

Grimstad kommune, Barnehage – fellesområde
postmottak@grimstad.kommune.no

Oslo, 23. september 2026

**Sak: 26/8539 – Høring av lokal forskrift om finansiering av private barnehager 2027 –
Høringssvar fra NHO Geneo**

1. Innledning

NHO Geneo organiserer private barnehager og avgir med dette høringssvar til Grimstad kommunes forslag til lokal forskrift om satser for grunntilskudd for tilskuddsåret 2027. Vi støtter at satsene fastsettes i forskrift, jf. finansieringsforskriften § 1. Utkastet bygger på KS/PBLs mal, veileder og beregningsmodell. Dette materialet er etter vår vurdering for tynt til å ivareta private barnehagers økonomi og rettssikkerhet, og det utnytter ikke kommunens eget handlingsrom. NHO Geneo har utarbeidet en egen modellforskrift med tilhørende hjemmelsnotat, oppdatert september 2026 og vedlagt her, og vi ber om at den legges til grunn for den videre utformingen. Dette avgis som et foreløpig høringssvar, jf. punkt 1.

Vårt hovedbudskap er helhet i tilskuddet. Forskriften bør gi én samlet og forpliktende ramme for grunntilskudd, ekstra grunntilskudd, eventuelt tilleggstilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd. Pensjons- og eiendomstilskuddet er nasjonalt fastsatt. Det forskriften skal binde, er kommunens saksbehandling, skjønnsutøvelse og åpenhet, slik at medvirkning, etterprøvbarehet, likebehandling og reell klageadgang sikres i alle tilskuddsdelene (modellforskriften §§ 1–4 og 7–10).

2. Våre innvendinger

Satsene i § 2 svarer ikke til kommunens eget korrigerte beregningsgrunnlag

Kommunen publiserte en korrigert beregningsmodell 4. september. Endringsloggen opplyser at poster ført på Oppvekst-administrasjon var feilgruppert som andre tilskudd og refusjoner og dermed reduserte driftsgrunnlaget, at grupperingen er endret, og at satsene for grunntilskudd derved ble høyere. Samtidig er de manuelle korreksjonene høringsnotatet beskriver, lagt inn i modellen. Forskriftsutkastet, høringsnotatet og høringsbrevet er ikke endret.

Det korrigerte grunnlaget gir 268 847 kroner for barn 0–2 år og 141 632 kroner for barn 3–6 år. Forskriftsutkastet § 2 foreslår fortsatt 227 976 og 119 333 kroner. Differansen er 40 871 og 22 299 kroner per heltidsplass, om lag 18 prosent. Økningen lar seg avstemme fullt ut: Sum direkte driftsutgifter går fra 37 532 630 til 45 732 567 kroner, hvorav 6 412 782 kroner følger av den rettede feilgrupperingen og 1 787 155 kroner av korreksjonene for lønn, utvendig vedlikehold, felles IKT og byggforsikring. Vi ber om at § 2 oppdateres til de satsene kommunens eget korrigerte grunnlag gir, eller at kommunen viser hvilke beregningsledd som forklarer differansen.

Høringsgrunnlaget er dermed endret vesentlig uten at forskriftsutkastet ble oppdatert. NHO Geneo ba 9. september om innsyn etter offentleglova i avstemmingen mot kommuneregnskapet, underlaget for korreksjonene, grunnlaget for to inntektsfradrag og grunnlaget for vurderingen av bemanningskravene (sak 26/11141). Kommunen har 23. september opplyst at materialet ble forsøkt sendt 17. september, men at utsendelsen stoppet fordi vedleggene var for store, og at det vil bli ettersendt. Den dokumentasjonen

høringssvaret nedenfor forutsetter, har dermed ikke vært tilgjengelig i høringsperioden, slik modellforskriften § 8 andre ledd krever og forvaltningsloven § 37 forutsetter for reell medvirkning.

Kommunen har i samtale 23. september stilt seg positiv til utsatt frist for NHO Geneo. Vi ber om at dette bekreftes skriftlig, med en tilleggsfrist på minst tre uker regnet fra den dagen dokumentasjonen er mottatt, og med de supplerende merknadene innarbeidet i saksframlegget til den politiske behandlingen. Fristene i finansieringsforskriften §§ 1 og 27 gir rom for dette. Vi ber om at materialet ettersendes i et format som ikke stoppes av vedleggsgrenser, at modellen følger med i redigerbart regnearkformat med hver korreksjon spesifisert på art- og linjenivå med dokumenterte fordelingsnøkler, og at organisasjonene for de private barnehagene føres opp på høringslisten, jf. forvaltningsloven § 37 andre ledd og modellforskriften § 8 første ledd.

Fradraget for kostpenger er ikke dokumentert

Regnskapsførte kostpenger på 1 036 562 kroner er trukket fra ved satsberegningen, med 4 187 kroner per heltidsplass i begge aldersgrupper. Mat er en ordinær driftsutgift, jf. Prop. 138 L (2024–2025) punkt 9.2.5.1, og kostpengene dekker en del av den. Finansieringsforskriften § 6 regulerer fradraget for foreldrebetaling og omtaler ikke kostpenger. Trekker kommunen en inntekt fra grunnlaget, må den vise hvilke utgifter inntekten knytter seg til og at disse utgiftene inngår i grunnlaget, og fradraget kan ikke overstige verken de faktiske inntektene i regnskapsåret eller de tilhørende utgiftene (modellforskriften § 3 femte ledd). Vi ber om at matutgiftene i grunnlaget og de faktiske kostpengeinntektene vises, og at fradraget settes til det laveste av de to. Matutgifter som allerede er tatt ut av grunnlaget, kan ikke i tillegg motregnes.

Forutsetningen for uttrekket av lærlingutgifter er ikke dokumentert

Funksjon 201 inneholder 1 506 362 kroner gruppert som lærlingutgifter, netto etter tilskudd fra fylkeskommunen og sykelønnsrefusjon. Beløpet inngår ikke i grunnlaget. Etter fradrag for pensjon og arbeidsgiveravgift på pensjon utgjør uttrekket 1 253 636 kroner, tilsvarende 7 846 kroner per heltidsplass for barn 0–2 år og 4 359 kroner for barn 3–6 år.

Utgifter til lærlinger er ikke omtalt i barnehageloven § 19 a eller i finansieringsforskriften. Uttrekket bygger på forvaltningspraksis, med den forutsetning at lærlingene kommer i tillegg til den ordinære bemanningen, jf. kunnskapsministerens svar på skriftlig spørsmål 25. mai 2010 (Dok. nr. 15:1216 (2009–2010)). Forutsetningen må dokumenteres, ikke forutsettes. Vi ber kommunen vise at lærlingene i 2025 kom i tillegg til grunnbemanningen i den enkelte barnehage, og at uttrekket bare omfatter lærlingenes egne lønnskostnader. Inngikk lærlingene i bemanningen, er utgiftene ordinære driftsutgifter og skal inngå i grunntilskuddet.

Fradrag på inntektssiden bør forskriftsfestes

Rettingen 4. september gjaldt nettopp den typen fradrag som ikke lar seg etterprøve i et aggregert grunnlag: Refusjoner som reduserte driftsgrunnlaget uten at de motsvarende utgiftene lå der. Feilen utgjorde alene 6,4 millioner kroner, og den ble funnet fordi noen gikk gjennom regnearket linje for linje. Etter korreksjonen står det fortsatt 2 042 917 kroner på funksjon 201 som andre tilskudd og refusjoner, mens 447 289 kroner gruppert som integrering og 15 059 kroner som annet er holdt utenfor grunnlaget. Ingen av postene er omtalt i høringsnotatet.

En inntekt kan bare trekkes fra når den motsvares av utgifter som inngår i grunnlaget, og fradraget kan ikke overstige disse utgiftene (modellforskriften § 3 femte ledd). Vi ber om at de gjenstående postene spesifiseres med beløp, funksjon, art og rettslig grunnlag, og at regelen forskriftsfestes, slik at tilsvarende feil fanges opp før vedtak i stedet for etter at noen har lett dem fram.

Forskriften mangler sats for ekstra grunntilskudd

Kommunen holder utgifter utenfor beregningen, samtidig som utkastet ikke fastsetter noen sats for ekstra grunntilskudd. Holder kommunen ordinære driftsutgifter utenfor etter barnehageloven § 19 a andre ledd, skal den gi forskrift om slike satser, jf. finansieringsforskriften § 1 første ledd andre punktum og § 9. Uttrekk uten tilsvarende sats bør legges tilbake i grunntilskuddet. Bygger et uttrekk på en kommunal satsing etter finansieringsforskriften § 8, skal satsingen beskrives, og kommunen skal vise hvordan private barnehager kan delta i den. Kommunen bør dessuten benytte adgangen i finansieringsforskriften § 5 fjerde

ledd til å forskriftsfeste telledatoer og rapporteringstidspunkter. Slik forskrift må være fastsatt før tilskuddsåret begynner.

Oppfyllelsen av grunnbemanning og pedagognorm må dokumenteres

Høringsnotatet opplyser at hver avdeling etter omorganiseringen skal ha én pedagogisk leder mens øvrige pedagogstillinger bemannes med barnehagelærere, og at det er gjort en lønnskorreksjon for Storgaten barnehage fordi lønnskostnadene der kan indikere at pedagognormen ikke fullt ut er reflektert i regnskapstallene. Kommunens eget saksframlegg i sak 26/9507-1 opplyser samtidig at tilskuddsnivået faller fra 2025 til 2026 og ventes å falle videre i 2027 som følge av innsparingstiltak i de kommunale barnehagene. Bemanning styrt av normene utgjør hoveddelen av kostnadene i en barnehage og slår derfor direkte inn i satsen.

Oppfyller de kommunale barnehagene i gjennomsnitt ikke kravet til grunnbemanning i barnehageloven § 26 andre ledd eller norm for pedagogisk bemanning, har private barnehager krav på ekstra grunntilskudd, jf. finansieringsforskriften § 11. Plikten gjelder også ved midlertidig dispensasjon fra pedagognormen. Den korrigerte modellen inneholder nå en lønnskorreksjon på 575 000 kroner for Storgaten barnehage. Vi ber om underlaget for den, herunder periode, stillingsandel og lønnsnivå, og om at det dokumenteres i satsgrunnlaget at begge normer er oppfylt i gjennomsnitt på de fire telledatoene, at eventuelle dispensasjoner opplyses, og at satsen løftes til det den ville vært ved oppfylte normer dersom de ikke er oppfylt. Dette handler om hva barna faktisk får, likt i kommunale og private barnehager.

IKT-utgiftene er fordelt etter et kriterium som ikke følger av regelverket

Den korrigerte modellen tar inn 833 600 kroner i felles IKT-kostnader og 107 116 kroner i byggforsikring. Lisenskostnaden til fagsystemet Vigilo er fortsatt holdt utenfor med 80 prosent, fordi funksjonene for opptak og moderasjonsberegning benyttes for både kommunale og private barnehager, og har tatt med de 20 prosentene private barnehager ikke har tilgang til. Skillet i regelverket går ved hvilket nivå utgiften betjener. Administrasjonspåslaget på 4,7 prosent dekker sektoruavhengige administrasjonsoppgaver og felles IKT-tjenester i sin helhet, jf. merknaden til finansieringsforskriften § 12. IKT som anskaffes og brukes i den enkelte barnehagens egen drift, herunder programvare i det pedagogiske arbeidet, oppmøteregistrering og foreldrekommunikasjon, er inventar og utstyr på barnehagenivå og inngår i grunnlaget, jf. Prop. 138 L (2024–2025) punkt 9.2.5.1. Utdanningsdirektoratet utreder nå spørsmålet etter henvendelse fra Statsforvalteren i Agder i september 2026. Vi ber kommunen oppgi beløp, funksjon og art for hver IKT-post som holdes utenfor, begrunne hvorfor posten gjelder en administrasjonsoppgave eller en felles IKT-tjeneste, og justere fordelingen når avklaringen foreligger.

Justeringsklausulen i § 3 favner for vidt, og § 4 mangler rettslig forankring

At den endelige satsen kan justeres ved endringer i kommunal deflator og i maksimalprisen, er en naturlig del av forskriften og krever ingen ny høring. Klausulen i § 3 går lenger. En kommunal beslutning om lavere foreldrebetaling enn nasjonal maksimalpris er en lokal realitetsbeslutning, og forbeholdet om at nasjonale myndigheter endrer lov og forskrift i løpet av tilskuddsåret er åpent. Forvaltningsloven § 37 fjerde ledd bokstav c er snevrere enn klausulen forutsetter, og endring av forskrift krever nytt vedtak og kunngjøring, jf. §§ 38 og 39. Kommunen bør vise i enkeltvedtaket hvordan en justering er beregnet. Paragraf 4 viser til KS/PBLs veileder som dokumentasjonsstandard. En veileder er ikke rettslig bindende og gir private barnehager ingen rettigheter de kan gjøre gjeldende. Dokumentasjonskravene bør fremgå av forskriftsteksten selv.

Pensjonstilskudd, eiendomstilskudd og enkeltvedtak

Forskriften regulerer verken pensjonstilskudd eller eiendomstilskudd, og § 5 stiller ingen krav til innholdet i enkeltvedtakene. Pensjonssjablongen er tredelt med 5, 8 og 11 prosent, jf. finansieringsforskriften § 14. Utdanningsdirektoratet har i tolkningsuttalelse til NHO Geneo av 1. juli 2026 (ref. 2026/516, vedlagt) konkludert slik:

«Valg av pensjonssats skal bygge på en individuell vurdering av pensjonsvilkårene i den enkelte avtale uavhengig av om avtalen er en innskuddspensjonsordning, hybridordning eller ytelsesordning.»

Direktoratet opplyser samtidig at verken Kunnskapsdepartementet eller direktoratet har vært involvert i utarbeidelsen av KS og PBLs veiledning. Vi ber om at forskriften forankrer at satsvalget bygger på barnehagens dokumenterte pensjonsvilkår, med egenandelen i kommunens egne barnehager som sammenligningsgrunnlag, slik at innskuddspensjon plasseres på høyeste sats når vilkårene tilsier det. Enkeltvedtakene bør vise anvendelsen per tilskuddsdel og opplyse om innsynsrett, klageadgang, klagefrist og klageinstans. Klage går til statsforvalteren, jf. barnehageloven § 12 og finansieringsforskriften § 22; forskriftens bidrag er å gjøre klageadgangen reell gjennom innholds krav til vedtakene (modellforskriften §§ 7 og 10).

Overgangsordningen i finansieringsforskriften § 26 er ikke omtalt i høringsdokumentene, og den har betydning nettopp fordi kommunen selv opplyser at satsnivået faller. Vi ber om at enkeltvedtaket viser hvordan § 26 er anvendt for den enkelte barnehage, slik at reduksjonen i samlet tilskudd per heltidsplass målt mot indeksregulert 2025-nivå ikke overstiger fem prosent. Forskriften må kunngjøres i Norsk Lovtidend, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c, og vedlegget med kronesatsene vedtas og kunngjøres sammen med forskriften som en del av den.

3. Forslag til ordlyd

Ny § 4 om dokumentasjon og om fradrag på inntektssiden:

«Beregningsgrunnlaget spesifiseres på art- og linjenivå for KOSTRA-funksjon 201 og 221. Fordelingsnøkler for indirekte og sentralt førte kostnader oppgis og dokumenteres. For hver utgiftspost som holdes utenfor grunnlaget, oppgis beløp, KOSTRA-funksjon og art, rettslig grunnlag og begrunnelse. Trekker kommunen inntekter fra i beregningsgrunnlaget, skal den vise hvilke utgifter inntektene knytter seg til og at disse utgiftene inngår i grunnlaget; fradraget kan ikke overstige de faktiske inntektene i regnskapsåret eller de tilhørende utgiftene. Dette gjelder ikke fradraget for foreldrebetaling etter finansieringsforskriften § 6. Beregningsmodellen gjøres tilgjengelig i redigerbart regnearkformat ved høring og på forespørsel, i et format der hvert beregningsledd kan kontrolleres.»

Ny bestemmelse om utgifter holdt utenfor og ekstra grunntilskudd:

«Kommunen kan bare holde ordinære driftsutgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet når vilkårene i barnehageloven § 19 a andre ledd er oppfylt, eller når utgiftene følger av en kommunal satsing etter finansieringsforskriften § 8. Hvert uttrekk begrunnes konkret på art- og linjenivå. For utgifter som holdes utenfor etter barnehageloven § 19 a andre ledd, fastsetter kommunen satser for ekstra grunntilskudd etter finansieringsforskriften § 9. Utgifter som holdes utenfor uten at slik sats fastsettes, inngår i grunnlaget for grunntilskuddet. Ved kommunal satsing beskriver kommunen satsingen og viser hvordan private barnehager kan delta i den.»

Ny bestemmelse om pensjonstilskudd:

«Ved valg av prosentsats for pensjonstilskudd etter finansieringsforskriften § 14 legges barnehagens dokumenterte pensjonsvilkår til grunn etter en individuell vurdering av den enkelte avtale, med egenandelen i kommunens egne barnehager som sammenligningsgrunnlag. Ordningstype er ikke i seg selv avgjørende for satsvalget, jf. Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse 1. juli 2026 (ref. 2026/516). Enkeltvedtak om innplassering fattes innen 31. oktober i året før tilskuddsåret og viser hvilke pensjonsvilkår og hvilken dokumentasjon valget bygger på.»

Endring av § 3 om justering av satsene:

«Den endelige satsen kan justeres på bakgrunn av endringer i kommunal deflator og i nasjonalt fastsatt maksimalpris. Kommunen viser i enkeltvedtaket hvordan justeringen er beregnet. Øvrige endringer av forskriften, herunder revisjon av satsene, sendes på høring til alle private barnehager i kommunen og til deres organisasjoner med minst seks ukers frist, med beregningsgrunnlaget tilgjengelig i hele perioden. Endringer får virkning tidligst når de er vedtatt og kunngjort i Norsk Lovtidend.»

Tillegg til § 5 om enkeltvedtak og om retting:

«Enkeltvedtak om tilskudd skal vise hvilke satser som er lagt til grunn og hvordan de er anvendt for den enkelte barnehage, fordelt på grunntilskudd, ekstra grunntilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd, og hvordan finansieringsforskriften § 26 er anvendt. Vedtaket skal opplyse om retten til innsyn i beregningsgrunnlaget og om klageadgang, klagefrist og klageinstans. Retter kommunen en feil i beregningsgrunnlaget eller i anvendelsen av satsene, skal rettingen gjennomføres overfor alle private barnehager som er berørt av samme feil, uavhengig av om den enkelte barnehage selv har gjort kommunen oppmerksom på forholdet.»

4. Avslutning

Vi ber særlig om at satsene i § 2 bringes i samsvar med kommunens eget korrigerte beregningsgrunnlag, at dokumentasjonen etter innsynskravet av 9. september ettersendes, og at den varslede tilleggsfristen bekreftes skriftlig. Vi ber videre om at fradraget for kostpenger og uttrekkene for lærlingutgifter og IKT gjennomgås på nytt, og at forskriften utvides til å gi én samlet ramme for hele tilskuddet. NHO Geneos modellforskrift gir ferdige bestemmelser for alle punktene over, og vi bistår gjerne i det videre arbeidet.

Vennlig hilsen

NHO Geneo



Torbjørn Søltnæs
Bransjedirektør

Vedlegg:

1. NHO Geneos modellforskrift om satser for tilskudd til private barnehager;
2. NHO Geneos notat med begrunnelser og hjemmelsvurderinger;
3. Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse 1. juli 2026 om innplassering på pensjonssats (ref. 2026/516)