Modell for kommunal forskrift om tilskudd for private barnehager – begrunnelser og hjemmelsvurderinger

Av: Torbjørn Sølsnæs, bransjedirektør i NHO Geneo
Oppdatert september 2026

Innledning og formål

Fra tilskuddsåret 2027 skal alle kommuner med egne ordinære barnehager fastsette satsene for grunntilskudd i en lokal forskrift, jf. forskrift 23. mars 2026 nr. 454 om finansiering av private barnehager (finansieringsforskriften) § 1. Hvordan denne lokale forskriften utformes, avgjør i praksis hvor godt likebehandlingen, innsynet og rettssikkerheten til private barnehager blir ivaretatt i den enkelte kommune.

NHO Geneo har derfor utarbeidet en modell for kommunal forskrift om driftstilskudd for private barnehager. Dette notatet redegjør for hjemmelsgrunnlaget og begrunnelsen for de enkelte bestemmelsene, og vurderer modellen opp mot veilederen og forskriftsmalen som KS, i samarbeid med PBL har publisert.

Modellen er bygget for å ivareta følgende mål:

- Likebehandling av kommunale og private barnehager.
- Innsyn i beregningsgrunnlaget.
- Reell høring og medvirkning.
- Etterprøvbarhet i alle beregningsledd.
- Rettssikkerhet og klageadgang.
- Innsikt i hva en kommunal barnehageplass faktisk koster.
- At barnehager med innskuddspensjon skal kunne plasseres i tilskuddssats C (11 prosent) når pensjonsvilkårene tilsier det.

Hva en kommunal forskrift kan og ikke kan regulere

Modellen regulerer bare det kommunen selv har forskriftskompetanse over i sin egen satsforskrift. Den endrer ikke den nasjonale beregningsmekanikken, hva som er ordinære driftsutgifter etter barnehageloven § 19 a første ledd, de nasjonale pensjonsprosentsatsene (5, 8 og 11 prosent), den nasjonale eiendomssatsen eller klageadgangens omfang etter barnehageloven § 12 og finansieringsforskriften § 22.

En kommune kan derimot frivillig binde seg til strengere krav til medvirkning, dokumentasjon og begrunnelse enn det den nasjonale forskriften krever som minimum, fordi kommunen selv er forskriftsmyndighet for sin satsforskrift. Kommunen kan ikke ved lokal forskrift utvide beregningsgrunnlaget ut over det barnehageloven § 19 a første ledd fastsetter. Hjemmelen for satsforskriften er finansieringsforskriften § 1 første ledd, jf. barnehageloven § 19 a, og den skal fremgå uttrykkelig av forskriften, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav a. Når kravene er tatt inn i forskriften, kan kommunen ikke fravike dem i den enkelte sak, med mindre forskriften selv gir adgang til det, jf. forvaltningsloven § 40. Modellens bestemmelser er gjennomgående

presiserende og vernende, og kommer ikke i konflikt med den nasjonale forskriften. Der modellen omtaler nasjonalt fastsatte størrelser, som i § 7 om pensjon og eiendom, regulerer den kommunens saksbehandling og åpenhet ved anvendelsen av dem. Størrelsene selv endres ikke.

Paragrafhenvisninger. Henvisningene til finansieringsforskriften følger den kunngjorte forskriftsteksten (FOR-2026-03-23-454). § 1 gjelder vedtak om satser, herunder plikten til å gi forskrift om satser for ekstra grunntilskudd når utgifter holdes utenfor etter barnehageloven § 19 a andre ledd (første ledd andre punktum), og enkeltvedtak om prosentsats for pensjonstilskudd innen 31. oktober (andre og tredje ledd). § 4 gjelder indeksregulering av satsgrunnlaget. I kapitlene om tilskudd gjelder § 6 grunntilskudd til ordinære barnehager, § 7 nasjonale satser for kommuner uten egne ordinære barnehager, § 8 kommunale satsinger, § 9 ekstra grunntilskudd, § 10 ekstra grunntilskudd for nye krav, § 11 ekstra grunntilskudd der kommunen ikke oppfyller krav, § 12 administrasjonspåslag, § 13 eiendomstilskudd, § 14 prosentsatser til beregning av pensjonstilskudd, § 15 søknadsordningen for pensjonstilskudd, § 16 særregelen for barnehager med historiske forpliktelser til offentlig tjenestepensjon, og § 17 og § 18 henholdsvis familiebarnehager og åpne barnehager. § 22 gjelder klage til statsforvalteren, og § 27 overgangsfristen 30. november 2026 for forskriften for tilskuddsåret 2027.

Hvordan modellen ivaretar målene

Likebehandling

Likebehandlingen er forankret som formålsbestemmelse i § 1, som dermed er tolkningsnøkkel for hele forskriften. Den operasjonaliseres gjennom beregningsreglene i § 3 og § 4, og gjøres etterprøvbar gjennom dokumentasjons- og innholdskravene i § 8 til § 10. Formålsbestemmelsen bygger på barnehageloven § 19, der regler om tilskudd til private barnehager særlig skal legge til rette for likebehandling av private og kommunale barnehagetilbud, og på § 19 a, der kommunen skal likebehandle kommunale og private barnehager ved beregning og tildeling av tilskudd til drift. Departementet beskriver kravet i § 19 a som innholdsmessig likt det ulovfestede forbudet mot usaklig forskjellsbehandling, jf. Prop. 138 L (2024–2025) punkt 9.2.5.7. Pliktbestemmelsen om likeverdig behandling i tidligere § 19 andre ledd er ikke videreført, og en gjeninnføring av den krever lovendring. Formålsbestemmelsen gir et lokalt forankret tolkningsgrunnlag som styrker de øvrige bestemmelsene.

Paragraf 1 andre ledd løfter i tillegg frem at private barnehager er underlagt de samme kravene til bemanning, pedagogisk kompetanse, innhold og kvalitet som kommunale barnehager. Likeverdige krav forutsetter likeverdige økonomiske forutsetninger. Innføres nye krav etter loven som ikke er en del av beregningen av grunntilskuddet, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd fra det tidspunktet kravene får virkning for private barnehager, jf. barnehageloven § 19 a tredje ledd og finansieringsforskriften § 10.

Innsikt i hva en kommunal barnehageplass koster

Grunntilskuddet skal bygge på kommunens reelle kostnader i egne barnehager. Modellens § 3 forankrer at grunnlaget er det siste tilgjengelige kommuneregnskapet, at budsjettall ikke kan erstatte regnskapsførte utgifter. Det sentrale nye grepet er at beregningsgrunnlaget skal spesifiseres på art- og linjenivå for KOSTRA-funksjon 201 og 221. Dermed kan den enkelte utgiftspost, for eksempel renhold, vaktmester- og brøytetjenester, strøm, vedlikehold og IKT, kontrolleres. For indirekte og sentralt førte kostnader, som byggforsikring ført på KOSTRA-funksjon 121, skal fordelingsnøkkelen oppgis og dokumenteres.

Aggregerte poster er ikke tilstrekkelig. Det er først på art- og linjenivå at barnehagene og kommunestyret selv får reell innsikt i hva en kommunal barnehageplass koster, og kan avdekke om kostnader er holdt utenfor eller feilført.

Vern mot at de dyreste kommunale barnehagene holdes utenfor

Den sentrale risikoen i systemet er at kommunen holder sine dyreste barnehager utenfor grunnlaget og dermed senker gjennomsnittssatsen til private barnehager. Modellens § 3 og § 4 setter hovedregelen til at alle ordinære kommunale barnehager inngår. Ut over fratrekkene i § 19 a første ledd tillates uttrekk av ordinære driftsutgifter bare på det snevre lovbestemte grunnlaget i barnehageloven § 19 a andre ledd (særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen) og for kommunale satsinger etter finansieringsforskriften § 8, og skal begrunnes konkret per barnehage eller utgiftslinje,

Speilingsplikt. Holder kommunen ordinære driftsutgifter utenfor fordi de skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetninger eller behov, jf. barnehageloven § 19 a andre ledd andre punktum, og gi forskrift om satser for dette, jf. finansieringsforskriften § 1 første ledd andre punktum og § 9. Modellens § 4 tredje ledd forskriftsfester plikten og fastsetter konsekvensen: Holdes slike utgifter utenfor uten at det fastsettes en tilsvarende sats, skal de inngå i grunntilskuddet. Et uttrekk etter § 19 a andre ledd forutsetter dermed alltid en sats for ekstra grunntilskudd som private barnehager i tilsvarende situasjon har krav på.

Klassifisering. Speilingsplikten gjelder ikke fratrekkene etter § 19 a første ledd, kommunale satsinger etter finansieringsforskriften § 8 eller utgifter som ikke er ordinære driftsutgifter. Hvilken kategori en utgift tilhører, avgjør derfor om vilkårene i § 19 a andre ledd og plikten til ekstra grunntilskudd kommer til anvendelse. Departementet legger til grunn at kommunen må vurdere selvstendig hvilke utgifter som er ordinære driftsutgifter, kunne begrunne klassifiseringen og likebehandle private og kommunale barnehager i vurderingen, og at regelverkets kriterier avgjør uavhengig av hvor utgiften er ført i kommuneregnskapet, jf. Prop. 138 L (2024–2025) punkt 9.2.5.1. En ordinær driftsutgift som klassifiseres som utgift utenfor ordinær drift, faller ut av grunnlaget uten at vilkårene i § 19 a andre ledd prøves. Modellens § 3 krever derfor at kommunen for hver utgiftspost som holdes utenfor, oppgir beløp, KOSTRA-funksjon og art, rettslig grunnlag og begrunnelse, og at inntekter som trekkes fra, motsvares av utgifter i grunnlaget.

Fire typer uttrekk går igjen i kommunenes beregninger. For dem innebærer kravene i § 3 og § 4 følgende.

Kostpenger. Kommunen må vise både matutgiftene i grunnlaget og de faktiske kostpengeinntektene i regnskapsåret. Fradraget kan ikke overstige noen av delene, og matutgifter som allerede er tatt ut av grunnlaget, kan ikke i tillegg motregnes. Mat er en ordinær driftsutgift, jf. Prop. 138 L punkt 9.2.5.1, og kostpengene er en betaling som dekker en del av den. Finansieringsforskriften § 6 regulerer fradraget for foreldrebetaling og omtaler ikke kostpenger.

Lærlinger. Kommunen må kunne vise at lærlingene kommer i tillegg til den ordinære bemanningen, at uttrekket bare omfatter lærlingenes egne lønnskostnader, og at tilskudd fra fylkeskommunen holdes utenfor sammen med utgiftene. Utgifter til lærlinger er ikke omtalt i barnehageloven § 19 a eller i finansieringsforskriften. Uttrekket bygger på forvaltningspraksis med forutsetningen om at lærlingene kommer i tillegg til ordinær bemanning, jf.

kunnskapsministerens svar på skriftlig spørsmål 25. mai 2010 (Dok. nr. 15:1216 (2009–2010)), der også tilskuddet fra fylkeskommunen trekkes frem.

Barn med vedtak etter kapittel VII. Kommunen må vise hvilke utgifter som er utløst av det enkelte barns behov, og holde barna utenfor satsberegningen dersom alle utgiftene til tilbudet for dem holdes utenfor. Tilsvarende tiltak i private barnehager finansieres særskilt, jf. Prop. 138 L punkt 9.2.5.1. Styrking som skyldes særtrekk ved barnegruppen samlet, for eksempel høyere grunnbemanning, er ordinær drift og kan bare holdes utenfor etter § 19 a andre ledd, med plikt til ekstra grunntilskudd, eller etter finansieringsforskriften § 8, jf. punkt 9.2.5.2. Kommuneregnskapet er utgangspunktet, og vurderingen gjelder også utgifter ført på KOSTRA-funksjon 211, jf. punkt 9.2.5.1.

IKT. Kommunen må vise hvilke IKT-utgifter som holdes utenfor, og hvilket nivå i organisasjonen de betjener. Ordinær drift omfatter blant annet inventar og utstyr og administrasjon av den enkelte barnehage, og beregningsgrunnlaget skal være det samme som etter tidligere regelverk, jf. Prop. 138 L punkt 9.2.5.1. De sektoruavhengige administrasjonsutgiftene som trekkes ut, er utgifter knyttet til administrasjonsoppgaver, som regnskap, revisjon og IKT. Merknaden til finansieringsforskriften § 12 presiserer at påslaget omfatter slike utgifter i sin helhet, også når tjenestene brukes i den daglige driften. Presiseringen gjelder administrative systemer og felles IKT-tjenester. IKT som anskaffes og brukes i den enkelte barnehagens egen drift, som digitalt utstyr og programvare i det pedagogiske arbeidet, nettverk og telefoni i barnehagebygget og brukerstøtte knyttet til dette, er inventar og utstyr på barnehagenivå. I høringen av finansieringsforskriften beskrev departementet påslaget som kompensasjon for administrasjonsoppgaver som ikke utføres på barnehagenivå. KOSTRA skiller på samme måte mellom felles IKT-løsninger for hele kommunen på funksjon 120 og utgifter som henføres til tjenestefunksjonen. Kontoplanen er et hjelpemiddel i vurderingen, jf. modellens § 3. Utdanningsdirektoratet utreder spørsmålet etter henvendelse fra Statsforvalteren i Agder i september 2026. Inntil det foreligger en avklaring, må kommunen for hver IKT-post som holdes utenfor, oppgi beløp, funksjon og art og begrunne hvorfor utgiften gjelder en administrasjonsoppgave eller en felles IKT-tjeneste.

Høring og medvirkning

Modellens § 8 bygger på høringsplikten i forvaltningsloven § 37 og fastsetter høring til både de private barnehagene og deres organisasjoner, minst seks ukers frist, krav om at satsgrunnlag, beregninger og underliggende dokumentasjon er tilgjengelig i hele høringsperioden, og plikt til skriftlig redegjørelse for hvordan innspill er vurdert. Seksukersfristen er i tråd med Utdanningsdirektoratets veiledning «Tilskuddssatser for private barnehager skal fastsettes som lokal forskrift» (udir.no), der høringsfristen vanligvis er tre måneder og ikke kortere enn seks uker, med henvisning til utredningsinstruksen kapittel 3, som gjelder statlig forvaltning. Forvaltningsloven § 37 fastsetter ingen minstefrist.

Paragraf 8 fjerde ledd gjør konsekvensen tydelig: Høringen er en saksbehandlingsplikt, og er den ikke gjennomført, eller har høringsgrunnlaget vesentlige mangler, foreligger en saksbehandlingsfeil som etter alminnelige forvaltningsrettslige regler kan føre til at forskriften eller tilskuddsvedtak som bygger på den, er ugyldige dersom feilen kan ha virket inn på innholdet. Dette gir høringsplikten reell tyngde i dialogen med kommunen.

Innsyn og etterprøvbarhet

Etterprøvbarheten sikres i tre ledd: § 3 krever spesifikasjon på art- og linjenivå med dokumenterte fordelingsnøkler og rettslig grunnlag for hver utgiftspost som holdes

utenfor, § 9 standardiserer hva forskriften selv skal vise (regnskapsår, utgiftsposter, uttrekk med rettslig grunnlag og begrunnelse, satser for ekstra grunntilskudd, indeksering og høringsredegjørelse, og at beregningen gjøres tilgjengelig i et format der hvert beregningsledd kan kontrolleres), og § 10 gir den enkelte barnehage rett til innsyn i alle underliggende dokumenter på forespørsel og uten ugrunnet opphold. Innsynsretten bygger på forvaltningsloven §§ 18 og 19 og offentleglova. Plikten til å vise hvordan tilskuddene er beregnet, følger av barnehageloven § 19 a. Modellen konkretiserer hvordan kommunen skal oppfylle plikten.

Rettssikkerhet og klageadgang

Modellens § 10 forplikter kommunen til å fatte skriftlig enkeltvedtak om tilskudd til den enkelte barnehage, der vedtaket viser hvilke satser som er lagt til grunn og hvordan de er anvendt, fordelt på grunntilskudd, ekstra grunntilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd. Vedtaket kan påklages til statsforvalteren, jf. barnehageloven § 12 og finansieringsforskriften § 22, og kommunen skal opplyse om klageadgang, klagefrist og klageinstans.

Selve satsforskriften er ikke gjenstand for individuell klage. Klage over tilskuddsvedtaket kan rette seg mot anvendelsen av satsene overfor den enkelte barnehage. Et vedtak som viser hvert beregningsledd, er forutsetningen for at klageadgangen blir reell.

Pensjon: Innplassering etter vilkår, ikke pensjonsprodukt

Finansieringsforskriften § 14 fastsetter at kommunen skal velge mellom 5, 8 og 11 prosent, og at valget skal skje «basert på pensjonsvilkårene til den private barnehagen». Departementets veiledning til § 14 presiserer at kommunen skal innhente dokumentasjon om avtalevilkårene, og at egenandelen i de kommunale barnehagene i kommunen skal legges til grunn i vurderingen. Har den private barnehagen høyere egenandel, legges barnehagens egenandel til grunn, jf. Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse 1. juli 2026 (ref. 2026/516). Kriteriet i forskriften er altså vilkårene, uavhengig av hvilket pensjonsprodukt barnehagen har valgt.

Modellens § 7 forskriftsfester nettopp dette: Innplasseringen skal bygge på de dokumenterte pensjonsvilkårene til den enkelte barnehagen, med den kommunale egenandelen som sammenligningsgrunnlag, og valget skal bygge på en individuell vurdering av vilkårene i den enkelte avtale, uavhengig av om avtalen er en innskuddspensjonsordning, hybridordning eller ytelsesordning. Administrasjonskostnader knyttet til pensjonsordningen, herunder kostnader som påløper når ansatte begynner og slutter, inngår i barnehagens dokumenterte pensjonsutgifter.

Konsekvensen er at en barnehage med innskuddspensjon kan plasseres i sats C (11 prosent) dersom de samlede, dokumenterte vilkårene (sparesatser, tilleggsdekninger, AFP, egenandel og administrasjonskostnader) tilsier det. Det rettslige poenget er at innskuddsordninger ikke kan utelukkes kategorisk fra noen sats. Det innebærer ikke at all innskuddspensjon skal ha 11 prosent. En kategorisk kobling mellom ordningstype og sats er et utenforliggende kriterium uten forankring i § 14.

Dette har også en viktig praktisk side: Kobles satsen til produkttype, straffes barnehager økonomisk for å bytte til enklere eller rimeligere pensjonsprodukter med like gode eller bedre vilkår for de ansatte. Det er en innlåsingseffekt forskriften ikke gir grunnlag for.

Innplasseringen skjer i enkeltvedtak innen 31. oktober året før tilskuddsåret, jf. finansieringsforskriften § 1 tredje ledd. Vedtaket skal begrunnes og kan påklages til statsforvalteren, jf. finansieringsforskriften § 22. Overgangsfristen 30. november 2026 i § 27 gjelder bare forskriften.

Da veiledningsmaterialet fra KS/PBL har eksemplifisert innplassering slik at dette kan tolkes som at en barnehage med innskuddspensjon ikke kan plasseres i sats C, har NHO Geneo bedt Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet om en tolkningsuttalelse. I brev av 1. juli 2026 (ref. 2026/516) oppgir Udir at 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»*. Udir viser til at en innskuddsordning med sparesats på 7 prosent, AFP, tilleggsprodukter og lav egenandel kan gjøre det naturlig å velge høyeste sats i den konkrete saken, og presiserer at verken Kunnskapsdepartementet eller direktoratet har vært involvert i utarbeidelsen av KS/PBLs veileder.

Merknader til de enkelte bestemmelsene

§ 1 Formål

Hjemmelsgrunnlag
Formålsbestemmelse fastsatt av kommunen som forskriftsmyndighet, jf. finansieringsforskriften § 1 første ledd og barnehageloven § 19 a. Andre ledd bygger på kravene i barnehageloven §§ 1, 2, 25 og 26 og på barnehageloven § 19 a tredje ledd og finansieringsforskriften § 10 om ekstra grunntilskudd for nye krav. Tredje og femte ledd bygger på bestemmelsene om likebehandling i barnehageloven § 19 og § 19 a.

Begrunnelse
Gir et lokalt forankret tolkningsgrunnlag for de øvrige bestemmelsene og løfter frem likebehandling, reell kostnadsdekning og sammenhengen mellom like krav og like økonomiske forutsetninger.

Hva det verner mot
At enkeltbestemmelser tolkes isolert og innskrenkende, og at nye krav får virkning for private barnehager uten finansiering.

§ 2 Virkeområde

Hjemmelsgrunnlag
Følger av finansieringsforskriftens system, der kommuner uten egne tilsvarende barnehager benytter nasjonale satser fastsatt av departementet og ikke fastsetter lokal satsforskrift.

Begrunnelse
Avgrenser forskriften korrekt og forebygger innvendingen om at den ikke passer for kommuner på nasjonale satser.

Hva det verner mot
Uklarhet om når forskriften kommer til anvendelse.

§ 3 Beregningsgrunnlag for grunntilskudd

Hjemmelsgrunnlag
Barnehageloven § 19 a første ledd: Grunntilskuddet beregnes ut fra ordinære driftsutgifter i kommunale barnehager med lovbestemte fratrekk, med det siste tilgjengelige kommuneregnskapet som grunnlag, jf. finansieringsforskriften § 6. Kravet om selvstendig og lik vurdering av hva som er ordinære driftsutgifter bygger på Prop. 138 L (2024–2025) punkt 9.2.5.1. Samme punkt angir at ordinær drift omfatter inventar og utstyr og administrasjon av den enkelte barnehage, og at administrasjonsutgiftene som trekkes ut, er knyttet til administrasjonsoppgaver

Begrunnelse
Fastslår at grunnlaget er faktiske regnskapstall, ikke budsjett, og at alle ordinære kommunale barnehager inngår. Kravet om spesifikasjon på art- og linjenivå for KOSTRA-funksjon 201 og 221, dokumenterte fordelingsnøkler for indirekte og sentralt førte kostnader (for eksempel byggforsikring ført på funksjon 121) og dokumenterte korreksjoner gjør grunnlaget etterprøvbart post for post. Fjerde og femte ledd gjør klassifiseringen etterprøvbar: For hver utgiftspost som holdes utenfor, skal kommunen oppgi beløp, funksjon og art, rettslig grunnlag og begrunnelse, og inntekter som trekkes fra, skal motsvares av utgifter i grunnlaget. Fradraget for foreldrebetaling etter finansieringsforskriften § 6 er unntatt.

Samtidighet
Ved fastsettelse innen 31. oktober året før tilskuddsåret vil det siste tilgjengelige fullregnskapet i praksis ofte være rundt to år gammelt. En reell samtidig beregning forutsetter endringer i det nasjonale regelverket.

Hva det verner mot
Kunstig nedjustering av kommunens egne kostnader, skjulte korreksjoner, kostnader som forsvinner i aggregerte poster, feilklassifisering av ordinære driftsutgifter og fradrag på inntektssiden som ikke motsvares av utgifter i grunnlaget.

§ 4 Utgifter holdt utenfor grunntilskuddet og ekstra grunntilskudd

Hjemmelsgrunnlag
Barnehageloven § 19 a andre ledd første punktum (ordinære driftsutgifter holdt utenfor) og andre punktum (plikt til ekstra grunntilskudd), finansieringsforskriften § 1 første ledd andre punktum (plikt til å gi forskrift om satser for ekstra grunntilskudd), § 8 (kommunale satsinger) og § 9 (beregning av ekstra grunntilskudd). Kravet om at kommunen skal begrunne uttrekket og sannsynliggjøre årsakssammenheng mellom kriteriene og merutgiftene, bygger på Prop. 138 L (2024–2025) punkt 9.2.5.6.

Begrunnelse
Begrenser uttrekk av ordinære driftsutgifter, ut over fratrekkene i § 19 a første ledd, til det snevre lovbestemte grunnlaget og kommunale satsinger, med krav om konkret begrunnelse per uttrekk. Speilingsplikten i tredje ledd innebærer at ordinære driftsutgifter som holdes utenfor etter § 19 a andre ledd, forutsetter en sats for ekstra grunntilskudd til private barnehager i tilsvarende situasjon. Fastsettes ingen slik sats, faller utgiftene tilbake i grunntilskuddet. Fjerde ledd forskriftsfester vilkårene for kommunale satsinger og krever at kommunen viser hvordan private barnehager kan delta. Dette operasjonaliserer likebehandlingen: Uttrekk etter § 19 a andre ledd kan ikke gjøres uten en motsvarende kompensasjonsmekanisme.

Hva det verner mot
Svekkelse av likebehandlingen etter barnehageloven § 19 og § 19 a ved at kommunen holder sine dyreste barnehager utenfor grunnlaget og dermed senker gjennomsnittssatsen uten konsekvens.

§ 5 Satsene

Hjemmelsgrunnlag
Finansieringsforskriften § 1 første ledd om satsstruktur, herunder vekting av barn under tre år med 1,8 for ordinære barnehager og 1,25 for familiebarnehager, samt §§ 17 og 18 om familiebarnehager og åpne barnehager. Tilleggstilskudd gis etter barnehageloven § 19 a fjerde ledd.

Begrunnelse
Gjengir den fastsatte satsstrukturen slik at modellen er direkte anvendelig. Kronesatsene legges i vedlegg til forskriften. Et vedlegg som vedtas og kunngjøres sammen med forskriften, er en del av den.

Hva det verner mot
Feil satsstruktur og uklar differensiering mellom barnehagetyper.

§ 6 Indeksering

Hjemmelsgrunnlag
Finansieringsforskriften § 4 første ledd om indeksregulering av satsgrunnlaget med kommunal deflator fra regnskapsår til tilskuddsår. Departementets veiledning til § 1 forutsetter at det fremgår av forskriften at den endelige satsen kan bli justert ved endringer i kommunal deflator og maksimalprisen.

Begrunnelse
Krever at kommunen benytter korrekte og oppdaterte deflatortall, og at både metode og anvendte indekstall fremgår, slik at justeringen er etterprøvbar.

Hva det verner mot
Skjult eller vilkårlig indeksering og bruk av utdaterte deflatortall som systematisk senker satsen.

§ 7 Pensjonstilskudd og eiendomstilskudd

Hjemmelsgrunnlag
Barnehageloven §§ 19 b og 19 c, herunder § 19 b andre ledd om at prosentsatsene skal være differensierte og tilpasset vilkårene i ulike pensjonsavtaler. Finansieringsforskriften § 14 (prosentsatser til beregning av pensjonstilskudd, med departementets veiledning om egenandelen som sammenligningsgrunnlag), § 15 (søknadsordningen for pensjonstilskudd), § 16 (særregelen for barnehager med historiske forpliktelser til offentlig tjenestepensjon) og § 13 (eiendomstilskudd etter nasjonal sats). Se også Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse 1. juli 2026 (ref. 2026/516). Innplassering på prosentsats skjer i enkeltvedtak innen 31. oktober, jf. finansieringsforskriften § 1 andre og tredje ledd, med begrunnelsesplikt etter forvaltningsloven og klagerett til statsforvalteren, jf. finansieringsforskriften § 22.

Begrunnelse
Prosentsatsene og den nasjonale eiendomssatsen er nasjonalt fastsatt; bestemmelsen regulerer kommunens saksbehandling ved anvendelsen av dem. Den forskriftsfester at innplasseringen skal bygge på dokumenterte pensjonsvilkår med den kommunale egenandelen som sammenligningsgrunnlag, at administrasjonskostnader inngår i de dokumenterte pensjonsutgiftene, og at valget skal skje uavhengig av ordningstype. Bestemmelsen presiserer § 14: Forskriftens kriterium er pensjonsvilkårene, og departementets veiledning til § 14 angir egenandelen i de kommunale barnehagene som sammenligningsgrunnlag. For eiendomstilskuddet kreves at enkeltvedtaket viser anvendt sats og hvilken godkjenning og bygningsmasse vedtaket bygger på.

Hva det verner mot
At innplasseringen i praksis kobles til pensjonsprodukt i stedet for vilkår, slik at barnehager med innskuddspensjon utelukkes kategorisk fra sats C og låses inne i bestemte produkter, og at valg av pensjonssats og eiendomssats fattes uten dokumentasjon, begrunnelse og kontradiksjon.

§ 8 Medvirkning og høring

Hjemmelsgrunnlag
Forvaltningsloven § 37 om utredningsplikt (første ledd) og plikten til å gi institusjoner og organisasjoner for berørte interessegrupper anledning til å uttale seg (andre ledd), og Utdanningsdirektoratets veiledning om lokal forskrift om tilskuddssatser, der høringsfristen vanligvis er tre måneder og ikke kortere enn seks uker, jf. utredningsinstruksen kapittel 3, som gjelder statlig forvaltning. Forvaltningsloven § 37 fastsetter ingen minstefrist, og fjerde ledd åpner for å unnlate forhåndsvarsling i særskilte tilfeller. Modellen binder kommunen til høring med minstefrist, med unntak for justering etter § 6.

Begrunnelse
Presiserer hvordan høringsplikten skal oppfylles for å gi reell medvirkning: minst seks ukers frist, fullstendig og tilgjengelig dokumentasjon i hele perioden, og skriftlig redegjørelse for hvordan innspill er vurdert. Fjerde ledd synliggjør den forvaltningsrettslige konsekvensen av manglende eller mangelfull høring: en saksbehandlingsfeil som kan lede til ugyldighet dersom feilen kan ha virket inn på innholdet.

Hva det verner mot
At høringsplikten oppfylles pro forma, med korte frister og ufullstendig grunnlag, uten at de private barnehagene får reell innflytelse før satsene låses.

§ 9 Innholdskrav til forskriften

Hjemmelsgrunnlag
Kommunens kompetanse til å fastsette innholdet i egen satsforskrift, jf. også forvaltningsloven § 38 om formkrav og kunngjøring, og barnehageloven § 19 a om plikten til å vise hvordan tilskuddene er beregnet.

Begrunnelse
Standardiserer hva forskriften skal vise, fra regnskapsår og utgiftsposter via uttrekk med rettslig grunnlag på art- og linjenivå med fordelingsnøkler, til satser for ekstra grunntilskudd, indeksering og høringsredegjørelse, og krever at beregningen gjøres tilgjengelig i et format der

hvert beregningsledd kan kontrolleres. Dette gir også statsforvalteren et bedre grunnlag ved klagebehandling av enkeltvedtak som bygger på satsene.

Hva det verner mot
Ugjennomsiktige satsforskrifter der grunnlaget ikke lar seg etterprøve.

§ 10 Innsyn og enkeltvedtak

Hjemmelsgrunnlag
Forvaltningsloven §§ 18 og 19 og offentleglova om innsyn, finansieringsforskriftens krav om enkeltvedtak om tilskudd (§ 3) og klageadgangen til statsforvalteren etter barnehageloven § 12 og finansieringsforskriften § 22.

Begrunnelse
Sikrer effektivt innsyn i beregningsgrunnlaget og at den enkelte barnehage får et enkeltvedtak som viser hvordan satsene er anvendt, fordelt på grunntilskudd, ekstra grunntilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd. Dette er grunnlaget for en reell klageadgang. Bestemmelsen klargjør samtidig at satsforskriften ikke er gjenstand for individuell klage, og at klage over tilskuddsvedtaket kan rette seg mot anvendelsen av satsene.

Hva det verner mot
At kjernen i tilskuddsberegningen i praksis unndras prøving fordi barnehagen verken får innsyn eller et prøvbart vedtak.

§ 11 Kunngjøring og ikrafttredelse

Hjemmelsgrunnlag
Finansieringsforskriften § 1 tredje ledd om frist for fastsettelse, som er 31. oktober året før tilskuddsåret, og § 27 om overgangsfrist 30. november 2026 for forskriften for tilskuddsåret 2027, samt forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c om kunngjøring i Norsk Lovtidend. Overgangsfristen gjelder bare forskriften. Enkeltvedtak om prosentsats for pensjonstilskudd skal fattes innen 31. oktober 2026, jf. § 1 tredje ledd.

Begrunnelse
Knytter høringsperioden til fristen for fastsettelse, slik at reell medvirkning og rettidig fastsettelse og kunngjøring kan forenes.

Hva det verner mot
At høring nedprioriteres med henvisning til tidspress mot fristen.