Porsgrunn kommune
Postboks 128
3901 Porsgrunn

Referanse: 26/6963-2

Oslo, 28. august 2026

Vedr. Forslag til forskrift om satser for beregning av grunntilskudd til private barnehager i Porsgrunn kommune for 2027

Innledning

NHO Geneo organiserer private barnehager og avgir med dette høringssvar til forslaget som ble sendt på høring 30. juni 2026, med frist 4. september 2026. Kommunen har dokumentert beregningen på art- og bilagsnivå, med fordelingsnøkler for Brevik oppvekstsenter og for forsikring av barnehagebygg, og begge satsene lar seg etterregne fullt ut fra det publiserte grunnlaget. Vi har derfor kunnet kontrollere tallene. Gjennomgangen viser at beregningsgrunnlaget er redusert med uttrekk som etter vår vurdering mangler hjemmel eller mangler den speilingen finansieringsforskriften krever, og at det største enkeltfradraget er gjort uten at hjemmelen er angitt.

Forskriftsutkastet regulerer bare de to kronesatsene for grunntilskudd. Ekstra grunntilskudd, tilleggstilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd faller utenfor, og de spørsmålene som avgjør likebehandling, etterprøvbarhet og rettssikkerhet er ikke regulert. Vi ber kommunen legge NHO Geneos modellforskrift om driftstilskudd til private barnehager til grunn for det videre arbeidet, slik at forskriften gir én bindende ramme for hele tilskuddet. Modellforskriften følger vedlagt sammen med et notat om hjemmelsgrunnlag og begrunnelser. Høringsnotatet punkt 7 ber om innspill på to avgrensede spørsmål, men høringen etter forvaltningsloven § 37 gjelder hele forskriften, og vårt svar er innrettet deretter.

Våre innvendinger

Fradraget for kostpenger er ikke hjemmelsbelagt. Beregningen trekker fra 3 342 781 kroner i kostpenger etter deflatorjustering, i tillegg til foreldrebetalingen. Finansieringsforskriften § 6 andre punktum bestemmer at den vedtatte foreldrebetalingen for kommunale barnehager skal trekkes fra beregningsgrunnlaget, og forskriften har ingen tilsvarende regel for kostpenger. Kostpenger inngår heller ikke i maksimalprisen, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 4. Fradraget senker satsene med om lag 5 220 kroner per heltidsplass i begge aldersgrupper. I tillegg er 661 546 kroner gruppert som internt salg og matsalg trukket fra i funksjon 201, i sin helhet ført som refusjon fra private i de kommunale barnehagene. Vi ber om at hjemmelen for begge fradragene angis i høringsnotatet, og om at fradragene reverseres dersom hjemmel ikke kan påvises.

Lærlingekostnadene er holdt utenfor uten hjemmel. Beregningsmodellen viser at lønn, pensjon, arbeidsgiveravgift og forsikringer for lærlinger, netto etter lærlingetilskudd og refusjoner, utgjør 1 772 890 kroner. Beløpet er gruppert som «Lærlinger» og inngår ikke i selvkostgrunnlaget. Lærlinger i kommunale barnehager utfører ordinært arbeid i barnehagen, og kostnadene er ordinære driftsutgifter i tilsvarende kommunale barnehager etter barnehageloven § 19a første ledd. Uttrekket er ikke knyttet til særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, og har dermed ikke hjemmel i § 19a andre ledd, jf. finansieringsforskriften § 9. Det er heller ikke en kommunal satsing etter finansieringsforskriften § 8. Uttrekket senker satsene med om lag 4 350 kroner per heltidsplass for barn 0–2 år og 2 415 kroner for barn 3–6 år. Vi ber om at kostnadene legges tilbake i grunnlaget.

Middelthuns gate 27
Majorstuen, Oslo, Norway
PB 5250 Majorstuen
N-0303 Oslo, Norway
www.nhogeneo.no
Org. no. 929 102 274
+47 23 08 80 00
nhogeneo@nhogeneo.no

Uttrekket for ressursavdelingen i Maristien er ikke speilet i en sats for ekstra grunntilskudd. Kommunen holder den forsterkede bemanningen på avdeling Kastanje utenfor grunnlaget og trekker i tillegg ut 185 128 kroner av byggkostnadene, tilsvarende én niendedel av Maristien barnehages samlede kostnader på funksjon 221. Begrunnelsen er vedtak etter barnehageloven §§ 35 og 37, altså særlige behov i barnegruppen. Da utløses plikten til å fastsette satser for ekstra grunntilskudd etter barnehageloven § 19a andre ledd, jf. finansieringsforskriften § 1 første ledd andre punktum og § 9. Korreksjonsarket for ekstra grunntilskudd i kommunens egen beregningsmodell står på null i samtlige felt, og forskriftsutkastet fastsetter ingen slik sats. Barna på avdelingen inngår samtidig i barnetallet satsene deles på. Uttrekket senker satsene med om lag 454 kroner per heltidsplass for barn 0–2 år og 252 kroner for barn 3–6 år. Vi ber om at satsen for ekstra grunntilskudd fastsettes, eller at uttrekket legges tilbake i grunntilskuddet, og om at speilingsplikten forskriftsfestes slik at den også gjelder senere år.

Uttrekket for fagsystem og lisenser er sjablongmessig og lar seg ikke etterprøve. Kommunen har trukket ut 406 130 kroner av posten for avgifter, gebyrer og lisenser på ansvaret for felles kommunale barnehager, med begrunnelsen «Andel bare felles K og Privat». Høringsnotatet opplyser at andelen som er beholdt i grunnlaget, er stipulert til 20 prosent av totalkostnaden for fagsystemet. Posten det er trukket fra utgjør 543 745 kroner, slik at 25,3 prosent er beholdt. Forholdet mellom det stipulerte prosenttallet og det faktiske uttrekket lar seg dermed ikke etterprøve fra det publiserte grunnlaget. Uttrekket senker satsene med om lag 1 000 kroner per heltidsplass for barn 0–2 år og 555 kroner for barn 3–6 år. Vi ber om at fordelingsnøkkelen dokumenteres på bilagsnivå og begrenses til den andelen som faktisk gjelder tjenester de private barnehagene har tilgang til.

Uttrekk for tolketjenester og felles kompetansetiltak forutsetter reell deltakelse. Kostnader til tolketjenester er trukket ut med 115 586 kroner, tilsvarende om lag 283 kroner per heltidsplass for barn 0–2 år og 157 kroner for barn 3–6 år. Uttrekk for lokalt kompetansenettverk og for kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er gjort samtidig med at tilhørende statlige refusjoner og fondsbruk er tatt ut av grunnlaget, slik at nettovirkningen er om lag 8 800 kroner. Slike uttrekk hører under kommunale satsinger etter finansieringsforskriften § 8, der kommunen skal legge til rette for at private barnehager kan delta. Vi ber om at deltakelsen dokumenteres for hvert tiltak, om bekreftelse på at private barnehager får tolketjenester dekket av kommunen uten egen fakturering, og om at uttrekk der deltakelse ikke kan dokumenteres, reverseres.

Pensjonstilskuddet: Satsvalget skal bygge på vilkår, ikke ordningstype. Pensjonstilskuddet er tredelt, med satser på 5, 8 og 11 prosent, og behandles ikke i forskriften. Oppsettsarket i kommunens beregningsmodell knytter satsene til pensjonsordningens type. Laveste sats beskrives som innskuddspensjon med få eller ingen tilleggsprodukter, høyeste sats som ytelses- og hybridordning. Dette er ikke i samsvar med regelverket. Utdanningsdirektoratet oppsummerer i tolkningsuttalelse av 1. juli 2026 (ref. 2026/516): «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, andre produkter og lav egenandel kan gi grunnlag for høyeste sats, og presiserer at valg av prosentsats ikke er knyttet til type pensjonsordning. Pensjonsmodulen i kommunens beregningsmodell er ikke utfylt, og innplasseringen av den enkelte barnehage er dermed ikke dokumentert i høringsgrunnlaget. Vi ber kommunen forankre at valget av prosentsats etter finansieringsforskriften § 14 bygger på barnehagens dokumenterte pensjonsvilkår, med egenandelen i kommunens egne barnehager som sammenligningsgrunnlag. Enkeltvedtak om prosentsats skal fattes innen **31. oktober 2026**, jf. finansieringsforskriften § 1 tredje ledd. Overgangsregelen i § 27 forlenger bare fristen for selve forskriften, til **30. november 2026**.

Dokumentasjonsnivået må bindes i forskriften. Forskriften § 4 fastslår at dokumentasjonen er utarbeidet i samsvar med veileder fra KS og PBL. En henvisning til et dokument kommunen ikke er rettslig bundet av, gir de private barnehagene ingen rettighet og verner ikke dokumentasjonsnivået mot senere svekkelse. Kommunen leverer i år et grunnlag på art- og bilagsnivå med dokumenterte fordelingsnøkler. Vi ber om at nettopp dette nivået forskriftsfestes i tråd med modellforskriften §§ 3 og 9, og om at beregningsmodellen publiseres i redigerbart regnearkformat samtidig med kunngjøringen av høringen og er tilgjengelig i hele høringsperioden.

Adgangen til administrativ justering er for vid. Forskriften § 3 gir adgang til å justere satsene administrativt uten forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 37 fjerde ledd bokstav c, blant annet når nasjonale myndigheter vedtar endringer i lov og forskrift i løpet av tilskuddsåret. Unntaket i bokstav c har et snevert virkeområde. Vi aksepterer at rent tekniske oppdateringer av nasjonalt fastsatte størrelser, som endelig deflator og maksimalpris, skjer administrativt. Realitetsendringer i beregningsgrunnlag eller metode må følge reglene om høring og kunngjøring. Vi ber også om at de endelige beregningene gjøres tilgjengelige for de private barnehagene til kontroll før forskriften vedtas.

Bemannings- og pedagognorm må dokumenteres. Oppfyller de kommunale barnehagene i gjennomsnitt ikke kravet til grunnbemanning i barnehageloven § 26 andre ledd eller norm for pedagogisk bemanning, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd etter finansieringsforskriften § 11. Verken forskriftsutkastet eller høringsnotatet omtaler dette. Vi ber om at normoppfyllelsen for regnskapsåret dokumenteres i beregningsgrunnlaget.

Medvirkning, innsyn og enkeltvedtak bør forskriftsfestes. Utkastet stiller ingen krav til fremtidig høring, til innsyn i grunnlaget eller til innholdet i enkeltvedtakene ut over henvisningen i § 5. Vi ber om bestemmelser etter mønster av modellforskriften §§ 8 til 10: Minst seks ukers høringsfrist med grunnlaget tilgjengelig i hele perioden, skriftlig redegjørelse for hvordan innspill er vurdert, innsynsrett i alle dokumenter som ligger til grunn for satsene, og enkeltvedtak som viser anvendelsen av grunntilskudd, ekstra grunntilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd og opplyser om klageadgang, klagefrist og klageinstans, jf. barnehageloven § 56 og finansieringsforskriften § 22. Kommunen varsler allerede at innspill vil bli systematisert i en innspillmatrise, og vi ber om at denne praksisen forskriftsfestes.

Feil og avvik i dokumentene bør rettes før vedtak. Forskriftsutkastet § 1 oppgir tilskuddsåret som 2007, og hjemmelsfeltet inneholder redigeringsrester i klammeparenteser. Beregningsarket oppgir at ressursavdelingen i Maristien trekkes ut med én åttendedel av kostnaden, mens den underliggende beregningen deler på ni, i samsvar med høringsnotatet. Høringsnotatet beskriver administrasjonspåslaget som 4,7 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter, mens påslaget i beregningen er regnet av samlede direkte driftsutgifter etter fradrag, jf. finansieringsforskriften § 12. Forbeholdslisten i høringsnotatet har tre punkter, mens forskriften § 3 har fire. Forskriften § 1 angir ikrafttredelse 1. januar 2027 uten at kunngjøring er omtalt. Lokale forskrifter kunngjøres i Norsk Lovtidend avdeling II, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c. Forskriften kan ikke tre i kraft før den er vedtatt, og den kan ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort, jf. forvaltningsloven §§ 38 og 39. Vi ber om at forskrift, høringsnotat og beregningsgrunnlag er samstemte før vedtak.

Forslag til konkret ordlyd

Uttrekk og ekstra grunntilskudd (modellforskriften § 4):
«Kommunen kan bare holde utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet dersom utgiftene er knyttet til særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, jf. barnehageloven § 19a andre ledd. Hvert uttrekk skal begrunnes konkret og tallfestes. Holdes utgifter utenfor, fastsettes tilsvarende satser for ekstra grunntilskudd etter finansieringsforskriften § 9. Utgifter som holdes utenfor uten at slik sats fastsettes, skal legges tilbake i beregningsgrunnlaget for grunntilskuddet.»

Dokumentasjon og innsyn (modellforskriften §§ 3 og 9):
«Kommunen skal samtidig med kunngjøringen av høringen publisere det fullstendige beregningsgrunnlaget i redigerbart regnearkformat. Grunnlaget skal vise regnskapstall på art- og linjenivå for KOSTRA-funksjon 201 og 221, anvendte fordelingsnøkler, barnetall og alle korreksjoner med begrunnelse og hjemmelsangivelse. Grunnlaget skal være tilgjengelig i hele høringsperioden. Private barnehager har rett til innsyn i alle dokumenter som ligger til grunn for satsene, uten ugrunnet opphold.»

Pensjonstilskudd (modellforskriften § 7):
«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 valg av prosentsats.»

Innholdskrav til enkeltvedtak (modellforskriften § 10):
«Vedtak om tilskudd til den enkelte private barnehage skal vise beregningen av grunntilskudd, ekstra grunntilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd hver for seg, med angivelse av satser, barnetall og anvendte forutsetninger. Vedtaket skal opplyse om innsynsrett, klageadgang, klagefrist og klageinstans, jf. barnehageloven § 56 og finansieringsforskriften § 22.»

Avslutning

Uttrekkene og fradragene vi har påvist, senker satsene med om lag 11 300 kroner per heltidsplass for barn 0–2 år og 8 600 kroner for barn 3–6 år. Vi ber om at hvert uttrekk gis en hjemmelsangivelse, at uttrekk knyttet til særlige behov i barnegruppen speiles i en sats for ekstra grunntilskudd, og at forskriften utvides til å gi én helhetlig ramme for hele tilskuddet. NHO Geneos modellforskrift gir ferdige bestemmelser for alle punktene over. Vi bistår gjerne kommunen i det videre arbeidet.

Vennlig hilsen
NHO Geneo
Torbjørn Sølsnæs
Bransjedirektør

Vedlegg:
1. *NHO Geneos modellforskrift om driftstilskudd til private barnehager*
2. *NHO Geneos notat med begrunnelser og hjemmelsvurderinger*
3. *Utdanningsdirektoratets brev av 1. juli 2026 med tolkningsuttalelse om innplassering i pensjonstilskuddet (ref. 2026/516)*