Skien kommune

Deres referanse: 26/15266

Oslo, 31. august 2026

Høringssvar – forslag til forskrift om satser for beregning av grunntilskudd til private barnehager i Skien kommune for tilskuddsåret 2027

Innledning

NHO Geneo organiserer private barnehager og avgir med dette høringssvar til Skien kommunes forslag til lokal forskrift om satser for grunntilskudd for tilskuddsåret 2027. Vi har etterregnet hele beregningskjeden i kommunens regneark, fra funksjon 201 og 221 via administrasjonspåslag og deflatorer til vekting, fordeling mellom aldersgruppene og fradrag for foreldrebetaling. Kjeden lar seg reprodusere, og de foreslåtte satsene på 285 493 og 150 356 kroner per heltidsplass følger av de forutsetningene kommunen har lagt inn. Innvendingene våre gjelder forutsetningene.

Kommunen ber særlig om tilbakemelding på om beregningsgrunnlaget og de manuelle korrigeringene er beskrevet tydelig nok til å kunne etterprøves. Svaret er nei. Regnearket viser beløp på art- og linjenivå, men uttrekkene er samlet under grupperingsoverskrifter merket «ikke inkludert», uten at det er oppgitt hvilken hjemmel hvert enkelt uttrekk bygger på. Etterprøvbarhet forutsetter at hjemmelen fremgår, ikke bare beløpet.

Utkastet er en ren satsforskrift for grunntilskuddet. Det samlede tilskuddet består av grunntilskudd, ekstra grunntilskudd, eventuelt tilleggstilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd, jf. barnehageloven §§ 19a til 19c. Hovedinnspillet vårt er at den lokale forskriften bør gi én samlet, forpliktende ramme for hele tilskuddet, slik at medvirkning, etterprøvbarhet, likebehandling og reell klageadgang gjelder alle tilskuddsdelene. Pensjons- og eiendomstilskudd beregnes etter nasjonalt fastsatte satser som en lokal forskrift ikke kan endre, men forskriften kan og bør binde kommunens saksbehandling, skjønnsutøvelse og åpenhet ved anvendelsen av dem. Utkastet bygger gjennomgående på KS/PBLs beregningsmodell og veileder, som etter vår vurdering er for svak til å ivareta private barnehagers økonomi og rettssikkerhet. NHO Geneos modellforskrift følger vedlagt, og vi ber om at den legges til grunn for det videre arbeidet.

Uttrekk og inntektsfradrag uten angitt hjemmel

I beregningsgrunnlaget for funksjon 201 er en rekke beløp holdt utenfor under egne grupperinger: lærlinger 4 426 636 kroner, kommunale moderasjoner 3 948 924 kroner, feilføring 1 861 806 kroner, Trumfkortet 2 043 968 kroner, administrasjon 1 570 192 kroner, barnehagemyndighet 1 169 856 kroner, tap på krav 43 989 kroner, levekårsutsatte statlige midler 34 850 kroner, annet 1 436 kroner og rekomp barnehage med minus 63 929 kroner. I funksjon 221 er ytterligere 322 368 kroner holdt utenfor som feilføring. I tillegg trekkes 5 573 431 kroner fra som «andre tilskudd og refusjoner». Til sammen utgjør dette om lag 20,9 millioner kroner.

Barnehageloven § 19a første ledd bygger på kommunens ordinære driftsutgifter til egne barnehager. Adgangen til å holde utgifter utenfor er avgrenset til utgifter knyttet til særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen etter § 19a andre ledd, og til kommunale satsinger etter finansieringsforskriften § 8. Finansieringsforskriften § 6 hjemler fradrag for den vedtatte foreldrebetalingen. Ut over dette finnes ingen generell adgang til å ta beløp ut av grunnlaget fordi de er ført

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

under en bestemt gruppering. Vi ber om at kommunen for hver enkelt post opplyser hvilken bestemmelse uttrekket eller inntektsfradraget bygger på, og at poster der en slik hjemmel ikke kan anvises, legges tilbake i grunnlaget.

Lærlingutgiftene illustrerer hva dette betyr økonomisk. Lærlinger inngår i den ordinære driften av de kommunale barnehagene, og utgiftene er ordinære driftsutgifter etter § 19a. Legges de tilbake, med administrasjonspåslag og indeksering, øker satsene med om lag 5 930 kroner per heltidsplass for barn under tre år og 3 294 kroner for barn over tre år. Uttrekket for barnehagemyndighet utgjør tilsvarende om lag 1 567 og 871 kroner per heltidsplass.

Vi ber også om at kommunen viser hvilket beløp administrasjonspåslaget er beregnet av. Høringsnotatet opplyser at påslaget utgjør 4,7 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale barnehager, mens regnearket beregner påslaget av summen etter at pensjon, sykelønnsrefusjon, merverdiavgiftskompensasjon og andre tilskudd og refusjoner er trukket ut. Etter finansieringsforskriften § 12 skal påslaget beregnes av det samlede grunntilskuddet før fratrekk av foreldrebetalingen. Beregningsgrunnlaget for påslaget bør fremgå eksplisitt, og det vil øke dersom uttrekkene omtalt over legges tilbake.

Fradraget for kostpenger mangler hjemmel

Modellen trekker 6 369 720 kroner fra beregningsgrunnlaget som kostpenger, beregnet som et kommunalt snitt på 5 013 kroner per barn og indeksregulert. Fradraget fordeles med like store beløp per heltidsplass i begge aldersgrupper og reduserer begge satsene med om lag 5 365 kroner per heltidsplass.

Finansieringsforskriften § 6 andre og tredje punktum hjemler fradrag for den vedtatte foreldrebetalingen for kommunale barnehager, og for maksimalprisen der kommunen har vedtatt høyere betaling. Kostpenger er ikke foreldrebetaling. Kostpenger kommer i tillegg til maksimalprisen etter forskrift om foreldrebetaling, og er verken nevnt i § 6 eller andre steder i finansieringsforskriften som en post som skal trekkes fra beregningsgrunnlaget. Vi ber om at fradraget tas ut, eller at kommunen anviser den bestemmelsen fradraget bygger på.

Uttrekk for styrket tilbud utløser plikt til å fastsette sats for ekstra grunntilskudd

Høringsnotatet opplyser at én av sju avdelinger ved Duestien barnehage har styrket tilbud, og at en sjuendedel av arealkostnadene derfor er trukket ut og gruppert som feilføring. Regnearket viser at uttrekket utgjør 156 785 kroner. I tillegg er 74 305 kroner knyttet til styrket tilbud ved Enggrav skole og barnehage trukket ut under samme gruppering, uten at dette er omtalt i høringsnotatet. Samlet utgjør uttrekkene knyttet til styrket tilbud 231 090 kroner.

Utgifter til styrket tilbud er utgifter knyttet til særlige behov i barnegruppen. Holder kommunen slike utgifter utenfor grunntilskuddet etter barnehageloven § 19a andre ledd, skal kommunen fastsette satser for ekstra grunntilskudd, jf. finansieringsforskriften § 1 første ledd andre punktum og § 9. Utkastet inneholder ingen slik sats. Enten må uttrekket speiles i en sats for ekstra grunntilskudd, eller så må utgiftene inngå i grunntilskuddet. Å klassifisere uttrekket som feilføring endrer ikke dette, med mindre kommunen kan dokumentere at utgiftene i sin helhet tilhører KOSTRA-funksjon 211 og er ført på funksjon 221 ved en feil. Vi ber om at denne dokumentasjonen fremlegges, og at kommunen samtidig dokumenterer at de kommunale barnehagene i gjennomsnitt oppfylte kravet til grunnbemanning og norm for pedagogisk bemanning i 2025, jf. finansieringsforskriften § 11.

Dokumentasjonsbestemmelsen i § 4 bør erstattes av innholdskrav

Utkastet § 4 fastslår at dokumentasjonen er utarbeidet i samsvar med veileder utarbeidet av KS/PBL. En henvisning til en veileder gir ingen rettslig garanti for etterprøvbarhet. Veilederen stiller ikke krav om hjemmelsangivelse per uttrekk, dokumenterte fordelingsnøkler eller begrunnede korreksjoner, og den kan endres uten at forskriften endres. Det avgjørende er hvilke krav forskriften selv stiller til grunnlaget. Vi ber om at henvisningen erstattes av innholdskrav etter mønster av NHO Geneos modellforskrift §§ 3 og 9.

Justeringsadgangen i § 3 er for vid

Utkastet § 3 gir kommunen adgang til å justere satsene administrativt uten forhåndsvarsel, blant annet dersom nasjonale myndigheter vedtar endringer i lov og forskrift som medfører endringer i beregninger av satser. Den siste kulepunktet er åpent og favner også realitetsendringer i beregningsgrunnlag og metode. Forvaltningsloven § 37 fjerde ledd bokstav c gjelder adgangen til å unnlate forhåndsvarsling, og gir ikke hjemmel for å endre en fastsatt forskrift uten vedtak og kunngjøring. Bestemmelsen sier også at satsene formidles til barnehagene og at forskriften oppdateres uten unødig opphold, altså at satsene endres før forskriften endres. En forskrift kan ikke tre i kraft før den er vedtatt, og kan ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort i Norsk Lovtidend avdeling II, jf. forvaltningsloven §§ 38 og 39. Vi ber om at bestemmelsen avgrenses til rent tekniske oppdateringer av nasjonalt fastsatte størrelser, og at endelige beregninger gjøres tilgjengelige for de private barnehagene til kontroll før forskriften vedtas.

Pensjonstilskudd: vedtak innen 31. oktober 2026, og satsvalg basert på vilkår

Verken forskriftsutkastet, høringsnotatet eller høringsbrevet omtaler pensjonstilskuddet. Kommunen skal fatte enkeltvedtak om valg av prosentsats etter finansieringsforskriften § 14 **innen 31. oktober 2026**, jf. § 1 andre ledd. Overgangsregelen i § 27 forlenger bare fristen for selve forskriften til 30. november 2026, og omfatter ikke pensjonsvedtakene. Vi ber om at kommunen innarbeider disse vedtakene i fremdriftsplanen og varsler barnehagene om hvilken dokumentasjon som skal innhentes.

Kommunens regneark knytter de tre prosentsatsene til pensjonsordningens type, slik at innskuddsordninger plasseres lavest og ytelses- og hybridordninger høyest. Dette er ikke i samsvar med gjeldende forståelse av regelverket. Utdanningsdirektoratet konkluderer i tolkningsuttalelse 1. juli 2026 (ref. 2026/516) med 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. Direktoratet viser til at en barnehage med sparesats på sju prosent, AFP, andre produkter og lav egenandel for de ansatte kan innplasseres på høyeste sats. Vi ber om at kommunen forankrer denne metoden i forskriften, og at egenandelen i kommunens egne barnehager brukes som sammenligningsgrunnlag, med barnehagens egen egenandel der denne er høyere.

Medvirkning, innsyn og enkeltvedtak

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 beregningsgrunnlaget 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 hver tilskuddsdel og opplyser om klageadgang, klagefrist og klageinstans. Klageretten følger av barnehageloven § 56 og finansieringsforskriften § 22, men blir først reell når vedtaket viser beregningen. Vi ber også om at NHO Geneo føres opp på kommunens liste over høringsinstanser i senere runder.

Formelle merknader

Hjemmelsfeltet i forskriftsutkastet inneholder uavklarte klammer, både for fastsettelsesdato og for henvisningen til finansieringsforskriften § 27. Hjemmelsfeltet viser videre til barnehageloven §§ 19 og 19a, mens § 5 viser til §§ 19a til 19c. Blir forskriften utvidet til å omfatte hele tilskuddet, bør hjemmelsfeltet vise til §§ 19a til 19c. Vi merker oss også at antall heltidsplasser for barn under tre år er lagt inn manuelt i beregningsmodellen. Vår etterregning mot BASIL-tallene gir samme resultat, men den manuelle inngripen bør dokumenteres i grunnlaget.

Forslag med konkret ordlyd

Ny bestemmelse om beregningsgrunnlag og dokumentasjon, til erstatning for § 4 (modellforskriften §§ 3 og 9):

«Beregningsgrunnlaget skal spesifiseres på art- og linjenivå for KOSTRA-funksjon 201 og 221. For indirekte og sentralt førte kostnader skal fordelingsnøkkelen oppgis og dokumenteres. Hver korreksjon og hvert uttrekk skal begrunnes konkret og angi hjemmelen for uttrekket. Anvendt tellemetode, vekting, deflator og indekstall skal vises. Beregningen skal gjøres tilgjengelig i et format der hvert beregningsledd kan kontrolleres.»

Ny bestemmelse om 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, eller følger av en kommunal satsing etter finansieringsforskriften § 8 som private barnehager kan delta i på likeverdige vilkår. Hvert uttrekk skal begrunnes konkret og tallfestes. Holdes utgifter utenfor etter barnehageloven § 19a andre ledd, skal kommunen fastsette tilsvarende satser for ekstra grunntilskudd etter finansieringsforskriften § 9. Utgifter som holdes utenfor uten at det fastsettes en tilsvarende sats, skal inngå i grunntilskuddet.»

Ny bestemmelse om pensjonstilskudd og eiendomstilskudd (modellforskriften § 7):
«Ved valg av prosentsats for pensjonstilskudd etter finansieringsforskriften § 14 skal kommunen legge de dokumenterte pensjonsvilkårene til den enkelte private barnehagen til grunn, med egenandelen i kommunens egne barnehager som sammenligningsgrunnlag. Har barnehagen høyere egenandel, legges barnehagens egenandel til grunn. Ordningstype er ikke i seg selv avgjørende for valg av prosentsats. Eiendomstilskudd gis etter nasjonal sats, jf. finansieringsforskriften § 13, og enkeltvedtaket skal opplyse om hvilken sats som er anvendt.»

Endring av § 3 og tillegg om høring og enkeltvedtak (modellforskriften §§ 8 og 10):
«Kommunen kan foreta rent tekniske oppdateringer av nasjonalt fastsatte størrelser administrativt. Realitetsendringer i beregningsgrunnlag eller metode følger forskriftens regler om høring, vedtak og kunngjøring. Forslag til satser sendes på høring til alle private barnehager i kommunen med minst seks ukers frist, med beregningsgrunnlaget tilgjengelig i hele perioden, og kommunen redegjør skriftlig for hvordan innspill er vurdert. Enkeltvedtak om tilskudd skal vise anvendelsen av grunntilskudd, ekstra grunntilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd, og opplyse om innsynsrett, klageadgang, klagefrist og klageinstans.»

Avslutning

Forslagene ligger innenfor det regelverket åpner for, og gjør satsene etterprøvbare. Vi ber særlig om at hvert uttrekk og inntektsfradrag begrunnes med konkret hjemmel og at poster uten slik hjemmel legges tilbake i grunnlaget, at fradraget for kostpenger tas ut, at uttrekket for styrket tilbud speiles i en sats for ekstra grunntilskudd, at henvisningen til KS/PBLs veileder erstattes av forskriftsfestede innholdskrav, og at pensjonssatsen forankres i dokumenterte vilkår fremfor ordningstype, med enkeltvedtak **innen 31. oktober 2026**. Forskriften skal være fastsatt innen **30. november 2026**, jf. finansieringsforskriften § 27. NHO Geneos modellforskrift gir ferdige bestemmelser for alle punktene over. Vi bistår gjerne i det videre arbeidet.

Vennlig hilsen
NHO Geneo
Torbjørn Sølsnæs
Torbjørn Sølsnæs
Bransjedirektør

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