Notat

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

Av: Torbjørn Sølsnæs, bransjedirektør i NHO Geneo

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, de nasjonale pensjonsprosentsatsene (5, 8 og 11 prosent), den nasjonale eiendomssatsen eller klageadgangens omfang etter barnehageloven § 56.

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. 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 – ikke størrelsene selv.

Paragrafhenvisninger. Henvisningene til finansieringsforskriften følger den kunngjorte forskriftsteksten (FOR-2026-03-23-454). I kapitlene om tilskudd gjelder § 6 og § 7 grunntilskudd til ordinære barnehager, § 8 utgifter holdt utenfor grunntilskuddet, § 9 ekstra grunntilskudd, § 10 ekstra grunntilskudd for nye krav, § 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.

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 erstatter ikke pliktbestemmelsen om likeverdig behandling som tidligere lå i barnehageloven § 19 – en gjeninnføring av den krever lovendring – men den 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. Stiller kommunen nye krav som ikke er dekket av grunntilskuddet, skal det gis ekstra grunntilskudd, jf. modellens § 4 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, og – det sentrale nye grepet – 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 manipulasjonsrisikoen i systemet er at kommunen holder sine dyreste barnehager utenfor grunnlaget og dermed senker gjennomsnittssatsen til private barnehager. Modellens § 4 setter hovedregelen til at alle ordinære kommunale barnehager inngår. Uttrekk tillates bare på det snevre lovbestemte grunnlaget i barnehageloven § 19 a andre ledd (særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen), og skal begrunnes konkret per barnehage eller utgiftslinje.

Streng speilingsplikt. Det bærende grepet er at enhver utgift som holdes utenfor grunntilskuddet, skal speiles i en tilsvarende sats for ekstra grunntilskudd etter finansieringsforskriften § 9. Utgifter som holdes utenfor uten at slik sats fastsettes, skal inngå i grunntilskuddet (§ 4 tredje ledd siste punktum). Uttrekk kan dermed aldri brukes til å senke gjennomsnittssatsen uten kompensasjon: enten kompenseres uttrekket gjennom ekstra grunntilskudd til private barnehager i tilsvarende situasjon, eller så faller utgiften tilbake i grunnlaget.

Høring og medvirkning

Modellens § 8 bygger inn høring etter forvaltningsloven § 37 med 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 presisering av høringsplikten.

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, § 9 standardiserer hva forskriften selv skal vise (regnskapsår, utgiftsposter, uttrekk med 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.

Rettsikkerhet 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 etter barnehageloven § 56, og kommunen skal opplyse om klageadgang, klagefrist og klageinstans.

Selve satsforskriften er ikke gjenstand for individuell klage, men 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 og ikke bare formell.

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»*. Forskriftens merknader presiserer at kommunen skal innhente dokumentasjon om avtalevilkårene, og at egenandelen i kommunens egne barnehager skal legges til grunn i vurderingen; har den private barnehagen høyere egenandel, legges barnehagens egenandel til grunn. Kriteriet i forskriften er altså vilkårene – ikke 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 ordningstype – innskudd, hybrid eller ytelse – er ikke i seg selv avgjørende. 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 ikke at all innskuddspensjon skal ha 11 prosent, men at innskuddsordninger ikke kan utelukkes kategorisk fra noen sats. 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 – en innlåsingseffekt forskriften ikke gir grunnlag for.

Innplasseringen skjer i enkeltvedtak innen 31. oktober, som skal begrunnes og kan påklages.

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 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 naturlig kan plasseres på høyeste sats, 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. barnehageloven §§ 19 a til 19 c og finansieringsforskriften § 1. Andre ledd bygger på kravene i barnehageloven §§ 1, 2, 25 og 26 og på finansieringsforskriften § 10 om ekstra grunntilskudd for nye krav.

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 kommunale krav pålegges 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: Grunntilskuddet beregnes ut fra ordinære driftsutgifter i kommunale barnehager med lovbestemte fratrekk, med det siste tilgjengelige kommuneregnskapet som grunnlag, jf. finansieringsforskriften §§ 6 og 7.

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.

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 hører til det nasjonale sporet, jf. punkt 3.8.

Hva det verner mot

Kunstig nedjustering av kommunens egne kostnader, skjulte korreksjoner og kostnader som forsvinner i aggregerte poster.

§ 4 Utgifter holdt utenom grunntilskuddet og ekstra grunntilskudd

Hjemmelsgrunnlag

Barnehageloven § 19 a andre ledd og finansieringsforskriften § 8 (utgifter holdt utenfor) og § 9 (ekstra grunntilskudd).

Begrunnelse

Setter hovedregelen til at alle ordinære kommunale barnehager inngår, og begrenser uttrekk til det snevre lovbestemte grunnlaget med krav om konkret begrunnelse per

uttrekk. Den strenge speilingsplikten i tredje ledd innebærer at ethvert uttrekk enten kompenseres gjennom ekstra grunntilskudd til private barnehager i tilsvarende situasjon, eller faller tilbake i grunntilskuddet. Dette operasjonaliserer likebehandlingen: uttrekk kan ikke senke satsen til private barnehager uten en motsvarende kompensasjonsmekanisme.

Hva det verner mot

Svekkelse av formålet i barnehageloven § 19, formål om likebehandling, ved at kommunen holder sine dyreste barnehager utenfor grunnlaget og dermed senker gjennomsnittssatsen uten konsekvens.

§ 5 Satsene

Hjemmelsgrunnlag

Finansieringsforskriftens regler 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.

Begrunnelse

Gjengir den fastsatte satsstrukturen slik at modellen er direkte anvendelig. Kronesatsene legges i vedlegg til forskriften.

Hva det verner mot

Feil satsstruktur og uklar differensiering mellom barnehagetyper.

§ 6 Indeksering

Hjemmelsgrunnlag

Finansieringsforskriftens regler om indeksregulering av satsgrunnlaget med kommunal deflator fra regnskapsår til tilskuddsår.

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.

Notat

§ 7 Pensjonstilskudd og eiendomstilskudd

Hjemmelsgrunnlag

Barnehageloven §§ 19 b og 19 c. Finansieringsforskriften § 14 (prosentsatser til beregning av pensjonstilskudd, med merknadenes presisering av egenandelen som sammenligningsgrunnlag), § 15 (søknadsordningen for pensjonstilskudd), § 16 (særregelen for barnehager med historiske forpliktelser til offentlig tjenestepensjon) og § 13 (eiendomstilskudd etter nasjonal sats). Innplassering på prosentsats skjer i enkeltvedtak innen 31. oktober, jf. finansieringsforskriften § 1 andre og tredje ledd, med begrunnelsesplikt og klagerett etter forvaltningsloven.

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 ordningstype ikke i seg selv er avgjørende. Dette er en presisering av § 14, ikke et avvik fra den: Forskriftens kriterium er pensjonsvilkårene, og merknadenes eneste uttrykkelige sammenligningsstørrelse er egenandelen. 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 og plikt til å forelegge forskrifter for berørte, med Utdanningsdirektoratets presisering om minimum seks ukers høringsfrist.

Begrunnelse

Presiserer hvordan høringsplikten skal oppfylles for å gi reell – ikke bare formell – 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.

Begrunnelse

Standardiserer hva forskriften skal vise – fra regnskapsår og utgiftsposter via uttrekk 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 etter barnehageloven § 56.

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 – grunnlaget for en reell klageadgang. Bestemmelsen klargjør samtidig at satsforskriften ikke er gjenstand for individuell klage, men 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 om frist for fastsettelse og kunngjøring – utgangspunktet er 31. oktober året før tilskuddsåret, med overgangsfrist 30. november 2026 for tilskuddsåret 2027 – samt forvaltningsloven § 38 om kunngjøring i Norsk Lovtidend.

Begrunnelse

Knytter høringsperioden til kunngjøringsfristen, slik at reell medvirkning og rettidig kunngjøring kan forenes.

Hva det verner mot

At høring nedprioriteres med henvisning til tidspress mot fristen.