SKIEN KOMMUNE

Vår ref. 26/15266 - 2
Saksbehandler Kjetil Steien
Dato 19.08.2026

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Utvalg for oppvekst	
	Bystyret	

Fastsetting av forskrift om satser for grunntilskudd for private barnehager 2027

Kommunedirektørens innstilling

1. Forskrift om satser for grunntilskudd til private barnehager 2027 vedtas som vedlagt.
2. Forskriften kunngjøres i Norsk Lovtidend og gjelder for tilskuddsåret 2027.

Bakgrunn for saken

Tilskudd til private barnehager er delt opp i tre deler som består av:

- Driftstilskudd (grunntilskudd) beregnes på grunnlag av kommunale barnehagers driftsutgifter per barn, jf. barnehageloven § 19a.
- Pensjonstilskudd, beregnes med utgangspunkt i den enkelte barnehages lønnsgrunnlag, antall årsverk og en fastsatt prosentsats basert på avtalevilkårene til den enkelte barnehage, jf. barnehageloven § 19b.
- Eiendomstilskudd, er en nasjonal sats som fastsettes av Kunnskapsdepartementet, jf. barnehageloven § 19c.

Ny forskrift 23. mars 2026 nr. 454 om finansiering av private barnehager (finansieringsforskriften) innfører krav om at kommunen skal fastsette satsene for beregning av grunntilskudd til private barnehager i lokal forskrift. Tidligere ble tilskuddssatsene fastsatt gjennom enkeltvedtak. Pensjonstilskudd og Eiendomstilskudd skal ikke fastsettes i lokal forskrift, men gjennom enkeltvedtak jf. barnehageloven § 19b og 19c.

Etter finansieringsforskriften § 1 skal kommunen gi forskrift om satser for beregning av grunntilskudd etter forskriftens § 6 (ordinære private barnehager), § 17 første ledd (private familiebarnehager) og § 18 første ledd (private åpne barnehager). Forskriften om satsene skal årlig fastsettes innen 31. oktober året før tilskuddsåret, men i innføringsåret er fristen forlenget til 30.11.2026. For ordinære private barnehager skal kommunen fastsette én sats for barn under tre år og én sats for barn over tre år.

Saken gjelder satsene for grunntilskudd for tilskuddsåret 2027. Forslaget til forskrift har vært sendt på høring etter forvaltningsloven § 37. Etter vedtak skal forskriften kunngjøres i Norsk Lovtidend i samsvar med forvaltningsloven § 38.

Saksfremstilling
Barnehageloven § 19a regulerer kommunens plikt til å gi grunntilskudd til private barnehager. Grunntilskuddet til private ordinære barnehager beregnes med utgangspunkt i kommunens ordinære driftsutgifter i tilsvarende kommunale barnehager, med de avgrensningene, fradragene og påslagene som følger av barnehageloven og finansieringsforskriften. Grunnlaget for beregningen er det siste tilgjengelige kommuneregnskapet, som for denne beregningen er kommuneregnskapet for 2025.

Rettslig grunnlag:

- Barnehageloven §§ 19 og 19a, regulerer retten til tilskudd og beregning av grunntilskuddet
- Finsieringsforskriften § 1 pålegger kommunen å fastsette satsene for grunntilskudd og eventuelt ekstra grunntilskudd i lokal forskrift
- Forvaltningsloven §§ 37-40 gjelder for utredning, høring, formkrav og kunngjøring.

Grunntilskuddet skal beregnes ut fra ordinære driftsutgifter i kommunale barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter, arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter og utgifter som dekkes av andre tilskudd enn rammetilskuddet til kommunen og pålagte kommunale egenandeler knyttet til slike tilskudd. Grunnlaget for beregningen er det siste tilgjengelige kommuneregnskapet. Etter gjennomført beregning og vurdering av innspillene gitt i høringen, har kommunen kommet fram til følgende satser for grunntilskudd til ordinære private barnehager:

Barn 0 - 2 år: 287 932,-

Barn 3 - 6 år: 151 690,-

Etter barnehageloven § 19a andre ledd kan kommunen holde enkelte barnehager utenfor beregningsgrunnlaget, enten som følge av at barnehager har særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen. I slike tilfeller skal private barnehager som har tilsvarende særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen motta et ekstra grunntilskudd. Den lokale forskriften må i slike tilfeller også fastsette tilskuddssatser for ekstra grunntilskudd. Kommunen har etter en vurdering ved satsberegningen for tilskuddsåret 2027, ikke holdt noen av de kommunale barnehagene utenfor beregningsgrunnlaget etter hjemmelen i § 19a andre ledd. Det er derfor ikke fastsatt tilskuddssatser for ekstra grunntilskudd i forskriften for 2027.

Beregningsmåten for grunntilskudd videreføres i hovedsak som i tidligere regelverk. Den sentrale endringen er at de kommunale satsene nå skal fastsettes i lokal forskrift, i stedet for gjennom enkeltvedtak. Beregningen er gjennomført med utgangspunkt i KS/PBL sin beregningsmodell med tilhørende veileder.

I brev datert 8. oktober 2026 har (KD) svart på en henvendelse fra (PBL). PBL har anført at departementets veiledning om administrasjonspåslaget innebærer en annen forståelse av regelverket enn tidligere forståelse og etablert praksis. Departementet er ikke enig i at tilføyelsen i veiledningen til finansieringsforskriften § 12 innebærer en endring av departementets tidligere forståelse av regelverket. Tilføyelsen er ment å presisere hvordan bestemmelsen skal forstås, og gi veiledning til kommuner og statsforvaltere i praktiseringen av regelverket. KD presiserer at administrasjonspåslaget skal dekke både sektoravhengige og sektoruavhengige administrasjonsutgifter. Departementet viser i denne sammenhengen til kostnadspostene som lå til grunn for BDOs vurdering av administrasjonspåslaget i rapporten «Alternative finansieringsmodeller for driftstilskudd til private barnehager» fra 2023.

Departementets presisering kom etter at beregningsgrunnlaget og forskriftsforslaget hadde vært på høring, og er en avklaring av regelverket som kommunen må legge til grunn. Kommunedirektøren har på denne bakgrunn gjennomgått beregningsgrunnlaget og trukket ut kostnader som, i tråd med departementets avklaring, skal dekkes gjennom administrasjonspåslaget. Uttrekket utgjør totalt 746 059 kroner og hindrer at de private barnehagene kompenseres for de samme kostnadene både gjennom grunntilskuddet og administrasjonspåslaget. Brevet fra KD og en oversikt over kostnadene som er trukket ut, følger som vedlegg til saken.

Tilskuddet til den enkelte private barnehage skal fortsatt fastsettes ved enkeltvedtak etter barnehageloven og finansieringsforskriften § 3. Vedtaket om tilskudd vil ha klageadgang jf. finansieringsforskriften § 22 og forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Regelendringen om å fastsette satser i lokal forskrift vil i seg selv ikke bety endringer i kommunens utgifter for tilskudd til private barnehager. Variasjoner i omfang av tilskudd til private barnehager vil naturlig forekomme som følge av endringer i kommunens driftsutgifter for egne barnehager (grunnlag for satsberegningen) og antall barn i private barnehager.

Skien kommune driver ikke kommunale familiebarnehager eller kommunale åpne barnehager. Tilskudd til private familiebarnehager og private åpne barnehager gis derfor etter de nasjonale satsene som gjelder jf. finansieringsforskriften §§ 17 og 18. Satsene for grunntilskudd for familie- og åpne barnehager er derfor ikke en del av den lokale forskriften.

Høring

Forslaget til lokal forskrift ble sendt på høring i perioden 30. juni til 31. august 2026. Det ble gjennomført eget høringsmøte med de private barnehagene 14. august 2026. Høringen ble også publisert på kommunens nettside og var åpen for alle. Kommunen har mottatt 8 høringsinnspill og følgende har latt seg høre:

- Private Barnehagers Landsforbund (PBL)
- Espira Gruppen AS
- NHO Geneo
- Læringsverkstedet AS
- Gulset og Skotfoss sokn (Lillefot barnehage)
- Barnehagen Gregorius AS
- Skauen kristelige barnehage AS
- Kapitelberget natur- og kulturbarnehage SA

Alle høringsinnspillene er i sin helhet lagt ved saken. Høringsinnspillene er også vurdert i egen innspillsmatrise. I matrisen er likelydende innspill gruppert og besvart samlet. Matrisen synliggjør tematisk hva innspillene omhandler, hvem som har gitt innspill på temaet, kommunens vurdering av innspillene og kommunens konklusjon på innspillene.

Innspillsmatrisen ligger i sin helhet som vedlegg til saken og hovedpunktene gjengis her:

Flere innspill omhandler direkte føring av kostnader som ikke ligger inne i beregningsgrunnlaget. Dette gjelder punkt 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 og 13 i innspillsmatrisen. Etter ny vurdering av om kostnadene er håndtert riktig etter regelverket, er følgende innspill tatt til følge:

Punkt 9 i innspillsmatrisen om uttrekk for arealkostnader på ressursavdelingen i Duestien barnehage på 231 090, har kommunen gått gjennom uttrekket på nytt. Etter ny gjennomgang korrigeres uttrekket fra 231 090 til 215 976. Differansen på 15 114,- legges inn i beregningsgrunnlaget.

Punkt 12 i innspillsmatrisen omhandler spørsmål om investering eller vedlikehold på lekeapparater og uteområder. Punktene er drøftet med BDK og Eiendomsavdelingen som er ansvarlig for arbeidet på de forholdene det er gitt innspill på. Etter en ny gjennomgang av alle punktene ble det avdekket en feilføring på reparasjon av en huske i Granåsen barnehage.

Kostnaden på 1 940,- skulle vært ført på drift og legges inn i beregningsgrunnlaget. De resterende punktene er vurdert som investering og er forklart i innspillsmatrisen.

Punkt 13 i innspillsmatrisen omhandler kostanden om biler til FDV og renhold. Etter en ny gjennomgang støtter kommunedirektøren Espira sitt innspill om at kostnaden, som tilfredsstiller kriteriene for kontering i investeringsregnskapet, i denne sammenhengen hører til grunnlaget for beregning av tilskuddssats til private barnehager. Beløpet på 608 095,- legges inn i beregningsgrunnlaget.

Etter en ny gjennomgang av innspillene knyttet til føring av direkte kostnader, ble det avdekt 3 feilføringer på til sammen 625 149,-. Beløpet er lagt inn i beregningsgrunnlaget. Gjennomgangen viste videre at de resterende beløpene det ble gitt innspill på, er riktig trukket ut av beregningsgrunnlaget. Begrunnelsene er gitt i innspillsmatrisen og er etter kommunedirektørens vurdering i tråd med barnehageloven § 19a.

Endringer som er gjennomført etter høringen og KD sitt brev, har medført at satsen for grunntilskudd for store barn er endret fra 150 356,- til 151 690,- og små barn fra 285 493,- til 287 932,-.

Flere innspill omhandler reell økonomisk likebehandling, utvikling av satsene og økonomiske konsekvenser. Dette gjelder punkt 2, 4, og 14 i innspillsmatrisen. Kommunedirektørens vurdering er at satsene for grunntilskudd er beregnet i henhold til regelverket. Kommunens kostnader for kommunal barnehagedrift fra kommuneregnskapet 2025, deflatorjustering fastsatt i statsbudsjettet, og en beregning gjennomført i henhold til barnehageloven § 19a første ledd, er direkte medvirkende til hvordan satsene utvikler seg og nivået for tilskuddssatsene. Kommunedirektørens vurdering er at likebehandlingsprinsippet etter barnehageloven er oppfylt ved korrekt anvendelse av regelverket for beregning av satser for grunntilskudd.

Innspillsmatrines punkt 14 og 15 omhandler pensjon. Pensjonstilskuddet gis gjennom eget enkeltvedtak etter barnehageloven § 19b og finansieringsforskriften § § 14 og 15. Det fremgår tydelig av finansieringsforskriften at lokal forskrift om tilskuddssatser ikke omhandler pensjonstilskuddet, og innspillene er derfor ikke tatt inn i forskriften. Innspillet om valg av prosentsats og frist for vedtak vil bli ivaretatt gjennom prosess for vedtak om pensjonstilskudd.

Innspillsmatrisens punkt 20 om dokumentasjon av bemannings- og pedagognormen er tatt til følge. Kommunale barnehager innfridde kravene til pedagognorm og bemanningsnorm i 2025, og utløser derfor ikke kravet til ekstra grunntilskudd. Dokumentasjonen ligger som vedlegg til saken.

Det er gitt et innspill som ber kommunen vurdere tilskudd utover nivået som følger av det nasjonale regelverket, inkludert pensjon. Administrasjonen viser til at formålet med den lokale forskriften er å fastsette satser for grunntilskudd beregnet etter barnehageloven § 19a og finansieringsforskriften. Innspillets forslag om høyere finansiering og bedre pensjonsdekning går utover rammen for denne satsberegningen og den lokale forskriften. Kommunen har adgang til å gi tilleggstilskudd etter barnehageloven § 19 a fjerde ledd, men dette må i tilfelle vurderes som en særskilt politisk og budsjettmessig prioritering. En slik vurdering må også omfatte likebehandling mellom kommunale og private barnehager.

NHO Geneo og Læringsverkstedet AS, med sin støtte til NHO Geneo sitt høringssvar, ber kommunen om å benytte NHO Geneo sin modellforskrift i fastsetting av tilskuddssatser. Denne modellforskriften inneholder bestemmelser om beregningsgrunnlag, dokumentasjonskrav, pensjons- og eiendomstilskudd, medvirkning ved endringer og innhholdskrav til enkeltvedtakene. Store deler av modellen gjentar det som allerede følger av nasjonalt regelverk. Å forskriftsfeste dette lokalt gir ingen merverdi, men skaper risiko for at den lokale forskriften kommer i utakt med det nasjonale regelverket ved senere endringer. De prosessuelle reglene følger av forvaltningsloven, barnehageloven, offentlighetsloven og finansieringsforksriften, og bør derfor ikke inngå i den lokale forskriften. Modellforskriften inneholder mer enn det finansieringsforksriften § 1 sier at den lokale forskriften skal

inneholde. Kommunedirektøren følger KS' anbefaling som fraråder å benytte denne modellforskriften. Skien kommune vil fortsette å benytte beregningsmodellen og malen til forskrift som er utarbeidet i samarbeid mellom KS og PBL.

Vurdering av barnets beste

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i avgjørelser som gjelder barn, jf. barnehageloven § 3. Forskriften berører barn indirekte ved at den fastsetter økonomiske rammevilkår for private barnehager. Saken gjelder en regelbundet fastsettelse av tilskuddssatser på systemnivå, og det er ikke identifisert særskilte negative konsekvenser for enkeltbarn eller grupper av barn. Kommunedirektøren vurderer på denne bakgrunn at hensynet til barnets beste er ivaretatt.

Effekten av saken

Perspektiv	Negativ	Nøytral	Positiv	Ikke relevant
Konsekvens for klima på kort og lang sikt				x
Konsekvens for miljøet på kort og lang sikt				x
Økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv		x		
Konsekvens for folkehelsen				x

Kravet om å fastsette tilskuddssatsene i lokal forskrift endrer i seg selv ikke beregningsmåten eller kommunens plikt til å finansiere private barnehager. Dette medfører ingen ny kostnad for kommunen, og økonomiske konsekvenser følger av satsnivået og antall heltidsplasser i de private barnehagene gjennom tilskuddsåret.

Kommunedirektørens vurdering og konklusjon
Kommunedirektøren vurderer at satsene for grunntilskudd for 2027 er beregnet i samsvar med barnehageloven og finansieringsforskriften. Beregningen bygger på kommunens regnskap for 2025 og forutsetningene som fremgår av beregningsdokumentasjonen. Forskriftsforslaget fastsetter satser for private ordinære barnehager. Ettersom Skien kommune ikke driver egne kommunale familiebarnehager eller åpne barnehager, skal nasjonale satser benyttes for private barnehager i disse kategoriene. Kommunen har ikke holdt kommunale barnehager utenfor beregningsgrunnlaget etter barnehageloven § 19 a andre ledd. Det er derfor ikke grunnlag for å fastsette satser for ekstra grunntilskudd.

På denne bakgrunn anbefaler kommunedirektøren at forskriften vedtas med ikrafttredelse 1. januar 2027.

Referanser
Forskrift om finansiering av private barnehager (finansieringsforskriften)
Barnehageloven

Forvaltningsloven

Vedlegg
Dokumentasjon pedagog- og bemanningsnorm i kommunale barnehager 2025
Høring -Forslag til lokal forskrift om satser for grunntilskudd for private barnehager i Skien 2027
Høringsbrev - forslag til lokal forskrift om satser for beregning av grunntilskudd til private barnehager i Skien kommune 2027

Høringsnotat - forslag til lokal forskrift om satser for beregning av grunntilskudd til private barnehager i Skien kommune 2027
Høringsinnspill PBL
Høringsinspill Espira Gruppen AS
Espira Gruppen AS Vedlegg 1 Eigersund_120925_Svar på klage - Statsforvalter
Espira Gruppen AS Vedlegg 2 Gjesdal kommune_Svar_Statsforvalter
Espira Gruppen AS Vedlegg 3 Lillestrøm, Vedtak fra Statsforvalter 050126 - delvis medhold
Espira Gruppen AS Vedlegg 4 Sandnes, Statsforvalter, Svar på klage - tilskuddssatser - kommunalt tilskudd til private barnehager
Høringsinnspill Læringsverkstedet AS
Høringsinnspill Barnehagen Gregorius AS
Høringsinnspill Gulset og Skotfoss sokn
Høringsinnspill Kapitelberget Natur- og kulturbarnehage SA
Høringsinnspill Skauen kristelige barnehage
Høringsinnspill NHO Geneo
Høringsinnspill 2 NHO Geneo
NHO Geneo Vedlegg 1 Notat - Begrunnelse og hjemmelsvurdering til NHO Geneos modellforskrift
NHO Geneo Vedlegg 2 - Udir brev av 1 juli 20 Tolkning innplassering på pensjonssats, ref forskrift om finansiering av private barnehager
NHO Geneos modellforskrift for tilskudd til private barnehager i kommunene
Innspillsmatrise høringsinnspill lokal forskrift om grunntilskudd 2027 Skien kommune
KD svarbrev PBL
Vedlegg - administrasjonskostnader som er trukket ut av beregningsgrunnlaget
Beregningsgrunnlaget av sats for grunntilskudd til private barnehager 2027
Lokal forskrift om satser for grunntilskudd til private barnehager i Skien kommune for tilskuddsåret 2027