



STORTINGET

Representantforslag 318 S

(2025–2026)

fra stortingsrepresentantene Simen Velle, Lill Harriet Sandaune, Line Marlene Haugen og Joakim Myklebost Tangen

Dokument 8:318 S (2025–2026)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Simen Velle, Lill Harriet Sandaune, Line Marlene Haugen og Joakim Myklebost Tangen om å styrke private barnehagers medvirkning, klageadgang og rettssikkerhet gjennom konkrete endringer i finansieringsforskriften

Til Stortinget

Bakgrunn

Stortinget vedtok i juni 2025 nye regler om finansiering av private barnehager, jf. Innst. 510 L (2024–2025) og Lovvedtak nr. 102 (2024–2025). De nye §§ 19, 19 a, 19 b og 19 c i barnehageloven trer i kraft 1. august 2026. Stortingets flertall la til grunn at det nye systemet skal sikre forutsigbare rammevilkår og en sunn og bærekraftig økonomi, at driftstilskudd, pensjon og eiendom skal ses i sammenheng, og at kommunens tilskuddsvedtak skal være «i tråd med de forvaltningsrettslige kravene som gjelder ved enkeltvedtak», jf. flertallsinnstillingen og «Avtale om styring og finansiering av barnehager» av 14. november 2024.

Regjeringen kunngjorde forskrift 23. mars 2026 nr. 454 om finansiering av private barnehager (finansieringsforskriften) den 23. mars 2026, og har i revidert nasjonalbudsjett (RNB) 2026 redegjort for oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak om pensjon og eiendom. Forskriftens hovedstruktur er at den enkelte kommune fastsetter satsene for grunntilskudd, ekstra grunntilskudd og tilleggstilskudd i lokal forskrift, at pensjonstilskuddet utmåles etter en prosentsats kommunen vel-

ger for den enkelte private barnehage, og at eiendoms-tilskuddet utmåles etter en nasjonal flat sats.

Forslagsstillerne mener at forskriften og oppfølgingen i RNB 2026 ikke realiserer intensjonen bak Stortingets vedtak. Innenfor det handlingsrommet lovvedtaket gir, har Kunnskapsdepartementet valgt løsninger som svekker private barnehagers medvirkning, kontradiksjon, klageadgang og rettssikkerhet. Disse valgene er ikke nødvendige for å gjennomføre lovvedtaket.

Endringene som foreslås nedenfor, ligger innenfor forskriftshjemlene i barnehageloven § 19 a åttende ledd, § 19 b tredje og femte ledd, § 19 c og § 57 fjerde ledd, og krever ikke lovendring. Forslagsstillerne mener Stortinget i vedtak i denne saken bør formulere konkrete forskriftsformuleringer. Erfaringen fra oppfølgingen av tidligere anmodningsvedtak viser at regjeringens tolkningsrom er stort nok til å se bort fra det Stortingets flertall faktisk ønsker. Ferdig formulert forskriftstekst gir regjeringen et entydig mandat.

Hvorfor forskriften må endres

PRIVAT SEKTOR ER SKJØVET UT AV MEDVIRKNING FØR LOKALE SATSER FASTSETTES

Kjernen i tilskuddsberegningen flyttes til lokal forskriftskompetanse, men finansieringsforskriften regulerer ikke hvordan private barnehager skal medvirke før kommunen vedtar satsforskriften. Forvaltningsloven § 37 gjelder, og Utdanningsdirektoratet har bekreftet at kommunene må sende forslag til satsforskrift på høring med minst seks ukers frist. Praksis viser at høringsplikten ikke alltid oppfylles på en måte som gir reell medvirkning. Uten konkrete krav til høring, dokumentasjon og behandling av innspill står private barnehager uten

reell innflytelse på den forskriften som direkte avgjør deres økonomi.

KLAGEADGANGEN TAPPES FOR INNHOLD

Forskrifter er ikke enkeltvedtak og kan ikke påklages individuelt. Når satsfastsettelsen flyttes fra enkeltvedtak til lokal forskrift, forsvinner i praksis muligheten til å få prøvet om beregningsgrunnlaget er korrekt anvendt overfor den enkelte barnehage. Dette kan avhjelpes ved å pålegge kommunen å fatte enkeltvedtak som dekker hele tilskuddsberegningen, og ved å presisere at klageadgangen etter barnehageloven § 12 omfatter anvendelsen av satsene overfor den klagende barnehage – i tråd med flertallets uttrykkelige forutsetning om at tilskuddsvedtakene skal følge de forvaltningsrettslige kravene som gjelder ved enkeltvedtak.

KOMMUNENS VALG AV PENSJONSSATS ER OVERLATT TIL SKJØNN UTEN REELLE KRAV

Kommunen velger fritt mellom satsene 5, 8 og 11 prosent for den enkelte private barnehage, uten krav om at barnehagen høres før vedtaket, at barnehagens dokumenterte pensjonsutgifter de tre siste årene vurderes, eller at valget begrunnes konkret. Resultatet er en skjønnsbestemmelse som er svært vanskelig å overprøve. Stortingets forutsetning om at den enkelte barnehage skal få godt dekket sine faktiske pensjonsutgifter over tid, kan da ikke realiseres.

SØKNADSORDNINGEN FOR PENSJON ER KALIBRERT UTENFOR VIRKELIGHETEN

Etter forskriften § 15 kan barnehagen først søke når dokumenterte pensjonsutgifter har oversteget mottatt pensjonstilskudd med mer enn fem prosent i gjennomsnitt over de tre siste årene, deknningen gjelder bare den delen av merutgiften som overstiger fem prosent, og kommunens dekningsplikt er oppad begrenset til 13 prosent av gjennomsnittlig pensjonsgivende lønn i barnehagen. Telemarksforskings tall for 2023–2025 viser at kommunale pensjonskostnader ligger på 17–23 prosent av lønn. Pensjonskostnadene er reelle, avtalebaserte forpliktelser, ikke et resultat av barnehagens egne valg. Ordningen dekker dermed ikke sektorens reelle pensjonskostnader, og svarer ikke på Stortingets gjentatte anmodningsvedtak om en ordning som dekker reelle og dokumenterte pensjonsutgifter.

ANVENDELSEN AV EIENDOMSTILSKUDDET ER IKKE ETTERPRØVBAR FOR DEN ENKELTE BARNEHAGE

Eiendomstilskuddet utmåles etter en nasjonal sats per heltidsplass fastsatt av departementet. Selve satsni-

vået er ikke gjenstand for prøving, fordi Stortinget har lagt til grunn at modellen skal ha samme provenynivå som dagens kapitaltilskudd. Det som derimot avgjør den enkelte barnehages eiendomstilskudd – beregningen av antall heltidsplasser, indekseringen av satsen og ny beregning ved store aktivitetsendringer i barnetallet – fastsettes i dag uten krav om et begrunnet og påklagbart enkeltvedtak. Forslagsstillerne mener kommunen bør pålegges å treffe et begrunnet enkeltvedtak om eiendomstilskuddet for hver barnehage, slik at anvendelsen av satsen kan etterprøves og påklages på linje med de øvrige tilskuddskomponentene.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

1. Stortinget ber regjeringen tilføye ny § 1 a i forskrift 23. mars 2026 nr. 454 om finansiering av private barnehager (finansieringsforskriften), med følgende ordlyd:

§ 1 a. Medvirkning fra private barnehager ved fastsettelse av forskrift om satser

Før kommunen fastsetter eller endrer forskrift om satser for grunntilskudd og ekstra grunntilskudd etter § 1, skal kommunen sende utkast til forskrift på høring til alle private barnehager i kommunen. Utkastet skal omfatte forslag til satser, satsgrunnlag, beregninger og en redegjørelse for de forutsetninger som er lagt til grunn, herunder hvilke utgifter som er holdt utenfor grunntilskuddet etter § 8 og barnehageloven § 19 a andre ledd.

Bestemmelsen gjelder ikke for kommuner som etter forskriften skal benytte de nasjonale satsene fastsatt av departementet ved tildeling av grunntilskudd, jf. at disse ikke fastsetter lokal forskrift om satser.

Høringsfristen skal være minst seks uker. Dokumentasjon som ligger til grunn for satsene, herunder kommuneregnskap, korrigeringer og avgrensninger, skal være tilgjengelig for høringsinstansene i hele høringsperioden.

Kommunen skal redegjøre skriftlig for hvordan høringsinnspill fra private barnehager er vurdert. Redegjørelsen skal følge forskriften som vedlegg eller publiseres samtidig med at forskriften kunnngjøres.

Stortinget ber regjeringen innarbeide endringene i forskriften så raskt som mulig, og senest i tilstrekkelig tid til at de får virkning for tilskuddsåret 2027.

2. Stortinget ber regjeringen tilføye nye fjerde og femte ledd i finansieringsforskriften § 1, med følgende ordlyd:

Den kommunale forskriften om satser for grunntilskudd og ekstra grunntilskudd skal vise (a) hvilket regnskapsår som ligger til grunn for satsene, (b) hvilke utgiftsposter i kommuneregnskapet som inngår i satsgrunnlaget, (c) hvilke utgifter som er holdt utenfor grunntilskuddet, jf. § 8, og begrunnelsen for dette, (d) hvilken indeksering som er anvendt, og (e) en redegjørelse for hvordan høringsinnspill etter § 1 a er vurdert.

Manglende oppfyllelse av kravene i fjerde ledd kan gjøres gjeldende som klagegrunn etter § 3 a tredje ledd og barnehageloven §12 i klage over enkeltvedtak om tilskudd som er fattet med utgangspunkt i forskriften.

Stortinget ber regjeringen innarbeide endringene i forskriften så raskt som mulig, og senest i tilstrekkelig tid til at de får virkning for tilskuddsåret 2027.

3. Stortinget ber regjeringen tilføye ny § 3 a i finansieringsforskriften, med følgende ordlyd:

§ 3 a. Enkeltvedtak om tilskuddssats

Når kommunen fastsetter forskrift om satser etter § 1, skal kommunen fatte enkeltvedtak overfor den enkelte private barnehage om hvilke satser som er lagt til grunn for tilskuddet til denne barnehagen, og hvordan satsene er anvendt i den konkrete tilskuddsberegningen.

Vedtaket skal vise (a) det samlede tilskuddet barnehagen får, fordelt på grunntilskudd, ekstra grunntilskudd, tilleggstilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd, (b) beregningsgrunnlaget for hver tilskuddskomponent, (c) en henvisning til den kommunale forskriften om satser og en redegjørelse for hvilke satser som er anvendt for denne barnehagen, og (d) en begrunnelse for eventuelt skjønn knyttet til særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, jf. barnehageloven § 19 a andre ledd.

Klageadgangen etter barnehageloven § 12 omfatter alle elementene i enkeltvedtaket. Klagen kan rette seg mot anvendelsen av den kommunale forskriften om satser i det konkrete tilfellet, herunder mot innholdet i satsgrunnlaget i den utstrekning anvendelsen for den klagende barnehage er feil eller bygger på uriktige forutsetninger.

Stortinget ber regjeringen innarbeide endringene i forskriften så raskt som mulig, og senest i tilstrekkelig tid til at de får virkning for tilskuddsåret 2027.

4. Stortinget ber regjeringen tilføye ny § 3 b i finansieringsforskriften, med følgende ordlyd:

§ 3 b. Innsyn i beregningsgrunnlaget

Den private barnehagen har rett til å gjøre seg kjent med alle dokumenter som ligger til grunn for kommunens vedtak om tilskudd, herunder kommuneregnskapet, beregninger av kostnader som er holdt utenfor grunntilskuddet, beregninger av pensjonsgrunnlag og dokumentasjon for valg av pensjonssats etter § 14.

Kommunen skal på forespørsel og uten ugrunnet opphold gi barnehagen innsyn i de faktiske opplysningene og beregningene som ligger til grunn for satsene og tilskuddet, herunder tallene fra kommuneregnskapet, hvilke utgifter som er holdt utenfor grunntilskuddet, korrigeringer, avgrensninger og indeksering. Retten til innsyn omfatter faktiske opplysninger og bearbeiding av faktum også når disse fremgår av kommunens interne arbeidsdokumenter, jf. forvaltningsloven § 18 c. Forvaltningsloven §§ 18 til 19 og offentleglova kapittel 3 gjelder for øvrig.

Klagen kan ikke avvises som for sent fremmet dersom barnehagen ikke har fått innsyn i beregningsgrunnlaget innen klagefristens utløp. Klagefristen begynner å løpe fra det tidspunktet barnehagen har mottatt fullstendig dokumentasjon.

Stortinget ber regjeringen innarbeide endringene i forskriften så raskt som mulig, og senest i tilstrekkelig tid til at de får virkning for tilskuddsåret 2027.

5. Stortinget ber regjeringen tilføye ny § 13 a i finansieringsforskriften, med følgende ordlyd:

§ 13 a. Enkeltvedtak, begrunnelse og prøvbarhet for eiendomstilskudd

Kommunen skal fatte enkeltvedtak overfor den enkelte private barnehage om eiendomstilskuddet. Vedtaket skal vise hvilken sats som er lagt til grunn, antallet heltidsplasser tilskuddet er beregnet ut fra, og hvilken indeksering som er anvendt for satsen.

Dersom eiendomstilskuddet beregnes på nytt som følge av store aktivitetsendringer i form av endringer i antall barn, skal kommunen treffe et begrunnet vedtak som viser det oppdaterte beregningsgrunnlaget og hvilke heltidsplasser den nye beregningen bygger på.

Klageadgangen etter barnehageloven § 12 omfatter (a) anvendelsen av satsen overfor den enkelte barnehage, (b) beregningen av antall heltidsplasser som danner grunnlaget for tilskuddet, (c) den anvendte indekseringen, og (d) kommunens beregning av eiendomstilskuddet ved store aktivitetsendringer.

Stortinget ber regjeringen innarbeide endringene i forskriften så raskt som mulig, og senest i tilstrekkelig tid til at de får virkning for tilskuddsåret 2027.

6. Stortinget ber regjeringen tilføye ny § 14 a i finansieringsforskriften, med følgende ordlyd:

§ 14 a. Saksbehandling ved valg av prosentsats for pensjonstilskudd

Før kommunen fattet enkeltvedtak om valg av prosentsats for pensjonstilskudd til den enkelte private barnehage etter § 14, skal barnehagen gis anledning til å uttale seg om hvilken sats som best gjenspeiler barnehagens faktiske pensjonsutgifter. Barnehagen skal samtidig få fremlagt kommunens beregning av barnehagens samlede lønn per årverk.

Vedtaket om prosentsats skal begrunnes konkret. Begrunnelsen skal redegjøre for hvilke faktiske pensjonsutgifter barnehagen har hatt de tre siste regnskapsårene, hvorfor den valgte satsen anses å gi tilstrekkelig dekning over tid, og hvorfor en høyere sats ikke er valgt. Vedtaket kan påklages til statsforvalteren etter barnehageloven § 12.

Stortinget ber regjeringen innarbeide endringene i forskriften så raskt som mulig, og senest i tilstrekkelig tid til at de får virkning for tilskuddsåret 2027.

7. Stortinget ber regjeringen endre finansieringsforskriften § 15 (søknadsordningen for ekstra pensjonstilskudd), slik at bestemmelsen lyder:

§ 15. Ekstra pensjonstilskudd til private barnehager med dokumenterte pensjonsutgifter ut over pensjonstilskuddet

Private barnehager har rett til ekstra pensjonstilskudd dersom dokumenterte pensjonsutgifter eksklusive arbeidsgiveravgift overstiger mottatt

pensjonstilskudd. Det ekstra tilskuddet skal dekke differansen mellom dokumenterte pensjonsutgifter og mottatt pensjonstilskudd, beregnet som et gjennomsnitt over de tre siste regnskapsårene. Ved første gangs søknad etter denne forskriften kan barnehagen søke basert på pensjonsutgiftene de tre forutgående årene.

Det settes ingen egenandel og ingen øvre grense for samlet dekning gjennom hovedordning og søknadsordning.

Krav om ekstra tilskudd fremmes for kommunen sammen med årsregnskapet for det aktuelle regnskapsåret. Kommunen skal fatte enkeltvedtak om kravet senest tre måneder etter at fullstendig dokumentasjon er mottatt. Kommunens vedtak kan påklages til statsforvalteren etter barnehageloven § 12.

Stortinget ber regjeringen sørge for at endringen trer i kraft straks, uavhengig av ikrafttreddelsen av forskriften for øvrig, og gis virkning fra og med tilskuddsåret 2026.

8. For lokale satsforskrifter som etter finansieringsforskriften § 1 tredje ledd skal kunngjøres innen 31. oktober 2026, ber Stortinget regjeringen sørge for overgangsregler som sikrer at utvidede krav til medvirkning, innsyn, enkeltvedtak, begrunnelse og klageadgang kommer til anvendelse for tilskuddsåret 2027. Der en kommune allerede har fastsatt eller kunngjort satsforskrift for 2027 før endringer er innarbeidet, skal de private barnehagene gis en fornyet anledning til å kreve innsyn i og påklage anvendelsen av satsene og beregningsgrunnlaget overfor den enkelte barnehage, med klagefrist som løper fra det tidspunktet fullstendig dokumentasjon er gjort tilgjengelig.

18. juni 2026

Simen Velle

Lill Harriet Sandaune

Line Marlene Haugen

Joakim Myklebost Tangen