

Til	Medlemsbarnehager og selskapsmedlemmer i NHO Geneo
Fra	Torbjørn Sølsnæs, bransjedirektør NHO Geneo
Kopi	-
Dato	12. juni 2026
Sak	Modell for kommunal forskrift om driftstilskudd for private barnehager – begrunnelser og hjemmelsgrunnlag

1. 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, som følger vedlagt. 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, etter planen publiserer 12. juni.

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, og
- at barnehager med innskuddspensjon skal kunne plasseres i tilskuddssats C (11 prosent) når pensjonsvilkårene tilsier det.

Modellen kan brukes på tre måter som forsterker hverandre: Som mal barnehagen spiller inn til egen kommune før eller under høringen av lokal satsforskrift; som målestokk i høringssvar når kommunen legger frem sitt eget utkast; og som dokumentasjon overfor lokale og nasjonale politikere på at rettssikkerhetsgrepene lar seg gjennomføre innenfor dagens forskrift.

2. 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 pensjonsprosentene (5, 8 og 11 prosent), den nasjonale eiendomssatsen eller klageadgangens omfang etter barnehageloven § 56. Slike endringer hører til det nasjonale sporet, der NHO Geneo arbeider parallelt.

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.

Paragrafhenvvisninger. 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 prosentseter 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.

3. Hvordan modellen ivaretar målene

3.1 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 etterprøvable 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.

3.2 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.

3.3 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.

3.4 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.

3.5 Innsyn og etterprøvbarehet

Etterprøvbareheten sikres i tre ledd: § 3 krever spesifisering 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.

3.6 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.

3.7 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.

3.8 Forhold som hører til i det nasjonale sporet

To sentrale svakheter kan ikke repareres i en kommunal satsforskrift. For det første: lovendringen i 2025 endret grunnlaget fra kommunens to år gamle regnskap til det siste tilgjengelige kommuneregnskapet, men ved fastsettelse innen 31. oktober året før tilskuddsåret vil det siste tilgjengelige fullregnskapet i praksis ofte være rundt to år gammelt. Etterslepet består derfor langt på vei, og svekker likebehandlingen i perioder med kostnadsvekst. For det andre fanger kommunal deflator ikke opp faktisk lønns- og prisvekst på samme måte som for eksempel konsumprisindeksen, slik at indekseringen systematisk kan ligge under den reelle kostnadsveksten. Begge deler forfølges i det nasjonale sporet. Innenfor dagens regelverk gjør modellen det den kan: den forankrer det siste tilgjengelige regnskapet som grunnlag (§ 3) og krever at indekseringen er korrekt, oppdatert og etterprøvable (§ 6).

4. Merknader til de enkelte bestemmelsene

§ 1 Formål

Grunnlag

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

Grunnlag

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

Grunnlag

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 spesifisering 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 utenfor grunntilskuddet og ekstra grunntilskudd

Grunnlag

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

Den sentrale manipulasjonsrisikoen – at kommunen holder sine dyreste barnehager utenfor grunnlaget og dermed senker gjennomsnittssatsen uten konsekvens.

Subsidiær variant

Møter den strenge speilingsplikten motstand i kommunen som for inngripende, kan tredje ledd subsidiært utformes som en plikt til å vurdere og begrunne om uttrekket krever ekstra grunntilskudd. NHO Geneo anbefaler den strenge varianten, som er lagt til grunn i modellen.

§ 5 Satsene

Grunnlag

Finansieringsforskriftens regler om satsstruktur, herunder vektning 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

Grunnlag

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 etterprøvable.

Hva det verner mot

Skjult eller vilkårlig indeksering og bruk av utdaterte deflatortall som systematisk senker satsen. At deflatoren som sådan undervurderer faktisk lønns- og prisvekst, må løses nasjonalt, jf. punkt 3.8.

§ 7 Pensjonstilskudd og eiendomstilskudd

Grunnlag

Barnehageloven §§ 19 b og 19 c. Finansieringsforskriften § 14 (prosentsatser til beregning av pensjonstilskudd, med merknadens 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 merknadens 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

Grunnlag

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

Grunnlag

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

Ugjennomnsiktige satsforskrifter der grunnlaget ikke lar seg etterprøve.

§ 10 Innsyn og enkeltvedtak

Grunnlag

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

Grunnlag

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.

5. Vurdering opp mot KS' veileder og forskriftsmal (utarbeidet med PBL)

Forbehold: KS publiserer etter planen 12. juni en veileder for lokalt forskriftsarbeid med tilhørende forskriftsmal, samt en beregningsveileder med Excel-modell utarbeidet i samarbeid med PBL.

Vurderingen nedenfor bygger på versjoner som tidligere er distribuert, og er kjent med at endelige versjoner publiseres snart. Vi legger til grunn at de endelige dokumentene ikke vil ha substansielle endringer, men vurderingen må leses med dette forbeholdet.

5.1 Hovedbildet

KS-dokumentene har reelle kvaliteter som medlemmene bør anerkjenne og bruke: Veilederen fastslår at høring etter forvaltningsloven § 37 skal gjennomføres, at beregningen skal kunne dokumenteres og etterprøves, og den anbefaler at kommunen deler beregningsmodellen i Excel-format og bruker en innspillmatrise som viser hvordan hvert innspill er vurdert. Der kommunen følger disse anbefalingene, er det et godt utgangspunkt.

Den prinsipielle forskjellen ligger i hvor forpliktelsene plasseres. KS-malen er en minimumsforskrift som kun fastsetter satsene (og eventuelt ekstra grunntilskudd); alt om prosess, dokumentasjon og medvirkning ligger i veilederen, i stor grad som anbefalinger («bør»). En veileder binder ikke kommunen rettslig. NHO Geneos modell flytter de samme kravene inn i selve forskriften, slik at de blir

forpliktende, etterprøvbare og kan påberopes i klage over enkeltvedtak. Det er denne forskjellen – minimumsforskrift mot forpliktende forskrift – medlemmene bør løfte i høringene.

5.2 Punktvis sammenligning

Tema	KS' mal og veileder (med PBL)	NHO Geneos modellforskrift
Forskriftens innhold	Minimumsforskrift: kun satser for grunntilskudd og eventuelt ekstra grunntilskudd. Prosess- og dokumentasjonskrav ligger i veilederen som «skal»/«bør», utenfor forskriften.	Forskriftsfester også prosessen: beregningsgrunnlag, uttrekk, høring, innholdskrav, innsyn og enkeltvedtak. Kommunen binder seg rettslig, ikke bare i en veileder.
Høringsfrist	Ingen fastsatt minstefrist; høringsperioden skal gi «nødvendig tid».	Minst seks ukers høringsfrist, med dokumentasjon tilgjengelig i hele perioden (§ 8).
Dokumentasjon av beregningen	Forskriften viser til saksframlegg e.l. Veilederen anbefaler («bør») å legge ved utskrift fra beregningsmodellen og gjøre Excel-modellen tilgjengelig.	Plikt til spesifisering på art- og linjenivå for KOSTRA-funksjon 201 og 221, dokumenterte fordelingsnøkler for indirekte kostnader, og et kontrollerbart format (§§ 3 og 9).
Uttrekk og ekstra grunntilskudd	Gjengir plikten til ekstra grunntilskudd ved uttrekk, men uten regel om hva som skjer hvis sats ikke fastsettes.	Streng speilingsplikt: utgifter holdt utenfor uten tilsvarende sats for ekstra grunntilskudd faller tilbake i grunntilskuddet (§ 4).
Pensjonsinnplassering	Beregningsveilederen knytter satsene 5/8/11 % til ordningstype, der 11 % i praksis forbeholdes ytelse/hybrid og innskuddspensjon henvises til 5 eller 8 %.	Innplassering etter dokumenterte pensjonsvilkår med kommunal egenandel som sammenligningsgrunnlag; ordningstype er ikke i seg selv avgjørende (§ 7).
Justering av satser	Bredt forbehold om administrativ justering uten forhåndsvarsel ved endringer i deflator, makspris mv.	Endringer følger forskriftens egne regler om høring og kunngjøring; ingen generell adgang til administrativ justering uten medvirkning.
Enkeltvedtak og klage	Fastslår at tilskudd fastsettes i enkeltvedtak.	Krever i tillegg at vedtaket viser hvordan satsene er anvendt per tilskuddselement, og opplyser om innsynsrett, klageadgang, klagefrist og klageinstans (§ 10).

5.3 Pensjonsinnplasseringen – det viktigste stridspunktet

Beregningsveilederen fra KS og PBL presenterer de tre proSENTsatsene i en tabell der hver sats knyttes til en ordningstype: Laveste sats til innskuddspensjon på minstenivå, mellomtsatsen til innskuddsordninger med høyere sparesats og tillegg, og høyeste sats til ytelses- og hybridordninger, omtalt som bransjestandard. Lest slik vil innskuddspensjon i praksis aldri kvalifisere til 11 prosent, uansett hvor gode vilkårene er.

Denne koblingen har ikke forankring i finansieringsforskriften. Paragraf 14 sier at satsen skal velges «basert på pensjonsvilkårene til den private barnehagen», og merknadene angir egenandelen i kommunale barnehager som sammenligningsgrunnlaget i vurderingen. Ordningstype er ikke nevnt som kriterium. En kategorisk produkttype-inn plassering er dermed et utenforliggende kriterium, og vedtak bygget på den kan angripes med klage.

Veilederen er her ikke helt konsistent med seg selv: I momentlisten for innplassering nevnes nettopp avtalte sparesatser, kostnader til tilleggsdekninger, AFP og egenandel – altså vilkår, ikke produkttype – og det åpnes for at ansatte på lukket ytelsesordning kan løfte innplasseringen. Momentlisten støtter i realiteten NHO Geneos lesning; det er tabellen som trekker i feil retning. Dette er et nyttig argumentasjonspoeng overfor kommuner som viser til veilederen.

Kombinasjonen av produkttype-tabellen og regelen om at innplasseringen ligger fast til barnehagen dokumenterer vesentlig endrede pensjonsvilkår, skaper dessuten en innlåsingeffekt: en barnehage som bytter fra hybrid til en innskuddsordning med like gode eller bedre vilkår for de ansatte, risikerer å rykke ned fra 11 til 8 eller 5 prosent utelukkende på grunn av produktvalget. Det straffer rasjonelle og ansattvennlige valg, og er den viktigste grunnen til at modellens § 7 bør spilles inn i alle kommuner. NHO Geneo følger opp spørsmålet overfor KS og nasjonale myndigheter, blant annet med anmodning om tolkningsuttalelse.

5.4 Hva dere bør gjøre når kommunen bruker KS-malen

De fleste kommuner vil trolig ta utgangspunkt i KS-malen. Modellen vår er bygget for å fungere som målestokk mot den. Konkrete innspill i høringen bør være å be kommunen:

- **ta inn pensjonsbestemmelsen** (modellens § 7): innplassering etter dokumenterte pensjonsvilkår med kommunal egenandel som sammenligningsgrunnlag, der ordningstype ikke i seg selv er avgjørende,
- **forskriftsfeste minst seks ukers høringsfrist** med dokumentasjon tilgjengelig i hele perioden (modellens § 8),
- **kreve spesifisering på art- og linjenivå** for KOSTRA-funksjon 201 og 221 med dokumenterte fordelingsnøkler, og at beregningen deles i et kontrollerbart format, for eksempel Excel (modellens §§ 3 og 9 – her kan KS' egen anbefaling om å dele Excel-modellen siteres til støtte),
- **ta inn den strenge speilingsplikten**: utgifter holdt utenfor uten tilsvarende sats for ekstra grunntilskudd faller tilbake i grunntilskuddet (modellens § 4),
- **begrense forbeholdet om administrativ satsjustering** uten forhåndsvarsel, slik at endringer utover rene tekniske oppdateringer følger forskriftens regler om medvirkning, og
- **kreve fullstendige enkeltvedtak** som viser hvert tilskuddselement og opplyser om innsynsrett, klageadgang, klagefrist og klageinstans (modellens § 10).

6. Samlet vurdering

Modellforskriften viser at målene – likebehandling, innsyn, reell høring, etterprøvnbarhet, rettssikkerhet med klageadgang, innsikt i hva en kommunal barnehageplass koster, og en pensjonsinnplassering der innskuddspensjon kan plasseres i sats C når vilkårene tilsier det – kan ivaretas innenfor rammen av dagens finansieringsforskrift. De bærende grepene er den strenge spelingsplikten i § 4, dokumentasjonskravet på art- og linjenivå i § 3 og § 9, og vilkårsregelen for pensjon i § 7.

Modellen reverserer ikke maktforskyvningen som ligger i selve lovendringen, og kan ikke gjenopprette det rettsanvendelsesskjønnet som lå i HR-2021-62-A. Men den reduserer de praktiske konsekvensene betydelig, og den er umiddelbart anvendelig i hver enkelt kommune – uavhengig av fremdriften i det nasjonale sporet.

7. Bruk av modellen

Modellen kan brukes på tre måter som forsterker hverandre:

- som mal barnehagen spiller inn til egen kommune før eller i høringen av lokal satsforskrift,
- som målestokk i høringssvar når kommunen legger frem sitt eget utkast – typisk basert på KS-malen – der avvik fra modellen påpekes konkret, jf. punkt 5.4, og
- som dokumentasjon overfor politikere på at rettssikkerhetsgrepene lar seg gjennomføre innenfor dagens forskrift, til støtte for arbeidet i det nasjonale sporet.

Modellen og notatet er beslutningsstøtte. Før høringssvar eller klage sendes, anbefaler vi at teksten gjennomgås konkret for egen kommune, ved behov med bistand fra NHO Geneo.

Oslo, 12. juni 2026