

Høring av forslag til ny forskrift om tilskudd til private barnehager

Status

Innsendt til Utdanningsdirektoratet

Innsendt og bekreftet av instansen via e-post

Innsendt av

Øyvind Johansen

Innsendt dato

26. september 2025

På vegne av

PBL (Private Barnehagers Landsforbund)

Målgruppe

Organisasjon (Privat)

Stilling

kommunikasjonsrådgiver

✓ Jeg bekrefter at denne uttalelsen er på vegne av hele oppgitte organisasjon.

1. Sammendrag

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til ny forskrift om tilskudd til private barnehager. Forskriften skal erstatte dagens forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (FOR-2015-10-09-1166).

Departementet foreslår å videreføre kommunens plikt til å fatte vedtak om satser for beregning av tilskudd, og å innføre en regel om at kommunen skal fatte vedtak om prosentsatser for beregning av pensjonstilskuddet til den enkelte barnehage, og om sats per årsverk. Videre foreslår departementet å videreføre kommunens plikt til å fatte vedtak om tilskudd. Se kapittel 3.

I kapittel 4 foreslår det regler om rapporteringsplikt for private barnehager.

I kapittel 5 foreslår departementet regler om driftstilskudd til private barnehager. Departementet foreslår at grunntilskuddet skal beregnes på samme måte som driftstilskuddet beregnes i dag. Det betyr at tilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige kommunale utgifter per heltidsplass, at tilskuddet gis per heltidsplass og at barn under tre år vektet 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Departementet foreslår videre at ekstra grunntilskudd skal beregnes ut fra merutgiftene per heltidsplass i kommunale barnehager med særlige driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen. Det foreslås også en forskriftsbestemmelse som gir kommunen mulighet til å holde utgifter som følger av en kommunal satsing utenfor beregningen av grunntilskuddet. Kommunen skal legge til rette for at private barnehager kan delta i satsingen.

Departementet foreslår videre at kommunen skal se hen til hvilke budsjettmessige konsekvenser kravene får for kommunale barnehager når den beregner ekstra grunntilskudd i forbindelse med innføring av nye krav. Det foreslås videre å innføre en forskriftsbestemmelse som pålegger kommunen å gi ekstra grunntilskudd til de private barnehagene hvis de kommunale barnehagene i gjennomsnitt ikke oppfyller bemannings- eller pedagogkrav. Tilskuddet skal da tilsvare differansen mellom kommunens sats for grunntilskudd og det satsen ville ha vært hvis kommunen i gjennomsnitt hadde oppfylt kravene. I tillegg foreslås det at kommunen skal gi påslag for administrasjonsutgifter tilsvarende dagens nivå.

I kapittel 6 foreslår departementet regler om pensjonstilskudd til private barnehager. Departementet foreslår å fastsette tre prosentsatser på henholdsvis 5, 8 og 11 prosent. Prosentsatsene skal benyttes i beregningen av pensjonstilskudd etter barnehageloven § 19 b første ledd, og kommunen skal velge prosentsats basert på pensjonsvilkårene til den private barnehagen. Videre foreslår departementet å innføre en ny søknadsordning for barnehager som ikke får dekket sine pensjonsutgifter gjennom hovedregelen om tilskudd til pensjon. Departementet foreslår også en særregel for pensjonstilskudd til private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenestepensjon.

Departementet foreslår å videreføre nivået på dagens kapitaltilskudd i det nye eiendomstilskuddet. For ordinære barnehager foreslås det å avvike dagens differensiering etter godkjenningsår og i stedet innføre én felles sats. Ved innføringstidspunktet vil denne satsen beregnes ved å ta utgangspunkt i nivået på det gjeldende kapitaltilskuddet. Det foreslås at satsen deretter justeres årlig med kommunal deflator. Se kapittel 7.

Departementet foreslår å innføre en overgangsordning som begrenser hvor stor reduksjon en privat barnehage kan få i tilskudd de tre første årene etter at de nye tilskuddsreglene har trådt i kraft. Se kapittel 8.

Departementet foreslår å videreføre regler om tilbakebetaling av tilskudd, klageinstans, refusjon for barn fra andre kommuner, og om kommunesammenslåing og kommunedeling, med noen mindre justeringer. Se kapittel 9 til 12.

Kapittel 13 inneholder en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene. Forslag til forskrift om tilskudd til private barnehager (finansieringsforskriften) fremgår av kapittel 14.

Det tas sikte på at den nye forskriften skal tre i kraft samtidig med de nye lovreglene om tilskudd til private barnehager som ble vedtatt av Stortinget 6. juni 2025. Det innebærer at den nye forskriften vil bli satt i kraft fra 1. august 2026.

Det foreslås at særregelen for private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenestepensjon, se kapittel 6.4.4, og den nye søknadsordningen for barnehager som ikke får dekket sine pensjonsutgifter etter hovedregelen, se kapittel 6.4.3, skal gjelde for tilskuddsåret 2026. Departementet tar derfor sikte på å fastsette disse reglene i dagens finansieringsforskrift i påvente av at den nye forskriften innføres.

2. Bakgrunnen for forslagene

I Prop. 138 L (2024–2025) Endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren) foreslo departementet nye regler om styring og finansiering av barnehagesektoren, herunder nye regler om tilskudd til private barnehager. Forslagene i lovproposisjonen følger opp avtalen om styring og finansiering av barnehager som ble inngått av Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus på Stortinget 14. november 2024. Endringene ble vedtatt av Stortinget 6. juni 2025, jf. Innst. 510 L (2025–2025).

Endringene innebærer at kommunen skal gi tilskudd til private barnehager som har fått etableringsgodkjenning etter de nye reglene om etableringsgodkjenning, og til private barnehager med rett til tilskudd etter dagens regelverk. Videre er det vedtatt at regler om tilskudd til private barnehager skal særlig legge til rette for likebehandling av private og kommunale barnehagetilbud, forutsigbarhet for private barnehager, en mangfoldig barnehagestruktur og effektiv ressursbruk.

Når det gjelder tilskudd til drift skal kommunen gi grunntilskudd til private barnehager med rett til årlige tilskudd. Dette er barnehager som enten får vedtak om godkjent drift, og i tillegg får rett til tilskudd etter nye regler om etableringsgodkjenning, eller har vedtak om godkjent drift og rett til tilskudd etter gjeldende regelverk. 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 kommunene og pålagte kommunale egenandeler knyttet til slike tilskudd. Grunnlaget for beregningen skal være det siste tilgjengelige kommuneregnskapet.

Det er vedtatt at kommunen kan holde ordinære driftsutgifter i en kommunal barnehage som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, utenfor beregningen av grunntilskuddet. Dersom kommunen holder slike utgifter utenfor beregningsgrunnlaget, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen. Kommunen kan stille vilkår for bruken av det ekstra grunntilskuddet.

Det er videre vedtatt at ved innføring av nye krav som ikke er en del av beregningen av grunntilskuddet, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd fra det tidspunktet kravene får virkning for private barnehager.

Det er også bestemt at kommunen kan gi tilleggstilskudd og stille vilkår for bruken av dette tilskuddet. Vilårene må ha saklig sammenheng med tilskuddet og ikke være uforholdsmessig tyngende for den private barnehagen.

Det er i tillegg vedtatt at kommunen skal vise hvordan tilskuddene er beregnet, og at kommunen skal likebehandle kommunale og private barnehager ved beregning og tildeling av tilskudd til drift.

Når det gjelder tilskudd til pensjon er det bestemt at kommunen skal gi pensjonstilskudd til private barnehager som har driftsgodkjenning og som har rett til tilskudd. Pensjonstilskuddet skal beregnes ved å gange antall årsverk i barnehagen med samlet lønn per årsverk i barnehagen, en prosentsats basert på pensjonsvilkårene til den enkelte barnehage og lokal arbeidsgiveravgift. Prosentsatsene for beregning av pensjonstilskudd skal være differensierte og tilpasset vilårene i ulike pensjonsavtaler til private barnehager. Den høyeste prosentsatsen skal ikke overstige

grensene for årlig innskudd etter lov om tjenestepensjon § 4-7. Ved fastsetting av den høyeste prosentsatsen skal det gjøres fratrekk av vanlig egenandel for ansatte i kommunale barnehager og legges til anslag på kostnader til tilleggsprodukter og anslag på kostnader til AFP. Etter forslaget har departementet hjemmel til å gi forskrift om tilskudd til pensjon, blant annet om prosentsatser til bruk i beregningen av pensjonstilskuddet.

Det er videre vedtatt en særregel for private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenestepensjon. Disse barnehagene skal få dekket sine pensjonsutgifter opp til en øvre grense, og departementet skal gi forskrift om hvilke barnehager som har rett til pensjonstilskudd etter særregelen og om den øvre grensen for dekningen.

Det lovfestes at private barnehager skal melde fra til kommunen uten ugrunnet opphold dersom de inngår en ny pensjonsavtale med endrede pensjonsvilkår.

Når det gjelder tilskudd til eiendom er det vedtatt å lovfeste at kommunen skal gi eiendomstilskudd til private barnehager som har driftsgodkjenning og som har rett til tilskudd.

Det følger av de nye reglene at departementet kan gi forskrift om tilskudd til drift, herunder om unntak fra reglene i forslaget til § 19 a første og andre ledd. Videre følger det at departementet kan gi forskrift om tilskudd til pensjon, herunder om unntak fra reglene i forslaget til § 19 b første og andre ledd. I tillegg følger det av forslagene i lovproposisjonen at departementet skal gi forskrift om tildeling av, og satser for, eiendomstilskudd. Departementet viser også til barnehageloven § 57 fjerde ledd hvor det framgår at departementet kan gi forskrift med nærmere overgangsregler.

På bakgrunn av disse endringene er det behov for nye forskriftsregler om tilskudd til private barnehager. Departementet sender med dette forslag til ny forskrift om tilskudd til private barnehager (finansieringsforskrift) på høring. Den foreslåtte forskriften skal erstatte dagens forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (FOR-2015-10-09-1166).

Gjennom Stortingets behandling av lovproposisjonen i Innst. 510 L (2024–2025) ble det gjort flere vedtak som gir føringer for forskriften. Dette omtales nærmere der det er relevant i de følgende kapitlene.

3. Vedtak om satser og vedtak om kommunalt tilskudd til private barnehager

3.1. Innledning

I dette kapitlet foreslås det regler om kommunens plikt til å fatte vedtak om satser for beregning av tilskudd, herunder satser til bruk i beregningen av driftstilskuddet, og prosentsatser og sats per årsverk for beregning av pensjonstilskuddet.

Det foreslås også regler om kommunens plikt til å fatte vedtak om tilskudd. Dette omfatter både driftstilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd.

3.2. Gjeldende rett

3.2.1. Vedtak om satser

Etter forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 9 skal kommunen fatte vedtak om satser til barnehager innen 31. oktober i året før tilskuddsåret.

Satsene for beregningen av driftstilskuddet krever at det telles barn i kommunale barnehager. Dette er regulert i § 3 tredje ledd. Det er barnetallet fra de kommunale barnehagenes årsmelding fra året før regnskapsåret, og årsmeldingen fra regnskapsåret, som legges til grunn ved beregningen av heltidsplasser. Årsmeldingen fra året før regnskapsåret vektes med 7/12 og årsmeldingen fra regnskapsåret vektes med 5/12. Alternativt kan kommunen beregne heltidsplasser ved bruk av egne tellinger av barn i kommunale barnehager. Kommunens tellinger i regnskapsårets sju første måneder viser antallet heltidsplasser i denne perioden. Kommunens tellinger i regnskapsårets fem siste måneder viser antallet heltidsplasser i denne perioden. Barn som fyller tre år i regnskapsåret, regnes som under tre år i årets sju første måneder og over tre år i årets fem siste måneder (barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år). Dette henger sammen med ulike normkrav til grunnbemanning og pedagogisk bemanning for små og store barn. I henhold til barnehageloven § 26 andre ledd skal barnehagen ha minst én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. I henhold til forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1, skal barnehagen ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder.

Tellingen tar høyde for endringene som skjer i august: de største barna begynner på skolen, små barn flyttes til storbarnsavdeling og nye barn begynner i småbarnsavdeling. Metoden skal bidra til at barnetall og antall små og store barn blir mest mulig riktig. Tredje ledd slår også fast at barn under tre år vektes 1,8 ganger høyere enn barn over tre år.

Bestemmelsens fjerde ledd slår fast at kommunen skal fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år.

3.3. Departementets vurdering og forslag

3.3.1. Vedtak om kommunalt tilskudd

Kommunen skal uten ugrunnet opphold fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året, i samsvar med forskriften, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 1 første ledd.

Kommunen skal uten ugrunnet opphold fatte nytt vedtak om tilskudd til private barnehager hvis det følger av lokale retningslinjer eller det foreligger store aktivitetsendringer etter § 12, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 1 andre ledd.

Kommunen skal utbetale tilskudd til private barnehager som skal motta tilskudd etter barnehageloven § 19, forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 1 tredje ledd.

3.3.2. Vedtak om satser for beregning av tilskudd

Departementet foreslår å videreføre at kommunen skal fatte vedtak om satser til barnehager innen 31. oktober i året før tilskuddsåret, og disse satsene skal brukes når kommunen beregner driftstilskuddet, se forslag til § 1. Det presiseres i bestemmelsen at dette er satser for beregning av grunntilskuddet. Videre foreslår departementet å videreføre at kommunen skal fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år, og at barn under tre år skal vektes 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Barn som fyller tre år i regnskapsåret, skal regnes som under tre år i årets sju første måneder og over tre år i årets fem siste måneder (barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år).

For familiebarnehager foreslås det å videreføre at kommunen skal fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år, der barn under tre år skal vektes 1,25 ganger høyere enn barn over tre år.

For åpne barnehager foreslås det å videreføre at kommunen skal fastsette én sats for barnehager som har en ukentlig åpningstid på mellom 6 og 15 timer og én sats for barnehager som har åpningstid over 15 timer.

Departementet foreslår også å videreføre fremgangsmåten for beregning av antall heltidsplasser i kommunale barnehager. Kommunen skal gjøre dette på én av følgende måter: Enten legge de kommunale barnehagenes årsmelding fra året før regnskapsåret og årsmeldingen fra regnskapsåret til grunn ved beregningen av heltidsplasser. Årsmeldingen fra året før regnskapsåret vektes med 7/12 og årsmeldingen fra regnskapsåret vektes med 5/12, eller beregne heltidsplasser ved bruk av egne tellinger av barn i kommunale barnehager. Kommunens tellinger i regnskapsårets sju første måneder viser antallet heltidsplasser i denne perioden. Kommunens tellinger i regnskapsårets fem siste måneder viser antallet heltidsplasser i denne perioden. Barn som fyller tre år i regnskapsåret, regnes som under tre år i årets sju første måneder og over tre år i årets fem siste måneder. Det vises til forslaget § 2.

Departementet foreslår at kommunen skal fatte vedtak om prosentsats for beregning av pensjonstilskudd og om sats per årsverk, innen 31. oktober i året før tilskuddsåret, se forslag til § 1 tredje ledd. Dette er nytt sammenlignet med dagens forskrift.

Departementet mener at kommunen bør ha plikt til å fatte vedtak om hvilken prosentsats kommunen vil benytte for beregning av pensjonstilskudd til den enkelte private barnehage. Det er denne prosentsatsen kommunen skal benytte når den beregner tilskudd til pensjon til den enkelte private barnehage etter barnehageloven § 19 b første ledd. Det er ikke meningen at kommunen skal gjøre en ny vurdering av barnehagens innplassering hvert tilskuddsår, og innplasseringen skal i utgangspunktet ligge fast frem til barnehagen eventuelt dokumenterer overfor kommunen at den har inngått en ny pensjonsavtale med vesentlige endringer som tilsier en ny vurdering, se nærmere omtale i kapittel 6. Videre mener departementet at kommunen bør ha plikt til å fatte vedtak om en sats per årsverk for beregningen av pensjonstilskuddet. Denne satsen vil være basert på den valgte prosentsatsen og den enkelte barnehagens lønnskostnader (sats per årsverk = prosentsats x samlet pensjonsgivende lønn i barnehagen). Satsen per årsverk er en del av beregningsmetoden etter barnehageloven § 19 b første ledd, hvor det følger at kommunen skal beregne pensjonstilskuddet ved å gange antall årsverk i barnehagen med samlet lønn per årsverk i barnehagen, en prosentsats, og lokal arbeidsgiveravgift. Departementet mener det vil gi mer forutberegnelighet for barnehagen å tidlig få vite hva satsen per årsverk utgjør.

Departementet påpeker at kommunens vedtak om tilskudd til pensjon etter barnehageloven § 19 b første ledd vil komme på et senere tidspunkt, tilsvarende dagens vedtak om tilskudd, se omtale i kapittel 3.3.2.

Vedtak om satser omtalt i dette kapitlet skal følge reglene om enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I tråd med kravene til begrunnelse som gjelder for enkeltvedtak, skal kommunen begrunne valget av satser, og vise hvilken hjemmel vedtaket baserer seg på. Det innebærer også at vedtakene kan påklages. Etter forslaget til § 22 er det statsforvalteren som er klageinstans for kommunens vedtak etter forskriften.

3.3.3. Vedtak om kommunalt tilskudd

Departementet foreslår å videreføre at kommunen skal fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året. Dette omfatter både driftstilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd. Videre foreslår departementet at kommunen skal fatte nytt vedtak om tilskudd til private barnehager dersom det følger av lokal forskrift som nevnt i kapittel 4.2.2 og dersom det skjer endringer som nevnt i kapittel 4.2.3.

Forslaget innebærer at dagens formulering «lokale retningslinjer» endres til «lokal forskrift». Departementet mener at dagens formulering om at bestemmelsene om rapportering og endring av tilskudd kan fastsettes i «lokale retningslinjer», er egnet til å lede kommunen til den oppfatning at retningslinjene ikke er forskrift. Om en avgjørelse er

en forskrift beror på en vurdering av om den konkrete avgjørelsen faller inn under forvaltningslovens definisjon av forskrift, og ikke på om hjemmelsgrunnlaget bruker uttrykket «lokale retningslinjer». Departementet legger til grunn at det kommunen bestemmer at de private barnehagene skal rapportere om når det gjelder antall barn, barnas alder og oppholdstid ved flere tidspunkter i tilskuddsåret, og hva som skal til for at tilskuddet skal endres i løpet av året, vil være å anse som en forskrift. Den nye finansieringsforskriften bør derfor bruke begrepet forskrift om det kommunen bestemmer på dette området. Se nærmere om dette i kapittel 4.2.2.

Det fremgår av forvaltningsloven § 11 a forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Departementet mener at det ikke er behov for å dobbeltregulere dette, og foreslår derfor å ikke videreføre regelen i dagens finansieringsforskrift om at kommunen skal fatte vedtak uten ugrunnet opphold.

Departementet foreslår videre at kommunen skal utbetale tilskudd til private barnehager som skal motta tilskudd etter barnehageloven §§ 19 a til 19 c, forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd. Den foreslåtte bestemmelsen viderefører dagens regel om dette.

Støtter dere forslaget til regler om vedtak om satser for beregning av tilskudd? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

PBL støtter forskriftsfesting av plikt til å vedta sats innen 31. oktober.

PBL støtter ikke departementets foreslåtte fremgangsmåte for beregning av antall heltidsplasser i kommunale barnehager.

Utvidet rett til plass har medført at både kommunale og private barnehageplasser i noen grad står tomme tidlig på høsten. Dersom kommunene gir årsmeldingen fra regnskapsåret 5/12 vekt, vil kommunale barnehageplasser tatt i bruk i løpet av høsten representeres som om de var tatt i bruk allerede fra 1. august. Antall heltidsplasser i kommunale barnehager vil i slike tilfeller bli fremstilt som høyere enn det som har vært tilfelle.

Utvidet rett til plass gjør det nødvendig med månedlige tellinger av heltidsplassene i de kommunale barnehagene de fem siste månedene i regnskapsåret.

Kommunene kan fortsatt benytte årsmeldingen fra året før regnskapsåret med 7/12 vekt dersom det gir et riktig bilde av antall heltidsplasser i vårhalvåret.

Alternativt kan kommunen beregne kommunale heltidsplasser ved å ta utgangspunkt i lokalt vedtatte telletidspunkter, og da likt for kommunale og private barnehager.

Ved begge fremgangsmåtene skal barn som fyller tre år i regnskapsåret behandles som under tre år i årets syv første måneder og som over tre år i årets fem siste måneder.

PBL støtter departementets forslag om at kommunene i forbindelse med vedtak om sats (innen 31.10 året før tilskuddsåret) pålegges en plikt til å fatte vedtak om pensjonssjablong per årsverk for beregning av pensjonstilskudd.

Det forutsettes at sats per årsverk i barnehage A er beregnet ved: Gjennomsnittlig lønn per årsverk i barnehage A * lokal arbeidsgiveravgift * vedtatt prosentsats for barnehage A.

Vedtak om prosentsats for pensjonssjablong må også begrunnes på en slik måte at det er mulig å kontrollere grunnlaget for beslutningen.

PBL støtter ikke forslaget om at kommunene skal indeksregulere lønnskostnadene i de private barnehagene med kommunal deflator. Lønnskostnadene benyttet til å beregne lønn per årsverk må indeksreguleres med forventet lønnsvekst. Kommunal deflator inneholder om lag 1/3 prisvekst og har frem til 2025 ikke reflektert vekst i pensjonsutgifter.

Kommunal deflator vil derfor være lite treffsikker med tanke på utviklingen i private barnehagers pensjonsutgifter, og ved å indeksere med kommunal deflator er det risiko for underkompensasjon.

Fra og med 2026 inkluderes kompensasjon for vekst i pensjonskostnader i anslagene for kommunal deflator, noe som gjør at indeksering ved hjelp av deflator kan bli mer treffsikker.

Støtter dere forslaget til regler om vedtak om kommunalt tilskudd til private barnehager? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

PBL støtter videreføring av hovedlinjene bak vedtak om kommunalt tilskudd. Vi støtter også endring av ordlyd fra retningslinjer til forskrift.

Selv om forvaltningsloven bygger på et prinsipp om vedtak uten «ugrunnet opphold», viser historikk om faktiske tilskuddsutmålinger i enkelte kommuner at presiseringen i første setning er på sin plass.

Det er ikke tilfeldig at dagens formulering står som den står, og den bør være med videre.

4. Rapporteringsplikt for private barnehager

4.1. Gjeldende rett

Ettersom tilskuddet til private barnehager gis per barn, må private barnehager hvert år rapportere om dette. Det er regulert i forskriften § 12.

Etter bestemmelsens første ledd skal de private barnehagene rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen per 15. desember.

Etter bestemmelsens andre ledd kan kommunen i lokale retningslinjer bestemme at de private barnehagene skal rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid ved flere tidspunkter i tilskuddsåret, og hva som skal til for at tilskuddet skal endres i løpet av året. De lokale retningslinjene skal fastsettes før tilskuddsåret begynner. I en uttalelse fra 23. august 2021 (Uttalelse – om opphevelse av en kommunes lokale retningslinjer var et vedtak - Sivilombudet), har Sivilombudet redegjort for sitt syn på om opphevelsen av retningslinjene var et vedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. De skriver blant annet:

«Om en avgjørelse er en forskrift beror på en vurdering av om den konkrete avgjørelsen faller inn under forvaltningslovens definisjon av forskrift, og ikke på om hjemmelsgrunnlaget bruker uttrykket «lokale retningslinjer». Ombudet antar at en stor andel av de retningslinjene som opprettes med grunnlag i forskrift om tilskudd til private barnehager § 12 annet ledd, selv vil være forskrift. At forskriften bruker formuleringen «lokale retningslinjer», er derfor etter ombudets syn egnet til å villedde kommunene og deres brukere.»

De private barnehagene skal rapportere til kommunen om store aktivitetsendringer i barnehagen. Kommunen skal i disse tilfellene beregne tilskuddet til de private barnehagene på nytt. Dette følger av tredje ledd. I merknadene til bestemmelsen står det blant annet at «[o]pprettelse eller nedleggelse av avdeling eller større gruppe er eksempel på «store aktivitetsendringer».

For å ta høyde for endringene som skjer i barnehagen i august og fordi bl.a. kravene til bemanning er ulike for små og store barn, gjelder følgende: Blir et barn som fyller tre år i tilskuddsåret, rapportert i tilskuddsårets sju første måneder, utløser dette driftstilskudd for småbarnsplass. Blir et barn som fyller tre år i tilskuddsåret, rapportert i årets fem siste måneder, utløser dette driftstilskudd for storbarnsplass resten av året. Se bestemmelsens fjerde ledd.

4.2. Departementets vurdering og forslag

4.2.1. Regler om rapportering av barn i private barnehager

Departementet foreslår å videreføre en regel om at private barnehager hvert år skal rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen per 15. desember. Videre foreslår departementet å videreføre at kommunen skal bruke de private barnehagenes rapportering fra året før tilskuddsåret i utregningen av tilskuddet til de private barnehagene.

4.2.2. Lokal forskrift om rapportering av antall barn

Det bør fortsatt være mulig for kommunen å bestemme at det skal være rapportering ved flere tidspunkter i tilskuddsåret. Departementet foreslår derfor at kommunen kan gi lokal forskrift om rapportering om antall barn, barnas alder og oppholdstid ved flere tidspunkter i tilskuddsåret, og hva som skal til for at tilskuddet skal endres i løpet av året. En eventuell lokal forskrift skal fastsettes før tilskuddsåret begynner. Dagens finansieringsforskrift bruker begrepet «lokale retningslinjer» om slike lokale rapporteringsregler. Departementet er imidlertid enig i Sivilombudets vurdering av at disse retningslinjene er vedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Departementet mener at det bør framgå av den nye finansieringsforskriften at dersom kommunen bestemmer at det skal rapporteres i private barnehager, så skal dette gjøres i form av en forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c.

4.2.3. Ny beregning av tilskuddet ved endringer i barnetallet

Noen ganger kan det skje så store endringer i løpet av tilskuddsåret at kommunen bør beregne tilskuddet på nytt. Om en endring er så stor at tilskuddet bør beregnes på nytt vil variere ut fra barnehagens størrelse og barnetall. Etter dagens forskrift inntre plikten til å beregne tilskuddet på nytt dersom det foreligger «store aktivitetsendringer». Departementet ser at det i mange tilfeller oppstår uklarheter og tvister rundt spørsmålet om hva som er en stor aktivitetsendring. Departementet foreslår derfor å gå bort fra begrepet «store aktivitetsendringer» i den nye forskriften og i stedet fastsette hvor stor prosentmessig endring det må være for at plikten til å beregne tilskuddet på nytt, skal inntre. Tilskuddet som den private barnehagen får, bør gjenspeile hvor mange barn som faktisk går i barnehagen og som barnehagen har utgifter til. Likevel bør det ikke være enhver liten endring som gir barnehagen plikt til å rapportere, da det vil skape unødig mye administrasjon for både barnehagen og kommunen. Departementet mener at en endring i barnetallet på 10 prosent eller mer bør gi den private barnehagen plikt til å rapportere. Dette vil sikre en god balanse mellom å sikre riktig finansiering og å unngå unødig administrasjon. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om den foreslåtte grensen balanserer disse hensynene på en god måte.

Departementet mener også at det bør korrigeres for alder når det vurderes om barnehagen har hatt 10 prosent eller mer endring i barnetallet, det vil si at barn under tre år vektas 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Dette sikrer best sammenheng med tilskudsreglene for øvrig.

4.2.4. Valg av sats for barn som fyller tre år i tilskuddsåret

Departementet foreslår å videreføre en regel i forskriften om hvilken sats som skal velges for barn som fyller tre år i løpet av tilskuddsåret. Departementet foreslår å videreføre at hvis et barn som fyller tre år i tilskuddsåret, rapporteres i tilskuddsårets sju første måneder, utløser dette sats for småbarnsplass. Blir et barn som fyller tre år i tilskuddsåret, rapportert i årets fem siste måneder, utløser dette sats for storbarnsplass resten av året. Dette samsvarer best med reglene om pedagognorm og bemanningsnorm. Kommunen kan ikke gjøre avvik fra reglene om når et barn regnes som over eller under tre år i en eventuell lokal forskrift om rapportering om antall barn, barnas alder og oppholdstid ved flere tidspunkter i tilskuddsåret, og hva som skal til for at tilskuddet skal endres i løpet av året.

Dersom kommunen har fastsatt en lokal forskrift med flere rapporteringstidspunkter enn det som følger av finansieringsforskriften, gjelder vedtakene som fattes fra det aktuelle tidspunktet og tiden fremover. Hjemmelen til å gi lokal forskrift om rapportering ved flere tidspunkter i tilskuddsåret, er ikke ment å gi hjemmel for å omgjøre tidligere vedtak om tilskudd.

4.2.5. Rapporteringsplikt for åpne barnehager

Departementet foreslår å videreføre at åpne barnehager skal rapportere om ukentlig åpningstid og hvor mange barn det er plass til innenfor godkjenningen. Når det gjelder det siste foreslås det å presisere at det omfatter både etableringsgodkjenningen og driftsgodkjenningen.

4.2.6. Rapportering av antall årsverk og samlet lønn i private barnehager

Med de nye reglene i barnehageloven skal tilskudd til pensjon ta utgangspunkt i det antallet årsverk barnehagen har pensjonsforpliktelser for, i tillegg til samlet lønn per årsverk i barnehager. Departementet foreslår at private barnehager skal rapportere om disse to forholdene, se forslag til § 5 første ledd bokstav b og c.

Barnehagene rapporterer allerede inn årsverk som en del av innrapportering i BASIL, men denne definisjonen inkluderer flere årsverk enn det som er ment dekket gjennom pensjonstilskuddet. Blant annet skal dagens rapportering inkludere årsverk som utfører oppgaver i barnehagen, men som ikke er ansatt i barnehagen, eksempelvis ansatte i kommunen. Dette er årsverk som finansieres gjennom andre midler og som derfor ikke skal omfattes av pensjonstilskuddet. Departementet foreslår derfor å opprette et eget felt i årsmeldingen i BASIL-rapporteringen for ansatte i barnehagen som barnehagen har pensjonsforpliktelser for. Denne rapporteringen skal også hensynta at barnehagen kan ha ansatte på ulike typer pensjonsordninger. Rapporteringen skal omfatte årsverk som er ansatt i barnehagen på rapporteringstidspunktet og vil ikke inkludere eventuelle ansatte som ikke lenger jobber i barnehagen, men som barnehagen fremdeles har pensjonsforpliktelser for. Et fåtall barnehager har også pådratt seg pensjonsforpliktelser med kostnadskomponenter som utbetales livsvarig, også etter at arbeidstaker har sluttet. Disse vil falle utenfor beregningen av antall årsverk da de ikke er ansatt i barnehagen. Departementet mener at disse ikke skal regnes med fordi det er krevende å finne en hensiktsmessig innordning av tidligere ansatte direkte i tilskuddsberegningen. Samtidig vil kommunen kunne ta hensyn til at barnehagen har kostnader ved tidligere ansatte ved innplassering på pensjonssats, se kapittel 6.4.1.3.

Kommunen skal bruke rapporteringen av antall ansatte barnehagen har pensjonsforpliktelser for til to formål. For det første skal kommunen bruke rapporteringen som en del av beregningen av tilskudd, hvor antall årsverk i barnehagen er en del av beregningsmetoden etter regelen om pensjonstilskudd i barnehageloven § 19 b første ledd. Her skal kommunen bruke den siste tilgjengelige rapporteringen, det vil si rapporteringen fra året før tilskuddsåret.

For det andre skal kommunen bruke rapporteringen av antall ansatte barnehagen har pensjonsforpliktelser for når den regner ut gjennomsnittlig samlet lønn. Med lønn menes i denne sammenhengen lønn som utgjør pensjonsgivende inntekt, jf. Prop. 138 L (2024–2025) punkt 9.3.5.3 og spesialmerknad til § 19 b i punkt 16. Hva som utgjør pensjonsgivende lønn, vil variere etter barnehagens pensjonsavtale. Det vil eksempelvis være forskjeller på om overtidbetaling inngår som en del av pensjonsgrunnlaget. I beregningen av gjennomsnittlig lønn skal kommunen bruke tall fra *det siste tilgjengelige regnskapet*.

Den siste regnskapsrapporteringen som er tilgjengelig for tilskuddsberegningen stammer fra to år før tilskuddsåret. Departementet foreslår at lønnskostnadene justeres med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren (kommunal deflator) som offentliggjøres av Finansdepartementet i nasjonalbudsjettet for tilskuddsåret. Se forslag til § 4 andre ledd. Dette er tilsvarende indeksreguleringen av satsgrunnlaget for tilskudd til drift i gjeldende regelverk, som departementet foreslår å videreføre for satsgrunnlaget for grunntilskuddet.

Årsmeldingsrapporteringen i BASIL skal skje én gang i året, og departementet foreslår at rapporteringen som i dag skal skje per 15. desember. Videre foreslår departementet at kommunen i lokal forskrift kan bestemme at de private

barnehagene skal rapportere om antall årsverk ved flere tidspunkter i tilskuddsåret, og hva som skal til for at pensjonstilskuddet skal justeres i løpet av året. Slike lokale forskrifter skal fastsettes før tilskuddsåret begynner.

Etter § 12 tredje ledd i dagens forskrift skal de private barnehagene rapportere til kommunen om store aktivitetsendringer i barnehagen, og kommunen skal i disse tilfellene beregne tilskuddet til de private barnehagene på nytt. Det kan også være endringer i antall årsverk i barnehagen gjennom året, særlig i august ved oppstart av nytt barnehageår. Departementet mener antall årsverk som utløser tilskudd til pensjon også må kunne justeres ved vesentlige endringer. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig om de private barnehagene også skal rapportere til kommunen om endringer i antall årsverk, og foreslår å innføre slikt krav. Departementet foreslår at terskelen for når en barnehage skal melde om endringer i antall årsverk skal være ved endringer som utgjør 10 prosent eller mer. Departementet mener at terskelen bør settes slik at den fanger opp endringer som kan ha en viss innvirkning på tilskuddsnivået, slik at tilskuddet treffer godt nok, samtidig som ikke enhver endring i antall årsverk bør utløse en plikt til å beregne tilskuddet på nytt, da det etter departementets vurdering ville blitt for administrativt krevende. Departementet ber om høringsinstansenes syn på den foreslåtte terskelen.

Ved slike endringer skal kommunen ha en plikt til å beregne pensjonstilskuddet på nytt, se forslag til § 5 femte ledd. Departementet presiserer imidlertid at endringer i antall årsverk som omtalt over, ikke skal ha påvirkning på kommunens beregning av den private barnehagens gjennomsnittlige samlede lønn, siden denne skal beregnes med utgangspunkt i årsverkstall fra regnskapsåret.

Plikten til å rapportere om antall årsverk og samlet pensjonsgivende lønn etter forslaget til § 5 første ledd bokstav b og c vil gjelde både ordinære barnehager, åpne barnehager og familiebarnehager.

Støtter dere forslaget om å videreføre en regel om rapportering om antall barn, barnas alder og oppholdstid? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

Det er hensiktsmessig å videreføre reglene om rapportering, som foreslått.

Støtter dere forslaget om å videreføre at kommunen skal bruke de private barnehagenes rapportering fra året før tilskuddsåret i utregningen av tilskuddet? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

Metodikken med rapportering pr. 15. desember er godt kjent i bransjen, og bør videreføres.

Støtter dere forslaget om at kommunen kan gi lokal forskrift om rapportering om antall barn, barnas alder og oppholdstid ved flere tidspunkter i året, og om hva som skal til for at tilskuddet skal endres i løpet av året? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

Rapporteringstidspunktene vil ha stor betydning for den offentlige finansieringen. Erfaringene viser at ugunstige telletidspunkter vil kunne medføre at private barnehager i perioder ikke får fullfinansiert alle barna som gis et barnehagetilbud gjennom barnehageåret.

Eksempelvis, dersom det settes rapporteringstidspunkt nært opp mot oppstart av barnehageåret 15. august, vil private barnehager ikke få finansiering for barn som starter senere. Det kan være barn som på grunn av ferie, sykdom, foreldrepermisjon, foreldrenes ønske om oppstartstilpasninger av hensyn til barnet eller andre forhold ønsker å vente, eller er avskåret fra å ta plassen i bruk innen nytt rapporteringstidspunkt.

Manglende finansiering mellom telletidspunkter kan innebære en vesentlig underfinansiering for private barnehager, og/eller at barn som har behov for barnehageplass ikke vil kunne få tilbud om dette.

Det bør på denne bakgrunn forskriftsfestes en føring for kommunene ved etablering av flere rapporteringstidspunkter, og om hva som skal til for å endre tilskuddet i løpet av året.

Det bør forskriftsfestes at formålet med nye telletidspunkter og endring av tilskuddet er å sikre at barnehager som gir barn et barnehagetilbud, får finansiert kostnadene de pådras. Det vil bidra til å unngå ugunstige telletidspunkter som ikke fanger opp alle barna som gis et barnehagetilbud.

Dette vil også bidra til å sikre et mer riktig tilskudd ut fra det faktiske barnetallet, og at ledig kapasitet blir utnyttet.

Det bør forskriftsfestes at private og kommunale barnehager skal ha identiske rapporteringstidspunkter. Det vil fange opp det faktiske barnetall på rapporteringstidspunktene, noe som vil bidra til en riktigere beregning av de kommunale tilskuddssatsene.

Støtter dere forslaget om at barnehagen skal rapportere til kommunen dersom barnetallet eller antall årsverk endrer seg 10 prosent eller mer, og at kommunen skal beregne tilskuddet på nytt? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

PBL er ikke enig i at det er mange tilfeller hvor det oppstår uklarheter og tvister om det foreligger store aktivitetsendringer. PBL mener behovet for endring av denne regelen ikke er til stede. PBL fremhever også at endringer i barnetall gjennom barnehageåret, vil kunne fanges opp fortløpende gjennom å sette flere rapporteringstidspunkter.

Både kommunale og private barnehager vil gjennom året kunne oppleve endringer i barnetall og bemanning. Visse variasjoner er priset inn i driftstilskuddssatsene ettersom det ikke er pålagt kommunene å beregne driftstilskuddssatsene på nytt når de kommunale barnehagene har endringer i barnetall eller årsverk.

Årsverk og barnetall i kommunale barnehager er representert med veid gjennomsnitt av årsmeldingene, mens det kommunale regnskapet som benyttes til satsberegninger vil være påvirket av variasjonene mellom disse målepunktene. Likeverdig behandling tilsier derfor at også de private barnehagene kan ha midlertidige variasjoner uten å måtte melde det til kommunen.

PBL mener at det er viktig at ny forskrift tar høyde for at endringer ved nytt barnehageår er av midlertidig karakter. Forskriften må i tillegg ta høyde for at de midlertidige endringene i forbindelse med nytt barnehageår kan strekke seg ut i tid da både kommunale og private barnehager periodevis vil måtte drifte med tomme plasser som kan fylles av barn med lovfestet rett til plass sent på høsten.

PBL mener at private barnehager som opplever store og varige endringer i barnetall eller antall årsverk, skal melde dette til kommunen slik at tilskuddet kan beregnes på nytt. Hva som er store og varige endringer må vurderes ut fra barnehagestørrelse, varighet m.m.

Endringer i barnetall i løpet av året er vanlig, og ofte ønskelig. Regler for ny beregning av tilskudd ved slike endringer, vil på den ene side bidra til best mulig kapasitetsutnyttelse i sektoren. På den annen side vil særlig små barnehager være sårbare ved endringer i barnegrupper som overstiger en helt spesifikk terskel på 10 prosent.

PBL støtter tydeliggjøring av regelen, men er samtidig skeptisk til en regel som er helt uten rom for skjønn. Dersom en barnehage er i nærheten av 10 prosent, og en ny beregning av tilskudd vil få store konsekvenser for den øvrige barnegruppen, bør det være rom for unntak fra reglen. De aller minste barnehagene vil allerede fra før ofte ha problemer med å få til en god balanse mellom antall barn og ansatte, i en situasjon der barnets beste, tilskudd, foreldrebetaling, bemanningsnorm og pedagognorm danner viktige rammer.

Et eksempel kan være en barnehage med 30 barn som har en midlertidig nedgang på 3 barn eller flere i forbindelse med hovedopptak. Om det deretter begynner to nye barn i september, og ett i oktober, så risikerer barnehagen nedtrekk av tilskudd for tre barn fra august, og får heller ikke økt tilskuddet i september fordi endringen da er mindre enn 10%. Finansieringen vil da ikke være tilbake på plass før etter telling 15.12.

Slike eksempler underbygger behov for fleksibilitet. Ikke minst vil dette være viktig for at ansatte i private barnehager skal unngå permitteringer som følge av kortvarig bortfall av tilskudd, og for at barnehagene skal ha mest mulig stabil personalgruppe når det kommer nye ettåringer i løpet av høstmånedene.

Dersom barnehager derimot har varig reduksjon, så vil/må det håndteres med redusert bemanning, noe som da også gjør lavere tilskudd mulig å bære.

Det er viktig å merke seg at finansiering av barn i barnehager aldri har vært et system hvor man får betalt for de timer man leverer. Det har alltid vært tilstrekkelig rom for å håndtere naturlige svingninger. Det bør det fortsatt være.

En for rigid regel for rapportering og ny tilskuddsberegning vil kunne bidra til å forsterke en negativ økonomisk spiral i barnehagen, til ugunst for barn, ansatte og eventuelle eiere.

Støtter dere forslaget om å videreføre en regel i forskriften om hvilken sats som skal velges for barn som fyller tre år i løpet av tilskuddsåret? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

PBL støtter forslaget om at barn som fyller tre år i tilskuddsåret behandles som under tre år i rapporteringer i tilskuddsårets syv første måneder, og som over tre år i rapporteringer i tilskuddsårets fem siste måneder.

Dette gjelder altså i de tilfeller der kommuner har flere rapporteringer av barn gjennom tilskuddsåret.

I det tilfelle kommunen praktiserer forskriftens minstekrav, og beregner tilskuddet ut fra de private barnehagenes rapportering 15/12 året før tilskuddsåret, skal dagens praksis videreføres. Det vil si at aldersklassifiseringen per 15/12 året før tilskuddsåret ligger fast for hele tilskuddsåret.

Støtter dere forslaget om å videreføre at åpne barnehager skal rapportere om ukentlig åpningstid og hvor mange barn det er plass til innenfor godkjenningen? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

Støtter dere forslaget om at barnehager skal rapportere om antall årsverk barnehagen har pensjonsforpliktelser for og samlet lønn per årsverk i barnehagen? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

Det er svært viktig for tilliten til pensjonstilskuddsberegningene at det samles inn korrekte data som kan være et tilstrekkelig presist grunnlag både for regler og tilskuddsutmålinger.

5. Driftstilskudd til private barnehager

5.1. Innledning

I dette kapittelet foreslås det nærmere regler om beregning av tilskudd til drift til private barnehager. Forslagene må ses i sammenheng med vedtatte endringer i barnehageloven § 19, jf. Prop. 138 L (2024–2025) og Innst. 510 L (2024–2025), som trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det tas sikte på at endringene skal tre i kraft høsten 2026 slik at det beregnes og tildeles driftstilskudd i tråd med de nye reglene fra 2027.

Endringene i loven innebærer at det gis et grunntilskudd som kommunene har plikt til å gi til alle godkjente private barnehager med rett til tilskudd. Hovedtrekkene i beregningen av grunntilskuddet blir fastsatt i loven, og vil som i dag beregnes ut fra ordinære driftsutgifter i kommunale barnehager. Grunnlaget for beregningen vil være det siste tilgjengelige kommuneregnskapet. Kommunen får adgang til å holde utgifter som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, utenfor beregningsgrunnlaget. Dersom kommunen holder utgifter utenfor beregningsgrunnlaget, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen.

Kommunen får også en uttrykkelig plikt til å finansiere nye krav fra det tidspunktet de får virkning for de private barnehagene.

De vedtatte endringene medfører behov for å gjøre endringer også i forskrift. Mange av elementene i dagens finansieringsforskrift, videreføres, og reglene om tilskudd til drift vil samlet sett innebære en videreføring av gjeldende rett på sentrale områder. Det er likevel noen nye elementer som gir behov for tilpasninger og justeringer.

5.2. Gjeldende rett

5.2.1. Beregning av grunntilskudd

Tildeling av kommunalt tilskudd til private barnehager er regulert i barnehageloven § 19. Det følger av § 19 første ledd at kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager. Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager, og departementet kan gi forskrift om hva som er likeverdig behandling, jf. § 19 andre ledd. Departementet har i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (FOR-2015-10-09-1166) gitt nærmere regler om beregning og tildeling av tilskudd til private barnehager. Forskriften inneholder regler om driftstilskudd inkludert påslag for pensjonsutgifter påslag for administrasjonsutgifter, og regler om kapitaltilskudd.

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 regulerer driftstilskuddet til ordinære barnehager. Bestemmelsens første ledd slår fast at kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Dette beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrasket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. Dette er det siste avlagte kommuneregnskapet.

5.2.2. Adgang for kommunen til å holde utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet

Det følger av finansieringsforskriften § 3 at tilskudd til drift til ordinære private barnehager skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrasket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret.

Kommunen har ingen adgang til å holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget utover det som følger av forskriftens § 3.

I henhold til forskriftens § 9 første ledd skal kommunen fatte vedtak om satser til barnehager innen 31. oktober året før tilskuddsåret. Slike vedtak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

I henhold til forskriftens § 12 første ledd skal eier av private barnehager hvert år rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen per 15. desember. Kommunen skal bruke de private barnehagenes rapportering fra året før tilskuddsåret i utregningen av tilskuddet til de private barnehagene, jf. første ledd andre punktum. Rapportering er for inneværende barnehageår, som er sammenfallende med første halvdel av tilskuddsåret. I henhold til tredje ledd skal de private barnehagene rapportere til kommunen om store aktivitetsendringer i barnehagen. Kommunen skal i disse tilfellene beregne tilskuddet til de private barnehagene på nytt.

5.2.3. Kommunale satsinger

Kommunen kan bevilge ekstra midler til tiltak på barnehageområde som går ut over de kravene som stilles til barnehagene i regelverket. Slike frivillige kommunale satsninger er ikke i dag særskilt regulert i barnehager regelverket. Når kommunene skal beregne tilskudd til private barnehager, må utgifter til slike satsinger inngå i beregningsgrunnlaget etter de alminnelige reglene. Dersom utgiftene knyttet til en satsing for eksempel er «ordinære driftsutgifter» etter forskriften § 3, slik som lønn til en ekstra ansatt, vil de inngå i beregningsgrunnlaget for driftstilskuddet på lik linje med andre ordinære driftsutgifter. Kommunen har ikke hjemmel til å holde utgiftene utenfor beregningsgrunnlaget for tilskuddene til de private barnehagene i kommunen, uavhengig av om private barnehager deltar i satsingen eller ikke (og faktisk har utgifter til en ekstra ansatt e.l.).

Plikt til å gi ekstra grunntilskudd ved innføring av nye krav

Det følger av forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 første ledd tredje punktum at grunnlaget for beregning av driftstilskuddet er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. Ved innføring av nye krav som har budsjettmessige konsekvenser for kommunale barnehager, reflekteres disse i driftstilskuddet til private barnehager to år senere. Ved innføring av nye nasjonale krav med budsjettmessige konsekvenser for barnehagesektoren samlet sett, vil kommunene kompenseres gjennom rammetilskuddet fra staten. Dersom det ikke gis øremerkede statlige tilskudd til private barnehager, må kommunen vurdere om det skal gis ekstra tilskudd til private barnehager frem til merutgiftene reflekteres i de kommunale regnskapene. At kommunen må vurdere om det skal gis ekstra tilskudd til private barnehager, fremgår imidlertid ikke direkte av regelverket.

Ekstra grunntilskudd der kommunen ikke oppfyller krav

Tilskuddet til private barnehager beregnes utfra kommunens kostnader i egne kommunale barnehager. Dersom kommunale barnehager ikke oppfyller krav i regelverket, vil tilskuddssatsen være lavere enn dersom kommunen oppfylte kravene. Det finnes i dag ingen særskilt regulering av satsberegningen der kommunen ikke oppfyller krav.

Administrasjonspåslag

Det følger av dagens finansieringsforskrift at kommunen skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

Administrasjonspåslaget skal kompensere for administrasjon som ikke gjennomføres på barnehagenivå, og som kompenseres gjennom det ordinære driftstilskuddet. Eksempler på oppgaver som påslaget er ment å kompensere for er kostnader til regnskap, revisjon, og IT-tjenester.

5.3. Endringer i barnehageloven

5.3.1. Beregning av grunntilskudd

Etter de vedtatte endringene i barnehageloven, se Prop. 138 L (2024-2025), vil beregning av grunntilskudd bli regulert i barnehageloven § 19 a første ledd som lyder:

«Kommunen skal gi grunntilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd etter § 19 første eller andre ledd. 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.»

5.3.2. Adgang for kommunen til å holde utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet

Med endringene i barnehageloven får kommunen hjemmel til å holde utgifter i en kommunal barnehage som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, utenfor beregningsgrunnlaget av grunntilskuddet, jf. § 19 a andre ledd, jf. Prop. 138 L (2024–2025). Det vil være frivillig for kommunen å benytte seg av denne adgangen selv om vilkårene om at det foreligger særlige driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen, er oppfylt, jf. begrepet «kan». Dersom kommunen holder utgifter utenfor, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen, jf. andre ledd andre punktum.

Etter § 19 a åttende ledd er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift om tilskudd til drift. Slike forskrifter kan gjøre unntak fra reglene i bestemmelsens første og andre ledd.

5.3.3. Plikt til å gi ekstra grunntilskudd ved innføring av nye krav

Etter de vedtatte endringene i barnehageloven, får kommunen en plikt til å gi ekstra grunntilskudd for å finansiere nye krav fra det tidspunktet de får virkning for private barnehager, jf. § 19 a tredje ledd.

I dag er grunnlaget for beregning av driftstilskudd det siste tilgjengelige regnskapet (kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret). Det foreslås at dette fortsatt skal være grunnlaget for beregningen av grunntilskuddet, men for å unngå et toårig etterslep i finansieringen, er det foreslått at kommunen får en plikt til å gi ekstra grunntilskudd for å finansiere nye krav fra det tidspunktet de får virkning for private barnehager, for å sette barnehagene i økonomisk stand til å oppfylle kravene. Se barnehageloven § 19 a tredje ledd.

5.3.4. Plikt til å gi ekstra grunntilskudd der kommunen ikke oppfyller krav

De vedtatte endringene i barnehageloven § 19 a åttende ledd, gir hjemmel for departementet til å gi forskrift om tilskudd til drift. Hjemmelen åpner blant annet for at det gis regler om plikt for kommune til å gi ekstra tilskudd der kommunale barnehager ikke innfrir normkrav.

5.3.5. Administrasjonspåslag

Det følger av de vedtatte endringene i barnehageloven § 19 a første ledd, jf. Prop. 138 L (2024-2025) og Innst. 510 L (2024-2025), at administrasjonsutgifter skal holdes utenfor beregningen av grunntilskuddet til private barnehager. Departementet kan gi forskrift om regler om tilskudd til administrasjon, jf. åttende ledd. Forskriftshjemplene åpner for at det kan gis regler om unntak fra § 19 første og andre ledd i forskrift, for eksempel bruk av sjablong og påslag.

5.4. Departementets vurdering og forslag

5.4.1. Beregning av grunntilskudd

Departementet foreslår at den nærmere beregningen av grunntilskuddet reguleres på samme måte som driftstilskudd reguleres i dag. Det innebærer at tilskuddet, som i dag, beregnes på bakgrunn av gjennomsnittlige kostnader per heltidsplass, og at tilskuddet gis per heltidsplass og at barn under tre år vektas 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Vektingen av små og store barn tar høyde for at det koster mer å ha små barn i barnehage enn store barn. Dette er særlig fordi små barn krever høyere grunnbemanning og høyere pedagogtetthet, se barnehageloven § 26 og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 andre ledd, jf. barnehageloven § 25 andre ledd.

Selv om dagens regler om driftstilskudd videreføres med reglene om grunntilskudd, forslås det enkelte språklige endringer fra forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3. I tillegg vil bestemmelsen deles opp i flere bestemmelser. Hensikten med disse endringene er å gjøre reglene mer brukervennlige og tilgjengelige enn de er i dag.

Det foreslås at det uttrykkelig fremkommer av bestemmelsen at den vedtatte foreldrebetalingen for kommunale barnehager i kommunen skal trekkes fra beregningsgrunnlaget. Dersom kommunen har vedtatt høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 4, skal maksimalprisen fastsatt av Stortinget trekkes fra beregningsgrunnlaget.

Det foreslås å videreføre at kommuner som ikke har kommunale ordinære barnehager skal gi grunntilskudd ut ifra nasjonale satser fastsatt av departementet, se forslag til § 7.

5.4.2. Adgang for kommunene til å holde utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet

5.4.2.1. Begrunnelsesplikt

Departementet foreslår å videreføre at kommunen må fatte vedtak om kommunal sats per små/store barn for beregning av grunntilskuddet innen 31. oktober i året før tilskuddsåret, se nærmere omtale i kapittel 3.2.1. Slike vedtak skal fortsatt være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I tråd med kravene til begrunnelse som gjelder for enkeltvedtak, skal kommunen vise hvordan satsene beregnes. Begrunnelsesplikten innebære at kommunen må vise hvilke utgifter som er en del av beregningsgrunnlaget, og hvilken hjemmel vedtaket baserer seg på, slik som i dag. Med nytt regelverk må det også fremkomme av vedtaket om kommunen har holdt ordinære driftsutgifter utenfor beregningsgrunnlaget fordi de skyldes særlige driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen etter barnehageloven § 19 a andre ledd. Det vises til forslaget til § 1 første ledd i forslaget til ny finansieringsforskrift.

5.4.2.2. Innrapportering av tilsvarende driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen

Departementet foreslår at private barnehager får plikt til å opplyse om forhold som kan ha betydning for retten til ekstra grunntilskudd innen 15. desember i året før tilskuddsåret. Dersom kommunen har holdt utgifter utenfor i tråd med barnehageloven § 19 a andre ledd, vil dette fremkomme av satsvedtaket som kommunen må treffe innen 31. oktober. Private barnehager må da melde fra om forhold som kan ha betydning for retten til ekstra grunntilskudd etter barnehageloven § 19 a andre ledd. Dersom kommunen for eksempel har holdt utgifter utenfor på grunn av barnehagens beliggenhet, får kommunen plikt til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetninger (beliggenhet). Det vises til forslagens § 5 første ledd bokstav d.

Kommunen må deretter vurdere om den private barnehagen har rett til ekstra grunntilskudd. Departementet foreslår at det fremkommer i forskriften at kommunen må bruke de private barnehagenes siste opplysninger fra 15.

desember året før tilskuddsåret i vurderingen av om en privat barnehage har rett til ekstra grunntilskudd. Dette er innrapportering som gir opplysninger om barnehagens behov det barnehageåret som delvis overlapper med tilskuddsåret (vårsemesteret). Det vises til forslaget § 5 andre ledd.

Det foreslås en plikt for barnehagen om å opplyse om endringer som kan ha betydning for retten til ekstra grunntilskudd. Dette kan for eksempel være aktuelt ved inntak av nye barn etter sommeren, at barn slutter i barnehagen, eller ved større omorganiseringer av driften, selv om det ikke utløser en plikt til å rapportere barnetallet etter forslaget § 5 femte ledd andre punktum. Det vises til forslaget § 5 første ledd bokstav d.

Det foreslås at ekstra grunntilskudd skal vektes etter alder. Det vises til forslaget § 9 andre ledd.

5.4.3. Kommunale satsinger

Departementet ser at det kan være behov for å ha satsinger, uten at utgiftene til dette inngår i beregningsgrunnlaget som danner grunnlaget for tilskudd til alle de private barnehagene. Dagens regelverk kan gjøre det uforholdsmessig dyrt å prioritere satsinger på barnehagefeltet, fordi de utløser en plikt til å gi høyere tilskudd til private barnehager uten at kommunen kan pålegge de private barnehagene å delta i satsingen. Samtidig vil utgiftene til satsinger først bli en del av tilskuddsgrunnlaget til de private barnehagene to år senere. Dette betyr at de private barnehagene ikke blir finansiert for å delta i satsingen fra start (med mindre kommunen gir ekstra tilskudd), noe som kan gjøre det vanskelig for de private barnehagene å delta i satsingen.

Departementet foreslår derfor en hjemmel til å holde utgifter til særskilte satsinger utenfor beregningen av grunntilskuddet, og et krav om at private barnehager som deltar i satsingen blir finansiert fra samme tidspunkt som oppstartstidspunkt i kommunale barnehager. Dette vil etter departementets syn bidra til å stimulere til kommunale satsinger på barnehagefeltet, samtidig som det legger til rette for likebehandling av private og kommunale barnehager i finansieringen og at alle barnehager kan delta i satsingen med en gang.

For at en kommune skal kunne holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget, bør det etter departementets syn være et vilkår at satsingen gjelder tiltak som går ut over lov- eller forskriftskrav. Grunntilskuddet etter lovens § 19 a første ledd er ment å gi forutsigbarhet til de private barnehagene om at de kan gi et pedagogisk tilbud i tråd med de øvrige kravene i loven, basert på gjennomsnittsberegninger. Adgangen til å holde utgifter utenfor, må derfor gjelde tiltak som kommer «på toppen» av krav. Dette innebærer at de kommunale barnehagene som deltar i satsingen, fra før må oppfylle krav i barnehageloven. Kommunen kan ikke definere noe som en satsing, dersom dette er tiltak som kommunen uansett må innføre i enkeltbarnehager for å oppfylle lovens krav. Det foreslås at dette fremkommer uttrykkelig av bestemmelsens ordlyd. Fordi grunntilskuddet i lovens § 19 a første ledd omfatter «ordinære driftsutgifter» samlet sett (også utgifter som går ut over lov- og forskriftskrav), innebærer forslaget et unntak fra barnehageloven § 19 a første ledd, jf. § 19 a åttende ledd.

Det bør videre være et krav at private barnehager som faller inn under målgruppen for satsingen, både skal gis mulighet til å delta i satsingen, og få finansiering fra samme tidspunkt som kommunale barnehager (for eksempel lønn til ekstra ansatte). Private barnehager må få tilleggstilskudd, og kommunen kan stille vilkår til tilskuddet. Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager både i vurderingen av hvilke barnehager som skal inkluderes i satsingen, og ved utmålingen av tilskudd.

5.4.4. Plikt til å gi ekstra grunntilskudd ved innføring av nye krav

Det kan oppstå spørsmål om hvordan kommunene skal regne ut hvor mye som skal gis i ekstra grunntilskudd etter lovens § 19 a tredje ledd ved innføring av nye krav.

Departementet legger til grunn at kommunen må kunne basere seg på realistiske anslag for hvilke merkostnader nye krav vil få for de kommunale barnehagene, samlet sett. Det ekstra grunntilskuddet må basere seg på kommunale

kostnader slik grunntilskuddet gjør. Selv om de faktiske merkostnadene kan variere fra barnehage til barnehage, må kommunen kunne basere seg på gjennomsnittlige tall og beregninger.

Departementet foreslår at kommunen skal se hen til hvilke budsjettmessige konsekvenser kravene får for kommunale barnehager. Dette innebærer at kommunen må se hen til hvordan de kommunale barnehagene blir kompensert for de nye kravene gjennom budsjettet. De private barnehagene skal kompenseres tilsvarende. Dersom kommune ikke har egne kommunale barnehager, kan de se hen til nasjonale gjennomsnittstall, tall fra nabokommunen e.l. Private barnehager skal i disse kommunene kompenseres ved at kommunene gjør et anslag på merutgifter til nye krav sammenlignet med det som ligger til grunn i de nasjonalt fastsatte tilskuddene de får. Kommunen kan også se hen til innspill fra private barnehager.

De nye reglene i barnehageloven innebærer at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager, jf. ny § 19 a sjuende ledd i loven. Kommunen skal ikke gjøre forskjell på private og kommunale barnehager, med mindre det er saklig grunn til det.

Kommunens plikt gjelder til eventuelle kostnader ved nye krav reflekteres i grunntilskuddet.

Ved nye krav gitt i lokale forskrifter, må kommunen vurdere om kravene får budsjettmessige konsekvenser for barnehagene, og eventuelt gi ekstra grunntilskudd dersom dette ikke dekkes av grunntilskuddet.

Ved nye krav med budsjettkonsekvenser for barnehagene som gis i nasjonalt regelverk, kompenseres kommunen av staten gjennom rammetilskuddet. Av dette må kommunen gi ekstra grunntilskudd til de private barnehagene dersom de ikke er kompensert for det nye kravet gjennom grunntilskuddet. Dersom kommunen allerede oppfyller de nye kravene, og dette også er gjenspeilet i grunntilskuddet til de private barnehagene, er det ikke behov for ekstra grunntilskudd. I slike tilfeller bortfaller kommunens plikt til å gi ekstra grunntilskudd.

5.4.5. Ekstra grunntilskudd der kommunen ikke oppfyller krav

Departementet foreslår at det innføres en regel om at kommuner som i snitt ikke oppfyller kravet til grunnbemanning i barnehageloven § 26 andre ledd eller kravet til pedagogisk bemanning i *Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager* § 1 andre ledd, skal gi ekstra grunntilskudd til private barnehager.

Bemanning er i en særstilling når det gjelder kostnader i barnehager, og utgjør ca. 80 prosent av barnehagens kostnader. Brudd på bemanningsnormen i § 26 andre ledd vil derfor ha betydning for private barnehagers økonomiske mulighet til å oppfylle kravet, og bør derfor utløse krav om ekstra grunntilskudd. Dette vil også normalt være enkelt å fastslå om kommunen bryter dette, og det bør være forholdsvis enkelt for kommunen å beregne den økonomiske konsekvensen av dette. Kravet til pedagogisk bemanning framgår av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 andre ledd, jf. barnehageloven § 25. Departementet mener at de samme hensynene som gjør seg gjeldende for brudd på bemanningsnormen også gjør seg gjeldende for pedagognormen. Departementet forslår derfor at kommunen får plikt til å gi ekstra grunntilskudd der kommunen bryter bemannings- eller pedagognorm.

Dersom kommunale barnehager oppfyller kravet til pedagogisk bemanning ved hjelp av dispensasjon fra utdanningskravet og kravet om norskferdigheter, jf. forskriften § 3, foreslår departementet at kravet skal anses oppfylt, slik at det ikke vil være grunnlag for at kommunen må gi ekstra grunntilskudd. Etter departementets syn innebærer dispensasjon fra utdanningskravet at barnehagen like fullt må ansette noen i en pedagogstilling, og legger til grunn at dette i mindre grad vil påvirke utgiftene i barnehagen. Departementet foreslår imidlertid at dispensasjon fra pedagognormen ikke skal danne grunnlag for å anse kravet som oppfylt, da dette slik departementet ser det vil påvirke utgiftene i barnehagen i større grad.

Dersom kommunale barnehager i snitt oppfyller pedagognormen og bemanningsnormen, vil tilskuddet til private barnehager være tilstrekkelig til at de også vil være i stand til å oppfylle disse normene. Departementet mener derfor

at det er der kommunen i snitt ikke oppfyller disse normene at den er forpliktet til å gi ekstra tilskudd til private barnehager. Det ekstra tilskuddet skal tilsvare differansen mellom grunntilskuddet og det grunntilskuddet ville ha vært dersom kommunen i snitt oppfylte normene.

Departementet understreker at snittet skal beregnes etter at eventuelle merkostnader som skyldes særlige driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen, er holdt utenfor. Det vil si at dersom kommunen «overoppfyller» bemanningskravet eller pedagognormen i noen barnehager, men merutgiftene for dette holdes utenfor beregningsgrunnlaget for grunntilskuddet, skal ikke ekstrabemanningen i disse barnehagene telles med når det skal vurderes om kommunen i snitt oppfyller bemannings- eller pedagogkravene etter forslaget her.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at dersom en kommune i snitt ikke oppfyller kravet i barnehageloven § 26 andre ledd eller forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 andre ledd, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd til private barnehager.

5.4.6. Administrasjonspåslag

Departementet foreslår å videreføre en påslagsmodell som skal kompensere for private barnehagers administrasjonskostnader, og at påslaget fastsettes som en prosentsats av det totale grunntilskuddet (tidligere driftstilskuddet) til barnehagen. Før 1. januar 2011 inngikk administrasjonsutgifter i beregningen av driftstilskuddet. En hovedgrunn til at man gikk over til en påslagsmodell var problemer forbundet med rapportering av kommunale administrasjonsutgifter. En del av kommunens administrasjonsutgifter var normalt ikke synliggjort på aktuelt tjenesteområde i regnskapet. Dette gjorde det svært krevende å finne de korrekte administrasjonsutgiftene som skulle inngå i driftstilskuddet. I rapporten [«Alternative finansieringsmodeller for driftstilskudd til private barnehager»](#) (2023) vurderte BDO administrasjonspåslaget. BDO viser i rapporten til at det er vanskelig å gjennomføre detaljerte analyser av hva administrasjonspåslaget til private barnehager skal være. De viser til at deler av årsaken til dette er at det er vanskelig å sammenligne kommunale og private administrasjonskostnader. De konkluderte med at «[e]t vesentlig endret administrasjonspåslag bør etter vår vurdering bygge på en mer detaljert gjennomgang og analyse av kommunenes ressursbruk i sentraladministrasjonen og barnehagefunksjonen. Videre må eventuelle effekter av forskjeller i kommunenes praksis når det gjelder regnskapsføring av administrasjonskostnader på barnehagefunksjoner og administrative funksjoner kartlegges. En slik analyse vil kreve betydelige ressurser, og tidligere analyser taler også for at det kan svært vanskelig å komme frem til et «helt korrekt» påslag, noe som kan tale for at kostnaden ved en slik analyse trolig vil overstige nytten».

Departementet foreslår videre at administrasjonspåslaget fortsatt skal kompensere for kostnader til administrasjonsoppgaver som ikke gjennomføres på barnehagenivå. De kostandene påslaget er ment å dekke er i all hovedsak kostnader private barnehager har til innkjøpte tjenester, som IKT-tjenester og annen kontorstøtte, regnskap (inkl. fakturering), revisjon, markedsføring og andre administrasjonskostnader. For kommunen tilsvarer dette både sektoravhengige og sektoruavhengige administrasjonsutgifter. Sektoravhengige utgifter vil være utgifter kommunen har til fellesadministrasjon av sine barnehager som for eksempel utgifter til enhetsledere. Sektoruavhengige utgifter vil være utgifter knyttet til fellestjenester som for eksempel regnskapstjenester, revisjon, IKT m.m.

Departementet foreslår at administrasjonspåslaget fortsatt skal ligge på dagens nivå. I rapporten som nevnt over viser BDO til at de administrative kostnadene administrasjonspåslaget er ment å kompensere for, utgjør om lag 4,1 prosent av de totale kostnadene i private barnehager. På bakgrunn av dette konkluderer BDO med at størrelsen på det nåværende administrasjonspåslaget er på et rimelig nivå.

I og med at det gjøres endringer i reglene om tilskudd til drift og pensjon, må administrasjonspåslaget beregnes på en annen måte. Departementet foreslår at administrasjonspåslaget gis som en prosentsats på det samlede grunntilskuddet til en privat barnehage. Dette innebærer at grunntilskuddet og eventuelt ekstra grunntilskudd skal inngå i beregningsgrunnlaget. Et eventuelt tilleggstilskudd holdes utenfor.

Departementet foreslår at utgifter til pensjon holdes utenfor beregningen av administrasjonspåslaget. Forslagene til endringer i reglene om pensjon innebærer at det er pensjonskostnadene i de private barnehagene som er utgangspunktet for beregningen av pensjonstilskuddet. Som følge av at pensjonskostnader holdes utenfor, må påslagssatsen justeres opp for å gi et administrasjonstilskudd på dagens nivå. Med utgangspunkt i tallgrunnlaget som benyttes av Telemarksforsking til å beregne dagens nasjonale satser til private barnehager, anslår departementet at administrasjonspåslaget må fastsettes til 4,7 prosent. I beregningene har departementet tatt utgangspunkt i kostnadene som ligger til grunn for Telemarksforskings beregning av brutto driftsutgifter i ordinære kommunale barnehager og beregnet hva administrasjonspåslaget må utgjøre i prosent dersom nivået skal på påslaget skal være det samme når pensjonsutgiftene holdes utenfor.

5.4.7. Familiebarnehager og åpne barnehager

Departementet forslår å videreføre dagens regler om tilskudd til familiebarnehager, se forslag til § 17, og dagens regler om tilskudd til åpne barnehager, se forslag til § 18.

Det foreslås også å videreføre at kommuner som ikke har kommunale familiebarnehager eller kommunale åpne barnehager, skal gi grunntilskudd etter nasjonale satser fastsatt av departementet. Når det gjelder pensjonstilskuddet vil dette skilles ut som et eget tilskudd sammenlignet med dagens pensjonspåslag, og dette vil derfor komme i tillegg til de nasjonale satsene.

Støtter dere at den nærmere beregningen av grunntilskuddet reguleres på samme måte som i dag? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

Støtter dere at kommuner som ikke har kommunale ordinære barnehager skal gi grunntilskudd ut fra nasjonale satser fastsatt av departementet? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

Støtter dere at private barnehager skal opplyse om forhold som kan ha betydning for retten til ekstra grunntilskudd innen 15. desember i året før tilskuddsåret? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

Det skjer unntaksvis at kommuner ikke overholder fristen 31. oktober for å treffe satsvedtak. Det kan skape utfordringer for private barnehager når det gjelder fristen for innmelding om forhold som kan ha betydning for retten til ekstra grunntilskudd.

Det antas også å kunne være risiko for at satsvedtak ikke viser at ordinære driftsutgifter er holdt utenfor beregningsgrunnlaget, alternativt at satsvedtak ikke klargjør hvilke særlige driftsforutsetninger, eller behov i barnegruppen, som ligger til grunn for å holde driftsutgifter utenfor beregningsgrunnlaget.

Kommuners manglende overholdelse av tidsrammen for satsvedtak, og/eller svikt ved begrunnelsen, bør ikke vanskeliggjøre private barnehagers adgang til å søke ekstra grunntilskudd. Forskriften bør derfor presisere at ved manglende overholdelse av fristen for satsvedtak 31. oktober, forskyves fristen for private barnehager å opplyse om forhold som kan ha betydning for retten til ekstra grunntilskudd tilsvarende. I de tilfeller der begrunnelsen svikter, bør fristen regnes fra tidspunktet en lovlig begrunnelse er gitt.

Støtter dere at private barnehager skal opplyse om endringer som kan ha betydning for retten til ekstra grunntilskudd? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

Støtter dere at kommunen skal bruke de private barnehagenes siste opplysninger fra 15. desember året før tilskuddsåret i vurderingen av om en privat barnehage har rett til ekstra grunntilskudd? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

Støtter dere forslaget om at kommunen får en hjemmel til å holde utgifter til særskilte satsinger utenfor beregningen av grunntilskuddet, og et krav om at private barnehager som deltar i satsingen blir finansiert fra samme tidspunkt som kommunale barnehager? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

PBL støtter ikke forslaget om at kommunene skal gis muligheter til å holde enkelte utgifter utenfor grunntilskuddet. Vi er samtidig opptatt av at det er barna i barnehagene – og deres grunnleggende behov for trygge og gode barnehagetilbud, uavhengig av om de går i private eller kommunale barnehager – som må være førende for de vurderinger som gjøres knyttet til innretning på et fremtidig grunntilskudd.

Kostnadsbildet til den ordinære driften av barnehagene, enten de er private eller kommunale, er i stor grad bestemt av nasjonale normer og nasjonale lønns- og pensjonsavtaler (tariffer). Slik PBL vurderer det, er kostnadene og kostnadsnivåene – med unntak av kostnader til pensjon – blitt likere i kommunale og private barnehager, sett i stort.

Variasjoner i kostnader kan i den enkelte private og kommunale barnehagen være betydelige fra det ene året til det andre, men vil oftest jevne seg ut over tid. I tilfeller hvor de ikke gjør det, kan det like gjerne være at en privat barnehage har nødvendige kostnader som de kommunale barnehagene ikke har, som det motsatte.

Det burde i tillegg ikke herske noen tvil om at kommunene har høyere finansiering per heltidsplass til kommunale enn private barnehager. Beregninger av tall fra KOSTRA og Utdanningsdirektoratet, utført av konsultentselskapet Agenda Kaupang, viser at det offentlige, de siste fem årene, har spart i gjennomsnitt 4,3 milliarder kroner i året på denne forskjellen i finansiering.

Skal enkelte utgifter kunne holdes utenfor grunntilskuddet, vil graden av likebehandling svekkes ytterligere.

PBL mener derfor departementet i høringsforslaget overdriver kommunenes behov for å redusere overføringene til den private delen av sektoren, gjennom å holde enkelte utgifter utenfor grunntilskuddet.

I de tilfeller der barnehager har høy andel barn med behov for ekstra ressurser, f.eks. minoritetsspråklige eller andel barn fra familier med lav sosioøkonomisk status, og barnehagene av den grunn har en høyere grunnbemanning, så mener vi at dette bør kunne håndteres ved at utgiftene holdes adskilt i utgangspunktet.

For eksempel kan det gjøres ved at disse særskilte utgiftene regnskapsføres på kostrafunksjon 211. Da slipper kommunene å måtte omklassifisere utgifter som i utgangspunktet er regnskapsført som ordinær drift (kostrafunksjon 201), for deretter å holde dem utenfor. Ved slik regnskapsføring vil også kommunene ha tallgrunnlag lettere tilgjengelig når kommunen skal beregne et ekstra grunntilskudd til private barnehager i samme situasjon (høy andel minoritetsspråklige eller høy andel barn fra familier med lav sosioøkonomisk status).

I det store flertallet av kommunene ville trolig et slikt regelverk, med muligheter for å holde enkelte utgifter utenfor, kunne fungere. Imidlertid vil nok mange kommuner vurdere at de ikke har barnehager med den type ekstraordinære særtrekk som gjør det aktuelt å holde utgifter utenfor tilskuddsgrunnlaget.

Problemet er et mindretall av kommunene, som gjerne er kommuner hvor både tilskuddsnivået og tilliten fra før er aller lavest. PBLs erfaring tilsier at nettopp disse kommunene vil gjøre seg store anstrengelser for å kunne benytte seg av de åpningene dette høringsforslaget gir. Det vil potensielt føre private barnehager – som ofte selv kan ha særlige utgifter som de kommunale barnehagene ikke har – i en enda vanskeligere situasjon.

Det vil også svekke forutsigbarheten og bærekraften for noen av de private barnehagene som aller mest er avhengige av økt forutsigbarhet og styrket finansiering.

Dersom en regel innføres som skissert i høringen, mener PBL at det samtidig må innføres en regel som regulerer det tilfellet at en privat barnehage har særlige driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen som gjør at den trenger ekstra grunntilskudd uten at det samme gjelder kommunal barnehage. Behovene for ekstra grunntilskudd kan ikke bare isoleres til tilfeller hvor situasjonen også eksisterer i kommunal barnehage.

Støtter dere forslaget om kommunen skal se hen til hvilke budsjettmessige konsekvenser kravene får for kommunale barnehager når den finansierer nye krav for private barnehager? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

Nye krav må finansieres samtidig i kommunale og private barnehager, helt uavhengig av budsjettmessige konsekvenser og kommunenes økonomiske stilling.

PBL støtter forslaget om å pålegge kommunene en plikt til å gi tilleggstilskudd ved innføring av nye krav.

Ved innføring av nye krav er det et stort problem at private barnehager ytes tilskudd ut fra to år gamle regnskaper, og dermed ut fra to år gammel kvalitet på drift.

En plikt til å gi tilleggstilskudd ved innføring av nye krav, vil sikre de private barnehagene en høyere grad av samtidig finansiering, noe PBL har kjempet for lenge.

Støtter dere forslaget om at kommuner som i snitt ikke oppfyller kravet til grunnbemanning eller pedagogisk bemanning skal gi ekstra grunntilskudd til private barnehager? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

PBL støtter forslaget om at det pålegges kommunene en plikt til å gi tilleggstilskudd til de private barnehagene når kommunen selv ikke oppfyller nasjonale normkrav.

De siste årene har 99 prosent av alle kommunale og private barnehager oppfylt bemanningsnormen.

Derimot er det store variasjoner i graden av oppfyllelse av pedagognormen. Det finnes kommuner der bare én av tre kommunale barnehager oppfyller pedagognormen, mens mer enn 75 prosent av de private barnehagene i samme kommune gjør det. Slik tilskuddssystemet i dag er, blir de private barnehagene i disse kommunene pålagt å oppfylle et krav, samtidig som de ikke får finansiering for det.

PBL mener kommunene må dokumentere alle de kommunale barnehagenes status opp mot normkravene, samt dokumentere hva driftsutgiftene i de kommunale barnehagene ville vært hvis alle innfridde normkravene hele året. PBL mener det ikke er tilstrekkelig med et satsgrunnlag hvor de kommunale barnehagene innfrir normkravene i gjennomsnitt og på en gitt telledato. Det må med andre ord tas utgangspunkt i kostnadene kommunene har dersom hver enkel kommunale barnehage oppfyller normene gjennom hele året.

Etter samme logikk mener PBL at kommunene også må pålegges en plikt til å gi tilleggstilskudd til de private barnehagene når kommunen tar inn flere barn, i en eller flere barnehager, enn det som fremgår av barnehagenes arealnorm. PBL minner om at det er forskriftsfestet at kommunens plikt til å gi tilskudd til en privat barnehage ikke går lengre enn antall barn den er godkjent for. Det samme må da gjelde barnetallet kommuner bruker i satsberegningen. Dette for å sikre likebehandling.

Støtter dere forslaget om å videreføre et administrasjonspåslag som skal kompensere for private barnehagers administrasjonskostnader, og at påslaget fastsettes som en prosentsats av det totale grunntilskuddet (tidligere driftstilskuddet) til barnehagen? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

I dette forslaget har departementet tilsynelatende glemt at selve konseptet administrasjonspåslag er et praktisk forenklet uttrykk for faktiske kommunale kostnader som det er vanskelig å finne/tilordne kommunal barnehagedrift direkte. Premisset for å akseptere en sjablong, har vært at den i gjennomsnitt – og over tid – kan sies å representere et kostnadsbilde barnehagene kjenner seg igjen i.

Dersom påslaget for administrasjonsutgifter beregnes som 4,7 prosent av det samlede grunntilskuddet, vil det innebære en ytterligere inndragning av midler fra de private barnehagene. Det kan ikke PBL akseptere.

Administrasjonspåslaget utmåles i dag med bakgrunn i dagens driftstilskudd. I dette driftstilskuddet er det inkludert en pensjonsutgift basert på dagens pensjonssjablong. Påslaget for administrasjonsutgifter må derfor beregnes av summen av grunntilskudd og pensjonstilskudd.

Dersom administrasjonspåslaget skal beregnes ut fra grunntilskuddet, må prosentsatsen økes tilsvarende. PBL vil minne om at administrasjonspåslaget ble økt fra 4 prosent til 4,3 prosent da kommunal pensjon, i datidens satsgrunnlag, ble erstattet av pensjonsutgift basert på 13 prosent pensjonssjablong.

Administrasjonspåslaget ble den gang økt nettopp for å forhindre at regelendringen bidro til inndragninger av midler fra de private barnehagene, utover det som var intensjonen.

PBL vil også minne om at pensjonssjablongen i ettertid er blitt nedjustert fra 13 prosent til 10 prosent, men uten at påslaget for administrasjonsutgifter er blitt oppjustert. Dette har svekket administrasjonspåslaget og dermed redusert private barnehagers mulighet for å få dekket sine kostnader til administrasjon. Departementets forslag vil redusere tilskuddene ytterligere.

PBL mener nivået på administrasjonspåslaget bør justeres opp – og også justeres løpende for å holde tritt med kostnadsutviklingen i sektoren – for bedre å reflektere administrasjonskostnader som ikke er synliggjort i de kommunale regnskapene.

Selv om administrasjonspåslaget er en tilsynelatende liten del av finansieringen, så er den viktig. Dette forslaget innebærer en stor endring fra dagens beregningsregel.

Det legges nå opp til at også sektoravhengige administrasjonsutgifter skal anses å være inkludert i administrasjonspåslaget, mens dagens regel innebærer at påslaget er begrenset til sektoruavhengige administrasjonsutgifter. Etter dagens regel skal administrasjonspåslaget fange opp kostnader som ikke inngår i den kommunale beregningen (kostnader som ikke føres på funksjon 201 eller 211).

Det nevnes som eksempel utgifter til «enhetsledere». Kostnader til disse kan være vesentlige, for eksempel i Oslo som har mange enhetslederstillinger i sin barnehageorganisering. Det er heller ikke klargjort/definert hva som er å anse som en enhetsleder. Er dette stillinger som er organisert utenfor barnehagen eller mellomlederstillinger? Hvilke arbeidsoppgaver skal disse ivareta for å anses å falle utenfor beregningsgrunnlaget osv.?

Kommuner organiseres forskjellig, og det kan forventes at enkelte kommuner vil kunne foreta endringer i organisasjonsstrukturen for å holde kostnader utenfor beregningsgrunnlaget.

Enhetslederstillinger er mer normalt i kommunal enn i privat barnehagedrift. Hvorfor skal disse holdes utenfor når administrasjonspåslaget tar utgangspunkt i kostnadsanalyser i privat drift? Analysene tar neppe høyde for at privat drift ikke opererer med enhetsledere på samme måte som kommunal drift.

Målet om økonomisk likeverdig behandling kan ikke nås dersom private barnehager ikke settes i posisjon til å kunne organisere driften på samme måte som kommunen. Det tilsier at administrasjonspåslaget bør beregnes med utgangspunkt i kostnadene kommunene har, og ikke ved å ta utgangspunkt i usikre beregninger av private barnehagers kostnader.

Støtter dere forslaget om å videreføre dagens regler om tilskudd til familiebarnehager og til åpne barnehager? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

PBL viser til et enstemmig anmodningsvedtak fra Stortinget der det heter følgende om tilskudd til åpne barnehager:

«Stortinget ber regjeringen vurdere om forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 8 fjerde ledd andre punktum bør endres, slik at kommunen ikke har anledning til å legge et annet barnetall til grunn, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Så vidt vi kan se av høringsteksten, har departementet ikke synliggjort at en slik vurdering er gjort. Dette punktet ser dermed ut til å føye seg inn i rekken av områder i denne saken der departementet har avstått fra å følge opp klare bestillinger fra nasjonalforsamlingen.

Konseptet åpne barnehager skiller seg vesentlig fra ordinære private barnehager, men kan være viktige tilbud i sine lokalmiljø. Dette er en type tilbud som supplerer familie- og helsetjenester på lokalt nivå på en utmerket måte. Også blant annet som arena til å avdekke hjelpebehov hos nye foresatte tidlig, er tilbudene veldig nyttige.

Komiteen viser til at åpne barnehager er en viktig arena for fellesskap og en effektiv integreringsarena. Denne typen tilbud har i likhet med ordinære barnehager og familiebarnehager behov for forutsigbare rammevilkår.

Telemarksforskning skriver (notat 12/2024): *«Veiledningen til BASIL sier at det er antall barn som kan være til stede samtidig i barnehagen som skal føres for åpne barnehager. Dersom kommunen ved tilskuddsutmåling bruker egne tellinger av barn som avviker fra dette prinsippet, vil barnehagens inntektsnivå avvike fra vår beregning av ressursbehov.»*

Dette indikerer at en videreføring av dagens regler kan bidra til uønskede avviklinger av åpne barnehager.

Støtter dere forslaget om å videreføre at kommuner som ikke har kommunale familiebarnehager eller kommunale åpne barnehager, skal gi grunntilskudd etter nasjonale satser fastsatt av departementet? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

Prinsippet om nasjonale satser som foreslått er ikke problematisk. Men også her vil vi vise til hva Telemarksforskning (notat 12/2024) skriver om grunnlaget for tilskuddsutmåling for åpne barnehager. Vi minner også om Stortingets anmodningsvedtak: «*Stortinget ber regjeringen vurdere om forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 8 fjerde ledd andre punktum bør endres, slik at kommunen ikke har anledning til å legge et annet barnetall til grunn, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.*»

6. Pensjonstilskudd til private barnehager

6.1. Innledning

I dette kapittelet foreslår departementet nærmere regler om tilskudd til pensjon til private barnehager. Forslagene må ses i sammenheng med de vedtatte endringene i barnehageloven i Prop. 138 L (2024–2025), samt Innst. 510 L (2024–2025), som medfører behov for nye forskriftsregler.

6.2. Gjeldende rett

Kommunens pensjonsutgifter er trukket ut av grunnlaget for beregningen av driftstilskudd til de private barnehagene. Private barnehager mottar i dag et påslag på driftstilskuddet for pensjonsutgifter som andel av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4.

Ordinære private barnehager mottar et pensjonspåslag på 10 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrasket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Familiebarnehager og åpne barnehager mottar et påslag på 6 prosent, fratrasket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

I forskriften § 4a er det gitt regler om en søknadsordning for private barnehager med høye pensjonsutgifter. Private ordinære barnehager som har pensjonsavtale inngått før 1. januar 2019 og som har høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Videre har private familiebarnehager og private åpne barnehager som har pensjonsavtale inngått før 1. januar 2015 og som har høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Kommunens plikt til å dekke barnehagens pensjonsutgifter er begrenset oppad til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager.

6.3. Endringer i barnehageloven

6.3.1. Beregning av tilskudd til pensjon

Departementet foreslo endringer i barnehageloven i Prop. 138 L (2024–2025). Endringene ble vedtatt 6. juni, jf. Innst. 510 L (2024–2025). Etter de vedtatte reglene er retten til kommunalt tilskudd regulert i barnehageloven § 19 første

og andre ledd. Det følger av første ledd at private barnehager som har fått etableringsgodkjenning etter § 14 har rett til tilskudd. Kommunen skal gi tilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd, og som i tillegg har driftsgodkjenning etter § 14 a. Andre ledd regulerer retten til tilskudd til private barnehager som hadde rett til tilskudd etter tidligere regelverk, og kommunen skal også gi tilskudd til disse barnehagene.

Tilskudd til pensjon reguleres i barnehageloven § 19 b. Kommunen skal gi pensjonstilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd etter § 19 første eller andre ledd, jf. første ledd første punktum. Beregningsmetoden for pensjonstilskuddet fremgår av første ledd andre punktum:

«Pensjonstilskuddet skal beregnes ved å gange antall årsverk i barnehagen med samlet lønn per årsverk i barnehagen, en prosentsats basert på pensjonsvilkårene til den enkelte barnehage og lokal arbeidsgiveravgift.»

Etter femte ledd kan departementet gi forskrift om tilskudd til pensjon. Departementet har i proposisjonens punkt 9.2.5.2 uttalt at departementet i forskriftsarbeidet vil vurdere nærmere hvordan antall årsverk som utløser tilskudd til pensjon, skal beregnes. Videre har departementet i punkt 9.2.5.3 uttalt at det vil vurderes nærmere hvordan samlet lønn per årsverk skal beregnes.

Rammene for prosentsatsene som kommunen skal bruke i beregningen av pensjonstilskuddet etter første ledd følger av § 19 b andre ledd:

«Prosentstater for beregning av pensjonstilskudd etter første ledd skal være differensierte og tilpasset vilkårene i ulike pensjonsavtaler til private barnehager. Den høyeste prosentsatsen skal ikke overstige grensene for årlig innskudd etter lov om tjenstepensjon § 4-7. Ved fastsetting av den høyeste prosentsatsen skal det gjøres fratrekk av vanlig egenandel for ansatte i kommunale barnehager og legges til anslag på kostnader til tilleggsprodukter og anslag på kostnader til AFP.»

Forskriftshjemmelen åpner for at departementet kan gi forskrift om prosentsatser til bruk i beregningen av pensjonstilskuddet. I spesialmerknad til § 19 b i Prop. 138 L (2024–2025) punkt 17 står det at departementet skal gi forskrift om prosentsatser. Forskrift gitt etter § 19 b femte ledd første punktum kan gjøre unntak fra reglene om beregningen i første ledd og om prosentsatser i andre ledd, jf. femte ledd andre punktum. Ved fastsettelse av prosentsatser kan departementet fastsette egne prosentsatser for ansatte på ytelsesordninger, som gjør unntak fra den øvre grensen i § 19 andre ledd andre punktum.

I forarbeidene til bestemmelsen har departementet uttalt at det må gjøres en vurdering av ulike pensjonsavtaler i barnehagesektoren som kommunene skal se hen til når de vurderer barnehagene i sin kommune, og hvilken prosentsats de skal plasseres på, se Prop. 138 L (2024–2025) punkt 9.2.5.4

6.3.2. Særregel for private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtale om offentlig pensjon

Etter barnehageloven § 19 b tredje ledd første punktum skal private barnehager med historiske forpliktelser basert på offentlig tjenstepensjon få dekket sine pensjonsutgifter opp til en øvre grense. Det følger av andre punktum at departementet skal gi forskrift om hvilke barnehager som har rett til pensjonstilskudd etter denne regelen, og om en øvre grense for dekningen.

6.3.3. Søknadsordning for barnehager som ikke får dekket utgiftene gjennom pensjonspåslaget

Formålet med endringene i reglene om tilskudd til pensjon er blant annet at tilskuddet skal treffe bedre på de faktiske kostnadene den enkelte barnehage har til pensjon enn det det gjør i dag, at systemet ikke er for administrativt krevende, og at det demper konfliktnivået rundt utmåling av tilskudd til pensjon.

Dagens søknadsordning for barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn det pensjonspåslaget dekker er ikke videreført i barnehageloven. Bakgrunnen for dette er først og fremst at departementet mener nye regler om tilskudd til pensjon vil treffe bedre på faktisk kostnadsnivå enn dagens påslag, og at det derfor ikke vil være et like stort behov for en søknadsordning. Ettersom det likevel er noe usikkerhet knyttet til hvordan forslaget til ny regulering vil fungere i praksis, har departementet uttalt i proposisjonen punkt 9.3.5.1 at det vil innføres en søknadsordning for tilskudd til pensjon i forskrift. Stortinget har fattet vedtak om søknadsordning for pensjon i forbindelse med behandlingen av Innst. 510 L (2024–2025), se nærmere omtale i kapittel 6.4.3.

6.4. Departementets vurdering og forslag

6.4.1. Prosentsatser til beregning av tilskudd til pensjon

6.4.1.1. Innledning

Private tjenestepensjonsordninger kan deles inn i ytelsesordninger, innskuddsordninger og såkalte hybridordninger som er en mellomløsning, men som i praksis ligner mest på innskuddsordningene i opptjeningsfasen. De ulike formene for pensjonsordninger er alle representert i private barnehager i ulik grad. Det er også vanlig at barnehager har kombinasjoner av ordninger. Forskjellene i pensjonsordningene gjenspeiles i at det er stor variasjon i pensjonskostnader mellom private barnehager. Telemarksforskning publiserer årlig rapporten «kostnader i barnehager» på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og rapporten inneholder en egen del med analyser av pensjonskostnader. Gjennomsnittet i sektoren har økt noe over tid, men har de siste årene ligget rundt 10 prosent av barnehagenes lønnskostnader for ordinære barnehager. Det er imidlertid store forskjeller i barnehagenes pensjonskostnader, med mange barnehager som både ligger relativt langt over og under gjennomsnittet. Forskjellene henger blant annet sammen med at barnehager har ulike typer ordninger. Ordinære barnehager med innskuddsbaserte ordninger hadde eksempelvis en gjennomsnittlig netto pensjonsutgift på 7,8 prosent av lønn i den enkelte private barnehage i 2023, mens barnehager med hybridordninger, ytelsesordninger eller en kombinasjon av ytelses- og hybridordninger hadde en gjennomsnittlig netto pensjonsutgift på 11,1 prosent. Det er imidlertid relativt stor variasjon blant barnehager med tilsvarende pensjonsordninger. Videre er det store forskjeller mellom ordinære barnehager og familiebarnehager. I familiebarnehagene utgjorde netto pensjonskostnader kun 4 pst. av de ansattes lønn i 2023, se [Kostnader i barnehagene 2023 | Telemarksforskning](#).

6.4.1.2. Fastsettelse av prosentsatser

I forbindelse med behandlingen av Innst. 510 L (2024–2025) fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen i forskrift fastsette tre sjablonger, hvorav en av sjablongene representerer bransjestandard.»

Som følge av den relativt store variasjonen i barnehagenes pensjonskostnader, vil nødvendigvis en modell med tre sjablonger ikke treffe like godt for alle barnehager. Samtidig gir modellen rom for betydelig bedre treffsikkerhet sammenlignet med dagens modell, hvor alle barnehager får samme pensjonspåslag. Departementet foreslår å fastsette tre sjablonger/prosentsatser på henholdsvis 5, 8 og 11 prosent. Departementet vurderer at disse tre prosentsatsene samlet vil gi best treffsikkerhet.

Prosentsatsene skal benyttes i beregningen av pensjonstilskudd etter barnehageloven § 19 b første ledd, og skal etter dette ganges med antall årsverk i barnehagen, samlet lønn i barnehagen og lokal arbeidsgiveravgift. Ettersom pensjonstilskuddet etter de nye reglene skal ta utgangspunkt i barnehagens egne lønnskostnader, påpeker departementet at prosentsatsene ikke uten videre sammenlignes med sjablongen på 10 prosent i dagens forskrift, som beregnes med utgangspunkt i kommunale lønnsutgifter.

Den laveste satsen vil være relevant for barnehager med mindre gunstige pensjonsordninger, eksempelvis barnehager med pensjonsordninger som kun oppfyller minstekravet til pensjonssparing og som ellers har få eller ingen tilleggsprodukter/tilleggsdekninger. Departementet legger til grunn at kun en liten andel av sektoren vil innplasseres på denne satsen. Både åpne barnehager og familiebarnehager mottar i dag et lavere påslag enn ordinære barnehager på 6 prosent av lønnsutgifter i kommunale åpne barnehager eller familiebarnehager, begrunnet i at de har lavere pensjonsutgifter. Den laveste satsen kan derfor være aktuell for disse barnehagene.

Den mellomste satsen vil hovedsakelig være relevant for barnehager med innskuddsordninger med en høyere avtalt sparesats med tilleggsprodukter og AFP.

Departementet mener at den øverste satsen på 11 prosent vil representere en form for «bransjestandard». Departementet vurderer at denne prosentsatsen vil gi rom for at barnehagene kan ha en sparesats i innskudds- og hybridordningene som er tilsvarende den øverste grensen som er angitt i tjenstepensjonsloven § 4-7, inkludert levealdersjustering og kostnader til administrasjon. Satsen gir i tillegg rom for at private barnehager kan ha innslag av vanlige «tilleggsprodukter», slik som reguleringsgarantier, uførepensjon, etterlattepensjon og gruppelivsforsikring. Videre vil satsen legge til rette for at barnehager kan ha avtaler om avtalefestet pensjon (AFP). Departementet legger derfor til grunn at majoriteten av barnehagene i sektoren vil innplasseres på denne satsen. Forventede pensjonsutbetalinger for de ansatte i barnehager som innplasseres på denne satsen vil ofte ligge på omtrent samme nivå som i kommunale pensjonsordninger. Denne satsen vil følgelig legge til rette for at private barnehager kan ha tilsvarende vilkår som kommunale barnehager. Departementet presiserer samtidig at ytelsesordningene i kommunale barnehager er bygget opp svært forskjellig fra innskudds- og hybridordningene som er mest vanlig i private barnehager. Selv om forventet utbetaling vil være omtrent lik, kan kostnaden for arbeidsgiver være lavere i private barnehager siden risikoen for nivået på fremtidige utbetalinger i større grad ligger hos arbeidstaker i ordningene som er mest vanlig i privat sektor.

Kommunen skal fatte vedtak om hvilken prosentsats som skal benyttes for beregning av pensjonstilskudd for den enkelte barnehage, se kapittel 3.3.1. En privat barnehage kan klage på vedtak om prosentsats, og det er statsforvalteren som er klageinstans, se kapittel 10.

6.4.1.3. Innplassering av barnehager på prosentsats

Departementet foreslår at kommunen skal fatte vedtak om innplassering innen 31. oktober i året før tilskuddsåret, tilsvarende fristen for vedtak om sats for grunntilskuddet, se kapittel 3.3.1. Det er ikke meningen at kommunen skal gjøre en ny vurdering av barnehagens innplassering hvert tilskuddsår. Innplasseringen skal i utgangspunktet ligge fast frem til barnehagen eventuelt dokumenterer for kommunen at den har inngått en ny pensjonsavtale med endringer i pensjonsvilkår som tilsier en ny vurdering.

Etter forslaget skal kommunen velge prosentsats basert på pensjonsvilkårene til den private barnehagen. Det følger også av lovbestemmelsen i barnehageloven § 19 b første ledd at pensjonstilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i «en prosentsats basert på pensjonsvilkårene til den enkelte barnehage». Det innebærer at kommunen skal velge den prosentsatsen som passer best for den enkelte barnehage. For å velge hvilken prosentsats barnehagen skal innplasseres på, må kommunen innhente dokumentasjon om avtalevilkårene i private barnehager og utfra dette fastsette hvilken prosentsats barnehagen skal innplasseres på.

I avsnittene under gis en vurdering av hva kommunen skal legge vekt på når den innplasserer barnehagene på en prosentsats. Departementet viser samtidig til at det vil utarbeides veiledningsmateriell som vil gi en nærmere beskrivelse og konkrete forslag til hvordan kommunen kan gå fram ved innplassering.

Innskuddspensjon og hybridpensjon

De årlige kostnadene for arbeidsgiver knyttet til innskuddsbaserte ordninger og hybridordninger er relativt forutsigbare, da disse kjennetegnes ved at arbeidsgiveren setter av en bestemt prosentandel av lønnen til

pensjonssparing. Departementet vurderer at den avtalte sparesatsen kan danne et utgangspunkt for kommunens vurdering av innplassering. I tillegg til den avtalte sparesatsen har de fleste barnehager også inkludert forsikringsordninger og tilleggsprodukter som en del av pensjonsavtalene. Kostnadene til disse vil variere mye mellom barnehager og kan være mer krevende å fastslå ut fra avtalevilkårene. Eksempelvis vil det kunne være stor variasjon i kostnadene for barnehager som har reguleringsgarantier. Kommunen bør likevel hensynta at disse produktene vil gi høyere kostnader i vurderingen av hvilken sats barnehagen bør plasseres på. En del barnehager har også pensjonsutbetalinger som utbetales direkte til tidligere ansatte og dette bør også hensyntas i kommunens vurdering. Til slutt må kommunen også hensynta at det må settes av beløp til forvaltning og administrasjon av pensjonsavtalene.

Ytelsesbaserte ordninger

De årlige kostnadene ved ytelsesbaserte ordninger er mer krevende å anslå enn for innskuddsbaserte ordninger og hybridordninger, siden arbeidstakeren er garantert en bestemt andel av sluttlønnen i pensjon. For barnehager med ytelsesordninger, bestemmes ikke barnehagens årlige sparebeløp utfra en fastsatt andel av de ansattes lønn. Den årlige innbetalingen til disse ordningene bestemmes også utfra faktorer barnehagen ikke har innvirkning over, slik som rentenivå, forventet levealder m.m. Kostnadsnivået for ytelsesordningene vil dermed kunne variere mye som andel av de ansattes lønn og det er mer krevende å utforme et tilskudd som er relativt treffsikkert hvert år. For arbeidsgiver er det betydelig større usikkerhet ved denne typen ordninger og dette gjenspeiles i at kostnaden for arbeidsgiver er normalt høyere enn for innskuddsbaserte ordninger og hybridordninger.

De siste årene har en stor del av sektoren fremforhandlet nye pensjonsavtaler og gått vekk fra rene ytelsesordninger. Etter barnehagenes innrapportering i BASIL virker det i dag å være få barnehager som har alle ansatte på ytelsespensjonsordninger. Mange av barnehagene som fremdeles har ytelsespensjon vil omfattes av særordningen for barnehager med ordninger basert på kommunal tjenestepensjon (se kapittel 6.4.4.).

Det er imidlertid mange barnehager som fremdeles har en kombinasjon av innskuddsordning/hybridordning og ytelsesordning – der yngre ansatte omfattes av en innskudds- eller hybridordning, mens de eldste ansatte har blitt værende i en «lukket» ytelsesordning. Disse ordningene omtales som lukkede, siden den ikke tar opp nye medlemmer. I Innst. 510 L (2024–2025) har Stortinget bedt departementet vurdere om «ansatte på lukkede ytelsespensjonsordninger kan hensyntas særskilt i det nye tilskuddssystemet». Det er krevende å ivareta barnehager med lukkede ytelsesordninger fullt ut innenfor rammene av et system med tre prosentsatser. Departementet har vurdert om det bør innføres en helt egen påslagssats for ansatte på denne typen ordninger. Departementet foreslår å ikke innføre en slik sats. Dette er fordi det som følge av kostnadsvariasjon, både i tid og mellom barnehager, vil være krevende å fastsette en varig sats som treffer godt på alle barnehager. Videre viser departementet til at det foreslås en søknadsordning for barnehager med vesentlig høyere pensjonsutgifter over tid enn det som blir dekket gjennom pensjonstilskuddet, se kapittel 6.4.3, og mener at barnehager med mange ansatte på ytelsespensjon vil ivaretas gjennom denne ordningen. I tillegg viser departementet til at ytelsesbaserte ordninger er i ferd med å fases ut av sektoren og at en synkende andel av de ansatte vil være på slike ordninger.

For barnehager som dokumenterer at de har ansatte på lukkede ytelsespensjonsordninger, men majoriteten av de ansatte på innskuddsordning eller hybridordning, foreslår departementet at kommunen i utgangspunktet tilordner barnehagen på en prosentsats ut fra avtalevilkårene i innskudds- eller hybridavtalen. Samtidig må kommunen hensynta at barnehagen normalt vil ha høyere pensjonsutgifter som andel av samlet lønn når barnehagen også har noen ansatte på lukket ytelsespensjon.

AFP

Mange barnehager har også kostnader knyttet til avtalefestet pensjon (AFP). I utgangspunktet bestemmes kostnadene ut fra en fastsatt sats. For 2025 er denne premiesatsen fastsatt til 2,7 prosent. Som andel av samlet lønn vil imidlertid kostnadene til AFP normalt være noe lavere, siden premien kun gjelder for lønnsutbetalinger mellom 1

og 7,1 G og barnehagene ikke betaler for ansatte som er eldre enn 61 år. Dersom barnehagen dokumenterer overfor kommunen at den har AFP som en del av vilkårene for sine ansatte, skal dette hensyntas i vurderingen av innplassering.

Egenandel

De fleste barnehager har en avtalt egenandel i pensjonsavtalen som trekkes av lønnen til de ansatte. Barnehagene skal derfor ikke kompenseres for dette gjennom pensjonstilskuddet. Egenandelen må derfor trekkes fra når kommunen vurderer hvilken sats barnehagen bør innplasseres på. Barnehagen må dokumentere overfor kommunen hva egenandelen utgjør. Departementet mener det er rimelig at tilskuddet legger til rette for at private barnehager har tilsvarende egenandel som i kommunale barnehager. Departementet foreslår derfor at kommunen i vurderingen av innplassering minimum legger til grunn egenandelen i kommunale barnehager i kommunen. Dersom den private barnehagen har høyere egenandel enn de kommunale barnehagene, skal barnehagens egenandel legges til grunn.

6.4.1.4. Virkninger av ny tilskuddsmodell for pensjon

Departementet mener at tilskuddsmodellen som er skissert over vil legge til rette for et pensjonstilskudd som er betydelig mer treffsikkert enn dagens påslagsmodell. Departementet understreker samtidig at det fortsatt vil være en tilskuddsmodell som balanserer hensynet til treffsikkerhet med kostnadskontroll, samtidig som de administrative kostnadene begrenses. Det betyr at selv om treffsikkerheten bedres, vil det fremdeles være barnehager som vil oppleve avvik mellom faktiske pensjonsutgifter og pensjonstilskudd. Avvikene vil kunne gå begge veier og vil også kunne variere over tid. Departementet viser til at dette er en nødvendig konsekvens av en tilskuddsmodell basert på et fåtall sjablonger. Samtidig viser departementet til at det foreslås å innføre en ny søknadsordning for høyere pensjonsutgifter, se kapittel 6.4.3.

6.4.2. Øvre grenser for pensjonstilskudd

Med dagens modell for pensjonstilskudd har private barnehager økonomiske incentiver til å begrense egne pensjonsutgifter siden det ordinære tilskuddet gis etter samme påslagssats, uavhengig av barnehagens pensjonsavtale. Med de nye reglene i barnehageloven om pensjonstilskudd vil private barnehager få incentiver til å inngå pensjonsavtaler med bedre vilkår for de ansatte, siden det vil være en direkte sammenheng mellom avtalevilkår og hvor mye barnehagen mottar i tilskudd. For å sikre kostnadskontroll og at pensjonstilskuddet over tid ikke blir høyere enn hva kommunesektoren er kompensert for, er det nødvendig å fastsette en øvre grense for satsene barnehagen kan motta tilskudd etter.

Etter de vedtatte endringene i barnehageloven om tilskudd til pensjon følger det at den høyeste prosentsatsen ikke skal overstige grensene for årlig innskudd etter lov om tjenestepensjon § 4-7 med fratrekk av vanlig egenandel for ansatte i kommunale barnehager og med tillegg av anslag på kostnader til tilleggsprodukter som er vanlige i kommunale pensjonsavtaler og med tillegg av anslag på kostnader til AFP. Kostnader til administrasjon skal også inngå i den øvre grensen. I tillegg har departementet hjemmel for å fastsette en egen grense for ansatte på ytelsespensjon.

Med departementets forslag i kapittel 6.4.2, vil den øvre grensen for pensjonstilskudd utgjøre 11 prosent av de ansattes lønn, både for ansatte på innskudds- og hybridordninger og lukket ytelsespensjon. Departementet viser samtidig til at det foreslås en søknadsordning for barnehager med høyere pensjonsutgifter enn det som dekkes gjennom det ordinære tilskuddet. Beløpet som kan dekkes gjennom søknadsordningen vil kunne utgjøre et høyere beløp enn 11 prosent av de ansattes lønn.

6.4.3. Søknadsordning for barnehager med vesentlig høyere pensjonsutgifter over tid enn det som blir dekket gjennom pensjonstilskuddet

6.4.3.1. Innledning

Som nevnt i kapittel 6.3.3 foreslo departementet i Prop. 138 L (2024–2025) å ikke videreføre dagens søknadsordning, men uttalte at det i forskrift vil innføres en midlertidig søknadsordning for tilskudd til pensjon for å sikre god overgang til nytt regelverk.

I Innst. 510 L (2024–2025) har komiteens flertall uttalt at

«det må innføres en søknadsordning som dekker dokumenterte pensjonskostnader for private barnehager dersom de overstiger det de private barnehagene får i tilskudd til pensjon i gjennomsnitt. Ordningen skal gjelde uavhengig av hvilken dato pensjonsavtalen er inngått. Partene skal involveres og innslagspunktet fastsettes i forskrift.»

I forbindelse med behandlingen av innstillingen fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen legge opp til at søknadsordningen beskrevet i lovforslaget ikke skal være tidsavgrenset, og at ordningen evalueres etter 3 år.

Stortinget ber regjeringen innføre en ny søknadsordning. Søknadsordningen må være forutsigbar, med tydelig regelverk, ha et rimelig tak, og være utformet slik at barnehagene får dekket dokumenterte pensjonskostnader. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en konkretisering av modellen.»

Videre uttaler komiteens flertall at «tidspunktet for inngått avtale ikke skal være et kriterium i ny søknadsordning, samt at bruk av kommunale premiefond skal holdes utenfor beregningene», og at «kommunene gjennom inntektssystemet er kompensert for å dekke private barnehagers nåværende pensjonsutgifter, men at innretningen av søknadsordningen har ført til at barnehager ikke har fått dekket sine pensjonsutgifter, selv om kommunen er finansiert for dette». Videre viser komiteens flertall til at «det er budsjettmessig dekning for at flere barnehager kan få dekket pensjonsutgiftene gjennom en ny søknadsordning». Komiteens flertall ber regjeringen innføre ny søknadsordning fra 2026.

Etter Stortingets vedtak skal det gjelde et «rimelig tak» for ordningen, og det er vist til at det er budsjettmessig dekning for at flere barnehager kan få dekket pensjonsutgiftene gjennom en ny søknadsordning. Samtidig er det flere elementer i vedtaket og i uttalelsene fra komiteens flertall som gir inntrykk av at Stortinget ønsker en søknadsordning som går utover gjeldende budsjettammer, blant annet at ordningen skal være utformet slik at barnehagene «får dekket dokumenterte pensjonskostnader». Stortinget har ikke bevilget penger til kommunene for å kompensere for ev. merutgifter til en ny søknadsordning. Kommunesektoren skal kompenseres for økonomiske konsekvenser av lov- og forskriftsendringer, og departementet mener at dersom det skal innføres en ny søknadsordning som følger opp alle forutsetningene i tråd med Stortingets anmodningsvedtak, må det økte bevilgninger for å dekke opp merutgifter. Denne myndigheten ligger til Stortinget gjennom behandlingen av statsbudsjettet. På denne bakgrunn mener departementet at en ny søknadsordning må utformes slik at den holdes innenfor gjeldende budsjettammer, og ikke medfører økte utgifter for kommunen sammenlignet med i dag.

Departementet foreslår å innføre en ny søknadsordning for barnehager som ikke får dekket sine pensjonsutgifter gjennom hovedregelen om tilskudd til pensjon. For å ivareta at søknadsordningen holdes innenfor gjeldende budsjettammer, samtidig som den skal gjelde uavhengig av dato for inngått pensjonsavtale, mener departementet at søknadsordningen må inneholde noen begrensninger som sikrer en viss kostnadskontroll. Én mulighet som kan bidra til å sikre dette er å gjøre søknadsordningen midlertidig, slik som departementet foreslo i Prop. 138 L (2024–2025). Ved at ordningen er midlertidig kan den ta høyde for høyere pensjonsutgifter i noen år grunnet ansatte på lukket ytelsesordning, uten at de private barnehagene tilpasser seg taket i søknadsordningen. Stortinget har imidlertid vedtatt at søknadsordningen ikke skal være tidsavgrenset, og at ordningen skal evalueres etter tre år, jf. Innst. 510 L (2024–2025). Det er derfor nødvendig med andre begrensninger.

På bakgrunn av føringene i Innst. 510 L (2024–2025), og forutsetningen om at søknadsordningen holdes innenfor gjeldende budsjetttrammer, foreslår departementet at private barnehager som samlet over tre år har mer enn 5 prosent høyere utgifter til pensjon enn det de får dekket etter hovedregelen, har rett til ekstra pensjonstilskudd, oppad begrenset til 13 prosent av den private barnehagens lønnskostnader, se kapittel 6.4.3.2 og 6.4.3.3 under.

Komiteens flertall har også uttalt at «ny søknadsordning vil kunne bidra til å kompensere barnehager for midlertidige høye utgifter i enkeltår, eksempelvis i forbindelse med innføring av AFP» og at «kompensasjon for midlertidige forhøyede kostnader skal tre i kraft fra 2027». I forbindelse med behandlingen av innstillingen fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 510 L (2024–2025):

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til hvordan søknadsordningen for pensjonstilskudd for private barnehager kan bidra til å kompensere for midlertidige høye utgifter i enkeltår, eksempelvis i forbindelse med innføring av AFP.»

Kostnader til AFP er også pensjonsutgifter, og pensjonstilskuddet skal også gå med til dekning av dette. Dersom en barnehage dokumenterer overfor kommunen at den har utgifter til AFP, er dette noe som kommunen bør hensynta når den vurderer hvilken prosentsats som skal benyttes for beregningen av pensjonstilskuddet for barnehagen, se kapittel 6.4.1 over. Dersom en barnehage har midlertidige høye utgifter i enkeltår, eksempelvis i forbindelse med at en barnehage som ikke har AFP, skal innføre dette, vurderer departementet at slike utgifter må håndteres innenfor søknadsordningen som forslås i dette kapitlet, og at det må gjelde tilsvarende vilkår og øvre grense. Dersom søknadsordningen skal dekke kostnader til eventuell innføring av AFP utover den foreslåtte øvre grensen, vurderer departementet at det vil føre til merutgifter for kommunene, og at det ikke vil være provenynøytralt. En eventuell utvidelse av søknadsordningen forutsetter dermed et budsjettvedtak fra Stortinget om økte bevilgninger til kommunesektoren. Departementet tar sikte på at ny søknadsordning skal gjelde for tilskuddsåret 2026, jf. Innst. 510 L (2024–2025). Det innebærer at det skal være mulig å søke om ekstra pensjonstilskudd for ubetalt tilskudd dette året, basert på barnehagens samlede pensjonsutgifter for de tre siste år (2026, 2025 og 2024). Denne perioden innebærer at det kan bli noe overlapp mellom denne ordningen, og dagens søknadsordning i forskriften § 4a. Departementet foreslår en overgangsregel i kapittel 6.4.3.5 som innebærer at barnehager som har fått innvilget søknad om ekstra pensjonstilskudd etter dagens ordning, ikke har rett på å få dekket sine pensjonsutgifter etter forslaget til ny søknadsordning for samme periode.

Når det gjelder uttalelsen fra komiteens flertall om at «kompensasjon for midlertidige forhøyede kostnader skal tre i kraft fra 2027», viser departementet til at eventuelle utgifter til innføring av AFP som påløper i 2026, og som dekkes gjennom søknadsordningen, i praksis tidligst vil utbetales i 2027.

6.4.3.2. Vilkår om mer enn fem prosent høyere pensjonsutgifter over tre år

Departementet mener søknadsordningen bør ha en terskel slik at den kun kan benyttes dersom det er et vesentlig avvik mellom faktisk kostnad og tildelt pensjonstilskudd til en barnehage. Et vesentlighetskrav vil redusere den administrative byrden for kommunene, og samtidig gjøre søknadsordningen enklere å forholde seg til for de private barnehagene. Videre mener departementet at dersom en privat barnehage ved ethvert avvik skal ha rett til ekstra pensjonstilskudd gjennom en søknadsordning, vil det kreve unødvendig store ressurser fra kommunen i administrasjonen av ordningen, i tillegg til at det uthuler hovedregelen om tilskudd til pensjon. Departementet ser derfor behov for å sette et vilkår om et visst avvik.

Samtidig viser departementet til at dagens søknadsordning tidligere hadde et vilkår om at den private barnehagen måtte ha «vesentlig høyere pensjonsutgifter» enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget. Dette vilkåret var imidlertid krevende for kommunene å vurdere, og forskriften ble endret slik at vilkåret ble fjernet. For å unngå at det oppstår krevende tolkningsspørsmål knyttet til et skjønnsmessig begrep som «vesentlig høyere pensjonsutgifter», mener departementet at det bør tallfestes hvor mye høyere pensjonsutgifter den private barnehagen må ha hatt sammenlignet med det den har fått utbetalt i pensjonstilskudd.

Departementet foreslår at det stilles et vilkår om at den private barnehagen har et avvik på mer enn 5 prosent mellom faktiske pensjonskostnader og tildelt pensjonstilskudd. Departementet vurderer at en konkret grense kan bidra til et mer praktisk regelverk, i motsetning til en skjønnsmessig grense som kommunene må vurdere.

Departementet vurderer at terskelen er høy nok til at det ikke kan søkes om dekning av bagatellmessige avvik, samtidig som den ikke er så høy at barnehagene ikke får dekket de vesentligste pensjonsutgifter. Med de foreslåtte sjablongene på 5, 8, og 11 prosent, vil barnehagene omfattes av søknadsordningen dersom pensjonsutgiftene overstiger henholdsvis 5,25, 8,4 eller 11,55 prosent.

Videre mener departementet at private barnehager kun bør ha rett til ekstra pensjonstilskudd dersom de over noe tid har over 5 prosent avvik mellom pensjonsutgifter og pensjonstilskudd utmålt etter hovedregelen i barnehageloven § 19 b første ledd. Departementet mener dette er nødvendig for å begrense asymmetrien i at man kan søke om ekstra tilskudd når man har høyere utgifter enn det man får dekket gjennom pensjonstilskuddet, uten at det gjøres tilsvarende avkortning når man har lavere utgifter enn det man får dekket gjennom pensjonstilskuddet. Samtidig bør denne perioden ikke være for lang, både av hensyn til den private barnehagen, og av hensyn til forutsigbarhet for kommunen. Departementet foreslår at perioden settes til tre år. I praksis innebærer det at den private barnehagen over de tre siste årene må ha hatt et avvik mellom pensjonsutgiftene og pensjonstilskuddet på mer enn 5 prosent for at de skal ha rett på ekstra pensjonstilskudd etter ordningen. Departementet presiserer samtidig at dette innebærer at den private barnehagen ikke kan søke om ekstra tilskudd gjennom ordningen hvert år. Dersom barnehagen får innvilget søknad om ekstra pensjonstilskudd gjennom ordningen, må det gå tre år før barnehagen kan søke igjen. Dette er en nødvendig følge av at det skal tas utgangspunkt i et gjennomsnitt over tre år, og departementet mener dette kan bidra til å begrense kommunens ressursbruk.

Departementet foreslår at terskelen på 5 prosent reguleres slik at barnehagene som oppfyller vilkårene, har rett på å få dekket utgiftene fra og med det som overskrider 5 prosent over det de får i pensjonstilskudd.

Fordelen med en slik regulering er at det kan gi bedre kostnadskontroll og gi incentiver til at barnehagen tilpasser utgiftene sine mer i tråd med prosentsatsene som kommunen beregner tilskuddet etter. Når barnehagene har mindre incentiver til å tilpasse seg søknadsordningen, vil færre barnehager omfattes av ordningen, noe som igjen gjør det mulig å fastsette en høyere øvre grense innenfor gjeldende budsjettrammer. Dette innebærer at barnehager som i dag har høye pensjonskostnader, i større grad vil få dekket kostnadene gjennom søknadsordningen.

Departementet viser også til at denne reguleringen påvirker hva den øvre grensen for dekningen kan være. Dersom ordningen ikke skal reguleres slik at det er utgiftene som overskrider 5 prosent som dekkes, men at barnehagene som oppfyller vilkårene får dekket utgiftene som overstiger pensjonstilskuddet fra første krone, vil den øvre grensen for dekningen måtte settes lavere enn det departementet foreslår her for å holde utgiftene innenfor dagens budsjettrammer.

Departementet foreslår at det stilles vilkår om at den private barnehagen har et avvik på 5 prosent mellom faktiske pensjonskostnader og tildelt pensjonstilskudd, samlet over tre år, og at det kun er utgiftene som overstiger 5 prosent som dekkes. Vi ber om høringsinstansenes syn på dette.

6.4.3.3. Øvre grense for dekningen

Det fremgår av Innst. 510 L (2024–2025) og av Stortingets anmodningsvedtak om søknadsordningen at ordningen må ha et «rimelig tak». Som nevnt over vurderer departementet at en forutsetning for søknadsordningen er at den skal holdes innenfor gjeldende budsjettrammer, og departementet vurderer at ordningen må ha noen begrensninger som sikrer dette.

Når søknadsordningen skal ha et «rimelig tak», innebærer dette at taket settes slik at det ikke medfører økte kostnader for kommunene. Dette må også ses i sammenheng med at søknadsordningen ikke skal begrenses av dato for avtaleinngåelse, slik dagens søknadsordning er, og at søknadsordningen ikke skal være tidsavgrenset.

Den øvre grensen vil utgjøre et tak for hva kommunen er forpliktet til å dekke gjennom søknadsordningen. I beregningen av den private barnehagens lønnskostnader skal det legges til grunn barnehagens innrapporterte lønnskostnader for samme treårige periode som pensjonstilskuddet det sammenlignes med.

Departementet foreslår at den øvre grensen for dekning etter søknadsordningen settes til 13 prosent av den private barnehagens lønnskostnader. Dette er den høyeste øvre grensen departementet anslår kan settes innenfor gjeldende budsjettammer. I anslagene har departementet forutsatt at barnehager som i dag har pensjonskostnader over den foreslåtte øverste prosentsatsen på 11 prosent, vil omfattes av søknadsordningen, men at øvrige barnehager ikke vil tilpasse seg søknadsordningen ved å inngå nye pensjonsavtaler. Departementet mener dette er en rimelig antakelse så lenge søknadsordningen avgrenses, slik at barnehagene vil ha begrensede økonomiske incentiver for å tilpasse seg. Departementet vil imidlertid følge med på utviklingen i pensjonskostnader i sektoren framover. Dersom pensjonskostnadene øker, kan det være nødvendig å nedjustere den øvre grensen for å holde ordningen innenfor gjeldende rammer.

Departementet anslår at med en søknadsordning uten avgrensninger, hvor barnehagene har sterke incentiver til å tilpasse seg, vil det kun være mulig å fastsette en øvre grense som ikke er mye høyere enn den øverste påslagssatsen i den ordinære tilskuddsmodellen. En slik grense vil gi mye administrativt arbeid i kommunen med behandling av søknader samtidig som mange barnehager som i dag har høye pensjonskostnader ikke vil få dekket kostnadene fullt ut. Departementet vurderer derfor at dette er en lite hensiktsmessig løsning. I hvor stor grad barnehagene vil tilpasse seg en slik søknadsordning er usikkert, men departementet mener det er nødvendig å legge til grunn en høy grad av tilpasning for å sikre at kostnadene til søknadsordningen ikke går utover gjeldende bevilgninger til kommunesektoren. Dersom alle barnehager hadde tilpasset seg ordningen, anslår departementet at den øvre grensen kun kan fastsettes til 11,6 prosent.

Den øvre grensen på 13 prosent som det er budsjettmessig dekning for er ikke høy nok til at alle barnehager får dekket pensjonsutgiftene fullt ut. Dersom det skal settes en høyere grense må Stortinget bevilge midler til dette over statsbudsjettet. Departementet anslår at en grense som eksempelvis settes til 14 prosent vil ha en kostnad på om lag 80 mill. Anslaget er beregnet med tilsvarende forutsetninger som grensen på 13 prosent og det er ikke hensyntatt at barnehagene vil ha noe sterkere incentiver til tilpasning med en slik grense. Departementet mener det er lite sannsynlig at ingen barnehager vil tilpasse seg en høyere øvre grense og kostnaden vil derfor trolig være høyere. I hvor stor grad barnehagene vil tilpasse seg er imidlertid svært krevende å anslå. Dersom alle barnehagene skulle tilpasset seg en øvre grense på 14 prosent, anslår departementet kostnaden for dette til om lag 500 mill. kroner.

Et annet alternativ til det departementet foreslår som øvre grense for dekningen kunne vært å basere den øvre grensen på kommunens egne utgifter til pensjon, slik søknadsordningen i dagens forskrift er utformet. Dette er likevel et noe unaturlig sammenlikningsgrunnlag, både med tanke på at pensjonsordninger i kommunal sektor og privat sektor er svært forskjellige, og fordi det foreslås en egen særordning for de få private barnehagene med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon. En øvre grense basert på kommunens egne utgifter til pensjon kan også være uforutsigbart for de private barnehagene, og variere fra kommune til kommune. Som beskrevet må også taket settes slik at det ikke innebærer økte kostnader for kommunene, og dette må ses i sammenheng med at søknadsordningen skal være varig og uten datobegrensning på når avtalen må være inngått. Dersom kommunale kostnader danner et øvre tak uten øvrige begrensninger, vil barnehagene ha sterke incentiver til å pådra seg pensjonskostnader som er betydelig høyere enn i dag. Et tak tilsvarende kommunens egne utgifter til pensjon vil derfor ha store økonomiske konsekvenser. Et slikt forslag vil ikke gi nødvendig kostnadskontroll, og det er ikke budsjettmessig dekning for dette. Departementet viser til at det over lengre tid har vært en målsetning om å redusere det offentlige utgifter til pensjon for å sikre økonomisk bærekraftige velferdsordninger. Det vil derfor være uheldig å innføre et regelverk som gir sterke incentiver til betydelig økte pensjonskostnader. Dersom alle barnehager skulle tilpasset pensjonskostnadene opp mot pensjonsutgiftene i kommunale barnehager, anslår departementet at søknadsordningen ville gitt merutgifter for kommunesektoren i størrelsesorden 2 til 3 milliarder kroner. Dette anslaget er imidlertid svært usikkert siden det har vært store variasjoner i kommunale pensjonsutgifter de siste årene. Prognoser viser også stor variasjon de kommende årene. Det er også usikkert i hvor stor grad barnehagene faktisk vil tilpasse seg en slik øvre grense.

Departementet vurderer at den øvre grensen må settes til 13 prosent av den private barnehagens lønnskostnader, da dette er den høyeste grensen som kan fastsettes innenfor gjeldende budsjettammer. Departementet viser også til at barnehager som har historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon, og som av den grunn kan ha særlig høye pensjonskostnader, vil sikres gjennom særregelen forslått i kapittel 6.4.4, og da også med et eget øvre tak.

6.4.3.4. Dokumentasjon

Barnehagene må dokumentere pensjonsutgiftene sine for at kommunen i en søknadsprosess skal kunne ta stilling til om barnehagen oppfyller vilkårene om at den samlet over tre år har 5 prosent høyere utgifter til pensjon enn det de får dekket etter hovedregelen om tilskudd til pensjon. Dette kan gjøres ved å fremvise samlede fakturaer for innbetalte premier til sine pensjonsleverandører i løpet av de aktuelle regnskapsårene. Videre må barnehagen dokumentere egne lønnsutgifter for den aktuelle treårige perioden for at kommunen skal kunne ta stilling til hvor mye barnehagen maksimalt har krav på å få dekket, jf. kapittel 6.4.3.3. Departementet viser i denne sammenheng til kapittel 4.2.6, hvor det foreslås at barnehagene skal rapportere om samlet pensjonsgivende lønn. Det er imidlertid behov for en regel som gir barnehagene plikt til å dokumentere samlet pensjonsgivende lønn i barnehagen for de årene barnehager søker om dekning for, som gjelder fram til rapporteringsplikten omtalt i kapittel 4.2.6 gir denne informasjonen, se forslag til § 15 fjerde ledd.

Departementet foreslår at kommunen skal basere seg på barnehagens netto pensjonsutgift når den tar stilling til barnehagens pensjonsutgifter. Med netto pensjonsutgift menes det barnehagen faktisk har betalt og ført i sine regnskaper som betaling til pensjonsleverandøren, og fratrasket ansattes eventuelle egenandel finansiert gjennom trekk på brutto lønn, samt fratrasket eventuell bruk av premiefond. Kommunen skal legge til kompensasjon for arbeidsgiveravgift på pensjon, det vil si arbeidsgiveravgiften som gjelder i den enkelte kommune. Departementet foreslår videre å presisere i forskriftsbestemmelsen at et år som har dannet grunnlag for ekstra pensjonstilskudd ikke skal medregnes to ganger. Se forslag til 15 andre ledd.

Departementet foreslår videre at kommunen skal indeksregulere pensjonsutgiftene med kommunal deflator før de utbetales til den private barnehager, se forslag til § 15 tredje ledd. Dette er tilsvarende som indeksreguleringen i dagens søknadsordning.

6.4.3.5. Overgangsregel for søknadsordninger for pensjonstilskudd

Som omtalt i kapittel 6.4.3.2 over, vil ett av vilkårene for å kunne søke om ekstra pensjonstilskudd, være at barnehagen må ha et avvik på 5 prosent over en periode på tre år. Den foreslåtte perioden innebærer at det kan bli noe overlapp mellom denne ordningen, og dagens søknadsordning i forskriften § 4a. En barnehage som har søkt om, og fått innvilget ekstra pensjonstilskudd etter dagens søknadsordning, skal ikke for samme periode kunne søke om pensjonstilskudd etter forslaget til ny søknadsordning. Departementet foreslår derfor en overgangsregel, se forslag til § 26 første ledd. Dette innebærer at private barnehager som har søkt om ekstra pensjonstilskudd etter § 4a i dagens finansieringsforskrift, og fått søknaden innvilget, ikke har rett på å få dekket sine pensjonsutgifter etter forslaget til ny søknadsordning for samme periode. Ettersom ny søknadsordning tar utgangspunkt i barnehagens utgifter til pensjon samlet over tre år, betyr det at en barnehage tidligst kan få ekstra pensjonstilskudd gjennom søknadsordningen tre år etter at den eventuelt fikk innvilget søknad gjennom dagens søknadsordning i § 4a.

6.4.4. Særregel for private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon

6.4.4.1. Innledning

Private barnehager leverer en velferdstjeneste på vegne av kommunene. Kommunen kan ha hatt et krav eller en forventning om at den private barnehagen skulle ha samme lønns- og pensjonsvilkår som for kommunens ansatte. Derfor har noen private barnehager hatt offentlig tjenstepensjon for sine ansatte. Eksempelvis har ansatte i

menighetsbarnehager tilsluttet Kirkens arbeidsgiverorganisasjon (KA) offentlig tjenstepensjon siden de ansatte i disse menighetsbarnehagene fram til 1997 var kommunalt ansatte.

Et særlig forhold ved de offentlige tjenstepensjonene er at det ikke bare betales årlig pensjonspremie, men at det også i framtiden vil påløpe kostnader for pensjonsrettigheter som er opptjent på et tidligere tidspunkt. Midler avsatt til fremtidige pensjonsforpliktelser skal oppreguleres med den generelle lønnsveksten. Dette gjøres gjennom reguleringspremien. I reguleringspremien inngår også fremtidig pensjon for tidligere ansatte.

Etter de vedtatte endringene i barnehageloven skal private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon få dekket sine pensjonsutgifter opp til en øvre grense, jf. barnehageloven § 19 b tredje ledd første punktum.

Departementet foreslår at dekning etter denne regelen skal baseres på barnehagens netto pensjonsutgift. Med netto pensjonsutgift menes det barnehagen faktisk har betalt og ført i sine regnskaper som betaling til pensjonsleverandøren, fratrasket ansattes eventuelle egenandel finansiert gjennom trekk på brutto lønn, samt fratrasket eventuell bruk av premiefond. Kommunen skal legge til kompensasjon for arbeidsgiveravgift på pensjon, det vil si arbeidsgiveravgiften som gjelder i den enkelte kommune.

I en ytelsesbasert ordning som offentlig tjenstepensjon vil barnehagens kostnad bestå av to deler. Én del som er årets pensjonspremie, og én del som er en aktuarberegnet pensjonskostnad som er endring i balanseført pensjonsforpliktelse eller netto pensjonsmidler. Små foretak kan velge å ikke balanseføre pensjonsforpliktelser og vil dermed i praksis ikke skille mellom pensjonspremie og pensjonskostnad.

Barnehagene som omfattes av særregelen vil være små foretak, og departementet mener derfor at det er disse barnehagenes årlige pensjonspremie som skal dekkes opp til en øvre grense. Den øvre grensen er beskrevet i kapittel 6.4.4.3.

6.4.4.2. Hvilke barnehager bestemmelsen omfatter

Departementet foreslår at det er private barnehager som av historiske årsaker betaler årlig pensjonspremie til offentlig tjenstepensjonsordning som skal omfattes av særregelen.

For å identifisere de barnehagene som er aktuelle for denne særregelen, har departementet tatt utgangspunkt i barnehagene som i Basil-rapporteringen for 2022 har opplyst å ha offentlig tjenstepensjon i KLP eller SPK. Departementet har også benyttet åpne kilder som barnehagenes årsregnskap. Listen over barnehager følger vedlagt, se vedlegg I til forslag til ny forskrift om tilskudd til private barnehager.

Det finnes barnehager som ikke står oppført med avtale hos pensjonsleverandøren, men som i Basil-rapporteringen har oppført at den har en offentlig tjenstepensjonsavtale. Dette kan være barnehager som ikke er eget selvstendig rettssubjekt, eller der personalansvaret er lagt til en landsomfattende organisasjon som har avtale med eksempelvis SPK. Disse barnehagene er inkludert i vedlegg I.

Listen over barnehager som er omfattet av særregelen i vedlegg I vil være uttømmende. Samtidig kan det være barnehager som bør omfattes av særregelen, men som av ulike årsaker ikke er fanget opp i kartleggingen, og det kan være barnehager departementet har inkludert som likevel ikke oppfyller alle kriteriene for særbestemmelsen. Departementet ber derfor om høringsinstansenes innspill til listen, både om det er andre barnehager enn de som fremgår av vedlegg I som kvalifiserer til særregelen, og om det er barnehager som ikke bør stå på listen.

Det er forventet at antallet barnehager som har ansatte som er tilknyttet offentlig pensjonsordning vil reduseres med årene. På bakgrunn av dette vil det kunne bli behov for å endre forskriften.

Departementet foreslår at barnehagene som betaler inn til en avtale om offentlig tjenstepensjon årlig skal melde dette til kommunen. Barnehagen har plikt til å melde fra til Kunnskapsdepartementet uten ugrunnet opphold dersom barnehagens forpliktelser til å betale inn til en avtale om offentlig tjenstepensjon opphører.

6.4.4.3. Øvre grense for dekning av pensjonsutgifter etter særregelen

Målet med særregelen er at disse barnehagene skal få dekket sine pensjonsutgifter, samtidig er kostnader til ytelsespensjonsordninger avhengig av sluttlønn for de født før 1963, og det er behov for å ha en viss kostnadskontroll med at forpliktelsene ikke øker. Etter ny § 19 b tredje ledd skal barnehagene som omfattes av særregelen få dekket utgiftene, opp til en øvre grense. Den øvre grensen skal være basert på dagens kostnadsnivå for pensjon i disse barnehagene, med høyde for årlig regulering av pensjonspremien, samt tilsvarende pensjonsordninger i kommunale barnehager.

Pensjon er et område preget av stor kompleksitet, flere ulike ordninger og forskjeller i regler og innretning av de ulike pensjonsordningene. Det gjør det utfordrende å finne en øvre grense som er treffsikker. Departementet har vurdert ulike metoder for å sette den øvre grensen.

En mulighet er å sette en øvre grense basert på kommunens pensjonsutgifter i prosent av lønnsgrunnlaget i kommunene. Departementet har benyttet *Statistisk Sentralbyrå sin tabell 12367 Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, kommunekonsern og – kasse, etter regnskapsomfang, funksjon og art for 2023*. På landsbasis utgjør pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger i snitt 19,5 prosent av lønnsutgifter for de funksjonene i kommuneregnskapet som omfatter barnehagesektoren. Kommunen med høyest prosentandel ligger på 26,1 prosent, laveste er 9,7 prosent.

Departementet har også vurdert den øvre grensen opp mot de nasjonale satsene som Telemarksforskning beregner hvert år, den foreslåtte øvre grense jf. barnehageloven § 19 b andre ledd og begrensningen som ligger i dagens søknadsordning. Departementet mener ingen av disse metodene gir en god treffsikkerhet.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at den øvre grensen beregnes ut fra barnehagenes lønnsutgifter da det er lønn som utgjør pensjonsgrunnlaget. Pensjonsgrunnlaget er lønn og eventuelle pensjongivende tillegg. Overtid regnes imidlertid ikke med i pensjonsgrunnlaget. I avtalen om styring og finansiering av barnehager som ble inngått av Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus på Stortinget 14. november 2024 er det forutsatt at den øvre grensen skal være basert på dagens kostnadsnivå for pensjon, med høyde for årlig regulering av pensjonspremien. De årlige pensjonsutgiftene kan variere fra år til år. Departementet har derfor ved vurderingen av øvre grense valgt å se på pensjonsutgiftenes andel av lønn i de navngitte barnehagene i perioden 2020 til 2023. Andelen varierer i 2020 fra 0 prosent til 18,9 prosent. I 2023 varierer det fra 0 prosent til 28,7 prosent. Premieinnbetalingene økte kraftig fra 2022 til 2023 noe som dels skyldes høy lønns- og prisvekst og dels endring i reguleringsmodellen. Statistikk fra Finans Norge viser at premieinnbetalingene til kommunal kollektiv pensjon økte betydelig mer enn premieinnbetalinger til privat kollektiv pensjon fra 2022 til 2023, samtidig har premiebetalingene til kommunal kollektiv pensjon gått noe ned fra 2023 til 2024. Departementet har derfor ved fastsetting av den øvre grensen sett på et gjennomsnitt over flere år. Departementet foreslår på bakgrunn av dette at den øvre grensen settes til 20 prosent av barnehagens lønnsutgifter.

Departementets foreslåtte øvre grense for disse barnehagene skiller seg ut fra den øvre grensen for søknadsordningen som er beskrevet i 6.4.3.3. Departementet begrunner dette med de særforhold som følger av en offentlig tjenstepensjonsordning, som for eksempel at virksomheten fortsetter å betale pensjon for ansatte som har sluttet.

Grensen skal bidra til at disse barnehagene får dekket sine pensjonsutgifter. Samtidig er det en forventning om at barnehagene som omfattes av denne ordningen ikke øker sine forpliktelser for å tilpasse seg systemet. Departementet vil følge med på utviklingen i pensjonsutgiftene for disse barnehagene og erfaringene vil kunne gi grunnlag for fremtidig diskusjon om eventuell framtidig innretning av tilskudd til pensjon.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget til den øvre grensen.

6.4.4.4. Krav til dokumentasjon av pensjonsutgifter

Innledning

Den foreslåtte særregelen skal dekke pensjonsutgiftene til barnehager som betaler for en offentlig tjenstepensjon inklusiv arbeidsgiveravgift. En slik særregel vil kreve at barnehagene kan dokumentere overfor kommunen at de har pensjonsutgifter som omfattes av særregelen. Departementet hører flere alternative forslag til hvordan barnehagene skal dokumentere pensjonsutgift som gir rett til tilskudd etter særregelen.

Alternativ 1 – Etterskuddsvis beregning og utbetaling av tilskudd

Dette alternativet innebærer at barnehagen først betaler pensjonspremie, og får utgiften refundert av kommunen etter innsendt dokumentasjon.

Et slikt alternativ innebærer innsending av kontoutskrift og/eller faktura.

Eksempelvis leverer KLP medio januar kontoutskrift for foregående år som viser detaljert oversikt over alle premiebelastninger og innbetalinger, inklusive bevegelser på premiefondet i løpet av året.

Alternativet vil innebære en administrativ forenkling fordi det ikke kreves omfattende etterskuddsvis rapportering og avregning. Ulempen med dette alternativet er at tilskuddet utbetales etter at utgiften har oppstått og kan medføre likviditetsmessige utfordringer for barnehagen. Denne ulempen kan reduseres ved at det inngås avtale med kommunen om terminvise utbetalinger.

Alternativ 2 – Foreløpig tilskuddsberegning og endelig avregning

Alternativet innebærer at barnehagen får utbetalt tilskudd ut fra prognose for kommende regnskapsår. Både KLP og SPK utgir i mai hvert år en prognose for kommende års pensjonspremie. Denne kan danne grunnlag for kommunenes utbetaling av pensjonstilskudd. Tilskudd utbetales a konto, opplysninger om faktisk pensjonsutgift kontrolleres når de foreligger og avregning gjennomføres. Dette kan tidligst gjennomføres når barnehagen har mottatt siste faktura. KLP fakturerer forskuddsvis per kvartal mens SPK fakturerer etterskuddsvis per termin (to måneder). Her er det ulik praksis i KLP og SPK.

Det må gjøres klart hvilke konsekvenser avregningen skal ha, for eksempel om et for høyt tilskudd skal betales tilbake eller om det blir trukket fra i tilskuddet for neste år. Dette alternativet er mer administrativt krevende. Kommunen må innhente informasjon både for å stipulere à konto tilskudd og for å foreta avregning av endelig tilskudd.

Barnehager som ikke direkte har avtale med pensjonsleverandøren, men som får fordelt en andel av pensjonsutgiften må i begge alternativene kunne dokumentere hvordan pensjonsutgiften er fordelt til barnehagen. Det følger også av dagens forskrift om regnskapsplikt mv. for private barnehager paragraf 5 fjerde ledd.

Alternativ 3 – Forutsetter beregning etter hovedregel med tillegg for merkostnad

Barnehagene får beregnet pensjonstilskudd etter hovedregelen i barnehageloven § 19 b første ledd. Dersom dette ikke dekker barnehagens pensjonsutgift, kan barnehagen få dekket mellomlegget. KLP fakturerer på forskudd kvartalsvis henholdsvis i januar, april, juli og oktober. Det vil si at private barnehager som har KLP i januar kan sende krav for merkostnaden for første kvartal, i april for andre kvartal osv.

Statens pensjonskasse fakturerer etterskuddsvis i henholdsvis mars, mai, juli, september, november og januar. Det vil si at barnehager som har avtale med SPK sender krav for merkostnaden til kommunen i henholdsvis mars, mai, juli, september, november og januar.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til alternativene.

Vedrørende egenkapitaltilskudd

Når pensjonsfondene i KLP øker, medfører det behov for økt egenkapital. Som eier i KLP må barnehagen innbetale tilskudd til nødvendig oppbygging av egenkapitalen. Styret i KLP kan beslutte å gi avkastning på innbetalt egenkapitaltilskudd. Flyttes kundeforholdet fra KLP vil egenkapitaltilskuddet kunne bli tilbakebetalt til barnehagen. Egenkapitaltilskudd er ikke premie, og fremkommer derfor ikke av premieoversikten. Departementet mener dette tilsier at dekning av egenkapitaltilskuddet ikke skal være en del av det særregelen skal dekke.

6.4.5. Familiebarnehager og åpne barnehager

Hovedregelen om pensjonstilskudd etter barnehageloven § 19 b vil gjelde også for familiebarnehager og åpne barnehager. Departementet ser ikke behov for å gjøre unntak for familiebarnehager og åpne barnehager for forslagene i dette kapitlet, og forslår derfor at de skal gjelde tilsvarende for familiebarnehager og åpne barnehager. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til om det er behov for tilpasninger for familiebarnehager og åpne barnehager.

Støtter dere forslaget om å fastsette tre proSENTsatser på hhv. 5, 8 og 11 prosent? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

Ansatte i PBLs tariffområde har enten en ytelsespensjon eller hybridpensjon, begge med tilhørende forsikringsordninger. Fra før har PBL en egen AFP av gammel modell (førtidspensjon 62-67 år). Fra og med 2026 har PBL og fagforeningene avtalt innmelding i Fellesordningen, slik at ansatte i PBLs tariffområde også har AFP som tilsvarer ny AFP i offentlig sektor.

PBLs pensjonsordning er dermed likeverdig med pensjonsordningene i kommunale barnehager og må anses å representere bransjestandard.

Skal et nytt pensjonstilskudd være rimelig, må den høyeste sjablongen ha et nivå som dekker utgiftene barnehagene normalt har til denne typen pensjonsordninger. Det gjør ikke den høyeste sjablongen i departementets forslag til nytt pensjonstilskudd.

Et anslag PBL har gjort, basert på lønns- og pensjonskostnader for perioden 2023-2025 – samt estimerte ekstrakostnader til ny AFP som er avtalt fra 2026, indikerer at åtte av ti PBL-barnehager vil ha høyere utgifter til pensjon enn den høyeste sjablongen i forslaget.

Konsekvensen vil være at sjablongene ikke gjør PBLs medlemmer fullt ut finansiert for å kunne tilby likeverdige pensjonsordninger.

I innst. 510 L (2024-2025) uttrykkes det at:

«Flertallet mener at tilskudd til pensjon, både etter hovedregelen og søknadsordningen, må legge til rette for en likestilling av ansatte i private og kommunale barnehager med hensyn til pensjon, både når det gjelder kvalitet og nivå på ytelsene, og det må derfor kunne søkes om dekning av dokumenterte pensjonskostnader.»

Dette forutsetter nødvendigvis at den høyeste sjablongen må ligge på et nivå som faktisk er dekkende for de faktiske pensjonsutgiftene barnehagene har ved å oppnå likestilling av ansatte i private og kommunale barnehager med hensyn til pensjon. Kunnskapsdepartementet har ikke skjønnsmessig frihet til å sette sjablonger som underminerer formålet og Stortingets klart uttrykte anmodninger.

Kunnskapsdepartementet begrunner den høyeste sjablong på 11 prosent med at høyere satser vil medføre økte utgifter, og at slike endringer må avklares gjennom Stortingets budsjettvedtak.

Det bør imidlertid kunne forutsettes at kostnader som følger av vedtak fra Stortinget, vil finansieres. Når departementet i stedet inviterer til «omkamp» om helt grunnleggende prinsipper for finansiering av pensjon i private barnehager, strider både forslaget og begrunnelsen med Stortingets enighet og anmodningsvedtak.

Det er prinsipielt uriktig å la budsjettbegrensinger overstyre et rettighetsbasert pensjonstilskudd. Det er Stortinget, ikke departementet, som har myndighet til å fastsette budsjetttrammer som følger av vedtatte rettsprinsipper. Et høringsforslag må derfor presentere et alternativ som forutsetter at Stortinget følger opp sitt eget vedtak med nødvendige bevilgninger.

Når departementet unnlater å fremme et forslag med høyere sjablonger, fordi det vil koste penger, er det i praksis et forsøk på å overstyre lovgivers intensjon. Dette undergraver Stortingets autoritet, og innebærer en uholdbar

forskyvning av demokratisk myndighet. Demokratisk myndighet i denne sammenheng innebærer at Stortinget tar avgjørelsen på innholdet i nye regler, og departementet utferdiger forskrift som har et innhold i samsvar med det Stortinget har anmodet om.

Dersom departementet mener det ikke kan legge frem forslag med høyere satser uten at Stortinget fatter budsjettvedtak, er det etter PBLs syn departementets plikt å legge frem et alternativt forslag som forutsetter dette, i stedet for bare å se bort fra Stortingets vedtak.

Ved å unnlate å fremme forslag som samsvarer med Stortingets intensjon, og kun fremme et budsjettnøytralt alternativ, begrenses også høringsinstansenes mulighet til å uttale seg om reelle alternativer.

Departementet burde fremmet minst to modeller: Én modell innenfor dagens budsjettrammer og én modell med høyere satser og høyere tak i tråd med Stortingets vedtak og intensjoner, og som forutsetter budsjettvedtak fra Stortinget. Dette vil gi høringsinstansene reell medvirkning. Det vil også gi Stortinget et godt grunnlag for å ta ansvarlig stilling til spørsmålene i lys av egne forpliktelser.

Stortinget har allerede forpliktet seg til å sikre at private barnehager skal kunne tilby likeverdige pensjonsvilkår og at kostnadene for dette skal dekkes. Dette veier tyngre enn budsjettensyn når Kunnskapsdepartementet skal gjennomføre regelendringer.

Når departementet mener at

«ny søknadsordning må utformes slik at den holdes innenfor gjeldende budsjettrammer, og ikke medfører økte utgifter for kommunen sammenlignet med i dag»,

aktualiseres en prinsipiell problemstilling.

Skal kommunene fortsatt benytte en vesentlig større del av rammetilskuddet til pensjon enn det som er tilfellet for private barnehager? Private barnehager tildeles midler til et lavere kostnadsnivå enn de har, mens kommunene får dekket det kostnadsnivået de har. Den systematiske forskjellen innebærer en skjevhet i finansieringsmodellen.

En mer rettferdig fordeling, og en løsning mer i samsvar med forutsetningen om økonomisk likeverdighet, og imøtekommenhet av Stortingets mening om at tilskudd til pensjon må legges til rette for;

«likestilling av ansatte i private og kommunale barnehager med hensyn til pensjon, både når det gjelder kvalitet og nivå på ytelsene»,

vil være også å omfordele på den kommunale kostnadssiden. Dette vil gi mulighet for å ytterligere utjevne forskjellene på pensjon innenfor dagens rammefinansiering.

De tre foreslåtte sjablongene oppfyller ikke forpliktelsene flertallet på Stortinget har påtatt seg.

Avtalen om styring og finansiering av barnehager inngått 14. november 2024 innebærer et eksplisitt løfte om at private barnehager skal kunne tilby likeverdige pensjonsordninger:

«Den høyeste satsen skal fastsettes slik at den sikrer at ansatte i private barnehager skal kunne ha tilsvarende vilkår i sine pensjonsavtaler som ansatte i kommunale barnehager».

Den høyeste sjablongen er ikke dekkende for kostnaden PBLs medlemsbarnehager har til pensjonsutgifter. Konsekvensen vil være at PBLs medlemmer ikke vil være fullt ut finansiert for å kunne tilby likeverdige pensjonsordninger.

Stortingets avgjørelse, jfr. Innst. 510 L (2024–2025), er at:

«Stortinget ber regjeringen i forskrift fastsette tre sjablonger for beregninger av pensjonstilskudd til private barnehager, hvorav en av sjablongene representerer bransjestandard.»

Å begrense den høyeste sjablongen til 11 prosent er uforenelig med Stortingets standpunkter. PBLs pensjonsordning er likeverdig med kommunale barnehagers pensjonsordninger og må anses å representere bransjestandard. Da må den høyeste sjablong ha en størrelse som er dekkende for kostnadsnivået på pensjonsordningen.

Stortingets anmodningsvedtak Innst. 510 L (2024–2025):

«Søknadsordningen må være forutsigbar, med tydelig regelverk, ha et rimelig tak og være utformet slik at barnehagene får dekket dokumenterte pensjonskostnader»

må ses i lys av ny barnehagelov § 19 b andre ledd som lyder:

«Prosentsetter for beregning av pensjonstilskudd etter første ledd skal være differensierte og tilpasset vilkårene i ulike pensjonsavtaler til private barnehager.»

Når øverste sjablong begrenses til 11 prosent og det settes et tak på 13 prosent, gir det ikke kostnadsdekning for eksisterende og avtalte pensjonsavtaler for PBLs medlemmer. Forslaget er da ikke tilpasset vilkårene i pensjonsavtalene, og videre i strid med det Stortinget i lov satte som betingelse, samt Stortingets anmodningsvedtak.

«Partiene er enige om at prinsippet om likeverdig behandling skal ivaretas i loven.»

Dette er fra barnehageavtalen. Prinsippet er nå fulgt opp og lovsatt i ny bestemmelse i barnehageloven § 19a sjuende ledd,

«Kommunen skal likebehandle kommunale og private barnehager ved beregning og tildeling av tilskudd til drift.»

Det er avklart at kommunale barnehager har vesentlig høyere kostnadsnivå til pensjon enn private. Når forskriftsforslaget i tillegg gir en ensidig, systematisk underfinansiering av private barnehagers pensjonsavtaler, brytes prinsippet om likebehandling.

Sjablongen på 11 prosent, og taket på 13 prosent, gjenspeiler ikke Stortingets grunnforutsetning ved finansieringen av barnehagesektoren. Det skal være likeverdighet. Forslaget gir en varig og systematisk underfinansiering av private barnehager. Denne underfinansieringen vil deretter påvirke kvaliteten i barnehagene, og skape ubalanse i tilbudene. Det gjelder både for kvaliteten i barnehagetilbudet som sådan, men også i konkurransen om gode ansatte.

I barnehageavtalen uttrykkes det at:

«Partene er enige om at forslaget skal legge til rette for god barnehagedrift, at private barnehager skal ha forutsigbare rammevilkår og en sunn og bærekraftig økonomi.»

De foreslåtte satsene reflekterer ikke reelle pensjonsutgifter for PBLs medlemmer. Det vil skape økonomisk ubalanse og føre til nedleggelser og redusert kvalitet. Dette er i strid med formålet med avtalen.

Videre uttrykker avtalen at;

«Den høyeste satsen skal fastsettes slik at den sikrer at ansatte i private barnehager skal kunne ha tilsvarende vilkår i sine pensjonsavtaler som ansatte i kommunale barnehager.»

Det avtalte pensjonsinnholdet til PBLs medlemmer er på nivå med kommunens pensjonsordninger, men underfinansiert med foreslått sjablong. Dette undergraver Stortingets intensjon og den klart uttrykte forpliktelsen Stortinget tar på seg gjennom finansieringen av barnehagesektoren, om at alle barnehager skal finansieres likeverdig.

Det uttrykkes videre i barnehageavtalen at;

«Den enkelte private barnehage skal over tid bli godt dekket for sine faktiske pensjonskostnader.»

Når søknadsadgangen begrenses til 13 prosent – og ingen vil få dekket mer enn 12,45 prosent – ligger taket for finansiering av pensjon i private barnehager vesentlig lavere enn kommunens faktiske kostnadsnivå. Sjablongen tar heller ikke tilstrekkelig høyde for at pensjonsutgiftene vil øke over tid. Sjablongen og dekningsmuligheten bryter både med intensjonen og det eksplisitte innholdet i Barnehageavtalen. Den underminerer intensjonen om likeverdige pensjonsvilkår, prinsippet om økonomisk likeverdig behandling og målet om forutsigbar og bærekraftig drift.

En bærekraftig modell må legge taket på søknadsordningen nærmere kommunens kostnadsnivå, samtidig som en sikrer en mer ubyråkratisk søknadsadgang for full kostnadsdekning gjennom å sette sjablongen høyere enn 11 prosent.

Forslaget tar i liten grad hensyn til at flertallet av private barnehager er enkeltstående drivere. Privat småskaladrift opererer, med begrensede muligheter til å opparbeide en økonomisk buffer, i en helt annen virkelighet enn kommunale virksomheter. Pensjonskostnadene må dekkes løpende. Ellers vil svingninger i pensjonskostnader og lønnsutvikling slå hardt ut. Sjablongen på 11 prosent tar ikke tilstrekkelig hensyn til dette.

For øvrig vil PBL bemerke at endringer i regelverket, som innebærer at tilskudd til private barnehager i større grad bygger på barnehagenes BASIL-rapportering, forutsetter at BASIL-rapportene er hensiktsmessig utformet og minimerer risikoen for misforståelser og feilrapportering. Veiledningen må derfor styrkes, og barnehagene må i god tid informeres både om riktig innhold og rapporteringens funksjon i forbindelse med utmåling av tilskudd til den enkelte barnehage.

Støtter dere forslaget om at kommunen skal velge prosentsats basert på pensjonsvilkårene til den private barnehagen? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

Kommunen må i den forbindelse alltid dokumentere hva som er lagt til grunn for valgt sats.

Støtter dere forslaget om en søknadsordning der barnehager som samlet over de tre siste årene har mer enn 5 prosent høyere utgifter til pensjon enn det de får dekket etter hovedregelen, får dekket utgiftene som overstiger 5 prosent? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

Dette punktet inneholder to forslag. Både hver for seg og samlet er forslagene i strid med anmodningsvedtak på Stortinget og det lovfestede prinsippet om likebehandling av private og kommunale barnehager. Begge forslagene bør derfor avvises kontant når saken skal tilbake til Stortinget.

Den klare bestillingen fra Stortinget i juni var følgende:

«Stortinget ber regjeringen innføre en ny søknadsordning for pensjonstilskudd for private barnehager. Søknadsordningen må være forutsigbar, med tydelig regelverk, ha et rimelig tak og være utformet slik at barnehagene får dekket dokumenterte pensjonskostnader.»

Det høyeste pensjonstilskuddet i departementets forslag er 11 prosent av barnehagens pensjongivende lønnsutgifter.

Et estimat utført av PBL indikerer at åtte av ti barnehager vil ha høyere pensjonsutgifter enn 11 prosent. Skal Stortingets anmodningsvedtak om å dekke barnehagenes dokumenterte pensjonskostnader følges opp, vil det lave nivået på pensjonstilskudd gi kommunene mange søknadsprosesser og mulige konfliktsaker.

Når departementet foreslår at private barnehager selv må betale for de fem første prosentene dersom pensjonstilskuddet ikke dekker pensjonsutgiftene, er dette i realiteten å fraskrive seg ansvaret for finansiering av pensjon og skyve problemene med et for lavt pensjonstilskudd direkte over på de private barnehagene. I tillegg påfører departementet kommunene en stor og komplisert oppgave med å håndtere et stort antall søknadsprosesser og mulige konfliktsaker.

Dette forslaget kan dessuten argumenteres som lovstridig. Private barnehager har rett til å bli likebehandlet – altså gis like forutsetninger for å oppfylle like krav. Med dette forslaget legger departementet bevisst opp til at ingen private barnehager skal få alle sine pensjonsutgifter dekket etter søknad.

Når det gjelder forslaget om at en barnehage må ha lavere pensjonstilskudd enn pensjonsutgifter i tre år samlet sett, for å kunne søke om ekstra tilskudd, er også det uakseptabelt.

En slik ordning vil gi barnehagene vesentlige utfordringer, ikke minst knyttet til likviditet.

Hvis en barnehage for eksempel har årlige pensjonsutgifter som er 100.000 kroner høyere enn pensjonstilskuddet, må barnehagen selv bruke av andre driftsmidler for å forskuttere 300.000 kroner før noe kan bli dekket etter søknad. Deretter vil det gå nye tre år med underfinansiering før en ny søknad kan sendes.

Når vi fra før vet at fire av ti private barnehager går med underskudd, og resultatmarginene i sektoren som helhet er faretruende nær null, vil en slik treårsregel kunne true livsgrunnlaget for mange private barnehager.

Både fem prosent-regelen og gjennomsnittsregelen begrenser private barnehagers rett til å få reelle, dokumenterte pensjonsutgifter dekket.

I den sammenhengen er det verdt å minne om at kommunale barnehager – uten unntak – får alle sine pensjonskostnader dekket hvert eneste år. Dersom det menes alvor med at private og kommunale barnehager skal tilby sine ansatte likeverdige pensjonsavtaler, bør det også tilstrebes likeverdighet i finansieringen. Det gjør ikke departementet – selv om dette er den klare bestillingen fra Stortinget.

En fungerende søknadsordning med legitimitet må sikre at private barnehager, på samme måte som kommunale barnehager, får dekket sine årlige pensjonskostnader.

Forslaget om å se på utgifter samlet over tre år sikrer ikke at de private barnehagene får dekket sine pensjonskostnader, verken årlig eller over tid.

Forslaget legger dermed ikke til rette for likeverdige pensjonsordninger for ansatte i private og kommunale barnehager. Det bidrar ikke til forutsigbarhet for private barnehager og oppfyller heller ikke intensjonene til stortingsflertallet.

Støtter dere at kommunens plikt til å dekke barnehagens pensjonsutgifter etter søknadsordningen begrenses oppad til 13 prosent av pensjonsgivende lønn i barnehagen? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

Ifølge Telemarksforskning har kommunale barnehager i perioden 2023-2025 hatt pensjonskostnader i størrelsesorden 17-23 prosent av pensjonsgivende lønn.

En søknadsordning som begrenses oppad til 13 prosent av barnehagens pensjonsgivende lønn vil ikke kunne sikre likeverdige pensjonsavtaler for ansatte i private og kommunale barnehager.

Et så lavt tak vil ha liten støtte i de private barnehagene som over år er blitt forespeilet økonomisk likeverdig behandling.

Forslaget vil i realiteten bety at private barnehager maksimalt får finansiert pensjonsordninger som koster barnehagen 12,45 prosent av pensjonsgivende lønn, ettersom høringsforslaget også inneholder et «bunnfradrag» på fem prosent.

En øvre grense på dekning av pensjonsutgifter som er det halve av hvilke pensjonsutgifter som finansieres i kommunale barnehager, kan vanskelig sies å være et «rimelig tak». Det vil tvert imot tvinge frem dårligere avtaler i private enn kommunale barnehager, noe som er i strid med intensjonene i Hurdalsplattformen, barnehageforliket og bestillingen i anmodningsvedtak på Stortinget.

Kunnskapsdepartementets forslag har en innretning som gjør at den er minst treffsikker overfor barnehager med høye pensjonsutgifter som følge av at de over tid har tilbudt gode pensjonsordninger for sine ansatte.

Private barnehager som allerede innenfor dagens søknadsordning er blitt underfinansiert på pensjon, vil også komme tapende ut i departementets forslag til ny søknadsordning.

Et relativt stort antall private barnehager har historisk sett tilbudt ytelsespensjon til sine ansatte. Dette utgiftsnivået, forutsetter PBL, har ligget til grunn for budsjetttrammene og hva kommunesektoren er blitt kompensert for.

PBL sin forståelse er derfor at kommunesektoren er blitt kompensert for et høyere utgiftsnivå enn hva som er blitt videreformidlet til de private barnehagene i form av pensjonstilskudd.

Misforholdet mellom hva kommunesektoren er blitt kompensert for og hva som er blitt videreformidlet til de private barnehagene, skyldes skjæringsdatoen for den nåværende søknadsordningen (1.1.2019) og innretningen i dagens søknadsordning.

Kommunesektoren er blitt kompensert for det historiske kostnadsnivået hvor utgifter til ytelsespensjon har ligget innbakt. Private barnehager med ytelsespensjon har ikke fått tilskudd til et slikt utgiftsnivå ettersom kommunene har kunnet avslå barnehagenes søknader om ekstra pensjonstilskudd, eventuelt begrense retten til dekning på grunn av kommunenes eget bruk av premiefond.

Når myndighetene nå skal fastsette et nytt regelverk for finansiering av private barnehager, må målet være å rette opp skjevheter fra det gamle regelverket – ikke opprettholde eller forsterke skjevhetene.

Har dere innspill til hvilke barnehager som skal omfattes av særregelen for private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon? Hvis ja, hvilke barnehager må legges til eller fjernes?

☒ Nei

Ingen kommentar fra instansen

Støtter dere at den øvre grensen for dekning etter særregelen for private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon settes til 20 prosent av barnehagens lønnsutgifter? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

☒ Nei

Kommentar

Taket er for lavt til å gi reell dekning av pensjonskostnader, også i disse tilfellene. Denne særregelen omfatter svært få barnehager, og har kun én fornuftig innretning: Dokumenterte kostnader dekkes fullt ut for den enkelte barnehage – hvert år.

Støtter dere krav til dokumentasjon av pensjonsutgifter etter særregelen i tråd med alternativ 1 (etterskuddsvis beregning og utbetaling av tilskudd)? Utdyp gjerne hvorfor.

☒ Ja

Kommentar

Dette er den administrativt sett enkleste løsningen.

Støtter dere krav til dokumentasjon av pensjonsutgifter etter særregelen i tråd med alternativ 2 (foreløpig tilskuddsberegning og endelig avregning)? Utdyp gjerne hvorfor.

☒ Nei

Kommentar

Dette er administrativt mer krevende enn alternativ 1.

Støtter dere krav til dokumentasjon av pensjonsutgifter etter særregelen i tråd med alternativ 3 (beregning etter hovedregelen med tillegg for merkostnad)? Utdyp gjerne hvorfor.

☒ Nei

Kommentar

Dette er administrativt mer krevende enn alternativ 1.

Støtter dere at hovedregelen om pensjonstilskudd etter barnehageloven § 19 b også skal gjelde for familiebarnehager og åpne barnehager? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

☒ Ja

Ingen kommentar fra instansen

7. Eiendomstilskudd til private barnehager

7.1. Innledning

I dette kapittelet foreslår departementet nærmere regler om eiendomstilskudd til private barnehager. Eiendomstilskuddet er foreslått å erstatte dagens kapitaltilskudd. Forslagene må ses i sammenheng med de vedtatte endringene i barnehageloven i Prop. 138 L (2024–2025) og Innst. 510 L (2024–2025).

7.2. Gjeldende rett

Private ordinære barnehager får i dag tilskudd til eiendomskostnader gjennom det ordinære driftstilskuddet i tillegg til et eget kapitaltilskudd. Kapitaltilskuddet er ment å kompensere for rente- og avskrivningskostnader.

Kapitaltilskuddet er beregnet etter en metode fastsatt ved omleggingen av tilskuddssystemet i 2016. Satsene beregnes årlig av Telemarksforsking på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Utgangspunktet for beregningene er tallgrunnlag fra ordningen for barnehagelån i Husbanken.

Kommunen skal gi kapitaltilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass ut fra barnehagebyggets godkjenningsår. Departementet fastsetter årlige nasjonale satser for tilskuddet. Størrelsen på kapitaltilskuddet avtar trinnvis etter hvert som barnehagebygget blir eldre. Nyere barnehager får dermed et høyere kapitaltilskudd enn eldre barnehager.

Private familiebarnehager mottar også tilskudd etter sats fastsatt av departementet. Disse beregnes også av Telemarksforsking etter en annen metodikk og er ikke differensiert etter godkjenningsår.

Åpne barnehager mottar ikke et eget kapitaltilskudd. Åpne barnehager skal kompenseres for kapitalkostnader gjennom det ordinære tilskuddet.

7.3. Endringer i barnehageloven

Etter de vedtatte endringene i barnehageloven, Prop. 138 L (2024–2025), skal kommunen gi tilskudd til eiendom til godkjente private barnehager med rett til tilskudd, jf. § 19 c. Departementet gir forskrift om eiendomstilskudd.

7.4. Departementets vurdering og forslag

7.4.1. Formålet med eiendomstilskudd

Departementet foreslår at avgrensningen som ligger til grunn for dagens kapitaltilskudd videreføres. Det betyr at eiendomstilskuddet er ment å gi kompensasjon for «rente- og avskrivningskostnader». Denne typen kostnader i kommunale barnehager skal dermed, som i dag, holdes utenfor ved beregningen av driftstilskuddet. Målet med tilskuddet skal være å kompensere for rimelige eiendomskostnader knyttet til å eie barnehagebygg.

7.4.2. Nivået og innretting av eiendomstilskuddet

BDOs rapport «Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader 2016-2021», viser at kapitaltilskuddet treffer relativt godt på sektorens kapitalkostnader. Dette til tross for at de siste årene har vært en rekke salg av barnehager og barnehageeiendom som har bidratt til at eiendomskostnader i sektoren har økt. Det er imidlertid stor variasjon mellom barnehager. Mange barnehager har ferdig nedbetalte lån og har dermed tilnærmet null eller svært begrensede kostnader, mens barnehager som er solgt med tilbakeleieavtaler har svært høye kostnader. For sektoren samlet ble 70 prosent av kapitalkostnadene dekket gjennom kapitaltilskuddet i 2021. For barnehagene som eier bygget selv, ble 110 pst. av kapitalkostnadene dekket, mens barnehager som leier internt i eget konsern eller leier eksternt fikk henholdsvis 50 prosent og 55 prosent av kostnadene dekket, se [BDO, finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader 2016-2021](#). På bakgrunn av at formålet med tilskuddet skal være å kompensere for rimelige kostnader knyttet til å eie barnehagebygg, mener departementet det er rimelig å videreføre nivået på dagens kapitaltilskudd i det nye eiendomstilskuddet.

7.4.3. Avvikle differensiering etter godkjenningsår

Departementet foreslår videre å avvikle dagens differensiering etter godkjenningsår og i stedet innføre én felles sats. Ved innføringstidspunktet vil denne satsen beregnes ved å ta utgangspunkt i nivået på det gjeldende kapitaltilskuddet.

Ved å ikke lenger differensiere etter godkjenningsår, vil nye barnehager få mindre tilskudd sammenlignet med i dag, mens eldre barnehager vil få høyere tilskudd. Over barnehagens livsløp vil imidlertid samlet tilskudd være på om lag samme nivå som i dag.

Bakgrunnen for omleggingen er blant annet at barnehagesektoren i realiteten er ferdig utbygd og at departementet mener det ikke lenger er nødvendig at tilskuddssystemet stimulerer til bygging av nye private barnehager. Videre viser departementet til at det er mange eldre barnehager med rehabiliteringsbehov som i dag mottar mindre i kapitaltilskudd. Selv om nyere barnehager har noe høyere eiendomskostnader enn eldre barnehager, anslår likevel departementet forslaget til omlegging vil gjøre treffsikkerheten noe bedre samlet sett. Departementet viser videre til at tallgrunnlaget fra Husbanken, som differensieringen av det nåværende tilskuddet er basert på, er i ferd med å bli utdatert som følge av at låneordningen for Husbanklån er avviklet.

Det å fastsette et nasjonalt tilskudd med felles sats for alle barnehager vil nødvendigvis medføre at det er begrensninger i hvor treffsikkert eiendomstilskuddet kan bli. I forbindelse med det arbeidet med forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter vinteren 2023-2024, vurderte departementet ulike alternativer for å differensiere et

nytt nasjonalt tilskudd, men fant ikke hensiktsmessige løsninger. Tilsvarende vurderinger ble også gjort ved omleggingen av kapitaltilskuddet i 2016. Analyser viste eksempelvis at det er begrenset geografisk variasjon i barnehagenes eiendomskostnader, slik at det er lite hensiktsmessig å differensiere tilskuddet etter barnehagens beliggenhet. Videre er det krevende å innrette tilskuddsregelverket på en god måte slik at det hensyntar variasjonen som skyldes underliggende faktorer bak variasjonen i eiendomskostnader. Mer kompliserte modeller beregnet med utgangspunkt i forhold i barnehagen, vil også kunne gi uheldige insentiver til tilpasninger.

7.4.4. Årlig justering av tilskudd

I likhet med øvrige komponenter i tilskuddssystemet må eiendomstilskuddet justeres årlig for å ta høyde for prisvekst. Dagens kapitaltilskudd justeres med en kombinasjon av anslag for kommunal prisvekst (kommunal deflator) og rentesats for lån i Husbanken. Siden låneordningen for barnehagelån i Husbanken er avviklet og departementet har foreslått at tallgrunnlaget fra ordningen ikke lenger skal benyttes i fastsettelsen av tilskuddet, er det ikke hensiktsmessig å videreføre justeringen av tilskuddet med rentesatser for husbanklån. Departementet har gitt BDO i oppdrag å vurdere hvordan eiendomstilskuddet kan justeres. I notatet «[Alternativer for justering av eiendomstilskudd til private barnehager](#)» har BDO sett på flere alternativer og anbefalt at tilskuddet i sin helhet justeres med en prisindeks. BDO har vurdert flere alternative indekser og har som hovedanbefaling at tilskuddet justeres med konsumprisindeksen (KPI). BDO mener justering med KPI vil gi en enkel og forutsigbar justering som også vil tilstrekkelig god treffsikkerhet. BDO har også vurdert justering med kommunal deflator, men mener denne indeksen ikke kommer like godt ut som KPI når det kommer til treffsikkerhet. Departementet er enig i at det fremstår som mest hensiktsmessig å justere eiendomstilskuddet med en prisindeks, men forslår at tilskuddet justeres med kommunal deflator. Departementet viser til at øvrige komponenter i tilskuddssystemet justeres med kommunal deflator og at statlig finansiering av kommunesektoren justeres i tråd med deflatoren. Dersom eiendomstilskuddet justeres med kommunal deflator vil det derfor være en nær sammenheng mellom finansiering av kommunesektoren og regelverket for kommunenes finansiering av private barnehager. Når det gjelder treffsikkerhet, så viser departementet til at KPI og kommunal deflator har hatt tilsvarende utvikling de siste årene og at begge indeksene er bygget opp av en rekke komponenter som ikke har en direkte sammenheng med utviklingen i eiendomskostnader. Departementet mener derfor treffsikkerheten til indeksene vil være på omtrent samme nivå.

Med dette forslaget vil departementet årlig offentliggjøre justerte satser for eiendomstilskuddet basert på anslag for kommunal deflator fra nasjonalbudsjettet, tilsvarende prisjusteringen av øvrige komponenter i tilskuddssystemet. Departementet viser til at en fordel med å justere eiendomstilskuddet med kommunal deflator, vil være at det også for eiendomstilskuddet vil være en klarere sammenheng mellom hva kommunene blir kompensert for av staten og hvor mye den forventes å utbetale i eiendomstilskudd til barnehagene. Justeringen med kommunal deflator vil være en forenkling sammenlignet med nåværende tilskuddsberegning. Forenklingen vil innebære at det vil være en løsere kobling mellom barnehagenes eiendomskostnader og justeringen av tilskuddet. Noen år vil veksten i eiendomstilskuddet kunne være høyere enn veksten i eiendomskostnader tilsier, mens andre år vil den kunne være lavere. Dette vil imidlertid også være tilfellet med de øvrige alternativene som er vurdert.

7.4.5. Familiebarnehager og åpne barnehager

For familiebarnehager foreslår departementet at eiendomstilskuddet innrettes på tilsvarende måte som for ordinære barnehager. Det vil si at gjeldende sats vil prisjusteres årlig med kommunal deflator.

For åpne barnehager foreslår departementet at det fremdeles ikke skal fastsettes et eget eiendomstilskudd. Kapitalkostnadene skal derfor fremdeles dekkes gjennom tilskudd til drift.

Støtter dere forslaget om å videreføre nivået på dagens kapitaltilskudd i det nye eiendomstilskuddet? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✕ Nei

Kommentar

Barnehagesektoren er samlet sett vesentlig underfinansiert hva gjelder kapital- og husleiekostnader. Den overveiende majoriteten av de private barnehagene mottar i dag kapitaltilskudd ut ifra laveste kapitaltilskuddssats. Det vil med andre ord si at en provenynøytral videreføring av dagens totalnivå på kapitaltilskudd, vil innebære en vesentlig nedgang på kapitaltilskudd for de nyeste barnehagene, mens majoriteten av barnehagene får en ubetydelig økning på kapitaltilskuddet.

Viktigheten av et riktig kostnadsbilde

Barnehagesektoren er en moden sektor bestående av mange aldrende bygg som har behov for større rehabiliteringer som krever lånefinansiering. Når målet med eiendomstilskuddet er at det skal kompensere for rimelige eiendomskostnader knyttet til å eie barnehagebygg, så kan ikke dette kun være tuftet på et øyeblikksbilde av hvor høye direkte kostnader private barnehager har akkurat nå, eller har hatt de siste årene (les: et veldig kortsiktig perspektiv som ikke tar høyde for rehabiliteringsetterslep).

Et slikt kostnadsbilde er ikke representativt for hva det vil koste å sikre at byggene er oppdaterte og i byggeteknisk god nok stand for å drive gode barnehager i overskuelig framtid.

Marginene i sektoren har de siste årene krøpet faretruende nær null. Fire av ti private barnehager går med underskudd. Barnehagene har derfor vært tvunget til å tilpasse bygningskostnadene til inntektene, noe som igjen har gitt barnehager et massivt etterslep på større, nødvendige bygningsmessige tiltak. I kostnadsbildet må det hensyntas at barnehagene har behov for å bygge opp en kapitalbase for å ivareta både kortsiktige og langsiktige rehabiliteringsbehov. Mindre omfattende løpende vedlikehold skal kompenseres gjennom driftstilskuddet (se for øvrig nedenfor ang. vedlikeholdsbehov/-etterslep), mens større rehabiliteringer må finansieres gjennom eiendomstilskuddet, da dette vil øke både den bokførte verdien på bygget (økte avskrivninger/avdrag) og lånekostnaden (økte rentekostnader) til barnehagene.

En eldre barnehage med lave rente- og avskrivningskostnader må løpende sette av penger for fremtidige behov for rehabiliteringer, mens nye barnehager må bruke all tilgjengelig kapital til å ivareta høye rente- og avskrivningskostnader. Etter hvert som nye barnehagebygg eldes og slites, vil også disse barnehagene måtte sette av penger til forventede rehabiliteringskostnader. Dette er en naturlig livsløpstankegang.

Det er med andre ord viktig at det gjøres en fullstendig kartlegging av hva kapitalkostnadene er for en barnehage som skal være bærekraftig finansiert gjennom sitt livsløp. Denne kartleggingen må på plass før myndighetene kan fastsette et rimelig og forsvarlig nivå på eiendomstilskuddet.

Løpende underfinansiering på driftssiden de siste årene har resultert i at mange barnehager har frigjort bundet kapital i eiendomsmassen gjennom eiendomssalg til profesjonelle eiendomsaktører, for i neste omgang å ha tilgjengelig kapital for å tilføre den underfinansierte driften av barnehagene. Dette har medført et stort antall nye leieavtaler de siste årene, som er priset ut ifra markedsmessige vilkår.

Analyser som PBL har gjort viser at leienivåene på husleieavtalene for private barnehager ikke ligger over leienivåene som profesjonelle offentlige aktører benytter, f.eks. Oslobygg KF.

Kritikken rettet mot at mange private barnehager betaler en kunstig høy husleie er derfor både urimelig og misvisende.

Dersom nivået på finansieringen av kapitalkostnadene videreføres provenynøytralt, vil dette kunne innebære et ras av nedleggelser de kommende tiårene, enten på grunn av at barnehagene økonomisk ikke klarer å håndtere løpende kapitalkostnader, eller på grunn av at nødvendige bygningsmessige tiltak ikke blir gjort i tide, noe som igjen medfører at byggene etter hvert blir uegnet til å drive barnehager i.

Vedlikeholdsbehov/-etterslep

Heller ikke i denne høringen har departementet tatt inn over seg problematikken knyttet til vedlikeholdsbehovet og -etterslepet som preger sektoren. I tråd med Stortingets anmodningsvedtak, må helheten i eiendomstilskuddet sees på før det er mulig å få på plass en stabil og fremtidsrettet finansiering av private barnehager.

PBL mener at det kommunale vedlikeholdsetterslepet er et stort samfunnsproblem, som de private barnehagene også lider under. Et barnehagebygg har like store, om ikke større, behov for å bli tatt vare på, sammenlignet med en privatbolig. Både tak, vinduer, bordkledning etc. har begrenset levetid. Et annet moment er at det i fremtiden kommer enda strengere krav til bygg knyttet til blant annet energieffektivitet. Hvordan skal de private barnehagene kunne møte dette, dersom det ikke legges til rette for at de kan ha økonomi og finansiering på plass?

I mange tilfeller er den kommunale praksisen å la barnehagebyggene forfalle, for deretter å gjøre reinvesteringer og/eller bygge nytt. Private barnehageutbydere har i de fleste tilfeller ikke økonomiske muskler til å foreta reinvesteringer på dette nivået, og er avhengig av å løpende ta vare på bygningsmassen for å sikre nødvendig levetid på de ulike bygningskomponentene. Det å løpende ta vare på bygningsmassen er også en betydelig mer bærekraftig strategi, noe som også bør være et fokusområde sett ut ifra et myndighetsperspektiv.

PBL mener at det på nasjonalt nivå må beregnes en vedlikeholdssjablong som ivaretar de private barnehagenes behov for kapital til å gjennomføre nødvendig løpende vedlikehold.

Samfunnsøkonomisk perspektiv

Kostnaden knyttet til vedlikeholdsetterslepet forsvinner ikke, og må tas på et eller annet tidspunkt. Dersom myndighetene mener at det ikke er tilgjengelige midler for å løpende ta vare på barnehagebyggene, så må også myndighetene ta innover seg at mange barnehageplasser vil forsvinne. Dette vil innebære en samfunnsmessig kostnad som vesentlig overstiger kostnaden knyttet til bærekraftig løpende vedlikehold.

Dersom myndighetene ikke setter private barnehager i stand til å ivareta bygningsmassen, vil Norge om få år kunne være i samme situasjon som i tiden før den store barnehageutbyggingen på begynnelsen av 2000-tallet, med et stort og udekket behov for barnehageplasser.

I årene som kommer vil Norge ha behov for all arbeidskraft som kan oppdrives, og manglende barnehageplasser grunnet nedlagte private barnehager vil koste samfunnet dyrt, både ved at kommunene tvinges til å overta og investere i flere barnehager og ved at foreldre i større grad i perioder må være hjemme med barna grunnet manglende barnehageplass.

Av hensyn til både familiene og samfunnet som helhet bør arbeidsplasser i barnehagesektoren være preget av utvikling og ikke avvikling.

Det er dessuten godt dokumentert at det offentliges finansiering av private barnehagebygg er vesentlig lavere enn kostnaden det offentlige har til kommunale barnehagebygg. Derfor vil en økning i tilskuddssatsene, basert på en

kartlegging av behovet, både styrke likebehandlingen og – i det lange løp – også kommuneøkonomien.

Husbankfinansiering

Det er avgjørende at det åpnes opp for husbankfinansiering av løpende vedlikehold og rehabilitering av private barnehagebygg.

Det er urealistisk å tro at en barnehage gjennom det de mottar i driftstilskudd til FDVU (Forvaltning, Drift, Vedlikehold og Utvikling) og eiendomstilskudd skal kunne bygge opp tilstrekkelig egenkapital til å gjennomføre større vedlikeholdsarbeid og/eller rehabilitering.

En total omlegging til at finansieringsordningene gir rom for å dekke normale livsløpskostnader for byggene, samt tilgang til lån uten dagens strenge krav til egenkapital, er det som kan gjøre barnehagene i stand til løpende å ivareta vedlikeholds- og rehabiliteringsbehovene til barnehagebyggene.

Støtter dere forslaget om å avvikle dagens differensiering etter godkjenningsår og i stedet innføre én felles sats? Hvis nei, utdyp gjerne.

✕ Nei

Kommentar

PBL viser først og fremst til det tidligere nevnte behovet for å gjennomføre en kartlegging av barnehagenes reelle behov for et forsvarlig og bærekraftig nivå på eiendomstilskudd gjennom byggenes livsløp.

Partiene bak det nye barnehageforliket har lagt føringer for at eiendomstilskuddet skal gi tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å kunne etablere nye barnehager. Dersom tilskuddsnivået skal videreføres på samme nivå som i dag, og det skal beregnes én sats per barn basert på det tilgjengelige provenyet i dagens tilskudd, så er det ikke mulig at eiendomstilskuddet vil gi tilstrekkelig inndekning for kostnadene ved å bygge nye barnehager. Dette må utredes nærmere, slik at det sikres at nivået på eiendomsstilskuddet legger til rette for nyetableringer.

Det er i den forbindelse relevant å nevne at da den store utbyggingen av sektoren foregikk på starten av 2000-tallet, så hadde barnehagene en helt annen fleksibilitet i sin drift, ved at det ikke var innført bemanningsnormer som låser opp ressursbruken på en slik måte at barnehagene ikke klarer å håndtere naturlige kostnadsvariasjoner verken til bygg eller i ansattgruppen.

De skjerpede kravene til kvalitet i sektoren er kommet for å bli.

For fremtiden må et eiendomstilskudd derfor håndteres separat fra barnehagens øvrige drift, og nivåtilpasses økende byggekostnader og ulikheter, for eksempel i tomtepriser.

Støtter dere forslaget om å justere eiendomstilskuddet med kommunal deflator? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ **Ja**

Kommentar

PBL støtter forslaget om å justere eiendomstilskuddet med kommunal deflator, men presiserer at det først må foretas en kartlegging av hvilket nivå eiendomstilskuddet skal ligge på for at det skal gi en forsvarlig finansiering av barnehagenes kapitalkostnader over tid.

Støtter dere forslaget om at eiendomstilskuddet for familiebarnehager innrettes på tilsvarende måte som for ordinære barnehager? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✗ **Nei**

Kommentar

Familiebarnehager er konseptuelt annerledes enn ordinære private barnehager. De driftes normalt ut fra private hjem, og har per definisjon en mer kortsiktig horisont. Driftsøkonomien er normalt også tett sammenvevd med eiers/drivers.

Familiebarnehagene bør motta et tilskudd til husleie, og det bør ta høyde for kostnadsforskjeller som naturlig følger av beliggenhet.

Støtter dere forslaget om å videreføre at kapitaltilskudd for åpne barnehager dekkes gjennom tilskudd til drift? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ **Ja**

Kommentar

Konseptet åpne barnehager skiller seg vesentlig fra ordinære private barnehager, men kan være viktige tilbud i sine lokalmiljø. Dette er en type tilbud som supplerer familie- og helsetjenester på lokalt nivå på en utmerket måte. Også blant annet som arena til å avdekke hjelpebehov hos nye foresatte tidlig, er tilbudene veldig nyttige.

Fordi åpne barnehager uansett driftes etter lokal avtale med kommunen den befinner seg i, er det mer naturlig at en lokal diskusjon om antall plasser som finansieres også tar høyde for kostnadene de arealene man bruker har.

Fordi svært få kommuner selv driver åpne barnehager, er tilskuddssatsene viktige, men er som sjablonger generelt ikke spesielt egnet til å fange opp naturlige variasjoner, herunder kostnader til lokalene som de åpne barnehagene disponerer.

8. Overgangsregel for samlet tilskudd

8.1. Innledning

De nye reglene i barnehageloven om tilskudd til private barnehager legger opp til at tilskuddene skal bli mer treffsikre på de private barnehagenes utgiftsnivå. Adgangen til å holde utgifter som skyldes særlige driftsforutsetninger og behov utenfor beregningsgrunnlaget, og plikten til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med de samme driftsforutsetningene gir, sammen med reglene om kommunale satsninger, kommunene mulighet til å tilpasse driftstilskuddet bedre til behovene i hver enkelt barnehage. Private barnehager som har særlige driftsforutsetninger eller behov, vil kunne få mer tilskudd, mens barnehager som ikke har disse behovene, vil kunne få mindre. Kommunen får mulighet til å ha satsinger der utgiftene holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget, men må samtidig likebehandle private og kommunale barnehager. Også pensjonstilskuddet legges om i en retning som skal gjøre det mer treffsikkert. Eiendomstilskuddet videreføres, men justeres blant annet ved at det ikke skal differensieres etter barnehagens godkjenningsår, noe som vil påvirke fordelingen mellom barnehagene.

Selv om endringene går i en retning som gjør tilskuddet mer treffsikkert på utgiftsbehovet, slik at barnehagene har gode forutsetninger til å tilpasse driften til de tilskuddene som kan forventes framover, kan det være utfordringer med å tilpasse seg til raske endringer. Barnehagene kan ha lagt opp driften basert på det inntektsgrunnlaget som følger av det gjeldende regelverket. Når endringene i barnehageloven trer i kraft, kan barnehagene trenge tid til å justere driften i tråd med det nye tilskuddsnivået.

Hensynet til stabile og forutsigbare rammevilkår taler for at det bør innføres en overgangsregel for tilskuddet til private barnehager. Formålet skal være at barnehager som får reduksjon i tilskuddet på grunn av endringene i regelverket, får tid til å tilpasse driften til de nye økonomiske forutsetningene. Det er reduksjoner som følge av endringene i regelverket for tilskudd som skal omfattes av overgangsregelen. Den skal ikke være en sikring mot endringer i tilskuddet generelt. Reduksjon i tilskuddet på grunn av nedgang i barnetallet skal for eksempel ikke omfattes av den foreslåtte overgangsordningen.

8.2. Gjeldende rett

Barnehageloven § 57 fjerde ledd gir hjemmel for at departementet kan gi forskrift med nærmere overgangsregler.

8.3. Departementets vurdering og forslag

8.3.1. En overgangsregel for barnehager som får redusert tilskudd

Departementet foreslår å innføre en overgangsordning som begrenser hvor stor reduksjon de private barnehagene kan få i tilskuddet totalt sett de første årene etter at de nye reglene om beregning av tilskudd til private barnehager, har trådt i kraft. Formålet med den foreslåtte overgangsordningen skal være å sikre helheten i finansieringssystemet i en overgangsperiode ved at barnehager som får reduksjon i tilskuddet på grunn av endringene i regelverket, får tid til å tilpasse driften til de nye økonomiske forutsetningene.

For å avgjøre hvilke barnehager som skal omfattes av den foreslåtte overgangsordningen, må det være et sammenligningsgrunnlag. Dette grunnlaget kan være tilskuddet de private barnehagene mottok det siste året med dagens finansieringsforskrift, men slik at det prisjusteres. Alternativt kan det være tilskudd beregnet etter tidligere regelverk, men basert på tilskuddsårets forutsetninger.

Departementet legger opp til en overgangsregel som kommunene skal ta hensyn til når de fastsetter tilskudd til barnehager som har krav på det, uten forutgående søknad. Det vil være administrativt merarbeid for kommunene med å beregne tilskudd etter både tidligere og nytt regelverk. Departementet mener derfor at sammenligningsgrunnlaget bør være tilskuddet den private barnehagen mottok det siste året med dagens finansieringsforskrift, men slik at dette prisjusteres. På denne måten vil den samlede endringen i tilskudd være grunnlaget for overgangsordningen. Om en barnehage vil omfattes av overgangsordningen, vil dermed kunne påvirkes av endringer i tilskuddet som ikke er et resultat av endringer i regelverket. Det kan innvendes at formålet

med overgangsordningen ikke er å ta hensyn til andre endringer enn de som skyldes endringer i regelverket. Samtidig kan utfordringene for barnehagene med å tilpasse seg lavere tilskudd være like store uavhengig av årsak. Det kan derfor være en fordel at overgangsordningen baseres på summen av endringer i tilskudd. Endringer i barnetall skal likevel ikke hensyntas i overgangsordningen. Ved å basere overgangsordningen på tilskudd per barn, vil den ikke påvirkes av endringer i samlet tilskudd som skyldes endringer i antall barn.

Departementet foreslår at utgangspunktet for overgangsordningen skal være tilskuddet for siste året med gammel finansieringsordning. For å gjøre det sammenlignbart med tilskudd for året etter, som blir første året med ny finansieringsforskrift, skal det prisjusteres med kommunal deflator. Det er gjennomsnittlig tilskudd per alderskorrigerte barn som skal være grunnlaget for vurderingen. Beregnet samlet tilskudd må derfor fordeles på antall barn.

Den nye tilskuddsordningen har disse komponentene:

- Grunntilskudd
- Ekstra grunntilskudd
- Tilleggstilskudd
- Pensjonstilskudd (enten ordinært pensjonstilskudd pluss eventuelt tilskudd etter søknadsordning eller pensjonstilskudd etter særregel for barnehager med historiske pensjonsforpliktelser)
- Eiendomstilskudd

Utgangspunktet for sammenligning med tilskudd etter tidligere ordning skal være samlet tilskudd etter ny ordning.

Tilleggstilskuddet er en komponent i den nye tilskuddsmodellen som kommunen kan gi utover det den er pålagt gjennom regelverket, med en tydeliggjøring av den ulovfestede vilkårlæren om adgangen til å stille vilkår for slike tilskudd. Adgangen for kommunen til å stille vilkår innebærer at denne delen av tilskuddet kan være bundet opp i utgifter for å oppfylle vilkårene. Barnehagene kan dermed ikke benytte en økning i dette tilskuddet til å veie opp for reduksjoner i andre deler av tilskuddet. Det kan anføres at denne delen av tilskuddet derfor ikke bør være med i grunnlaget for overgangsordningen. På den andre siden kan det gjøre sammenligningen med tidligere tilskudd misvisende hvis tilleggstilskuddet ikke tas med. Selv om tilleggstilskuddet kan være bundet opp i utgifter for å oppfylle vilkårene, er dette tilskuddet reelt en del av den kommunale finansieringen av de private barnehagene. En eventuell reduksjon i tilskudd fra gammel til ny ordning vil bli overvurdert dersom tilleggstilskuddet holdes utenfor sammenligningen. Departementet legger derfor til grunn at også denne komponenten skal være med når kommunen skal sammenligne tilskuddet med tilskuddet den private barnehagen mottok siste året med tidligere regler. Sammenligningsgrunnlaget skal være summen av alle komponentene i den nye tilskuddsordningen.

Pensjonstilskuddet etter søknad vil fungere som en overgangsordning for barnehager som får reduksjon i pensjonstilskudd. Dette skal ikke kompenseres dobbelt. Tillegget til pensjonstilskudd skal derfor være med i sammenligningsgrunnlaget, slik at det tas hensyn til dette tilskuddet når det vurderes om reduksjonen i tilskuddsnivå er stor nok til at en barnehage omfattes av overgangsregelen. Nedgang i pensjonstilskudd som er kompensert gjennom søknadsordningen, vil dermed ikke hensyntas i den generelle overgangsordningen. Samordningen med søknadsordningen i pensjonstilskuddet kompliserer overgangsordningen, fordi pensjonstilskuddet må være avklart før man kan ta stilling til om barnehagen omfattes av overgangsregelen. Det er likevel ikke rimelig at overgangsordningen skal ivareta endringer som allerede er kompensert, og det er derfor nødvendig at alle komponenter i det nye tilskuddet fanges opp av overgangsordningen.

8.3.2. Vilkår for å komme inn under overgangsordningen

Overgangsordningen kan innføres som en generell ordning for alle barnehager, eller den kan innrettes med en terskel for hvor stor reduksjonen i tilskudd må være før den slår inn. Formålet med overgangsordningen er å lette tilpasningen til det nye tilskuddsnivået for barnehager som får en stor reduksjon i tilskuddet. For barnehager der

endringene gir små utslag, er det i mindre grad behov for en overgangsordning. Departementet legger derfor opp til at overgangsregelen inntreffer når reduksjonen i tilskudd overstiger en terskel, og at denne terskelen øker år for år så lenge overgangsordningen varer, slik at tilskuddet til den private barnehagen blir gradvis redusert. Sammenligningsgrunnlaget skal være det samlede tilskuddet den private barnehagen mottok siste året med tidligere regler, indeksregulert med kommunal deflator. Departementet foreslår at terskelen for overgangsregelen settes til fem prosent reduksjon i tilskuddet første året, åtte prosent andre året og ti prosent tredje året med nytt regelverk. Dette innebærer at det første året tilskuddet beregnes etter den nye finansieringsforskriften, skal en reduksjon i det samlede tilskuddet per heltidsplass ikke overstige fem prosent. Tilsvarende skal en reduksjon i det samlede tilskuddet per heltidsplass ikke overstige åtte prosent det andre året og ti prosent det tredje året. Tilskuddene i henholdsvis år 1, 2 og 3 med den nye finansieringsforskriften holdes opp mot terskelverdiene. Tilskuddet kan ikke reduseres utover terskelverdiene. Hvordan nedtrappingen blir, er derfor avhengig av utviklingen i tilskuddet. En barnehage som for eksempel får en reduksjon i tilskuddet på ti prosent første året og åtte prosent andre året sammenlignet med prisjustert tilskudd etter gammel ordning, vil være omfattet av overgangsordningen i år 1, men ikke i år 2.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på de foreslåtte terskelverdiene.

8.3.3. Varighet av overgangsordningen

Den nye tilskuddsmodellen gir kommunene større handlefrihet. Dersom en kommune benytter handlefriheten til å gjøre endringer som innebærer økte tilskudd til noen barnehager og reduserte tilskudd til andre, vil den få utgifter som følge av overgangsregelen for barnehagene som får redusert tilskuddet utover terskelverdiene. Overgangsordningen kan derfor innebære et insentiv for kommunene til å vente med å ta i bruk den økte handlefriheten til etter at overgangsordningen har utløpt, noe som ikke er i tråd med formålet med omleggingen. På den andre siden vil slike tilpasninger fra kommunenes side bidra til å dempe utslagene i overgangen mellom gammel og ny ordning, noe som er i samsvar med formålet med overgangsordningen. Uansett mener departementet at de mulige insentivene overgangsordningen kan innebære, tilsier at den ikke bør vare lenge. Departementet foreslår at nedtrappingen av tilskudd til de barnehagene som kommer inn under overgangsordningen, skjer over tre år.

Overgangsordningen skal være en midlertidig ordning for innfasing av endringene i tilskudd som følger av dette forslaget til ny finansieringsforskrift. Den skal ikke være en fast løsning for hvordan endringer i regelverket skal innføres gradvis. Ordningen avvikles når overgangsperioden på tre år har gått ut. Departementet foreslår derfor at det reguleres at regelen oppheves 1. januar 2029, slik at det er klart at regelen er midlertidig. Se forslag til § 26 andre ledd.

Støtter dere forslag til overgangsregel for barnehager som får redusert tilskudd? Utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

Uavhengig av støtte til de enkelte endringsforslagene, så er det gunstig med en mekanisme som utjevner overgang til nye regler.

9. Tilbakebetaling av tilskudd

9.1. Innledning

I dette kapitlet foreslås det regler om tilbakebetaling av tilskudd i tilfeller der en barnehage mottar høyere tilskudd enn den har krav på grunnet feil fra barnehagens side.

9.2. Gjeldende rett

Kommunen kan fatte vedtak om tilbakebetaling mot private barnehager som grunnet feil fra barnehagens side, mottar høyere tilskudd enn den har krav på, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 13.

9.3. Departementets vurdering og forslag

Etter departementets syn bør ikke barnehager ha rett til å beholde tilskudd som de ikke har krav på og som de har mottatt som følge av en feil fra barnehagens side. Slike feil kan for eksempel være feilrapportering av barnetall eller aldersfordeling av barn over og under tre år. Departementet foreslår derfor å videreføre regelen om at kommunen kan fatte vedtak om tilbakebetaling overfor private barnehager som grunnet feil fra barnehagens side, mottar høyere tilskudd enn den har krav på. Det vil være opp til kommunen å avgjøre om den vil fatte vedtak om tilbakebetaling.

Den foreslåtte bestemmelsen omfatter ikke for mye utbetalt tilskudd som alene skyldes feil fra kommunens side.

Se forslag til § 21.

Støtter dere forslaget om å videreføre at kommunen kan fatte vedtak om tilbakebetaling overfor private barnehager som grunnet feil fra barnehagens side, mottar høyere tilskudd enn den har krav på? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

PBL støtter en videreføring av denne regelen. Private barnehager er vel kjent med reglene for rapportering og har innarbeidet gode rutiner for dette. I normaltilfellene fremstår det både rimelig og betimelig å kreve tilbake tilskudd, dersom feilen ligger på den private barnehagen. Etter det PBL er kjent med, er det få tilfeller hvor regelen er benyttet, men det er gode grunner for å opprettholde regelen.

Regelen legger opp til en skjønnsmessig vurdering av om det skal vedtas tilbakebetalingskrav, noe som er viktig for å motvirke urimelige konsekvenser. I de sakene PBL er kjent med, er det ingen tilfeller av bevisste rapporteringsfeil for å oppnå urettmessig høye tilskudd. Sakene gjelder utilsiktede feil, eller uklarheter i regelverket om hvilke barn som kan rapporteres. Fellesnevneren i disse sakene er at feilen er utilsiktet og oppdages/avklares på et mye senere tidspunkt, i noen tilfeller flere år etter rapporteringsfeilen.

Det er viktig for barnehagenes drift å ha god forutsigbarhet og stabilitet på de økonomiske rammene. Innrettelseshensynet vil stå sterkere jo lengre tid som går. PBL mener på denne bakgrunn at regelen bør vurderes å ta med seg føringer for skjønnsmessige vurderinger av om feil skal følges gjennom tilbakebetalingskrav. Typisk ved å ta inn i forskriftsbestemmelsens utforming, at ved vurderingen av om tilbakebetalingskrav til vedtas, skal det tas hensyn til feilutbetalings størrelse, tiden som har gått, mottakerens innrettelse, og om mottakeren var i aktsom god tro da feilen oppstod. Dette i samsvar med vurderingene som gjelder etter den alminnelige læren om *condictio indebiti*.

Tilbakebetalingskrav kan ramme en privat barnehage hardt fordi det følger naturlig med barnehagedrift at offentlige tilskudd er brukt fortløpende i driften, og barnehagene ikke har oppsparte midler til å betale tilbake høye beløp.

En privat barnehage har dessuten svært begrensede muligheter til å øke inntektene eller redusere kostnadene vesentlig for å komme i posisjon til å imøtekomme et stort tilbakebetalingskrav på kort varsel.

Denne problematikken kan delvis løses gjennom tilbakebetalingsplaner som deler opp tilbakebetalingskravet over flere perioder. Likevel vil det være tilfeller hvor etterfølgende tilbakebetalingskrav gir svært negative konsekvenser for driften og kvaliteten på tilbudene. Det bør derfor også presiseres i forskriftstekst at tilbakebetalingskravet kan settes til en del av det feilutbetalte beløpet.

10. Klageinstans

10.1. Innledning

I dette kapitlet foreslås det regler om hvem som er klageinstans for vedtak fattet i medhold av forskriften.

10.2. Gjeldende rett

Statsforvalteren er klageinstans for kommunens vedtak etter § 1, § 4a første ledd, § 5a første ledd, § 6 andre ledd, § 9 og § 13, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 14.

10.3. Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår å videreføre at statsforvalteren er klageinstans for vedtak som kommunen har fattet etter bestemmelsene i forskriften, se forslag til § 22. Bestemmelsen innebærer at det gjøres unntak fra hovedregelen i forvaltningsloven § 28 om at kommunens eget klageorgan er klageinstans. For øvrig gjelder reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Støtter dere forslaget om å videreføre at statsforvalteren er klageinstans for vedtak som kommunen har fattet etter bestemmelsene i forskriften? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

11. Refusjon for barn fra andre kommuner

11.1. Innledning

I dette kapitlet foreslås det regler om kommunens rett til refusjon for barn fra andre kommuner og hvordan refusjonskrav skal beregnes.

11.2. Gjeldende rett

Kommuner som har private barnehager med barn som er folkeregistrert i en annen kommune, har rett til refusjon for barnehageplassen fra kommunen der barnet er folkeregistrert, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 15 første ledd.

Hvis barnet går i ordinær privat barnehage, skal kommunen i beregningen av refusjonskravet bruke satsene for drifts- og kapitaltilskudd i § 3 femte ledd og § 6 andre ledd for kommunen der barnet går i barnehage, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 15 andre ledd første punktum.

Hvis barnet går i en privat familiebarnehage, skal kommunen i beregningen av refusjonskravet bruke satsene for drifts- og kapitaltilskudd i § 7 femte og sjette ledd. Kommunen skal gjøre fratrekk etter § 11 første ledd, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 15 andre ledd andre punktum.

11.3. Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår å videreføre at kommuner som har private barnehager med barn som er folkeregistrert i en annen kommune, har rett til refusjon for barnehageplassen fra kommunen der barnet er folkeregistrert, se forslag til § 23. Kommunen der barnet er folkeregistrert blir i slike tilfeller refusjonspliktig overfor kommunen der barnet faktisk går i barnehage (vertskommunen). Bestemmelsen om refusjon omhandler ikke tilfeller hvor barnet har plass i en kommunal barnehage i vertskommunen. Bakgrunnen for dette er at en kommune selv velger selv om den vil tilby plass i kommunale barnehager for barn som er bosatt i andre kommuner, men kan ikke styre om de private barnehagene tar opp barn fra andre kommuner. Kommunen kan eventuelt inngå en avtale med kommunen der barnet er folkeregistrert om refusjon for plass i en kommunal barnehage.

Departementet foreslår å videreføre at kommunen skal bruke satser fastsatt av departementet ved beregningen av refusjonskravet. Når det gjelder pensjonstilskuddet vil dette skilles ut som et eget tilskudd sammenlignet med dagens pensjonspåslag, og departementet foreslår derfor at kommunen i tillegg skal ta utgangspunkt i en forholdsmessig andel av pensjonstilskuddet til den private barnehagen ved beregningen av refusjonskravet.

Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om man i stedet bør ha en regulering der man bruker gjennomsnittet av de kommunale satsene i de to kommunene, og at man bruker nasjonal sats dersom det ikke er kommunale barnehager i kommunen.

Støtter dere forslaget om å videreføre at kommuner som har private barnehager med barn som er folkeregistrert i en annen kommune, har rett til refusjon for barnehageplassen fra kommunen der barnet er folkeregistrert? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

Støtter dere forslaget om å videreføre at kommunen skal bruke satser fastsatt av departementet ved beregningen av refusjonskravet, men at beregningen av refusjonskrav for pensjonstilskudd skal ta utgangspunkt i en forholdsmessig andel av pensjonstilskuddet til den private barnehagen? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

Bør det i stedet innføres en regulering der man bruker gjennomsnittet av de kommunale satsene i de to kommunene, og at man bruker nasjonal sats dersom det ikke er kommunale barnehager i kommunen?

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

12. Kommunesammenslåing og kommunedeling

12.1. Innledning

I dette kapitlet foreslås det regler om hvordan tilskudd skal beregnes dersom en kommune blir sammenslått med en annen kommune eller dersom en kommune blir delt opp i to eller flere kommuner.

12.2. Gjeldende rett

Ved kommunesammenslåing skal den nye kommunen beregne tilskuddet til private barnehager ut fra den tidligere kommunens regnskap og barnetall i to år etter at kommunesammenslåingen er gjennomført, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 16.

12.3. Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår at kommuner som slår seg sammen, skal bruke de tidligere kommunenes regnskap og barnetall i tilskuddsberegningen til private barnehager frem til den nye kommunen har et eget regnskap og barnetall, det vil si i to år etter at sammenslåingen er gjennomført. Fram til det får de private barnehagene som er innenfor den gamle kommunegrensen til kommune A tilskudd etter regnskap og barnetall i tidligere kommune A, og tilsvarende får private barnehager innenfor gamle kommunegrense B tilskudd etter regnskap og barnetall fra gamle kommune B.

Det foreslås at kommuner som blir delt opp i to eller flere kommuner, skal bruke den tidligere kommunens regnskap og barnetall i tilskuddsberegningen til private barnehager frem til de nye kommunene har et eget regnskap og barnetall. De nye kommunene vil ha et eget regnskap og barnetall som kan brukes til tilskuddsberegning to år etter at kommunedelingen er gjennomført.

Se forslag til § 24.

Støtter dere forslaget om å regulere hvilke regnskap og barnetall som skal brukes i tilfeller hvor kommuner har slått seg sammen eller blitt delt opp i to eller flere kommuner? Hvis nei, utdyp gjerne hvorfor.

✓ Ja

Kommentar

Det er i praksis ikke noe bedre alternativ. I de få tilfeller dette blir aktuelt, kan det være gode grunner til at både kommunene og barnehagene har en viss stabilitet i overgangsfasen.

13. Økonomiske og administrative konsekvenser

13.1. Innledning

Dette kapittelet handler om de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike forslagene.

13.2. Vedtak om kommunalt tilskudd

Departementet forslår i kapittel 3 å videreføre at kommunen skal fatte vedtak om tilskudd til private barnehager minst én gang i året. Videre foreslår departementet at kommunen skal fatte nytt vedtak om tilskudd til private barnehager dersom det følger av lokal forskrift som nevnt i kapittel 4.2.2 og dersom det skjer endringer som nevnt i kapittel 4.2.3. Departementet foreslår videre at kommunen skal utbetale tilskudd til private barnehager som skal motta tilskudd etter barnehageloven §§ 19 a til 19 c, forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd. Forslaget er en videreføring av dagens regler og har ikke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

13.3. Driftstilskudd til private barnehager

Departementet legger til grunn at regler som tar utgangspunkt i gjennomsnittlige kommunale utgifter, er et kjent system for kommunen. Samtidig vil forslagene til nye regler inneholde nye elementer som kommunen må vurdere og

begrunne bruken av.

Kunnskapsdepartementet mener at den foreslåtte reguleringen med større mulighet til å differensiere tilskuddet, vil være noe mer administrativt krevende enn i dag, men viser til at kommunen ikke er pålagt å bruke adgangen til å differensiere driftstilskuddet ved å holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget. Kommunen kan velge å la være å trekke utgifter ut av beregningsgrunnlaget og får da heller ikke plikt til å gi ekstra grunntilskudd.

For kommuner som ikke holder utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet, vil grunntilskuddet i utgangspunktet bli beregnet på samme måte som dagens driftstilskudd, med unntak av tilfeller der kommunale barnehager i gjennomsnitt ikke oppfyller bemanningskrav.

Kunnskapsdepartementet legger derfor til grunn at de nye pliktene knyttet til driftstilskudd i forslaget, ikke vil påvirke samlet ressursbruk i barnehagene på nasjonalt nivå, og vil vurdere hvordan nasjonale myndigheter kan bidra med veiledning og eventuell utvikling av veiledningsmateriell i implementeringsfasen.

13.4. Pensjonstilskudd til private barnehager

Kunnskapsdepartementet anslår at private barnehager samlet sett er mer enn fullt ut kompensert for pensjonskostnader med dagens tilskuddsmodell. Selv om det er mange barnehager som ikke får dekket utgiftene fullt ut gjennom tilskuddet i dag, så er det også mange barnehager som blir betydelig overkompensert.

Dagens tilskuddsmodell for pensjon gir, isolert sett, begrensede incentiver for barnehagene til å tilby gode pensjonsvilkår til sine ansatte. I dag har barnehagene anledning til å tilby pensjonsvilkår i tråd med lovens minstekrav og ta ut differansen mellom pensjonskostnadene og pensjonstilskuddet som en økonomisk gevinst. Med et tilskudd som tar utgangspunkt i barnehagenes pensjonsvilkår vil ikke dette incentivet lenger være like sterkt og departementet forventer derfor at en del av barnehagene som i dag har lave pensjonsutgifter vil tilpasse seg nytt tilskuddssystem med å inngå avtaler med bedre pensjonsvilkår. Forslaget til nytt pensjonstilskudd vil på kort sikt føre til at barnehager med mindre gode pensjonsavtaler vil få mindre i tilskudd enn de har i dag. Dette vil på kort sikt gi en innsparing i kommunens tilskuddsutbetalinger. På lengre sikt legger imidlertid departementet til grunn at inngåelser av bedre pensjonsavtaler vil gjøre at samlet tilskudd vil øke noe sammenlignet med tiden rett etter innføring av nytt regelverk. Kommunens utbetalinger av pensjonstilskudd, herunder søknadsordning og særordning for barnehager med historiske forpliktelser vil likevel ikke øke mer enn hva kommunesektoren er kompensert for i dag.

I forslaget om en ny søknadsordning for barnehager med høye pensjonsutgifter er det kun mulig å søke hvert tredje år, sammenlignet med hvert år som i dagens ordning. Videre foreslår departementet at det kun er pensjonsutgifter utover fem prosent av det som barnehagen har fått dekket gjennom hovedregelen som skal kompenseres gjennom søknadsordningen. Departementet mener at disse begrensningene vil gi barnehagene begrensede incentiver til å inngå nye pensjonsavtaler med høyere kostnader enn det som dekkes gjennom den øverste påslagssatsen. Derfor legger departementet til grunn at andelen barnehager som vil omfattes av søknadsordningen ikke vil øke over tid. Dette gir rom for å sette en høyere øvre grense sammenlignet med en ordning med sterkere incentiver til tilpasning.

Krav til barnehagenes dokumentasjon knyttet til særregelen for barnehager med historiske forpliktelser basert på kommunal tjenstepensjon vil ha noen konsekvenser. I dag må disse barnehagene benytte den generelle søknadsordningen i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4a dersom de ikke får dekket sine pensjonsutgifter gjennom påslaget. Innføring av en slik særregel vil fjerne behovet for å benytte seg av en søknadsordning. Departementet legger derfor til grunn at de administrative konsekvensene av særordningen vil være på omtrent samme nivå som med gjeldende søknadsordning.

Samlet vil forslaget til omleggingen av pensjonstilskuddet gi noe merarbeid for kommunene i implementeringsfasen. Departementet mener også at den nye søknadsordningen vil være administrativt krevende for kommunene, men at

de administrative kostnadene vil være på om lag samme nivå som gjeldende søknadsordning. Departementet viser til at det vil utarbeides veiledningsmateriale som kan hjelpe kommunen i forbindelse med nytt regelverk. Over tid legger departementet til grunn at det administrative arbeidet for kommunene vil være på om lag samme nivå som med dagens system.

13.5. Eiendomstilskudd til private barnehager

Omleggingen til et tilskudd som ikke er differensiert etter godkjenningsår vil medføre at nye barnehager får mindre i årlig tilskudd, mens eldre barnehager får mer sammenlignet med dagens modell for kapitaltilskudd. Over barnehagenes livsløp vil samlet tilskudd være omtrent på samme nivå som med dagens modell.

Siden departementet fremdeles vil fastsette nasjonale satser som alle kommuner må benytte seg av, vurderer departementet at omleggingen til et eiendomstilskudd ikke vil få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene. Tilskuddsutmålingen vil forenkles noe ved at differensieringen etter godkjenningsår for ordinære barnehager avvikles.

13.6. Overgangsordning

Kommuner som har barnehager som kommer inn under overgangsordningen, vil få mindre rom til å differensiere finansieringen av kommunale og private barnehager i kommunen i den perioden ordningen varer. Kunnskapsdepartementet legger til grunn at den midlertidige overgangsordningen kan gjennomføres innenfor dagens rammer for kommunene, jamfør at nytt pensjonstilskudd er anslått å gi innsparinger i kommunenes tilskuddsutbetalinger på kort sikt.

13.7. Tilbakebetaling av tilskudd

I kapittel 9.3 foreslår departementet å videreføre en regel om at kommunen kan fatte vedtak om tilbakebetaling overfor private barnehager som grunnet feil fra barnehagens side, mottar høyere tilskudd enn den har krav på. Det vil være opp til kommunen å avgjøre om den vil fatte vedtak om tilbakebetaling. Forslaget er en videreføring av dagens regler og har ikke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

13.8. Klageinstans

I kapittel 10.3 foreslår departementet å videreføre at statsforvalteren er klageinstans for vedtak som kommunen har fattet etter bestemmelsene i forskriften. Statsforvalteren behandler klager på enkeltvedtak etter bestemmelsene i barnehageloven og tilhørende forskrifter, herunder saker som gjelder beregning og tildeling av tilskudd til private barnehager. Sammenstilling av tall fra årsrapportene fra statsforvalterne for 2023, viser at embetene til sammen behandlet 64 klager knyttet til forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Av rapporteringen kan det se ut til at klagesaker på søknad om dekning av pensjonskostnader kommer i tillegg.

Statsforvalterne har omfattende regelverkskompetanse på flere områder. De er ansvarlige for å følge opp og veilede kommunene og andre lokale myndigheter om nasjonale lover og forskrifter. Kunnskapsdepartementet anser derfor at statsforvalterne har nødvendig kompetanse til å sette seg inn i nytt regelverk for styring og finansiering av private barnehager. Forslaget om at statsforvalteren skal være klageinstans ved klager på vedtak om tilskudd til private barnehager innebærer ikke nye eller flere oppgaver for statsforvalteren. Endret regelverk kan imidlertid gi et større behov for veiledning av kommuner og barnehager i implementeringsfasen. Det kan også føre til en økning i antall klagesaker. På en annen side kan et nytt og tydeligere regelverk – særlig knyttet til pensjonstilskudd – bidra til å redusere antall klagesaker. Departementet viser imidlertid til at statsforvalteren i en periode kan måtte prioritere noe

mer ressurser til de oppgavene de har på barnehagens område, og departementet vil følge med på utviklingen når nytt regelverk implementeres.

13.9. Refusjon for barn fra andre kommuner

I kapittel 11.3 foreslår departementet å videreføre at kommuner som har private barnehager med barn som er folkeregistrert i en annen kommune, har rett til refusjon for barnehageplassen fra kommunen der barnet er folkeregistrert. Kommunen der barnet er folkeregistrert blir i slike tilfeller refusjonspliktig overfor kommunen der barnet faktisk går i barnehage (vertskommunen). Forslaget er i hovedsak en videreføring av dagens regler og har ikke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

13.10. Kommunesammenslåing og kommunedeling

I kapittel 12.3 foreslås det regler om hvordan tilskudd skal beregnes dersom en kommune blir sammenslått med en annen kommune eller dersom en kommune blir delt opp i to eller flere kommuner. Forslaget til regulering handler om hvilket regnskap og hvilket barnetall som skal legges til grunn i tilskuddsberegningen til private barnehager og har ikke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene.

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om vedtak om kommunalt tilskudd? Utdyp gjerne.

✕ Nei

Kommentar

Generelt er det i liten grad lagt frem grunnlag for departementets vurderinger av økonomiske konsekvenser. Det meste bærer preg av synsing, uten å være basert på faktiske erfaringer med hva tilskuddsvedtak på kommunalt nivå faktisk innebærer.

Selv om selve vedtaksstrukturen er nokså lik som i gjeldende regler, så øker forskriften kompleksiteten i grunnlag for vedtak, og dermed øker sannsynligheten for påfølgende klagerunder, med tilhørende kostnader.

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om driftstilskudd? Utdyp gjerne.

✕ Nei

Kommentar

Det som hovedsakelig er nytt når det gjelder driftstilskudd, er muligheten for å holde utgifter utenfor ordinær tilskuddsberegning.

Selv kommuner som kjører gode prosesser, med god involvering av de private barnehagene, vil få økte administrative kostnader. Også i de tilfellene hvor slike endringer ikke hovedsakelig var basert på ønske om besparelser på kort sikt.

I kommuner som tror de ser innsparingspotensial ved endring av grunnlag, enten som initiativ fra kommunedirektør, eller som politisk bestilling, må det påregnes betydelig lokal motstand. Dette vil igjen øke både administrativ byrde, og dermed kommunale kostnader.

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om pensjonstilskudd? Utdyp gjerne.

✕ Nei

Kommentar

Departementet er nokså alene om å mene at private barnehager samlet sett er «mer enn fullt ut kompensert for pensjonskostnader i dagens tilskuddsmodell».

Til tross for at dette gjentatte ganger er motbevist, nylig også av departementets egne innleide konsulenter, så holder departementet fast på denne feilaktige virkelighetsoppfatningen.

Konsekvensene av det er mange, men i denne sammenheng blir misforholdet mellom hva kommunene har fått finansiert, sett opp mot den økte kompleksiteten i tilskuddsutmålingen for pensjonstilskudd, grunnlag for økte økonomiske og administrative konsekvenser.

Det er utvilsomt slik at både kostnadene kommunene har til å forstå, og deretter fatte riktig vedtak, vil kunne øke dramatisk. Som departementet selv har oppdaget, så er pensjon mer komplisert enn forslaget om nye regler tar høyde for. Kommunene har heller ikke nødvendig spisskompetanse om pensjon i privat sektor.

I tillegg vil forslag om nivåer føre til stor økning i antall barnehager som søker ekstra pensjonstilskudd. PBL anslår at åtte av ti medlemsbarnehager vil bli underfinansiert på pensjon med departementets forslag til pensjonssjablonger. Saksbehandling av søknader, med påfølgende klagesaker, vil i stor grad øke byrden for kommunene.

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om eiendomstilskudd? Utdyp gjerne.

☒ Nei

Kommentar

Ettersom den foreslåtte endringen kun omfordeler tilskudd på dagens nivå, er konsekvensvurderingen riktig. Men PBL mener forslaget om eiendomstilskudd bygger på en feilaktig forståelse av behovene i sektoren. Bestemmelsene om eiendomstilskudd vil på sikt måtte endres vesentlig, jf. målsettingene i de bestillinger som allerede er gått fra Stortinget til departementet om denne tilskuddskomponenten.

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om overgangsordning? Utdyp gjerne.

☒ Nei

Kommentar

Den foreslåtte overgangsordningen vil isolert sett kunne håndteres inn i mal for tilskuddsutmåling. Vurderingen om at dette kan gjøres innenfor dagens rammer, gir i praksis en ikke definert ekstra kostnad. Særlig er dette et poeng, all den tid departementets vurdering om at nytt pensjonstilskudd parallelt vil gi innsparinger for kommunene, ikke er sannsynlig.

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om tilbakebetaling av tilskudd? Utdyp gjerne.

☒ Ja

Kommentar

Slike saker er svært sjeldne.

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om klageinstans? Utdyp gjerne.

☒ Nei

Kommentar

Det er lite som tilsier at statsforvalterembetene har tilstrekkelig kompetanse, særlig om pensjon, til uten videre å kunne håndtere de foreslåtte reglene. Det å overprøve kommunenes vurderinger på områder hvor også kommunene har liten kompetanse, er krevende og dyrt. I tillegg vet man at kommunene over tid har problemer med å beholde spisskompetanse, noe som tilsier økte kostnader til løpende opplæring.

Det må også legges til grunn at den samlede mengden klagesaker trolig vil øke.

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om refusjon for barn fra andre kommuner? Utdyp gjerne.

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om kommunesammenslåing og kommunedeling? Utdyp gjerne.

✓ Ja

Ingen kommentar fra instansen

14. Forslag til ny forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (finansieringsforskriften)

Fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) §§ 19 a åttende ledd, 19 b tredje og femte ledd, 19 c og § 57 fjerde ledd.

Kapittel 1 – Vedtak om satser og kommunalt tilskudd og rapportering fra private barnehager

§ 1 Vedtak om satser for beregning av tilskudd

Kommunen skal fatte vedtak om satser for beregning av grunntilskudd etter § 6, § 17 første ledd og § 18 første ledd til private barnehager. For ordinære barnehager skal kommunen fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år, der barn under tre år skal vektas 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. For familiebarnehager skal kommunen fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år, der barn under tre år skal vektas 1,25 ganger høyere enn barn over tre år. For åpne barnehager skal kommunen fastsette én sats for barnehager som har en ukentlig åpningstid på mellom 6 og 15 timer og én sats for barnehager som har åpningstid over 15 timer.

Kommunen skal fatte vedtak om prosentsats for beregning av pensjonstilskudd etter § 14 og om sats per årsverk.

Vedtak etter første og andre ledd skal fattes innen 31. oktober i året før tilskuddsåret og følger reglene om enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

§ 2 Telling av barn i kommunale barnehager

Kommunen skal beregne antall heltidsplasser i kommunale barnehager. Kommunen skal gjøre dette på én av følgende måter:

a. De kommunale barnehagenes årsmelding fra året før regnskapsåret og årsmeldingen fra regnskapsåret legges til grunn ved beregningen av heltidsplasser. Årsmeldingen fra året før regnskapsåret vektes med 7/12 og årsmeldingen fra regnskapsåret vektes med 5/12, eller,

b. Kommunen kan beregne heltidsplasser ved bruk av egne tellinger av barn i kommunale barnehager. Kommunens tellinger i regnskapsårets sju første måneder viser antallet heltidsplasser i denne perioden. Kommunens tellinger i regnskapsårets fem siste måneder viser antallet heltidsplasser i denne perioden. Barn som fyller tre år i regnskapsåret, regnes som under tre år i årets sju første måneder og over tre år i årets fem siste måneder.

§ 3 Vedtak om kommunalt tilskudd

Kommunen skal fatte vedtak om tilskudd til private barnehager minst én gang i året.

Kommunen skal fatte nytt vedtak om tilskudd til private barnehager hvis det følger av lokal forskrift eller det foreligger endringer etter § 5 femte ledd.

Kommunen skal utbetale tilskudd til private barnehager som skal motta tilskudd etter barnehageloven §§ 19 a til 19 c, forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd.

§ 4 Indeksregulering av satsgrunnlaget

Kommuner som fastsetter egne satser, jf. § 1 skal indeksregulere satsgrunnlaget med kommunal deflator før kommunen fatter vedtak om tilskudd, jf. § 3.

Kommunen skal indeksregulere lønnskostnadene i den private barnehagen med kommunal deflator i beregningen av vektet samlet lønn per årsverk etter § 5 tredje ledd og barnehageloven § 19 b første ledd.

Ved indeksregulering etter første og andre ledd er det anslag fra det siste tilgjengelige nasjonalbudsjettet som skal brukes.

§ 5 Rapportering i private barnehager

Barnehagen skal 15. desember hvert år rapportere om

- a. antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen
- b. antall årsverk barnehagen har pensjonsforpliktelser for
- c. samlet pensjonsgivende lønn
- d. forhold som kan ha betydning for retten til ekstra grunntilskudd etter barnehageloven § 19 a andre ledd.

Kommunen skal bruke de private barnehagenes rapportering fra året før tilskuddsåret i utregningen av grunntilskudd og eiendomstilskudd til de private barnehagene.

I beregningen av antall årsverk i barnehagen etter barnehageloven § 19 b første ledd, skal kommunen legge til grunn ansatte i barnehagen som barnehagen har pensjonsforpliktelser for i året før tilskuddsåret. I

beregningen av vektet samlet lønn per årsverk etter barnehageloven § 19 b første ledd, skal kommunen legge til grunn årsverk den private barnehagen har hatt pensjonsforpliktelser for i det siste tilgjengelige regnskapet.

Kommunen kan i lokal forskrift bestemme at de private barnehagene skal rapportere om forhold som nevnt i første ledd bokstav a til d ved flere tidspunkter i tilskuddsåret, og hva som skal til for at tilskuddet skal endres i løpet av året. De lokale forskriftene skal fastsettes før tilskuddsåret begynner.

Dersom barnetallet eller antall årsverk i en privat barnehage endrer seg 10 prosent eller mer i løpet av året, skal barnehagen rapportere om dette til kommunen. Kommunen skal i disse tilfellene beregne tilskuddet til barnehagen på nytt. Barnehagen skal også rapportere om endringer som kan ha betydning for retten til ekstra grunntilskudd etter barnehageloven § 19 a andre ledd andre punktum.

Ved rapportering etter fjerde og femte ledd gjelder følgende: Blir et barn som fyller tre år i tilskuddsåret, rapportert i tilskuddsårets sju første måneder, utløser dette grunntilskudd for småbarnsplass. Blir et barn som fyller tre år i tilskuddsåret, rapportert i årets fem siste måneder, utløser dette grunntilskudd for storbarnsplass resten av året.

Åpne barnehager skal rapportere om forhold nevnt i første ledd bokstav b, c og d, og om ukentlig åpningstid og hvor mange barn det er plass til innenfor godkjenningen. Fjerde og femte ledd gjelder for åpne barnehager så langt de passer.

Kapittel 2 – Tilskudd til drift

§ 6 Grunntilskudd til ordinære barnehager

Kommunen skal gi grunntilskudd etter barnehageloven § 19 a første ledd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Den vedtatte foreldrebetalingen for kommunale barnehager i kommunen skal trekkes fra beregningsgrunnlaget. Dersom kommunen har vedtatt høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 4, skal maksimalprisen fastsatt av Stortinget trekkes fra beregningsgrunnlaget.

§ 7 Nasjonale satser for grunntilskudd for ordinære barnehager

Kommuner som ikke har kommunale ordinære barnehager, skal gi grunntilskudd ut fra følgende satser:

Grunntilskuddssats, inklusive administrasjonspåslag	
Ordinære barnehager, barn fra null år til to år	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Ordinære barnehager, barn fra tre år til seks år	[Satsene fastsettes årlig av KD]

Kommuner som ligger i sentralitetssone 5 eller sentralitetssone 6 som ikke har kommunale ordinære barnehager, skal gi driftstilskuddet ut fra følgende satser:

Grunntilskuddssats, inklusive administrasjonspåslag	
Ordinære barnehager, barn fra null år til to år	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Ordinære barnehager, barn fra tre år til seks år	[Satsene fastsettes årlig av KD]

Med sentralitetssone 5 og sentralitetssone 6 menes kommuner som grupperes i nest-minst sentrale kommuner (klasse 5) eller minst sentrale kommuner (klasse 6) i den siste versjonen av sentralitetsindeksen som utarbeides av Statistisk sentralbyrå (oppdatert juni 2023)

Kommuner i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms som ikke har kommunale ordinære barnehager, skal gi driftstilskuddet ut fra følgende satser:

Grunntilskuddssats, inklusive administrasjonspåslag	
Ordinære barnehager, barn fra null år til to år	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Ordinære barnehager, barn fra tre år til seks år	[Satsene fastsettes årlig av KD]

Med kommuner i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms menes alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms (Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord).

§ 8 Kommunale satsinger

Kommunen kan holde utgifter som følger av en kommunal satsing utenfor beregningen av grunntilskuddet i barnehageloven § 19 a første ledd andre punktum. Med kommunal satsing menes finansiering av særskilte tiltak utover lov- eller forskriftskrav, hvor kommunen har bestemt hvordan midlene skal brukes. Kommunen skal legge til rette for at private barnehager kan delta i satsingen.

§ 9 Ekstra grunntilskudd til private barnehager

Ekstra grunntilskudd etter barnehageloven § 19 a andre ledd andre punktum skal gis per heltidsplass beregnet ut fra merutgiftene per heltidsplass i de kommunale barnehagene som omfattes av § 19 a andre ledd første punktum.

Det skal vektes for små og store barn, jf. § 1 første ledd.

§ 10 Ekstra grunntilskudd for nye krav

Ved beregning av ekstra grunntilskudd etter barnehageloven § 19 a tredje ledd, skal kommunen se hen til hvilke budsjettmessige konsekvenser kravene får for kommunale barnehager.

§ 11 Ekstra grunntilskudd der kommunen ikke oppfyller krav

Dersom de kommunale barnehagene i gjennomsnitt ikke oppfyller kravet til grunnbemanning i barnehageloven § 26 andre ledd eller norm for pedagogisk bemanning etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 andre ledd, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd til de private barnehagene. Plikten etter første punktum gjelder også dersom en kommunal barnehage har fått midlertidig dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 2.

Det ekstra grunntilskuddet skal tilsvare differansen mellom kommunens sats for grunntilskudd og det satsen ville ha vært dersom kommunen i gjennomsnitt hadde oppfylt kravene.

§ 12 Administrasjonspåslag

Kommunen skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,7 prosent av det samlede grunntilskuddet til barnehagen.

Kapittel 3 – Tilskudd til eiendom

§ 13 Eiendomstilskudd til ordinære barnehager

Kommunen skal gi eiendomstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass på [X] kroner.

[Merknad: Tilskuddssatsen fastsettes årlig av Kunnskapsdepartementet]

Kapittel 4 – Tilskudd til pensjon

§ 14 Prosentsetter til beregning av pensjonstilskudd

Kommunen skal velge mellom følgende prosentsetter når den beregner tilskudd til pensjon til en privat barnehage etter barnehageloven § 19 b første ledd: 5 prosent, 8 prosent eller 11 prosent. Kommunen skal velge prosentsetter basert på pensjonsvilkårene til den private barnehagen.

§ 15 Søknadsordning for pensjonstilskudd

Private barnehager som samlet over de tre siste årene har mer enn 5 prosent høyere utgifter til pensjon enn det de får dekket etter barnehageloven § 19 b første ledd, har etter søknad krav på å få dekket utgiftene som overstiger 5 prosent. Kommunens plikt til å dekke barnehagens pensjonsutgifter etter første punktum er oppad begrenset til 13 prosent av pensjonsgivende lønn i barnehagen.

Kommunen skal legge til grunn barnehagens pensjonsutgifter som fremgår av barnehagens regnskap fra de tre siste årene før tilskuddsåret. Et år som har dannet grunnlag for ekstra pensjonstilskudd etter første ledd skal ikke medregnes to ganger.

Kommunen skal indeksregulere pensjonsutgiftene med kommunal deflator før de utbetaler til den private barnehagen.

Fram til barnehagen har rapportert om samlet lønn etter § 5 bokstav c, skal den private barnehagen dokumentere samlet pensjonsgivende lønn i barnehagen for de årene barnehagen søker om dekning for.

§ 16 *Særregel for pensjonstilskudd til private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtale om offentlig tjenstepensjon*

Private barnehager nevnt i vedlegg I skal få dekket sine pensjonsutgifter i tråd med barnehageloven § 19 b tredje ledd, oppad begrenset til 20 prosent av pensjonsgivende lønn i den private barnehagen.

Andre ledd – alternativ 1:

Barnehagen skal sende kommunen oversikt over betalt premie til offentlig tjenstepensjonsordning som danner grunnlag for utbetaling av tilskudd.

Andre ledd – alternativ 2:

Barnehagen skal sende kommunen mottatt prognose over kommende års pensjonspremie fra pensjonsleverandøren. Kommunen skal avregne tilskuddet etter første ledd mot faktisk betalt premie ved årsslutt.

Andre ledd – alternativ 3:

Barnehagen skal sende kommunen faktura eller annen dokumentasjon som avregnes mot utbetalt pensjonstilskudd etter barnehageloven § 19 b første ledd.

Barnehagen skal melde fra til departementet uten ugrunnet opphold dersom barnehagens forpliktelser til å betale inn til en avtale om offentlig tjenstepensjon opphører.

Kapittel 5 – Tilskudd til familiebarnehager og åpne barnehager

§ 17 *Tilskudd til familiebarnehager*

Kommunen skal beregne grunntilskudd og pensjonstilskudd til private familiebarnehager på samme måte som for ordinære barnehager.

Kommunen skal gi påslag for administrasjonsutgifter, jf. § 12.

Kommuner som ikke har kommunale familiebarnehager, skal gi grunntilskudd til private familiebarnehager etter følgende tabell:

Arbeidsgiveravgiftsone	Sats for heltidsplass for barn fra null år til to år	Sats for heltidsplass for barn fra tre år til seks år
Sone I	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone Ia	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone II	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]

Arbeidsgiveravgiftsone	Sats for heltidsplass for barn fra null år til to år	Sats for heltidsplass for barn fra tre år til seks år
Sone III	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone IV	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone IVa	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone V	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]

Kommuner som ligger i sentralitetssone 5 eller 6, jf. § 7 andre ledd, som ikke har kommunale familiebarnehager, skal gi grunntilskuddet ut fra følgende tabell:

Arbeidsgiveravgiftsone	Sats for heltidsplass for barn fra null år til to år	Sats for heltidsplass for barn fra tre år til seks år
Sone I	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone Ia	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone II	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone III	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone IV	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone IVa	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone V	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]

Kommuner i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms, jf. § 7 tredje ledd, som ikke har kommunale familiebarnehager, skal gi grunntilskudd til private familiebarnehager etter følgende tabell:

Arbeidsgiveravgiftsone	Sats for heltidsplass for barn fra null år til to år	Sats for heltidsplass for barn fra tre år til seks år
Sone I	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone Ia	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone II	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]

Arbeidsgiveravgiftsone	Sats for heltidsplass for barn fra null år til to år	Sats for heltidsplass for barn fra tre år til seks år
Sone III	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone IV	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone IVa	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone V	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]

Kommunen skal gi eiendomstilskudd til private familiebarnehager etter følgende tabell:

Sats per heltidsplass for barn fra null år til to år	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sats per heltidsplass for barn fra tre år til seks år	[Satsene fastsettes årlig av KD]

§ 18 Tilskudd til åpne barnehager

Kommunen skal gi grunntilskudd til åpne barnehager per heltidsplass. Tilskuddet skal beregnes ut fra driftsutgifter og kapitalkostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale åpne barnehager, fratrasket pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på driftsutgiftene, og administrasjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret.

Kommunen skal beregne pensjonstilskudd til åpne barnehager på samme måte som for ordinære barnehager.

Kommunen skal gi påslag for administrasjonsutgifter, jf. § 12.

Kommunen beregner tilskudd ut fra hvor mange barn den private barnehagen er godkjent for. Hvis det over tid viser seg at fremmøtet i barnehagen er vesentlig lavere enn dette, kan kommunen legge et lavere barnetall til grunn.

Kommuner som ikke har kommunale åpne barnehager, skal gi tilskudd til private åpne barnehager etter følgende satser:

Arbeidsgiveravgiftsone	Åpningstid på 6 til 15 time	Åpningstid på 16 timer eller mer
Sone I	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone Ia	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone II	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]

Arbeidsgiveravgiftsone	Åpningstid på 6 til 15 time	Åpningstid på 16 timer eller mer
Sone III	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone IV	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone IVa	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]
Sone V	[Satsene fastsettes årlig av KD]	[Satsene fastsettes årlig av KD]

Kapittel 6 – Diverse regler

§ 19 Rett til tilskudd ved ny godkjenning som følge av kravet om samlet barnehageanlegg

Godkjente barnehager som mottar tilskudd og som får ny godkjenning for å oppfylle kravet om samlet barnehageanlegg i barnehageloven § 7 b, har rett på tilskudd.

§ 20 Begrensninger i kommunens plikt til å gi tilskudd

Kommunen skal i beregningen av tilskuddet til den private barnehagen trekke fra et beløp tilsvarende det andre offentlige tilskudd og indirekte offentlig økonomisk støtte dekker av barnehagens drifts-, og administrasjonsutgifter, og kapitalkostnader.

§ 21 Tilbakebetaling av tilskudd

Dersom en privat barnehage mottar høyere tilskudd enn den har krav på grunnet feil fra barnehagens side, kan kommunen fatte vedtak om tilbakebetaling av tilskudd.

§ 22 Klage til statsforvalteren

Statsforvalteren er klageinstans for kommunens vedtak etter denne forskriften.

§ 23 Refusjon for barn fra andre kommuner

Kommuner som har private barnehager med barn som er folkeregistrert i en annen kommune, har rett til refusjon for barnehageplassen fra kommunen der barnet er folkeregistrert.

Ved beregningen av refusjonskravet skal kommunen ta utgangspunkt i satsene for grunntilskudd i § 7 og § 17 tredje til femte ledd og eiendomstilskudd i § 13 og § 17 sjette ledd, og en forholdsmessig andel av pensjonstilskuddet til den private barnehagen barnet går i.

§ 24 Kommunesammenslåing og kommuneoppdeling

Ved kommunesammenslåing skal den nye kommunen beregne tilskuddet til private barnehager ut fra de tidligere kommunenes regnskap og barnetall i to år etter at kommunesammenslåingen er gjennomført. Ved

kommuneoppdeling skal de nye kommunene beregne tilskuddet til private barnehager ut fra den tidligere kommunens regnskap og barnetall i to år etter at kommuneoppdelingen er gjennomført.

Kapittel 7 – Ikraftsetting, oppheving og overgangsregler

§ 25 *Ikraftsetting og oppheving*

Forskriften trer i kraft 1. august 2026. Fra samme dato oppheves forskrift 9. oktober nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager.

§ 26 andre ledd oppheves 1. januar 2029.

§ 25 *Overgangsregler*

Private barnehager som har fått innvilget søknad om ekstra pensjonstilskudd etter forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4a har ikke rett på å få dekket sine pensjonsutgifter etter § 15 for samme periode.

Det første året tilskuddet beregnes etter denne forskriften, skal en reduksjon i det samlede tilskuddet per heltidsplass ikke overstige fem prosent. Det andre året skal en reduksjon i tilskuddet per heltidsplass ikke overstige åtte prosent. Det tredje året skal en reduksjon i tilskuddet per heltidsplass ikke overstige ti prosent. Sammenligningsgrunnlaget skal være det samlede tilskuddet den private barnehagen mottok siste året med tidligere regler. Kommunen skal indeksregulere sammenligningsgrunnlaget med kommunal deflator.

Generell kommentar

Ansatte i kommunale og private barnehager er like mye verdt. Barn i kommunale og private barnehager er like mye verdt. Et regelverk for finansiering av private barnehager må formes slik at private barnehager har like gode forutsetninger som kommunale barnehager for å levere like gode tjenester og tariffavtaler.

Det fremlagte forslaget for finansieringsforskrift har flere gode momenter som trekker i retning av mer likeverdige barnehage tilbud. Men det er også vesentlige punkter som både trekker i motsatt retning, og som også er i strid med barnehageforliket (mai 2025) og anmodningsvedtak (juni 2025) fra et bredt stortingsflertall.

Etter at de aller fleste partiene på Stortinget er blitt enige om prinsippene for fremtidig finansiering blant annet av pensjon i private barnehager, er det direkte oppsiktsvekkende at Kunnskapsdepartementet synes å torpedere – i stedet for å følge opp – klokkeklare bestillinger fra nasjonalforsamlingen. Av hensyn til tilliten til det politiske systemet, forutsetter PBL at enigheten til et bredt stortingsflertall fra våren 2025 vil være førende i det videre arbeidet med denne saken.

Generelt støtter PBL at en ny finansieringsforskrift erstatter forskrift om tilskudd til private barnehager. Men PBL støtter ikke at ny forskrift trer i kraft 1. august 2026. Det vil for en liten del av forskriften være for sent – og for de øvrige delene være for tidlig.

En ny søknadsordning for deknings av pensjonsutgifter skal – i henhold til barnehageforliket – være på plass 1. januar 2026. Dette er helt nødvendig for at PBLs medlemsbarnehager skal kunne betale for avtalte pensjonsordninger på nivå med bransjestandard.

Resten av forskriften – inkludert ordningen som stortingsflertallet har bestilt om særlig dekning av midlertidige utgifter knyttet til innmelding i ny AFP, men som ikke er berørt i høringen – kan vente til 1. januar 2027 med å tre i kraft.

Dette vil gi myndighetene, organisasjonene og andre berørte parter en mer realistisk tidshorisont med tanke på å kunne gjøre et grundig arbeid med alle detaljene i regelverket. Og det vil spare både kommunene og barnehagene for mye unødig ekstraarbeid om et nytt regelverk innføres ved et nytt kalender- og budsjettår.