

# Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige

---

RAPPORT, JUNI 2018

PRIVATE BARNEHAGERS LANDSFORBUND

**OPPDRAGSGIVER:** Private Barnehagers Landsforbund

**RAPPORT NR:** 1020540, bygger på rapport 1020142

**RAPPORTENS TITTEL:** Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige

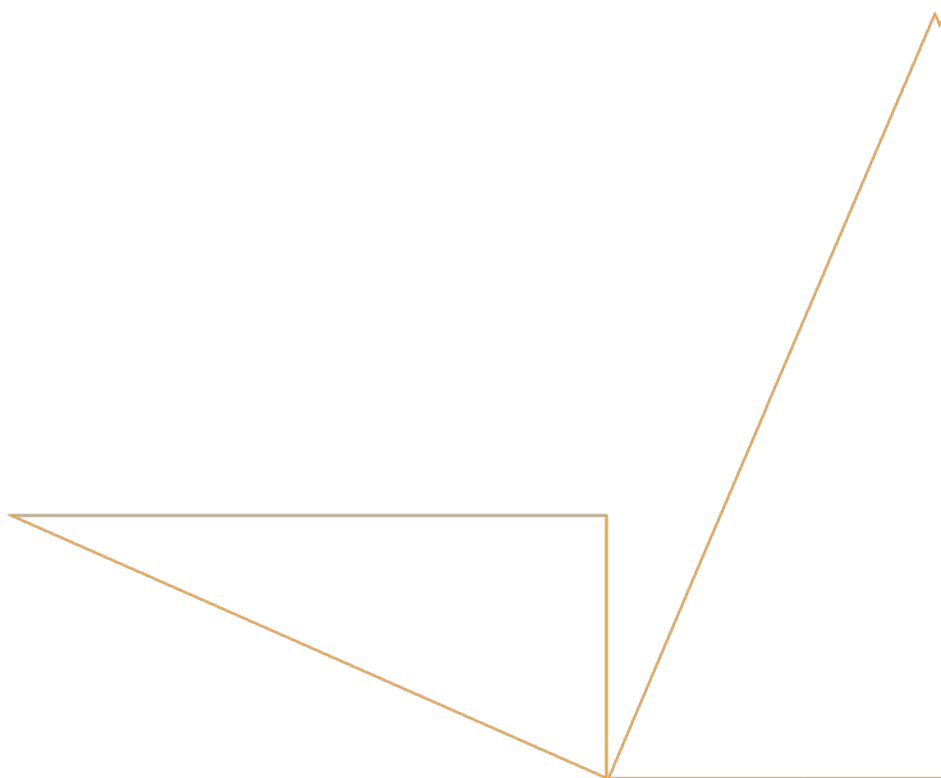
**ANSVARLIG KONSULENT:** Astrid Nesland og Einar Stephan

**KVALITETSSIKRET AV:** Astrid Nesland

**DATO:** 22.06.2018

# Innhold

<b>1</b>	<b>Mandat</b> .....	<b>4</b>
1.1	<i>Regelverket i perioden 2004–2017</i> .....	4
<b>2</b>	<b>Metode</b> .....	<b>6</b>
2.1	<i>Beregnete utgifter i kommunale barnehager pr. oppholdstime</i> .....	6
2.2	<i>Beregnete utgifter for det offentlige pr. «kjøpte» oppholdstime i privat sektor</i> .....	8
<b>3</b>	<b>Resultat</b> .....	<b>9</b>
	<b>Vedlegg</b> .....	<b>11</b>





# 1 Mandat

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) skal bidra til å øke kvaliteten og verdiskapingen i medlemsbarnehagene, til beste for barn, foreldre/foresatte, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig. PBL blir stadig møtt med at private og kommunale barnehager finansieres likt. Dette mener PBL har vært, og fortsatt er, feil. På bakgrunn av det ønsker PBL en analyse som synliggjør hvor mye *kommunale* barnehageplasser koster det offentlige, og hvor mye *private* barnehageplasser koster det offentlige. Fra 2004 ble kommunene forpliktet til å yte tilskudd til de private barnehagene. Fra da og frem til i dag har systemet for finansiering av private barnehager vært i endring. PBL ønsker å se på hvordan finansieringen har vært for henholdsvis private og kommunale barnehager i perioden 2008–2017. Denne rapporten er en oppdatert versjon av rapport 1020142 av 2017 med samme tittel.

## 1.1 Regelverket i perioden 2004–2017

År	Regler for tildeling av tilskudd til private barnehager	Grunnlag for beregning av tilskudd
2002	Stykkprisfinansiering fra staten. Private og kommunale barnehager fikk samme tilskudd pr. plass. Ingen krav om kommunale tilskudd utover statstilskuddet, som bare dekket en del av driftsutgiftene. Dette medførte at foreldrebetalingene for plasser i private barnehager var høyere enn i kommunale barnehager.	
2003	Fra 2003 ble det innført makspris på foreldrebetalingen, med kr 2 330 pr. måned.	Siste avlagte regnskap korrigert for forventet inflasjon.
2004	Fra 2004 kom det regler om «økonomisk likeverdig behandling» av kommunale og private barnehager («barnehageforliket»). Statstilskuddet fortsatte som før, men private barnehager fikk nå ca. 10 % høyere satser enn de kommunale. Kommunene ble pålagt å dekke opp differansen mellom barnehagenes kostnader og statstilskudd + foreldrebetaling. Tilskuddet fra kommunen var altså avhengig av de private barnehagenes faktiske kostnadsnivå. Blant annet kunne ingen private barnehager få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune. Barn under tre år ble vektet som to store barn.	Siste avlagte regnskap korrigert for forventet inflasjon.
2005–2009	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 85 % av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.	Siste avlagte regnskap korrigert for forventet inflasjon.
2010	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 88 % av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.	Siste avlagte regnskap korrigert for forventet inflasjon.
2011	Barnehagetilskuddet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Kommunene skal nå stå for hele den offentlige finansieringen av private barnehager.  Fra samme dato ble tilskuddsordningen endret. Det er fremdeles slik at private og kommunale barnehager skal ha «likeverdig behandling». Nå er det en ren stykkprisordning i kommunal regi.	Gjeldende års kommunebudsjett legges til grunn for tilskuddsberegningen. Avregning mot regnskapet i ettertid.

	<p>Satsene for stykkprisen avhenger av det gjennomsnittlige utgiftsnivået pr. barn i de kommunale barnehagene.</p> <p>Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 91 % av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.</p>	
2012	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 92 % av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.	Gjeldende års kommunebudsjett legges til grunn for tilskuddsberegningen. Avregning mot regnskapet i ettertid.
2013	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 96 % av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.	Gjeldende års kommunebudsjett legges til grunn for tilskuddsberegningen. Avregning mot regnskapet i ettertid.
2014	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 98 % av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.	Gjeldende års kommunebudsjett legges til grunn for tilskuddsberegningen. Avregning mot regnskapet i ettertid.
2015	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 100 % av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene.	Regnskapet to år før tilskuddsåret, korrigert for to års inflasjon. Budsjettet skal ikke lenger brukes.
2016	<p>Fra 2016 er det gjort to vesentlige endringer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensjonsutgiftene i det kommunale regnskapet erstattes med en standardisert pensjonspremie på 13 % av samlede lønnsutgifter. De private barnehagene kan søke om å få dekket eventuelle pensjonsutgifter ut over det tilskuddet dekker.</li> <li>• Kapitaltilskuddet pr. barn er ikke lenger felles for alle barnehager, men avhenger av barnehagens alder. Kommunen kan ikke lenger legge kommunens egne kapitalkostnader til grunn for tilskuddet.</li> </ul>	Regnskapet to år før tilskuddsåret, korrigert for to års inflasjon. Budsjettet skal ikke lenger brukes.

## 2 Metode

For å beregne forskjellen mellom det offentliges kostnader for barnehageplasser i kommunal regi med barnehageplasser i privat regi, har vi tatt utgangspunkt i å beregne utgiftene pr. korrigeret oppholdstime. Differansen er deretter multiplisert med antall korrigerede oppholdstimer i privat regi, for å finne ut hvor mye det offentlige har spart eller brukt mer ved bruk av private barnehager. Resultatet av analysen viser altså hva det offentlige måtte ha brukt mer eller mindre, dersom alle private barnehageplasser ble erstattet med kommunale de respektive år. De kommunale barnehagenes andel av reguleringspremien er tatt med i regnestykket, da dette er en del av ordningen i utgiftene til kommunale barnehager. Dersom alle kommunale barnehager ville blitt avvirket i dag, ville kommunen fortsatt ha utgifter til reguleringspremie på oppsparte pensjonsrettigheter for tidligere ansatte.

Analysene er utført med bakgrunn i offentlig statistikk fra SSB under KOSTRA-statistikkene. Det er benyttet kommunekonserntall i alle beregningene. I KOSTRA ligger det kun tilgjengelig tidsserier for landet fra 2008–2017, og analysen er derfor gjennomført for disse årgangene. Alle historiske tall er deflatorjustert til 2017-nivå.

### Korrigerede oppholdstimer

For å kunne sammenligne utgifter pr. oppholdstime må man behovskorrigere for forskjellen i ressursbehovet for små og store barn. Det er benyttet samme metode som SSB bruker i sine KOSTRA-statistikker.

#### **Definisjon av korrigerede oppholdstimer i KOSTRA:**

«Antall barn 0–2 år vektes med 2, antall barn 3 år vektes med 1,5 og 4–6 åringer vektes med 1. Oppholdstid 0–8 timer vektes med 6 timer, 9–16 timer vektes med 13 timer, 17–24 timer vektes med 21 timer, 25–32 timer vektes med 29 timer, 33–40 timer vektes med 37 timer, og 41 timer eller mer vektes med 45 timer. Dette ganges så med 48 uker. Barn i åpen barnehage er ikke inkludert. Data hentes fra "Årsmelding for barnehager per 15.12.", som rapporteres via BASIL.»

### 2.1 Beregnede utgifter i kommunale barnehager pr. oppholdstime

Ved beregning av utgiftene i kommunale barnehager har vi estimert en kostnad med de elementer som er ment dekket ved tildeling av tilskudd til private barnehager. Dette for å gjøre kostnadene sammenlignbare.

Når vi har beregnet utgiftene til kommunale barnehageplasser for det offentlige, har vi måttet gjøre noen skjønnsmessige vurderinger. Beregningen tar utgangspunkt i følgende poster:

	Korrigerede brutto driftsutgifter – 201 førskole og 221 førskolelokaler og skyss i KOSTRA
-	Foreldrebetaling (hentet direkte fra KOSTRA)
-	Lokal barnehagemyndighet/fellesutgifter
+	Administrasjonspåslag
+	Bruk av premiefond
+	Rentepåslag
=	Netto produksjonskostnad for kommunale barnehager

Utgangspunktet for beregningen er korrigerede brutto driftsutgifter ført på KOSTRA-funksjon 201 førskole og 221 førskolelokaler og skyss fratrukket foreldrebetalingen. Utgiftene som ligger på disse postene, vedrører barnehager i egen regi. Utgiftene til styrkingstiltak ført på funksjon 211 er holdt utenfor. Korrigerede brutto driftsutgifter inneholder kontoklasse 1, artene (010 - 290) + 429 + 590 - artene (690, 710, 729, 790).<sup>1</sup>

### Lokal barnehagemyndighet/felleskostnader

Undersøkelser som er gjort av Telemarkforskning, viser at utgifter til barnehagemyndighet utgjør ca. 2 % av korrigerede brutto driftsutgifter ført på funksjon 201.<sup>2</sup> På landsbasis har vi benyttet dette anslaget for alle årgangene. Det er ikke noe som tilsier at denne andelen skal endre seg fra år til år.

Korrigerede brutto driftsutgifter gir kun uttrykk for utgifter som vedrører egne kommunale barnehager. Erfaringen tilsier at andelen private barnehager påvirker størrelsen på utgiften. Når utgiftene beregnes pr. kommune, er grunnlaget korrigerede brutto driftsutgifter ført på funksjon 201 og 221, samt overføringer og kjøp fra private. Når vi på landsbasis tar utgangspunkt i dette grunnlaget, utgjør ca. 1 % av grunnlaget det samme som 2 % av korrigerede brutto driftsutgifter på funksjon 201. I modellen er derfor anslag på utgift til barnehagemyndighet det samme *beløpsmessig* på landsbasis.

Anslaget på lokal barnehagemyndighet utgjør i snitt 441 mill. kr pr. år. 0,5 prosentpoeng endring vil utgjøre ca. 220 mill. kr pr. år.

### Administrasjonspåslaget

I forskrift om tilskudd til private barnehager fremgår det i forskriftens § 5 at kommunen skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 % av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale barnehager. Denne prosentsetningen har økt fra 4 til 4,3 % fordi pensjonen nå skal holdes utenfor ved tilskuddsberegningen. I våre analyser er pensjonsutgiftene med i grunnlaget, slik det også tidligere var ved beregning av tilskudd til private barnehager, og vi benytter derfor 4 % administrasjonspåslag.

Påslaget for administrasjonsutgifter dekker de utgifter kommunen har som barnehageeier til fellesadministrasjon som gjelder drift av kommunale barnehager. Dette omfatter sektoruavhengige utgifter knyttet til blant annet regnskap og revisjon, personalfunksjon og IKT-tjenester. Utgifter tilknyttet HMS og bedriftshelsetjeneste omfattes også.<sup>3</sup>

Administrasjonspåslaget utgjør i snitt 980 mill. kr pr. år. Dersom administrasjonspåslaget økes eller reduseres med 0,5 prosentpoeng, vil sluttresultatet endre seg med pluss/minus ca. 123 mill. kr.

### Estimat for bruk av premiefond

Ved beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager skulle faktiske innbetalinger til pensjonsordningen inngå til og med i 2016, og ikke beregnet pensjonskostnad. Dette innebar at bruk av premiefond måtte inkluderes i beregningen av pensjon. Denne metoden er lagt til grunn i våre estimat. Bruk av premiefond ble ført på funksjon 180 fra 2009 til og med 2013. I 2008 ble det ført direkte ut på gjeldende KOSTRA-funksjon. Fra 2014 ble premiefondet ført på funksjon 173. For å beregne andelen premiefond som vedrører barnehage, er det laget en fordelingsnøkkel. Fordelingsnøkkelen er beregnet ved å finne andelen pensjon ført på funksjon 201 og 221.

<sup>1</sup> For nærmere beskrivelse, se KOSTRA-veileder for 2016:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/hovedveileder-2016---endelig-til-publisering.pdf>

<sup>2</sup> TF-rapport nr. 353, Kostnader i barnehager i 2013 og nasjonale satser for 2016

<sup>3</sup> www.udir.no



Snitt estimat for bruk av premiefond er på 141 mill. kr pr. år. Eventuelle feil i dette estimatet vil få liten innvirkning på sluttresultatet.

### **Rentepåslag**

Korrigerte brutto driftsutgifter til førskolelokaler inkluderer avskrivninger. Renteutgifter på lånefinansierte bygg blir ikke ført på tjenestefunksjoner. Det vil si at renteutgiftene ikke er fanget opp i korrigerte brutto driftsutgifter, og disse må estimeres. Det foreligger ikke offentlig informasjon om bokførte verdier på bygg pr. tjenesteområde i kommunal sektor. Beste estimat er vurdert til å være andelen avskrivninger ført på funksjon 221 av totale avskrivninger i kommunen. Andelen renteutgifter beregnes av posten «Renteutgifter, provisjon er og andre finansutgifter». Det vil ligge andre utgifter på denne posten enn renteutgifter på lånefinansierte driftsmidler og eiendommer, men størrelsen på disse utgiftene anses som uvesentlig i denne sammenheng.

Rentepåslaget er et usikkert estimat ettersom vi kun bruker andelen beregnet ut fra avskrivninger. Noen driftsmidler har ulik avskrivning med barnehagebygg, og dette kan påvirke sluttresultatet. Det er dessuten ikke sikkert om bygget er finansiert fullt ut ved låneopptak. Rentepåslaget utgjør i snitt 472 mill. kr.

## **2.2 Beregnede utgifter for det offentlige pr. «kjøpte» oppholdstime i privat sektor**

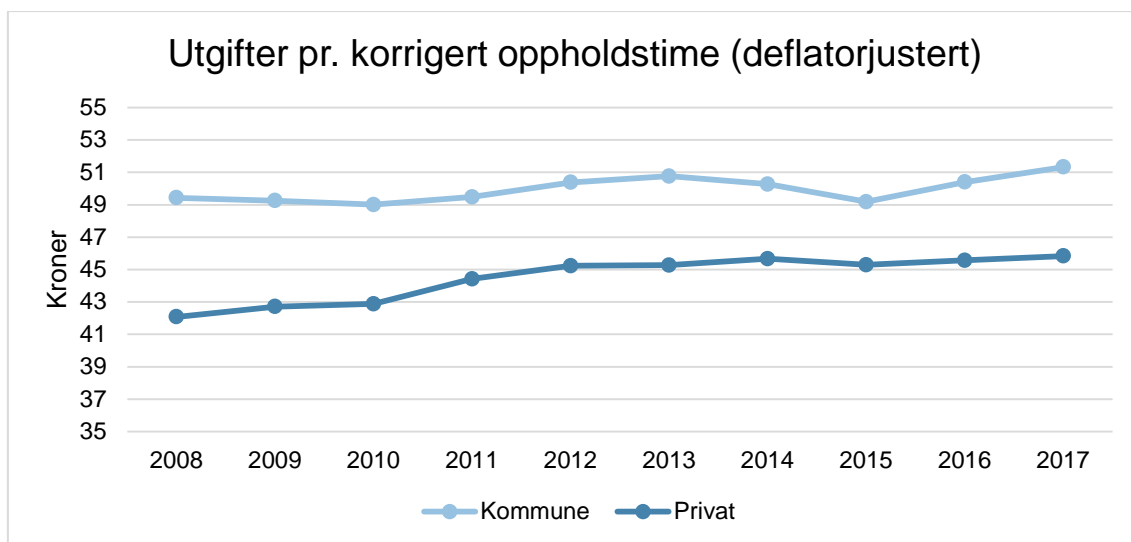
For å beregne det offentliges kostnader ved barnehageplasser i privat regi har vi tatt utgangspunkt i hva som overføres til de private barnehagene. I kommunenes regnskap finner vi dette på to ulike poster, alt etter hvilken årgang beregningen gjelder for. Beløpene er hentet fra art 370 Kjøp fra andre (private) og art 470 Overføring til andre (private). Disse to postene er rapportert i KOSTRA under henholdsvis «Kommunale overføringer av driftsmidler til private barnehager» og «Overføringer uten krav til motytelser til private», og er hentet fra tabell 06810 C1 Konsern – Barnehager – grunnlagsdata (K).

Det er ulikt hvordan kommunene finansierer styrkingstiltakene som føres på KOSTRA-funksjon 211. Noen kommuner har kommunalt ansatte som også jobber i de private barnehagene, og noen kommuner overfører helt eller delvis tilskudd til de private for dette. I denne analysen har vi valgt å holde styrkingstiltak som er ført på funksjon 211 utenfor, da disse tiltakene trolig er uavhengig av om tilbudet er i privat eller kommunal regi.

I beregningene har vi ikke fanget opp om kommunene eier bygget eller tomten og leier ut gratis, eller gjør fratrekk i tilskuddet. I noen kommuner betaler barnehagen tomteleie eller husleie fullt ut, og det har ingen innvirkning på tilskuddet.

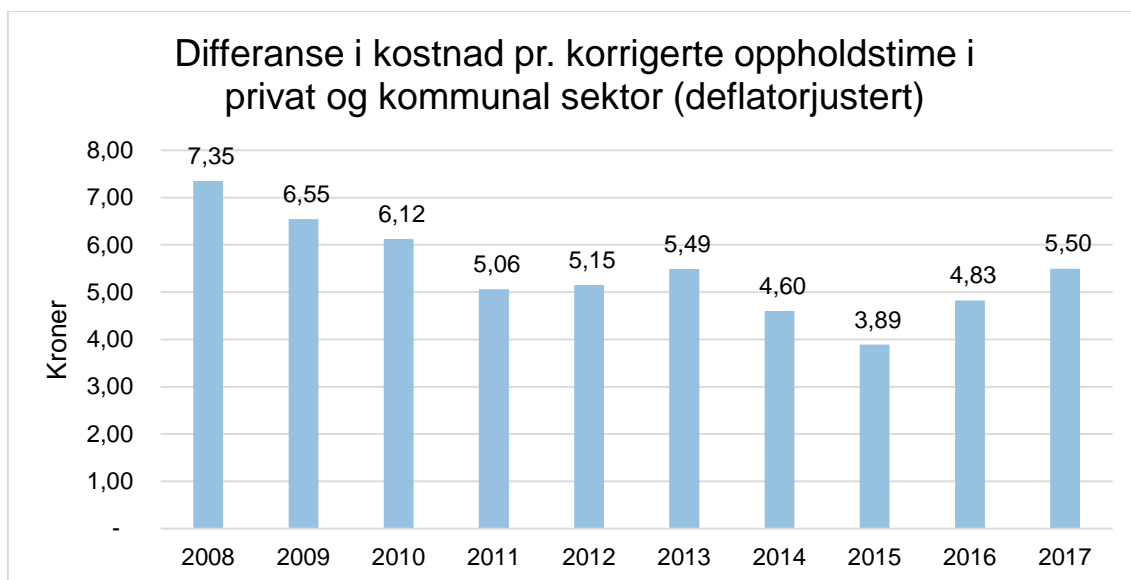
### 3 Resultat

Analysen viser at det har vært en jevn vekst i utgiftene pr. korrigerte oppholdstimer både i privat og kommunal sektor. I hele perioden er utgiftene pr. korrigerte oppholdstimer i kommunene høyere enn tilsvarende i privat sektor.



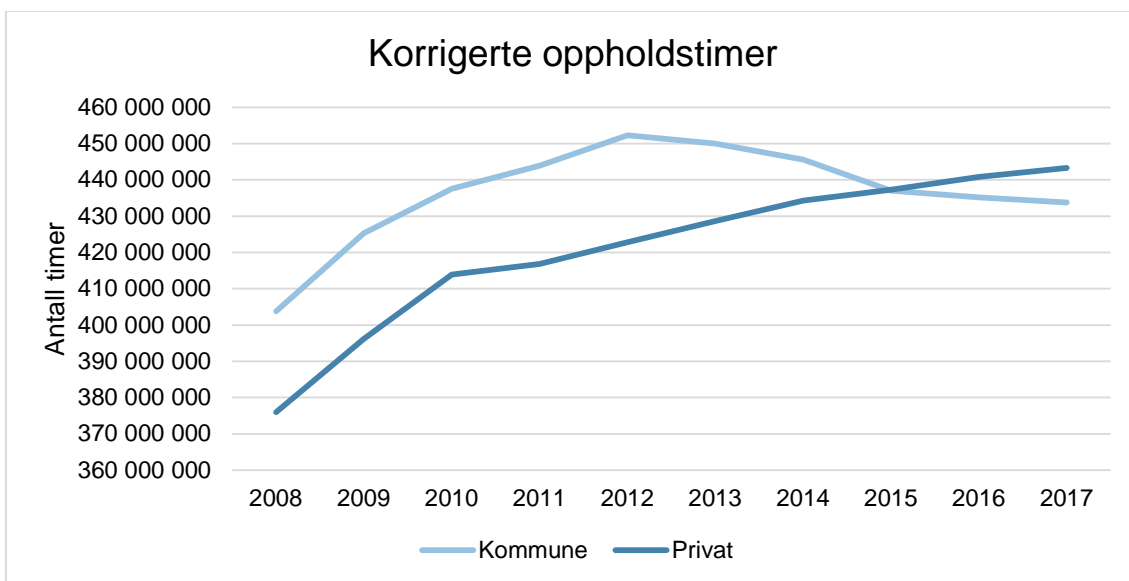
Figur 1 - Utgifter pr. korrigeret oppholdstimer (deflatorjustert til 2017-nivå)

Figuren nedenfor viser forskjellen i utgifter for det offentlige pr. korrigeret oppholdstimer i kommunal og privat sektor.



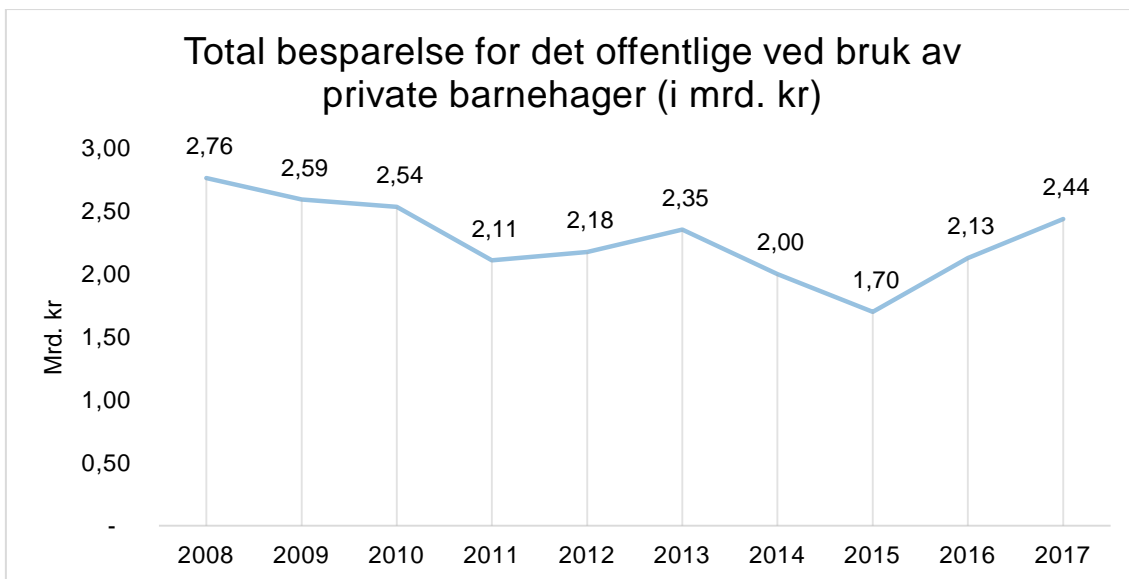
Figur 2 - Differanse i kostnad pr. korrigeret oppholdstimer i privat og kommunal sektor (deflatorjustert til 2017 nivå)

Samtidig som at forskjellen mellom utgiften til kommunale og private oppholdstimer er redusert, har andelen oppholdstimer i privat sektor økt. Antall oppholdstimer i kommunal regi er redusert fra 2012 til 2017 og fra 2015 leverer private barnehager flere oppholdstimer enn kommunene.



Figur 3 - Korrigerede oppholdstimer i barnehagesektoren

Samlet sett viser beregningene at det offentlige har spart rundt 2,3 milliarder hvert år ved å benytte private barnehager i stedet for kun kommunale. Figuren nedenfor viser at besparelsen pr. år har gått svakt ned fra 2008 til 2017. Besparelsen har allikevel økt de siste tre årene.



Figur 4 - Besparelse for det offentlige ved bruk av private barnehager

Beregningene viser at det offentlige har spart i gjennomsnitt 2,28 mrd. kr hvert år de siste 10 årene på å tilby barnehageplasser i privat regi i stedet for i kommunal regi. Samlet besparelse i perioden utgjør 22,8 mrd. kr.

# Vedlegg

Kommunale barnehager	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Korrigerte brutto driftsutgifter 201+221 (KOSTRA)	16 146 016	17 983 068	19 301 999	20 497 881	21 740 027	22 536 386	23 755 656	23 587 395	24 553 799	25 414 667
Foreldrebetaling	-2 943 484	-3 148 027	-3 256 989	-3 370 497	-3 440 550	-3 516 111	-3 615 888	-3 715 871	-3 739 277	-3 836 961
Lokal barnehagemyndighet/fellesutgifter	-275 648	-310 031	-335 008	-358 330	-381 984	-398 059	-426 496	-429 112	-446 647	-462 426
Administrasjonspåslag	634 815	706 921	758 680	805 582	854 322	885 533	933 166	926 331	964 286	998 090
b) Bruk av premiefond	144 361	117 771	-55 300	-289 499	-140 680	-116 183	-271 091	-338 710	-303 030	-267 824
a) Rentepåslag	409 513	416 423	350 347	470 404	508 222	450 845	466 412	450 190	411 587	420 960
<b>Netto produksjonskostnad for kommunale barnehager (tall i tusen kr)</b>	<b>14 115 572</b>	<b>15 766 125</b>	<b>16 763 729</b>	<b>17 755 541</b>	<b>19 139 357</b>	<b>19 842 411</b>	<b>20 841 760</b>	<b>20 480 223</b>	<b>21 440 717</b>	<b>22 266 505</b>
Utgift per korrigert oppholdstimer kommunal	35,0	37,1	38,3	40,0	42,3	44,1	46,8	46,9	49,3	51,3
Deflatorjustering	1,414	1,329	1,279	1,237	1,190	1,151	1,075	1,050	1,023	1,000
<b>Deflatorjustert utgift per korrigert oppholdstimer kommunal barnehage (tall i kr)</b>	<b>49,4</b>	<b>49,3</b>	<b>49,0</b>	<b>49,5</b>	<b>50,4</b>	<b>50,8</b>	<b>50,3</b>	<b>49,2</b>	<b>50,4</b>	<b>51,3</b>
<b>Private barnehager</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Kommunale overføringer av driftsmidler til	11 418 819	13 019 994	14 198 782	15 335 113	16 458 376	17 269 555	18 893 989	19 323 824	20 110 916	20 827 917
Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, herav kjøp av private	230 363	287 049	321 817	367 271	394 012	414 784	437 742	451 993	475 844	510 262
<b>Kommunale overføringer av driftsmidler til private barnehager ekskl. 211 (tall i tusen kr)</b>	<b>11 188 456</b>	<b>12 732 945</b>	<b>13 876 965</b>	<b>14 967 842</b>	<b>16 064 364</b>	<b>16 854 771</b>	<b>18 456 247</b>	<b>18 871 831</b>	<b>19 635 072</b>	<b>20 317 655</b>
Utgift per korrigert oppholdstimer private	29,8	32,1	33,5	35,9	38,0	39,3	42,5	43,2	44,5	45,8
Deflatorjustering	1,414	1,329	1,279	1,237	1,190	1,151	1,075	1,050	1,023	1,000
<b>Deflatorjustert utgift per korrigert oppholdstimer private barnehager (tall i kr)</b>	<b>42,1</b>	<b>42,7</b>	<b>42,9</b>	<b>44,4</b>	<b>45,2</b>	<b>45,3</b>	<b>45,7</b>	<b>45,3</b>	<b>45,6</b>	<b>45,8</b>
Differanse kostnad per oppholdstimer faste	7,35	6,55	6,12	5,06	5,15	5,49	4,60	3,89	4,83	5,50
<b>antall oppholdstimer privat barnehage (tall i tusen)</b>	<b>2 762 416</b>	<b>2 593 266</b>	<b>2 535 029</b>	<b>2 109 272</b>	<b>2 176 326</b>	<b>2 353 683</b>	<b>1 999 902</b>	<b>1 700 529</b>	<b>2 128 240</b>	<b>2 437 377</b>