



Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige

RAPPORT, APRIL 2025

PBL (PRIVATE BARNEHAGERS LANDSFORBUND)

OPPDRAGSGIVER: PBL (Private Barnehagers Landsforbund)

RAPPORT NR: 1023290

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

ANSVARLIG KONSULENT: Astrid Nesland

KVALITETSSIKRET AV: Bjørn Brox

DATO: 28.04.2025

Innhold

1	Mandat	3
1.1	Regelverket i perioden 2004–2024	3
2	Metode	5
2.1	Beregnete utgifter i kommunale barnehager per oppholdstime	6
2.2	Beregnete utgifter for det offentlige per «kjøpte» oppholdstime i privat sektor	7
3	Resultat.....	8
Vedlegg		10

1 Mandat

PBL (Private Barnehagers Landsforbund) skal bidra til å øke kvaliteten og verdiskapingen i medlemsbarnehagene, til beste for barn, foreldre/foresatte, ansatte, eiere og samfunnet ellers. 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 2008–2025. Denne rapporten er en oppdatert versjon av rapportene 1020540, 1020142, 1022348, 1023095 med samme tittel og bygger på rapport 1020596 hvor metoden for beregninger er testet og det er funnet at det ikke er store feilkilder i beregningene som endrer konklusjoner.

1.1 Regelverket i perioden 2004–2024

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	Gjeldende års kommunebudsjett legges til grunn for tilskuddsberegningen. Avregning mot regnskapet i ettertid.

	behandling». Nå er det en ren stykkprisordning i kommunal regi. Satsene for stykkprisen avhenger av det gjennomsnittlige utgiftsnivået pr. barn i de kommunale barnehagene. 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.	
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	Fra 2016 er det gjort to vesentlige endringer: • 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. • Kapitiltilskuddet 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.	Regnskapet to år før tilskuddsåret, korrigert for to års inflasjon. Budsjettet skal ikke lenger brukes.
2019	Fra 2019 er det gjort endringer som omhandler kommunesammenslåing og bemanningskrav. Bemanningskrav med en ansatt per tre små barn og en ansatt per seks store barn gjelder fra 2019. Innføring av bemanningskrav betyr at de private barnehagene i en overgangsperiode har høyere kostnader enn tilskuddene tar hensyn til ettersom det er en forsinkelse på to år til tilskuddsåret. Dette gjelder i de kommuner der de kommunale barnehagene i gjennomsnitt ikke oppfylte bemanningsnormen to år før tilskuddsåret. Ved kommunesammenslåing skal tilskudd beregnes med utgangspunkt i den opprinnelige kommunen i to år.	Regnskapet to år før tilskuddsåret, korrigert for to års inflasjon. Budsjettet skal ikke lenger brukes.

2022	Pensjonstilskuddet skal tilsvare 12 prosent i 2022 og 11 prosent i 2023 av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, fratrasket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften for enkeltstående barnehager. For barnehager som er del av et konsern er satsen 10 prosent. Barnehager med høyere pensjonsutgifter kan søke om å få dekket pensjonsutgiftene opp til kommunens utgiftsnivå.	
2024	Fra 2024 skal satsen tilsvare 10 prosent for alle barnehager. Dette betyr at pensjonstilskuddet til de private ikke er basert på de faktiske pensjonskostnadene i de kommunale barnehagene. Private barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn det som dekkes av påslaget, har etter søknad krav på å få dekket pensjonsutgiftene opp til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager.	

2 Metode

For å beregne forskjellen mellom det offentlige kostnader for barnehageplasser i kommunal regi med barnehageplasser i privat regi, har vi tatt utgangspunkt i å beregne utgiftene per korrigert oppholdstime. Differansen er deretter multiplisert med antall korrigerte 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 tilgjengelig tidsserier for landet fra 2008–2024, og analysen er derfor gjennomført for disse årgangene. Alle historiske tall er deflatorjustert til 2024-nivå.

Korrigerte oppholdstimer

For å kunne sammenligne utgifter per oppholdstime må det korrigeres for forskjellen i ressursbehovet for små og store barn. Merk at våre beregninger avviker fra SSBs tall i KOSTRA-tabell 12216 der familiebarnehager ikke regnes med, men samsvarer med Udirs tall i BASIL. I årene 2008-2014 er det i vår metode lagt til grunn at 3 åringer vektet med 1,5 i tråd med gjeldende beregningsmetode for den tidsperioden. De forholdsmessige andelen timer i private og kommunale barnehager er tilnærmet lik uavhengig av vektning av 3-åringene.

Definisjon av korrigerte oppholdstimer brukt i beregningene

«Antall barn 0–2 år vektet med 2, antall barn 3–6 åringer vektet med 1. Oppholdstid 0–8 timer vektet med 6 timer, 9–16 timer vektet med 13 timer, 17–24 timer vektet med 21 timer, 25–32 timer vektet med 29 timer, 33–40 timer vektet med 37 timer, og 41 timer eller mer vektet med 45 timer til og med 2023. Dette ganges så med 48 uker. Data hentes fra "Årsmelding for barnehager per 15.12.", som rapporteres via BASIL og SSB-tabell 09169» Fra 2024 er rapporteringen delt i 0-

32 timer vektet med 21 timer, 33-40 timer vektet med 37 timer og 47 timer eller mer vektet med 45 timer. Vektingen er oppgitt av Udir på vår forespørsel.

2.1 Beregnede utgifter i kommunale barnehager per 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:

	Korrigerte brutto driftsutgifter – 201 barnehage og 221 barnehagelokaler og skyss (KOSTRA)
-	Foreldrebetaling (KOSTRA)
-	Lokal barnehagemyndighet/fellesutgifter
+	Administrasjonspåslag
+	Bruk av premiefond
+	Rentepåslag
=	Netto produksjonskostnad for kommunale barnehager

Utgangspunktet for beregningen er korrigerte brutto driftsutgifter ført på KOSTRA-funksjon 201 barnehage, 221 barnehagelokaler og skyss fratrasket foreldrebetalingen. Utgiftene som ligger på disse postene, vedrører barnehager i egen regi. Utgiftene til styrkingstiltak ført på funksjon 211 er holdt utenfor. Korrigerte brutto driftsutgifter inneholder kontoklasse 1, artene (010 - 290) + 429 + 590 - artene (690, 710, 729, 790).¹

Lokal barnehagemyndighet/felleskostnader

Undersøkelser som er gjort av Telemarkforskning, viser at utgifter til barnehagemyndighet utgjør ca. 2 % av korrigerte brutto driftsutgifter ført på funksjon 201.² 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.

Korrigerte brutto driftsutgifter gir kun uttrykk for utgifter som vedrører egne kommunale barnehager. Erfaringen tilsier at andelen private barnehager påvirker størrelsen på utgiften til lokal barnehagemyndighet. Når utgiftene beregnes pr. kommune, er grunnlaget korrigerte 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 korrigerte 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 571 mill. kr pr. år for de siste fem årene. 0,5 prosentpoeng endring vil utgjøre ca. 286 mill. kr pr. år.

¹ For nærmere beskrivelse, se KOSTRA-veileder for 2024

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2024/veileder-til-kontoplanen-i-kostra-for-2024-endret-15.1.-2024-v2.pdf>

² TF-rapport nr. 353, prosentsatsen er også brukt i TF-rapport nr. 722 fra 2022 og TF_notat 9:2022.

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 prosentsatsen 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 fortsatt 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.³

Administrasjonspåslaget utgjør i snitt 1,26 mrd. kr pr. år. Dersom administrasjonspåslaget økes eller reduseres med 0,5 prosentpoeng, vil sluttresultatet endre seg med pluss/minus ca. 150 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 2015, og ikke beregnet pensjonskostnad. Dette innebar at bruk av premiefond måtte inkluderes i beregningen av pensjon. Denne metoden er fortsatt 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 og finne kommunenes kostnader, er det laget en fordelingsnøkkel. Fordelingsnøkkelene er beregnet ved å finne andelen pensjon ført på funksjon 201 og 221 av totale pensjonsutgifter i kommunen.

Estimatet for bruk av premiefond er i gjennomsnitt på 650 mill. kr pr. år de siste fem årene. Eventuelle feil i dette estimatet vil få noe innvirkning på sluttresultatet.

Rentepåslag

Korrigerte brutto driftsutgifter til barnehagelokaler 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, provisjoner 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 fra barnehagebygg, og dette kan påvirke sluttresultatet. Det er dessuten ikke sikkert om bygget er finansiert fullt ut ved låneopptak. Rentepåslaget utgjør i gjennomsnitt 485 mill. kr. de siste fem årene.

2.2 Beregnede utgifter for det offentlige per «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. For 2018-2024 er KOSTRA-tabell 12367⁴ lagt til

³ www.udir.no

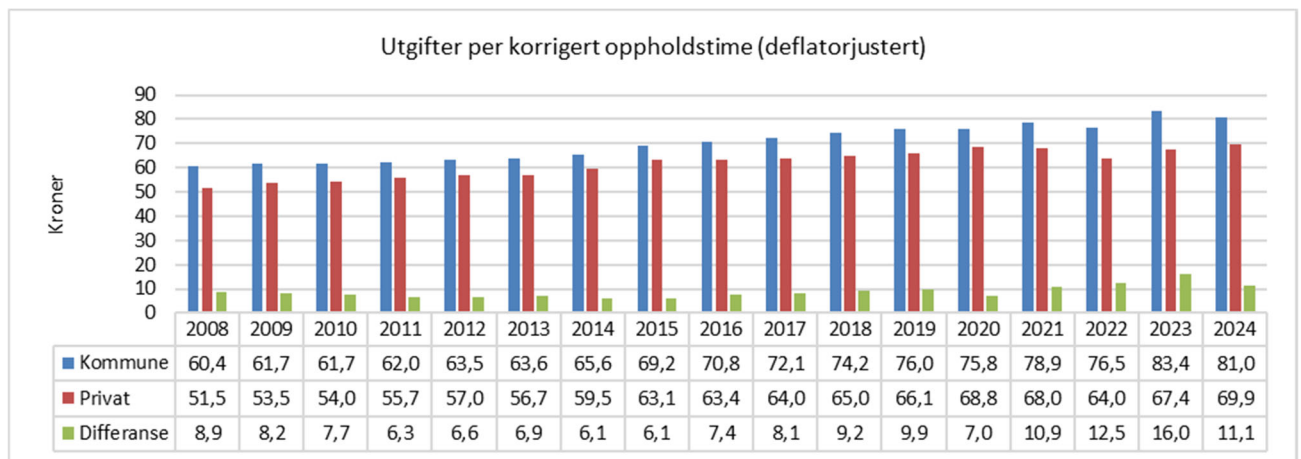
⁴ Tabell 12367: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, etter regnskapsomfang, funksjon og art (K) 2018-2024

grunn og år før 2018 er hentet fra tabell 06810⁵. Dette er de samme regnskapstallene og skal gi det samme resultatet selv om kildene har endret seg.

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.

3 Resultat

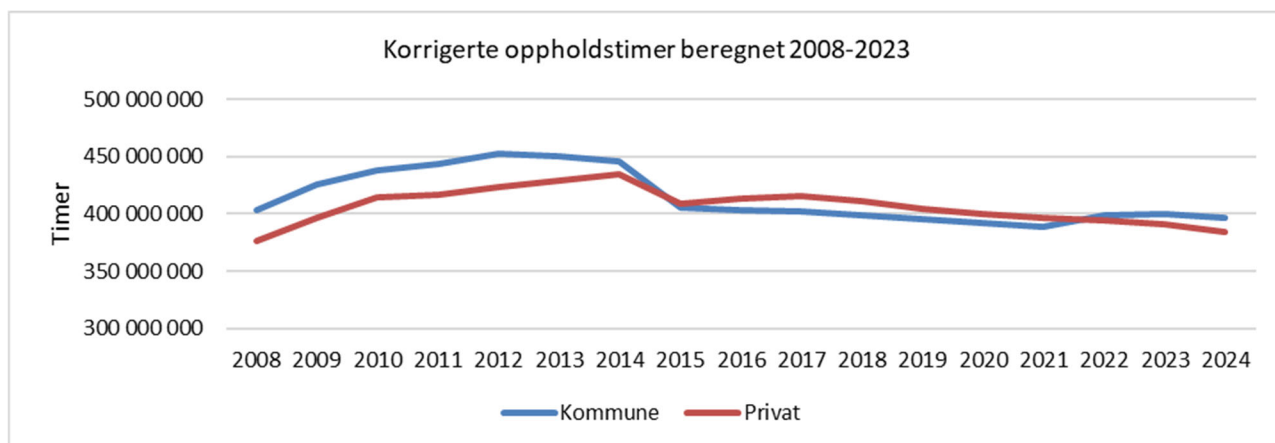
Analysen viser at det har vært en jevn vekst i utgiftene per korrigerte oppholdstime både i privat og kommunal sektor. I hele perioden er utgiftene per korrigerte oppholdstime i kommunene høyere enn tilsvarende i privat sektor. Differansen mellom kommune og privat øker imidlertid i 2022 og 2023 sammenliknet med tidligere år. Figuren nedenfor viser forskjellen i utgifter for det offentlige per korrigerte oppholdstime i kommunal og privat sektor.



Figur 1 - Utgifter pr. korrigert oppholdstime og differansen mellom kommune og privat (deflatorjustert til 2024-nivå)

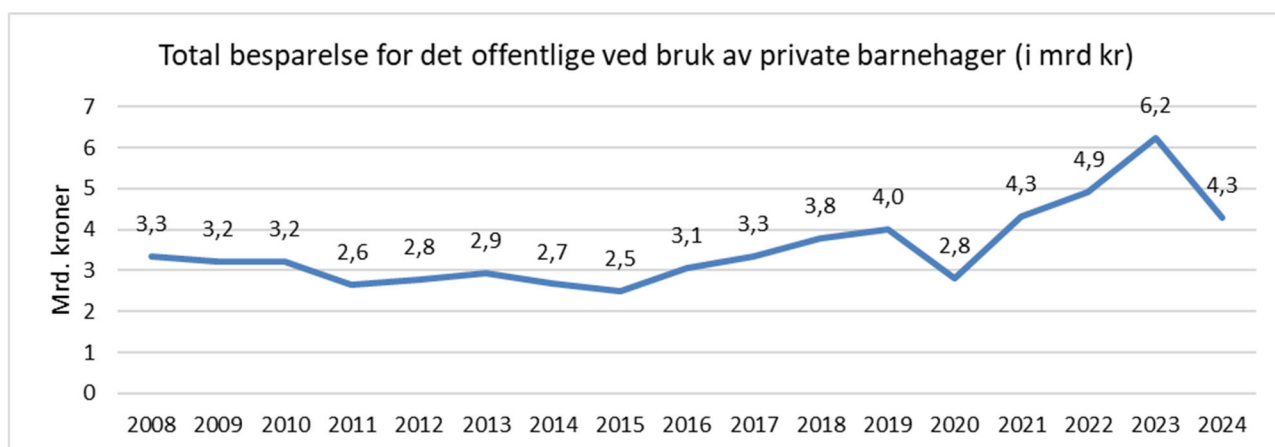
Forskjellen mellom utgiften til kommunale og private oppholdstimer har variert, men har økt sterkt de siste tre årene. Samtidig har andelen oppholdstimer i kommunal sektor økt. Mellom 2015 og 2021 leverer de private flest oppholdstimer, men dette endres fra 2021.

⁵Tabell 06810 C1 Konsern – barnehager – grunnlagsdata (K).



Figur 2 - Korrigerte oppholdstimer i barnehagesektoren

Samlet sett viser beregningene at det offentlige har spart mellom 2,4 og 6 mrd. kroner årlig ved å benytte private barnehager. Besparselsen har økt hvert år i perioden med unntak av i 2020. Pandemiåret 2020 med lang nedstengning ga lavere korrigerte brutto driftsutgifter pr. produserte oppholdstime i kommunene og dermed en mindre forskjell mellom kommunene og de private. Dette spiller seg igjen i tilskuddene to år etter og differansen blir trolig derfor høy for 2022.



Figur 2 - Besparelse for det offentlige ved bruk av private barnehager

Beregningen viser at gjennomsnittlig besparelse siste fem år er på 4,5 mrd. kroner målt i 2024-kroner.

Vedlegg

[illegible]

a) Estimering andel renter til førskolebygg												
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		
	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr		
Avskrivninger barnehager, konsern	897 357	906 225	982 080	1 046 273	1 113 995	1 197 117	1 252 985	1 331 368	1 395 740	1 479 984		
Samlet avskrivninger driftsregnskapet, konsern	18 213 653	19 193 935	20 748 960	22 187 817	23 595 698	25 821 433	28 076 499	29 746 909	31 300 930	33 325 248		
Beregnet andel renter	4,93 %	4,72 %	4,73 %	4,72 %	4,72 %	4,62 %	4,46 %	4,48 %	4,46 %	4,44 %		
Renteutgifter, provisjoner og andre finansutgifter	9 235 505	8 678 384	9 008 874	8 245 124	8 167 384	10 431 424	10 540 562	9 127 537	11 316 130	12 650 097		
Andel renter barnehage	455 018	409 742	426 404	388 801	385 597	481 595	470 399	408 517	504 598	561 795		
b) Estimering andel premiefond												
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		
Pensjon 201+221	2 698 577	2 898 109	2 898 109	3 328 476	3 579 965	2 828 508	4 400 713	4 551 104	6 176 891	4 962 667		
Andel pensjon 201+221	9,22 %	9,33 %	9,44 %	9,07 %	8,91 %	9,37 %	8,47 %	8,48 %	8,66 %	7,91 %		
Andel premiefond (og evt. reguleringspremie tidligere år)	-324 816	-274 260	-245 144	-345 920	-446 184	-230 738	-814 198	-862 427	-902 048	-1 037 898		
c) Overføringer til private som vedrører styrkingstiltak ført på funksjon 211												
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		
	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr	Beløp i 1000 kr		
Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, herav kjøp av private	451 993	475 844	510 262	560 223	619 470	634 443	700 263	787 340	869 456	903 743		
Deflatorjusterte indikatorer												
Administrasjonspåslag	1 264 923,8	1 283 367,3	1 297 189,1	1 329 797,3	1 349 645,9	1 299 222	1 380 123	1 367 969	1 460 996	1 385 637		
Lokal barnehagemyndighet	- 585 967,2	- 594 870,7	- 602 298,8	- 612 755,6	- 618 561,8	- 613 277	- 628 931	- 609 160	- 644 071	- 630 426		
Hva kan reguleringspremien utgjøre:												
Beregnet av pensjon 201 +221	553 748	579 622	579 622	665 695	715 993	565 702	880 143	910 221	1 235 378	992 533		
	830 622	869 433	869 433	998 543	1 073 990	848 552	1 320 214	1 365 331	1 853 067	1 488 800		
	1 107 496	1 159 244	1 159 244	1 331 390	1 431 986	1 131 403	1 760 285	1 820 442	2 470 756	1 985 067		
	1 384 370	1 449 055	1 449 055	1 664 238	1 789 983	1 414 254	2 200 357	2 275 552	3 088 446	2 481 334		
Pensjon % kommunale	11 %	12 %	11 %	12 %	13 %	10 %	15 %	14 %	17 %	14 %		