

Bodø 26. juni 2023

Notat om regjeringens beslutningsgrunnlag vedr. endret finansiering av private barnehager

Bakgrunn:

- Regjeringen har varslet at de i løpet av 2023 vil sende på høring nye regler for styring og finansiering av private barnehager.
- Rådgivnings- og revisjonsselskapet BDO har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) utarbeidet to rapporter som skal danne kunnskapsgrunnlaget for regjeringens arbeid med nytt regelverk for private barnehager.
- Dokumentasjonsnotatet *Kostnadsanalyse av kommunale og private barnehager* og rapporten *Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader* fra BDO ble publisert på KDs nettsider 31. mars. I regi av departementet ble rapportene presentert for barnehagesektoren på Nasjonalt forum for barnehagekvalitet tirsdag 13. juni.
- PBL (Private Barnehagers Landsforbund) mener kunnskapsgrunnlaget fra BDO har store feil og mangler, og at dette alene er uegnet til å være regjeringens beslutningsgrunnlag om fremtidig styring og finansiering av private barnehager.
- I dette notatet ønsker vi å bidra konstruktivt med momenter Kunnskapsdepartementet bør være oppmerksomme på og belyse i sitt arbeid med nye regler for styring og finansiering av private barnehager.

Dokumentasjonsnotatet *Kostnadsanalyse av kommunale og private barnehager*:

1. Generelt om svakheter i BDOs metoder.
 - a. BDO har foretatt intervju av 13 personer totalt sett, fordelt på private og kommunale barnehager fra ulike typer barnehager i ulike regioner. BDO advarer selv mot å generalisere på det grunnlaget.
 - b. BDO har gjennomført en spørreundersøkelse på e-post. Besvarelsen av denne synes ikke å være basert på en underliggende registrering av tidsbruk, men på synsing fra deltakerne. Svarprosenten på undersøkelsen er også lav, kun 10 prosent.
 - c. Data til BDOs analyser er hentet fra 2020, et år preget av Covid19-pandemien. I dette året var det ikke normal drift i noen norske virksomheter, heller ikke i barnehager. Aktivitetsdataene i analysene er hentet fra 2022, og korresponderer ikke med kostnadene.
2. I kostnadsanalysen av kommunale barnehager baserer BDO seg på et tallgrunnlag som overvurderer kommunenes kostnader til drift av kommunale barnehager. Tallgrunnlaget er over tid 6-7 prosent høyere enn det tallgrunnlaget kommunene bruker i beregning av tilskudd til private barnehager.
 - a. Hvorfor legger BDO til grunn andre og høyere kostnader til kommunale barnehager enn det kommunene gjør selv?
 - b. Hvordan vil kostnadsanalysen bli om BDO bruker samme grunnlag som kommunene gjør?

3. I sammenligningen av kostnader til pensjon i kommunale og private barnehager bruker BDO en bruttostørrelse (brutto arbeidsgivers pensjonspremie før fratrekk av premiefond) fra kommunale barnehager og en nettostørrelse (netto arbeidsgivers pensjonspremie etter fratrekk av premiefond) fra private barnehager. Dette gjør forskjellen i kostnader mellom kommunale og private barnehager større enn den i realiteten er.
 - a. Hva blir forskjellen om man sammenligner bruttokostnader mot bruttokostnader (eller nettokostnader mot nettokostnader)?
 - b. Hvilken betydning får kostnadsforskjellen på vilkårene til de ansatte i kommunale og private barnehager?
4. I sammenligningen av lønnskostnader i private og kommunale barnehager viser BDO ikke frem pensjonskostnader eksplisitt, men som en del av lønnskostnaden. Ettersom pensjonskostnadene til private barnehager er vesentlig lavere enn i kommunale barnehager, uten at vilkårene til de ansatte er dårligere, så etterlater BDOs metodevalg et inntrykk av at differansen i lønnskostnader og lønnsvilkår til de ansatte, er større enn hva den reelt sett er.
 - a. Hva blir forskjellen i lønnskostnader og – betingelser mellom private og kommunale barnehager når en tar høyde for ansattes ansiennitet og utdanning, og når kostnader til pensjon trekkes ut av sammenligningen og behandles separat?
5. Beregningene av forskjeller i lønnskostnader mellom private og kommunale barnehager synes å håndtere lønnsrefusjoner fra NAV for ansatte i permisjon, sykemelding m.v. ulikt. Refusjonene inngår i lønnskategorien på privat side, på kommunal side inngår sykelønnsrefusjonene i kategorien offentlige overføringer/selskapsoverføringer. Dette bidrar til at lønnskostnadene for de kommunale barnehagene fremstår høyere enn de i realiteten er, og at forskjellene i lønnskostnader og -vilkår fremstår større enn hva som er reelt.
 - a. Hvor mye påvirkes lønnskostnadene i kommunale barnehager av lønnsrefusjoner, og hvordan ser differansen ut mellom kommunale og private barnehager ut med dette hensyntatt?
6. I beregningene av lønnskostnader har BDO inkludert selvstendig næringsdrivende i tallgrunnlaget for private barnehager. Selvstendig næringsdrivende kostnadsfører ikke lønn, men henter godtgjørelse for sin arbeidsinnsats fra barnehagens overskudd. Når lønn ikke kostnadsføres for personlig næringsdrivende, og disse eierne inkluderes i beregningene, gir dette et lavere lønnsgjennomsnitt i private barnehager enn det som er reelt.
 - a. Hva blir lønnsgjennomsnittet i private barnehager dersom selvstendig næringsdrivende ekskluderes fra grunnlaget, og hvordan påvirker dette resultatet av lønssammenligningen mellom private og kommunale barnehager?
 - b. Hvilken dokumentasjon finnes om godtgjørelse for arbeidsinnsatsen til selvstendig næringsdrivende?
7. I BDOs beregninger av lønnskostnader i kommunale og private barnehager er vikarer delvis inkludert i lønnskostnader og delvis i administrasjonskostnader i kommunale barnehager, mens vikarer i private barnehager er delvis klassifisert som lønnskostnader og delvis som «kjøp av tjenester». Forskjell i grunnlagene for lønnskostnader (og kjøp av tjenester, ref. også punkt 8) i kommunale og private barnehager gir et feilaktig bilde av kostnadsforskjellene i sektoren.

- a. Hvordan blir kostnadsforskjellene mellom kommunale og private barnehager dersom vikarbruk posteres likt i kommunale og private barnehager?
8. Notatet fra BDO sammenligner kostnader til kjøp av tjenester i kommunale og private barnehager. I kommunale barnehager hentes dette fra posten «kjøp av varer og tjenester som erstatte kommunal egenproduksjon». Private barnehagers kostnader til kjøp av tjenester hentes fra poster som i stor grad omhandler kostnader som inngår direkte i tjenesteproduksjonen. Posten «kjøp av tjenester som inngår i egenproduksjon» i kommunale barnehager burde vært inkludert i regnestykket for å ha likt sammenligningsgrunnlag fra private og kommunale barnehager.
- a. Hva vil forskjellen på kjøp av varer og tjenester i kommunale og private barnehager være på hvis grunnlaget for sammenligningen blir lik?
9. I analysen av forskjeller i eiendomskostnader mellom kommunale og private barnehager er det ikke tatt høyde for
- i. at kapitalkostnader og avskrivninger i kommunale barnehager ikke føres på barnehagenivå i kommunens regnskaper
 - ii. at kommuner ikke har oversikt over historiske bygge- og tomtekostnader
 - iii. at det er dokumentert stort vedlikeholdsetterslep på offentlige bygg, herunder også barnehager
 - iv. at saneringer og nyinvesteringer i bygg inngår i kommunens investeringsbudsjetter og ikke som vedlikeholdskostnad/driftskostnad. Sistnevnte danner grunnlag for tilskudd til private, mens førstnevnte ikke gjør det
 - v. at nye barnehagebygg ifølge en rapport fra Rambøll (2017) koster 28 prosent mer når de bygges i regi av kommunen i stedet for i privat regi
 - vi. at de data som er analysert av kommuners internfakturerings av husleie viser husleienivåer i kommunal sektor som er minst på nivå med private barnehager
 - vii. at kostnader til vaktmester, strøm, forsikring m.v. i kommunale barnehager ikke nødvendigvis fordeles på den enkelte barnehage.
- a. Hva må til for å kunne gjøre en treffende sammenligning av eiendomskostnader i kommunale og private barnehager?
10. I analyse av administrasjonskostnader i private og kommunale barnehager er det ikke tatt høyde for at kommuner ikke fordeler felles administrasjonskostnader på barnehagenivå. Basert på at private barnehager har fire ganger så høye kostnader til telefon, internett m.v. som kommunale barnehager, kommer BDO frem til at private barnehager har 2,5 ganger høyere administrasjonskostnader enn kommunale barnehager. Dette gir åpenbart et ufullstendig bilde av administrasjonskostnadene, og gir et dårlig grunnlag for sammenligning.

Rapporten *Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader*

1. I første del av rapporten baserer BDO seg på makrotall fra Kostra. Dette for å anslå hvor mye av driftstilskuddene til private barnehager som er ment å finansiere drift av barnehagelokalene. Makrotall fra Kostra overvurderer finansiering av barnehagelokaler gjennom driftstilskuddet.

- a. Hva er årsaken til at BDO baserer seg på Kostra/nasjonale tilskuddssatser i stedet for å bruke de faktiske driftstilskuddene barnehagene mottar?
 - b. Alle tilskuddssatser til private barnehager publiseres på barnehagemonitor.no/tilskudd. Hvor mye av driftstilskuddene til private barnehager er ment å finansiere drift av barnehagelokaler hvis man legger de reelle satsene til grunn?
2. BDO ser på utviklingen av de fire ulike satsene for kapitaltilskudd. Kapitaltilskuddet er en trappetrinnsmodell der barnehagene får en lavere tilskuddssats desto eldre barnehagen blir. Den økonomiske effekten av at kapitaltilskuddet trappes ned etter hvert som barnehagene blir eldre er ikke tatt med i BDOs beregninger. Dermed ender BDO opp med å overvurdere kapitaltilskuddet som kommer til barnehagene gjennom de nasjonale tilskuddssatsene.
- a. Hvordan blir den økonomiske effekten av kapitaltilskuddet til private barnehager dersom en også tar høyde for at kapitaltilskuddet blir lavere etter hvert som barnehagen blir eldre?

PBLs vurdering:

Rapportene fra BDO er heftet med store feil og mangler.

Etter PBLs syn gjør dette rapportene uegnet som grunnlag for beslutning om fremtidig finansiering av private barnehager. Det er en uheldig konsekvens av rapportene at de bidrar til å forsterke uroen og uforutsigbarheten for drift av en samfunnskritisk velferdstjeneste som barnehager.

PBL anbefaler ytterligere utredninger i tråd med problemstillingene som er listet opp i dette notatet.

Dersom regjeringen fatter beslutning om fremtidig finansiering basert på det svært mangelfulle grunnlaget fra BDO, så vil det kunne få store og alvorlige konsekvenser for barnehagetilbudet og arbeidsplassene til om lag 130.000 barn, 200.000-300.000 foreldre og de over 30.000 årsverkene i private barnehager.

Det vil også kunne få betydelige konsekvenser for kommunenes økonomi og investeringsbehov, og for kommunenes forutsetninger for å innfri krav om lovfestet rett til barnehageplass på kort og lang sikt.

PBL kan ikke se hvordan rapportene fra BDO tar hensyn til eksisterende og fremtidige nasjonale krav om pedagogtetthet og bemanningstetthet, ei heller samtidig finansiering av disse.

Etter PBLs vurdering mangler rapportene fra BDO en kobling mellom de kostnadene barnehagene har, og den kvaliteten barnehagene er satt til å levere på i dag og i fremtiden.

Denne koblingen er sentral for å vurdere om de ressursene samfunnet bruker på barnehage gir et best mulig tilbud til en lavest mulig pris for samfunnet.

Grundigere undersøkelser av sammenhengen mellom kvalitet og ressursbruk innenfor alle velferdstjenestene har tidligere blitt etterspurt av Velferdstjenesteutvalget. BDOs grunnlag gir ikke et godt bilde, verken på de kostnadene barnehagene har eller på den kvaliteten barnehagene leverer.



I Hurdalsplattformen og i regjeringens barnehagestrategi legger regjeringen opp til å:

- Innføre krav om at ansatte i private barnehager skal ha lønns- og arbeidsvilkår på linje med ansatte i offentlige barnehager.
- Sikre høyere og jevnere kvalitet i barnehagetilbudet i hele landet
- Prioritere barnehager i områder med integrerings-, språk- og levekårsutfordringer
- Øke pedagogandel til 60 prosent
- Innføre krav om 25 prosent fagarbeidere.

I all hovedsak er dette ambisjoner PBL deler med regjeringen. Dessverre er det få eller ingen spor av disse ambisjonene i BDOs analyser.

PBL støtter helhjertet tiltak som bidrar til høyere og jevnere kvalitet i tilbudet til barna, og som bidrar til konkurransedyktige vilkår for ansatte i private og kommunale barnehager.

Like kvalitetskrav og like forventninger til lønns- og arbeidsvilkår, forutsetter lik og samtidig finansiering av alle typer barnehager, ikke mer forskjellsbehandling mellom private og kommunale barnehager.