



Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige

RAPPORT FOR 2018, OPPDATERT 12.1.2021
PBL (PRIVATE BARNEHAGERS LANDSFORBUND)

OPPDRAGSGIVER: PBL (Private Barnehagers Landsforbund)

RAPPORT NR: 10205966, bygger på rapport 1020540

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

ANSVARLIG KONSULENT: Bjørn Brox

PROSJEKTMEDARBEIDERE: Sondre Lund og Astrid Nesland

KVALITETSSIKRET AV: Astrid Nesland

DATO: 12.01.2021

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Mandat	4
3	Regelverket i perioden 2004–2019	5
4	Metode	6
4.1	<i>Beregnete utgifter i kommunale barnehager pr. oppholdstime</i>	7
4.2	<i>Beregnete utgifter for det offentlige pr. «kjøpte» oppholdstime i privat sektor</i>	9
5	Resultat	10
6	Alternative metoder	12
6.1	<i>Barnehagemyndigheten</i>	12
6.2	<i>Rentekostnadene</i>	12
6.3	<i>Administrative kostnader</i>	13
6.4	<i>Feil i kommuneregnskapet</i>	13
6.5	<i>Samlet vurdering av treffsikkerheten i våre anslag</i>	14
6.6	<i>Andre beregninger av selvkost for kommunale barnehager 2018</i>	14
7	Mulige årsaker til at kommunene sparer penger ved å bruke private barnehager	15
	Vedlegg: Datagrunnlaget	17

1 Sammendrag

Denne rapporten er laget på oppdrag av PBL. PBL ønsker å finne ut hvor mye det offentlige har spart ved å benytte private barnehager de siste årene, framfor å levere alle barnehageplassene i kommunale barnehager.

I denne rapporten beregnes besparelsen for det offentlige i perioden 2008-2018. Netto utgift for kommunale barnehageplasser sammenlignes med tilskuddene som er betalt til private barnehager. Metoden i arbeidet er basert på alminnelige regler for selvkostberegning for kommunale tjenester. Reglene for tilskudd til private barnehager er endret mange ganger de siste 15 årene. Beregningene er tilpasset endringene i regelverket.

Konklusjonen er at det offentlige har spart 25,7 milliarder 2018-kroner ved å bruke private barnehager i perioden 2008-2018. I 2018 var besparelsen 2,8 milliarder kroner. Tilskudd per oppholdstime til private barnehager i 2018 var 6,34 kroner lavere enn timekostnaden i kommunale barnehager.

Dette er en utvidet versjon av 2018-rapporten til PBL. I denne utgaven av rapporten har vi forsøkt å teste noen hypoteser om metodiske svakheter i beregningene. Det gjelder forutsetninger om overheadkostnader, kostnader til lokal barnehagemyndighet, kapitalkostnader og regnskapsfeil. Disse kostnadselementene er beregnet med nye metoder på grunnlag av data fra 10 kommuner. Denne testen tyder ikke på store feil i beregningene.

I denne versjonen av rapporten har vi også forsøkt å forklare hvorfor private barnehager har gitt lavere barnehageutgifter for det offentlige. Vi finner to betydelige årsaker de siste årene:

- Private barnehager har fått lavere tilskudd til pensjonsutgifter. Private får bare tilskudd tilsvarende 13% pensjonspremie. Dette sparte kommunene 0,6 milliarder kroner på i 2018.
- Kostnadsveksten i kommunale barnehager har vært høyere enn veksten i satsene for tilskudd til private. Dette utgjør en besparelse på 0,6 milliarder kroner i 2018.

2 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 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 2008–2018.

Denne rapporten er en oppdatert versjon av rapport 1020540 av 2018 med samme tittel. I denne versjonen har vi lagt ved et vedlegg om metode. Vi etterprøver noen av forutsetningene i regnestykkene og sammenligner tallene våre med beregninger foretatt av Telemarkforskning i 2020. Konklusjonen er at våre beregninger holder seg.

I denne versjonen av rapporten har vi også forsøkt å forklare hvorfor private barnehager er billigere for kommunene i 2018. Årsaken ser ut til å være lavere tilskudd til pensjon i private barnehager og lavere kompensasjon for lønns- og prisvekst.

3 Regelverket i perioden 2004–2019

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. 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.	Gjeldende års kommunebudsjett legges til grunn for tilskuddsberegningen. Avregning mot regnskapet i ettertid.
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: <ul style="list-style-type: none"> • 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. • 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. 	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. <p>Bemanningskrav med en ansatt per tre små barn og en ansatt per seks store barn gjelder fra 2019.</p> <p>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 kommuner der de kommunale barnehagene i gjennomsnitt ikke oppfyller bemanningskravet to år før tilskuddsåret.</p> <p>Ved kommunesammenslåing skal tilskudd beregnes med utgangspunkt i den opprinnelige kommunen i to år.</p>	Regnskapet to år før tilskuddsåret, korrigert for to års inflasjon. Budsjettet skal ikke lenger brukes.

4 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 pr. korrigert oppholdstimer for landet som helhet. 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 avviklet 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 2008–2018, og analysen er derfor gjennomført for disse årgangene. Alle historiske tall er deflatorjustert til 2018-nivå.

Korrigerede oppholdstimer

For å kunne sammenligne utgifter pr. oppholdstime må det behovskorrigeres for forskjellen i ressursbehovet for små og store barn. Det er benyttet samme metode som SSB brukte i sine KOSTRA-statistikker fram til 2015. Etter 2015 har SSB endret fremgangsmåten slik at barn som er 3 år teller som 1. Vi mener den opprinnelige metoden er best egnet for beregningene.

Definisjon av korrigerede oppholdstimer:

«Antall barn 0–2 år vektet med 2, antall barn 3 år vektet med 1,5 og 4–6 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. 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.»

4.1 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 forutsetninger. Beregningen tar utgangspunkt i følgende poster:

	Korrigerede brutto driftsutgifter – 201 barnehage og 221 barnehagelokaler 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 barnehage, 221 barnehagelokaler 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).¹

¹ For nærmere beskrivelse, se KOSTRA-veileder for 2019:

https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/hovedveileder_2018.pdf

Lokal barnehagemyndighet/felleskostnader

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

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 450 mill. kr pr. år for de siste fem årene. 0,5 prosentpoeng endring vil utgjøre ca. 225 mill. kr pr. år.

Administrasjonspåslaget

I forskrift om tilskudd til private barnehager fremgår det i forskriftens § 5 at kommunen skal gi påslag for administrasjonsgiffter 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 fortsatt 4 % administrasjonspåslag.

Påslaget for administrasjonsgiffter 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 975 mill. kr pr. år. Dersom administrasjonspåslaget økes eller reduseres med 0,5 prosentpoeng, vil sluttresultatet endre seg med pluss/minus ca. 120 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, er det laget en fordelingsnøkkel. Fordelingsnøkkelen er beregnet ved å finne andelen pensjon ført på funksjon 201 og 221 av totale pensjonsutgifter.

Estimatet for bruk av premiefond er i gjennomsnitt på 318 mill. kr pr. år. Eventuelle feil i dette estimatet vil få liten innvirkning på sluttresultatet.

Rentepåslag

Korrigerede 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 korrigerede 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

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

³ www.udir.no

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 sammenhengen.

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 440 mill. kr. de siste fem årene.

4.2 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 hentet fra KOSTRA-tabell 12367⁴ for regnskapsåret 2018 og tidligere år hentet fra tabell 06810⁵.

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. Siden disse ikke rapporteres særskilt lenger i KOSTRA fra 2018, har vi lagt til grunn et estimat basert på tidligere års utgifter.

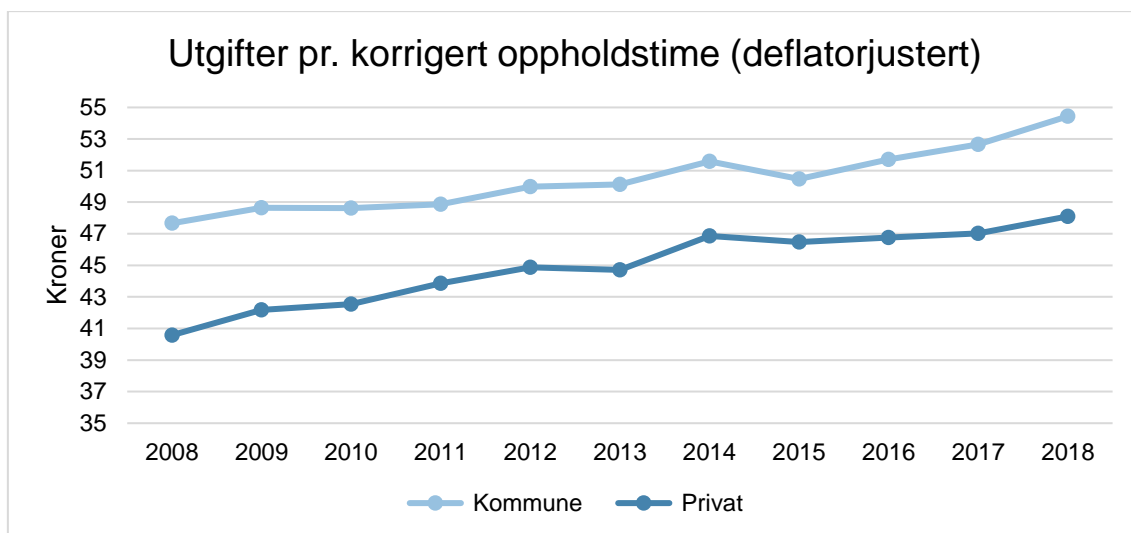
I beregningene har vi ikke fanget opp om kommunene eier bygget eller tomten og leier ut gratis, eller gjør fratrukk i tilskuddet. I noen kommuner betaler barnehagen tomteleie eller husleie fullt ut, og det har ingen innvirkning på tilskuddet.

⁴ Tabell 12367: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, etter regnskapsomfang, funksjon og art (K) 2015-2018

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

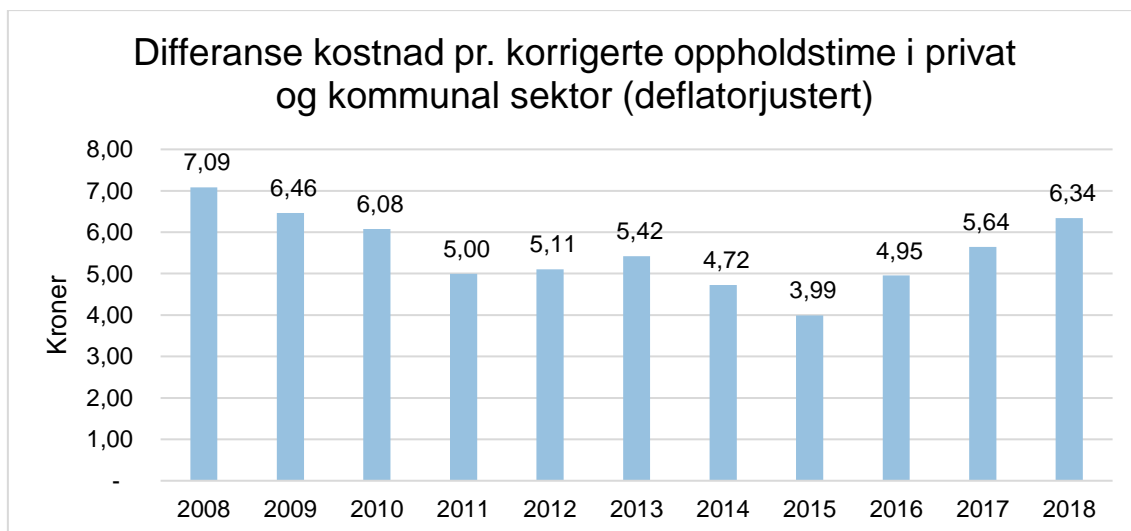
5 Resultat

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



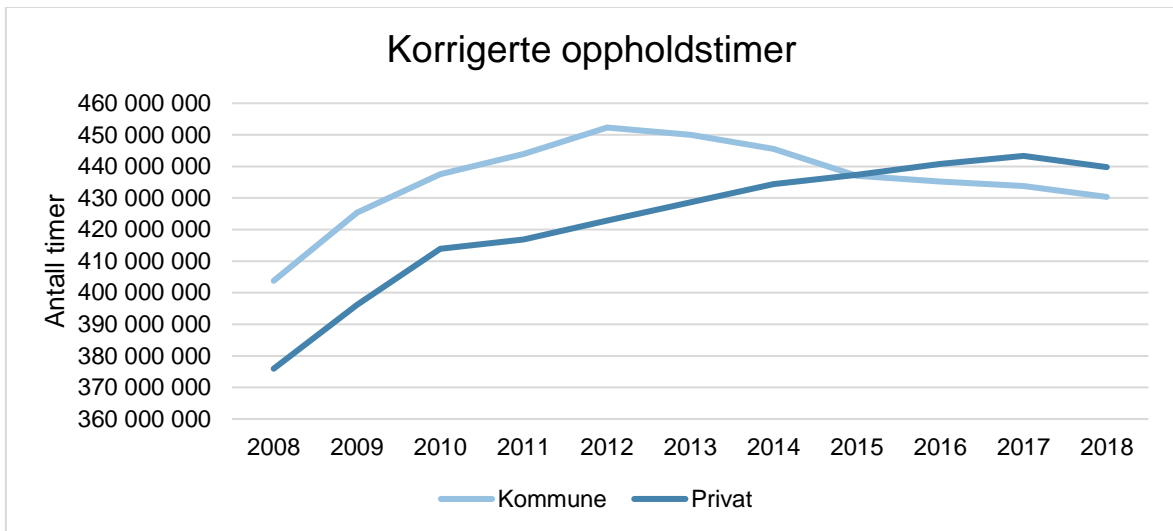
Figur 1 - Utgifter pr. korrigerede oppholdstimer (deflatorjustert til 2018-nivå)

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



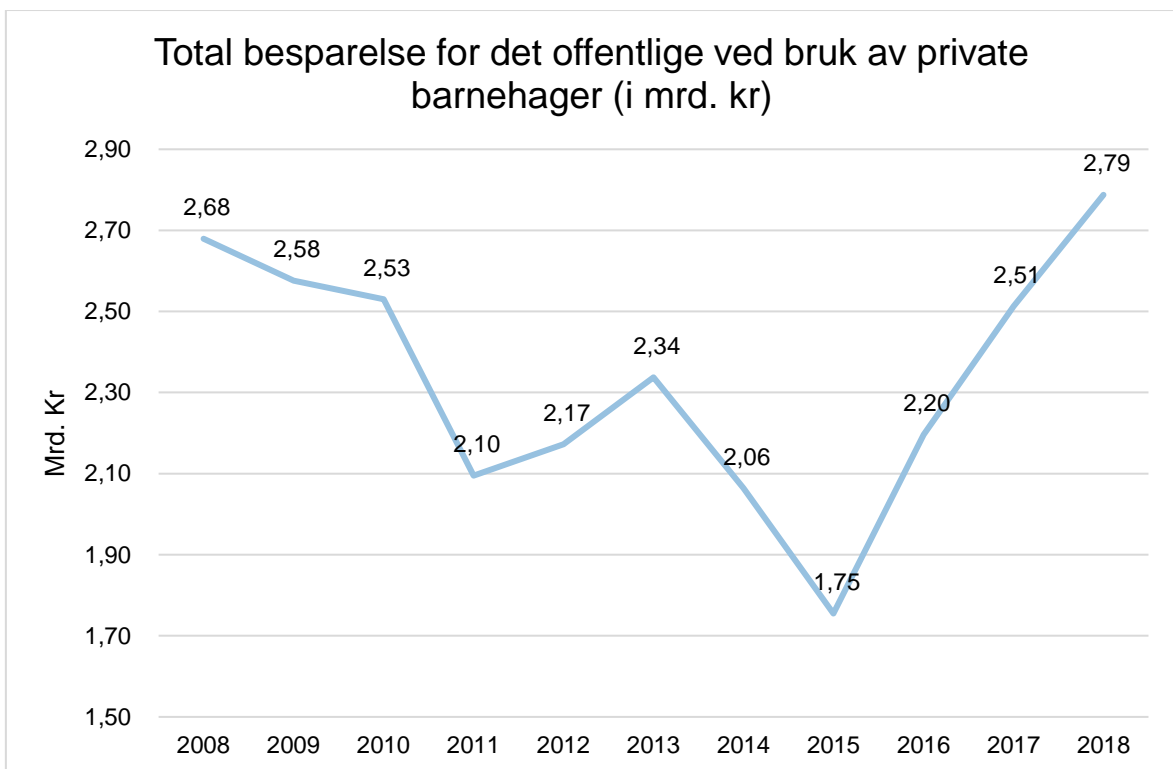
Figur 2 - Differanse i kostnad pr. korrigerede oppholdstimer i privat og kommunal sektor (deflatorjustert til 2018 nivå)

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 2018 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 i hele perioden fra 2008 til 2015. Besparelsen har økt de siste tre årene etter 2015.



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

Beregningene viser at det offentlige har spart i gjennomsnitt 2,34 mrd. kr hvert år de siste 11 årene på å tilby barnehageplasser i privat regi i stedet for i kommunal regi. Samlet besparelse i perioden utgjør 25,7 mrd. kr.

6 Alternative metoder

Kapittel 6 er lagt til ved en oppdatering av rapporten.

I dette kapitlet skal vi etterprøve noen av forutsetningene for beregningene av kommunal selvkost. Våre beregninger er i noen grad basert på forenklete estimater og anslag. Det gjelder estimater for kostnader til lokal barnehagemyndighet, anslag for rentekostnader og anslag for kostnader til administrasjon (overheadkostnader). Vi har også vurdert omfanget av regnskapsfeil i de kommunale barnehageregnskapene.

Vi har beregnet disse kostnadene på nytt for 10 kommuner (Alta, Aurskog-Høland, Giske, Gjøvik, Kristiansand, Lier, Marker, Randaberg, Skien og Våler i Innlandet). Konklusjonen på denne testen er at de opprinnelige beregningene står seg ganske godt. Timekostnaden i kommunale barnehager i disse kommunene er lavere enn vi tidligere har antatt. På landsbasis utgjør forskjellen 139 millioner kroner. Det reduserer besparelsen ved å bruke private barnehager fra 2,3 milliarder kroner per år til 2,2 milliarder kroner per år i gjennomsnitt. Man kan imidlertid ikke trekke konklusjoner om nasjonale tall på grunnlag av tall fra 10 kommuner. Det trengs et større, tilfeldig utvalg, for eksempel 100 kommuner.

6.1 Barnehagemyndigheten

I vår rapport har vi basert oss på estimat fra Telemarkforskning, som har funnet ut at barnehagemyndigheten utgjør 2% av korrigerede brutto driftsutgifter på funksjon 201. I våre rapporter har vi brukt 1% av korrigerede brutto driftsutgifter på funksjon 201 og 221 pluss tilskudd til private barnehager. Det gir omtrent samme resultat på landsbasis og vår metode kan også benyttes i kommuner uten kommunale barnehager.

Telemarkforskning kom fram til sitt anslag ved å spørre kommunene om hvor mange årsverk de bruker til lokal barnehagemyndighet. Anslaget gjenspeiler andelen årsverk i barnehagetjenesten brukt på lokal barnehagemyndighet. Antall årsverk er gjort om til kroner ved å gange med en gjennomsnittlig årslønn (TF-rapport nr. 265).

Vi har gjort en ny beregning basert på beregningen av tilskudd til private barnehager i vårt utvalg på 10 kommuner. Tilskuddsgrunnlaget er korrigerede brutto driftsutgifter på funksjon 201, minus blant annet utgifter til lokal barnehagemyndighet. I veilederen for tilskuddsberegning fra KS og PBL må kommunene spesifisere årsaken til at poster tas ut av regnskapet for funksjon 201 og 221. Denne oppstillingen kan derfor brukes for å finne ut hvor mye lokal barnehagemyndighet er kostnadsberegnet til i hver kommune. Vi har sett på tilskuddsberegningene for 2020, som er basert på regnskap 2018. Tilskuddsberegningene i utvalget er akseptert av tilskuddsmottakerne. I mange tilfeller er de også gått gjennom av PBL.

I de 10 utvalgte kommuner viser tilskuddsberegningene at barnehagemyndigheten utgjør 15,9 millioner kroner i 2018. Dette utgjør 1,62 % av korrigerede brutto utgifter i funksjon 201. På landsbasis vil differansen fra tidligere anslag på 2% utgjøre 87 millioner kroner. Våre tidligere beregninger har kanskje overvurdert kostnadene til barnehagemyndighet litt.

6.2 Rentekostnadene

Kapitalkostnader er avskrivninger og renter av bundet kapital. I våre beregninger har vi anslått rentekostnadene for kommunale barnehager som en andel av kommunens betalte renter på lån. Vi har antatt at barnehagenes andel av rentekostnadene i kommunen tilsvarer barnehagenes andel av avskrivningene i kommunen.

Dette er et estimat med stor usikkerhet. Det er ikke alle kommunale barnehager som er lånefinansiert. Investeringsvolumet i barnehagene trenger ikke samsvare med andelen avskrivninger det enkelte år.

Vi har i stedet forsøkt å beregne kalkulatoriske renter av bundet kapital slik det skal gjøres etter reglene om selvkostregnskap: det vil si som bokført verdi av bygget ganget med en rentesats tilsvarende 5-årig SWAP-rente +0,5%. Det finnes ikke offentlig statistikk for bokført verdi av kommunale barnehager. Vi har fått data fra anleggsregisteret i 10 kommuner. Vi har fått bokførte verdier for kommunale barnehager i utgående balanse i kommuneregnskapet for årene 2008-2018.

Rentekostnadene i de 10 kommunene ble i vår rapport for 2018 beregnet til 14,7 millioner kroner. Med korrekt metode er kalkulatoriske renter beregnet til 18,2 millioner kroner. Det er 123% av tidligere beregninger. Forskjellen utgjør 101 millioner kroner for alle norske kommuner. Våre tidligere beregninger har muligens undervurdert kapitalkostnadene i kommunale barnehager.

6.3 Administrative kostnader

Administrative kostnader er i våre rapporter anslått til 4,0 % av korrigerede brutto driftsutgifter i kommunale barnehager, etter fradrag for utgifter til lokal barnehagemyndighet. Dette er den metoden som har vært benyttet ved beregning av tilskudd til private barnehager. Estimatet for administrative kostnader i kommunale barnehager er laget av Telemarkforskning, på grunnlag av regnskapsanalyser i private barnehager. Det har ikke vært gjort undersøkelser av reelle overheadkostnader i kommunale barnehager, så vidt vi vet.

Det vi er på jakt etter, er indirekte administrative kostnader i kommunale barnehager. Det vil si naturalytelser levert til kommunale barnehager fra sentraladministrasjonen i form av regnskap, lønn, datadrift, fakturering med mer. Administrativ støtte føres på funksjon 110 revisjon og kontroll, 120 Administrasjon, 121 Fellesutgifter eiendom og 130 administrasjonslokaler. En del av utgiftene på funksjon 120 og 130 må holdes utenfor selvkostregnskapet. Man skal ikke ta med faste kostnader i sentraladministrasjonen i form av politisk styring og strategisk ledelse.

Vi har beregnet indirekte administrative kostnader i de 10 utvalgte kommunene for 2018. Vi har først beregnet samlede administrative felleskostnader. Vi har deretter fordelt fellesutgiftene mellom tjenestene etter deres andel av samlede korrigerede brutto driftsutgifter i kommunen. Dette er en enkel måte å fordele kostnader på.

I de 10 kommunene finner vi at indirekte kostnader for kommunale barnehager utgjør 39,7 millioner kroner. Det er 4,11% av korrigerede brutto driftsutgifter til barnehager i de samme kommunene. Det er 0,11% mer enn vi har forutsatt i vår rapport. På landsbasis vil det si 25 millioner kroner mer enn beregningen i vår rapport. Vi har antakelig et ganske godt estimat på indirekte administrative kostnader i vår rapport.

6.4 Feil i kommuneregnskapet

I våre rapporter har vi forutsatt at det rapporterte kommuneregnskapet var korrekt. Det trenger ikke være tilfelle. I Agenda Kaupangs arbeid med kommunale regnskaper finner vi stadig grove feil i regnskapene. Det gjelder i særdeleshet hvilken KOSTRA-funksjon (tjeneste) utgiftene føres på. Det kan også være slike feil i barnehageregnskapet. Kommunerevisjonen kontrollerer vanligvis ikke om kommunene bruker riktig funksjon i regnskapet. Det er ikke en del av den ordinære regnskapsrevisjonen. Det må bestilles ekstra, som forvaltningsrevisjon.

Vi har gått gjennom regnskapene for funksjon 201 og 221 sammen med de 10 kommunene i vårt utvalg, på grunnlag av tilskuddsberegningen for 2020, der regnskapet for 2018 er brukt. Vi fant feil for til sammen 15,0 millioner kroner. Dette var beløp kommunene hadde trukket fra ved beregning av tilskudd til private barnehager for 2020. Beløpet utgjør 1,53% av korrigerede brutto driftsutgifter på

funksjon 201 og 221 i disse kommunene. For alle kommuner i landet vil det bety 353 millioner kroner. Våre rapporter har muligens overvurdert kommunal selvkost med flere hundre millioner kroner, fordi regnskapsfeil ikke er fanget opp.

6.5 Samlet vurdering av treffsikkerheten i våre anslag

Vi har etterprøvd fire viktige premisser for våre regnestykker med nye metoder i et utvalg på 10 kommuner. Vi har fått litt andre resultater, men avvikene går i forskjellig retning. Samlet avvik fra våre tidligere beregninger er 139 millioner kroner på landsbasis. Dette er 0,6 % av samlet selvkost i kommunale barnehager i 2018. Avvikene er sammenstilt i tabellen under.

Netto selvkost i kommunale barnehager	Økt selvkost Norge, millioner kroner 2018
Test av hypoteser	
1. Barnehagemyndighet: Er 2% av korrigerede brutto driftsutgifter et godt anslag	87
2. Administrasjonspåslag: Er 4,0 % av korrigerede brutto driftsutgifter et godt anslag?	25
3. Kapitalkostnader: Er kapitalkostnadene høyere enn tidligere antatt?	101
4. Mulige feilføringer i regnskapet	-353
Sum	-139

Figur 5: Differanse mellom gamle og nye beregninger av kommunal selvkost. Kilde: Agenda Kaupang.

Samlet sett vil vi si at denne undersøkelsen gir svært like resultater som våre tidligere beregninger. Den nye undersøkelsen bekrefter de tidligere beregningene vi har gjort.

Vi kan ikke si at den nye undersøkelsen er en veldig god test. Vi har bare data fra 10 av 420 kommuner. Det er ønskelig å teste beregningene med data fra flere kommuner.

6.6 Andre beregninger av selvkost for kommunale barnehager 2018

Våre beregninger av kommunal selvkost avviker ikke mye fra andres beregninger. Telemarkforskning har lagt fram sammenlignbare tall for 2018 (TF-rapport nr. 543 2020). Her oppgis direkte driftskostnader og administrasjonskostnader til 25,6 milliarder kroner, se tabellen under. Kapitalkostnader er beregnet til 1,4 milliarder kroner (framgår ikke av tabellen).

Tabell 3 Kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager i 2018, pr. oppholdstime og pr. plass.
N=417

Ordinær drift (funksjon 201 og 221)	Kostnader 1000 kr	Kr pr. korrigeret oppholdstime (1,8)	Kroner pr. plass (store barn)
Korrigerede brutto driftsutgifter	26 828 645	70.55	152 396
Myndighetsoppgaver m.m.	-475 177	-1.25	-2 699
Lærlinger	-187 138	-0.49	-1 063
Premiefond	-322 081	-0.85	-1 830
Åpne barnehager	-37 627	-0.10	-214
Sum direkte kostnader	25 806 622	67.87	146 590
Administrasjonspåslag	1 023 671	2.69	5 815
Sum kostnader inkl. administrasjon	26 830 293	70.56	152 405
Kapitalkostnader (regnskapsført)	-1 260 638	-3.32	-7 161
Sum driftskostnader ekskl. kapital	25 569 655	67.24	145 244

Figur 6: Kostnader til drift av kommunale barnehager 2018. Kilde: Telemarkforskning, TF-rapport 543-2020.

Samlet selvkost blir omtrent 27 milliarder kroner med de data Telemarkforskning oppgir. Dette beløpet er omtrent 0,5 milliarder kroner lavere enn vår beregning. Forskjellen utgjør omtrent 1,3 krone per korrigeret oppholdstime (430 millioner timer).

Med 1,3 krone lavere kostnad per time ville besparelsen for kommunene ved å bruke private barnehager i 2018 være 2,2 milliarder kroner i stedet for 2,8 milliarder kroner.

7 Mulige årsaker til at kommunene sparer penger ved å bruke private barnehager

Det er flere årsaker til at private barnehager får lavere offentlig støtte per korrigerede oppholdstime enn kommunale barnehager i 2018. De viktigste er antakelig lavere pensjonstilskudd og lavere kompensasjon for lønns- og prisvekst. Lavere kapitaltilskudd kan også være en faktor. Disse tre faktorene forklarer omtrent halvparten av den beregnede besparelsen for kommunene.

Lavere pensjonstilskudd

Private barnehager får 13% påslag på lønnsutgiftene for å dekke pensjonspremie for de ansatte. Det er liten tvil om at kommunenes pensjonsutgifter er betydelig større enn tilskuddet til de private barnehagene. I kommunene varierer pensjonspremien fra år til år. Premiene har variert mellom 15% og 20%, avhengig av utviklingen i antall ansatte i den enkelte kommune og avkastningen på pensjonsmidlene. Kommuner med økende antall ansatte har lave pensjonsutgifter. Regulering av pensjonistenes pensjoner fordeles på et stadig større antall yrkesaktive.

Lønnsutgifter til kommunale barnehager på funksjon 201 utgjorde 23 milliarder kroner i 2018. Pensjonsutgiftene minus premiefond utgjorde 3,2 milliarder kroner inkludert arbeidsgiveravgift. De samme lønnsutgiftene ville utløst 2,6 milliarder i tilskudd til pensjonspremie i private barnehager. Forskjellen utgjør 0,6 milliarder kroner. Beregningen er dokumentert i tabellen under. Tabellen viser at besparelsen har økt fra 0,2 milliarder i 2015 til 0,6 milliarder kroner i 2018.

Regnskap konsern funksjon 201	Beløp (1000 kr)			
	2015	2016	2017	2018
Lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon	19 626 699	20 233 768	20 706 340	21 885 825
Sykelønnsrefusjon	1 394 716	1 381 938	1 407 428	1 428 366
Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger	2 621 792	2 814 552	2 795 745	3 222 704
Arbeidsgiveravgift	2 155 352	2 232 644	2 274 676	2 403 059
Lønn	16 244 271	16 568 510	17 043 347	17 688 428
Pensjon	2 621 792	2 814 552	2 795 745	3 222 704
Pensjon av lønn %	16,1 %	17,0 %	16,4 %	18,2 %
Avgift av lønn og pensjon, %	11,4 %	11,5 %	11,5 %	11,5 %
Sum pensjonskostnad i kommunene	2 921 318	3 138 747	3 116 295	3 593 050
Fradrag bruk av premiefond	- 338 000	- 303 000	- 267 000	- 410 000
Netto pensjonsutgift i kommunale barnehager	2 583 318	2 835 747	2 849 295	3 183 050
Tilskudd pensjon private barnehager: 13% inkl avgift	2 353 013	2 402 005	2 469 672	2 563 748
Kommunale barnehager minus tilskudd til private	230 306	433 742	379 623	619 301

Figur 7: Pensjonsutgift i kommunale barnehager.

Lavere tilskudd til kapitalutgifter

Kommunenes kapitalkostnader (renter og avskrivninger) anslås av oss til rundt 1,5 milliarder kroner i 2018. Det var 139.000 barn i kommunale barnehager i 2018. Det blir rundt 11.000 kroner per barn i kommunal barnehage.

I private barnehager var satsen for kapitaltilskudd 9.200 kroner per heltidsplass i 2018 for barnehager eldre enn 2010. For barnehager fra 2010-2012 var satsen 15.700 kroner. For nye barnehager var satsen 22.500 kroner. Det er vanskelig å finne ut hva den gjennomsnittlige satsen var for private plasser i 2018. Kommuneregnskapet skiller ikke mellom driftstilskudd og kapitaltilskudd. De aller fleste barnehager er eldre enn 2010. Det er startet få barnehager etter 2009. Antall korrigererte oppholdstimer i private barnehager har bare økt med 10% siden 2009.

Hvis kommunale kapitalkostnader i 2018 var 1.000 kroner større enn tilskuddet til de private, utgjør dette 140 millioner kroner. Dette er antakelig ikke en viktig årsak til at private barnehager er billigere for kommunene.

Lavere kompensasjon for lønns- og prisvekst.

Tilskuddet til private barnehager beregnes på grunnlag av timekostnadene i kommunale barnehager to år tidligere. Timekostnadene korrigeres til dagens prisnivå ved hjelp av kommunal deflator, slik den framgår i statsbudsjettet. Dette er finansdepartementets anslag på lønns- og prisveksten for inneværende år og neste år.

Over tid har det vist seg at den reelle kostnadsveksten i kommunale barnehager har vært høyere enn forutsetningene i statsbudsjettet. Telemarkforskning har funnet ut at kostnadsveksten i kommunale barnehager fra 2016 til 2018 var 10,2%. Det er det dobbelte av kommunal deflator i samme periode (5,0%). Telemarkforskning mener ut fra dette at dette er en av årsakene til lavere timekostnader i private barnehager (TF-rapport 543-2020).

Korrigererte brutto driftsutgifter i kommunale barnehager økte med 2,4 milliarder kroner fra 2016 til 2018. Halvparten av kostnadsveksten utgjør 1,2 milliarder kroner. Det vil si i gjennomsnitt 0,6 milliarder kroner i 2017 og 0,6 milliarder kroner i 2018. Raskere kostnadsvekst i kommunale barnehager kan altså forklare 0,6 milliarder kroner av besparelsen ved bruk av private barnehager i 2018.

Vedlegg: Datagrunnlaget

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kommunale barnehager											
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	26 831 424
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	-4 003 132
Lokal barnehagemyndighet/fellesutgifter	-275 648	-310 031	-335 008	-358 330	-381 984	-398 059	-426 496	-429 112	-446 647	-462 426	-485 310
Administrasjonspåslag	634 815	706 921	758 680	805 582	854 322	885 533	933 166	926 331	964 286	998 090	1 053 845
b) Bruk av premiefond	144 361	117 771	-55 300	-289 499	-140 680	-116 183	-271 091	-338 710	-303 050	-267 824	-410 556
a) Rentepåslag	409 513	416 423	350 347	470 404	508 222	450 845	466 412	450 190	411 587	420 960	437 353
Netto produksjonskostnad for kommunale barnehager (tall i tusen kr)	14 115 572	15 766 125	16 763 729	17 755 541	19 139 357	19 842 411	20 841 760	20 480 223	21 440 717	22 266 505	23 423 624
Utgift per korrigert oppholdstimer kommunal barnehage	35,0	37,1	38,3	40,0	42,3	44,1	46,8	46,9	49,3	51,3	54,4
Deflatorjustering	1,371	1,320	1,276	1,229	1,188	1,144	1,109	1,083	1,056	1,031	1,000
Deflatorjustert utgift per korrigert oppholdstimer kommunal barnehage (tall i kr)	47,9	48,9	48,9	49,1	50,3	50,4	51,9	50,8	52,0	52,9	54,4
Private barnehager											
Kommunale overføringer av driftsmidler til private barnehager	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	21 699 581
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	547 169
Kommunale overføringer av driftsmidler til private barnehager ekskl. 211 (tall i tusen kr)	11 188 456	12 732 945	13 876 965	14 967 842	16 064 364	16 854 771	18 456 247	18 871 831	19 635 072	20 317 655	21 152 412
Utgift per korrigert oppholdstimer private barnehager	29,8	32,1	33,5	35,9	38,0	39,3	42,5	43,2	44,5	45,8	48,1
Deflatorjustering	1,371	1,320	1,276	1,229	1,188	1,144	1,109	1,083	1,056	1,031	1,000
Deflatorjustert utgift per korrigert oppholdstimer private barnehager (tall i kr)	40,8	42,4	42,8	44,1	45,1	45,0	47,1	46,7	47,0	47,3	48,1
Differanse kostnad per oppholdstimer faste priser	7,13	6,50	6,11	5,03	5,14	5,45	4,75	4,01	4,98	5,67	6,34
Besparelse per oppholdstimer multiplisert med antall oppholdstimer privat barnehage (tall i tusen)	2 679 365	2 575 814	2 530 146	2 095 071	2 172 129	2 337 850	2 063 911	1 754 956	2 196 360	2 512 936	2 787 707
Total besparelse målt i mrd. kroner	2,68	2,58	2,53	2,10	2,17	2,34	2,06	1,75	2,20	2,51	2,79