

PBL - Private Barnehagers Landsforbund

► **PREMISSNOTAT**  
BÆREKRAFTIG DRIFT AV BARNEHAGEBYGG  
INNSPILL TIL NY FINANSIERINGSMODELL

Oppdragsnr.: 52306144 Dokumentnr.: 01 Versjon: 02 Dato: 2023-10-18



**PREMISSNOTAT**

BÆREKRAFTIG DRIFT AV BARNEHAGEBYGG

Oppdragsnr.: 52306144 Dokumentnr.: 01 Versjon: 02

**Oppdragsgiver:** PBL - Private Barnehagers Landsforbund  
**Oppdragsgivers kontaktperson:** Bjørn Helge Worren Stien  
**Rådgiver:** Norconsult AS, Kongens gt 27, NO-7713 Steinkjer  
**Oppdragsleder:** Sivilingeniør Anders Overrein, Avdelingsleder Byggforvaltning  
**Fagansvarlig:** Anders Overrein  
**Andre nøkkelpersoner:** Sivilingeniør Lars Wabakken, Fagspesialist Byggforvaltning/kalkulasjon  
Astrid Ressem (Seniorrådgiver Byggforvaltning)  
Tonje Eide Kristiansen (Samfunnsgeograf/prosjektleder Skole- og barnehageplanlegger)

02	2023-10-18	Ferdig notat - Revidert	AndOve, LarWab	LarWab	AndOve
01	2023-09-29	Ferdig notat	AndOve, LarWab, AstRes m.fl	AstRes	AndOve
Versjon	Dato	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontrollert	Godkjent

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult AS. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

## SAMMENDRAG

I dette premissnotatet har Norconsult AS vurdert dagens tilskuddsordning til private barnehager opp mot faglig anbefalte og anerkjente prinsipp for profesjonell og bærekraftig byggforvaltning.

Dagens tilskuddsordning er delt inn i kapitaltilskudd og driftstilskudd, der det ikke skilles mellom barnehagedrift og bygningsdrift. Kapitaltilskuddet reduseres over tid, og driftstilskuddet preges av kompliserte beregninger med risiko for feil og mangler i datagrunnlag, samt store forskjeller fra kommune til kommune. Ordningen ble opprettet med en intensjon om likedeling mellom private- og kommunale barnehager, men den virker nå utdatert og moden for fornying.

Utviklingen av tilskuddssatsene viser at kapitaltilskuddene i perioden 2016 til 2023 har økt med 49-62% for bygg nyere enn 8 år, og 34% for bygg eldre enn 8 år. Det er stor forskjell mellom satsene for nyere og eldre bygg og forskjellene fortsetter å øke. I dag er 85-90% av private barnehager i kategorien eldre bygg og får tildelt den laveste satsen. Driftstilskuddene har hatt en økning på 34-43% i samme periode, men her er det store lokale forskjeller.

Myndighetene har selv lagt mange føringer for hvordan bygg skal forvaltes. Det anses som en selvfølge at myndighetenes finansieringsordninger, herunder finansiering av private barnehager, gir rammebetingelser som muliggjør å etterleve disse prinsippene som myndighetene selv har definert.

Hvis tilskuddsordning skal være relatert til både barnehagedrift og bygningsdrift, må man søke en modell som gir incentiver til den bygningsforvaltningen man ønsker. Bærekraftig byggforvaltning bør være et fundament, der tilskuddsmodell innrettes slik at den bidrar til gode bygg, bærekraftig vedlikehold og ombruk, godt inneklima og minimal miljøbelastning i et levetidsperspektiv. Stikkord er: Arealeffektivitet, Energibruk, Ombruk og materialvalg og Nasjonale klimamål. Dette er utfordrende å gjenspeile i en tilskuddsmodell, men man bør ta inn anerkjente prinsipp med kostnadsstruktur iht NS 3454 *Livssykluskostnader*, avstemt ambisjonsnivå for vedlikeholdsnivå, mekanismer for å ivareta barnehagebyggs pedagogiske egnethet og tekniske tilpasningsdyktighet, samt ivareta variasjon i eierforhold og struktur. Eksempelvis kan man se for seg øremerkede midler til forvaltning, drift, vedlikehold og utskiftning (FDVU) med kostnadsnivå basert på Norsk Prisbok eller lignende.

Man kan se for seg to prinsipp for tilskuddsordning for private barnehager:

1. Enkel sjablong – «stykkpris»
2. Sammensatt modell med incentiver

Prinsipp 1: En forenklet modell med «stykkpris», f.eks. X kr pr godkjent barnehageplass differensiert på alder (0-2 og 3-6 år). Kvalitetskrav for barnehagedrift og bygg sikres gjennom allerede eksisterende «hjemler», kombinert med tilsynsordning, eventuelt supplert med en «kvalitetsanvisning». Modell vil være enklere å forstå, er ikke basert på kritisk beregningsgrunnlag, blir likebehandlet i kommuner og er universell uavhengig av barnehagenes organisering. Ulik størrelse, mangfold og geografiske forskjeller kan løses med korreksjonsfaktorer. For å gi incentiver til bærekraftig byggforvaltning, kan sjablong suppleres med «premiering» i form av tilleggstilskudd.

Prinsipp 2: Her forutsettes å kunne påvirke kvaliteten i barnehagebyggene gjennom tilskuddsmodell der faktorer tas inn: Skille bygningsdrift og barnehagedrift, definere ambisjonsnivå i bygg og vedlikehold av disse, gjenspeile kapitalkostnad og kostnad til FDVU iht. NS 3454 *Livssyklus kostnader for byggverk*, legge til grunn anerkjente nøkkeltall for kostnad, hensynta både leke- og oppholdsareal (LOA) og bruttoareal (BTA), premiere bærekraft, arealeffektivitet, standard og pedagogisk funksjonalitet, samt bruke korreksjonsfaktorer som ivaretar mangfold og geografiske forskjeller. Prinsipp 2 krever nærmere utredning, men likebehandling må stå i sentrum. Tross sammensatt modell, er det risiko i at en detaljert modell vil kunne slå feil ut uansett, da den er komplisert å beregne og man er avhengig av mange parametere og riktig input for å gi rett resultat.

Det anbefales uansett modell, økt oppfølging fra tilsynsmyndighet. Dette bidrar til likebehandling.

## INNHold

<b>1</b>	<b>Om Premissnotatet</b>	<b>6</b>
1.1	Bakgrunn og mandat	6
1.2	Prosess og organisering	6
<b>2</b>	<b>Dagens finansieringsmodell av bygningsdrift</b>	<b>8</b>
2.1	Beskrivelse av finansieringsmodell	8
2.2	Utvikling av tilskuddssatser	8
2.3	Vurdering av dagens modell	10
2.3.1	<i>Kapitaltilskudd - reduseres med byggets alder</i>	10
2.3.2	<i>Driftstilskudd – ikke skilt på bygg og virksomhet</i>	11
2.3.3	<i>Tilskudd til pensjons- og administrasjonskostnader</i>	11
2.3.4	<i>Tilskudd priggitt hvilken kommune man tilhører</i>	11
2.3.5	<i>Kommuneregnskap og KOSTRA som grunnlag</i>	12
2.3.6	<i>Ivaretagelse leide bygg</i>	13
2.3.7	<i>Pedagogisk funksjonalitet</i>	14
<b>3</b>	<b>Drøfting ny modell</b>	<b>15</b>
3.1	Myndighetenes egne krav til barnehager og byggforvaltning	15
3.1.1	<i>NoU 2004:2012 Velholdte bygninger gir mer til alle</i>	15
3.1.2	<i>Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)</i>	15
3.1.3	<i>Ny forskrift for miljø og helse i barnehager og skoler 2023</i>	15
3.1.4	<i>Barnehageloven</i>	16
3.1.5	<i>Arbeidsmiljøloven</i>	16
3.1.6	<i>Forslag til revidert bygningsenergidirektiv</i>	16
3.1.7	<i>Plan- og bygningsloven og Byggeforskrift TEK17</i>	17
3.1.8	<i>Lov om offentlige anskaffelser</i>	17
3.1.9	<i>Faglige standarder</i>	17
3.2	Anbefalte faglige hensyn – byggforvaltning	18
3.2.1	<i>Fundament: - Bærekraftig byggforvaltning</i>	18
3.2.2	<i>Bruk anerkjente prinsipp: Livssyklus kostnad</i>	19
3.2.3	<i>Valg av ambisjonsnivå for vedlikehold av bygg</i>	20
3.2.4	<i>Pedagogisk egnethet og tilpasningsdyktige barnehagebygg</i>	21
3.2.5	<i>Ivareta variasjon i eierforhold og struktur</i>	22
3.3	Mulige prinsipp for finansieringsmodell	22
3.3.1	<i>Enkel sjablong – «stykkpris»</i>	23
3.3.2	<i>Sammensatt modell med incentiver</i>	23

# 1 Om Premissnotatet

## 1.1 Bakgrunn og mandat

Finansiering av private barnehager i Norge er regulert gjennom *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager*. Innretning og modell for beregning av tilskudd påvirker forutsigbarhet og rammevilkår for å forvalte og drifte de private barnehagebyggene på en bærekraftig måte. Dette påvirker tilstand i bygg og tekniske installasjoner, samt inneklima og opplevd kvalitet.

Norconsult AS har fått i oppdrag å vurdere dagens modell opp mot faglig anbefalte og anerkjente prinsipper for profesjonell og bærekraftig byggforvaltning.

Mandat er avgrenset til vurdering opp mot bygningsdrift. Det vil si at vurdering av tilskudd til drift av den barnehagefaglige virksomheten ikke inngår i oppdraget.

Analysen er gjennomført på et prinsipielt nivå ut fra kompetanse om forvaltning, drift og vedlikehold av barnehagebygg, der finansieringsmodell er vurdert opp mot faglig anbefalte prinsipper for bygningsdrift, men også konkret normalt nødvendig økonomiske rammebetingelser for bærekraftig drift. Analyser er i tillegg fundert på tall fra SSB og KOSTRA, samt erfaringer fra PBL og deres medlemmer, herunder *barnehagemonitor.no* som kilde. Norconsult har ikke kartlagt eller analysert tilstand fysisk ut i bygningsmassen som del av dette oppdraget.

Det er ulike private barnehageaktører, i spennet mellom små foreldreide barnehager til store kommersielle aktører, både i eide og leide lokaler. Det presiseres at det ikke er en del av oppdraget å ta stilling til de ulike organisasjonsformene.

Premissnotatet sammenfatter funn, analyse og faglige anbefalinger i Norconsults oppdrag.

## 1.2 Prosess og organisering

Oppdraget er gjennomført som en prosess med følgende faser:



### FASE I: Oppstart

Mandat avklart i lag med oppdragsledelse fra PBL, og oppdrag, omfang og detaljering skissert i struktur for premissnotatet. Spesielt har det vært fokus på avgrensning av mandat til å gjelde faglig innspill om byggforvaltning og bærekraftige bygg som er relevant for tilskuddsmodell og barnehagedrift, men uten at

man går inn i diskusjonen om hvordan modell skal se ut. Dette for å holde avstand fra de ulike interessene og politikken i dette.

### FASE II: Kartlegging

Norconsults avdeling Byggforvaltning har ekspertise innen bygg- og eiendomsledelse, forvaltning av porteføljer og bærekraft i nye og eksisterende bygg. De har vært sentral i å bidra med kunnskapsbilde om byggforvaltning og bærekraftige bygg i kartleggingsfasen. I den grad en tilskuddsmodell direkte eller indirekte vil påvirke hvordan barnehagebygg forvaltes og driftes, har dette vært sentralt å synliggjøre.

PBL har valgt å ikke involvere seg i Norconsults arbeid, da premissnotatet skal være et nøytralt faglig innspill. PBL har bidratt med kunnskap om tilskuddsordningen private barnehager, samt noe statistikk for private barnehager, bl.a. relevante kostnader fra sine medlemmer.

Datafangst og kartlegging har foregått på et relativt overordnet nivå, da premissnotatet ikke er noen inngående analyse, men et kunnskapsbidrag innenfor tematikken.

### FASE III: Analyse

Norconsults avdeling Byggforvaltning har hatt regi også på denne fasen. I tillegg har Norconsults Skole- og barnehagegruppe bidratt. De jobber med planlegging, utredninger, strukturprosesser mv. for skole og barnehager. De besitter bred pedagogisk erfaring og planleggingskompetanse innenfor feltet. De har bidratt med innspill til analysene og konklusjonene.

Analyse har vært på et overordnet nivå. Det er ingen inngående analyse av alle sidene ved tilskuddsmodell for private barnehager. Analyse har vært orientert rundt målet om å se på om tilskuddsmodell i prinsippet bør innrettes på annet vis for å i større grad ivareta hensynet til en bærekraftig utvikling av bygg.

PBL har ikke vært involvert i analysefasen direkte, ut over å bidra med svar på spørsmål, erfaringer fra medlemsmassen, samt noe sparring i konkrete problemstillinger.

## 2 Dagens finansieringsmodell av bygningsdrift

### 2.1 Beskrivelse av finansieringsmodell

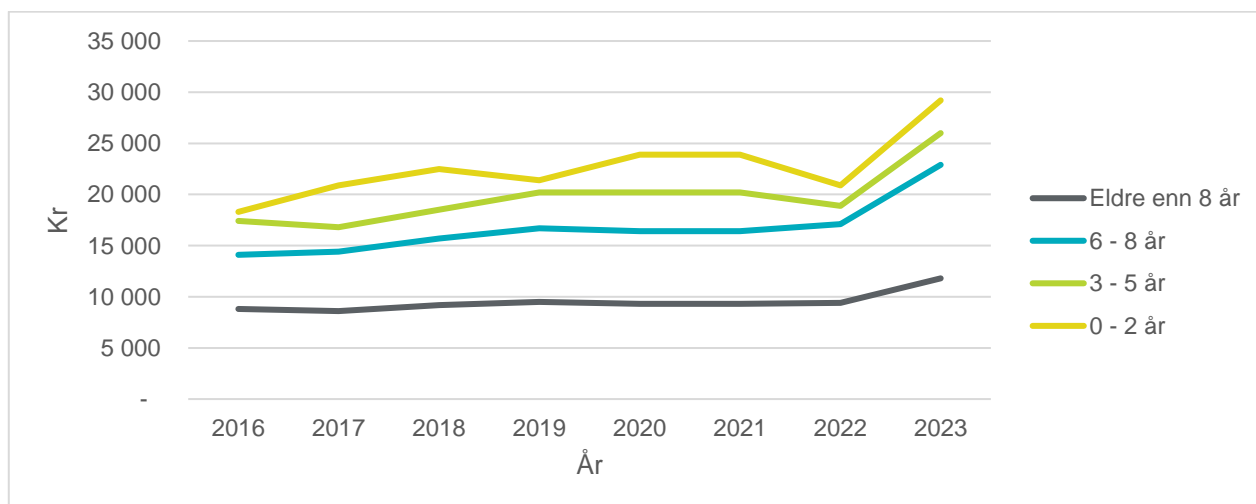
Finansieringsmodell for private barnehager er regulert gjennom *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager*. Barnehagetilskuddet finansieres av kommunenes frie inntekter (rammetilskuddet og skatteinntekter). Det er dermed kommunene som vedtar hvor mye de skal bruke på barnehager over sine kommunebudsjetter. Kommunene gir tilskudd til godkjente barnehager (private, fylkeskommunale og statlige), og intensjonen er at barnehagene skal behandles likeverdig ved tildeling av tilskudd.

Tilskuddsordningen er delt i et driftstilskudd og et kapitaltilskudd. Driftstilskuddet er tiltenkt driften av barnehagene og baserer seg på kommunens gjennomsnittlige kostnader i egne barnehager. Kapitaltilskuddet skal dekke rente- og avskrivningskostnadene til barnehagene og beregnes nasjonalt årlig og gis per heltidsplass. Kapitaltilskuddssatsene er differensiert basert på siste godkjenningsår til barnehagene.

Fra 2015 er grunnlaget for beregning av driftstilskuddssatsene endret fra kommunens budsjett til kommunens regnskap fra to år før tilskuddsåret. Endringen innebærer at driftstilskuddssatsene blir beregnet én gang per år, og intensjonen med endringen var at tilskuddsordningen skulle bli mer forutsigbar for de private barnehagene.

### 2.2 Utvikling av tilskuddssatser

Tilskuddssatsene har økt i takt med prisstigningen de siste årene. De nasjonale kapitaltilskuddene har økt med 34-62% i perioden 2016 til 2023, med ulik utvikling avhengig av godkjenningsåret til barnehagen, se Figur 1 under. Verdt å merke seg er at kapitaltilskuddet for de eldste byggene har vært tilnærmet uendret i lang tid og at de nyere byggene fikk en solid vekst i 2023.

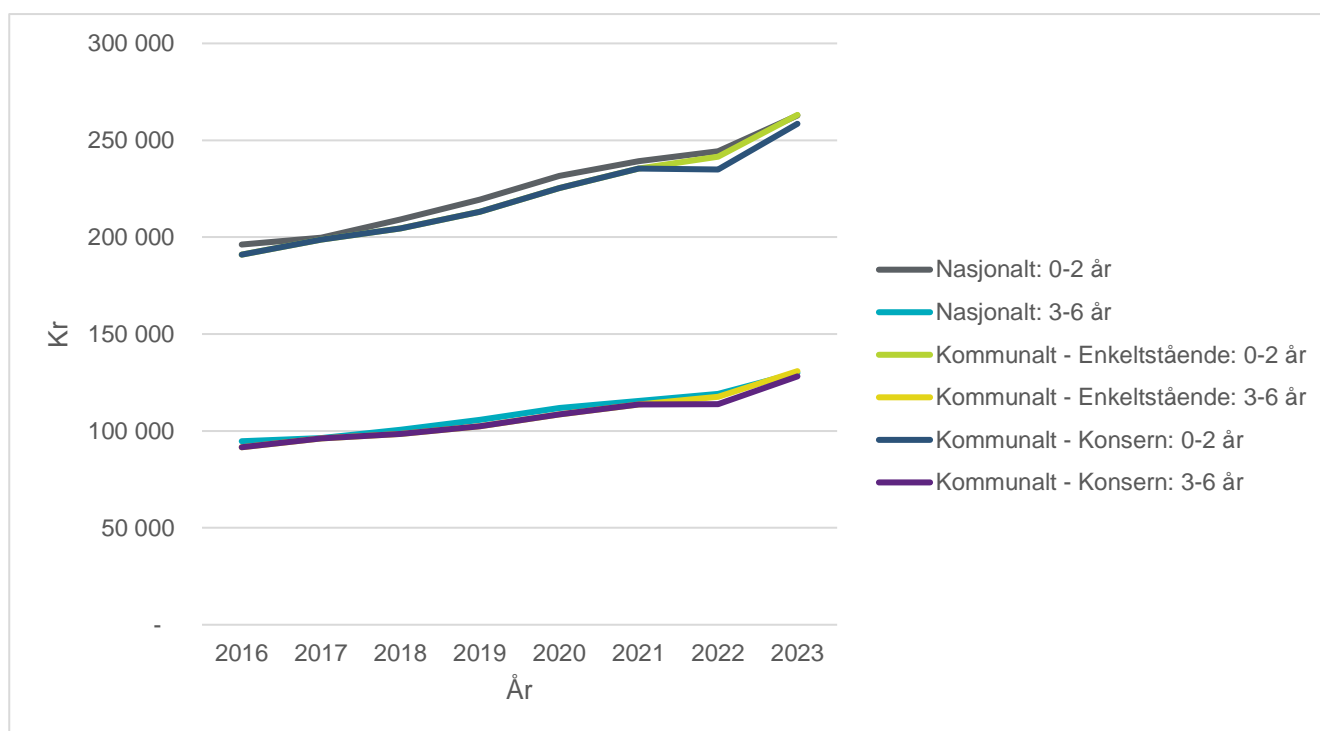


Figur 1: Kapitaltilskudd per heltidsplass (0-6 år), grafer per godkjenningsår. Kilde: Utdanningsdirektoratet

Driftstilskuddene har økt med 34-43% i perioden 2016 til 2023. Private barnehager i kommuner uten kommunale barnehager får tilskudd basert på nasjonale satser. Resten av de private barnehagene får tilskudd beregnet i hver kommune med ulike satser avhengig av om de er enkeltstående eller konsern. I



Figur 2 under er utviklingen for de nasjonale og gjennomsnittet av de kommunalt beregnede satsene vist sammen. En vesentlig andel av økningen skyldes økte personalkostnader i form av lønnsøkning.



Figur 2: Driftstilskudd til private barnehager, grafer per type tilskudd. Kilde: Utdanningsdirektoratet og PBL

Tabell 1 nedenfor viser utviklingen i levetidskostnad, altså kapital, forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling i samme periode. Fra 2016 til 2023 har estimerte årskostnader for en typisk barnehage med kostnader fra Norsk Prisbok økt med 47%. Sannsynligvis er økningen enda større, da vi vurderer angitt økning for bl.a. renhold som lavere enn reell. Dette er i denne fasen ikke sjekket og dokumentert nærmere, men basert på erfaring og skjønn.

Kapitaltilskudd for en ny barnehage sammenlignet med estimerte investeringskostnader i årskostnad viser relativt lik økning i perioden fra 2016 til 2023. Sammenligner man driftstilskuddet mot estimerte FDVU-kostnader i samme periode, har driftstilskuddet økt noe mer enn FDVU-kostnadene. Driftstilskuddet skiller ikke mellom bygnings- og barnehagedrift, og tallene kan derfor ikke sammenlignes direkte.

Tabell 1: Utvikling FDVU-kostnad. Kilde: Norsk Prisbok

Barnehage Årskostnad (Norsk Prisbok)	2016		2023		Prisstigning
	ÅK/m <sup>2</sup>	ÅK (total)	ÅK/m <sup>2</sup>	ÅK (total)	
1. Investerings-/prosjektkostnader	1 278	1 022 900	2 014	1 611 300	58 %
2. Forvaltningskostnader	70	56 400	77	61 400	9 %
3. Drift- og vedlikeholdskostnader	152	121 500	220	175 600	45 %
4. Utskiifting- og utviklingskostnader	241	192 700	377	301 700	57 %
5. Forsyningskostnader	168	134 400	201	161 000	20 %
6. Renholdskostnader	253	202 200	280	223 700	11 %
7. Service-/støttekostnad	-	-	-	-	
8. Virksomhetsspesifikke kostnader	-	-	-	-	
9. Verdi- og inntektselementer	-	-	-	-	
SUM	2 162	1 730 200	3 168	2 534 700	47 %

## 2.3 Vurdering av dagens modell

Dagens modell for tilskuddsordning er vurdert om den direkte eller indirekte påvirker muligheten til å drive bærekraftig utvikling av bygningsmassen og skape barnehager med god kvalitet. Dagens modell har flere elementer som kan påvirke dette, delvis i negativ retning.

Beskrivelse er basert på bygg- og eiendomsfaglige vurderinger, samt erfaringsinnspill fra PBL og PBL's medlemsmasse. I de påfølgende underkapitlene trekkes noen sentrale elementer frem.

### 2.3.1 Kapitaltilskudd - reduseres med byggets alder

Kapitaltilskuddet ble opprettet for å dekke rente- og avskrivingskostnader for barnehager som eier egne bygg. Tilskuddene reduseres derfor etter hvert som gjelden nedbetales. I dag er det stadig flere barnehager som leier privat eller leier av det offentlige, med leiekostnader som øker årlig. Det er en situasjon som ikke gjenspeiler en tilskuddsmodell som forutsetter at kapitalkostnadene reduseres, slik ordningen var tiltenkt. Ordningen kan derfor synes å være utdatert. Tabellen under viser kapitaltilskudd-satsene for 2023.

Tabell 2: Satser for kapitaltilskudd 2023.

Godkjenningsår	Kroner per heltidsplass
2014 eller tidligere	kr 11 800
2015-2017	kr 22 900
2018-2020	kr 26 000
2021-2023	kr 29 200

Kapitaltilskuddet beregnes nasjonalt årlig (utført av Telemarksforskning og Samfunnsøkonomisk analyse (SØA)). Årsaken til halveringen i tilskudd fra godkjenningsår 2015 til 2014 skyldes statistikk fra Husbanken som benyttes i beregningene. Husbanken hadde en egen ordning med lån til bygging av barnehager som ble avsluttet fra og med 2021. Som påpekt i kapittel 2.2 ser det også ut til at kapitaltilskuddet ikke øker i samme takt som de reelle kostnadene, avhengig av godkjenningsår.

Etter flertallet på Stortinget for barnehageforliket i 2003 fikk barnehagesektoren et løft, og i tiden som fulgte ble det bygget svært mange barnehager i landet. Denne bygningsmassen eldes, og behovet for nye barnehager er ikke like stort som det var ved årtusenskiftet. Ifølge tall fra PBL er det i dag 85-90% av landets barnehager som har den laveste tilskuddssatsen.

Kapitalkostnadsbelastning i et bygg avhenger av flere elementer, bl.a. om bygget er «nedbetalt», om man har lånefinansiering, og om det er annuitetslån eller serielån. En anerkjent metode er å bruke prinsipp fra NS 3454 Levetidskostnader, der alle FDVU-kostnader inkludert kapitalkostnad, framstilles som en fast årskostnad over analyseperioden/levetida. Dette kan være et prinsipp å se nærmere på som grunnlag for bygningsrelatert tilskuddselement.

### **2.3.2 Driftstilskudd – ikke skilt på bygg og virksomhet**

Driftstilskuddet er basert på kommunens gjennomsnittlige kostnader i egne tilsvarende barnehager. Det gis et samlet tilskudd uten å skille mellom kostnader til bygg og virksomhet. Flere kommuner har lave FDVU-budsjetter som slår direkte ut på tilskuddene som deles ut, se tall fra KOSTRA under pkt. 2.3.4. Lave budsjetter og manglende utført vedlikehold og utvikling i kommunale barnehager vil ha som indirekte konsekvens, at også private barnehager blir underbudsjettet, noe som går ut over drift av barnehage og bygg, noe som egentlig er strid med lovverket.

Hvis man skal ha en modell som spesifiserer tilskudd opp mot bygningsdrift, bør man se på en løsning som sikrer en bærekraftig forvaltning av barnehagebyggene, med øremerket tilskudd til FDVU som baserer seg på standard livssyklus-kostnadsberegninger basert på Norsk Prisbok eller tilsvarende.

Kommunens kostnader egner seg bedre som utgangspunkt for beregning av tilskudd til driften av virksomheten, der personalkostnader utgjør den største andelen.

### **2.3.3 Tilskudd til pensjons- og administrasjonskostnader**

Driftstilskuddet baserer seg på kommunens gjennomsnittlige kostnader, men fratrukket kommunale barnehagers administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter, jfr. forskriftens § 3, 1. ledd. Kommunene skal til erstatning gi sjablongbaserte påslag til henholdsvis pensjonsutgifter og administrasjonsutgifter.

Nasjonale kapitaltilskuddssatser og sjablongbasert finansiering av pensjon og administrasjon innebærer ifølge PBL at dagens finansieringsmodell ikke er innrettet for å gi 100 % likebehandling (krone for krone). Dette er ikke analysert nærmere i dette oppdraget.

### **2.3.4 Tilskudd priggitt hvilken kommune man tilhører**

Kommunale bygg og private bygg er ikke nødvendigvis i samme fase i sin livssyklus, og vil følgelig ha ulike behov på ulike tidspunkt med tanke på vedlikehold. Dagens modell fanger ikke opp disse forskjellene.

Tilskudd vil også avhenge av kommunens eiendomsstrategi og vedlikeholds nivå, da det er stor variasjon i kommunenes fokus på å løpende ivareta kommunale barnehagebygg. Om kommunale barnehager driftes godt eller dårlig er styrende for tilskuddene som deles ut. Dette vil kunne påvirke om de private barnehagene blir i stand til å løpende ivareta sine barnehagebygg.

Finansieringsmodellen inneholder til dels krevende beregninger som gir rom for feil i hver enkelt kommune. PBL påpeker feil i beregningene i 40-60 prosent av kommunene hvert år. Det meste blir rettet opp, men enkelte tvister om vedtak eller forskjellsbehandling når også rettsvesenet. Konfliktnivået bør reduseres. Det kan følgelig være hensiktsmessig med en forenklet modell ved en eventuell fornying av ordningen.

### **2.3.5 Kommuneregnskap og KOSTRA som grunnlag**

(KOSTRA - KOMMune-STat-RApportering for tall for ulike tjenesteområder). Prinsippet med beregningsgrunnlag basert på regnskap og KOSTRA-tall er vurdert her. Dette er ingen inngående analyse av KOSTRA eller juridisk vurdering KOSTRA- forskriften, men en vurdering basert på erfaringer.

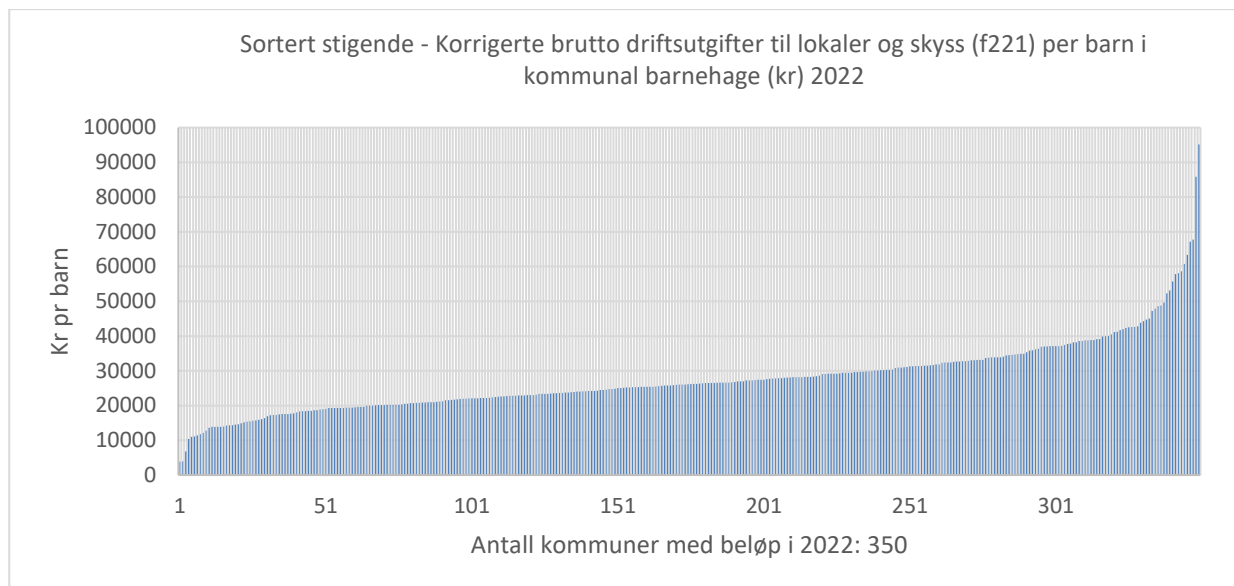
Mange kommuner kostnadsfører ikke iht. definisjonene av FDVU-kostnader, og rapportering i KOSTRA blir ikke entydig. Eksempelvis føres vedlikehold gjerne som investering i prosjekter. Dette henger sammen med kommunenes vedlikeholdsstrategi, der det er stor variasjon i om man driver forsvarlig planlagt forebyggende vedlikehold, eller i stedet velger å reinvestere når behovet er blitt stort nok. Kostnad kommer da som investering. Minner også om at manglende skille mellom drift og investering kan være i strid med Kommune-lovens § 14-9. Personalkostnad til drift og løpende vedlikehold (vaktmestertjeneste) er et annet eksempel, som erfaringsvis føres på ulikt vis, bl.a. avhengig av hvordan kommunen er organisert.

Så er det også slik at dagens regelverk ikke peker på en spesifikk KOSTRA-funksjon, men sier at ordinære driftskostnader (til bygg i dette tilfellet) skal tas med uavhengig av hvor i regnskapet/KOSTRA utgiften er ført. En utfordring er likevel at mange kommuner har manglende fokus på FDVU og manglende kontroll på FDVU-kostnadene. Det er generelt også manglende kontroll på om alle kostnader er med i tilskuddsberegningen. Dette gir et for dårlig beregningsgrunnlag.

Kommunale bygg består av mange ulike bygg med ulik standard. Dette påvirker også beregningsgrunnlaget.

Generelt er dette kilder til feil bilde av reell kostnad, og kvaliteten i beregningsgrunnlaget blir følgelig unøyaktig og varierende og i verste fall direkte feil.

KOSTRA-tall for 2022, *Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 221 (lokaler og skyss) per barn i kommunale barnehager, er vist i figurer nedenfor*. Rapporterte tall viser stor spredning mellom de ulike kommunene. Under forutsetning om at det er KOSTRA-tallene som ligger til grunn for tilskuddsberegningene uten alt for store korrigeringer, samt at strøm, renhold etc. ligger på omtrent samme nivå pr. barn i de ulike kommunene, så indikerer dette at kostnader til bygg som f.eks. vedlikehold, varierer betydelig fra kommune til kommune.



Figur 3: Brutto driftsutgifter pr barn - sortert. Kilde: KOSTRA

Figur ovenfor viser variasjon i rapportert brutto driftsutgift fra 3 800 – 95 000 kr pr barn, noe som vurderes som usannsynlig stor variasjon. Forutsatt at vi eliminerer feilrapporteringer og de største avvikene ved å ta vekk de 10 % laveste og høyeste tallene, har man likevel en variasjon på 17 000 – 40 000 kr pr barn, dvs. opp til 235 % forskjell. Dette er utslag som ligger høyere enn normal forventet variasjon i nivå på FDVU-kostnader i barnehager.

Dette sannsynliggjør manglende ensartet rapportering og dermed også manglende kvalitet i innrapporterte tall i KOSTRA. Dette gir svakheter i egnetheten for KOSTRA som beregningsgrunnlag.

### 2.3.6 Ivaretagelse leide bygg

En stor andel av sektoren leier barnehagebygg. Her er det to hovedprinsipp:

- Leiekontrakter inkludert FDVU-tjenester
- «Bare-house»-avtaler

I kontrakter der byggeier har vesentlig ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling, reguleres vesentlig del av barnehagens FDVU-kostnad inkludert i husleie. Husleie skal normalt også dekke byggeiers kapitalkostnad.

Kapitaltilskuddet er innrettet slik at det nedtrappes med barnehagens alder. Dette kan representere en logisk brist i leide bygg. Husleie går ikke ned med byggets alder, forutsatt oppretthold kvalitet – i normalsituasjonen foretas det årlige indeksjusteringer hvor leieprisen tvert imot øker hvert år.

Det anses lite hensiktsmessig med en tilskuddsmodell som skiller på kapitalkostnad og driftskostnad i leide bygg etter første prinsipp, all den tid dette normalt inngår i en samlet husleie, der huseier som tredjeperson disponerer leieinntekt etter eget ønske, uansett tilskuddsordning. Det er vanskelig å se hvordan man gjennom tilskuddsordningen kan skape incentiv for utleier mht. bygningsdrift. Her må man ev. etablere bedre kvalitetskrav og tilsynsordning, i tillegg til å stole på seriositet og at krav og retningslinjer etterleveres.

Så er det ifølge PBL slik at en vesentlig andel av leiekontraktene er "bare-house"-avtaler. Det vil si at en større del av ansvar for FDVU ligger hos leietaker. Dette er en følge av regler for merverdiavgifts-kompensasjon, da utleie til privat barnehagedrift ikke gir rett til mva-fradrag. Det vil si at leietaker i disse avtalene, betaler FDVU-kostnader direkte. Her er det imidlertid et skille mellom byggeiers ansvar for bygningsmessig vedlikehold og utvikling, og de løpende FDVU-kostnadene til leietaker. Mva-problematikk er ikke drøftet nærmere i dette notatet.

Det at drift av virksomhet og drift av bygg inngår i samme tilskuddselement, gjenspeiler heller ikke naturlig kostnadsføring i leide bygg. Samlet sett vurderes dagens tilskuddsmodell som lite tilpasset barnehager i leide bygg.

### **2.3.7 Pedagogisk funksjonalitet**

Dagens tilskuddsordning innehar ikke et incentiv til økt fokus på den pedagogiske funksjonaliteten. Det er ikke bygget som er i fokus, men et kapitaltilskudd pr. barn, uavhengig av byggets kvaliteter og utnyttelsesgrad. Denne problemstillingen blir drøftet i kapittel 3.2.4.

## 3 Drøfting ny modell

### 3.1 Myndighetenes egne krav til barnehager og byggforvaltning

Myndighetene har laget relevante forskrifter/krav, retningslinjer og politiske føringer for hvordan bygg skal forvaltes og barn og ansatte skal ivaretas. Dette er førende også for drift av private barnehager, uansett tilskuddsordning.

I dette kapitlet er det redegjort kort for et utvalg av relevante hjemler.

#### 3.1.1 NoU 2004:2012 *Velholdte bygninger gir mer til alle*

NoU 2004:2012 *Velholdte bygninger gir mer til alle* er «veikartet» for hvordan norske myndighetene mener bygg skal forvaltes. Kommuner skal ha følgende på plass:

- Vedtatte politiske mål for eiendomsforvaltningen
- Hensiktsmessig organisering
- Rasjonelt styringssystem
- Riktige økonomiske rammebetingelser
- Lovpålagte krav overfor eier og bruker er ivaretatt
- Tilfredsstillende brukerbehov
- Effektiv arealutnyttelse
- Godt verdibevarende vedlikehold
- Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning

Prinsippene er faglig solide og brukes også av rådgiver- og eiendomsbransjen.

Det anses som en selvfølge at myndighetenes finansieringsordninger, herunder finansiering av private barnehager, gir rammebetingelser som muliggjør å etterleve disse prinsippene som myndighetene selv har definert. Det bør være fundamentet.

#### 3.1.2 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)*

Kommunene som skal sikre barnehagetilbud, skal etterleve *Kommuneloven* med hensyn til bærekraftig styring og forvaltning. Her har Kommunerevisjonen økt sitt fokus også på byggforvaltningen, der kommunene blir revidert opp mot prinsippene i NoU 2004:2012 (se forrige kapittel), og får avvik og krav om tiltak hvis dette ikke etterleves.

Innretning og beregning av tilskudd til private barnehager skal gjenspeile føringer i *Kommuneloven*.

#### 3.1.3 *Ny forskrift for miljø og helse i barnehager og skoler 2023*

Fra 1. juli 2023 ble forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. opprinnelig fra 1996 erstattet med Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Forskriftens formål er «å bidra til at miljøet i barnehager, på skoler, skolefritidsordninger og leksehjelpordninger fremmer barns og elevers helse, trivsel, lek og læring, samt at sykdom, skade og alvorlige hendelser forebygges» (lovdata.no).

Forskriften stiller krav til at det fysiske miljøet skal være forsvarlig iht. faglige normer og at virksomhetens eier stiller til rådighet ressurser for å oppfylle disse. Forskriften stiller krav til vurdering av:

- Beliggenhet
- Inneklima
- Lysforhold
- Lydforhold
- måltider og spisetid
- drikkevann
- sanitære anlegg
- rengjøring og avfallshåndtering
- smittevern
- beredskap, førstehjelp og sikkerhetsutstyr.

I forskriftens §16 stilles det krav til at «*virksomheten skal ha en oppdatert og langsiktig vedlikeholdsplan som sikrer at virksomhetens lokaler og uteområder vedlikeholdes på en helsemessig tilfredsstillende måte*».

### 3.1.4 Barnehageloven

Lov om barnehager (barnehageloven) regulerer barnehagens virksomhet, og er retningsgivende for den daglige driften, og for den pedagogiske tilretteleggingen. Den regulerer blant annet krav til bemanning, samt gjennom godkjenning fastsetter barnehagens innendørs leke- og oppholdsareal (LOA). Kunnskapsdepartementet har en veiledende arealnorm for areal per barn.

Kommunen er barnehagemyndighet som godkjenner barnehager etter vurdering av en barnehages egnethet etter formål og innhold, herunder vilkår for antall barn, barnas alder og oppholdstid. Kommunen skal i tillegg føre tilsyn som påser at drift er iht. loven med forskrift. Loven sier også at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager.

Utdanningsdirektoratet er tilsynsmyndighet mht. private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

### 3.1.5 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven setter krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det er derfor nødvendig å dimensjonere areal i alle funksjoner opp mot de arbeidsprosessene som skal foregå der. I tillegg er det spesifikke krav til faste kontorarbeidsplasser og personalgarderober.

Krav til universell utforming (UU) gir føringer for krav til rom som sikrer plass og funksjonalitet til deltakelse uavhengig av funksjonsnivå. Det er spesielt viktig å vektlegge;

- Dimensjonering av inngangspartier, trafikkareal, lagring, møblering osv.
- Innvendig kvalitet og organisering som forebygger mobbing og overgrep
- Utforming som sikrer evakuering for alle brukere
- Tilgang til leke- og oppholdsareal på like vilkår

### 3.1.6 Forslag til revidert bygningsenergidirektiv

Forslag til revidert Bygningsenergidirektiv vil påvirke nye og eksisterende bygg i vesentlig grad kommende år. Her er noen stikkord fra forslag til revisjon:

- Ny definisjon av *nullutslippsbygg* (ZEB) og *nær-null-energibygg* (NZEB).



- Virkeområdet utvides til å omfatte reduksjon av klimagassutslipp med mål om å oppnå en utslippsfri bygningsmasse (nullutslippsbygg) i EU i 2050.
- Definisjoner av *dyp (total)*, *trinnvis dyp* og *større rehabilitering*. Dyp rehabilitering betyr en rehabilitering som endrer en bygning eller en bygningsenhet a) før 1. januar 2030, til et nær-null-energibygg; b) fra 1. januar 2030, til et nullutslippsbygg.
- Definisjon av *minimum energiytelseskrav (MEPS)*. Minste energiytelseskrav er regler som krever at en eksisterende bygning har- eller oppnår minstekravene for energiytelse som er satt. Kravene kan gjøres gjeldende for hele eller deler av bygningsmassen.
- Krav til nye bygninger: I artikkel 7 foreslås det at alle nye bygg skal være nullutslippsbygg (ZEB) innen 2030. Det samme kravet gjelder fra 2027 for nybygg brukt eller eid av offentlige myndigheter. Frem til 2027 skal alle nye bygg være nær-nullenergibygg (NZE)
- Energiklasser skal revideres og harmoniseres slik at klasse A kun består av utslippsfrie bygg, mens G blir de 15 prosent verste byggene i det aktuelle landet.
- Bygg som gjennomfører en større renovering fra 2033 må ha solceller på taket, dersom det er teknisk og økonomisk mulig.
- Alle nye bygg må utstyres med solceller innen 2028, dersom det er teknisk og økonomisk mulig.
- Handlingsplanen for rehabilitering har som mål å fremme rehabilitering av bygningsmassen for å oppnå en høyt energieffektiv bygningsmasse med null utslipp innen 2050.

Forutsatt at en tilskuddordning skal inneholde tilskuddselementer opp mot bygningsdrift, bør en framtidsrettet tilskuddsordning for private barnehager innrettes slik den tar opp i seg formål og konkrete føringer i kommende revidert Bygningsenergidirektiv.

### 3.1.7 Plan- og bygningsloven og Byggeforskrift TEK17

Bærekraftig utvikling og ressursforvaltning står som hovedpilar i formålsparagrafen i Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Det er også en rekke tema og enkeltparagrafer som stiller krav om bærekraftig ressursbruk og forvaltning av bygg i livssyklusperspektivet.

Det er også sterkt økende fokus på renovering og ombruk i stedet for riving og nybygg, bl.a. i revisjon av TEK 17 pr 1. juli 2022: § 9-7 krav om ombrukskartlegging ved søknadspliktige tiltak.

Tilskuddsmodell bør gjenspeile og gi incentiver i tråd med formålet i dette lovverket. Tilskuddsmodell for private barnehager bør dessuten gjenspeile at eldre bygg ikke «straffes» på grunn av alder i seg selv, såfremt kvaliteter som barnehagebygg er til stede. Lovverket gjelder selvfølgelig uansett tilskuddsmodell.

### 3.1.8 Lov om offentlige anskaffelser

Det å sikre barnehagedekning i en kommune ved å gi tilskudd til private barnehager, bør kunne følge formål gitt i Lov om offentlig anskaffelse, selv om dette juridisk ikke «henger sammen». Lov om offentlige anskaffelser stiller krav om vektlegging av miljøbelastning og livssyklusperspektiv.

Tilskuddsmodell bør ha samme perspektivet.

### 3.1.9 Faglige standarder

Det er en rekke fagstandarder innen bygg og byggforvaltning som er relevant. En ikke uttømmende liste:

- NS-EN ISO 41001:2018 Fasilitetsstyring (FM)- Ledelsessystemer
- NS-EN ISO 41018:2022 Fasilitetsstyring (FM) – Utvikling av en FM -policy
- NS 3424:2012 Tilstandsanalyse av byggverk – Innhold og gjennomføring
- NS-EN 16627:2015 Bærekraftige byggverk - Vurdering av bygningers økonomiske prestasjon - Beregningsmetoder

De faglige standardene gjelder uansett tilskuddsmodell. I den grad modell skal relateres til bygningsdrift, er disse relevante å se på.

## 3.2 Anbefalte faglige hensyn – byggforvaltning

### 3.2.1 *Fundament: - Bærekraftig byggforvaltning*

Hvis tilskuddsordning skal være relatert til både barnehagedrift og bygningsdrift, må man søke en modell som gir incentiver til den bygningsforvaltningen man ønsker.

Alle ønsker en bærekraftig utvikling i samfunnet. Kommuner er pålagt å forvalte bærekraftig, jmf forrige kapittel. Samfunnet skal over i sirkulærøkonomi, ta vare på det som er bygd i større grad enn å rive. Bærekraftig byggforvaltning er fundament også for tilskuddsmodell for private barnehager. Modell må innrettes slik at den bidrar til gode bygg, bærekraftig vedlikehold og ombruk, godt inneklima og minimal miljøbelastning i et levetidsperspektiv. Stikkord er:

1. Arealeffektivitet
2. Energibruk
3. Ombruk og materialvalg
4. Nasjonale klimamål

Dette er utfordrende å gjenspeile i en tilskuddsmodell. En løsning kan være å se på en måte å premiere bærekraftige løsninger.

Et arealbasert tilskudd må avveies om det skal baseres på bruttoareal (BTA), nettoareal (NTA), bruksareal BRA eller Lek-og-oppholdsareal (LOA). Godkjent leke- og oppholdsareal (LOA) er en kjent størrelse i alle barnehager, og kan tenkes å være dimensjonerende for et tilskudd. Dette kan bidra til å skape et incentiv til arealeffektive bygg.

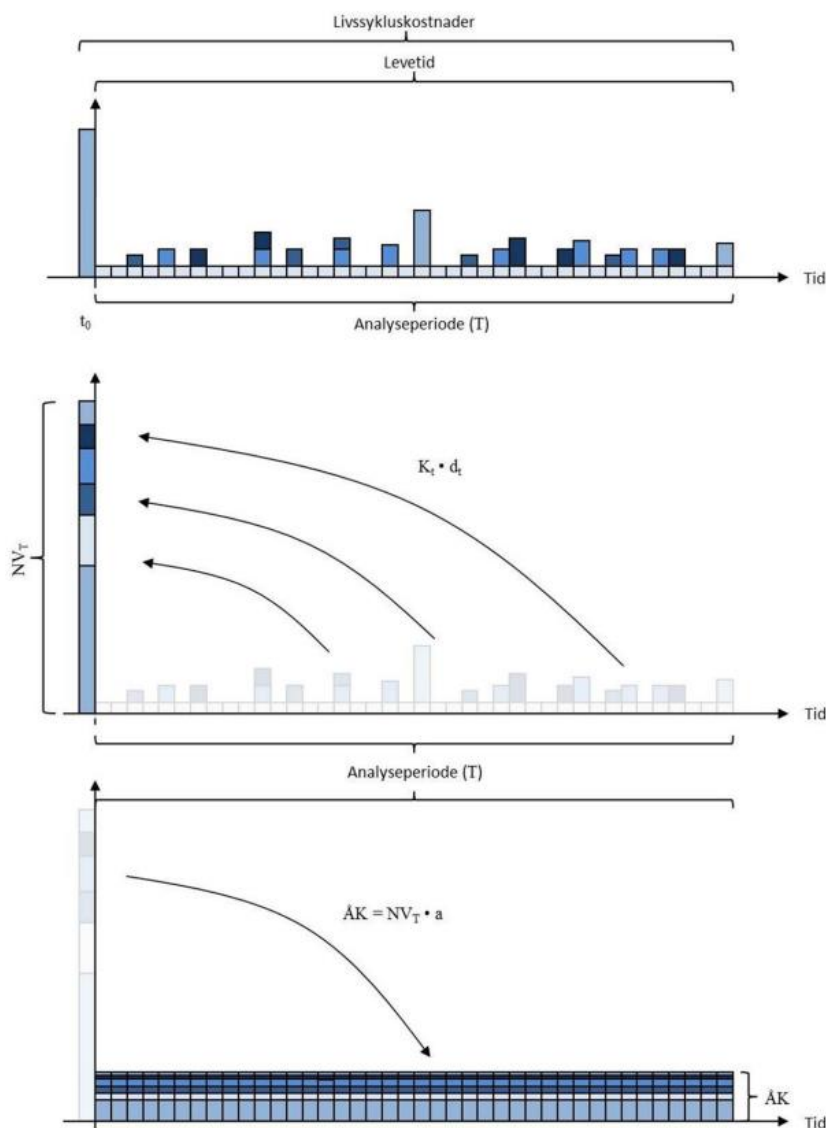
Fra en bygningsforvalters perspektiv, er FDVU-kostnader i stor grad relatert til bygningsmassens BTA. Eksisterende bygg har ofte en lavere utnyttelsesgrad sett i forhold til nye bygg. Et tilskudd basert på LOA kan derfor stimulere til mindre renovering og ombruk av eksisterende bygningsmasse, og mer nybygg der arealeffektiviteten er optimalisert. Dette bør samtidig ses i sammenheng med bygningsmassens tilpasningsdyktighet og egnethet som barnehage, som pekt på i dette notatet. Et alternativ kan være å dele opp et FDVU-tilskudd, ett basert på LOA og ett for annet areal, men da blir tilskuddsmodell ytterligere kompleks.

Et viktig premiss ved arealtilskudd er knyttet til et riktig beregnet areal, ut fra de premissene som blir gitt. Dette gir behov for kontroll og oppfølging.

### 3.2.2 Bruk anerkjente prinsipper: Livssyklus kostnad

Livssyklus kostnaden for et bygg omfatter alle kostnader knyttet til bygging, driftsfase og avhending. Standarden NS 3454:2013 Livssyklus kostnader for byggverk - Prinsipper og klassifisering angir metodikk og kostnadsoppstilling for kalkulasjon av livssyklus kostnader for bygninger. Denne er fra 7. september 2023 erstattet med NS-EN 16627:2015 Bærekraftige byggverk - Vurdering av bygningers økonomiske prestasjon - Beregningsmetoder, men formålet i denne sammenhengen er det samme. I korte trekk går beregningsmetodikken ut på at alle kostnader som påløper på ulike tidspunkt i analyseperioden diskonteres til en nåverdi, og deretter omregnes til en årskostnad, se illustrasjon i Figur 4.

Standarden angir hvor de ulike kostnads- og inntekstpostene skal føres, basert på når de forekommer og hvilken type kostnads-/inntekstpost det er. Metodikken er anerkjent som dekkende og sammenfallende med de faktiske kostnadsposter som skal finansieres, og bidrar til å belyse totaløkonomien i et livssyklus perspektiv. I denne bør det legges til grunn et kostnadsnivå som gjenspeiler de faktiske markedskostnadene. Det finnes flere kostnadsdatabaser for dette, f.eks. Norsk prisbok eller andre.

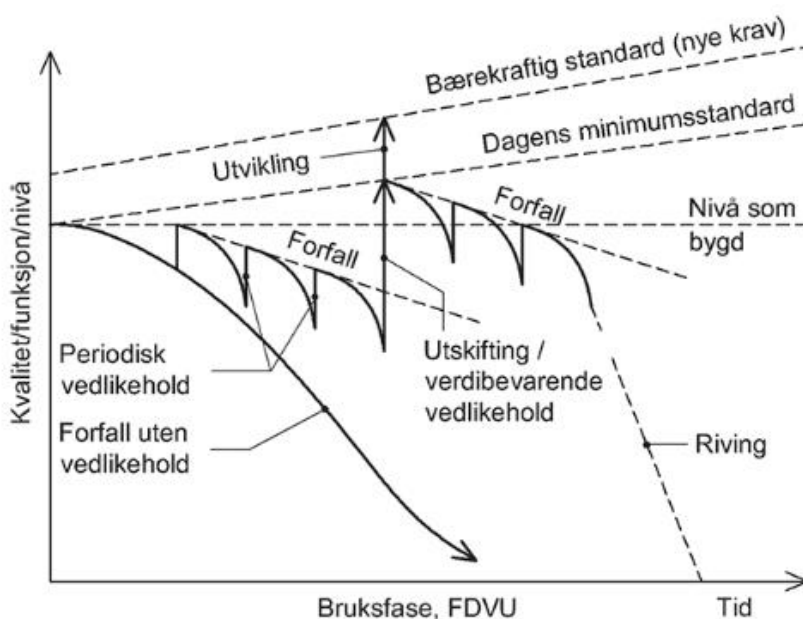


Figur 4: Metodikk for beregning nåverdi (NVT) og årskostnad (ÅK) (Kilde: NS 3454:2013)

### 3.2.3 Valg av ambisjonsnivå for vedlikehold av bygg

Byggets kvalitet endres over tid. Riktig valg av vedlikeholdsnivå og ambisjon om en bærekraftig utvikling av bygget, vil være med på å definere opplevd kvalitet i lokalene, driftskostnader, klimagassutslipp, levetid og verdiutvikling.

En forenklet modell som viser kvalitetsforringelsen av bygget over tid, avhengig av valgt ambisjonsnivå, er vist i figur nedenfor:



Figur 5: Prinsipp-skisse for alternative ambisjoner i bygningsmassen (Sintef Byggforsk 600.004)

**Nivå 0 - Forfall uten vedlikehold:** vil føre til forringelse av kvaliteten. Samtidig vil nye krav og behov gjøre seg gjeldende og behovet for å utvikle bygningsmassen melder seg. (0- nivået)

**Nivå 1 – Periodisk vedlikehold:** funksjonaliteten forringes likevel pga. endrede krav og behov som fører til behov for større utskiftninger og ombygginger.

**Nivå 2 – Verdibevarende vedlikehold:** periodisk forebyggende vedlikehold inkludert periodisk utskifting av bygningskomponenter opp til dagens standard. Gir forbedring av kvalitet og positiv verdiutvikling av bygget.

**Nivå 3 – Bærekraftig vedlikehold:** bygget utvikles mht. fremtidige krav og iht. standard som ivaretar sosial-, miljømessig- og økonomi bærekraft

Legges myndighetenes føringer om bærekraftig byggforvaltning til grunn, må tilskuddsmodell og økonomiske rammer for private barnehager, også legge til rette for at denne ambisjonen er mulig. En definisjon i bunn for tilskuddsmodell vil i seg selv skape felles forståelse for ønsket nivå, der man unngår modell der det er opp til den enkelte kommune å «velge kvalitet».

### 3.2.4 Pedagogisk egnethet og tilpasningsdyktige barnehagebygg

Uavhengig av tilskuddsordning skal de nasjonale føringene for barnehager ligge til grunn for å i det hele tatt være tilskuddsberettiget.

En pedagogisk funksjonell barnehage har en balanse mellom barnehagens leke- og oppholdsareal, støtteareal og personalareal som er i henhold til godkjente plasser. Vurdering av dimensjonering og bygget som pedagogisk formålsbygg med krav og rammer bør derfor ligge til grunn - dersom det skal øremerkes midler til FDVU. Som et eksempel: en privat barnehage har godkjenning til å drive i et gammelt skolebygg. Deler av bygget er tilpasset drift, mens hele bygget trenger oppvarming og vedlikehold. Logisk sammenheng i tilskuddselementene blir da viktig, da forholdet mellom de funksjonelle pedagogiske arealene og totalt bruttoareal vil i stor grad variere fra en barnehage til en annen. Driftstilskudd virksomhetsdrift vil ha et langt mindre relevant areal enn driftstilskudd bygningsdrift, som henger sammen med bruttoareal (BTA).

Dagens barnehagebygg er i ulik grad egnet for pedagogisk virksomhet. Det er stor forskjell i hvordan barnehagebygg er utformet, blant annet med bakgrunn i når de ble etablert. Man ser eksempler der det er gjort formålsendringer av bygg som verken er driftseffektive eller pedagogisk funksjonelle. I eldre bygg mangler ofte rom og funksjoner som er forutsetninger for pedagogisk funksjonelle barnehager.

Barnehagevirksomhet i et bygg er i kontinuerlig endring. Barnetall varierer, pedagogikk, bemannings- og fasilitetskrav endres, og den teknologiske utviklingen går raskt. For å ivareta framtidige endringsbehov er egnethet og tilpasningsdyktighet i bygningsmasse og arealer viktig.

Det er ikke automatikk i at en helt ny barnehage eller en totalrenovert barnehage, har kvaliteter til å ivareta endringsbehov som kommer.

Stikkord for egnethet og tilpasningsdyktighet:

- Konstruksjon og bærestruktur som er fleksibel for endringer og nye krav
- Fleksibel planløsning og disponering av rom
- Tilstrekkelige etasjehøyder for tekniske føringsveger
- Flexibilitet i tekniske installasjoner
- Tilrettelagt for tilbygg/påbygg
- Elastisitet i tomt

På den ene siden er krav til bygg og anlegg en teknisk kvalitet, på den andre siden er organisering og bruk av bygget en pedagogisk kvalitet.

Fysisk design, inventar og utstyr og pedagogisk funksjonalitet henger sammen, I pedagogisk terminologi beskrives det fysiske læringsmiljøet ofte som den tredje pedagogen. Med dette menes at rom- og funksjoner er en bidragsyter til utvikling av lek, læring og relasjonsbygging. Sammenhengen og samspill mellom bygg, inventar og utstyr og pedagogikk er sånn sett en essensiell dimensjon i kvalitetsutviklingen. I et pedagogisk funksjonelt barnehageanlegg er lekesoner, lagring, lagt til rette for barns medvirkning og mulighet for utforskning og selvhjelpenhet er vektlagt. I tillegg er estetiske inntrykk planlagt med tanke på barns utvikling og åpenhet for sanser.

Eksempler på utforming/design som styrker pedagogisk funksjonalitet:

1. Tydelige lekesoner med tilgjengelig materiale og plass til å utvikle lek
2. Gulvplass, lekekroker og soner som er tilgjengelig der barn er
3. Effektiv nærlagring, orden og system som reduserer arbeid for personale og som legger til rette for barns medvirkning

4. Transparens mellom rom. Løsningene bidrar til oversikt, innsyn, utsyn og variasjon inne og fra innsiden og ut. Synlig praksis som bidrar til inspirasjon, læring og gode profesjonsfellesskap
5. Ulike nivåer, lekemøblering som skaper en variasjon (topografi) som kan brukes i lek (eks nisjer, kroker, vinduskarmer, miniamfier etc)
6. Møbler som ikke dominerer inntrykket i rommet (lave stoler, bord, små kosekroker fremfor lange benker, tripp-trapp-stoler, benker og sofaer)
7. Møteplasser i og mellom avdelinger som er tilrettelagt for felles opplevelser og inntrykk (eks, sitteplasser med tilgang til bilder, bøker, film, musikk o.l.)
8. Egne steder til utstilling av barnas arbeid og pedagogisk dokumentasjon
9. Egnede arbeidsstasjoner, der personalet kan oppbevare nødvendig utstyr og tilrettelegge for aktivitet

### 3.2.5 Ivareta variasjon i eierforhold og struktur

Private barnehager består av flere variasjoner av type selskap, organisering og eierforhold. Dette er gjengitt i tidligere kapitler.

Her vil det kunne være ulik motivasjon og ambisjon for å vedlikeholde og utvikle bygget. Prinsipielt vil en tilnærming der tilskudd har en beregningsnøkkel opp mot årskostnad for FDVU-kostnader inkludert kapitalkostnader iht. NS 3454, være relevant for begge. Som eier er disse kostnadene reelle i årlige budsjetter, mens man som leietaker må budsjettere for husleie som skal finansiere disse kostnadene. Prinsippet vil være egnet også for bare-house-avtaler. Økende andel barnehager i leide bygg, der også trend ifølge PBL, er økt andel «bare-house»-kontrakter, må ivaretas.

Barnehagedekningen varierer fra kommune til kommune, og følgelig er det ulikt behov for barnehageplasser som «serves» av private barnehager. Tall fra SSB, 2021 viser at det i antall er noe flere private enn offentlige barnehager. Andelen private barnehager er høyest i kommuner over 10 000 innbyggere, mens andelen i kommuner under 10 000 innbyggere har et tydelig flertall av offentlige barnehager. Utviklingen viser at det blir færre og større barnehager, hovedsakelig på bekostning av de minste barnehagene (udir).

### 3.3 Mulige prinsipper for finansieringsmodell

Valg av tilskuddsmodell til private barnehager er i stor grad en politisk beslutning. Dette gjelder både formål, innretning og eventuelle incentiver, men også nivå og støtteandel. Så må man også være realistisk med hensyn til i hvor stor grad en tilskuddsmodell vil kunne være tilstrekkelig incentiv for bærekraftig byggforvaltning, og faktisk utgjøre en forskjell.

Man må uansett modell, forutsette at bemannings-/pedagognormer, arealnormer, rammeplan m.v for barnehagedrift, samt tekniske- og funksjonelle krav til bygningsmasse, etterleves. Alt er til en viss grad tillitsbasert med forventning om seriøse aktører.

Omfang og detaljering i tilsyn av barnehager bør ses på. Dette er ikke vurdert nærmere i dette notatet, men vil være et viktig element for å sjekke etterlevelse av kvalitetskrav, eventuelt luke ut useriøse aktører og bidra til utvikling av gode barnehager.

Man kan se for seg to prinsipper for tilskuddsordning:

1. Enkel sjablong – «stykkpris»
2. Sammensatt modell med incentiver

### 3.3.1 Enkel sjablong – «stykkpris»

En forenklet modell med en form for «stykkpris», f.eks. X kr pr godkjent barnehageplass differensiert på alder (0-2 og 3-6 år). Prinsipp er kjent fra andre sektorer, der kommunen kjøper kapasitet for å dekke behov, for eksempel behandlingsplasser innen helse og omsorg. Her legges til grunn at alle kvalitetskrav for barnehagedrift og bygg sikres gjennom allerede eksisterende «hjemler», kombinert med tilsynsordning. Man kan eventuelt supplere dette med en «kvalitetsanvisning» eller veileder for hvordan planlegge, bygge/etablere og drive gode barnehager. Dette finnes det gode eksempler på fra andre sektorer.

En modell med tilskudd per godkjent barnehageplass er en forenkling av dagens modell. Argumenter for en slik modell vil være at den er enkel å forstå, er ikke basert på kritisk beregningsgrunnlag, blir likebehandlet i alle kommuner og er universell uavhengig av hvordan private barnehager er organisert. Så er det svakheter i modellen knyttet til blant annet å kunne fange opp størrelse, mangfold og geografiske forskjeller. Dette kan eventuelt løses med korreksjonsfaktorer.

For å gi incentiver til bærekraftig byggforvaltning, kan man se for seg å supplere sjablong med «premiering» i form av tilleggstilskudd. Dette kan være tillegg for f.eks. energieffektive løsninger og dokumentert god tilstandsgrad. Dette må være på et enkelt nivå som lar seg verifisere, eksempelvis knyttet til anerkjente metoder som Svanemerket, BREEAM o.a.

### 3.3.2 Sammensatt modell med incentiver

Forutsatt at man har tro på at tilskuddsmodell kan bidra direkte til å påvirke kvaliteten i barnehagebyggene, er en modell med flere kostnadselementer aktuell. Basert på drøfting i notatet, bør man vurdere å ta inn prinsipp og faktorer som følger:

- Skille bygningsdrift og barnehagedrift
- Definere ambisjonsnivå i bygg og vedlikehold av disse
- Gjenspeile kapitalkostnad og FDVU-kostnad iht. NS 3454 *Livssyklus kostnader for byggverk (eventuelt til ny standard som erstatter denne)*.
- Legge til grunn anerkjente nøkkeltall for kostnad, i stedet for kommunale regnskap
- Hensynta både LOA og BTA
- Premiere bærekraft, arealeffektivitet og standard
- Premiere pedagogisk funksjonalitet
- Bruke korreksjonsfaktorer som ivaretar mangfold og geografiske forskjeller

Å definere en ny tilskuddsmodell som ivaretar dette, er en komplisert øvelse, som må bearbeides godt mht. hvilke prinsipp som legges til grunn og hvilke faktorer som skal bakes inn. Prinsipp om likebehandling må stå i sentrum. I teorien skal en sammensatt modell nettopp fange opp mangfoldet, men det er også en åpenbar risiko i at en veldig detaljert modell vil kunne slå feil ut uansett, da den er komplisert å beregne og man er avhengig av mange parametere og riktig input for å gi rett resultat.

Det anbefales uansett modell, økt oppfølging fra tilsynsmyndighet. Dette bidrar til likebehandling.