



# RAPPORT

## Alternative finansieringsmodeller for driftstilskudd til private barnehager

For

Kunnskapsdepartementet

22. september 2023

# Sammendrag

Dagens finansiering av private barnehager inkluderer driftstilskudd og kapitaltilskudd, tildelt hver privat barnehage fra kommunen barnehagen ligger i. Størrelsen på driftstilskuddet er beregnet med bakgrunn i gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i kommunens tilsvarende barnehager. Regjeringen vil gjennomgå styrings- og finansieringssystemet for barnehagesektoren innen utgangen av 2023. Kommunenes kostnader skal fortsatt være utgangspunktet for tilskuddene, samtidig skal regjeringens ambisjoner hensyntas. Kunnskapsdepartementet har engasjert BDO AS til å bistå dem i arbeidet med nytt finansieringssystem. Arbeidet inkluderer å utarbeide forslag til mulige driftstilskuddsmodeller basert på regjeringens ambisjoner, samt å vurdere disse og dagens driftstilskudd opp mot forutsetninger og vurderingskriterier basert på disse ambisjonene. Ulike alternativer til dagens driftstilskudd presentert og vurdert i denne rapporten er:

- Alternative utgangssatser<sup>1</sup> som tar utgangspunkt i kommunens egne kostnader.
- Alternative modeller som tar utgangspunkt i en beregnet utgangssats, men har ulike innretninger
  - Redusere utgangssats med en andel som tildeles enkelte barnehager basert på gitte kriterier.
  - Justere tilskuddssats til enkelte barnehager opp eller ned med bakgrunn i gitte kriterier.
  - Både utgangssats og ekstra tilskudd baseres på konkrete krav eller søknad.
- Aktivitetsbasert tilskudd der midler tildeles enkelte barnehager basert på hvilke aktiviteter den gjennomfører og hvilken enhetspris aktivitetene har.

Overordnet vurderer vi at de alternative modellene er mer fleksible og tilrettelegger for flere av regjeringens forutsetninger i større grad enn dagens modell. For eksempel tilrettelegger modellene i større grad for kommunal styring og prioritering.

Modellene som tar utgangspunkt i en utgangssats kan innrettes på flere ulike måter. Dersom modellen der utgangssatsen reduseres med en andel som tildeles enkelte barnehager basert på gitte kriterier, viser vår analyse at flere hensyn må ivaretas før en slik innføring:

- Modellen kan innebære en relativ stor omfordeling mellom barnehagene. Kommunene bør derfor gjennomføre vurderinger og analyser av konsekvenser i forkant av fordelingen.
- Myndighetene bør utarbeide veileder(e).

Vi har også foretatt en overordnet vurdering av dagens administrasjonspåslag. Oppsummert viser våre analyser og vurderinger at dagens administrasjonspåslag ser ut til å være på noenlunde riktig nivå og en detaljert gjennomgang av påslaget vil være ressurskrevende.

Før et nytt finansieringssystem innføres, bør endringsforslagene testes ytterligere gjennom analyser av utfall av flere alternative innretninger, og gjennom tilrettelegging av innspill fra sektoren.

---

<sup>1</sup> Med «utgangssats» mener vi at det først beregnes en tilskuddssats per heltidsstilling, som den videre beregningen tar utgangspunkt i. For eksempel vil dagens beregnede driftstilskudd per heltidsstilling være et eksempel på en utgangssats.

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>i</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn og mandat .....	1
1.2 Formål og problemstillinger.....	1
1.3 Data og metode .....	2
1.4 Avgrensninger og forbehold .....	3
<b>2 Forutsetninger og vurderingskriterier .....</b>	<b>5</b>
2.1 Regelverk, forutsetninger og ambisjoner .....	5
2.2 Vurderingskriterier .....	6
<b>3 Problemstillinger ved dagens prinsipper .....</b>	<b>8</b>
3.1 Om likeverdig behandling .....	8
3.2 Om transaksjoner mellom nærstående.....	10
3.3 Om statsstøtteregelverket .....	11
<b>4 Alternativer for beregning av driftstilskudd .....</b>	<b>13</b>
4.1 Om dagens finansiering av barnehagedrift.....	13
4.2 Alternative utgangssatser .....	14
4.3 Alternative modeller med bakgrunn i en utgangssats .....	15
4.4 Aktivitetsbasert tilskudd.....	17
<b>5 Vurdering av modeller for beregning av driftstilskudd .....</b>	<b>18</b>
5.1 Vurdering av utgangssatser.....	18
5.2 Vurdering av modeller .....	20
5.3 Våre oppsummerende vurderinger og anbefalinger .....	25
<b>6 Ulike innretninger av alternativ 1 - Redusere utgangssatsen med en andel som tildeles enkelte barnehager.....</b>	<b>27</b>
6.1 Alternative innretninger av modellen .....	27
6.2 Eksempel på alternativ innretning .....	28
6.3 Våre vurderinger og anbefalinger .....	30
<b>7 Overordnet vurdering av dagens administrasjonspåslag .....</b>	<b>32</b>
7.1 Om dagens administrasjonspåslag.....	32
7.2 Analyse av administrasjonskostnader i private barnehager .....	33
7.3 Våre vurderinger og anbefalinger .....	34

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og mandat

Barnehagesektoren er ett av de største tjenesteområdene for kommunal sektor. Sektoren har et stort mangfold av private aktører. Dagens finansiering av private barnehager inkluderer driftstilskudd og kapitaltilskudd, tildelt hver privat barnehage fra kommunen barnehagen ligger i. Driftstilskuddet gis per heltidsplass, og inkluderer påslag til administrasjonskostnader og pensjonskostnader. Størrelsen på driftstilskuddet er beregnet ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende barnehager i kommunen. Regjeringen har varslet at den vil gjennomgå styrings- og finansieringssystemet for barnehagesektoren innen utgangen av 2023.

Finansieringssystemet skal hensynta regjeringens ambisjoner slik de fremkommer i ny Nasjonal barnehagestrategi mot 2030<sup>2</sup> og Hurdalsplattformen. Kort oppsummert ønsker regjeringen at private barnehager skal være en naturlig del av kommunens velferdstilbud. Dette innebærer at kommunene skal få flere styringsvirkemidler og også få et større ansvar for finansiering og styring av ressurser til private barnehager, slik at disse i større grad følger barna.

Som en del av dette arbeidet ønsker Kunnskapsdepartementet (KD) bistand til å utrede forslag til nytt finansieringssystem for barnehagene. Utgangspunktet for dette arbeidet har vært en videreføring av en modell med nasjonale regler for beregning av driftstilskudd. I tillegg til å hensynta regjeringens ambisjoner om økt kommunalt ansvar som gjennomgått over, presiserer mandatet at prinsippet om økonomisk likebehandling fortsatt skal være gjeldende, at kommunenes kostnader fortsatt skal være utgangspunktet for tilskuddene, samtidig som en ny tilskuddsmodell i størst mulig grad skal

- gi både kostnadseffektivitet og resultateffektivitet
- gi lavest mulig styringskostnader for det offentlige
- balansere behov for fleksibilitet, treffsikkerhet og enkelhet på en god måte

Hvis relevant kan prinsipper og problemstillinger ved dagens regelverk og EØS-regelverket også adresseres.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Som ett av flere kunnskapsgrunnlag for å utvikle ny finansieringsmodell for private barnehager, har BDO fått i oppdrag å utføre en aktivitetsbasert kostnadsanalyse av private og kommunale barnehager. Videre har BDO fått i oppdrag å utarbeide en analysemodell over dagens tilskuddsordning. Modellen skal gi mulighet for å beregne hvordan endringer i dagens finansieringsordning vil slå ut, samtidig som den kan benyttes i utarbeidelsen ny finansieringsordning.

I denne rapporten presenteres forslag til alternative tilskuddsmodeller for driftstilskudd, som også kan benytte informasjon fra kostnadsanalysen.<sup>3</sup> I tillegg drøftes det hva dagens

---

<sup>2</sup> Barnehagen for en ny tid (KD, 2023).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5bf0d0ed9f7442cde630c749abb8959/no/pdfs/barnehagen-for-en-ny-tid.pdf>

<sup>3</sup> Dokumentasjonsnotat kostnadsanalyse av barnehagesektoren (BDO, 2023).

likebehandlingsprinsipp, armlengdes-avstand prinsippet og statsstøtteregulverket innebærer for finansiering av private barnehager.

Dagens finansiering inkluderer kompensasjon for administrasjonskostnader, pensjonskostnader og kostnader relatert til eiendom. Tilskudd til administrasjon og pensjon er en del av dagens driftstilskudd gjennom egne påslag til administrasjon og pensjon. En vurdering av administrasjonspåslaget er inkludert i dette notatet, men dagens pensjonspåslag og dagens kapitaltilskudd er ikke inkludert.<sup>4</sup> Ordinære driftskostnader til eiendom inngår i driftstilskuddet som er en del av denne rapporten.

## 1.3 Data og metode

### 1.3.1 Data

Til grunn for beregning av tilskudd og analyser av tilskudd ligger regnskapsdata og aktivitetsdata for kommunale og private barnehager. Private regnskapsdata er mottatt fra KD<sup>5</sup> og inkluderer resultatregnskap fra BASIL<sup>6</sup> for regnskapsårene og barnehagenes rapporterte årsmelding til BASIL. Kommuneregnskapsdata for samtlige barnehagefunksjoner er mottatt fra Statistisk sentralbyrå (SSB). De kommunale barnehagenes rapporterte årsmelding til BASIL er mottatt sammen med de private årsmeldingsdataene.

I beregning av tilskudd per heltidsplass er informasjon om antall barn i ulike alderskategorier og oppholdstidskategorier per kommune benyttet. Denne informasjonen er hentet fra SSB. Vi har også mottatt et datasett fra Telemarksforskning med oversikt over oppholdstimer for små og store barn og samlet korrigerede oppholdstimer i kommunale og private barnehager. Datasettet er utarbeidet av Telemarksforskning og Samfunnsøkonomisk analyse i forbindelse med ulike analyser og utredninger gjennomført for Utdanningsdirektoratet (Udir).

Vi har også benyttet oss av aktivitetsdata i form av tidsbruk til ulike aktiviteter som gjennomføres i barnehagene. Denne dataen ble innsamlet av BDO gjennom en spørreundersøkelse sendt til alle private og kommunale barnehager i landet november 2022. Se tidligere levert rapport om kostnadsanalysen<sup>3</sup> BDO gjennomførte for KD for mer detaljert informasjon om denne spørreundersøkelsen. Aktivitetsdataen benyttes i den aktivitetsbaserte kostnadsanalysen, som ligger til grunn for et av modellforslagene i denne rapporten, og i analysene av administrasjonskostnader som gjengis i kapittel 6.

### 1.3.2 Metode

#### Beregning av driftstilskudd per heltidsplass

I beregningen av driftstilskudd per heltidsplass for private barnehager er det tatt utgangspunkt i kommunenes korrigerede brutto driftsutgifter på funksjon 201 Barnehage og funksjon 221 Barnehagelokaler.<sup>7</sup> Avskrivninger (art 590) og leie av lokaler og grunn (art

---

<sup>4</sup> Tilskudd til eiendomskostnader i barnehagesektoren (BDO, 2023).

<sup>5</sup> Videre sendt av KD fra Utdanningsdirektoratet (Udir). Resultatregnskap er mottatt for årene 2016-2020 og årsmeldingsdata for 2016-2021.

<sup>6</sup> Innrapportering for barnehager til Udir.

<sup>7</sup> Kostnader og inntekter (arter) til barnehager føres på konto 201 Barnehager og funksjon 221 Barnehagelokaler og skyss. Utgifter til særskilt tilrettelegging for barnehagebarn med særlige behov er ført på egen funksjon, 211, og er ikke inkludert i tilskuddsgrunnlaget. Korrigerede brutto driftsutgifter inkluderer lønnsartene 010-099, kjøp av varer og tjenester

190) er trukket fra da disse utgiftene skal dekkes av kapitaltilskuddet. Kommunens regnskapsførte pensjonsutgifter er trukket ut, og et pensjonspåslag, beregnet som en andel av lønnskostnader, lagt til.<sup>8 9</sup> Et administrasjonspåslag på 4,3 prosent er deretter lagt til.<sup>10</sup> For å justere tilskuddet til tilskuddsåret korrigeres kostnadene for lønns- og prisvekst med kommunal deflator. Foreldrebetaling og eventuelle matpenger trekkes også fra. For å beregne tilskuddssats per heltidsplass for små barn og store barn benyttes oppholdstimer for små og store barn, der oppholdstimene til små barn vektet med 1,8. Beregningen er foretatt i egen modell for beregning av driftstilskudd til private barnehager som BDO utviklet i forbindelse med arbeidet som ble utført for KD gjennom høsten 2022 og våren 2023.

### Utarbeidelse av modeller og analyser

De ulike alternativene modellene er utarbeidet med bakgrunn i arbeids- og diskusjonsmøter og analyser. Samtlige legger til grunn regjeringens ambisjoner og mandatet mottatt fra KD. Noen av modellene ligner dagens driftstilskudd der de foreslåtte endringene er utarbeidet for å i størst mulig grad svare ut forutsetninger og ønsker som skal ligge til grunn for nytt finansieringssystem. I utarbeidelsen av alternative forslag er også prinsipper fra den aktivitetsbaserte kostnadsanalysen benyttet.

### Vurdering av modeller

I denne rapporten vurderes ulike forslag til modell for driftstilskudd opp mot hverandre. Til grunn for modellene ligger ulike forutsetninger og ønsker for hvordan en ny tilskuddsmodell bør være. Forutsetningene og vurderingskriteriene følger ny Nasjonal barnehagestrategi mot 2030, Hurdalsplattformen, og øvrige kriterier fra KDs mandat. Disse gjennomgås i detalj i kapittel 2.

Vurderingene av modellene er gjort med bakgrunn i kvalitative vurderinger av modellenes egenskaper samt analyser av hvordan enkelte av modellene vil slå ut for barnehager.

## 1.4 Avgrensninger og forbehold

Denne rapporten er utarbeidet for KD, og skal presentere ulike alternative modeller for tilskudd til private barnehager, som alle bygger på regjeringens ambisjoner og tydelige forutsetninger fra KDs mandat. Dagens system består av mange delementer som til sammen utgjør finansiering av de private barnehagene. I denne rapporten er alternative tilnærminger til driftstilskudd hovedfokus. Det finnes i utgangspunktet svært mange måter å utarbeide finansieringssystemet til private barnehager på, og også svært mange ulike måter å innrette driftstilskuddet på. Også de foreslåtte modellene kan innrettes på ulike måter og kan også utøves på ulik måte i ulike kommuner, avhengig av hvordan de ønsker å benytte seg av et eventuelt økt handlingsrom. Dette innebærer at det ikke er mulig å teste de ulike modellene fullt ut, og følgelig at vårt arbeid ikke inkluderer fullstendig testing av de presenterte modellene.

---

som inngår i (fylkes)kommunal egenproduksjon artene 100-285, art 429 Merverdiavgift som gir rett til mva-kompensasjon, art 590 Avskrivninger, art 690 Fordelte utgifter/Internsalg, art 710 Sykelønnsrefusjon og art 729 Kompensasjon for merverdiavgift.

<sup>8</sup> Pensjonspåslaget er vedtatt nedjustert fra 13 prosent til 10 prosent. Det gjøres korreksjoner for arbeidsgiveravgift både for kommunens pensjonsutgifter som trekkes ut og for påslaget som legges til.

<sup>9</sup> Etter dette skal i realiteten eventuelle barnehageutgifter ført på andre funksjoner legges til og enkelte utgifter, blant annet statstilskudd til læringer, trekkes fra. Dette steget er ikke hensyntatt i BDO sine beregninger da vi ikke har denne dataen tilgjengelig.

<sup>10</sup> Se nærmere omtale av dette i kapittel 6.

Rapporten inkluderer også en drøftelse av enkelte problemstillinger ved dagens finansieringssystem. BDO presiserer at dette ikke er en fullstendig gjennomgang av dagens prinsipper, og at det kan være flere problemstillinger som gjør seg gjeldende som ikke er trukket frem i denne rapporten.

BDO finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvar for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som vi har blitt fremlagt og som har vært utgangspunkt for våre vurderinger. Dersom vi har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger, har vi ikke hatt anledning til å avdekke dette ut over overordnede rimelighetsvurderinger.

## 2 Forutsetninger og vurderingskriterier

Før alternativer til dagens finansieringssystem skal utarbeides må vi ha klart for oss hvilke forutsetninger som skal ligge til grunn for de nye alternativene. I valget mellom ulike alternative modeller er vurderingskriterier viktige.<sup>11</sup> Vurderingskriterier kan være både kvalitative og kvantitative. I tråd med mandatet fra KD, ligger ny Nasjonal barnehagestrategi til grunn for vurderingskriteriene.

### 2.1 Regelverk, forutsetninger og ambisjoner

Når det gjelder finansiering av private barnehager, er gjeldende regelverk dagens barnehagelov og forskrift om finansiering til private barnehager. Relevante bestemmelser i Grunnloven og EØS-rettens handlingsrom kan begrense i hvilken grad dagens finansieringssystem kan endres.

Ny finansieringsmodell skal hensynta regjeringens ambisjoner slik de fremgår av ny Nasjonal barnehagestrategi mot 2030<sup>12</sup> og i Hurdalsplattformen. I tillegg har en forutsetning for arbeidet vært en videreføring av en modell med nasjonale regler for beregning av driftstilskudd. Disse vil ligge til grunn for både forutsetninger og vurderingskriterier for ny tilskuddsmodell.

Regjeringens strategi har tre hovedmål:

- At kommunen skal ha demokratisk styring og kontroll med barnehagesektoren.
- Private barnehager skal være en del av det kommunale velferdstilbudet, ikke et investeringsobjekt for kommersielle konserns interesser.
- Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal gå til drift av barnehager<sup>13</sup> og stimulere til mangfold og kvalitetsutvikling over tid.

Med bakgrunn i det overordnede målet, gir strategien også konkrete føringer for hvordan et nytt finansieringssystem for private barnehager skal og bør være:

- Kommunen skal få større mulighet til å bestemme finansiering og krav til alle barnehager.
  - Prinsippene for rammefinansiering skal videreføres, og det kommunale selvstyret skal ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å oppnå nasjonale mål.
  - Hensikten med rammefinansieringen er at kommunene skal kunne tilpasse kostnadsnivået i ulike kommunale tjenester etter lokale behov.

---

<sup>11</sup> Dersom forutsetningene kan oppfylles i ulik grad, kan grad av oppfyllelse av forutsetningen være et viktig vurderingskriterium.

<sup>12</sup> *Barnehagen for en ny tid* (KD, 2023).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5bf0d0ed9f7442cdbc630c749abb8959/no/pdfs/barnehagen-for-en-ny-tid.pdf>

<sup>13</sup> Dagens formål (formålsparagraf § 21) med Barnehagelovens kapittel V. Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv. er at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode. § 23 skisserer hvilke krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling som må være oppfylt.



- Regjeringen jobber derfor for at kommunene kan prioritere mer lokalt, slik at beslutningene om fordeling av midler blir tatt av de som best kjenner de lokale forholdene i kommunen.
- Kommunen skal få mulighet til å prioritere små private og ideelle barnehager.
- Regelverket for private barnehager skal være tydelig og stille strenge krav til kvalitet og ressursbruk
  - Et nytt og forbedret regelverk skal flytte oppmerksomheten fra å handle om likeverdig behandling av barnehageeierne, til å handle om å gi barna et likeverdig barnehagetilbud.
  - Private og kommunale barnehager er underlagt de samme kvalitetskravene og må derfor ha de samme økonomiske forutsetningene for å oppfylle kravene i loven.
  - Økonomisk likebehandling er fortsatt nødvendig for at alle barn i samme kommune skal få et likeverdig barnehagetilbud, men det betyr ikke at hver barnehage skal få det samme tilskuddet.<sup>14</sup>
  - Regelverket bør gi lavest mulig styringskostnader
- Finansieringssystemet skal ta hensyn til at ressursbehovet i barnehagene er ulikt.
  - Det skal legges til rette for kostnadseffektiv drift, og det skal ikke kompenseres for kostnader barnehagene ikke har. Kommunen skal ha mulighet til å bruke mest ressurser på de barna som trenger det mest.
  - Systemet bør være fleksibelt, treffsikkert og etterprøvbart, samtidig som det bør være så enkelt som mulig. Regjeringen mener at et godt finansieringssystem for private barnehager bør etterstrebe en god balanse mellom disse ulike hensynene.
  - Overskudd og profitt fra den årlige barnehagedriften skal være moderat og reflektere risikoen eieren står ovenfor.

Samtlige av disse målene og føringene ligger til grunn for vårt arbeid.

## 2.2 Vurderingskriterier

Med bakgrunn i ambisjoner, regelverk og forutsetninger gjennomgått overfor er vurderingskriterier for nye alternative modeller til driftstilskudd utarbeidet. Nedenfor lister vi ulike egenskaper finansieringsmodellen bør oppfylle, samt vurderingskriterier som måler i hvilken grad de ulike egenskapene oppfylles:

- Gi kommunene større mulighet til å styre finansiering av og krav<sup>15</sup> til tilskudd til private barnehager (*Kommunal styring og prioritering*)
  - Vurderingskriterier:
    - I hvilken grad gir modellen kommunene mulighet til å prioritere og styre finansiering og krav til private barnehager?<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Jfr. barnehageloven § 19 skal kommunen i dag «behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Departementet kan gi forskrift om hva som er likeverdig behandling.» Det er Forskrift om tilskudd til private barnehager som regulerer hvordan kravet til likeverdig behandling oppfylles, blant annet gjennom at utgangspunktet for beregningen er kommunenes gjennomsnittskostnader. Av Høyesterettsdom 18. januar 2021, HR-2021-62-A (sak nr. 20-136828SIV-HRET) følger det at «det avgjørende etter loven er at likeverdige tilbud behandles likt». <https://www.domstol.no/nn/hoyesterett/avgjorelser/2021/hoyesterett-sivil/hr-2021-62-a/>

<sup>15</sup> For eksempel gjennom at kommunen kan lage lokale forskrifter for finansieringen, som for eksempel stiller vilkår ved tildeling av tilskudd.

<sup>16</sup> I dette ligger det også at kommuner kan prioritere barnehager der tilskudd stimulerer til kvalitetsutvikling over tid og prioritere å stoppe «kommersialisering av velferd.»

- Ha økonomisk likebehandling<sup>17</sup> som utgangspunkt for å sikre barn i barnehagene et likeverdig barnehagetilbud (*Likeverdig barnehagetilbud*)
  - Vurderingskriterier:
    - Tar modellen utgangspunkt i likebehandling av barnehager med likeverdige tilbud?
    - Gir modellen nødvendig handlingsrom som bidrar til at ressursene i større grad følger barna?
- I størst mulig grad være kostnads- og resultateffektiv (*Kostnads- og resultateffektiv*<sup>18</sup>)
  - Vurderingskriterier:
    - Grad av tilrettelegging for kostnads- og resultateffektiv drift
    - Grad av tilrettelegging for lave offentlige styringskostnader
- Balansere behov for fleksibilitet, treffsikkerhet, etterprøvbarehet og enkelhet<sup>19</sup> (*Fornuftig og balansert*)
  - Vurderingskriterier:
    - I hvilken grad er modellen fleksibel, treffsikker, etterprøvable og enkel for private barnehager, kommunene og staten?

I tillegg til et tilpasset finansieringssystem, anbefaler vi at også supplerende regulering som sikrer oppfyllelse av barnehagelovens formål vurderes. Slik regulering vil også bidra til å svare ut regjeringens presisering om at overskudd og profitt fra den årlige barnehagedriften skal være moderat og reflektere risikoen eieren står ovenfor. Vi har ikke eksplisitt omtalt kravet om at tilskuddene skal komme barna til gode som et vurderingskriterium for finansieringsmodellen, men forutsetter at de private barnehagene skal benytte driftstilskuddet fra de ulike modellene til barnas beste. Hvordan dette sikres best mulig vil være helt sentralt for reguleringsystemet som må følge den valgt finansieringssystem. Denne rapportens formål er å drøfte hvordan tilskuddet bør beregnes/fastsettes, ikke regulering av tilskudd. Disse problemstillingene omhandles i egen rapport.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Jfr. fotnote 13, følger dette av barnehagelovens § 19 med tilhørende forskrift.

<sup>18</sup> Med resultateffektiv legger vi at barnehagene overordnet drifter på en slik måte at de oppnår ønsket resultat- et godt barnehagetilbud til barna. Dette drøftes kvalitativt i vurderingen.

<sup>19</sup> Der vi i «etterprøvable» inkluderer at beregningen må være transparent for barnehagene. «Enkel» inkluderer om også om modellen er håndtere for kommuner og nasjonale myndigheter. Sistnevnte vil overlape noe med mål om lave styringskostnader for det offentlige.

<sup>20</sup> *Finansiering og regulering av tilskudd til eiendom* (BDO og Lund & Co, 2023).

## 3 Problemstillinger ved dagens prinsipper

I dette kapittelet trekker vi frem og drøfter enkelte problemstillingene ved dagens prinsipper tilknyttet finansiering og regulering av private barnehager. Vi presiserer at dette ikke er en fullstendig gjennomgang av dagens prinsipper, og at det kan være flere problemstillinger som gjør seg gjeldende som ikke er trukket frem i dette kapittelet.

### 3.1 Om likeverdig behandling

#### 3.1.1 Barnehageloven presiserer likeverdig behandling av offentlige og private barnehager

Det følger av barnehageloven § 19 andre ledd at kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd «likeverdig med kommunale barnehager». Hva som utgjør «likeverdig» behandling er konkretisert i forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tilskudd til private barnehager (finansieringsforskriften) § 3 flg.

Det fremgår av forarbeidene til barnehageloven at det skulle sikres *likeverdig* behandling og ikke likebehandling, jf. Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) punkt 9.4:

*Departementet har merket seg at enkelte av de private barnehagenes interesseorganisasjoner er opptatt av hvorfor det foreslås likeverdig i lovens ordlyd, og ikke likebehandling. Departementet vil understreke at denne nyanseforskjellen er bevisst. Begrepet likeverdig åpner for et ønsket mangfold. Et slikt prinsipp ligger til grunn for bestemmelsen om likebehandling av private og offentlige barnehager i Sverige. Dersom det gis et lavere tilskudd til en privat enn til en kommunal barnehage, må dette begrunnes spesielt, for eksempel at den kommunale barnehagen tilbyr lengre åpningstid.*

Forarbeidene tilsier at prinsippet om likeverdig behandling skal legge til rette for at like tilfeller behandles likt, slik at det er saklig å gi et lavere tilskudd dersom dette kan begrunnes i relevante forskjeller. En forskjell som særskilt trekkes frem, er ulike åpningstider. Dette er likevel bare nevnt som et eksempel, slik at det også kan åpnes for ulik utmåling av tilskudd i andre tilfeller.

Det var bare selve prinsippet om likeverdig behandling som ble nedfelt i barnehageloven, mens nærmere bestemmelser om hva dette innebærer skulle gis i form av forskrift, jf. Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) punkt 9.4:

*Departementet foreslår at den nærmere utformingen av innholdet i bestemmelsen gis i forskrifts form. Departementet vil sende forslag til forskrifter på alminnelig høring, slik at høringsinstansene kan få uttalt seg nærmere om innholdet i likebehandlingen.*

Med virkning fra 2004 ble de ikke-kommunale barnehagene finansiert gjennom foreldrebetaling, statstilskudd og kommunalt tilskudd. Forskrift av 19. mars 2004 nr. 539 om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, fastsatte at kommunene som hovedregel skulle dekke alle kostnadene i godkjente barnehager som ikke ble dekket gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Kommunenes plikt til å utmåle tilskudd til barnehagene skulle alltid resultere i en samlet offentlig finansiering til den enkelte ikke-kommunale barnehage som utgjorde minimum 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottok.

Forskriftsreguleringen av likeverdighetsprinsippet har endret seg over tid. Gjeldende regulering finnes i finansieringsforskriften § 3 flg.

Det nærmere innholdet i barnehagelovens likeverdighetsprinsipp ble drøftet av Høyesterett i sak HR-2021-62-A. Høyesterett skriver følgende om likeverdighetsprinsippet, jf. avsnitt 41-43:

*Det grunnleggende kravet er at det skal være økonomisk likebehandling mellom offentlige og private barnehager. Dette innebærer at de private barnehagene skal sikres den samme offentlige finansieringen per oppholdstime som kommunale barnehager får. Den økonomiske likebehandlingen tar derfor utgangspunkt i kommunens finansiering av egne barnehager.*

*Driftstilskuddet er knyttet til ordinære driftsutgifter, det vil si basistilbudet i barnehagen. Tilbud til barn med særlige behov faller utenfor denne rammen og finansieres ved særlige tilskudd. De private barnehagene skal ikke stilles dårligere økonomisk enn de kommunale barnehagene, men heller ikke bedre. Kravet til likeverdighet innebærer følgelig at det må ses hen til innholdet av barnehagetilbudet. Ot.prp.nr.76 (2002-2003) nevner som eksempel at den kommunale barnehagen har lengre åpningstid enn den private. I et slikt tilfelle er ikke tilbudene likeverdige, og dette kan begrunne et lavere driftstilskudd til den private barnehagen. Det avgjørende er at likeverdige tilbud behandles likt ved fastsettelsen av tilskuddet til de private barnehagene.*

*Forskriftenes § 4, som jeg har gjengitt, bestemmer at tilskuddet skulle beregnes ut fra gjennomsnittlige driftskostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager. Jeg forstår det slik at «tilsvarende» i denne sammenheng betyr det samme som «likeverdige».*

Høyesterett tolket her likeverdighetsprinsippet slik at det skal sikres lik finansiering for likeverdige tilbud. Tolkningen knytter seg imidlertid til gjeldende rett, og lovgiver kan tenke nytt rundt likeverdighetsprinsippet for tiden fremover.

### 3.1.2 Likebehandlingsprinsippet gir anledning til å differensiere tilskudd ut ifra særtrekk hos barnehagene

Likebehandling handler om at like tilfeller skal behandles likt. Forskjellsbehandling vil være tillatt, så lenge denne er saklig begrunnet. For eksempel vil ulikhet i kostnader etter vårt syn utgjøre et saklig hensyn. Kommunale barnehager kan ha kostnader som private barnehager ikke har. Det vises til Velferdstjenesteutvalgets utredning:<sup>21</sup>

*Dette kan for eksempel være kostnader som følge av at kommunen har et «rest»-ansvar for å tilby barnehageplasser etter lokale ønsker og behov. Det kan også gjøre barnehagedriften dyrere, ved at kommunene for eksempel må drive barnehager i områder med få barn hvor private ikke finner det regningsvarende å etablere seg. Videre viser undersøkelser at sammensetningen av barnegruppen er ulik i kommunale og private barnehager, hvor de kommunale barnehagene har en større andel barn med foreldre med lav utdanning, lav inntekt og med mødre med en annen landbakgrunn enn Norge. Statistikk viser også at de kommunale barnehagene har større andel eldre ansatte og høyere sykefravær. Dette kan tilsi at kravet om at private barnehager skal motta tilskudd som er beregnet ut fra kommunens gjennomsnittlige kostnader gir de private barnehagene for høye tilskudd enn det som er nødvendig for å dekke deres reelle kostnader. Dette kan være med på å forklare utvalgets tall som viser at det har vært en viss overkompensasjon av private barnehager som inngår i konsern. Utvalget ser det er grunner for å vurdere om det er noen kostnader på kommunens hånd som bør unntas fra beregningen av tilskuddet til private barnehager. Dette kan for eksempel være kostnader til å opprettholde barnehager i lavt befolkede områder, kostnader som følge av en annen*

---

<sup>21</sup> Punkt 24.2.2.2, side 491.

*sammensetningen av barnegruppen eller høyere personalkostnader blant annet som følge av IA-avtalen. Dette er kostnader som de private barnehagene ofte ikke har. Tilskuddsnivået bør i størst mulig grad være tilpasset det faktiske kostnadsnivået i barnehagene.*

Etter vår vurdering vil utgifter på kommunal side, som private ikke har, kunne holdes utenfor tilskuddsberegningen uten at dette strider mot likebehandlingsprinsippet. Flertallet i Storberget-utvalget tok til orde for en slik løsning:<sup>22</sup>

*For å sikre samsvar mellom utgiftsnivået i kommunale barnehager og kostnadene i private barnehager bør det innføres regler for at utgifter på kommunal side, som private ikke har, kan holdes utenfor tilskuddsberegningen. Større skjønnsmessig vurdering av kostnader til ordinær drift vil gi større symmetri i kommunale tilskudd og lovpålagte oppgaver.*

Utvalget tok likevel ikke til orde for å fravike likebehandlingsprinsippet som følger av barnehageloven § 19. Det er også vårt syn at likebehandlingsprinsippet kan opprettholdes, selv om man differensierer i større grad enn etter dagens praksis. Det avgjørende er at like tilfeller behandles likt, og at en eventuell forskjell i beregningen av tilskudd begrunnes i saklige og relevante forhold knyttet til barnehagens kostnader.

Slik vi ser det, vil det også innenfor rammene av et likebehandlingsprinsipp være anledning til å differensiere tilskuddet mellom ulike private barnehager basert på deres særtrekk. På den måten kan en ta høyde for at kostnadene varierer mellom barnehager ut fra blant annet organisering, eierskap og størrelse. Lønnsomheten varierer betydelig mellom barnehager. Dette kan skyldes flere forhold. Ett slikt forhold kan være at store barnehager, og særlig selskap som inngår i et konsern, vil kunne nyte godt av stordriftsfordeler, innkjøpsfordeler og synergieffekter, gjennom for eksempel felles administrative funksjoner. Stordriftsfordeler ved driften bør komme barna til gode, sammenlign Gulating lagmannsretts dom LG-2016-166055 om privatskoler.

## 3.2 Om transaksjoner mellom nærstående

### 3.2.1 Manglende markedspris vanskeliggjør vurdering av armlengdes avstand-prinsippet

Barnehageloven § 23 annet ledd slår fast at betingelser ved transaksjoner mellom nærstående skal tilsvare det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Prinsippet om armlengdes avstand fungerer godt som begrep for å regulere prising mellom aksjeselskaper, med formål å motvirke tilsiktet flytting av skattegrunnlag, særlig over landegrenser, mellom felleskontrollerte selskaper. Prinsippet er derimot ikke like egnet ved finansiering av offentlige velferdstjenester, der formuleringen i barnehageloven § 23 kan tolkes som et selvstendig argument for å fastsette prisen på transaksjoner mellom nærstående i barnehagekonsern.<sup>23</sup> Dette fordrer at det finnes et velfungerende marked med sammenlignbare markedspriser.

Normalt vil en sammenlignbar markedspris kunne sikre at «armlengdes avstand» - prinsippet i § 23 er oppfylt. Dersom det ikke finnes et velfungerende marked for leie av barnehageeiendom, innebærer dette at det ikke finnes en relevant målestokk som en

---

<sup>22</sup> *Du er henta!* (Storberget-utvalget, Kunnskapsdepartementet, 2021), side 160.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/237b2557bb51412c9769e6f21026e52b/du\\_er\\_henta\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/237b2557bb51412c9769e6f21026e52b/du_er_henta_web.pdf)

<sup>23</sup> Fundert på markedspriser, uten å hensynta at transaksjonene har lavere risiko og funksjonsfordelingen mellom partene kan være annerledes i en i et næringsmarked.

barnehages leiepris kan vurderes opp mot i vurderingen av «armlengdes avstand» - prinsippet.

### 3.2.2 Regulering av prising av leiekontrakter bør vurderes

Så lenge det ikke finnes et effektivt og velfungerende marked, er det ikke mulig å finne en reell sammenlignbar pris for leie av barnehager. Barneheloven § 23 andre ledd om at transaksjoner ikke skal overstige det som ville vært fastsatt mellom uavhengig parter, kan derfor være medvirkende til sektorens eiendomsutfordringer

I tillegg vil prisen ved et salg av en barnehageeiendom være en direkte funksjon av fastsatt husleie. Dette innebærer at både leieprisen og salgsprisen, hver for seg, må være fastsatt slik den ville blitt i et uavhengig marked for at prisen skal kunne sies å være markedsbasert. Dersom det for eksempel sammenlignes med ordinært leiemarked for næringsbygg, må det justeres for en rekke forhold, herunder særlig risiko- og funksjonsdeling mellom partene.<sup>24</sup>

Ved prisregulering av leiekontrakter, vil det være relevant å se på reguleringsbestemmelser som presiserer eller utfyller formålet bak § 23 annet ledd. Dette kan for eksempel innebære å utdype hvilke transaksjoner som anses å ikke være mellom uavhengige parter, men mellom såkalte nærstående, og presisere hvem som anses som nærstående. Det kan også være et alternativ å eliminere intern fortjeneste mellom felleskontrollerte virksomheter, kombinert med regulering som begrenser barnehagens inntjening. Dette kan gjøres ved at man regulerer profittmargin på konsernnivå (intern profitt nulles ut). Dette forhindrer ikke at det tillates handel med nærstående selskap, men i slike tilfeller vil tilskuddet til barnehagen avkortes hvis konsernet samlet sett har «for høy» fortjeneste.

## 3.3 Om statsstøtteregelverket

### 3.3.1 Statsstøtteregelverket krever at tilskudd til barnehagedrift ikke krysssubsidierer eventuell økonomisk aktivitet

EØS-avtalens statsstøtteregler kommer som utgangspunkt ikke til anvendelse på tilskudd til barnehagedrift, ettersom dette ikke utgjør økonomisk aktivitet. Private barnehageselskaper vil derfor ikke anses som «foretak» etter EØS-avtalen artikkel 61.

Det er imidlertid et allment prinsipp i statsstøtteretten at økonomiske tilskudd ikke skal kunne krysssubsidiere økonomisk aktivitet. Dersom barnehageselskapet inngår i et konsern som utgjør en «samlet økonomisk enhet», krever statsstøtteregelverket at krysssubsidiering mellom barnehagedrift og konsernets eventuelle økonomiske aktivitet ikke finner sted.<sup>25</sup>

Krysssubsidiering kan unngås ved at man begrenser tilskuddet til det som er nødvendig for å drifte barnehagen, eventuelt med et begrenset «rimelig» påslag. Det vises til ESAs retningslinjer om støttebegrepet punkt 206:

*If an entity is engaged in economic and non-economic activities, EEA States have to ensure that the public funding provided for the non-economic activities cannot be used to cross subsidize the economic activities. This can notably be ensured by limiting the*

---

<sup>24</sup> Det er et anerkjent prinsipp fra skatteretten at dette er viktige justeringer for å kunne si at to transaksjoner er sammenlignbare. Av dette følger det at observert markedspris ikke nødvendigvis reflekterer et vederlag som sikrer oppfyllelse av armlengdes-avstand prinsippet for også andre transaksjoner enn leiepris.

<sup>25</sup> Flere separate rettssubjekter kan danne én økonomisk enhet og dermed utgjøre ett foretak etter statsstøtteregelverket, jf. blant annet sak C-516/15 P Akzo Nobel avsnitt 48 og sak T-643/20, Ryanair mot Kommisjonen avsnitt 47.

*public funding to the net cost (including the cost of capital) of the non-economic activities, to be identified on the basis of a clear separation of accounts.*

### **3.3.2 Overkompensasjon kan unngås gjennom konkurranseutsetting**

Risikoen for krysssubsidiering av eventuell økonomisk aktivitet vil minimeres dersom tilskuddet til de private barnehagene bare dekker de nødvendige utgiftene til barnehagedrift og en rimelig fortjeneste. Dersom det tillates at en privat barnehage får mer enn en rimelig fortjeneste, vil det for aktører som også utøver økonomisk virksomhet kunne være en risiko for krysssubsidiering av slik virksomhet. Det er krevende å innføre en slik type regulering på barnehagens direkte resultat.

Konkurranse kan forhindre overkompensasjon. Dersom flere aktører konkurrer om å levere barnehagetjenester gjennom en offentlig anskaffelsesprosess, vil priskonkurransen normalt medfører at lønnsomheten begrenses til en normalavkastning, basert på forhold som risiko, kapitalbinding mv. I dag mottar godkjente, private barnehager tilskudd per heltidsplass, det er ingen offentlig anbuds konkurranse om leveranse av barnehagetjenester. Dersom kommunene i stedet legger til rette for konkurranse gjennom en anskaffelsesprosess, må kommunen foreta en nærmere vurdering av hva som utgjør en rimelig fortjeneste for å vurdere om konkurransen har vært effektiv (en såkalt virksom konkurranse). En slik vurdering er kompleks og krevende, og må reflektere at risiko forbundet med barnehagedrift kan være ulik risikoen ved drift av annen type virksomhet.

## 4 Alternativer for beregning av driftstilskudd

Det finnes ulike tilnærminger til beregning av driftstilskudd til private barnehager. I de påfølgende delkapitlene gjennomgår vi først dagens ordning kort, før vi gjennomgår ulike alternative tilnærminger til driftstilskudd, utarbeidet med bakgrunn i forutsetningene og kriteriene gjennomgått i kapittel 2. Modellene kan innrettes på ulike måter.

### 4.1 Om dagens finansiering av barnehagedrift

#### 4.1.1 Kommunene beregner driftstilskuddet med utgangspunkt i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Av forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 fremgår det at driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende barnehager i kommunen. Driftstilskuddet gis per heltidsplass, og inkluderer påslag til administrasjonskostnader og pensjonskostnader. KD er ansvarlig for utforming og endring av forskriften, mens Udir er ansvarlig for å veilede kommunen og de private barnehagene om regelverket. På sine hjemmesider har Udir tolket reglene i lov og forskrift, og blant annet laget regneeksempler for hvordan tilskuddet skal beregnes. Dette er utgangspunktet for kommunenes beregning av tilskudd til private barnehager.

#### 4.1.2 Kommunene har informasjons- og utredningsplikt

Forskrift om tildeling av tilskudd § 2 omhandler kommunens utrednings- og informasjonsplikt og slår fast at:

- § 2.1 Kommunen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak etter forskriften her.
- § 2.2 Kommunen skal begrunne vedtak den fatter etter forskriften her.
- § 2.3 Den private barnehagen har rett til å gjøre seg kjent med de dokumentene som ligger til grunn for kommunens vedta

Det stilles ikke krav til hvordan kommunen skal dokumentere beregningene. På oppdrag fra KS og Private Barnehagers Landsforbund (PBL) har Agenda Kaupang utarbeidet en mal som flere bruker.<sup>26</sup> Tilskuddsberegningene, i noen tilfeller også inkludert kommunens detaljerte regnskapsdata, gjennomgås av de private barnehagene. Ved behov kan barnehagene stille spørsmål og be om ytterligere grunnlag.

#### 4.1.3 Endret pensjonspåslag, tilskudd til eiendom og administrasjonspåslag vil endre «utgangssatsen»

I modellene skissert under tas det utgangspunkt i at det legges på et administrasjonstillegg, som i dag. Den gjennomførte kostnadsanalysen<sup>27</sup> inkluderer analyser av tidsbruk og kostnader til administrasjon. Informasjon fra dette benyttes i

---

<sup>26</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnehage/veileder-for-beregning-av-tilskudd-til-private-barnehager/>

<sup>27</sup> Dokumentasjonsnotat kostnadsanalyse av barnehagesektoren (BDO, 2023).



vurderingen av administrasjonstilskudd i kapittel 6. Dersom ny ordning endrer administrasjonspåslaget, vil dagens utgangssats<sup>1</sup> endres.

Som nevnt innledningsvis gjennomgås ikke pensjonspåslag og tilskudd til kapital/eiendom i denne rapporten. Dagens driftstilskudd inkluderer både pensjonspåslag og driftskostnader til eiendom. Dersom pensjonspåslaget endres og/eller tilskudd til eiendom/kapital endres slik at deler av driftstilskuddet endres som følge av dette, vil dagens utgangssats korrigeres.

Hvordan eventuelle korrigeringer av dagens beregning av driftstilskudd påvirker utgangssatsen, vil ikke være relevant for hvordan finansiering av drift innrettes i de alternative modellene nedenfor. Dette påvirker derfor ikke vurderingen av de ulike modellene sammenlignet med hverandre.

## 4.2 Alternative utgangssatser

I modellene skissert under tar vi utgangspunkt i at kommunene først beregner en utgangssats. I et finansieringssystem der kommunene skal få mer ansvar for handlingsrom, kan hver enkelt kommune avgjøre, og ta ansvar for, hvordan tilskuddssatsene beregnes. Ulike utgangssatser kan kombineres med samtlige av de gjennomgått modellene som tar utgangspunkt i en utgangssats, og påvirker ikke vurderingen av de ulike modellene sammenlignet med hverandre.

### 4.2.1 Beholde dagens utgangssats

Utgangssatsen (tilskuddssatsen per heltidsstilling, til henholdsvis små og store barn)), beregnes som i dag. Dette innebærer at tilskuddet beregnes med bakgrunn i gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter, samt andre korrigeringer gjennomgått i kapittel 3.1.1.

### 4.2.2 Utgangssatsen med bakgrunn i lønnskostnader

En alternativ utgangssats er og kun ta utgangspunkt i kun lønnskostnadene i kommunenes egne barnehager. Beregningen av lønnskostnader gjøres som i dagens ordning, men kun kostnadsarter tilknyttet lønn inkluderes.<sup>28</sup> Et slikt alternativ vil gi en lavere utgangssats.

### 4.2.3 Enklere utgangssats

Som beskrevet innledningsvis gjennomføres dagens beregning av tilskuddssats i mange steg. En enklere tilnærming til satsen kan være at kommunene i stedet for å gjennomføre den detaljerte beregningen, tar utgangspunkt i beregnet gjennomsnittskostnad per plass i egne barnehager, for eksempel sum korrigerede brutto driftsutgifter per barn/heltidsstilling i kommunen. Denne kan være utgangspunkt for mulige påslag og fratrukk, i tråd med gjeldende regelverk. Alternativet vil gi en mindre «nøyaktig» sats, og kan innebære behov for økt tildeling fra kommunen. Hvor mye mindre detaljert og «nøyaktig» beregningen blir, avhenger av hvilke påslag og fratrukk som gjøres.

---

<sup>28</sup> Det bør gjøres en vurdering av om øvrige påslag og fratrukk tilsvarende dagens system skal gjennomføres. Dette har vi ikke hatt anledning til å analysere konkret i denne rapporten. Dersom innretningen innebærer at øvrige tilpasninger som gjøres i beregning av dagens utgangssats blir overflødige, vil denne innretningen forenkle dagens beregning.

## 4.3 Alternative modeller med bakgrunn i en utgangssats

Over gikk vi gjennom ulike alternativer til utgangssats. I dette kapitlet gjennomgår vi ulike alternative modeller som tar utgangspunkt i en allerede beregnet utgangssats.

### 4.3.1 Alternativ 1 - Redusere utgangssatsen med en andel som tildeles enkelte barnehager basert på kriterier (*Utgangssats med redusert andel*)

I denne alternative modellen beregnes først utgangssatsene; tilskuddssats per heltidsstilling til store og små barn. En gitt andel av tilskuddssatsen holdes imidlertid igjen av kommunen, som fordeler «potten» som er igjen ut til enkelte barnehager. Fordelingen kan ta utgangspunkt i ulike egenskaper ved, eller forskjeller mellom, barnehagens tilbud, for eksempel basert på forskjeller relatert til:

- **Kvalitet:** Kvaliteten i barnehagetilbudet kan variere mellom barnehager og kommunen kan velge å gi økt tilskudd til barnehager med «høyere kvalitet», dersom forskjeller i kvalitet lar seg identifisere.
  - Forskjeller i kvalitet kan være vanskelig å måle, men kan antas å avhenge av antall pedagoger per barn, særskilte tilbud som den enkelte barnehage tilbyr, eller annet. Ekstratildelingen kan på denne måten rettes mot barnehager som gir kvalitet utover ordinære krav.
- **Smådriftsulemper:** Enkelte kostnader påløper uavhengig av barnehagens størrelse. Tidligere analyser har identifisert at det er smådriftsulemper i privat barnehagesektor.<sup>29</sup> Dette kan innebære at mindre barnehager bør få noe mer i tilskudd.<sup>30</sup> For frittstående barnehager kan også enkelte innkjøpskostnader være høyere fordi de ikke har mulighet til å forhandle på innkjøpsbestemmelser, etc. Gitt at dette er tilfellet, kan det være aktuelt å gi noe mer i tilskudd til små og/eller frittstående, private barnehager.
  - Det kan være vanskelig å definere hvilke barnehager som er «små» nok til å ha smådriftsulemper. Det kan være hensiktsmessig å benytte størrelseskategorier benyttet i andre analyser.<sup>31</sup> Innretningen av ordningen bør etterstrebe at barnehager ikke deles opp for å få flere barnehager kategorisert som «små.»
- **Barnegrupper med «større behov»:** Barnehager med barnegrupper med «større behov» kan kreve mer ressurser enn andre barnehager. Det kan derfor være aktuelt å gi mer i tilskudd til barnehager med identifisert «større» behov.
  - Det kan være vanskelig å identifisere et «større behov» på en god måte. Forskjellene kan baseres seg på omfang av barn med behov for spesialpedagogisk bistand eller forskjeller i sosiodemografiske forhold mellom ulike geografiske områder i kommunen.
  - Kostnader til barn med vedtak holdes utenfor tilskuddsberegningen og barnehagene får ekstra midler til dette. Fordelingen over må gjelde ekstra tilpasning utover dette, for eksempel til utredninger, tidlig innsats, etc.

---

<sup>29</sup> Telemarksforskning, «Finansiering av private barnehager,» TF- notat nr. 15, 2019.

<sup>30</sup> I privatskolesektoren tas det hensyn til forskjeller mellom små, mellomstore og store skoler grunnet antatte smådriftsulemper. Det gjøres i dag en differensiering ved at skoler får en høyere tilskuddssats opp til et bestemt antall elever og lav sats for resterende elever.

<sup>31</sup> Eksempelvis følgende kategorisering: Liten ≤ 50 barn, mellomstor 51-75 barn, stor > 75 barn. Denne er benyttet i kostnadsanalysen (BDO, 2023) og i andre analyser. <https://www.barnehage.no/barnehager-forskning-kvalitet/dette-vet-vi-om-barnehagens-storrelse-og-kvalitet/228806>

- Det kan også være aktuelt å tildele ekstra tilskudd til barnehager som deltar i konkrete satsinger/prosjekt for tidlig innsats.

Det kan også være relevant å tildele «potten» med ekstra midler til barnehager basert på søknad,<sup>32</sup> eller til alle barnehager kommunen med bakgrunn i ekstra krav eller satsinger som de må ta del i. I slike tilfeller må grensen mellom tilskudd og offentlige kjøp avklares, og det bør gis en nasjonal veiledning for å unngå unødvendig ressursbruk og feil lovanvendelse i kommunene. Relative forskjeller identifisert i den aktivitetsbaserte kostnadsanalysen<sup>33</sup> kan benyttes som grunnlag til/begrunnelse for forskjeller.<sup>34</sup>

Det legges opp til at kommunen avgjøre hvilke barnehager som skal få mer i tilskudd og at kommunen begrunner fordelingen de har gjort. Ved behov kan det utarbeides veiledere/beskrivelser for hvilke kriterier som kan legges til grunn og hvordan den enkelte kommune kan gjøre dette.

#### 4.3.2 Alternativ 2 - Justere utgangssatsen til enkelte barnehager opp eller ned med bakgrunn i kriterier (*Justert utgangssats*)

Også i dette alternativet beregnes først utgangssatsene; tilskuddssats per heltidsstilling til store og små barn. I stedet for å holde igjen en andel av tilskuddssatsen som fordeles til enkelte barnehager basert på ulike kriterier, vil tilskuddssatsen til enkelte barnehager justeres opp og ned basert på ulike egenskaper ved, eller forskjeller mellom, de ulike barnehagene. Som i modellen over, kan justeringen gjennomføres med bakgrunn i:

- kvalitet (som medfører økt aktivitet og dermed kostnader)
- smådriftsulemper
- barnegrupper med «større behov»

Som over vil det i utgangspunktet være opp til kommunen hvilke barnehager som skal få mer eller mindre, men det kan legges nasjonale føringer på, eller beskrivelser av hvordan, dette kan gjennomføres.

#### 4.3.3 Alternativ 3 - Gi ekstra tilskudd basert på konkrete krav eller basert på søknad (*Utgangssats og ekstratilskudd*)

Også i dette alternativet beregnes først utgangssatsen; tilskuddssats per heltidsstilling til store og små barn. I motsetning til i modellene over, mottar alle barnehagene utgangssatsen. I tillegg tildeles det ekstra tilskudd til barnehager, enten

- ekstra tilskudd til samtlige barnehager ved ekstra krav/satsinger, eller
- ekstra tilskudd til enkelte barnehager basert på søknad

Denne modellen krever økt bevilgning fra kommunene til de private barnehagene. Hvor mye kommunene ønsker å tildele, vil være en kommunal prioritering. Dersom det gis

---

<sup>32</sup> Der dokumenterte forskjeller relatert til kvalitet, smådriftsulemper, etc. kan være bakgrunn for søknad om ekstra tilskudd.

<sup>33</sup> Dokumentasjonsnotat kostnadsanalyse av barnehagesektoren (BDO, 2023).

<sup>34</sup> Dersom det for eksempel er identifisert at ideelle barnehager har flere ansatte per barn enn andre barnehager, kan kommunen begrunne ekstra tilskudd til ideelle barnehager med identifisert kvalitetsforskjell i form av flere ansatte per barn. På samme måte kan mer i tilskudd til små barnehager begrunnes med at små barnehager bruker mer av tiden sin til pedagogisk aktivitet, enn andre barnehager.

nasjonale føringer på at det skal tildeles ekstra midler utover dagens tilskudd, krever modellen økt nasjonal bevilgning.

## 4.4 Aktivitetsbasert tilskudd

I alternativ 4 - Aktivitetsbasert tilskudd endres dagens beregning av tilskudd til private barnehager vesentlig. I en aktivitetsbasert finansieringsmodell tildeles midler til den enkelte private barnehage basert på hvilke aktiviteter den private barnehagen gjennomfører, og hvilken enhetspris de ulike aktivitetene har.<sup>35</sup> Til grunn for enhetsprisene ligger (ofte) en aktivitetsbasert kostnadsanalyse som bygger på regnskapsdata, aktivitetsdata og kostnadsdrivere. Gitt dagens regelverk, bør regnskapsdata til grunn for tilskuddene korrigeres på samme måte som dagens satser. Dette innebærer å korrigere for administrasjon, pensjon, eiendom, etc. Etter at datagrunnlaget er på plass, krever analysen gjennomføring av flere steg:

- Spesifikasjon av kostnader samt fordeling av kostnader til kostnadskategorier
- Identifisere og definere aktiviteter
- Fordeling av kostnader til de definerte aktivitetene
- Definere aktivitetsdrivere for aktivitetene
- Identifisering av enhetspriser for hver enkelt enhet basert på aktivitetsbasert kostnad per aktivitetsdriver
- Beregning av enhetssatser og total finansiering per barnehageenhet

Som i de øvrige modellene legges det opp til at det fortsatt er kommunen som beregner og tildeler tilskudd til de private barnehagene. Enhetsprisene kan settes basert på historisk gjennomsnitt av kostnader i sektoren eller i kommunen, eller være basert på normsatser som regnes ut basert på ulike metoder på et nasjonalt nivå. Enhetsprisene kan også holdes fast, med en enkel indeksjustering årlig.<sup>36</sup> Dersom analyser på nasjonalt nivå innebærer krav til økt finansiering av private barnehager, vil modellen ha provenyeffekt og medføre behov for økt nasjonal bevilgning.

---

<sup>35</sup> En aktivitetsbasert finansieringsmodell skal i teorien oppleves mer forutsigbar, fordi den legger til grunn at en kommunal kostnadsreduksjon ikke automatisk skal medføre lavere finansiering, og økte krav skal følges av økt finansiering.

<sup>36</sup> Som en «kontrakt» mellom barnehagene og kommunen, der det på forhånd er avtalt pris for tjenestene som barnehagen leverer, men der kommunen «bestiller» nivået på tjenestene. Med gitt enhetspris, er tanken at barnehagen vil få mer, jo høyere aktivitetsnivå kommunen «bestiller» fra barnehagen (antall barn, antall oppholdstimer, særskilte pedagogiske aktiviteter mv.)

# 5 Vurdering av modeller for beregning av driftstilskudd

I dette kapitlet vurderer vi de presenterte alternativene gjennomgått i kapittel 3. Først gjør vi en overordnet vurdering av ulike utgangssatser. Til grunn for vurderingene ligger vurderingskriteriene gjennomgått i kapittel 2, men hvert vurderingskriterium gjennomgås ikke eksplisitt og detaljert. Deretter vurderes ulike alternative finansieringsmodeller opp mot vurderingskriteriene gjennomgått i kapittel 2. Sist i kapitlet kommer vi med våre oppsummerende vurderinger og anbefalinger.

## 5.1 Vurdering av utgangssatser

Som beskrevet i kapittel 3 finnes det alternative måter å beregne tilskuddet til private barnehager på. Sett opp mot vurderingskriteriene og sammenlignet med dagens tilskuddsberegning kan alternative utgangssatser ha flere fordeler og ulemper. I delkapitlene nedenfor beskriver vi disse. I siste delkapittel oppsummerer vi hvordan disse vurderingene svarer ut viktige ambisjoner i regjeringens nye barnehagestrategi.

### 5.1.1 Dagens beregning gjennom mange steg skal sikre riktig tallgrunnlag, men gir risiko for feil og gir i utgangspunktet liten grad av kommunalt handlingsrom

Dagens praksis for beregning av driftstilskudd per heltidsplass til små og store barn er detaljert, gjennomføres i flere steg og krever flere beregninger.<sup>37</sup> I beregningen skal sum regnskapsførte kostnader på relevante funksjoner og arter summeres, det gjøres ulike påslag og fratrukk, og regnskapsførte utgifter kan også korrigeres for utgifter kommunen ikke mener er tilknyttet drift av barnehagene. I beregningene benyttes en omregning til antall heltidsplasser fra ulike år, men i enkelte av stegene skal antall barn benyttes i stedet for antall heltidsplasser.

De ulike stegene skal sikre at tallgrunnlaget, og dermed tilskuddet, blir mest mulig nøyaktig. Beregningen har økonomisk likebehandling som utgangspunkt, noe som skal sikre barna et likeverdig barnehagetilbud. Samtidig skaper de ulike stegene og ulik behandling av antall plasser/barn i ulike deler av beregningen, risiko for feil og risiko for at ulike kommuner gjennomfører beregningen ulikt iht. dagens regelverk.<sup>38</sup> Beregningen i seg selv er ikke nødvendigvis komplisert, men omfanget av stegene og avhengigheter i grunnlagsdata som skal legges til grunn kan gjøre dette krevende, spesielt i små kommuner som har begrenset kapasitet for denne typen analyser.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Se gjennomgang i kapittel 3.1.1 for mer detaljer.

<sup>38</sup> Til tross for at regelverket regulerer hva som skal trekkes fra og legges til, samt hva som skal føres på ulike tjenestefunksjoner og kostnadsarter, kan det være risiko for ulike tolkninger eller feil i kommunale regnskapsdata og/eller kommunale beregninger. For eksempel kan føring av utgifter til utbedring av bygg i drifts- eller investeringsregnskapet være et tolkningsspørsmål. For eksempel har vi sett at kommuners tolkning er at vedlikeholds- og utbedringsprosjekter føres som investering i kommunens regnskap. Dette innebærer at disse kostnadene ikke er inkludert i beregningsgrunnlaget for driftstilskudd, samtidig som de heller ikke er hensyntatt i beregnet nasjonale satser for kapitaltilskudd. Dette gir risiko for at enkelte eiendomskostnader verken dekkes av drifts- eller kapitaltilskuddet. Større vedlikeholds- eller utbedringsprosjekter gir ikke grunnlag for endret kapitaltilskudd for de private barnehagene.

<sup>39</sup> Gjennom gjennomførte kvalitetssikring av kommuners tilskuddsberegninger har BDO erfart at denne risikoen er reell. Når kommunen gjør feil, er dette også med på å skape unødvendig ressursbruk i både de private barnehagene

Samtidig gir dagens praksis for beregning av driftstilskudd i utgangspunktet liten grad av kommunalt handlingsrom. Eventuelle forskjeller i beregningen mellom kommuner skyldes ulike tolkninger eller beregningsfeil, ikke bevisste prioriteringer fra kommunene for å sikre barna i kommunen et best mulig barnehagetilbud.

En utgangssats basert på lønnskostnader, men som ellers gjennomføres på samme måte som i dag, vil også kreve gjennomføring av beregning i flere steg, men vil ikke nødvendigvis kreve nøyaktig samme omfang av fratrekk og korreksjoner.

Alternativet med enklere utgangssats (som ikke inkluderer alle «steg» i dagens beregning) vil være enklere å gjennomføre for kommunene, men vil inkludere ikke alle korreksjoner som dagens beregning gjør. Samtidig vil det bli mindre etterprøvbart for barnehagene hva som er inkludert i kostnadene som tilskuddet baseres på.

Dersom kommunene i større grad enn i dag selv kan velge hvilke utgifter de skal ta utgangspunkt i når de beregner tilskuddssatsene, vil kommunene få økt handlingsrom, samtidig som de får mer ansvar for beregningen. En utgangssats beregnet på «kun» lønnskostnader, vil være lavere enn dagens sats, noe som gir kommunene økt handlingsrom til, og økt ansvar for, å prioritere øvrige midler til barnehagene, selv før en eventuell redusert (alternativ 1) eller justert (alternativ 2) utgangssats.

### 5.1.2 Tidkrevende dokumentasjon og gjennomgang av beregning og grunnlag

Som beskrevet tidligere har kommunene informasjons- og utredningsplikt overfor barnehagene. Dokumentasjon, gjennomgang og forståelse av dagens tilskuddsberegninger krever i dag mye arbeid for kommuner, private barnehager og offentlige myndigheter.<sup>40</sup> Dersom kommunene kan velge alternative utgangssatser, vil de fortsatt måtte oppfylle informasjons- og utredningsplikten. En mindre detaljert styring av beregningen, kan gjøre kommunenes dokumentasjon enklere og dermed lette de private barnehagenes administrative ressursbruk hva gjelder forståelse av dokumentasjon og beregning. Samtidig vil beregningen, avhengig av grunnlaget som benyttes, kunne bli mindre etterprøvbart for barnehagene.

### 5.1.3 Alternative utgangssatser kan påvirke vurderingen av modellene som tar utgangspunkt i en utgangssats

Med bakgrunn i vurderingene gjennomgått over, er vår oppsummerende vurdering av alternative utgangssatser at:

- Å tillatte kommuner å velge alternative måter å beregne utgangssatsen på i seg selv vil gi kommunene økt handlingsrom og ansvar, og dermed også gi kommunene økt fleksibilitet.
- En utgangssats basert på bare lønnskostnader vil være lavere enn dagens utgangssats og vil gi rom for at kommunene kan prioritere og tildele ekstra midler til barnehager med barn som har behov for det.
- En enklere beregnet utgangssats vil spare kommuner for administrativ tidsbruk til beregning og være enklere å forstå for barnehagene. Samtidig vil det være mindre etterprøvbart for private barnehager (og for foreldre) hva som inngår i kostnadene som tilskuddet baseres på.

---

(klagebehandling) og kommunene (håndtere klage). Saker endre ofte også opp hos statsforvalteren, og prosessen er egnet til å undergrave tilliten til objektiviteten i kommunens beregninger.

<sup>40</sup> KD er ansvarlig for regelverket, Udir er forvalter av barnehageloven med regelverk. Jfr. barnehagelovens § 13, 1. ledd, er det statsforvalter som har ansvaret for å veilede kommuner og barnehager om barnehageloven og tilhørende regelverk.

Dette innebærer at vurderingen av de alternative modellene som tar utgangspunkt i en utgangssats (alternativ 1), 2) og 3)) opp mot dagens modell også vil påvirkes noe av om kommunene kan velge utgangssats selv og hvilken utgangssats hver kommune velger. Påvirkningen dette har på alternativene antas å være lik, vi inkluderer derfor ikke ulike variasjoner av utgangssats når vi vurderer de ulike modellene nedenfor opp mot hverandre.

## 5.2 Vurdering av modeller

I kapitlene nedenfor gjennomgår vi våre vurderinger av de ulike alternative modellene for beregning og dagens modell opp mot vurderingskriteriene. De ulike vurderingskriteriene vektlegges ikke nødvendigvis på samme måte og følger ingen ensartet skala. Fordi flere av vurderingskriteriene påvirkes av samme egenskaper ved de alternative modellene, kan vurderingen av kriteriene også være noe overlappende.<sup>41</sup> Fordi modellenes rangering på de ulike vurderingskriteriene ikke summeres, og vår samlede vurdering hensyntar dette, vurderer vi dette problemet som lite sett opp mot verdien av å gjennomgå i hvilken grad de ulike alternativene faktisk svarer ut regjeringens ambisjoner. Samlet vurdering av våre kvalitative vurderinger av modellene er gjennomgått nedenfor.

### 5.2.1 Samtlige alternative modeller tilrettelegger for kommunal styring og prioritering i større grad enn dagens modell

I tabellen under oppsummerer vi våre vurderinger av hvordan dagens modell og de ulike alternative modellene oppfyller vurderingskriteriet kommunal styring og prioritering.

Kommunal styring og prioritering	Dagens modell	1) Utgangssats med redusert andel	2) Justert utgangssats	3) Utgangssats og ekstratilskudd	4) Aktivitetsbasert finansieringsmodell
I hvilken grad gir modellen kommunene mulighet til å prioritere og styre finansiering og krav til private barnehager?	Lav, gir ikke rom for særskilt fordeling til enkelte barnehager	Høy	Høy	Middels, men krever økt kommunal eller nasjonal bevilgning	Høy, noe avhengig av innretning

Tabell 1 Vurdering av dagens modell og de ulike modellene opp mot vurderingskriteriet kommunal styring og prioritering. Kilde: BDO

Samtlige av de alternative modellene over tilrettelegger for kommunal styring og prioritering i større grad enn dagens modell, og gir dermed også mer ansvar til kommunene. I de nye alternative modellene åpnes det for at kommunene kan prioritere å gi tilskudd til barnehager som stimulerer til kvalitetsutvikling, etc. Grad av kommunalt handlingsrom vurderes høyere i alternativ 1) Utgangssats med redusert andel og 2) Utgangssats med justerte satser enn i alternativ 3) Utgangssats pluss ekstratilskudd til krav/satsinger. Årsaken til dette er at kommunene i alternativ 3) ikke kan endre utgangssatsen etter at tilskuddssats er beregnet.

Grad av kommunal styring og prioritering avhenger av hvordan de konkrete alternative modellene innrettes. Alternativ 1) er tydeligere på at en andel skal holdes igjen til

<sup>41</sup> Vurderingskriteriene er utarbeidet i samråd med KD og er basert på regjeringens barnehagestrategi, se detaljert gjennomgang i kapittel 2.

fordeling enn alternativ 2) og alternativ 3). Alternativ 1) kan derfor vurderes noe høyere på kriteriet kommunal styring.

### 5.2.2 Samtlige modeller tar utgangspunkt i likebehandling mellom barnehagene og gir økt handlingsrom til å la ressursene følge barna

I tabellen under oppsummerer vi våre vurderinger av hvordan dagens modell og de ulike alternative modellene oppfyller vurderingskriteriet likeverdig barnehagetilbud.

Likeverdig barnehagetilbud	Dagens modell	1) Utgangssats med redusert andel	2) Justert utgangssats	3) Utgangssats og ekstratilskudd	4) Aktivitetsbasert finansieringsmodell
Tar modellen utgangspunkt i likebehandling av barnehager som har likeverdige tilbud?	Høy, lik finansiering, men tar ikke hensyn til ulike tilbud	Høy, men krever presisering av innretning	Høy, men krever presisering av innretning	Høy, men krever presisering av innretning	Høy, men krever presisering av innretning
Gir modellen nødvendig handlingsrom som bidrar til at ressursene i større grad følger barna?	Lav	Høy, noe avhengig av innretning	Høy, noe avhengig av innretning	Middels, noe avhengig av innretning	Høy, noe avhengig av innretning

Tabell 2 Vurdering av dagens modell og de ulike modellene opp mot vurderingskriteriet likeverdig barnehagetilbud. Kilde: BDO

Samtlige alternative modeller tar utgangspunkt i økonomisk likebehandling av barnehagene, gjennom en felles beregnes utgangssats.

Samtidig tilrettelegger som nevnt de alternative modellene for mer kommunal prioritering og styring, som også vil gi handlingsrom som kan sørge for at ressursene følger barna.<sup>42</sup> Dette innebærer risiko for at de private barnehagene opplever at modellene ikke lenger likebehandler barnehagene. Som gjennomgått innledningsvis skal økonomisk likebehandling som utgangspunkt sikre at barn i barnehagene mottar et likeverdig barnehagetilbud. Dette betyr ikke nødvendigvis at alle private barnehager skal motta samme tilskudd per heltidsplass, eller at tilskuddet må være identisk med kostnadene per heltidsplass i de kommunale barnehagene.<sup>43</sup> Samtidig vil det trolig innebære krav til at kommunen bør kunne begrunne prioriteringene de gjør.

Hvordan modellene innrettes vil påvirke i hvilken grad den konkrete fordelingen gir handlingsrom til at ressursene følger barna. Økt handlingsrom gir kommunene større ansvar, noe som etter vår vurdering kan være krevende for hver enkelt kommune, i hvert fall i en innføringsfase. Det kan derfor være hensiktsmessig at departementet eller direktoratet utarbeider eksempler på hvordan en prioritering kan gjøres og hvilke vurderinger som bør ligge til grunn for å sikre at barna i barnehagene får et likeverdig barnehagetilbud. Eksempelene bør ikke være nasjonale føringer, men bidra til å hjelpe kommuner til å tilpasse seg et nytt finansieringssystem der de har økt handlingsrom for prioritering av kommunens midler, men også økt ansvar for å sørge for et likeverdig barnehagetilbud til barna i kommunen. Alternativ 1), 2) og 4) gir alle høyere

<sup>42</sup> Jfr. barnehagestrategien skal de private barnehagene få tilskudd til å drive i tråd med lov og forskrift, samtidig som ressursene skal følge barna.

<sup>43</sup> Jfr. Høyesterettsdom 18. januar 2021, HR-2021-62-A (sak nr. 20-136828SIV-HRET).



handlingsrom for at pengene følger barna enn alternativ 3). Alternativ 4) har potensial for å gi det aller høyeste handlingsrommet, gitt at den innrettes «perfekt» (se neste vurderingskriterium for utfyllende forklaring).

### 5.2.3 Flere av de alternative modellene vurderes som mer *kostnads- og resultateffektive* enn dagens modell

I tabellen under oppsummerer vi våre vurderinger av hvordan dagens modell og de ulike alternative modellene oppfyller vurderingskriteriet kostnads- og resultateffektiv for de private barnehagene og for offentlige myndigheter.

Kostnads og resultateffektiv	Dagens modell	1) Utgangssats med redusert andel	2) Justert utgangssats	3) Utgangssats og ekstratilskudd	4) Aktivitetsbasert finansieringsmodell
Grad av tilrettelegging for kostnads- og resultateffektiv drift (i de private barnehagene)	Middels	Høy	Høy	Lav	Høy
Grad av tilrettelegging for lave offentlige styringskostnader i staten	Middels	Høy	Høy	Høy	Middels
Grad av tilrettelegging for lave offentlige styringskostnader i kommunene	Middels	Middels	Middels	Middels	Lav

Tabell 3 Vurdering av dagens modell og de ulike modellene opp mot vurderingskriteriet kostnads- og resultateffektiv drift for de private barnehagene og for offentlige myndigheter. Kilde: BDO

Et perfekt utformet aktivitetsbasert finansieringssystem bør tilrettelegge for kostnads- og resultateffektiv drift i de private barnehagene i større grad enn øvrige modeller. Årsaken til dette er at en aktivitetsbasert finansieringsmodell skal finansiere selve aktivitetene som skal gjennomføres. Dersom barnehagene opprettholder eller forbedrer kostnadseffektiviteten de hadde da enhetsprisene (tilskudd per aktivitet) ble fastsatt, vil barnehagene oppnå et null-resultat eller bedre. Samtidig vil finansiering av aktiviteter i større grad enn dagens modell bidra til å finansiere aktiviteter som sikrer kvalitet i barnehagetilbudet, og dermed bidra til resultateffektivitet. Alternativ 4) Aktivitetsbasert finansieringsmodell vil derfor gi direkte insentiv til kostnads- og resultateffektiv drift.

Fordi også dagens modell tildeler tilskudd per heltidsplass, tilrettelegger modellen i utgangspunktet for kostnadseffektiv drift i de private barnehagene fordi de har insentiv til å drifte mer kostnadseffektivt. På samme måte som dagens modell, gir også alternativ 1), 2) og 3) tilskudd per heltidsplass, og gir barnehagene insentiv til å drifte mer effektivt. Fordi alternativ 1) og 2) innebærer en justering og omfordeling av utgangssatsen, vil alternativene påvirke de ulike barnehagenes insentiv til kostnadseffektivitet på ulik måte. Samtidig gir modellene mulighet til å tildele midler til barnehager basert på kvalitet i barnehagetilbudet, noe som tilsier at de i større grad enn dagens modell også vil være resultateffektive. Fordi alternativ 3) innebærer at mange

barnehager vil få økt tilskudd, samtidig som ingen får lavere tildeling enn i dag, vurderes alternativ 3 lavere på kriteriet kostnads- og resultateffektiv.<sup>44</sup>

I hvilken grad modellene tilrettelegger for lave offentlige styringskostnader for staten og for kommunene, henger sammen med modellenes enkelhet. Dagens ordning krever en god del av kommuner og myndigheter hva gjelder administrativ ressursbruk til dokumentasjon, oppfølging (for eksempel klagebehandling) og styring. Dagens ordning er derfor vurdert som middels for delkriteriet grad av lave styringskostnader for kommuner og for staten. Fordi de alternative modellene skal gi kommunene mer handlingsrom og styring, men også mer ansvar, vurderer vi at modellene bør ha potensial for høy grad av tilrettelegging for lave offentlige styringskostnader for staten. Fordi de alternative modellene vil kreve at kommunene begrunner kriterier og dokumenterer beregninger, vurderer vi grad av tilrettelegging for lave offentlige styringskostnader som middels for kommunene.<sup>45</sup> Alternativ 4) vurderes lavere enn de øvrige for kommuners styringskostnader fordi tilskuddsberegningen antas å være mer omfattende å gjennomføre og kan medføre flere spørsmål om innsyn fra de private barnehagene, i hvert fall de første årene. Alternativet forventes også å innebære høyere implementeringskostnader enn de andre alternativene.

#### 5.2.4 De ulike delkriteriene under fornuftig og balansert påvirker ulike aktører i ulik grad

I tabellen under oppsummerer vi våre vurderinger av hvordan dagens modell og de ulike alternative modellene oppfyller vurderingskriteriet fornuftig og balansert for de private barnehagene, barnehagebarn og foreldre og for offentlige myndigheter, herunder staten og kommunene.

Fornuftig og balansert	Dagens modell	1) Utgangssats med redusert andel	2) Justert utgangssats	3) Utgangssats og ekstratilskudd	4) Aktivitetsbasert finansieringsmodell
<b>Private barnehager</b>					
Fleksibel (grad)	Lav	Lav	Lav	Lav	Middels
Treffsikker (grad)	Middels	Middels	Middels	Middels	Høy
Etterprøvbar (grad)	Høy	Høy	Høy	Høy	Høy
Enkel (grad)	Middels	Middels	Middels	Middels	Lav
<b>Barnehagebarn og foreldre</b>					
Fleksibel (grad)	Lav	Middels	Middels	Middels	Middels
Treffsikker (grad)	Middels	Høy	Høy	Høy	Høy
Etterprøvbar (grad)	Høy	Høy	Høy	Høy	Høy

<sup>44</sup> Alternativer innretninger av alternativene 1), 2) og 3)) der ekstra tilskudd tildeles «flatt» til enkelte barnehager, vurderes mindre kostnads- og resultateffektivt enn innretningene der ekstra tilskudd tildeles per plass eller følger en annen «enhet» i tildelingen.

<sup>45</sup> Grad av dette kan avhenge av valgt utgangssats, som omtalt i vurdering av utgangssatser.

Fornuftig og balansert	Dagens modell	1) Utgangssats med redusert andel	2) Justert utgangssats	3) Utgangssats og ekstratilskudd	4) Aktivitetsbasert finansieringsmodell
Enkel (grad)	Middels	Middels	Middels	Middels	Lav
<b>Kommunene</b>					
Fleksibel (grad)	Lav	Middels	Middels	Middels	Høy
Treffsikker (grad)	Middels	Høy	Høy	Middels	Høy
Etterprøvable (grad)	Høy	Høy	Høy	Høy	Høy
Enkel (grad)	Middels	Middels	Middels	Lav	Lav
<b>Staten</b>					
Fleksibel (grad)	Lav	Middels	Middels	Middels	Middels
Treffsikker (grad)	Middels	Høy	Høy	Middels	Høy
Etterprøvable (grad)	Høy	Høy	Høy	Høy	Høy
Enkel (grad)	Middels	Høy	Høy	Høy	Lav

Tabell 4 Vurdering av dagens modell og de ulike modellene opp mot vurderingskriteriet fornuftig og balansert for de private barnehagene og for offentlige myndigheter. Kilde: BDO

Når det gjelder vurderingskriteriene tilhørende kategoriene *fornuftig og balansert*, alternativenes fleksibilitet, treffsikkerhet, etterprøvablehet og enkelhet, bør disse i utgangspunktet vurderes samlet. Dersom vi ser de ulike vurderingskriteriene opp mot hverandre, vil høy grad av fleksibilitet og treffsikkerhet i utgangspunktet henge tett sammen, og samtidig påvirke modellens etterprøvablehet og enkelhet. Kriteriene er i utgangspunktet relevante for samtlige aktører.

For de private barnehagene er dagens ordning og de ulike alternative modellene i utgangspunktet lite fleksible. Fordi en aktivitetsbasert finansieringsmodell skal finansiere selve aktivitetene som skal gjennomføres, og dermed kan tillate variasjon i finansiering av alle aktivitetene i en barnehage, kan den for de private barnehagene være noe mer fleksibel enn de øvrige alternativene. For barnehagebarn og foreldre vil samtlige av de alternative modellene være mer fleksible enn dagens ordning, fordi de i større grad enn dagens modell tilrettelegger for at ressursene i større grad følger barna. Fordi de alternative modellene tilrettelegger for at kommunene selv kan prioritere, er de også mer fleksible for kommuner og for staten.

Vurderingene av modellene opp mot kriteriet treffsikkerhet følger delvis vurderingene av modellenes fleksibilitet. For de private barnehagene vil en aktivitetsbasert modell være mer treffsikker fordi den skal finansiere barnehagens aktiviteter. For barnehagebarn og foreldre vil modellene som i større grad tilrettelegger for at finansiering følger barna være mer treffsikre. Det samme gjelder for kommunene, som vil få mulighet til å tildele tilskudd der de mener det trengs mest og for staten, som, iht. barnehagestrategien, ønsker å gi kommunene større handlingsrom og ansvar. Alternativ 3) vurderes å ha noe lavere treffsikkerhet for kommune og stat, fordi den i utgangspunktet utdeler like mye

som i dag, uansett faktisk finansieringsbehov i den enkelte barnehagen. Samtidig er den mer treffsikker enn dagens modell, fordi den tillater ekstra tilskudd etter behov.

Samtlige av modellene er etterprøvbare for alle aktører, men hvor enkel modellen er vil variere. Alternativ 4) Aktivitetsbasert finansieringsmodell vurderes lavere enn de øvrige modellene på delkriteriet enkelhet for samtlige aktører. Årsaken til dette er at modellen innebærer en ny og omfattende beregning av tilskudd som krever beregning av enhetspriser til ulike aktiviteter. Innføring av en slik modell kan være komplisert for både kommuner, private barnehager og for foreldre og vurderes derfor lavest.

Dagens modell og alternativene 1) og 2) er vurdert middels enkle for private barnehager, kommuner og foreldre. Fordi staten får mindre ansvar for de alternative modellene, er disse vurdert enklere for staten. Alternativ 3 er vurdert mindre enkel for private barnehager, kommune og stat, fordi den er søknadsbasert. Også staten vil da kunne få noe merarbeid som følge av klager til statsforvalteren.

En samlet vurdering vil også avhenge av hvilke aktørers hensyn som vektlegges mest. Av statens nye barnehagestrategi fremgår det for eksempel at det er ønskelig at ressursene følger barna, noe som tilsier at vurderingene av treffsikkerhet for barnehagebarn og foreldre, bør vurderes viktigere enn for de private barnehagene. På samme måte kan det argumenteres for at det er viktigere at modellene er enkle for kommunene, som skal få mer ansvar for styring og finansiering, enn for staten. Samlet vurderer vi derfor de alternative modellene 1) og 2) som best.

## 5.3 Våre oppsummerende vurderinger og anbefalinger

### 5.3.1 Vi anbefaler å åpne for at kommunene kan velge alternative måter å beregne utgangssatsen på

Å åpne opp for at kommunene selv kan velge hvordan utgangssatsen beregnes, vil i seg selv gi økt kommunalt handlingsrom, styring og ansvar. Dagens nasjonale, detaljerte tolkning av hva beregningen skal inkludere, gir lite ansvar for finansiering og liten grad av handlingsrom for kommunene. Gitt forutsetningen om at det er ønsket å gi kommunene mer ansvar for barnehagetilbudet til alle barna i kommunen, anbefaler vi at det åpnes opp for alternative måter å beregne utgangssatsen på. Kommunen bør begrunne valgt beregning.

### 5.3.2 Samtlige av de alternative modellene har fordeler og ulemper

Av tabellen og vurderingene i kapitlet over ser vi at det er krevende å trekke tydelige konklusjoner på at en alternativ modell er bedre enn et annet. En slik vurdering avhenger også av hvilke kriterier som vektlegges mest. Alternativ 4) rangeres godt på flere av kriteriene, men er samtidig ansett som mer komplisert enn de øvrige. Dette alternativet er også helt nytt, noe som vil innebære størst implementeringskostnader.

Fordi alternativ 1) Utgangssats med redusert andel og 2) Justert utgangssats vurderes best på vurderingskriteriene knyttet til kommunal styring og prioritering, samtidig som de ikke vurderes dårligere enn de andre modellene for øvrige vurderingskriterier, mener vi at KD bør vurdere å gå videre med en av disse modellene. Begge modellene gir kommunene mer handlingsrom og ansvar og i begge alternativene må innretning sørge for at barna i barnehagene gis et likeverdig tilbud. Av vurderingene over er det krevende å skille de to fra hverandre. I neste kapittel eksemplifiserer og beregner vi konsekvenser av ulike innretninger av modell 1) *Utgangssats med redusert andel*.

### 5.3.3 Uavhengig av alternativ innretning, må kommunene beslutte kriterier for fordeling og vurdere hvorvidt kriteriene gir ønsket fordeling

Ved innføring av alternativ 1) Utgangssats med redusert andel som tildeles enkelte barnehager, må kommunene gjennomføre følgende steg:

1. Beregne utgangssatsen, men redusere tilskuddet med en andel. Differansen mellom total tildeling og ny total tildeling, gir en samlet «pott» som kommunen kan fordele til enkelte barnehager etter nærmere kriterier.
2. Beslutte kriterier for ekstra tildeling til enkelte barnehager og utarbeide metode for fordeling med bakgrunn i disse. I dette arbeidet bør kommunen beregne alternativets konsekvenser.
3. Tildele tilskudd til enkeltbarnehager i tråd med 2).

Valg av kriterier og fordeling basert på kriteriene bør besluttes av kommunen. Om det skal kreves at disse også fastsettes i en lokal forskrift, bør tas stilling til lovarbeidet. I arbeidet bør forutsigbarhet for barnehagene hensyntas. Årsaken til dette er at oppfyllelse av kriterier som gir ekstra finansiering et år, der tilhørende aktivitet er vanskelig å reversere for en barnehage, for eksempel fordi oppfyllelse av kriteriet har krevd en investering eller ansettelse av ekstra pedagoger, ikke kan fjernes med for kort varsel.

Analysen av hvordan tildelingen slår ut for enkeltbarnehager bør ligge til grunn for beslutningen.

### 5.3.4 Innføring av en aktivitetsbasert finansieringsmodell anbefales ikke, men informasjon fra kartlagt tidsbruk på ulike aktiviteter kan benyttes

Av våre vurderinger over følger det at vi ikke anbefaler innføring av en aktivitetsbasert finansieringsmodell.<sup>46 47</sup> Allikevel mener vi at informasjon fra den gjennomførte aktivitetsbaserte kostnadsanalysen kan benyttes og eventuelt oppdateres fremover. En slik analyse gir blant annet verdifull kunnskap om hvilke aktiviteter (fordelt i pedagogiske, indirekte pedagogiske og administrative aktiviteter) ulike ansatte i barnehagene bruker tiden sin på, noe som igjen påvirker kvaliteten i barnehagene. Dette er nyttig informasjon som kan være verdifullt for offentlige myndigheter og kommuner i arbeidet med videre kvalitetsutvikling i barnehagesektoren, for eksempel kan informasjonen benyttes som bakgrunnsinformasjon for kommunens kriterier og fordeling av finansiering til ulike typer tiltak i sektoren. For offentlige myndigheter bør informasjonen kunne benyttes i arbeidet med å oppfylle strategiens mål om å sikre økt kompetanse og bedre styring. For barnehagene selv gir den nyttig informasjon om i hvilken grad egen tidsbruk skiller seg fra tidsbruk i andre barnehager, som kan den benyttes som kunnskapsgrunnlag for utvikling av egen virksomhet.

Det presiseres at den gjennomførte aktivitetsbaserte kostnadsanalysen ble gjennomført med begrenset tilgang til informasjon og i en avgrenset tidsperiode. Dersom innføring av en aktivitetsbasert analyse skulle legges til grunn for finansiering av barnehagene, bør både kommunene, stat og de private barnehagene samarbeide om å kvalitetssikre og dele informasjon. Dette betinger at partene i sektoren ser gjensidig nytte av dette, slik at sektoren som sådan kan utvikles basert på best mulig faktabasert grunnlag.

---

<sup>46</sup> Dette er også i tråd med vår avsluttende vurdering og anbefaling i *Dokumentasjonsnotat kostnadsanalyse av barnehagesektoren* (BDO, 2023).

<sup>47</sup> Som presisert i 3.4, dersom en aktivitetsbasert finansieringsmodell er ønskelig på et senere tidspunkt, bør nødvendige korreksjoner for å få det kommunale kostnadsgrunnlaget sammenlignbart gjennomføres.

## 6 Ulike innretninger av alternativ 1 - Redusere utgangssatsen med en andel som tildeles enkelte barnehager

I kapitlet over endte vi med å vurdere at alternativ 1) Redusere utgangssatsen med en andel som tildeles enkelte barnehager basert på kriterier, bør vurderes nærmere. I dette kapitlet presenterer vi noen alternative innretninger av denne modellen, før vi gir noen eksempler på hvordan disse innretningene vil slå ut.<sup>48</sup> Sist i kapitlet kommer vi med våre vurderinger og anbefalinger.

### 6.1 Alternative innretninger av modellen

#### 6.1.1 Modellen kan medføre at enkelte barnehager ikke mottar noe av fordelingspotten

Avhengig av hvilke kriterier som settes til fordeling, kan modellen medføre at enkelte barnehager ikke mottar noe ekstra av potten til fordeling. Redusert tilskudd til alle med for eksempel 20 prosent vil påvirke enkeltbarnehager i svært stor grad.

For å forhindre dette, kan det innføres en forutsetning om at ingen barnehager skal få redusert tilskudd mer enn en viss prosent. Dette vil redusere handlingsrommet som er igjen til fordeling før den fordeles til resterende barnehager.

#### 6.1.2 Det finnes mange ulike måter å fordele andelen som holdes igjen på

Det finnes svært mange ulike måter å fordele andelen som holdes igjen på. Fordelingen kan gjennomføres med bakgrunn i ett eller flere kriterier og kommunen må begrunne de kriteriene som velges.

Under gjennomgår vi ulike eksempler på hva en fordeling kan ta utgangspunkt i og hvordan den kan gjennomføres. Eksempelene kan innføres hver for seg eller kombineres. Ekstra tilskudd kan gis som et ekstra «flatt» tilskudd til barnehagen, eller som et beløp for en definert aktivitet, per heltidsstilling, per oppholdstimer, per barn, eller lignende. Kommunen kan også ta utgangspunkt i at barnehagene skal søke om ekstra tilskudd, og dermed må dokumentere hvorfor de oppfyller kriteriene. Eksempelene er kun ment som illustrasjon. Det er ikke foretatt analyser som dokumenterer at de illustrerte kriteriene er mer egnet enn andre.

#### Gi ekstra tilskudd til barnehager basert på kvalitet

Forskjeller i kvalitet kan være vanskelig å måle. Dersom det tas utgangspunkt i at antall pedagoger per barn påvirker kvalitet positivt, kan kommunen velge å gi ekstra tilskudd til barnehager som har relativt sett flere pedagoger enn andre barnehager. Dersom det antas at barnehager med særskilte tilbud/satsinger gir økt kvalitet eller at enkelte

---

<sup>48</sup> Hvilken utgangssats som velges vil også gi ulike innretninger. Vurdering av ulike utgangssatser gjennomføres i kapittel 4 og gjentas ikke her.

organisasjonsformer tilbyr «høyere» kvalitet, kan det gis ekstra tilskudd til barnehagene basert på dette. En slik vurdering av sammenheng mellom kriterier og kvalitet bør i utgangspunktet kunne underbygges med empiri og teori og bør kunne dokumenteres i analyser (som for eksempel viser at disse barnehagene har flere pedagoger per barn eller gjennomfører konkrete satsinger).

Konkrete eksempler på hvordan fordeling kan gjennomføres:

- 1) X prosent tildeles barnehager som har flere pedagoger per barn enn gjennomsnittet i kommunen.
- 2) X prosent tildeles til barnehager som gjennomfører definerte satsinger relatert til kvalitet.
- 3) X prosent tildeles ideelle barnehager.

### **Ekstra tilskudd til mindre barnehager med bakgrunn i smådriftsulemper**

Ekstra tilskudd til mindre barnehager med bakgrunn i en forutsetning om at mindre barnehager har smådriftsulemper kan gjennomføres ved å tildele (hele eller) deler av midlene til fordeling til mindre, frittstående barnehager. Hvilke barnehager der smådriftsulemper eksisterer bør bygge på analyser og/eller utredninger.

Konkrete eksempler på hvordan fordeling kan gjennomføres:

- 1) X prosent tildeles barnehager som har færre heltidsplasser enn gjennomsnittlig antall heltidsplasser i kommunen.
- 2) X prosent tildeles barnehager som har mellom 0 og 50 heltidsplasser, enten som et fast grunntilskudd til disse, eller som en ekstra sats per plass.
- 3) X prosent tildeles til samtlige barnehager per heltidsplass opp til 50 heltidsplasser.

### **Ekstra tilskudd til barnehager med «større behov»**

Som beskrevet kan det også være vanskelig å definere hvilke barnehager som har «større behov.» Konkrete eksempler på hvordan fordeling kan gjennomføres:

- 1) X prosent tildeles barnehager per barn med vedtak. Fordelingen kommer som et supplement til det de allerede har fått gjennom vedtak.<sup>49</sup>
- 2) X prosent tildeles barnehager som har særskilte satsinger knyttet til tidlig innsats.
- 3) X prosent tildeles barnehager i levekårsutsatte områder, områder med høy andel lavinntektsfamilier, høy andel minoritetspråklige, høy andel vedtak om spesialpedagogisk hjelp, etc.<sup>50</sup>.

## **6.2 Eksempel på alternativ innretning**

### **6.2.1 Redusert andel som fordeles til barnehager basert på kriterier for kvalitet, smådriftsulemper og særskilte behov**

Vi har gjennomført en eksempelberegning der private barnehagers tilskudd i eksempelkommune x endres ved at en andel av tilskuddssatsen fordeles til ulike

---

<sup>49</sup> Med forutsetning om at det har vært behov for økt tilrettelegging til disse barna i forkant, at det er behov for mer midler til tidlig innsats i barnehager med flere barn med «større behov», eller lignende.

<sup>50</sup> For eksempel identifisert gjennom levekårsundersøkelsen eller annen statistikk. Flere kommuner gjennomfører i dag forsøk med styrket kompetanse og bemanning til barnehager i levekårsutsatte områder. Se omtale om dette i boks 3.6 i ny nasjonal barnehagestrategi *Barnehagen for en ny tid* (KD, 2023).  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5bf0d0ed9f7442cdbc630c749abb8959/no/pdfs/barnehagen-for-en-ny-tid.pdf>

barnehager basert på flere kriterier. Vi har tatt utgangspunkt i en faktisk kommune, men enkelte av dataene som er benyttet er fiktive (antall vedtak).<sup>51</sup>

- 1) Dagens beregnede tilskudd reduseres med 10 prosent
- 2) Pott til fordeling tildeles private barnehager på følgende måte:
  - a. Ideelle barnehager mottar 45 prosent av fordelingspotten. Ekstratilskuddet gis per heltidsplass.
  - b. Barnehager med færre enn 50 barn mottar 40 prosent av fordelingspotten. Ekstratilskuddet gis «flatt» tilskudd.
  - c. Barnegrupper med større behov mottar 15 av fordelingspotten. Ekstratilskuddet fordeles per barn med vedtak.

Kommunens totale tildeling til private barnehager holdes uendret.

### 6.2.2 Eksempelen viser en relativt stor omfordeling mellom kommunens private barnehager

Vår eksempelkommune hadde i 2020 om lag 30 private barnehager og en samlet total tildeling på nesten 140 millioner kroner. Dersom tilskuddssatsene reduseres med 10 prosent, gir dette en fordelingspott på om lag 14 millioner kroner. I tabellene nedenfor presenterer vi hvilke ekstra tilskudd de private barnehagene i vår eksempelkommune vil få i eksempelet og hvordan dette påvirker samlet tildeling av tilskudd til barnehagene.

Ekstra tilskudd til barnehagene i kommune x			
	Ideelle barnehager (45 % av fordelingspott)	Barnehager med færre enn 50 barn (40 % av fordelingspott)	Større behov (10 % av fordelingspott)
Ekstra tilskudd	26 590 kroner per heltidsplass	272 900 kroner per barnehage	16 500 kroner per barn med vedtak

Tabell 5 Ekstratilskudd som enkelte barnehager i eksempelet får. Kilde: BDO

Endret tildeling til barnehagene i kommune x			
	Gjennomsnitt	Størst økning	Størst reduksjon
Relativ endret tildeling	+ 7,9 %	+ 45,7 %	(-) 9,0 %

Tabell 6 Relativ endret tildeling i kommunens barnehager i eksempelet. Kilde: BDO

Av tabellene over ser vi at eksempelet gir enkelte barnehager ganske mye mer i tilskudd. Relativ endret tildeling i kommunens barnehager er i gjennomsnitt 7,9 prosent. Beregninger viser at halvparten av barnehagene får økt tildeling. Barnehagen som fikk størst økt tildeling ville fått om lag 46 prosent mer i tilskudd, denne barnehagen fikk ekstra tildeling til samtlige av kriteriene. Barnehagen med størst redusert tildeling fikk kun ekstra tilskudd per barn med vedtak og ville fått om lag 9 prosent mindre i tilskudd.

Oppsummert viser eksempelet at modellen kan gi relativt stor omfordeling mellom kommunens private barnehager.

Det er flere forhold analysene over ikke fanger opp og alternative innretninger med andre kriterier og fordelinger ville gitt en annen fordeling. For eksempel synliggjør ikke analysene hvorvidt omfordelingseffektene er rimelige eller ikke. En liten og ideell

<sup>51</sup> Det er heller ikke gjort analyser/beregninger av hvorvidt antakelsen om at ideelle barnehager i kommunen har høyere kvalitet faktisk stemmer.



barnehage kan ha mange av de samme egenskapene og dekke lignende behov hos barna, noe som kan tale for barnehager i begge kategorier kanskje ikke bør få begge ekstratilskuddene i sin helhet. Dette er analyser og vurderinger som hver enkelt kommune, som har større kjennskap til barnehagene i kommunen og relevante lokale forhold som bør med i vurderingene, bør gjennomføre i forkant av tildeling.

## 6.3 Våre vurderinger og anbefalinger

### 6.3.1 Fordi modellen kan innebære relativt stor omfordeling mellom barnehagene må kommunene gjennomføre vurderinger og analyser av konsekvenser i forkant av fordeling

Av eksemplene og beregningene over ser vi at innføring av alternativ 1) Utgangssats med redusert andel kan innføres på mange ulike måter, samtidig som det kan innebære relativt stor omfordeling mellom barnehagene. Avhengig av hvilke kriterier som settes til fordeling, kan modellen medføre at enkelte barnehager ikke mottar noe ekstra av potten til fordeling.

Endret finansiering som påvirker enkeltbarnehager i stor grad, kan skape utfordringer i sektoren dersom mange barnehager får økonomiske problemer samtidig. For å sikre en viss grad av forutsigbarhet for de private barnehagene, bør det ikke være for store endringer mellom år.

Analysen viser at det er viktig at kommunene gjennomfører konkrete vurderinger av konsekvensene av fordelingen de ønsker å gjennomføre, og at en «nasjonalt» bestemt andel til fordeling kan minske kommunenes handlingsrom. Relatert til dette kan det også diskuteres hvorvidt kommunene selv kan avgjøre hva total tildeling til de private barnehagene skal være, og om det skal være krav til at kommunene faktisk omfordeler ved å holde tilbake en viss sum til fordeling. Slik det er beskrevet i kapittel 3 innebærer modellen at kommunen beregner en utgangssats basert på egne barnehagers kostnader, men holder deler av tilskuddet tilbake og fordeler resterende basert på kriterier, slik at total tildeling blir som før. Dette innebærer at dersom kommunen selv har normer som går utover de krav som dagens lovgivning stiller, vil tilskuddssatsene reflektere de høyere kostnadene denne normen krever.<sup>52</sup>

### 6.3.2 Myndighetene bør utarbeide veileder(e)

Fordi mange kommuner er relativt små og de alternativene innretningene er svært mange, anbefaler vi at departementet utarbeider eksempler på hvordan modellen kan innrettes.<sup>53</sup> Veiledere som beskriver eller inneholder følgende bør utarbeides:

- Grunnleggende krav, inkludert krav til dokumentasjon: Kommunenes kriterier for fordeling bør være kjente og transparente for barnehagene, og kommunen bør også kunne begrunne hvordan fordelingen er gjennomført.
- Eksempler på kriterier: Det bør utarbeides veileder(e) som inneholder eksempler på kriterier som er egnet for å gi ekstratilskudd for kvalitet. Også eksempler på aktiviteter som kan være gjenstand for ekstrafinansiering, vil være nyttig veiledningsmaterieell for kommunene. For eksempel bør det utarbeides eksempel for

---

<sup>52</sup> Forutsatt at kostnadene ikke trekkes ut av beregningen dersom de ikke defineres som «ordinært» barnehagetilbud. Dette vil også innebære at det er rimelig at det stilles tilsvarende krav til de private barnehagene som de kommunale barnehagene.

<sup>53</sup> Det kan også være aktuelt at departementet gir nasjonale føringer for hvordan en fordeling skal gjennomføres dersom kommunen ønsker å endre prioritering. En slik tilnærming gir imidlertid mer nasjonal styring og mindre kommunalt handlingsrom.

hvordan en fordeling av ekstra tilskudd til barnehager med smådriftsulemper kan gjøres.

- Forutsetninger som må ligge til grunn for kriteriene: Kriteriene må utformes på en slik måte at kommunen ikke rammes av kravene om anbud i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. En veileder bør beskrive de viktigste forutsetningene for dette.
- Eksempler på fordeling: Når kriteriene er satt, må kommunen avgjøre hvordan ekstra tilskudd skal beregnes og fordeles. Det bør utarbeides veiledere/beskrivelser for hvordan dette kan gjennomføres.
- Eksempler på konsekvensanalyser: Før kommunene gjør sine vurderinger av hvor mye som skal holdes igjen til fordeling og hvordan fordelingen skal gjøres, bør kommunen gjennomføre analyser av hvilke konsekvenser ny finansiering får for enkeltbarnehager.

# 7 Overordnet vurdering av dagens administrasjonspåslag

I dag inkluderer driftstilskuddet et administrasjonspåslag. I dette kapitlet gjennomgår vi først hvordan dagens tilskudd inkluderer påslag for administrasjon og hva dette skal dekke. Deretter presenterer vi analyser av tidsbruk til administrasjon og faktiske administrasjonskostnader kort. Til slutt kommer vi med våre vurderinger og anbefalinger.

## 7.1 Om dagens administrasjonspåslag

I dag legges et administrasjonspåslag på 4,3 prosent til de kommunale driftskostnadene før tilskuddet per heltidsplass beregnes.<sup>54</sup> Påslaget skal ta hensyn til at enkelte kommunale administrasjons- og fellesutgifter som kan henføres til produksjon av barnehagetjenester ikke er regnskapsført på tjenestefunksjonene for barnehage.<sup>55</sup> Eksempler på slike kostnader er kostnader til regnskap, revisjon, personal, etc.

Dagens administrasjonspåslag på 4,3 prosent er fastsatt med bakgrunn i tidligere utredninger og undersøkelser som ikke har blitt oppdatert på en god stund.<sup>56</sup> De administrative oppgavene som legges i påslaget må gjenspeile oppgaver som de private barnehagene har. Til grunn for dagens påslag er en analyse av hva de private barnehagenes administrasjonskostnader utgjør av deres totale kostnader. Ifølge Telemarksforskning vurderes det som en mer relevant metode for å måle private barnehagers behov for administrasjon enn å beregne de kommunale barnehagenes andel av kommunal sentraladministrasjon.<sup>57</sup> Deler av bakgrunnen for at dette er en rimelig tilnærming er at deres analyse ikke viste systematiske forskjeller i tidsbruk til administrasjon til ansatte i kommunale og private barnehager.

I våre analyser nedenfor presenterer vi hva våre tilsvarende analyser av tidsbruk viser.

---

<sup>54</sup> Jfr. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 5.

<sup>55</sup> Ifølge tolkningsuttalelse fra KD dekker dette både sektoravhengige og sektoruavhengig administrasjonsutgifter. Førstnevnte er felles administrative utgifter kommuner har knyttet til eieroppgaven, mens sektoruavhengige utgifter er utgifter til for eksempel regnskapstjenester, revisjon, IKT, etc. Disse utgiftene skal derfor holdes utenfor beregningsgrunnlaget for det ordinære driftstilskuddet, fordi utgiftene blir kompensert gjennom administrasjonspåslaget. <https://www.udir.no/contentassets/38fb1d24d85444c0b0dc91b680d37a7e/tolkningsuttalelse-kd---administrasjonsutgifter.pdf>

<sup>56</sup> I forbindelse med utarbeidelse av et nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager utarbeidet Telemarksforskning en analyse som lå til grunn for det opprinnelige administrasjonspåslaget på 4,0 prosent. Anslaget følger av en spørreundersøkelse sendt til kommunale og private barnehager. <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/utgifter-i-barnehager/1745/>. Anslaget ble justert til 4,3 prosent i 2015.

<sup>57</sup> I analysen peker de på varierende praksis blant kommuner når det gjelder regnskapsføring av utgifter til barnehagemyndighet. Kommunene skal i dag trekke ut utgifter de har som barnehagemyndighet fra tilskuddsberegningen.

## 7.2 Analyse av administrasjonskostnader i private barnehager

### 7.2.1 Våre analyser viser at tidsbruk til administrasjon og ledelse er noe høyere i kommunale enn i private barnehager

Til grunn for vurderingen av administrasjonskostnader i private barnehager bør det også gjøres en vurdering av hvorvidt administrative oppgaver som påvirker lønnsutgifter, er forskjellige i private og kommunale barnehager.

I spørreundersøkelsen sendt til kommunale og private barnehager i forbindelse med kostnadsanalysen<sup>59</sup> ble respondentene bedt om å oppgi tidsbruk til administrasjon og ledelse. I tabellen nedenfor presenteres oppgitt tidsbruk til oppgaver relatert til ledelse og administrasjon, for ansatte totalt og for ulike roller ansatte i barnehagen.<sup>58</sup>

	Totalt		Styrer		Pedagogisk leder		Merkantilt/ administrativt	
	K	P	K	P	K	P	K	P
Ledelse og administrasjon (sum av de øvrige)	9,4 %	9,3 %	52,1 %	48,6 %	5,0 %	6,3 %	60,5 %	53,9 %
Økonomi og administrasjon	3,0 %	2,5 %	20,3 %	18,8 %	0,4 %	0,6 %	48,2 %	31,6 %
Personalansvar	5,3 %	5,3 %	27,1 %	23,2 %	3,9 %	5,0 %	6,9 %	8,5 %
Markedsføring	0,5 %	0,5 %	1,2 %	2,2 %	0,4 %	0,5 %	2,0 %	4,8 %
Eiendomsdrift	0,7 %	0,9 %	3,6 %	4,4 %	0,3 %	0,2 %	3,4 %	9,1 %

Tabell 7 Oversikt over oppgitt tidsbruk til ulike aktiviteter relatert til ledelse og administrasjon i private barnehager (P) og kommunale barnehager (K), totalt og for ulike roller i barnehagen. Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av BDO i 2022.

Av tabellen over ser vi at kommunale barnehager og private barnehager på totalnivå oppgir å bruke om lag like mye tid til administrative oppgaver. Oppgitt tidsbruk til «økonomi og administrasjon» var 3,0 prosent i kommunale barnehager og 2,5 prosent i private barnehager. Fordelt på ulike roller ser det ut til at styrere i kommunale barnehager bruker mer tid på administrasjon og ledelse enn styrere i private barnehager. I private barnehager bruker pedagogiske ledere mer tid til administrasjon enn pedagogiske ledere i kommunale barnehager.

### 7.2.2 Private barnehagers administrasjonskostnader utgjorde i 2020 om lag 3,5 prosent av de totale kostnadene

Kostnadsanalysen<sup>59</sup> inkluderer analyse av administrasjonskostnader og tidsbruk til administrasjon. Oppgitt tidsbruk til aktiviteter relatert til administrasjon og ledelse vises

<sup>58</sup> Annen grunnbemanning og lærlinger oppgis å bruke svært lite tid til administrasjon og ledelse og er utelatt fra tabellen.

<sup>59</sup> Dokumentasjonsnotat kostnadsanalyse av barnehagesektoren (BDO, 2023).

i tabell 4 over.<sup>60</sup> Gitt at det ikke er store forskjeller i barnehageansattes tidsbruk til administrasjon, kan vi anta at barnehagenes kjøpte tjenester til administrasjon kan sammenlignes med kostnader som hos kommunen «ligger» hos sentraladministrasjonen, utenfor barnehageregnskapet til kommunen, og som derfor er med på å forklare at administrasjonskostnadene i kommunale barnehager i vår analyse var lavere enn administrasjonskostnadene i de private barnehagene.<sup>61</sup> Dette er typisk kostnader som i kommunale barnehager normalt gjennomføres av sentraladministrasjonen. I tabellen nedenfor ser vi hvilke kostnadsposter dette utgjør i de private barnehagenes regnskap og andelen disse administrasjonskostnadene utgjør av de totale kostnadene i private barnehager i 2020.<sup>62</sup>

Private barnehagers kjøpte administrasjonskostnader	
Kostnader inkludert i beregningen	Andel av totale kostnader
6700 Fremmedtjenester (regnskap, revisjon, rådgivning og lignende)	
6995 Kontorkostnad, telefon, porto mv.	
7495 Kontingent (med fradragsrett)	
7700 Annen kostnad	
7895 Konstaterte tap på fordringer <sup>63</sup>	4,1 prosent

Tabell 8 Poster som inngår i private barnehagers administrasjonskostnader og deres andel av totale kostnader i 2020. Kilde: Private barnehagers regnskapsdata for 2020, hentet fra BASIL. Kategorisering og analyse av BDO.

Av tabellen over ser vi at administrasjonskostnadene utgjorde om lag 4,1 prosent av de totale kostnadene i de private barnehagene i 2020.

## 7.3 Våre vurderinger og anbefalinger

### 7.3.1 Relativt lik tidsbruk til administrasjon og ledelse i kommunale og private barnehager

På overordnet nivå er oppgitt tidsbruk til administrasjon og ledelse relativt lik i private og kommunale barnehager. Vi finner noen forskjeller i tidsbruk til administrasjon for ulike typer administrasjonsaktiviteter og for ulike roller. Det er imidlertid vanskelig å trekke konklusjoner til at disse forskjellene er systematiske.

Som nevnt over, kan private barnehagers kostnader til administrative tjenester som de typisk kjøper inn, gi oss informasjon om fornuftig størrelse på administrasjonspåslaget, gitt at det ikke er store forskjeller i barnehageansattes tidsbruk til administrasjon. Med bakgrunn i funn fra spørreundersøkelsen er det vår vurdering at denne antakelsen fortsatt er gyldig.

<sup>60</sup> Det er ikke mulig å skille kommunenes oppgitte tidsbruk til arbeidsoppgaver relatert til eieroppgaver, deres rolle som barnehagemyndighet, etc., heller ikke om lønnskostnadene til oppgaven er ført på barnehagefunksjoner eller mer administrative fellesfunksjoner. Det er rimelig å anta at de fleste av oppgavene oppgitt i undersøkelsen sendt til barnehager er ført på barnehagefunksjoner.

<sup>61</sup> I kostnadsanalysen fant vi at private barnehager har 2,5 ganger høyere administrasjonskostnader enn kommunale barnehager. Analysen inkluderer kun de kommunale utgiftene som er kostnadsført på barnehagefunksjoner, og, grunnet manglende datagrunnlag, er det ikke korrigert for kommunale administrasjonskostnader ført på fellesfunksjoner.

<sup>62</sup> For kommuner er beregningen gjennomført på kommunalt nivå fordi vi ikke har data på barnehagenivå.

<sup>63</sup> Denne kostnadsposten utgjør svært lave beløp.

### **7.3.2 Andel administrasjonskostnader av totale kostnader taler for at nivået på dagens administrasjonspåslag er noenlunde rimelig**

Vår analyse viser at administrasjonskostnadene utgjorde om lag 4,1 prosent av de private barnehagenes utgifter i 2020. Dette er marginalt lavere enn dagens påslag på 4,3 prosent. Det er imidlertid flere usikkerhetsmomenter i analysen. Blant annet vil påslaget i kroner påvirkes av eventuelle kostnadsforskjeller mellom private og kommunale barnehager. Kommunale barnehager har i gjennomsnitt høyere kostnader enn private barnehager.<sup>64</sup>

Oppsummert er det derfor likevel vår vurdering at størrelsen på dagens administrasjonspåslag er på noenlunde relevant nivå.

### **7.3.3 En god gjennomgang og analyse av administrasjonspåslaget er ressurskrevende og anbefales ikke gjennomført per nå**

Det er vanskelig å gjennomføre detaljerte analyser av hva administrasjonspåslaget til private barnehager skal være. Deler av årsaken til dette er at det er vanskelig å sammenligne kommunale og private administrasjonskostnader.<sup>65</sup> Et vesentlig endret administrasjonspåslag bør etter vår vurdering bygge på en mer detaljert gjennomgang og analyse av kommunenes ressursbruk i sentraladministrasjonen og barnehagefunksjonen. Videre må eventuelle effekter av forskjeller i kommunenes praksis når det gjelder regnskapsføring av administrasjonskostnader på barnehagefunksjoner og administrative funksjoner kartlegges. En slik analyse vil kreve betydelige ressurser, og tidligere analyser taler også for at det kan svært vanskelig å komme frem til et «helt korrekt» påslag, noe som kan tale for at kostnaden ved en slik analyse trolig vil overstige nytten. Med bakgrunn i at våre analyser også viser at størrelsen på dagens administrasjonspåslag bør vurderes relevant, anbefaler vi at dagens administrasjonspåslag beholdes.

---

<sup>64</sup> Kostnadsforskjellen i 2020 er lavere enn den har vært tidligere år. Beregnet fra kommunalt kostnadsnivå er forskjellen 5,9 prosent. <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/kostnader-i-barnehagene-2020/4004>

<sup>65</sup> Som innebærer at kommunale administrasjonskostnader ikke kan benyttes som grunnlag.



BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

Kontakt

Morten Thuve

Partner BDO Rådgivning

m: +47 916 47 115

e: [morten.thuve@bdo.no](mailto:morten.thuve@bdo.no)