



# Finansiering av private barnehager

Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen

TROND ERIK LUNDER

TF-notat nr. 15/2019

**Tittel:** Finansiering av private barnehager  
**Undertittel:** Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen  
**TF-notat nr.:** 15/2019  
**Forfatter(e):** Trond Erik Lunder  
**Dato:** 5.3.2019  
**ISBN:** 978-82-336-0216-1  
**ISSN:** 1891-053X  
**Pris:** 120,- (Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no))  
**Framsidedfoto:** Telemarksforsking  
**Prosjekt:** Analyse av kostnader i barnehager og beregning av nasjonale tilskuddssatser  
**Prosjektnr.:** 20170740  
**Prosjektleder:** Trond Erik Lunder  
**Oppdragsgiver(e):** Utdanningsdirektoratet

**Spørsmål om dette notatet kan rettes til:**

Telemarksforsking  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
[www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no)

**Resymé:**

Notatet inneholder vurderinger av tre foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen for finansiering av private barnehager. De tre endringene er redusert pensjonspåslag, høyere tilskudd til små barnehager og et differensiert administrasjonspåslag som tar hensyn til stordriftsfordeler i større barnehagekonsern.



**Trond Erik Lunder** er utdannet Ph.D i samfunnsøkonomi fra NTNU i 2015, med cand.oecon fra Universitetet i Oslo i 2003. Han har arbeidet ved Telemarksforsking siden 2004. Han har særlig arbeidet mye med barnehagereformen og barnehagefinansiering, med oppdrag både for kommuner og departement. Han har ellers arbeidet på flere forskningsprosjekter innen kommunaløkonomi, med statistiske analyser og bruk av KOSTRA-data som spesialfelt.

# Forord

Dette notatet er utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og inneholder vurderinger og analyser rundt tre spesifikke forslag til endringer av modellen for tilskudd til private barnehager. Notatet skal brukes som grunnlag for videre arbeid med mulige endringer i finansieringsmodellen. Vi har forsøkt å presentere mulige gevinster, administrative kostnader, omfordelingseffekter og praktiske utfordringer ved de foreslåtte endringene.

Audun Thorstensen har bidratt i prosjektet med diskusjoner rundt problemstillingene og drøfting av enkelte problemstillinger med ressurspersoner i kommunesektoren. Underveis har vi også hatt jevnlig kontakt med en arbeidsgruppe fra Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet, som har gitt oss innspill og tilbakemeldinger. Ailin Aastvedt har også bidratt med gjennomlesing av notatet. Gjennom dette har vi forhåpentligvis dekket de mest sentrale problemstillingene til tross for en kort gjennomføringsperiode. Uansett er det undertegnede som er ansvarlig for det endelige innholdet i notatet.

Bø, 1.3.2019

Trond Erik Lunder

Prosjektleder



# Innhold

<b>1. Innledning og kort sammendrag .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Pensjon .....</b>	<b>8</b>
2.1 Data og datakvalitet.....	9
2.2 Beregning av potensiell innsparing ved lavere pensjonspåslag.....	10
2.3 Overkompensasjon som følge av forskjell i pensjonskostnad .....	12
2.4 Administrativt merarbeid ved flere søknader om tilleggsdekning av pensjon .....	13
<b>3. Smådriftsulemper .....</b>	<b>14</b>
3.1 Skolemodellen.....	14
3.1.1 Lokal tilskuddsberegning.....	15
3.1.2 Økonomiske konsekvenser .....	18
3.1.3 Effekt av bemanningsnormer .....	19
3.1.4 Vil denne modellen komplisere kommunens arbeid med tilskuddsberegning? .....	19
<b>4. Differensiert administrasjonspåslag .....</b>	<b>21</b>
4.1 Stordriftsfordeler i kjedenes administrasjon.....	21
4.2 Måleproblemer .....	21

# 1. Innledning og kort sammendrag

Telemarksforskning har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å se nærmere på tre mulige endringer i forskrift og modell for tilskudd til private barnehager. Vi har vurdert de praktiske og økonomiske sidene ved endringer. Vi har derimot ikke vurdert de juridiske sidene.

De tre foreslåtte endringene vi har vurdert, er:

- Redusert prosentsats for pensjonspåslag, eventuelt kostnadsdekning
- Differensiert tilskudd etter antall plasser, med høyere tilskudd pr. barn til små barnehager
- Differensiert administrasjonspåslag som tar hensyn til stordriftsfordeler i barnehagekjeder

De tre temaene er analysert og diskutert i hvert sitt kapittel.

## **Redusert pensjonspåslag**

Vi finner at det er store beløp å spare på å redusere pensjonspåslaget for private barnehager. I dag gis det store flertallet av barnehager tilskudd til pensjon som er høyere enn de utgiftene barnehagen har. Ved å redusere pensjonspåslaget fra dagens 13 %, vil denne overkompensasjonen reduseres. En kostnadsdekningsmodell kan gi en besparelse opp mot én milliard kroner årlig. Samtidig vil en redusert sats bety at flere barnehager ikke får dekket sine pensjonsutgifter. Det vil bety økte administrative kostnader dersom disse, som i dag, skal kunne søke om tilleggsdekning. Enkle illustrasjonsberegninger viser imidlertid at innsparingen sannsynligvis vil være langt større enn de administrative merkostnadene.

Nye bemanningsnormer vil trolig innebære at innsparingen blir mindre enn det vi beregner ut fra bemanningen i 2017. Grunnen til dette er at noe av overkompensasjonen skyldes at private barnehager har lavere bemanning enn de kommunale barnehagene, og at bemanningsnormene kan komme til å redusere denne forskjellen.

## **Høyere tilskudd til små barnehager**

Private grunnskoler får høyere tilskudd for de første elevene, noe som gjør det økonomisk mulig å drive små skoler som ellers ville slitt på grunn av smådriftsulemper. Vi har testet om den samme modellen gir grunnlag for å differensiere tilskuddet til små og store barnehager. Basert på tall for 2017 finner vi at tilskudd pr. plass til de 25 første alderskorrigerede plassene bør være høyere enn tilskudd pr. plass utover dette antallet. Modellen innebærer at også større barnehager får høyere tilskudd for de første plassene. Først ved 68 alderskorrigerede plasser eller mer vil barnehagene få lavere tilskudd med ny modell enn med dagens modell.

Vårt fullstendige forslag til modell innebærer samtidig at barnehagestørrelsen i kommunale barnehager, som utgjør grunnlaget for lokale tilskuddssatser, tas hensyn til. Store private barnehager i kommuner med små kommunale barnehager vil dermed få ekstra reduksjon i tilskuddet ettersom de små kommunale barnehagene må antas å gi høyere tilskuddssats i utgangspunktet.

Endringen i totalt tilskudd blir tilnærmet provenynøytral. Vi illustrerer effektene av modellen for de barnehagene som taper eller vinner mest, og for de kommunene som får størst endringer i tilskuddsplikt. Vi har også testet modellen på tall fra 2016-årgangen for å sikre oss at modellen gir stabile resultater.

Vi har utarbeidet et utkast til en regnearkmodell som kan gjøre en eventuell omlegging håndterbar for kommunene.

Nye bemanningsnormer vil trolig redusere kostnadsforskjellen mellom små og store barnehager. Dette kan tale for at en eventuell innføring av den utarbeidede modellen bør utsettes til denne effekten er synlig i regnskapene.

### **Differensiert administrasjonspåslag**

Det er sannsynlig at barnehager i kjeder har stordriftsfordeler i administrasjonen. Vi mangler imidlertid et datagrunnlag for å måle denne kostnadsfordelen, og vi kan ikke se at det finnes noen enkel metode for å skaffe et slikt datagrunnlag. Konklusjonen er dermed at dette ikke er gjennomførbart i praksis.

## 2. Pensjon

Fra og med tilskuddsåret 2016 blir kommunale pensjonsutgifter holdt utenfor det kostnadsbegrepet som ligger til grunn for tilskudd til private barnehager. I stedet gis det et pensjonspåslag på 13 % av lønnsutgiftene i kommunale barnehager. Grunnen er at den private barnehagesektoren har lavere pensjonskostnader enn kommunene. Satsen på 13 % ligger likevel klart høyere enn gjennomsnittet i sektoren og er tilstrekkelig til å dekke pensjonsutgiftene til det store flertallet av private barnehager. For barnehager som har vesentlig høyere pensjonsutgifter enn det som dekkes av pensjonspåslaget, gir forskriften en mulighet til å søke kommunen om tilleggsdekning.

Noe av argumentet for å innføre pensjonspåslaget, var at tilskuddet ikke skal dekke utgifter som de private barnehagene ikke har. Siden de fleste barnehager har pensjonsutgifter som er lavere enn det som dekkes med 13 % pensjonspåslag, tilsier dette argumentet at satsen kan reduseres. Følger man argumentet helt ut, kan det argumenteres for en kostnadsdekningsmodell, hvor barnehagene kun får dekket sine reelle utgifter.

Kostnadsdekning krever imidlertid større administrative ressurser fordi kommunen må beregne hver enkelt barnehages utgifter for å finne korrekt nivå. Vi har snakket med en representant for KS, som oppgir at kommunene har hatt store utfordringer med å finne rett beregningsmåte og å få tilgang til de rette tallene. Dette skal i noen grad ha bedret seg etter at pensjonsleverandørene har begynt å rapportere premiebetalingen ved forespørsel. Likevel vil nok en slik modell medføre betydelig økning i arbeidsmengden ved beregning av tilskudd.

Selv om man ikke velger en kostnadsdekningsmodell, vil enhver reduksjon i den generelle satsen medføre økte administrative kostnader fordi flere barnehager får rett til å søke om tilleggsdekning.

Tabell 1 viser gjennomsnitt og fordeling av pensjon i prosent av lønn i private ordinære barnehager. Tallene er basert på de private barnehagenes rapportering til BASIL. Beregningen av pensjonsprosent er nærmere beskrevet i avsnitt 2.1.

Tabell 1 Pensjonsprosent i private ordinære barnehager i 2017 (n = 2435)

Gjennomsnitt	7,7 %
Standardavvik	3,6 %
Minimum	0,5 %
5. prosentil	1,5 %
25. prosentil	5,3 %
Median	8,0 %
75. prosentil	10,0 %
95. prosentil	13,3 %
Maksimum	25,3 %

Gjennomsnittlig pensjonsprosent er på 7,7 %, og 5 % av barnehagene har under 1,5 % pensjon. Laveste lovpålagte pensjonsnivå er 2 %, men det kan være ulike årsaker til at tallet er lavere i regnskapet, herunder bruk av premiefond, nystartet barnehage m.m., men det kan også dreie seg om feilføringer. 25 % av



barnehagene har mindre enn 5,3 %, og halvparten av barnehagene har mindre enn 8 % pensjon. Kun litt over 5 % av barnehagene har en høyere pensjonsprosent enn 13.

## 2.1 Data og datakvalitet

---

Fra rapporteringssystemet BASIL har vi regnskaper for 2017 fra 3180 barnehager, hvorav 2562 er ordinære barnehager (ikke familiebarnehage eller åpne barnehager).

Utgifter til pensjonspremie skal føres på post 5945. Til denne posten ber regnskapsskjemaet også om en del noteopplysninger, blant annet premiebetaling for regnskapsåret. Av disse er det 357 barnehager som har null eller negativt beløp på post 5945, mens det samme gjelder 320 barnehager når vi ser på noteopplysningen. Det er 126 barnehager som ikke har positivt beløp i noen av postene. Fjerner vi disse, står vi altså igjen med 2435 barnehager. Av disse har 1479 barnehager likt beløp på de to postene (post 5945 med noteopplysning).<sup>1</sup>

Vi velger å ta utgangspunkt i de 2435 barnehagene med positivt beløp i minst én av de to postene, og definerer pensjonsutgiftene etter følgende regel: Pensjonsutgiften er lik beløpet i noteopplysningen, men hvis denne har verdi null eller negativ, er pensjonsutgiften lik beløpet i regnskapsposten.

Dette gir sum pensjon lik 1 289 millioner kroner. Hadde vi i stedet snudd regelen og brukt regnskapsposten som primært mål, ville sum pensjon vært 1 184 millioner kroner.

Kommunal pensjon er beregnet med tall fra KOSTRA. Ettersom hovedformålet vårt er å sammenligne kommunal og privat pensjon, bør definisjonen på pensjonsgrunnlaget være mest mulig likt. Vi definerer pensjonsgrunnlaget som sum av følgende KOSTRA-arter: 010, 020, 030, 040, 070, 075, 080, 089. Artene 080 og 089 inneholder kun små beløp som ikke påvirker den beregnede pensjonsprosenten. Definisjonen innebærer at art *050 Annen lønn og trekkpliktige godtgjørelser* utelates, sammenlignet med det pensjonsgrunnlaget som benyttes i tilskuddsberegningen. Det er imidlertid trolig at det meste av barnehageutgiftene på denne arten gjelder lønn til lærlinger, som ikke er pensjonsgivende. Vi har tilsvarende ikke med posten *5300 Annen oppgavepliktig godtgjørelse* fra de private regnskapene. Vi ser også at estimert pensjonsprosent får noe større variasjon rundt gjennomsnittet når denne arten inkluderes, noe som tyder på at den ikke bidrar til mer korrekt pensjonsgrunnlag. Inkluderer vi art 050, reduseres estimert pensjonsprosent med 0,2 prosentpoeng sammenlignet med tallene brukt i denne rapporten.

Videre bruker vi tall for antall årsverk. Vårt beste tallgrunnlag for antall årsverk er barnehagenes årsmeldingsskjema pr. 15.12. Disse årsverkene er ikke nødvendigvis i samsvar med lønns- og pensjonsutgifter. I TF-rapport 426 (kapittel 5) fant vi at årsverk til særskilt tilrettelegging bør holdes utenfor når lønns- og pensjonsutgifter pr. årsverk skal beregnes.<sup>2</sup> Tallene tyder på at disse i stor grad er ansatt i kommunen, også om de er registrert som personale i årsmeldingsskjemaene til private barnehager. Selv om det også vil være unntak fra dette, fremstår lønnstall som mer treffsikre om disse årsverkene holdes utenfor både ved beregninger på kommunale barnehager og private barnehager.

---

<sup>1</sup> Vi har da også fjernet en barnehage som oppgir pensjonsbeløp som overstiger inntektene og to barnehager som ikke har registrert inntekter.

<sup>2</sup> Lunder, T.E., L. Håkonsen og B. Eika (2018): Kostnader i barnehager 2016. TF-rapport 426, Telemarksforskning 2018.

## 2.2 Beregning av potensiell innsparing ved lavere pensjonspåslag

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4 sier at «Kommunen skal gi et påslag for pensjonsutgifter på tretten prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene», og videre at «Private barnehager som har vesentlig høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom påslaget, har etter søknad krav på å få dekket pensjonsutgiftene». De private barnehagene har ikke krav på å få dekket høyere pensjonskostnader enn kommunen selv har, jf. siste ledd: «Gjennomsnittlige pensjonsutgifter i tilsvarende kommunale barnehager utgjør en øvre grense for hva kommunen er forpliktet til å dekke».

Ifølge merknadene til forskriften er det pensjonsutgifter per heltidsstilling som skal vurderes i søknad om dekning av pensjon utover pensjonspåslaget.

Vår beregning tar utgangspunkt i dette regelverket. Hvorvidt den private barnehagen får dekket sine pensjonsutgifter er dermed ikke basert på pensjonsprosenten, men er i stedet regnet ut fra hvor stor del av tilskuddet som er beregnet som pensjonsutgift. En privat barnehage kan ha pensjonsutgifter over 13 % av lønnsutgiftene men likevel få dekket sine utgifter dersom den har lavere bemanning eller lavere lønnsnivå enn de kommunale barnehagene.

Vi har lagt til grunn at årsverk til tospråklig assistanse og særskilt tilrettelegging ikke er ansatte i barnehagen og derfor ikke inngår i barnehagens pensjonsutgifter. Teller disse med, så øker innsparingen med ca. 5 % ettersom private pensjonsutgifter pr. årsverk da blir kalkulert som lavere.

Tabell 2 Beregnet pensjonstilskudd og innsparing ved ulike satser, 2017\*

	13 %	11 %	9 %	Kostnadsdekning
Andel barnehager med standard sats	93,8 %	84,6 %	67,6 %	0 %
Andel barnehager med kostnadsdekning	3,4 %	12,5 %	29,5 %	97,1 %
Andel barnehager med høyere pensjon enn kommunen (tilskudd begrenses til kommunens nivå)	2,9 %	2,9 %	2,9 %	2,9 %
Pensjonstilskudd (mill. kroner)	2 213	1 899	1 630	1 264
Herav etter søknad (mill. kroner)	10	36	105	1 264
Innsparing sammenlignet med dagens modell (mill. kroner)	0	313	583	949

\* Beløpene er beregnet uten arbeidsgiveravgift.

Med dagens sats på 13 % beregner vi at 93,8 % av barnehagene har pensjon under denne grensen. Av de 6,2 % som har høyere pensjon enn den som dekkes gjennom ordinært tilskudd, har nesten halvparten pensjon over kommunalt nivå. Antall barnehager som har pensjon over kommunalt nivå, vil selvfølgelig være uavhengig av om den nasjonale satsen er 13 % eller noe annet.

Totalt pensjonstilskudd er beregnet til 2,2 mrd. kroner i 2017. Kun 10 millioner gis som ekstra tilskudd til barnehager med høyere pensjon. Reduseres den nasjonale prosentsatsen fra 13 % til 11 %, blir pensjonstilskuddet redusert til 1,9 mrd., hvorav 36 millioner kroner gis som ekstra tilskudd. Dette siste beløpet øker fordi andelen som ikke får dekket sine pensjonsutgifter gjennom den ordinære satsen, øker fra 6,2 % til 15,4 %. Innsparingen ved å gå fra 13 % til 11 % er beregnet til 313 millioner kroner.

Går man i stedet til en sats på 9 %, er innsparingen 583 millioner kroner sammenlignet med dagens modell, men 32,4 % av barnehagene kan da ha rett på høyere tilskudd. Forskriften sier riktignok at barnehagen skal ha vesentlig høyere pensjonskostnader for å få tilleggsdekning, men tallet på 32,4 % sier likevel en del om økningen man vil kunne få i antall søknader.

En kostnadsdekningsmodell vil gi en innsparing på 949 millioner kroner i pensjonstilskudd. Hver enkelt privat barnehage må da dokumentere sine pensjonsutgifter. Dette gjelder kostnadsdekning etter dagens kostnadsnivå. I dagens forskrift er muligheten for å få dekket pensjonskostnader utover den ordinære satsen begrenset til pensjonsavtaler inngått før 2015. Dette hindrer at private barnehager kan utnytte søknadsordningen til å inngå nye og bedre avtaler og få dekket kostnadene av det offentlige. Med en ren kostnadsdekningsmodell vil det være et politisk spørsmål om det er ønskelig å videreføre en slik begrensning ettersom den trolig vil bidra til å sementere de store forskjellene i pensjonsytelser som ligger i sektoren i dag.

Beløpene i tabellen er beregnet uten arbeidsgiveravgift. Innsparing inkludert arbeidsgiveravgift vil dermed bli enda høyere. Innsparingene tar ikke hensyn til økningen i de administrative kostnadene som vil følge av at flere barnehager vil søke om tilleggsdekning av pensjon.

Vi har gjort den samme beregningen for 2016 for å se om resultatene er stabile på tvers av årganger. I følge PWC og Telemarksforskning (2015) burde analyser av pensjonsutgifter dekke både år med hovedtariffoppgjør og mellomoppgjør. Forskjellene er imidlertid ikke store, jf. Tabell 3.<sup>3</sup>

Tabell 3 Beregnet pensjonstilskudd og innsparing ved ulike satser, 2016\*

	13 %	11 %	9 %	Kostnadsdekning
Andel barnehager med standard sats	94,7 %	87,0 %	70,6 %	0 %
Andel barnehager med kostnadsdekning	3,2 %	10,8 %	27,3 %	97,9 %
Andel barnehager med høyere pensjon enn kommunen (tilskudd begrenses til kommunens nivå)	2,1 %	2,1 %	2,1 %	2,1 %
Pensjonstilskudd (mill. kroner)	2 129	1 826	1 557	1 135
Herav etter søknad	13	35	92	1 135
Innsparing sammenlignet med dagens modell (mill. kroner)	0	304	572	995

\* Beløpene er beregnet uten arbeidsgiveravgift.

<sup>3</sup> PWC og Telemarksforskning (2015): Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager. Rapport fra PWC til Utdanningsdirektoratet, 2015.

## 2.3 Overkompensasjon som følge av forskjell i pensjonskostnad

Som vi var inne på i avsnittet over, skyldes overkompensasjonen i dagens pensjonspåslag både at private barnehager har lavere pensjonsprosent, og at de har lavere lønnskostnader pr. plass. Lavere lønnskostnader kan igjen skyldes en kombinasjon av bemanning pr. plass og lønnsnivå pr. årsverk. I dette avsnittet gjør vi tilsvarende beregning som over, men vi ser kun på effekten av forskjeller i pensjonsprosent.

Beregningen gjennomføres ved å måle differensen mellom pensjon i de private barnehagene ved henholdsvis 13 %, 11 % og 9 % pensjon og faktisk pensjon. For pensjon over disse beløpene setter vi en øvre grense ved kommunal pensjonsprosent.

Innsparingen basert på forskjellen i pensjonsprosent beregnes til 266 millioner kroner ved å gå fra 13 % til 11 % pensjonspåslag. Pensjonspåslag på 9 % gir 477 millioner kroner i innsparing, og kostnadsdekning gir 686 millioner kroner mindre i tilskudd.

Tabell 4 Beregnet pensjonstilskudd og innsparing basert på pensjonsprosent i private og kommunale barnehager\*

	13 %	11 %	9 %	Kostnadsdekning
Andel barnehager med standard sats	91,2 %	81,0 %	58,4 %	0 %
Andel barnehager med kostnadsdekning	3,6 %	13,9 %	36,4 %	94,8 %
Andel barnehager med avkortet kostnadsdekning	5,2 %	5,2 %	5,2 %	5,2 %
Innsparing sammenlignet med dagens modell (mill. kroner)	0	266	477	686

\* Beløpene er beregnet uten arbeidsgiveravgift.

Tallene i Tabell 4 viser dermed hvor mye av innsparingene i Tabell 2 som skyldes forskjeller i pensjonsprosent. Resten, altså forskjellen mellom innsparingene i Tabell 1 og Tabell 2, viser hvor mye som skyldes forskjeller i bemanning og lønnsnivå. Av overkompensasjonen på 949 millioner kroner som i dag gis med 13 % pensjonspåslag, skyldes 686 millioner kroner at private barnehager har lavere pensjonsprosent enn 13 %. 263 millioner kroner skyldes at private barnehager får pensjonstilskudd for flere årsverk eller høyere lønnsnivå enn de faktisk har.

Innføringen av bemanningsnorm og strengere pedagognorm vil trolig redusere forskjellen mellom kommunale og private barnehager når det gjelder antall årsverk pr. plass. Dermed blir overkompensasjonen som følge av bemanningsforskjeller mindre, og dette vil redusere potensiell innsparing. Denne effekten er ikke med i de tallene som presenteres i tabellen.

## 2.4 Administrativt merarbeid ved flere søknader om tilleggsdekning av pensjon

---

Ved lavere standardsats for pensjonspåslag vil flere barnehager ha rett på tilleggsdekning av pensjon etter dagens regelverk. Dette vil kreve økte administrative fra kommunenes side til behandling av disse søknadene.

Vi har vært i kontakt med enkelte kommuner som har erfaring med å behandle slike søknader. Anslått merarbeid er 10-20 timer pr. barnehage. For disse kommunene vil det helt klart lønne seg økonomisk å gjøre dette arbeidet ettersom innsparingen i tilskudd vil være betydelig. En eventuell modell hvor kommunene selv velger standardsatsen opp mot merarbeid, vil dermed ganske sikkert føre til at mange kommuner vil benytte muligheten til å redusere satsen.

Det betyr ikke automatisk at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt ressursbruk. Det kommer blant annet an på hvordan de private barnehagene benytter den overkompensasjonen de får for pensjonsutgiftene. De private barnehagenes administrative merkostnad knyttet til å måtte fremskaffe informasjonen og administrative kostnader knyttet til klagebehandling hos Fylkesmannen må også tas i betraktning.

Ettersom de kommunene vi har fått svar fra er større kommuner med tilgang på høy kompetanse i administrasjonen og erfaring med slike søknader, vil merarbeidet trolig være større i mange kommuner, i hvert fall i en overgangsperiode. Innsparingen er likevel så mye større enn de anslåtte administrative kostnadene at det er vanskelig å se bort fra at det kan være lønnsomt å endre modellen. Antar vi at det koster kommunene 20 000 kroner å behandle en søknad, vil den årlige kostnaden ved å behandle søknadene til alle landets 2567 ikke-kommunale ordinære barnehager<sup>4</sup> være i overkant av 51 millioner kroner. Den anslåtte andelen som allerede behandles i dag (6,2 %, jf. Tabell 2), koster i så fall i overkant av tre millioner kroner, så det er da en merkostnad ved full kostnadsdekning på 48 millioner kroner, noe som utgjør kun 5 % av anslått innsparing. Administrativ merkostnad ved 9 % pensjonstillegg, vil etter dette være 13,5 millioner kroner.

Det må understrekes at dette er svært grove beregninger som tjener mer til illustrasjon enn som anslag på faktisk merkostnad.

---

<sup>4</sup> Tall fra BASIL, pr. desember 2017.

## 3. Smådriftsulemper

Siden starten av barnehagereformen har det vært en utvikling mot større barnehager. Antall barnehager med få barn og/eller kort åpningstid er kraftig redusert. Kostnadsanalyser viser at de minste barnehagene har klare smådriftsulemper. En del administrative oppgaver og tilhørende utgifter er stort sett uavhengig av hvor mange barn barnehagen har, og i store barnehager er det flere barn å fordele disse kostnadene på. Utfordringen for de minste barnehagene er dermed at de har høyere kostnader pr. barn, samtidig som finansieringen pr. barn er den samme. Store barnehager kan også ha mer fleksibilitet i bruk av personalet.

Smådriftsulemper er isolert sett en samfunnsøkonomisk kostnad. Politisk er det likevel uttrykt ønske om å bevare mangfoldet i sektoren med både små og store barnehager. Det å sikre et grunnlag for små barnehager kan være viktig for å unngå at barnehager i spredtbygde områder legges ned, med lengre reisevei som konsekvens.

Private skoler får høyere tilskudd for de første elevene. Satsene for 2019 gir 175 300 kroner pr. elev for de første 47 elevene på barnetrinnet. Pr. elev utover 47 er tilskuddet 70 700. Det er altså en betydelig høyere finansiering for de første elevene, noe som gir økonomisk grunnlag for å opprettholde små skoler.

### 3.1 Skolemodellen

---

Private skoler får i 2019 høyere tilskudd for de første 47 elevene enn for elever utover dette tallet. Dette gir høyere samlet tilskudd pr. elev for små skoler. Det såkalte knekkpunktet, tallet 47, er beregnet gjennom en statistisk analyse som oppdateres hvert år. Knekkpunktet varierer derfor noe over tid. I dette avsnittet vil vi teste den samme metoden på barnehagesektoren.

Analysen baseres på gjennomsnittlige kostnader og plasser pr. kommunale skole i hver kommune og settes opp som en «nonlinear regression» i SPSS, hvor knekkpunkt og kostnad pr. plass fastsettes samtidig gjennom en serie iterasjoner. Ut fra denne analysen får vi den sammensetningen av to rette linjer og et møtepunkt som minimerer den kvadrerte avstanden mellom estimerte kostnader og faktiske kostnader pr. barnehage.

En kompliserende faktor i barnehagesektoren er at det er ulike satser for barn over og under 3 år. Det brukes en fast faktor på 1,8 som innebærer at småbarn regnes som 80 % dyrere enn store barn. Men er smådriftsulempene de samme for en barnehage med 20 småbarnsplasser som for en barnehage med 20 storebarnsplasser? Skal man beregne ulike knekkpunkt for små og store barn, er det naturlig også å beregne denne faktoren statistisk, men vi får da en svært komplisert modell.

Vi har ikke ressurser til å etablere en slik modell innenfor dette prosjektet. Vi tar derfor utgangspunkt i alderskorrigerede plasser i vår beregning. Det vil si at barn under tre år regnes som 1,8 store barn. Dette innebærer at vi tar som en forutsetning at knekkpunktet følger dette forholdstallet. Hvis knekkpunktet for eksempel ligger på 36 plasser for barnehager med kun store barn, vil det ligge på 20 plasser i barnehager med kun små barn. De fleste barnehagene har en forholdsvis standard fordeling mellom små og store barn, tilpasset slik at barn har plass i samme barnehage fra de starter og frem til skolealder. Dette tilsier at bruken av alderskorrigerede plasser er en naturlig tilnærming.

Vi har brukt den samme modellen som Utdanningsdirektoratet bruker på skoleområdet.<sup>5</sup> Datagrunnlaget er kostnader og gjennomsnittlig antall plasser i hver kommunes egne barnehager. Private barnehager kan ikke benyttes ettersom deres budsjetter er bestemt av dagens finansieringsmodell hvor små og store barnehager får samme kroner pr. plass, noe som også vil påvirke kostnadene.

Analysen gir et knekkpunkt ved 25 alderskorrigerte heltidsplasser. Med knekkpunkt på 25 alderskorrigerte plasser får vi en kostnad pr. plass på 173 840 for hver av de 25 første plassene, og 123 693 kroner for hver plass utover dette.<sup>6</sup> Nasjonal sats er til sammenligning basert på en kostnad pr. alderskorrigert plass på 142 164. Etter fratrukk av foreldrebetaling gir dette nasjonale tilskuddssatser på 137 330 for de første 25 plassene og 87 183 kroner for plasser utover dette. Den nasjonale tilskuddssatsen er beregnet til 105 654 kroner i 2019. Dette betyr at denne modellen ville gitt høyere tilskudd enn i dag for barnehager med opp til og med 67 alderskorrigerte plasser. Dette tilsvarer omtrent en barnehage med 18 plasser for små barn og 35 plasser for store barn. En barnehage med 25 småbarnsplasser og 55 storbarnsplasser (100 alderskorrigerte plasser) vil få ca. 4,2 % lavere inntekter (5,2 prosent lavere tilskudd).

En barnehage med 25 alderskorrigerte plasser vil få ca. 19 % høyere inntekter.

Et krav for en slik modell må være at den ikke varierer mye fra år til år. Vi har kjørt den samme beregningen på 2016-tall for å teste stabiliteten. Denne gir et knekkpunkt på 23 plasser. Her vil barnehager med opp til og med 69 alderskorrigerte plasser få økt tilskudd. En barnehage med 68 alderskorrigerte plasser får i 2016-tallene en gevinst på 20 000 kroner (0,2 % høyere inntekter) sammenlignet med dagens modell. I 2017-tallene fikk samme barnehage et tap på 2400 kroner. Det er altså noe variasjon i hvordan dette slår ut sammenlignet med dagens modell.

Med dagens modell vil inntektsøkningen fra 2016 til 2017, basert på nasjonale satser, være 4,66 % og være uavhengig av størrelse. Med knekkpunktmodellen vil endring av knekkpunkt gi noe endret omfordeling mellom små og store barnehager. Basert på våre beregninger vil inntektsøkningen fra 2016 (med knekkpunkt 23) til 2017 (med knekkpunkt 25) være 5,88 % for en barnehage med 25 alderskorrigerte plasser og 4,07 % for en barnehage med 100 alderskorrigerte plasser. Denne variasjonen må kunne sies å være liten sammenlignet med den variasjonen som andre deler av finansieringssystemet medfører.

### 3.1.1 Lokal tilskuddsberegning

En utfordring med å overføre skolemodellen til barnehagesektoren er at barnehagetilskuddet beregnes lokalt. Tilskuddet er beregnet ut fra den enkelte kommunes kostnadsnivå i egne kommunale barnehager. Beregningen av knekkpunkt i forrige avsnitt tok utgangspunkt i 421 observasjoner av kostnader og antall plasser. Kommunen kunne eventuelt utnytte at de fører kostnader fordelt på hver enkelt kommunale barnehage, men det er kun Oslo kommune som er i nærheten av å ha et tilsvarende stort statistisk grunnlag som det som ligger til grunn for de nasjonale beregningene. Av 264 kommuner med både kommunale og private ordinære barnehager er det 150 som ikke har kommunale barnehager med 25 barn eller færre, og grunnlaget for å beregne lokale tilskudd differensiert etter størrelse mangler dermed. 68 av disse 150 kommunene har små private barnehager. I tillegg vil en slik lokal beregning komplisere en modell som mange kommuner og private barnehageeiere allerede har utfordringer med å bruke.

Beregning av knekkpunkt bør derfor ikke gjøres lokalt. Det er heller ingen grunn til å tro at smådriftsulempen er en faktor som varierer betydelig mellom kommuner. Et alternativ er da at knekkpunktet settes

---

<sup>5</sup> <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/tilskudd/satser/satser-2019/beregning---satser---frittstaende-grunnskoler----2019.pdf>

<sup>6</sup> Dette er tall fra regnskap for 2017 justert til 2019-priser med kommunal deflator, og de er hentet fra samme datamateriale som er benyttet for beregning av nasjonale satser.

nasjonalt, sammen med et forholdstall mellom tilskudd til plasser under og over knekkpunktet. For eksempel gir våre beregninger et tilskudd som er 63,5 % lavere for barn utover 25 plasser sammenlignet med tilskuddet for de 25 første barna, og det kommunalt beregnede tilskuddsnivået omfordeles etter en slik faktor.

Et annet poeng er at de kommunale tilskuddsnivåene beregnes ut fra kommunale barnehagesektorer som noen steder består av små barnehager og andre steder av store barnehager. Beregningen bør derfor også ta hensyn til størrelsen på de kommunale barnehagene. Slike justeringer kan også gjøres, men det bør i så fall lages en nasjonal beregningsnøkkel hvor kommunen kan legge inn de nødvendige opplysningene om kommunalt kostnadsnivå og antall plasser pr. kommunal barnehage. Beregningsnøkkelene kan så oppdateres årlig med nytt knekkpunkt og forholdstall mellom kostnader over og under knekkpunktet.

Denne modellen kan ha den fordelen at tilskuddsnivået justeres for kommunale smådriftsulemper. Dagens modell likebehandler ikke bare store private barnehager med små private barnehager, men også store og små private barnehager med store og små kommunale barnehager. En kommune som har mange små barnehager, vil med en slik justering kunne gi lavere tilskudd dersom de private barnehagene i kommunen er større. Likeledes vil en kommune med store kommunale barnehager måtte gi høyere tilskudd enn i dag til små private barnehager.

*Modellen for justert tilskudd i en kommune vil i praksis være slik:*

Fra nasjonal beregning:

$N_1$  = Nasjonal kostnad pr. plass opptil knekkpunktet

$N_2$  = Nasjonal kostnad pr. plass over knekkpunktet

Fra kommunal beregning:

$K$  = Kostnad pr. alderskorrigert heltidsplass

$X_1$  = Sum plasser opptil knekkpunktet

$X_2$  = Sum plasser over knekkpunktet

Forholdstall mellom lav og høy nasjonal sats:

$$D = N_2/N_1$$

Kommunal kostnad pr. alderskorrigert heltidsplass opptil knekkpunktet:

$$K_1 = \frac{K*(X_1+X_2)}{X_1+D*X_2}$$

Kommunal kostnad pr. alderskorrigert heltidsplass over knekkpunktet:

$$K_2 = K_1*D$$



Denne justeringsmodellen medfører at private barnehager som har samme størrelse som gjennomsnittet av kommunens barnehager, får samme totale tilskudd som med eksisterende modell. Private barnehager med færre plasser får høyere tilskudd med denne modellen, mens barnehager med flere plasser får lavere tilskudd.

I en kommune som har små kommunale barnehager og store private barnehager, vil en slik omlegging medføre at samlet tilskudd reduseres sammenlignet med dagens modell. Omvendt så vil en kommune med store kommunale barnehager og små private barnehager måtte betale høyere tilskudd.

For å vise at modellen gir de ønskede resultatene, kan vi bruke tall fra vår beregning og KOSTRA-tall og BASIL-tall for en eksempelkommune. Ifølge våre tall ligger denne kommunens kostnader et godt stykke under nasjonal sats. Kommunen har større kommunale barnehager (ca. 80 alderskorrigerte plasser) enn det nasjonale gjennomsnittet (54 alderskorrigerte plasser).

$$N_1 = 173\,840$$

$$N_2 = 123\,693$$

$$K = 126\,970$$

$$X_1 = 500 \quad X_2 = 1112 \quad \text{Veid snitt av alderskorrigerte plasser for 2016 og 2017}$$

$$D = 0,712$$

$$K_1 = \frac{126970 * (500 + 1112)}{500 + 0,712 * 1112} \approx 158500$$

$$K_2 = 158513 * 0,712 \approx 112800$$

Foreldrebetaling må så trekkes fra tilskuddet. Størrelsen på denne blir naturligvis ikke påvirket av finansieringsmodellen og vil beregnes som i dag.

En privat barnehage med samme gjennomsnittsstørrelse som kommunens egne barnehager vil ha 25 plasser under knekkpunktet og 55,6 plasser over knekkpunktet (med noe avrunding). Denne barnehagen får uendret tilskudd:

$$\text{Tilskudd før fratrukk av foreldrebetaling, dagens modell: } 126\,970 * (25 + 55,6) \approx 10\,233\,800$$

$$\text{Tilskudd før fratrukk av foreldrebetaling, ny modell: } 158\,513 * 25 + 112\,787 * 55,6 \approx 10\,233\,800$$

De private barnehagene i eksempelkommunen har i gjennomsnitt 70,8 alderskorrigerte plasser i 2017, som er lavere enn kommunens 80,6 plasser. Ny modell med knekkpunkt vil gi høyere tilskudd for en gjennomsnittlig privat barnehage enn dagens modell:

$$\text{Tilskudd før fratrukk av foreldrebetaling, dagens modell: } 126\,970 * 70,8 = 8\,989\,476$$

$$\text{Tilskudd før fratrukk av foreldrebetaling, ny modell: } 158\,513 * 25 + 112\,787 * 45,8 = 9\,128\,470$$

En barnehage med 100 plasser vil få lavere tilskudd:

*Tilskudd før fratrukk av foreldrebetaling, dagens modell:  $126\,970 \cdot 100 = 12\,697\,000$*

*Tilskudd før fratrukk av foreldrebetaling, ny modell:  $158\,513 \cdot 25 + 112\,787 \cdot 75 = 12\,421\,849$*

### 3.1.2 Økonomiske konsekvenser

Ved å gjennomføre lokal beregning for alle kommuner med private barnehager, basert på KOSTRA og BASIL, har vi beregnet tilskuddseffekten for hver enkelt barnehage ut fra kommunens kostnader.<sup>7</sup> Alle tallene i dette avsnittet er justert til 2019-nivå og sammenligning gjøres mot nasjonale tilskuddssatser for 2019.

Totalt finner vi at denne modellen vil øke samlet tilskudd til private barnehager med ca. 85 millioner kroner (0,4 %). Nasjonalt sett vil altså en omlegging være tilnærmet provenynøytral. 61 prosent av barnehagene vil få høyere tilskudd, og 39 % av barnehagene vil få lavere tilskudd. Siden det er de små barnehagene som får økt tilskudd, har barnehagene med økt tilskudd 40 % av plassene.

Beregningene viser at to barnehager vil miste over fire millioner kroner hver i tilskudd, men for den som mister prosentvis mest, er det kommunale tilskuddsnivået trolig ikke korrekt beregnet.<sup>8</sup> Største prosentvise tilskuddsreduksjon i prosent er 23 % av dagens driftstilskudd. Legger vi til et anslag på foreldrebetaling og kapitaltilskudd, utgjør dette 16 % av inntektene. Vi beregner at 96 barnehager vil miste mer enn 10 % av dagens tilskudd. 419 barnehager får redusert driftstilskudd med mer enn 5 %.

Blant de femten barnehagene som får det største tapet målt i kroner, har elleve barnehager i dag tilskudd pr. plass over nasjonal sats. I gjennomsnitt taper disse barnehagene 3,2 millioner kroner på denne modellen, mens gjennomsnittlig overskudd i 2017 var 1,8 millioner pr. barnehage (2,0 millioner i 2016). Med dagens drift vil disse i snitt gå med underskudd etter endringen, men de bør også ha mer å gå på i driftskostnadene enn barnehager med lavere overskudd.

I den andre enden finner vi små barnehager som får opptil 40 % økning i tilskuddet, og 167 barnehager får mer enn 30 % økning. Største økning i kroner er ca. 1 million kroner. Dette er en barnehage med ca. 28 alderskorrigerte plasser som får en tilskuddsøkning på 35 %.

For 63 % av barnehagene endres tilskuddet mindre enn 10 % (positivt eller negativt).

Omfordelingseffektene på kommunalt nivå er relativt små. Kommunen som får størst utgiftsøkning, får en økning på 830 000 kroner, noe som tilsvarer omtrent 26 % av dagens driftstilskudd i denne kommunen. Kommunen med størst reduksjon i tilskudd må ut med nesten 4,2 millioner kroner mindre enn i dag, noe som tilsvarer 21 % av dagens tilskudd.

---

<sup>7</sup> I noen tilfeller vet vi at reelt kommunalt tilskuddsnivå avviker betydelig fra beregninger basert på KOSTRA. Det vil derfor være noe usikkerhet rundt tallene, særlig for tilfellene med høyest eller lavest beregnet tilskudd. Resultatene vil likevel i stor grad reflektere mulige endringer.

<sup>8</sup> Det er snakk om en liten kommune hvor KOSTRA viser svært høye barnehagekostnader pr. plass. En oversikt funnet på [www.en-bedrebarnehage.no](http://www.en-bedrebarnehage.no) viser betydelig lavere tilskudd i denne kommunen. Den andre barnehagen er svært stor, så reduksjonen utgjør 11 % av dagens beregnede tilskudd.

12 kommuner estimeres å spare over en million kroner hver. Dette er små kommuner med ekstremverdier i kostnader og plasser, hvor våre KOSTRA-beregninger ikke nødvendigvis representerer det lokalt beregnede tilskuddsnivået. Uansett viser disse resultatene at omfordelingen har små konsekvenser for de aller fleste kommunene.

### **3.1.3 Effekt av bemanningsnormer**

Nye bemanningsnormer kan komme til å redusere stordriftsfordelene ved at store barnehager i mindre grad kan klare seg med lav bemanning. Samtidig har det kommet advarsler om at små barnehager vil kunne få problemer fordi de har mindre fleksibilitet i bruken av bemanningen. For eksempel så er de mer sårbare for små endringer i antall plasser.

Statistikken viser at de minste barnehagene har høyere bemanning pr. plass enn større barnehager. Vi har også testet knekkpunktanalysen med bemanning i stedet for kostnader som avhengig variabel. Når vi analyserer smådriftsulemper på kommunenivå, altså gjennomsnittlig bemanning mot gjennomsnittlig størrelse i kommunens barnehager, får vi et knekkpunkt rundt 22 plasser. Dette tilsvarer formatet på analysene over, hvor vi kun har informasjon om kostnader på kommunenivå, ikke på den enkelte kommunale barnehage. For bemanning kan vi også gjøre denne analysen på barnehagenivå ettersom vi har både tall for plasser og tall for årsverk i hver enkelt kommunal barnehage. Dette dataformatet gir imidlertid mindre presise estimater og estimerer knekkpunkt ned mot null plasser. Generelt er denne analysen sårbar for ekstremobservasjoner, og knekkpunktet endrer seg ved å utelate slike.

Effekten av bemanningsnormer vil trolig være at stordriftsfordelene blir mindre. Samtidig er effekten vanskelig å anslå, og det kan derfor være en fordel å vente med den utredede modellen til effekten av bemanningsnormene er inkludert i tilskuddsgrunnlaget. I forbindelse med bemanningsnormene er det innført en kompensasjon til private barnehager for å ta hensyn til at kostnadseffekten for kommunene kommer med i tilskuddsgrunnlaget med to års forsinkelse. Det er uklart hvordan en slik kompensasjon eventuelt måtte utformes i kombinasjon med den utarbeidede modellen.

### **3.1.4 Vil denne modellen komplisere kommunens arbeid med tilskuddsberegning?**

Modellen over innebærer at kommunen kan gjennomføre sin tilskuddsberegning som i dag, helt frem til kostnad pr. alderskorrigert heltidsplass. Justeringen for antall plasser gjøres så i etterkant, før foreldrebetaling trekkes fra som i dag. Her bør det lages en regnearkmodell hvor de nødvendige tallene kan legges inn og resulterende satser kommer ut som resultat. Resultatet blir sum tilskudd for den enkelte barnehage. Tilskudd pr. plass under og over knekkpunktet kan beregnes i etterkant, også for store og små barn, men kommunen vil ikke på samme måte som i dag forholde seg til slike satser ettersom justeringen skjer etter alderskorrigerede plasser. Kommunen kan ikke selv velge om det er små eller store barn som utgjør de første 25 plassene. Modellen fordeler i praksis små og store barn likt under og over knekkpunktet for hver enkelt private barnehage.

Modellen vil kunne påvirke ordningen for søknad om dekning av pensjon utover ordinært pensjonspåslag fordi det kan diskuteres hvor stor del av tilskuddet som skyldes pensjon. Dette tallet må beregnes for å vurdere om tilskuddet dekker barnehagens pensjonsutgifter. I dag utgjør pensjonspåslaget et gitt kronebe-

løp av kostnadsgrunnlaget for satsen (eventuelt et gitt prosentbeløp). I den nye modellen skjer det en justering av kostnadsgrunnlaget etter at pensjonspåslaget er bestemt, en justering som ikke er direkte relatert til pensjonsutgiftene.

Løsningen bør nok være ett av to alternativer. Alternativ 1 er å legge til grunn at tilskudd til pensjon tilsvare *pensjonspåslaget i kroner* slik dette framkommer før justering av kostnadsgrunnlaget. Da vil pensjonspåslaget utgjøre en annen prosentandel av kostnadsgrunnlaget etter justering enn det gjorde før justering. Alternativ 2 er å legge til grunn at pensjonspåslaget utgjør *samme prosentvise andel* av det justerte kostnadsgrunnlaget som det gjorde før justering. For en liten barnehage, som får justert tilskuddet opp, vil det bety at tilskudd til pensjon også anses som justert opp, og eventuell ekstra pensjonsdekning blir lavere i alternativ 2 enn i alternativ 1. Tilsvarende vil en stor barnehage, som får tilskuddet justert ned gjennom den utredede modellen, også få justert ned anslaget på hvor stort tilskudd som er gitt til pensjon dersom alternativ 2 velges. Dette vil ikke skje med alternativ 1.

Alternativ 2 fremstår intuitivt som mest korrekt. Smådriftsulemper/stordriftsfordeler vil trolig påvirke pensjon på linje med andre kostnader, og alternativ 2 tar hensyn til dette.

# 4. Differensiert administrasjonspåslag

## 4.1 Stordriftsfordeler i kjedenes administrasjon

---

Kommunale barnehagekostnader er i hovedsak ført på egne tjenestefunksjoner for barnehage i KOSTRA. Dette er funksjonene 201, 211 og 221. Disse kostnadene omfatter imidlertid ikke de indirekte kostnadene som barnehagene påfører kommunens sentraladministrasjon. Dette kan dreie seg om regnskap, personalbehandling, felles IT-systemer og lisenser m.m. Administrasjonspåslaget i tilskuddsmodellen korrigerer beregningen av de kommunale kostnadene slik at disse tjenestene også blir tatt hensyn til. Formålet er at de private barnehagene skal ha ressurser til å dekke sine administrasjonskostnader og dermed ha muligheten til å gi et barnehagetilbud som er likeverdig med tilbudet i kommunale barnehager.

Kommunene har i noen grad stordriftsfordeler på slike tjenester. Det vil for eksempel ikke koste mye mindre å føre det kommunale regnskapet uten barnehagene. Private barnehager som betaler for føringen av eget regnskap, har imidlertid ikke disse fordelene, og administrasjonspåslaget i tilskuddsmodellen er derfor beregnet med utgangspunkt i kostnadene i private barnehager (TF-rapport 274).<sup>9</sup>

Over tid har også private barnehager etablert seg i kjeder og kan dermed ha lignende stordriftsfordeler som kommunene har. Dette er utgangspunktet for dette kapittelet – bør private barnehager i kjeder ha lavere administrasjonspåslag?

Ifølge BDO (2018) uttrykker de større barnehageaktørene forventninger til synergieffekter ved oppkjøp og vekst.<sup>10</sup> Resultatene i TF-notat 18/2018 støtter også oppunder at barnehager i kjeder har lavere kostnader og høyere overskudd.<sup>11</sup> Spørsmålet om administrasjonspåslaget bør differensieres, er dermed relevant så lenge tilskuddet er ment å dekke utgifter til barnehagedrift. I et likebehandlingsperspektiv kan dette riktignok diskuteres, men så lenge samme tjeneste kan leveres til lavere kostnader, vil en matchende inntektsvariasjon gi likeverdig tjenester til barna. En annen innvending mot differensiert administrasjonspåslag er at stordriftsfordeler isolert sett gir en samfunnsøkonomisk gevinst, og at denne gevinsten ikke nødvendigvis må disponeres som økonomisk overskudd, men kan utnyttes til å øke kvaliteten.

## 4.2 Måleproblemer

---

Utfordringen i praksis er at det er vanskelig å måle størrelsen på administrasjonskostnader. Riktignok er det en slik måling som ligger til grunn for administrasjonspåslaget, men det er ekstra utfordrende å måle forskjeller i administrasjonskostnader mellom enheter som driftes ulikt, slik som enkeltstående barnehager og kjeder. Slike forskjeller i driftsform medfører normalt forskjeller i organiseringer og regnskapsføring av administrative utgifter.

Vi har gjort noen forsøk på å analysere typiske regnskapsposter for administrative utgifter, men finner heller høyere enn lavere administrative kostnader i de store konsernene sammenlignet med små kjeder og

---

<sup>9</sup> Lunder, T.E. og Aastvedt, A. (2010): Utgifter i barnehager. TF-rapport 274, Telemarksforsking.

<sup>10</sup> BDO (2018): Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren. Rapport fra BDO til Kunnskapsdepartementet.

<sup>11</sup> Lunder, T.E. (2018): Økonomiske resultater i private barnehager. TF-notat 18/2018, Telemarksforsking.

enkelstående barnehager. Vi antar at dette skyldes forskjeller i regnskapsføring, men har ingen metode for å gjøre tallene mer sammenlignbare. Vi har drøftet spørsmålet med en revisor, og vi merker oss også BDOs kommentar om at «Det å påvise synergi-/ eller stordriftsfordeler i et konsern er for øvrig svært utfordrende, og krever svært detaljert innsikt om oppbyggingen av hvert enkelt konserns forretningsmodell og verdikjede...». Basert på dette mener vi at utfordringen med å måle slike stordriftsfordeler gjør at et differensiert administrasjonspåslag er vanskelig å gjennomføre. Samtidig vet vi at det er begrensede beløp det er snakk om ettersom administrasjonspåslaget utgjør 4,3 % av kostnadene, og at innsparingene heller ikke kan forventes å gå ned mot null i større kjeder.