

Notat

Alternativer for justering av
eiendomstilskudd til private
barnehager

19. juni 2025

BDO AS

Sammendrag

I Stortingets avtale om styring og finansiering av barnehager (forliksavtalen), datert 14. november 2024, er det enighet blant partiene om å erstatte dagens kapitaltilskudd til private barnehager med et nytt eiendomstilskudd. I Lovproposisjon 138 L (2024-2025) Endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren), datert 25. april 2025, foreslår Kunnskapsdepartementet å lovfeste at departementet skal gi forskrift om satsen for eiendomstilskuddet. Forskriften skal fastsette en sats per barn basert på det tilgjengelige provenyet i dagens tilskudd og eiendomstilskuddet vil justeres årlig basert på forventet kostnadsvekst. Stortinget vedtok endringer i barnehageloven 6. juni 2025, jf. Innst. 510 L (2024-2025).. Kunnskapsdepartementet har på bakgrunn av dette gitt BDO i oppdrag å vurdere mulige alternativer for justering av eiendomstilskuddet og komme med en anbefaling.

Formålet med det nye eiendomstilskuddet er å gi private barnehager en kompensasjon for rente- og avskrivningskostnader knyttet til barnehagebygg på et nøkternt nivå tilsvarende dagens kapitaltilskudd. I vår vurdering av en hensiktsmessig justeringsmodell har vi vektlagt at den må innrettes på en slik måte at den gir mening ut ifra et økonomisk teoretisk perspektiv med hensyn til hva tilskuddet er ment å kompensere for. Videre har vi i vår vurdering av relevante justeringsmodeller og -faktorer sett hen til tre kriterier, nemlig at justeringen bør ta sikte på å være enkel og transparent, sørge for en forutsigbar utvikling i eiendomstilskuddet og være treffsikker på en slik måte at tilskuddet reflekterer forventet vekst i rente- og avskrivningskostnader til barnehagebygg.

BDO har vurdert ulike justeringsmodeller og kommet frem til at det å benytte en justeringsfaktor for hele tilskuddssatsen er den enkleste og mest hensiktsmessige modellen. Videre har vi vurdert tre ulike indekser som kan inngå i en slik justeringsfaktor; konsumprisindeksen (KPI), kommunal deflator og eiendomsindekser. Av eiendomsindekser har vi sett på byggekostnadsindekser og indekser for utleie av næringseiendom og omsetning av boliger.

Det er vår vurdering at KPI er den av de tre indeksene som i størst grad oppfyller de vurderingskriteriene som er lagt til grunn og dermed er den mest hensiktsmessige indeksen å benytte for å justere eiendomstilskuddet. Videre anbefaler vi at justeringsfaktoren beregnes som et gjennomsnitt av KPI for de to foregående årene samt forventet KPI for det kommende året. Dette vil bidra til å jevne ut kortsiktige svingninger slik at man får en mer stabil og forutsigbar justering av eiendomstilskuddet.

Innhold

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Formål og mandat	4
1.2 Avgrensninger og forbehold	4
2 Bakgrunn og kriterier til grunn for vurdering av alternativer	6
2.1 Utviklingen i barnehagesektoren	6
2.2 Dagens kapitaltilskudd	7
2.3 Nytt eiendomstilskudd	8
2.4 Kriterier for vurdering av alternative justeringsmodeller	9
3 Alternative justeringsmodeller og indekser	12
3.1 Vurdering av relevante justeringsmodeller	12
3.2 Vurdering av relevante indekser	14
4 Referanseliste	24

1 Innledning

1.1 Formål og mandat

I Stortingets avtale om styring og finansiering av barnehager (forliksavtalen), datert 14. november 2024, skriver partiene at de er enige om å erstatte kapitaltilskuddet for private barnehager med et nytt eiendomstilskudd. Tilskuddet skal beregnes som «én sats per barn basert på det tilgjengelige provenyet i dagens tilskudd». Videre skal «eiendomstilskuddet justeres årlig med forventet kostnadsvekst». Kunnskapsdepartementet la til grunn de samme vurderingene i lovproposisjon 138 L (2024-2025) om endringer i barnehageloven, hvor det foreslås at selve satsen for eiendomstilskuddet skal fastsettes i nasjonal forskrift. Stortinget vedtok endringer i barnehageloven 6. juni 2025, jf. Innst. 510 L (2024-2025).

Med bakgrunn i forliksavtalen ba partiene Kunnskapsdepartementet (KD) om å utrede nærmere hvordan den årlige justeringen av tilskuddet kan gjøres. Våren 2025 engasjerte KD i den forbindelse BDO til å utrede mulige alternativer for justering av eiendomstilskuddet. Alternativene skal begrunnes ut ifra et økonomisk teoretisk perspektiv og sees i sammenheng med regjeringens ambisjoner og eiendomstilskuddets formål. Videre skal fordeler og ulemper ved de ulike alternativene belyses. Vår vurdering skal resultere i en anbefaling om justering av tilskudd til eiendom.

1.2 Avgrensninger og forbehold

Denne rapporten er utarbeidet for Kunnskapsdepartementet, og skal redegjøre nærmere for hvordan det nye eiendomstilskuddet til private barnehager kan og bør justeres. Til grunn for våre vurderinger ligger regjeringens ambisjoner og BDOs mandat, mottatt fra KD. Mandatet begrenser seg til å vurdere alternativer for årlig justering av det nye eiendomstilskuddet, og i denne rapporten vi vil dermed ikke gjøre vurderinger av hva som ligger til grunn for selve eiendomstilskuddet og hvordan dette skal beregnes. Vi vurderer heller ikke om eiendomstilskuddet er tilstrekkelig for kostnadsdekning. Vi er kjent med at det er usikkerhet knyttet til hvorvidt dagens kapitaltilskudd er dekkende for sektoren som helhet og at mange barnehager derfor vil ha høyere kostnader enn tilskudd knyttet til å eie eller leie eiendom. Det er imidlertid kun justeringsfaktoren fra år til år som vurderes i dette notatet, og dersom tilskuddet ikke er kostnadsdekkende fra start, vil det trolig heller ikke være kostnadsdekkende etterfølgende år. Det er forutsatt i forliksavtalen og Prop. 138 L (2024-2025) at dagens finansieringsomfang skal ligge til grunn også for fremtidig finansiering av eiendomstilskuddet.

Videre ligger det i mandatet at vår vurdering hovedsakelig skal basere seg på hvilke alternativer som ut ifra regjeringens ambisjoner, eiendomstilskuddets formål og økonomisk teori er fornuftige måter å justere eiendomstilskuddet på. Omfanget av økonomiske analyser er derfor begrenset, men vi har innhentet noe statistikk på makronivå som viser hvordan justeringsmodellen ville utviklet seg gitt historiske data i tidsperioden 2015-2024.

I Innst. 510 L (2024-2025) bes regjeringen utrede en ordning for støtte til rehabilitering av barnehagebygg for private barnehager, der ordningen skal legge vekt på behovet til små og ideelle barnehager. Rehabiliteringsordningen er ikke utredet på nåværende tidspunkt. I den grad en slik støtteordning får innvirkning på våre vurderinger av justering av eiendomstilskuddet i dette notatet, vil dette bli omtalt spesifikt.

BDOs analyser er faktabaserte og er ment å gi KD et informasjonsgrunnlag i forbindelse med utforming av nytt finansieringssystem. BDO har tidligere bistått KD med analyser og

vurderinger av finansiering av eiendom for private barnehager, og vi refererer til dette arbeidet i dette notatet.¹ Vi presiserer at forutsetninger og forbehold i forbindelse med utarbeidelsen av tidligere analyser er redegjort for i rapportene de er hentet fra.

Vårt arbeid er gjennomført innenfor vårt mandat og en begrenset tidsperiode, og omfanget og fullstendigheten av våre analyser og vurderinger må sees i lys av dette.² BDO kan ikke gå godt for at alle relevante forhold er avdekket eller analysert.

¹ Analysene er hentet fra rapportene «Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader», publisert på regjeringen.no 31.03.2023, og «Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader 2016-2021», publisert på regjeringen.no 01.11.2023.

² Arbeidet er gjennomført fra januar til og med juni 2025 og må sees i sammenheng med det regelverk som var gjeldende i denne perioden.

2 Bakgrunn og kriterier til grunn for vurdering av alternativer

2.1 Utviklingen i barnehagesektoren

2.1.1 Departementet peker på at private barnehager de senere årene har blitt attraktive investeringsobjekter

1. november 2023 la Kunnskapsdepartementet frem sitt høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren), hvor blant annet tilskudd til eiendom (dagens kapitaltilskudd) ble omtalt og foreslått endret.

Kapittel 2.2 i høringsnotatet tar for seg utviklingen i barnehagesektoren. Innledningsvis pekes det på behovet man hadde for å bygge ut kapasiteten i sektoren raskt etter Barnehageforliket i 2003 og at dette medførte at staten opprettet en rekke økonomiske støtteordninger som ga insentiver til å bygge og drive private barnehager. Videre pekes det på utviklingen man har sett i sektoren i senere tid, der private barnehager har blitt attraktive investeringsobjekter blant annet grunnet høye driftsmarginer, stabile leieinntekter og relativt lav risiko³ har medført en kommersialisering av sektoren.

2.1.2 Hvorvidt dagens kapitaltilskudd er dekkende for barnehager som eier eller leier barnehagelokaler inngår ikke i denne analysen

De siste årene har det også funnet sted en del omstruktureringer i private barnehagers eie-/leieforhold, spesielt blant private barnehager som tilhører kjeder. Analyser BDO har gjennomført på oppdrag for Kunnskapsdepartementet viser at en stor andel av private barnehager gikk fra å eie til å leie barnehagebygg i tidsperioden 2016-2021.⁴ Videre viser BDOs analyser at dette har medført økte eiendomskostnader for sektoren.⁵

BDO gjennomførte også analyser av dekningsgrader for tilskudd til kapitalkostnader på sektornivå i tidsperioden 2016-2021.

BDO gjorde videre analyser av dekningsgrader på barnehagenivå, hvor vi så på hvor stor andel av mottatt driftstilskudd som i teorien måtte brukes for å dekke opp under udekkede kapitalkostnader for barnehager som eier og leier i 2021.

Analysene ble gjennomført med den dataen som var tilgjengelig for BDO på tidspunktet de ble gjennomført og bygger på en rekke forutsetninger, som også er redegjort for i de respektive rapportene. Dette kan medføre at analysene avviker fra faktiske forhold.

³ Kunnskapsdepartementet (2023), s. 31 og s. 136.

⁴ Analysen viste at andelen private ordinære barnehager som eier barnehagebygg har sunket fra 57 prosent i 2016 til 45 prosent i 2021.

⁵ Gjennomsnittlig eiendomskostnad per heltidsplass for barnehager som eier var i 2020 og 2021 lavere enn for barnehager som leier (i beregningen av eiendomskostnader er kostnader til husleie inkludert, fordi det er rimelig å anta at barnehager som leier må benytte tilskudd for å dekke husleie).

2.2 Dagens kapitaltilskudd

2.2.1 Kapitaltilskuddet skal dekke barnehagens kapitalkostnader og satsene beregnes årlig ved hjelp av data fra Husbanken og SSB for å anslå barnehagens avskrivnings- og rentekostnader

Private barnehager mottar i dag et kapitaltilskudd som er ment å kompensere for barnehagens kapitalkostnader i form av kapitalslit (avskrivningskostnader) og kapitalavkastning (rentekostnader). Kapitalkostnadene er skilt ut fra beregningen av ordinært driftstilskudd, fordi kapitalkostnadene ikke er fullstendig dokumentert i kommunale regnskaper. Dette skyldes både at faktiske rentekostnader tilhørende barnehagelokaler er vanskelig å identifisere, men også at rentekostnader i form av potensiell alternativ avkastning på egenkapital (kapitalavkastning) ikke dokumenteres i kommuneregnskapet. Det ordinære driftstilskuddet som private barnehager mottar er ment å dekke øvrige driftskostnader knyttet til eiendom, som utgifter til renhold, strøm og kommunale avgifter på vann, renovasjon mv.

Kapitaltilskuddet gis årlig i form av en sats per heltidsplass ut ifra barnehagens godkjenningsår.⁶ Årlig gjøres det beregninger av fire kapitaltilskuddssatser på nasjonalt nivå, og beregningene gjøres av Telemarksforskning og Samfunnsøkonomisk analyse. Bakgrunnen for at det gis ulike satser ut ifra barnehagens godkjenningsår er antakelsen om at nyere barnehager i gjennomsnitt har høyere kapitalkostnader enn eldre barnehager, og at satsen dermed bør være høyere.⁷ Barnehagene kan også ha ulike satser for sine heltidsplasser, eksempelvis i tilfeller hvor barnehagen bygger ut nytt areal som gir barnehagen flere heltidsplasser. Det nye arealet vil få godkjenningsår lik året arealutvidelsen godkjennes og dermed vil heltidsplassene som «tilhører» det utvidede arealet få en høyere kapitaltilskuddssats enn øvrige heltidsplasser i barnehagen.

Beregningen av kapitaltilskuddssatsene gjøres gjennom et anslag for anskaffelseskostnad.⁸ For å anslå anskaffelseskostnaden har Telemarksforskning frem til 2021 benyttet data fra Husbanken, som frem til 2021 tilbød private barnehager gunstige låneordninger til bygging av barnehager. Dataen har blant annet informasjon om antall plasser og byggeår. For å anslå anskaffelseskostnaden for barnehager bygget i 2021 og senere, benytter Telemarksforskning SSBs byggekostnadsindeks⁹ i kombinasjon med data fra Husbanken. Fra og med beregningen av satser for tilskuddsåret 2023 har man indeksjustert Husbankens kostnadsdata fra 2020, fordi det de senere årene har vært få barnehager som har blitt bygget og dermed få observasjoner bak de årlige gjennomsnittene.

Anskaffelseskostnaden justeres deretter for investeringstilskudd og momskompensasjon og gjenstående beløp danner grunnlag for å beregne kapitalkostnader (avskrivningskostnad¹⁰ og rentekostnad¹¹) per heltidsplass etter barnehagens byggeår.¹²

⁶ Se Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 6.

⁷ Det beregnes en «hovedsats», i tillegg til en sats for barnehager med godkjenningsår 0-2 år før tilskuddsåret, en sats for barnehager med godkjenningsår 3-5 år før tilskuddsåret og en sats for barnehager med godkjenningsår 6-8 år før tilskuddsåret. Hovedsatsen gis dermed til barnehager som er godkjent mer enn 8 år før tilskuddsåret.

⁸ I Telemarksforskning sine årlige rapporter om nasjonale satser for private barnehager redegjør de nærmere for sin beregningsmetode og datagrunnlag.

⁹ SSB har flere byggekostnadsindekser. Telemarksforskning har benyttet indeksen for bygger av eneboliger av tre.

¹⁰ Det legges til grunn at lokaler avskrives lineært over 40 år, utstyr og løst inventar over 10 år og tomter avskrives ikke.

¹¹ Rentegrunnlaget beregnes ved å beregne størrelsen på barnehagens bokførte kapital ut fra anskaffelseskostnadene fratrukket avskrivninger for de årene som har gått siden anskaffelsen. Rentekostnaden beregnes deretter ved å bruke effektivt 10-årig fastrente i Husbanken. For tilskuddsåret 2025 var denne rentesatsen på 4,2 prosent.

¹² Tomtekostnader er fastsatt til 20 prosent av anskaffelseskostnaden.

For å beregne gjennomsnittlig kapitalkostnad, multipliseres kapitalkostnader for hvert år med tilhørende andel heltidsplasser det året, og deretter summeres alle årene opp.¹³ Det veide gjennomsnittet prisjusteres deretter med kommunal deflator for inneværende år og kommende år (året satsene skal gjelde for). Dette utgjør «hovedsatsen». De tre resterende satsene beregnes på samme måte, men med et veid gjennomsnitt for de tre byggeårene den gjelder for. I likhet med «hovedsatsen» prisjusteres den siste satsen som gis til barnehager godkjent 0-2 år før tilskuddsåret med kommunal deflator.

Nærmere om Husbankens låneordning for barnehager

I forbindelse med barnehagereformen ble det åpnet for at private barnehager kunne ta opp gunstige lån i Husbanken. Ordningen ble utviklet i 2021 på bakgrunn av at det var oppnådd full barnehagedekning og at barnehagene har tilstrekkelige lånemuligheter i det ordinære kredittmarkedet.¹⁴ Statistikk fra Husbanken underbygger dette. Tallene viser en betydelig nedgang i antall saker til utbetaling de siste årene. I 2020 var det 20 saker til utbetaling, sammenlignet med 130 saker i 2008, og i perioden 2016-2020 var det i gjennomsnitt kun 25 saker til utbetaling. Tallene viser videre at de største aktørene i tidsperioden 2016-2019 fikk en større andel av nye lån enn det deres markedsandel målt i antall barn skulle tilsi.¹⁵

Flertallet i utvalget som ble satt ned i forbindelse med utredningen av finanseringen av private barnehager i 2021 (*Du er Henta!*) mener imidlertid at det er flere gode grunner til at ideelle barnehager skal ha tilgang til lån i Husbanken for større vedlikehold- og rehabiliteringsprosjekter.

2.2.2 Beregningsmetoden er komplisert og delvis utdatert

Som det fremgår av forrige delkapittel, er deler av kildene til grunn for beregningen av dagens kapitaltilskuddssatser ikke lenger tilgjengelig og deler av datagrunnlaget er delvis utdatert. Metoden ble utarbeidet da sektoren var under oppbygging, og det kan derfor stilles spørsmål til om metoden fortsatt er hensiktsmessig. Metoden er også forholdsvis komplisert, noe som bidrar til å gjøre det lite transparent hva som ligger bak beregningen av hver av de fire satsene. Videre har satsene økt betydelig de siste årene som følge av senere års kostnadsutvikling og rentenivå, noe som medfører noe uforutsigbarhet i tilskuddsutmålingen fra år til år.

2.3 Nytt eiendomstilskudd

2.3.1 Tilsvarende dagens kapitaltilskudd, er det nye eiendomstilskuddet ment å kompensere barnehagene for rente- og avskrivningskostnader knyttet til barnehagebygg

I forliksavtalen, datert 14. november 2024, er partiene på Stortinget enige om å erstatte dagens kapitaltilskudd til private barnehager med et nytt eiendomstilskudd. I Lovproposisjon 138 L (2024-2025) Endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren), datert 25. april 2025, legger Kunnskapsdepartementet frem sine forslag til endringer i barnehageloven, hvor tilskudd til eiendom særskilt omtales i kapittel 9.4. Det foreslås å lovfeste at departementet skal gi forskrift om satsen for eiendomstilskuddet. Videre står det at man i forskrift tar sikte på å fastsette en sats per

¹³ Gjennomsnittlig kapitalkostnad beregnes for barnehager bygget til og med året før beregningene gjøres (to år tidligere enn året satsene skal gjelde for).

¹⁴ Kunnskapsdepartementet (2021), s. 14.

¹⁵ Kunnskapsdepartementet (2021), s. 59.

barn basert på det tilgjengelige provenyet i dagens tilskudd, at tilskuddet vil justeres årlig basert på forventet kostnadsvekst og at tilskuddet skal bidra til å kompensere for rente- og avskrivningskostnader til barnehagebygg. Forslaget innebærer med det en endring i beregningsmetoden for tilskudd til eiendom, men formålet med tilskuddet forblir det samme. Videre skriver Departementet at forskriftsreglene vil være basert på sjablong, og at tilskuddet ikke er ment «... å treffe nøyaktig på de faktiske kostnadene til hver enkelt barnehage». Stortinget vedtok endringer i barnehageloven 6. juni 2025, jf. Innst. 510 L (2024-2025).

I Innst. 510 L (2024-2025) ber Stortinget regjeringen utrede en ordning for at private barnehager skal kunne få støtte til rehabilitering av barnehagebygg. Ordningen skal legge vekt på behovet til små og ideelle barnehager. En slik utredning er ikke igangsatt på tidspunktet dette notatet utarbeides, og det er derfor på nåværende tidspunkt usikkert om en slik støtteordning vil være en del av finansieringsordningen tilknyttet eiendom for private barnehager. Vi legger derfor til grunn at støtteordningen er usikker, og der den er relevant for vår vurdering av justering av eiendomstilskuddet vil støtteordningen omtales spesifikt.

2.4 Kriterier for vurdering av alternative justeringsmodeller

I tidligere oppdrag for Kunnskapsdepartementet tilknyttet finansieringen av private barnehager har BDO understreket at det er krevende å finne en finansieringsordning tilpasset mangfoldet av barnehager i sektoren. Dette poenget er også relevant i sammenheng med vurderingen av hvordan eiendomstilskuddet bør justeres fremover.

2.4.1 Utover at justeringsmodellen må kunne begrunnes i henhold til økonomisk teori, vurderes den etter i hvilken grad den er enkel og transparent, forutsigbar og treffsikker

For å vurdere de ulike alternativene, og kunne sammenligne de opp mot hverandre, har vi utarbeidet et sett med vurderingskriterier. Kriteriene er utarbeidet med bakgrunn i formålet med nytt eiendomstilskudd og BDOs mandat for denne utredningen¹⁶. Overordnet for vurderingen av alternativene ligger det at alternativet må kunne begrunnes i henhold til økonomisk teori, og videre at eventuelle indekser som inngår i modellen er av en slik art at de ikke er direkte påvirkbare av enkeltaktører. Vurderingskriteriene er listet i tilfeldig rekkefølge og skilles verken på prioritet eller vektning.

Årlig justering av eiendomstilskuddet bør ta sikte på å:

- Være enkel, etterprøvbart og transparent
- Sørge for en forutsigbar utvikling i eiendomstilskuddet for stat, kommune og private barnehager
- Være treffsikker på en slik måte at eiendomstilskuddet justeres med forventet kostnadsvekst

¹⁶ Mandatet følger av Kunnskapsdepartementets arbeid med et nytt finansieringssystem for private barnehager som hensyntar regjeringens ambisjoner i Hurdalsplattformen og ny nasjonal barnehagestrategi mot 2030, *Barnehagen for en ny tid* (KD, 2023). Strategien skal blant annet gi god demokratisk styring og kontroll gjennom at offentlige tilskudd skal gå til drift av barnehager og stimulere til mangfold og kvalitetsutvikling over tid og at private barnehager ikke skal være et investeringsobjekt for kommersielle interesser.

Enkel, etterprøvable og transparent

I dette kriteriet legger vi at selve justeringsmodellen, samt metodikken og teorien bak, bør være lett å forstå. Selve beregningen bør ikke være for komplisert og data som inngår i modellen bør være offentlig tilgjengelig og komme fra anerkjente kilder/databaser.

Dette bidrar til at private barnehager, kommuner, staten og eventuelt andre relevante aktører enkelt kan sette seg inn i hvordan eiendomstilskuddet fremskrives og eventuelt ettergå beregningen. Dette vil igjen kunne være med på å skape legitimitet til modellen og tillitt til beregningen, samt økt forståelse for endringer i tilskuddet.

Forutsigbar

I dette kriteriet legger vi at justeringsmodellen bør legge til rette for en stabil og forutsigbar utvikling i tilskuddet over tid. Det bør helst ikke være for store svingninger i tilskuddet fra et år til et annet. Også selve modellen bør forbli stabil over tid og ikke kreve hyppige oppdateringer av de ulike elementene som inngår i modellen, da dette kan skape uforutsigbarhet i hvordan modellen slår ut fra år til år.

Forutsigbarhet bidrar til at det blir enklere for private barnehager, kommuner og staten å planlegge økonomien sin. Når man kan ha en viss forventning til hvordan tilskuddet vil utvikle seg, vil dette kunne styrke budsjetteringsprosesser og økonomisk stabilitet for alle parter.

Trefferikker

I dette kriteriet legger vi at justeringsmodellen bør sikre at eiendomstilskuddet utvikler seg i takt med forventet vekst i rente- og avskrivningskostnader private barnehager har knyttet til barnehagebygg.¹⁷

Dette bidrar til at tilskuddet gir en rettferdig kompensasjon og reduserer risikoen for både over- og underfinansiering.

For at justeringen skal være trefferikker må det være tydelig definert hva som ligger i rente- og avskrivningskostnader knyttet til barnehagebygg. I delkapitlet som følger redegjør vi nærmere for dette.

2.4.2 Definerings av rente- og avskrivningskostnader knyttet til barnehagebygg og hvilken kostnadsvekst barnehagene skal kompenseres for

Som beskrevet i kapittel 0, er hensikten med eiendomstilskuddet å gi private barnehager en kompensasjon for rente- og avskrivningskostnader knyttet til barnehagebygg. Dette tilsvarende det barnehagene i dag blir kompensert for gjennom kapitaltilskuddet. Videre vil eiendomstilskuddssatsen beregnes basert på det tilgjengelige provenyet i dagens kapitaltilskudd. Som redegjort for i tidligere kapitler, er dagens kapitaltilskuddssatser et anslag for barnehagenes gjennomsnittlige rente- og avskrivningskostnader, beregnet blant annet ved hjelp av historiske data over faktiske investeringer i barnehagebygg. Dagens kapitaltilskudd gir barnehagene en kompensasjon for en andel av løpende rentekostnader og historisk byggekostnad.

I og med at avskrivninger er en regnskapsstørrelse og ikke representerer en kontantstrøm (utbetaling) for barnehagene, vil denne delen av tilskuddet kunne plasseres i markedet eller benyttes til å nedbetale lån på barnehagebygget. Det vil være opp til barnehagen å ha en økonomistyring som gjør at de avsetter midlene fra denne delen av tilskuddet på en

¹⁷ Det fremgår av forlikavtalen om styring og finansiering av barnehager og Prop. 138 L at eiendomstilskuddet skal gi en kompensasjon for rente- og avskrivningskostnader knyttet til barnehagebygg og at tilskuddet skal justeres årlig med forventet kostnadsvekst.

forsvarlig måte. På den måten vil barnehagene i teorien ha mulighet til å bygge opp kapital over tid, som senere kan benyttes til å reinvestere i barnehagebygg eller nedbetale gjeld slik at barnehagen har mulighet til å ta opp nytt lån når det er behov for å bygge nytt. Denne delen av tilskuddet skal dermed bidra til å gi barnehagene «*tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å kunne etablere nye barnehager*», i henhold til formuleringen i forliksavtalen om styring og finansiering av barnehager.

Basert på argumentasjonen over må justeringsmodellen, for å være i tråd med økonomisk teori og for å være mest mulig treffsikker, sørge for at eiendomstilskuddet justeres på en slik måte at barnehagene får en rimelig kompensasjon for endringer i rentekostnader og har tilstrekkelig investeringskraft på det tidspunktet barnehagen må investere i eksisterende eller nytt barnehagebygg for å opprettholde nødvendig standard på barnehagebygget.

Andre løpende forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader barnehagene har knyttet til barnehagebygg, vil som tidligere kompenseres for gjennom ordinært driftstilskudd.

2.4.3 Kort om foreslått ordning for støtte til rehabilitering av barnehagebygg

I Prop. 138 L (2024-2025) foreslår departementet at det nye eiendomstilskuddet skal være provenynøytralt og gi en felles sats til alle private barnehager. For barnehager som nylig har gjort større investeringer i barnehagebygg¹⁸, vil dette kunne medføre en nedgang i tilskudd sammenlignet med hva de mottar gjennom dagens kapitaltilskudd.¹⁹ For noen vil eiendomstilskuddet potensielt ikke dekke rentekostnader.²⁰ Vi understreker igjen at det ikke ligger i vårt mandat for denne utredningen å vurdere selve eiendomstilskuddet og hvor godt det treffer. Vi ser likevel at støtteordningen for rehabilitering av barnehagebygg, som Stortinget har bedt regjeringen utrede nærmere, vil kunne være en løsning i en overgangsfase for de barnehagene som nylig har investert i barnehagebygg. Støtteordningen gir også mulighet til å foreta fremtidige investeringer i barnehagebygg for barnehager som ellers ikke ville hatt tilstrekkelig med oppsparte midler til dette.

Det er foreløpig ikke redegjort nærmere for hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å motta midler fra en eventuell støtteordning. Dersom det legges opp til at det er kommunen som behandler barnehagenes søknader, vil dette gi kommunen en mulighet til å prioritere at fremtidige investeringer gjøres i barnehager med høy kvalitet og der man ser et langsiktig behov for barnehageplasser. Dette ville i så fall være i tråd med målet i barnehagestrategien om økt styring og kontroll til kommunene.

¹⁸ Det vil si investeringer av en slik størrelse at barnehagens godkjenningsår endres (eksempelvis nyetableringer eller utbygging som gir flere plasser).

¹⁹ Nylige etablerte barnehager har nyere godkjenningsår, som gjør at de kvalifiserer for en tilskuddssats som historisk har vært høyere enn satsen for barnehager med eldre godkjenningsår. De tre satsene for barnehager med nyere godkjenningsår har historisk vært en god del høyere enn den laveste satsen.

²⁰ Dette vil avhenge av størrelsen på investeringen barnehagen har gjort, men større investeringer som er gjort de siste tre årene vil potensielt være finansiert med en forholdsvis høy lånerente.

3 Alternative justeringsmodeller og indekser

Ved vurdering av hva som bør legges til grunn for en årlig justering som skal være i tråd med forventet kostnadsvekst, har vi som redegjort for i det foregående kapitlet lagt til grunn at modellen for justering bør ta sikte på å være enkel og transparent, forutsigbar og treffsikker for partene. Overordnet ligger det en forutsetning om at modellen gir mening i henhold til økonomisk teori.

I vårt arbeid med å vurdere alternative justeringsmodeller har vi sett til praksis og modeller som benyttes i andre deler av offentlig sektor. Det har imidlertid vist seg utfordrende å finne direkte sammenlignbare tilfeller.

3.1 Vurdering av relevante justeringsmodeller

3.1.1 Tidligere foreslått 70/30-modell

I BDOs rapport «Finansiering og regulering av private barnehages eiendomskostnader» (25. april 2023) ble alternative modeller for kapitaltilskudd drøftet, samt fremtidig justering av valgt tilskuddssats. Det ble i rapporten foreslått å fremskrive kapitaltilskuddssatsen med utviklingen i relevante indekser, og mer spesifikt ble det foreslått å dele tilskuddssatsen i en «avskrivningsdel» og en «rentedel» og fremskrive disse med relevante indekser. Analyser viste videre at hvor stor andel avskrivninger utgjør av den beregnede kapitaltilskuddssatsen har variert gjennom årene, fra om lag 75 prosent på tidlig 2000-tallet til om lag 50 prosent de siste årene. Det har også vært år hvor avskrivningene har utgjort mindre enn 50 prosent av satsen. På bakgrunn av dette, samt at en liten andel av populasjonen av private barnehager inngår i beregningen av kapitaltilskuddssatsene, ble det foreslått å ta utgangspunkt i den faktiske fordelingen av henholdsvis avskrivnings- og rentekostnader hos private barnehager som eier barnehagebygg. Her viste BDOs analyser at avskrivningskostnader i perioden 2016-2020 utgjorde om lag 70 prosent av disse barnehagenes totale kapitalkostnader (avskrivnings- og rentekostnader).

Det ble videre foreslått å fremskrive «avskrivningsdelen» med SSBs byggekostnadsindeks for bygging av eneboliger i tre og «rentedelen» med årlig endring i 3-måneders NIBOR. Det er viktig å presisere at det ikke er renteelementet i seg selv som er gjenstand for en årlig reberegning, men at renteelementet årlig justeres for endringer i rentenivået.

Overordnet vurdering av 70/30-modell

Modellen i seg selv er forholdsvis enkel og transparent, selv om inndelingen av tilskuddet i to ulike «deler» er med på å gjøre den noe mer komplisert å forstå og beregne. En justering ved hjelp av denne modellen vil bygge på endringen i to justeringsfaktorer, byggekostnadsindeksen og NIBOR, hvorav endringene i byggekostnadsindeksen vektles høyest (70 prosent). En mindre endring i byggekostnadsindeksen vil kunne oppveie effekten av en større endring i NIBOR, samtidig som en stor endring i byggekostnadsindeksen vil gi utslag i en stor endring i den endelige justeringsfaktoren. Forutsigbarheten vil dermed i stor grad avhenge av utviklingen i byggekostnadsindeksen.

Når det kommer til treffsikkerhet, er modellen mer usikker. 70/30-inndelingen ble foreslått basert på en analyse som så på gjennomsnittlig fordeling av faktiske avskrivnings- og rentekostnader for private barnehager som eier barnehagebygg i perioden 2016-2020. Som nevnt viser historiske investeringsdata som beregningen av dagens kapitaltilskudd bygger på, at disse andelene har variert en god del siden tidlig

2000-tallet og frem til i dag. Forholdstallet som ble beregnet for 2016-2020 vil derfor trolig ha endret seg fra tidspunktet analysene ble gjennomført, og vil trolig fortsette å endre seg i årene fremover. Dette gjør at modellen over tid potensielt vil bli mindre treffsikker. En mulig løsning ville være å oppdatere andelene løpende, samtidig som løpende oppdateringer av andelen i henhold til faktiske kostnader potensielt kan føre til uheldige tilpasninger og gjøre modellen mer komplisert og mindre transparent. Beregningene vil også være tidkrevende og forutsetter tilgang på oppdatert regnskapsdata. I tillegg representerer andelene et gjennomsnitt, som vil si at de ikke vil være treffende for en god del barnehager som enten har høyere eller lavere avskrivnings- eller rentekostnader enn gjennomsnittet.

3.1.2 WACC-modell

Vi har også sett på muligheten for å bruke metoden for beregning av vektet gjennomsnittlig kapitalkostnad (WACC²¹) som utgangspunkt for en justeringsmodell.

Metoden beregner en bedrifts totale kapitalkostnad ut ifra vektingen av egenkapital og gjeld, avkastningskrav på egenkapital og rente på gjeld. Metoden er blant annet mye brukt i forbindelse med investeringsbeslutninger for å beregne et prosjekt sin kapitalkostnad, som forteller hvilken minimumsavkastning prosjektet må gi for å dekke kostnaden ved kapitalen som er investert (både lån og egenkapital). Nedenfor gjengis formelen for beregning av WACC:

$$WACC = \left(\frac{E}{V} \times r_E \right) + \left(\frac{D}{V} \times r_D \times (1 - T) \right)$$

Der

- E = egenkapital
- D = gjeld
- V = total kapital ($E + D$)
- r_E = avkastningskrav på egenkapital (ofte beregnet som risikofri rente + beta x markedsrisikopremie)
- r_D = rente på gjeld (ofte beregnet som NIBOR + kredittmargin)
- T = selskapsskatt

Overordnet vurdering av WACC-modell

WACC kan benyttes til å beregne kapitalkostnaden knyttet til en virksomhets totale kapitalbehov. For å beregne WACC vil man måtte fastsatte en felles verdi på de ulike parameterne som inngår i modellen. Verdien på avkastningskrav på egenkapital ville man eksempelvis ha måttet sette basert på sammenligning mot lignende børsnoterte selskap, hvor det er utfordrende å finne børsnoterte selskaper med lik risiko, bransje, størrelse og driftsstruktur, alternativt kan verdien fastsettes basert på en skjønnsmessig vurdering. For å fastsette en felles verdi på egenkapital- og gjeldsandel kunne man sett hen til den faktiske fordelingen av henholdsvis avskrivnings- og rentekostnader hos private barnehager som eier barnehagebygg, slik som beskrevet i kapitlet om en 70/30-modell.

Med andre ord er WACC-modellen sammensatt av flere komponenter/parametere som hver for seg kan være krevende å både beregne, tilordne riktige verdier og forstå i praksis.

WACC er den mest anerkjente modellen for å beregne en markedsbasert kapitalavkastning på totalkapitalen i en virksomhet. Avkastningen i dette tilfellet vil

²¹ WACC = Weighted Average Cost of Capital.

komme på toppen av et kostnadsdekkende tilskudd, og WACC-modellen er derfor ikke direkte anvendelig for å beregne den årlige justeringen som skal gjenspeile forventet vekst i rente- og avskrivningskostnader knyttet til eiendomstilskuddet.

Etter vår vurdering tilfredsstiller ikke modellen kriteriene for en justeringsmodell som er enkel, forutsigbar og treffsikker.

3.1.3 En justeringsfaktor for hele tilskuddssatsen

Vi har også vurdert en modell hvor hele tilskuddssatsen justeres med utviklingen i én indeks, slik som eksempelvis konsumprisindeksen (KPI), kommunal deflator eller en spesifikk byggekostnadsindeks. En indeksjustering av «hele beløpet» er en vanlig praksis vi ser igjen i andre sammenhenger. I mange leieavtaler for bolig- og næringseiendom reguleres leieprisen årlig etter KPI. Dette gjøres uavhengig av hvordan utleier har finansiert eiendommen.

En slik modell innebærer at kostnadsutviklingen i barnehagenes rente- og avskrivningskostnader til barnehagebygg må fanges opp i en og samme faktor. Siden avskrivninger ikke representerer en kontantstrøm (utbetaling) for barnehagene, må barnehagen selv sørge for en økonomistyring der den delen av eiendomstilskuddet som representerer avskrivninger avsettes i en mellomperiode frem til det er behov for å rehabilitere barnehagebygget eller bygge nytt, eventuelt benyttes til å nedbetale lån på barnehagebygget. Selv om barnehagens avskrivninger i teorien er like fra år til år, kan man likevel argumentere for at denne delen av tilskuddet også bør justeres årlig slik at barnehagen over tid kan opparbeide seg tilstrekkelig investeringskraft til å rehabilitere eksisterende barnehagebygg eller bygge nytt for å opprettholde nødvendig standard på barnehagebygget.

Overordnet vurdering av en justeringsfaktor for hele tilskuddssatsen

Ved å justere hele tilskuddssatsen med en justeringsfaktor som består av utviklingen i én indeks legges det til rette for at modellen er enkel å forstå, transparent og lett å ettergå. Modellens forutsigbarhet vil avhenge av hvilken indeks som velges. Det samme er tilfellet med tanke på treffsikkerhet. For at modellen skal være forutsigbar og treffsikker må det velges en indeks og beregningsmetode som både sørger for at tilskuddet ikke svinger for mye fra et år til et annet, samtidig som det følger utviklingen i barnehagenes kapitalkostnader.

3.1.4 Samlet vurdering av justeringsmodeller

Basert på det ovennevnte vurderer vi at den mest hensiktsmessige modellen er å justere hele tilskuddssatsen med en faktor basert på utviklingen i én underliggende indeks. Modellen er enkel og transparent, og årlige beregninger blir dermed lett å ettergå. For at modellen skal være forutsigbar og treffsikker bør en velge en indeks som sikrer at justeringen av tilskuddet ikke svinger for mye fra et år til et annet, samtidig som den over tid følger utviklingen i barnehagenes kapitalkostnader.

I kapitlet som følger vil vi vurdere ulike indekser som kan være egnet.

3.2 Vurdering av relevante indekser

3.2.1 Konsumprisindeksen

Konsumprisindeksen (KPI) er en indeks som måler prisendringer på de varene og tjenestene husholdninger kjøper fra et tidspunkt til et annet. I praksis beregnes KPI ved å ta et vektet gjennomsnitt av prisene for et spesifikt utvalg av varer og tjenester. De varene og tjenestene som er en viktig del av husholdningenes budsjett tillegges størst

vekt. Man kan si at KPI baseres på en slags gjennomsnittlig handlekurv, som reflekterer vanlige forbruksvaner. KPI justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE) kan brukes som et mål på underliggende utvikling i konsumprisene, eller underliggende inflasjon.²² Ved å ekskludere energivarer kan en unngå å fange opp geografiske forskjeller som eksempelvis skyldes store variasjoner i strømpriser mellom landsdeler.

Vurdering av enkelhet og transparens

Konsumprisindeksen (KPI) er det mest brukte måltallet på prisutvikling i Norge og benyttes bredt i både privat og offentlig sektor. Den brukes blant annet til regulering av lønn, pensjoner og leieavtaler. Det at indeksen er kjent for mange er med på å skape legitimitet. Selv om selve beregningen av KPI er kompleks, og få har detaljkunnskap om hvordan den beregnes, er den som justeringsmekanisme enkel å forstå.

Indeksen er også offentlig tilgjengelig og publiseres løpende. Statistisk Sentralbyrå (SSB) utarbeider KPI på månedlig basis og tilgjengeliggjør tallene på sin nettside den 10. i hver måned. Dette er med på å sikre transparens og etterprøvbarehet.

Vurdering av forutsigbarhet

Statistisk sentralbyrå (SSB) oppdaterer jevnlig «handlekurven» som KPI er bygget opp av for å sikre at indeksen reflekterer faktiske endringer i forbruksmønstre og prisutvikling.

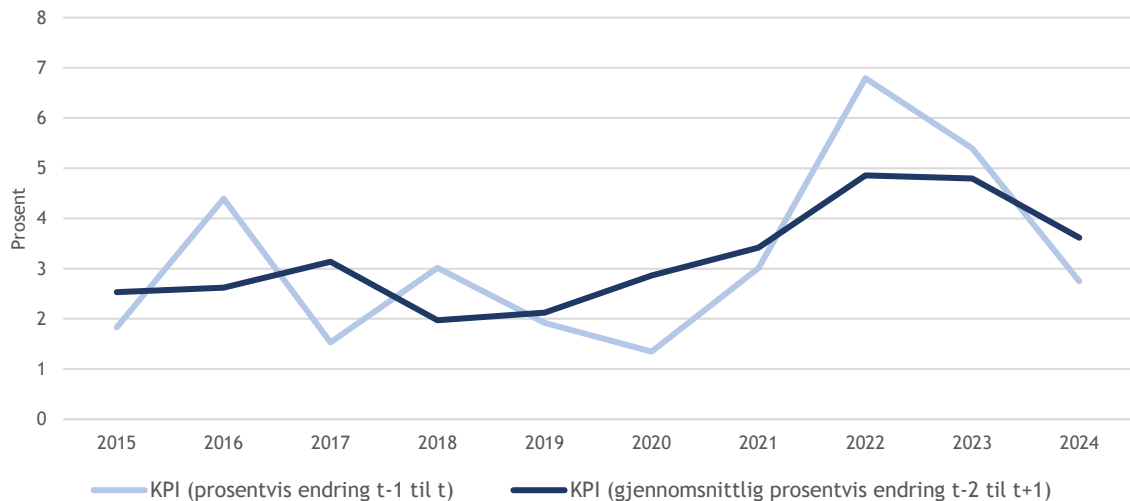
Selv om konsumprisindeksen har utviklet seg forholdsvis stabilt over tid, kan enkelte komponenter i indeksen variere betydelig fra år til år eller måned til måned og gi utslag i større endringer i indeksen. Gjennom å legge til grunn en lengre tidsperiode i beregningen av justeringsfaktoren, eksempelvis de siste to til tre årene, kan man dempe effekten av kortsiktige svingninger og skape større forutsigbarhet. Man kan også inkludere prognoser for KPI for kommende år i justeringsfaktoren, slik at tilskuddet i større grad fanger opp fremtidige kostnadsendringer.²³

I figur 1 nedenfor sammenligner vi verdien på en justeringsfaktor bestående av KPI når to ulike tidsperioder er lagt til grunn. I den første (lyseblå kurve) er KPI beregnet som prosentvis endring fra juli år $t-1$ til juli år t , mens i den andre (mørkeblå kurve) er KPI beregnet som gjennomsnittlig prosentvis endring fra juli år $t-2$ til juli år t og januar år t til januar år $t+1$.²⁴

²² Kilde: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen> (sist oppdatert 10. mars 2025).

²³ SSB publiserer kvartalsvis gjennomsnittlig KPI for inneværende og de tre påfølgende årene i rapporten «Konjunkturtendensene».

²⁴ Vi har lagt juli-måned til grunn i beregningene fordi justeringsfaktoren for kommende tilskuddsår ($t+1$) vil beregnes på høsten i år t . Vi har brukt prosentvis endring fra desember år t til desember år $t+1$ som anslag for KPI år $t+1$. I realiteten vil det benyttes en prognose for KPI for kommende år, publisert av SSB (i vår beregning av justeringsfaktor for 2024 har vi benyttet prognose for KPI for 2025).



Figur 1 Årlig verdi på justeringsfaktoren i tidsperioden 2015-2024 ved bruk av KPI og to ulike tidsperioder. I den lyseblå kurven er faktoren beregnet som prosentvis endring fra juli år t-1 til juli år t, mens i den mørkeblå kurven er faktoren beregnet som et gjennomsnitt av prosentvis endring fra juli år t-2 til juli år t-1, prosentvis endring fra juli år t-1 til juli år t og prosentvis endring fra desember år t til desember år t+1. Kilde: SSB. Beregninger av BDO.

Av figuren over ser vi at en justeringsfaktor beregnet som et gjennomsnitt over en lengre tidsperiode vil bidra til å jevne ut kortsiktige svingninger og dermed gi en mer stabil utvikling i justeringsfaktoren. Man kan argumentere med at en slik tilnærming vil øke forutsigbarheten og redusere risikoen for store årlige variasjoner. Dersom vi regner på hva tilskuddet ville vært i år 2024 dersom vi la til grunn at tilskuddet var 10 000 kroner i 2014 og ble justert årlig med tallene i grafen over, ser vi at det er liten forskjell i de to metodene etter ti år. Metoden hvor vi justerer beløpet årlig med prosentvis endring fra juli år t-1 til juli år t gir et beløp på 13 683 kroner i 2024, mens metoden hvor vi justerer beløpet årlig med gjennomsnittlig endring over tre år gir et beløp på 13 687 kroner i 2024.²⁵

Vurdering av treffsikkerhet

Treffsikkerheten til konsumprisindeksen som justeringsfaktor avhenger av hvordan barnehagenes kapitalkostnader utvikler seg. Som redegjort for tidligere, legger vi her til grunn kapitalkostnader knyttet til barnehagebygg, altså rente- og avskrivningskostnader.

Konsumprisindeksen er som nevnt det mest brukte måltallet for prisutvikling i Norge, altså inflasjon. Selv om inflasjon og renteutvikling henger tett sammen, er de ikke perfekt korrelert. Ved høy inflasjon settes styringsrenten ofte opp, og motsatt dersom inflasjonen er lav, men det kan gå måneder til år før en renteendring får påvirkning på inflasjonen, som igjen gjenspeiles i KPI.²⁶ For barnehager med høy gjeldsgrad kan dette medføre at KPI blir mindre treffsikker i perioder hvor renten stiger mer enn den generelle prisveksten. Hvor sårbar en barnehage er for slike svingninger, vil avhenge av hvordan eiendommen er finansiert og hvilken renteprofil barnehagen har valgt. Når det gjelder den delen av tilskuddet som barnehagen kan velge å sette av til framtidige investeringer eller bruke til nedbetaling av lån, vil en justering med KPI i stor grad bidra til å opprettholde tilskuddets reelle verdi over tid. Endringer i byggekostnader fanges også til dels opp gjennom generell inflasjon, men det bør understrekes at KPI ikke nødvendigvis

²⁵ Beløpene er oppgitt i nominelle verdier. Hensikten med eksempelet er å illustrere forskjellen mellom de to beregningsmetodene, ikke den reelle kjøpekraften av tilskuddet.

²⁶ Bårdsen. G & Nymoen R. (2002).

fanger opp utviklingen i faktiske bygge- eller rehabiliteringskostnader, som kan variere uavhengig av generell inflasjon.

For barnehager som leier lokaler hvor leieavtalen reguleres etter KPI, vil KPI-regulering potensielt gi høy treffsikkerhet. I 2021 leide over halvparten av de private barnehagene sine lokaler.²⁷

Som nevnt publiserer SSB kvartalsvis prognoser for KPI for de tre kommende årene, noe som gir mulighet til å ta høyde for fremtidige kostnadsendringer. Ved å inkludere forventet prisvekst for kommende år i justeringsfaktoren kan eiendomstilskuddet i større grad reflektere de faktiske kapitalkostnadene barnehagene har i tilskuddsåret. En ren historisk KPI gir høy treffsikkerhet for kostnadsutviklingen som har vært, men fanger ikke opp endringer som allerede er i ferd med å materialisere seg. Ved å kombinere historisk KPI med forventet inflasjon kan man potensielt få en reguleringsmekanisme som gir bedre samsvar mellom eiendomstilskudd og kapitalkostnader over tid, som også gir økt forutsigbarhet og mulighet for bedre økonomisk styring.

I tillegg til ordinær KPI, har man som nevnt også en KPI justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE). Ordinær KPI er mest anerkjent som mål på prisutvikling av de to og brukes ofte som standard referanse i en rekke økonomiske sammenhenger, inkludert regulering av leiepriser og andre langsiktige kontrakter. Ved å benytte ordinær KPI sikrer man at justeringsfaktoren er godt etablert og enkel å kommunisere. I tillegg er energi en del av de totale kostnadene i samfunnet, så selv om eiendomstilskuddet ikke er ment for å dekke barnehagenes driftskostnader som strøm, kan endringer i energipriser likevel påvirke det generelle prisnivået i samfunnet. Det kan derfor argumenteres at man ved å bruke ordinær KPI i større grad sikrer en regulering som er i tråd med utviklingen i barnehagenes kapitalkostnader over tid.

Oppsummert vurdering av konsumprisindeksen

Oppsummert vurderer vi at KPI er en hensiktsmessig indeks for å sikre at eiendomstilskuddet justeres på en enkel, forutsigbar og treffsikker måte. Selv om selve beregningen av KPI er kompleks, er indeksen mye brukt og anerkjent, noe som er med på å gi legitimitet til KPI som justeringsfaktor. En justeringsmodell der eiendomstilskuddet reguleres årlig etter KPI er enkel å forstå og ettergå. KPI har utviklet seg relativt stabilt over tid, noe som gir forutsigbarhet. Ved å bruke et snitt over flere år, samt SSBs prognoser for forventet KPI, kan man også dempe eventuelle kortsiktige svingninger. Videre vurderes KPI å være en forholdsvis treffsikker indeks, da den indirekte fanger opp endringer i kapitalkostnader gjennom både rentenivå og generell inflasjon, som også omfatter byggekostnader.

I tabell 1 har vi oppsummert vår vurdering av KPI.

Indeks	Vurderingskriterier		
	Enkel og transparent	Forutsigbar	Treffsikker
Konsumprisindeks	✓	✓	✓

Tabell 1 Oppsummert vurdering av konsumprisindeksen i henhold til vurderingskriterier. Kilde: BDO

²⁷ Se vedlegg 1.

3.2.2 Kommunal deflator

Kommunal deflator er en indeks som måler pris- og kostnadsveksten i kommunesektoren og reflekterer den samlede kostnadsutviklingen i kommunene. Indeksen brukes primært i statsbudsjettet for å anslå realvekst i kommunenes inntekter og ligger til grunn for justeringer i statlige overføringer til kommunesektoren. Indeksen er sammensatt av flere komponenter, hvor lønnskostnader utgjør den klart største andelen, med en vekt på nær 60 prosent.²⁸ De resterende 40 prosentene fordeles på vare- og tjenestekostnader, samt prisutvikling på investeringer. Innenfor investeringskostnader er byggekostnader en vesentlig faktor, der vekten fordeles med om lag 80 prosent på byggekostnadsindeksen for boliger og resten på byggekostnadsindeksen for veganlegg. Selv om energitgifter kun er vektet med rundt fire prosent, har denne komponenten likevel stor betydning på grunn av volatiliteten i kraftprisene.²⁹

Vurdering av enkelhet og transparens

Kommunal deflator er en offentlig tilgjengelig indeks som utarbeides årlig av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU).³⁰ Selve beregningsmetoden er kompleks, da deflatoren som nevnt er sammensatt av flere komponenter med ulike vekter. Selv om de færreste er kjent med selve beregningsmetoden, er kommunal deflator en veletablert og godt kjent indeks, spesielt innen offentlig sektor.

Vurdering av forutsigbarhet

Kommunal deflator har historisk vist en stabil utvikling, men de tre siste årene har den vært klart høyere enn tidligere år. Årsaken til dette er sammensatt, men faktorer som har hatt innvirkning på dette er blant annet økt prisenivå, svingninger i kraftprisene, høyere internasjonale råvare- og ferdigvarepriser og en svekket krone.³¹ Tilsvarende som for KPI kan man ved beregning av justeringsfaktoren legge flere år til grunn for å dempe kortsiktige svingninger.

I figur 2 nedenfor sammenligner vi verdien på en justeringsfaktor bestående av årlig prosentvis verdi på kommunal deflator og årlig prosentvis endring i KPI i tidsperioden 2015-2024. Som figuren viser, følger de to indeksene hverandre forholdsvis tett. Dette kommer av at KPI indirekte inngår i beregningen av kommunal deflator, ved at KPI benyttes som en av flere kilder for prisdata på flere vare- og tjenestegrupper som inngår i beregningen av prisvekst på kjøp av varer og tjenester.^{32 33}

For kommunesektoren gir bruken av kommunal deflator som justeringsfaktor høy grad av forutsigbarhet, da statlige overføringer som nevnt justeres i tråd med indeksen. For

²⁸ Kommunal deflator hensyntar også utviklingen i pensjonskostnader utover generell lønnsvekst, slik at kommunenes forpliktelser knyttet til ytelsespensjonsordninger fanges opp.

²⁹ Kilde: <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/kommunal-deflator-bruk-oppbygging-og-anslag/>

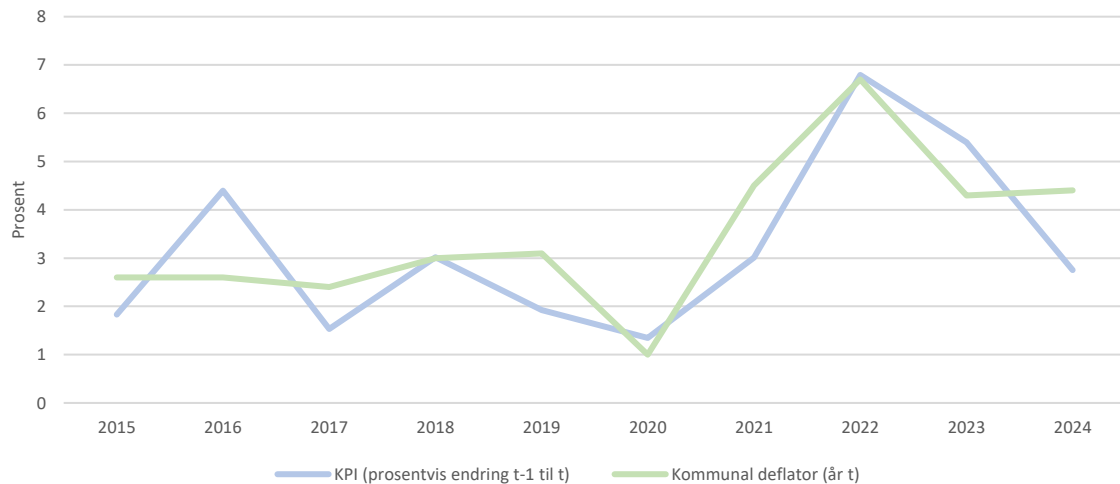
³⁰ Utvalget er sammensatt av medlemmer blant annet fra KS, Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå. (Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/styrer-rad-og-utvalg/teknisk-beregningsutvalg-for-kommunal-og-id449207/>)

³¹ Kilde: <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/kommunal-deflator-for-2024-og-2025/>

³² KPI benyttes som kilde for prisdata for Vedlikehold og byggetjenester, drift (art 230), serviceavtaler og reparasjon (art 240) og materialer til vedlikehold, drift (art 250). (Kilde: NOU 2024:23, s. 154)

³³ Tidligere inngikk SSBs delindeks for energivarer i KPI i beregningen av kommunal deflator, men fra og med 2023 har man brukt SSBs årlige elektrisitetsprisstatistikk i stedet, blant annet grunnet at delindeksen for energivarer inneholder effekten av strømstøtteordningen til husholdninger og elektrisitetsprisstatistikken fanger dermed bedre opp prisendringer som påvirker offentlige virksomheters strømgifter. Delindeksen for energivarer er kun en av mange delindekser som sammen vektet til samlet KPI. (Kilde: NOU 2024:23, s. 156)

barnehageeiere kan imidlertid andre faktorer, som renteendringer eller generell inflasjon, ha større betydning for deres reelle kapitalkostnader og en justering basert på kommunal deflator kan potensielt oppleves mindre forutsigbart.



Figur 2 Årlig verdi på justeringsfaktoren i tidsperioden 2015-2024 ved bruk av kommunal deflator og KPI. I den lysegrønne kurven er faktoren beregnet som verdi på kommunal deflator (i prosent) i år t, mens i den lyseblå kursen er faktoren beregnet som prosentvis endring i KPI fra juli år t-1 til juli år t. Kilde: SSB og NOU 2024:23. Beregninger av BDO.

Vurdering av treffsikkerhet

Det at kommunal deflator benyttes for å justere statlige overføringer til kommunene, gjør at indeksen fra et kommuneperspektiv vurderes som svært treffsikker. En justering av eiendomstilskuddet basert på kommunal deflator vil følge utviklingen i kommunenes finansieringsramme og sikre at kommunene har tilstrekkelige midler til å finansiere tilskuddet.

Samtidig må vi i vurderingen av treffsikkerhet se på hvordan bruk av kommunal deflator som justeringsfaktor sikrer at barnehagene får en rimelig kompensasjon for sine kapitalkostnader. Som nevnt måler kommunal deflator prisveksten i kommunesektoren, og består i stor grad av lønnskostnader og innkjøp av varer og tjenester til kommunal drift. Sammenlignet med KPI fanger kommunal deflator opp prisutvikling i en mer avgrenset del av økonomien, fremfor den generelle prisveksten i samfunnet. Som argumentert for tidligere, skal justeringen for den delen av eiendomstilskuddet som representerer avskrivninger ta sikte på å gi barnehagene tilstrekkelig investeringskraft over tid til å kunne rehabilitere eksisterende barnehagebygg eller bygge nytt. Både KPI og kommunal deflator gjenspeiler prisutviklingen i langt flere komponenter utover bare eiendom, og det kan således argumenteres for at begge er lite treffsikre. Kommunal deflator og KPI har historisk fulgt hverandre forholdsvis tett, men det kan argumenteres for at KPI i større grad fanger opp den generelle prisutviklingen i økonomien (inkludert prisutvikling på energi, transport og varer), som igjen påvirker kostnadene i byggsektoren indirekte.

Oppsummert vurdering av kommunal deflator

Kommunal deflator er en veletablert og offentlig tilgjengelig indeks, noe som gjør den enkel og transparent. Den har historisk vært stabil og gir høy forutsigbarhet, særlig for kommunesektoren, da statlige overføringer justeres i tråd med den. Dog er det en mindre kjent indeks for privat sektor, og generelt ukjent for bruk i justering av leie på næringseiendommer. Videre kan treffsikkerheten vurderes som noe lavere sammenlignet med KPI når det gjelder å reflektere barnehagenes kapitalkostnader, siden kommunal deflator hovedsakelig fanger opp lønns- og driftskostnader i kommunene mens KPI i større

grad fanger opp den generelle prisutviklingen. Samtidig har KPI og kommunal deflator historisk fulgt hverandre nokså tett, slik at treffsikkerheten totalt sett vurderes som tilnærmet lik.

I tabell 2 har vi oppsummert vår vurdering av kommunal deflator.

Indeks	Vurderingskriterier		
	Enkel og transparent	Forutsigbar	Treffsikker
Kommunal deflator	✓	✓	(✓)

Tabell 2 Oppsummert vurdering av kommunal deflator i henhold til vurderingskriterier. Kilde BDO

3.2.3 Eiendomsindekser

Selv om det ikke finnes noen spesifikk eiendomsindeks for barnehagebygg, har vi vurdert om det finnes andre prisindekser tilknyttet eiendom som likevel kan være egnet. Disse indeksene måler prisutviklingen på ulike aspekter av eiendomsmarkedet og byggebransjen og blant de mest relevante indeksene er:

- Byggekostnadsindekser: Viser prisutviklingen på innsatsfaktorer i bygging av boliger og næringsbygg. Disse indeksene er basert på kostnadsendringer for materialer, arbeidskraft og andre innsatsfaktorer.
- Prisindekser for utleie av næringseiendom: Måler utviklingen i leiepriser for næringseiendommer.
- Prisindeks for omsetning av brukte boliger: Viser prisutviklingen på brukte boliger i ulike regioner.

Vurdering av enkelhet og transparens

Alle de nevnte eiendomsindeksene publiseres av SSB, noe som sikrer høy grad av tilgjengelighet og etterprøvbarehet. Tallene er offentlig tilgjengelige og publiseres månedlig, og beregningene følger etablerte metoder.

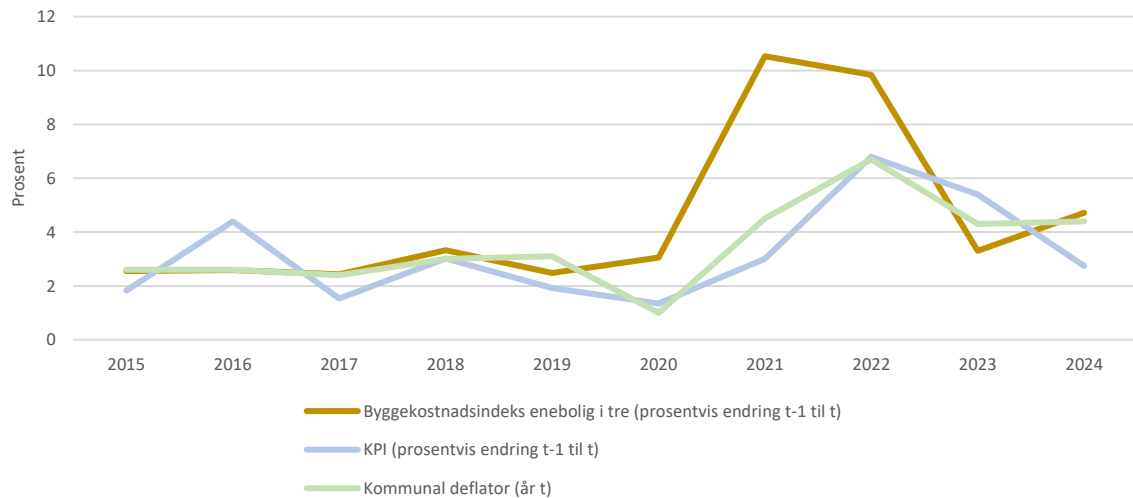
Samtidig er det variasjoner i hvor enkle de ulike indeksene er å forstå. Der KPI er en velkjent og mye brukt indeks, er de ulike eiendomsindeksene mindre kjent og kan kreve mer teknisk forståelse og forklaring for å forstå hvordan kostnadskomponentene beregnes og vektet. Enkelheten ligger dermed i tilgjengeligheten av dataene, men forståelsen av eiendomsindeksene kan være en utfordring.

Vurdering av forutsigbarhet

Ettersom eiendomsindekser har en smalere oppbygging enn både KPI og kommunal deflator, vil vesentlige endringer på enkeltområder slå sterkere ut. Dette bidrar til økt volatilitet og dermed mindre forutsigbarhet.

Byggekostnadsindeksen påvirkes i stor grad av prisutviklingen på enkelte innsatsfaktorer, som trevirke, betong og arbeidskraft i byggebransjen. Endringer i disse faktorene kan føre til større utslag i indeksen fra et år til et annet. Prisindekser for utleie av næringseiendom og omsetning av brukte boliger varierer avhengig av tilbud og etterspørsel i markedet for næringseiendom og boligmarkedet. Indeksens utvikling er derfor vanskeligere å forutse sammenlignet med mer stabile prisindekser og kan potensielt være svært volatile.

I figur 3 sammenligner vi verdien på en justeringsfaktor bestående av årlig prosentvis endring i byggekostnadsindeksen for eneboliger i tre, årlig prosentvis endring i KPI og verdi på kommunal deflator i tidsperioden 2015-2024.



Figur 3 Årlig verdi på justeringsfaktoren i tidsperioden 2015-2024 ved bruk av byggekostnadsindeksen for enebolig i tre, KPI og kommunal deflator. I den mørkegule kurven er faktoren beregnet som prosentvis endring i byggekostnadsindeksen fra juli år t-1 til juli år t. I den lysegrønne kurven er faktoren beregnet som verdi på kommunal deflator (i prosent) i år t. I den lyseblå kursen er faktoren beregnet som prosentvis endring i KPI fra juli år t-1 til juli år t. Kilde: SSB og NOU 2024:23. Beregninger av BDO.

Som figuren over viser har byggekostnadsindeksen for eneboliger i tre siden 2020 hatt større svingninger sammenlignet med både KPI og kommunal deflator. I likhet med KPI og kommunal deflator kunne man for byggekostnadsindeksen også brukt et gjennomsnitt over flere år for å sikre en mer forutsigbar og jevn utvikling av justeringsfaktoren fra år til år.

Vurdering av treffsikkerhet

Av de tre eiendomsindeksene vurderer vi at byggekostnadsindeksen for eneboliger i tre er den som i størst grad reflekterer kostnadsutviklingen for bygging og rehabilitering av barnehager, da den måler prisutviklingen på materialer og arbeidskostnader ved oppføring av eneboliger i tre, en byggemetode som ofte sammenfaller med oppføring av barnehagebygg når det gjelder type konstruksjon og kostnadselementer. En barnehage kan ha større arealer og spesialtilpasninger sammenlignet med en enebolig, men hovedprinsippene i kostnadsutviklingen for materialer og arbeid vil i stor grad være sammenlignbare. Samtidig viser utviklingen i sektoren de senere årene at det stadig bygges ut færre barnehager og vi vurderer at byggekostnadsindeksen er mindre treffsikker med hensyn til å kompensere for avskrivningskostnader knyttet til barnehagebygg som allerede er oppført.

Det bør i denne sammenheng også legges til at barnehager som fremover har behov for å foreta større investeringer i barnehagebygg i en periode med uvanlig høye byggekostnader potensielt kan få støtte til denne typen merkostnaden gjennom den foreslåtte ordningen for rehabilitering av barnehagebygg. En slik ordning vil i tilfelle sikre en mer målrettet kompensasjon/støtte til de barnehagene dette gjelder.

Tilsvarende vurderer vi indekser for utleie av næringseiendom eller omsetning av brukte boliger som lite treffsikker med tanke på å kompensere for kostnader knyttet til barnehagebygg. Disse indeksene styres i stor grad av etterspørsel og markedsdynamikk, og reflekterer verdien av eiendommer som primært enten er regulert for boligformål eller som benyttes i privat næringsvirksomhet. Som nevnt tidligere finnes det ingen spesifikk

indeks for kjøp, salg eller leie av barnehagebygg, og fraværet av et velfungerende marked for omsetning av barnehageeiendommer gjør det utfordrende å bruke andre eiendomsindekser til å reflektere kostnadsutviklingen i sektoren.

Oppsummert vurdering av eiendomsindekser

Oppsummert vurderes eiendomsindekser som mindre egnede for justering av eiendomstilskuddet. Når det gjelder enkelhet og transparens, er indeksene lett tilgjengelige og etterprøvbare, men lite kjente og kan kreve mer teknisk forståelse. Videre er indeksene lite forutsigbare. De påvirkes av svingninger i enkeltfaktorer som material- og arbeidskostnader eller tilbud og etterspørsel av privatboliger og næringseiendom og dette kan føre til større svingninger i indeksene fra et år til et annet. Videre vil disse svingningene i mindre grad reflekteres i kapitalkostnadene hos barnehager som allerede er bygget og som utgjør den største delen av sektoren. Dog vil den på en relativt god måte kunne reflektere fremtidig kostnadsbehov ved rehabilitering, større vedlikeholdsarbeider og nyoppføringer. Vi vurderer dog at alle eiendomsindeksene er mindre treffsikre for nåværende kostnader i barnehagesektoren. Vi har argumentert for at byggekostnadsindeksen for eneboliger i tre er den mest treffsikre av eiendomsindeksene, men da i større grad med hensyn til rehabilitering og nyoppføringer, og ikke for justering av et eiendomstilskudd som i hovedsak skal gi kompensasjon for kapitalkostnadene i sektoren.

I tabell 3 har vi oppsummert vår vurdering av eiendomsindekser.

Indeks	Vurderingskriterier		
	Enkel og transparent	Forutsigbar	Treffsikker
Eiendomsindekser	✓		(✓)

Tabell 3 Oppsummert vurdering av eiendomsindekser i henhold til vurderingskriterier. Kilde: BDO

3.2.4 Samlet vurdering av indekser

I tabell 4 har vi samlet vår vurdering av de tre indeksene. Som tabellen viser vurderer vi at konsumprisindeksen er den mest egnede indeksen for justering av eiendomstilskuddet når vi legger til grunn kriteriene om enkelhet og transparens, forutsigbarhet og treffsikkerhet.

Indeks	Vurderingskriterier		
	Enkel og transparent	Forutsigbar	Treffsikker
KPI	✓	✓	✓
Kommunal deflator	✓	✓	(✓)
Eiendomsindekser	✓		(✓)

Tabell 4 Oppsummert vurdering av de tre indeksene i henhold til vurderingskriterier. Kilde: BDO

KPI er godt kjent og mye brukt i både offentlig og privat sektor som mål på generell prisutvikling og inflasjon i samfunnet, og SSB publiserer tall på månedlig basis. Dette er med på å skape legitimitet og transparens. Indeksen har utviklet seg relativt stabilt over

tid, og ved å legge til grunn flere år samt prognoser for kommende år, kan man dempe potensielle kortsiktige svingninger og sikre at tilskuddet fanger opp faktiske kapitalkostnader i tilskuddsåret. Utviklingen i KPI og kommunal deflator har historisk fulgt hverandre tett, noe som også bidrar til forutsigbarhet for kommunene med hensyn til at utviklingen i tilskuddssatsen og kommunenes rammefinansiering dermed ikke vil avvike stort. Videre er KPI et mål på inflasjon og generell prisvekst i samfunnet. KPI påvirker fastsettelsen av styringsrenten, og utviklingen i KPI og rentenivå følger hverandre forholdsvis tett. Videre vil KPI, gjennom å måle den generelle prisveksten i samfunnet også til dels reflektere endringer i byggekostnader. Justering med KPI vil også opprettholde tilskuddets reelle verdi over tid slik at barnehagen har tilstrekkelig fremtidig investeringskraft. KPI vurderes derfor som forholdsvis treffsikker med tanke på å justere eiendomstilskuddet. KPI er også mye brukt for å regulere leiekontrakter. Med tanke på at en stor andel av private barnehager leier sine barnehagelokaler, kan dette bidra til å skape større legitimitet rundt justeringsmodellen.

Av øvrige indekser har vi vurdert kommunal deflator og eiendomsindekser. Vi vurderer at valg av kommunal deflator vil gi en justering av eiendomstilskuddet som i stor grad vil være sammenfallende med endringer i statlige overføringer til kommunene, noe som vil bidra til forutsigbarhet fra et kommuneperspektiv. Samtidig vurderer vi at deflatoren i noe mindre grad enn KPI reflekterer inflasjon som i stor grad påvirker barnehagers kapitalkostnader, og dermed er noe mindre treffsikker som justeringsfaktor for eiendomstilskuddet. Eiendomsindekser vurderes som mindre egnet som justeringsfaktor på bakgrunn av at de er mer volatile enn både KPI og kommunal deflator, samt at de i større grad reflekterer kostnadsutviklingen knyttet til nyoppføringer og rehabiliteringer og i mindre grad utviklingen i kapitalkostnader blant barnehager som allerede er bygget og barnehager som leier lokaler, som utgjør den største delen av sektoren. Det at få barnehager har blitt bygd de siste 20 årene kan på en annen side bety at det fremover vil måtte bygges en rekke nye barnehager eller at eldre barnehagebygg vil måtte rehabiliteres. Med tanke på at det er barnehagenes kapitalkostnader knyttet til historiske investeringer i barnehagebygg som utgjør grunnlaget for dagens kapitaltilskudd, og derav også utgjør grunnlaget i det provenynøytrale eiendomstilskuddet, vurderer vi likevel at KPI er en mer hensiktsmessig indeks for justering av eiendomstilskuddet da den i større grad fanger opp endringer i faktiske kapitalkostnader blant barnehager som eier barnehagebygg. Vedrørende støtte til eventuelle nyoppføringer og rehabilitering er regjeringen gjennom anmodningstiltak i Innst. 510 L (2024-2025) bedt om å gjøre en nærmere utredning av en støtteordning for rehabilitering av barnehagebygg.

4 Referanseliste

BDO. (2023). *Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader 2016-2021 (Oppdatert og utvidet versjon)*. Tilgjengelig på:

https://www.regjeringen.no/contentassets/c2f80d2548c84ba189db170546fafcdc/rapport_bdo_finansiering-av-eiendom.pdf

Bårdsen. G & Nymoen R. (2002). *Working Paper: Rente og inflasjon* (ANO 2002/2).

Tilgjengelig på: <https://www.norges-bank.no/globalassets/upload/import/publikasjoner/arbeidsnotater/pdf/arb-2002-02.pdf?v=09032017122252>

Kunnskapsdepartementet. (2023). *Høringsnotat: Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)*. Tilgjengelig på:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ab8650e95c2f4a6eb72156029138f52f/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-styring-og-finansiering-av-barnehagesektoren.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2021). *Du er henta! Finansiering av private barnehager*. Tilgjengelig på:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a5bd49490b244320943a53c958783616/rapport-du-er-henta-finansiering-av-private-barnehager.pdf>

Lunder, T. E. (2024). *Nasjonale satser til private barnehager i 2025*. Tilgjengelig på:

https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/nasjonale-satser-til-private-barnehager-i-2025/4495/?utm_source=chatgpt.com

NOU 2024:23. (2024). *Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Senter for økonomisk forskning, BDO & SINTEF. (2024). *Selvkost i kommunene - avskrivningstid, kalkylerente og framføringsperiode*. Tilgjengelig på:

https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/3175388/Haraldsvik%252C%2bM._Selvkost%2bi%2bkommunene%2b-%2bavskrivningstid%252C%2bkalkylerente%2bog%2bframf%25C3%25B8ringsperiode_2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kontakt

Morten Thuve

Partner og leder for Offentlig utredning og analyse
i BDO AS

M: +47 916 47 115

e-post: morten.thuve@bdo.no

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.

