Skien kommune

post@skien.kommune.no

Karmøy, 31. august 2026

HØRINGSSVAR – Forslag til forskrift om finansiering av private barnehager for tilskuddsåret 2027

Vi viser til Skien kommunes forslag til lokal forskrift om finansiering av private barnehager for tilskuddsåret 2027.

Private barnehager skal likebehandles med kommunale barnehager når det gjelder beregning av offentlig tilskudd til drift. Det er derfor viktig både at alle relevante kostnader i kommunens drift av sine barnehager er medtatt i beregningen av tilskuddssatsene og at forskriften sikrer en likebehandling mellom kommunale og private barnehager.

Vi ber om at alle høringsinnspill i sin helhet vedlegges den politiske saken i tillegg til administrasjonens oppsummering og anbefalinger.

Vi har følgende innspill til beregningen av tilskuddssatser i forslaget til forskrift som vi ber kommunen om å korrigere inn i den endelige forskriften:

1. **Deflator**
   Selvkostberegningen i KS/PBL-modellen skal fremskrives med kommunal deflator for å reflektere forventet lønns- og prisvekst frem til tilskuddsåret. Det er her viktig at sist oppdatert deflatoranslag bir benyttet, enten dette kommer i forbindelse med statsbudsjettet eller i revidert statsbudsjett.

   Deflator for 2026 ble oppjustert fra 3,5% til 4,6% (eksklusive bruk av premiefond i kommuner og 4,1% inklusive bruk av premiefond i kommuner) i forbindelse med fremleggelse av revidert nasjonalbudsjett i vår. Denne må også korrigeres i den endelige forskriften. Deflator for 2027 må korrigeres inn administrativt når denne foreligger, og det bør komme frem av forskriften at dette «vil» skje i stedet for «kan» som det står i utkastet.

   Slik Holmestrand kommunes beregninger nå foreligger undervurderes den reelle kostnadsveksten. Det er uheldig både for kommunens budsjettarbeid og for de private barnehagenes budsjettarbeid for 2027

2. **Investeringer på barnehageområdet er reelt sett vedlikehold**

   KRS 4 bygger på tre grunnleggende vilkår for investeringsføring:

   - anskaffelsen eller påkostningen må være på minst kr 100 000
   - den må ha en utnyttbar levetid på minst tre år
   - ved tiltak på eksisterende driftsmidler må tiltaket innebære en reell påkostning, for eksempel høyere relativ standard, ny funksjon, økt kapasitet eller vesentlig økt bruksverdi

Vedlikehold er tiltak som holder eller bringer driftsmiddelet tilbake til samme relative standard som da det var nytt. At dagens produkt er teknisk bedre enn det gamle, som følge av normal teknologi- og kvalitetsutvikling, er ikke i seg selv tilstrekkelig for investeringsføring. KRS 4 nevner uttrykkelig utskifting av vinduer med vinduer av normal standard i dag, utskifting av taktekking, komponenter i ventilasjonsanlegg, lysarmaturer og annet fastmontert utstyr som eksempler på vedlikehold.

Hver eiendel skal som hovedregel vurderes separat. Mindre eiendeler kan bare samles som en fellesanskaffelse dersom de inngår i et reelt samlet system med samme bruksformål, og det alt vesentlige av elementene er nødvendige for at systemet skal fungere. KRS-veiledningen sier blant annet at løpende utskifting av PC-er fordelt til forskjellige brukere eller avdelinger normalt ikke er en fellesanskaffelse.

Statsforvalterpraksisen gir særlig støtte for følgende:

- Utskifting av eksisterende lekeapparater til samme relative standard er vedlikehold.
- Tilførsel av nye lekeapparater som ikke erstatter eksisterende apparater, og som gir reelt økt funksjonalitet, kan være investering.
- Oppgradering til dagens normal- eller minimumsstandard er ikke uten videre påkostning.
- IKT-utstyr som brukes i den ordinære barnehagedriften kan være driftsutgift selv om det kjøpes samlet eller sentralt.

2.1. Utskiftninger av vinduer

Kommunen har investeringsført utskiftning av vinduer på følgende barnehager:

Barnehage	Beløp
Gimsøy	kr 216 485
Kollmyr	kr 1 279 752
Klosterskogen	kr 323 750
Sum	**kr 1 819 987**

Kommunens begrunnelse er at de nye vinduene har lavere U-verdi og er aluminiumsbeslåtte trevinduer, og derfor har høyere standard enn de gamle.

Dette er ikke en tilstrekkelig begrunnelse etter KRS 4.

KRS-veiledningen bruker nettopp utskifting av eldre vinduer med vinduer av normal standard i dag som eksempel på vedlikehold. At de nye vinduene har lavere U-verdi, bedre tetthet, bedre inneklima og lavere vedlikeholdsbehov, er i stor grad en konsekvens av normal produktutvikling og dagens byggekrav.

Statsforvalteren har dessuten lagt til grunn at tiltak opp til dagens minimumsstandard ikke representerer høyere relativ standard. Se vedlagte vedtak fra Statsforvalter i Rogaland vedr. Sandnes kommune.

Aluminiumsbeslåtte trevinduer kan isolert sett ha høyere kvalitet og lavere vedlikeholdsbehov enn ordinære trevinduer. Men kommunen må da dokumentere:

- hvilken vindusstandard bygget hadde da det var nytt
- hva som var normal utskiftingsstandard i 2025

- hvilken del av kostnaden som gjelder ordinær utskifting
- hvilken konkret merkostnad som følger av en eventuell standard utover normal dagens standard
- hvilken selvstendig økning i kapasitet, funksjon eller relativ standard denne merkostnaden gir

Det er ikke tilstrekkelig å vise til at vinduene er «bedre enn de gamle». Sammenligningen skal gjøres mellom den relative standarden da bygget var nytt og relativ standard i dag.

Vi ber om at disse postene, samlet kr 1 819 987,- legges inn som vedlikehold i selvkostberegningen.

2.2. Lekeapparater og uteområder

Skien kommune har i 2025 investert samlet kr 1 450 602,- i Lekeapparater og uteområder. Kostnadene fordeler seg på følgende barnehager:

Barnehage/område	Beløp	Vår vurdering
Ballestad	kr 67 556	Er under beløpsgrensen for aktivering. Må avklares om det er en del av et større prosjekt.
Gimsøy	kr 114 236	Trolig vedlikehold ved utskifting
Bakken	kr 433 293	Fremstår som vedlikehold
Granåsen	kr 99 850	Under grensen isolert, må dokumenteres om del av reelt samlet tiltak
Buerflata	kr 210 219	Fremstår som vedlikehold
Duestien	kr 123 426	Trolig vedlikehold hvis fallunderlag/apparat erstatter eksisterende
Falkum	kr 380 236	Blandet tiltak, må splittes
Barnehager generelt	kr 21 786	Må fordeles på konkrete prosjekter eller kostnadsføres direkte
Sum	**kr 1 450 602**	

Når det gjelder enkelte prosjekter:

- **Bakken barnehage, kr 433 293**

  Kommunen beskriver «omfattende rehabilitering av hele uteområdet», med grunnarbeider, utskifting og montering av 12 lekeapparater.

  Betegnelsen rehabilitering avgjør ikke klassifiseringen. Når gamle eller utrangerte lekeapparater erstattes, tilsier vedtaket i Lillestrøm at dette er vedlikehold dersom apparatene gir samme relative funksjon og standard. Statsforvalteren klassifiserte der utskifting av eksisterende lekeapparater til samme relative standard som vedlikehold.

  Kommunen må derfor vise:

  - hvilke apparater som stod der tidligere
  - hvilke som er erstattet
  - hvilke apparater som eventuelt er reelle tillegg
  - hvilke nye funksjoner som ikke var tilgjengelige tidligere

- kostnadsfordeling mellom utskifting og nye funksjoner

Vi mener dette fremstår som vedlikehold, eventuelt må posten splittes mellom vedlikehold og påkostning.

- **Buerflata barnehage, kr 210 219**

Tiltaket omfatter grunnarbeider, fundamentering, montering, nytt underlag og bort kjøring av masser. Kommunens beskrivelse dokumenterer ikke i seg selv ny funksjon eller høyere relativ standard. Slike arbeider kan være nødvendige følgekostnader ved utskifting av apparater og slitte fallunderlag.

Dette er derfor tydelig vedlikehold, med mindre kommunen kan vise at det er etablert nye apparater eller nye deler av uteområdet som øker den samlede funksjonaliteten. I så fall må kostnaden fordeles mellom drift og vedlikehold.

- **Gimsøy, kr 114 236 og Duestien, kr 123 426**

Ved Gimsøy gjelder postene blant annet apparat, fundamenter, fallunderlag og pukk. Ved Duestien gjelder postene fallmatte, grunnarbeider og montering av nytt lekeutstyr.

Statsforvalteren i Eigersund kom til at utskifting av gjerde, vognskjul og rekkverk ikke var investering når tiltakene erstattet eldre elementer, selv om kommunen betraktet dem som del av en større oppgradering av uteområdet. Hvert element måtte vurderes opp mot kravet om påkostning.

Statsforvalteren i Lillestrøm kom tilsvarende til at utskifting av eksisterende lekeapparater til samme relative standard er vedlikehold.

Gimsøy, kr 114 236, og Duestien, kr 123 426, bør derfor klassifiseres som vedlikehold, med mindre kommunen dokumenterer at apparatene eller arealene gir nye funksjoner som ikke eksisterte før.

- **Falkum barnehage, kr 380 236**

Kommunens forklaring viser et blandet tiltak:

- masseutskifting
- nye dekker
- asfalt der det tidligere var grus eller gress
- utskifting av lekeunderlag
- nye terrasser

Her kan nye terrasser og etablering av helt nye bruksflater være påkostning. Derimot kan utskifting av slitte lekeunderlag, nødvendige massearbeider og fornying av eksisterende dekker være vedlikehold.

KRS-veiledningen sier at utbedringer ofte må deles i deltiltak, og at vedlikeholdsarbeid som gjennomføres samtidig med en påkostning, men som ikke er en del av selve påkostningen, fortsatt skal klassifiseres som vedlikehold.

Hele prosjektet kan derfor ikke uten videre behandles samlet som investering. Kommunen bør levere faktura- eller kalkylebasert fordeling mellom:

- eksisterende funksjoner og overflater som er fornyet

- nye terrasser eller reelt nye funksjoner
- grunnarbeid som kan henføres til hver del

Ballestad, kr 67 556 og Granåsen kr 99 850

Kommunen viser til at samlet prosjekt overstiger kr 100 000.

Det kan være korrekt dersom de dokumenterte utgiftene inngår i ett reelt, samlet tiltak. Men terskelen passeres ikke bare ved å samle flere mindre innkjøp under samme prosjektnummer. Hvert tiltak må fremdeles innebære påkostning.

Dersom apparatene erstatter tidligere apparater, er vedlagte Statsforvalterens Lillestrøm-vedtak direkte relevant. Dersom de er rene tillegg til uteområdet og gir ny funksjonalitet, viser vi til vedlagte Statsforvalters vedtak i Gjesdal.

3. Inntekt IT-enheter, kr 672 356

IT-samarbeidet i Grenland er ført direkte på funksjon 201 med følgende summer:

IT-post	Beløp
Lønn	281 234 kr
Pensjon	62 979 kr
Arbeidsgiveravgift	47 798 kr
Varer og tjenester	470 948 kr
Feilføring/overføring til kommuner	20 069 kr
Sykelønnsrefusjon	–6 226 kr
Andre tilskudd og refusjoner	**–672 356 kr**
Netto før pensjonskorrigering	204 446 kr

De 672 356 kronene består av:

Art	Tekst	Beløp
162000	Annet salg av varer og tjenester	–352 253 kr
165000	Avgiftspliktig salg	–23 893 kr
170000	Refusjon fra staten	–6 076 kr
175000	Refusjoner fra kommuner	–290 134 kr
Sum		**–672 356 kr**

Etter at IT-pensjon og arbeidsgiveravgift knyttet til pensjon trekkes ut, bidrar hele IT-området netto bare med om lag **69 600 kroner** til satsgrunnlaget før administrasjonspåslag og prisjustering. Dette er påfallende lavt sett i forhold til at brutto IT-utgifter i materialet er rundt 883 000 kroner.

Vi ber kommunen om å dokumentere de faktiske forholdene og redegjøre for de bokførte refusjonene og hvorfor disse skal medtas i selvkostberegningen med disse beløpene.

4. Biler til FDV og renhold

Kr 608 095 er barnehagefunksjonens fordelte andel av biler til FDV og renhold. Kjøpene er reelle anskaffelser av varige driftsmidler og overstiger beløpsgrensen.

Kjøpet av biler til FDV og renhold kan være korrekt ført som investering i kommuneregnskapet. Det avgjør imidlertid ikke om barnehagenes andel skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for driftstilskudd.

Eiendomstilskuddet skal kompensere private barnehager for rente- og avskrivningskostnader knyttet til barnehagebygg. Bilene er ikke en del av barnehagebygget, øker ikke byggets verdi og representerer ikke bygningsmessig kapital.

Barnehagenes andel av bilkostnadene, kr 608 095, må derfor vurderes som kostnader knyttet til den operative driften av barnehagene. Beløpet bør derfor inngå i beregningsgrunnlaget for grunntilskuddet, selv om kommunen regnskapsmessig har aktivert bilene.

To forskjellige vurderinger må holdes adskilt

A. Kommuneregnskapet

Etter KRS 4 kan en bil aktiveres dersom den:

- er bestemt til varig eie
- har utnyttbar levetid på minst tre år
- har en anskaffelseskost på minst kr 100 000

Det kan derfor være riktig at Skien kommune bokfører bilkjøpene i investeringsregnskapet og aktiverer dem som varige driftsmidler.

B. Tilskuddsberegningen

Tilskuddsberegningen bygger på et annet regelverk og et annet formål. Her er spørsmålet om kostnaden gjelder:

- ordinær drift av kommunale barnehager
- bygningsmessig kapital som private barnehager kompenseres for gjennom eiendomstilskuddet
- administrasjon, pensjon eller andre særskilte kostnadskategorier som skal behandles separat

KRS 4 avgjør altså om kommunen kan aktivere bilen i sitt eget regnskap. Standarden avgjør ikke alene om barnehagenes andel av kostnaden kan fjernes fra grunnlaget for tilskudd til private barnehager.

Hva dekkes av Eiendomstilskudd og hva dekkes av Grunntilskudd?

Det nye eiendomstilskuddet er ment å kompensere for rente- og avskrivningskostnader knyttet til **barnehagebygg**, på et nøkternt nivå.

Det er denne avgrensningen som er avgjørende:

Kostnad	Dekning
Investering i eller oppføring av barnehagebygg	Eiendomstilskudd
Bygningsmessig påkostning	Eiendomstilskudd
Løpende vedlikehold av bygg	Grunntilskudd
Renhold og vaktmestertjenester	Grunntilskudd
Utstyr til ordinær drift	Grunntilskudd
Kjøretøy til FDV og renhold	Grunntilskudd
Rente og avskrivning knyttet til barnehagebygg	Eiendomstilskudd

At kommunen benytter bilene i sin eiendoms- eller renholds organisasjon, gjør dem ikke til en del av eiendommen. Bilene er transport- og arbeidsmidler som gjør det mulig å levere FDV-, vaktmester- og renholdstjenester til barnehagene.

Kostnadens reelle funksjon må være avgjørende

Skien kommune opplyser at:

- bilene til FDV Eiendom kostet samlet kr 2 665 240
- 9,3 prosent, tilsvarende kr 247 929, er fordelt til funksjon 2210
- bilene til renhold kostet samlet kr 1 333 949
- 27 prosent, tilsvarende kr 360 166, er fordelt til funksjon 2210
- samlet barnehageandel er kr 608 095

Kommunen har dermed selv fastslått at deler av bilbruken gjelder kommunens barnehager. Kostnadene er ikke fordelt til funksjon 221 fordi bilene inngår i barnehagebyggene, men fordi FDV- og renholdsavdelingene utfører tjenester for barnehagene.

Kjøp og leasing må behandles økonomisk konsistent

Et viktig støtteargument er forskjellen mellom kjøp og leasing.

Hvis kommunen hadde:

- leaset bilene
- leid biler ved behov
- kjøpt transporttjenester
- godtgjort ansatte for bruk av egen bil

ville kostnadene blitt bokført løpende og belastet de funksjonene som brukte tjenestene.

Kommunens valg om å kjøpe og aktivere bilene kan ikke uten videre føre til at barnehagenes andel forsvinner fra tilskuddsgrunnlaget. Det ville gjøre tilskuddet avhengig av kommunens valg av finansierings- og anskaffelsesform, ikke av den reelle ressursbruken i barnehagedriften.

Likebehandlingshensynet

En privat barnehage må selv dekke transportmidler som er nødvendige for:

- intern eller ekstern vaktmestertjeneste

- transport av renholds utstyr
- drift og kontroll av uteområder
- mindre reparasjoner og tilsyn
- levering av nødvendige drifts- og støttetjenester

Slike kjøretøy dekkes ikke av eiendomstilskuddet, fordi de ikke er barnehagebygg eller bygningsmessige investeringer.

Dersom kommunens bilkostnader holdes utenfor grunntilskuddet fordi de er aktivert, oppstår det en finansieringsmessig asymmetri:

- kommunen får bilene finansiert som en del av sin samlede tjenesteproduksjon
- den private barnehagen må dekke tilsvarende transport- og driftsressurser av sitt ordinære driftstilskudd
- kostnaden som ligger til grunn for kommunens tjenesteproduksjon blir ikke reflektert i satsen til den private barnehagen

Dette bryter med formålet om at grunntilskuddet skal bygge på de reelle ordinære driftsutgiftene i kommunale barnehager.

Skulle det være noen spørsmål knyttet til våre anmerkninger kan vi gjerne ta en gjennomgang av dette

Med vennlig hilsen
ESPIRA GRUPPEN AS

Geir Egil Risanger
Økonomisjef