

Personalkostnader pr. plass i barnehagene, 2013

Nasjonale tall for kontroll i henhold til
barnehageloven § 14 a

TROND ERIK LUNDER

TF-notat nr. 37/2014

Tittel: Personalkostnader pr. plass i barnehagene, 2013
Undertittel: Nasjonale tall for kontroll i henhold til barnehageloven § 14a
TF-notat nr: 37/2014
Forfatter(e): Trond Erik Lunder
Dato: 24.9.2014
ISBN: 978-82-7401-727-6
ISSN: 1891-053X
Pris: 90,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidefoto: iStock
Prosjekt: Analyse av kostnader i barnehager og beregning av nasjonale tilskuddssatser
Prosjektnr.: 20140300
Prosjektleder: Trond Erik Lunder
Oppdragsgiver(e): Utdanningsdirektoratet

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Notatet er utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Formålet er å presentere nasjonale gjennomsnittstall for personalkostnader pr. heltidsplass som kan benyttes ved kontroll av ikke-kommunale barnehagers bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling, jfr. barnehageloven §14 a.



Trond Erik Lunder er utdannet samfunnsøkonom (cand.oecon) fra Universitetet i Oslo i 2003. Han har særlig arbeidet mye med barnehagereformen og barnehagefinansiering. Lunder har også vært sentral ved utarbeidelse av nasjonale satser tidligere år.

Personalkostnader pr. heltidsplass

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet presenterer vi i dette notatet beregninger av personalkostnader pr. heltidsplass for 2013 i henholdsvis ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Tallene skal være tilgjengelig for kommuner som ikke har tilsvarende kommunale barnehager når disse kommunene vurderer ikke-kommunale barnehagers bruk av tilskudd etter barnehageloven § 14a. Bokstav c i § 14a sier at «*barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.*»

Vi baserer våre beregninger på det samme datamaterialet som benyttes i TF-rapport nr. 322 *Kostnader i barnehager i 2012 og nasjonale satser for 2014*. Tallene omregnes til 2013-kroner ved å legge til 4,2 % på 2012-tallene. Dette tilsvarer beregnet vekst i årslønn og pensjonskostnader fra 2012 til 2013 slik disse inngår i den kommunale deflatoren for 2013 (TBU, 2014).

Personalkostnader pr. plass kan fremstå som et uproblematisk begrep. Likevel er det noen forhold som krever nærmere vurderinger. For det første er datagrunnlaget en utfordring. Kommunale regnskaper skiller ikke mellom utgifter til ordinære barnehager, familiebarnehager eller åpne barnehager. Det er også andre kostnadselementer som i prinsippet burde skilles ut, men som ikke kan identifiseres. Dette er en problemstilling vi kjenner igjen fra beregning av nasjonale tilskuddssatser. I mange tilfeller vil likevel mangel på detaljert regnskapsinformasjon veies opp av at disse detaljene betyr lite for det nasjonale gjennomsnittet.

For det andre kan barnehager organisere driften ulikt. Vaktmester- og rengjøringstjenester kan for eksempel gjennomføres av ansatt personale eller tjenestene kan kjøpes utenfra. Barnehager med førstnevnte organisering vil ha høyere personalkostnader enn barnehager med sistnevnte organisering. For det tredje, vil antall barn med særskilt tilrettelegging variere mellom barnehager og medføre variasjon i personalkostnadene.

Et siste moment, som våre tall ikke kan fange opp, men som kommunene selv må ta hensyn til i bruken av tallene, er at personalkostnadene i ikke-kommunale barnehager må justeres dersom eier selv arbeider i barnehagen. Tar eier ut kompensasjon for arbeidsinnsats gjennom barnehagens overskudd, vil personalkostnadene være kunstig lave. Tar eier ut lønn som ordinære personalkostnader, må dette også medføre justeringer av tallene ettersom fordelingen av lønn mellom eier og andre ansatte vil være essensiell, gitt formålet med kontrollen. Med høy lønn til eier eller eiers nærstående, vil personalkostnadene se normale ut selv om andre ansatte har dårlige lønnsvilkår.

Ordinære barnehager

Den innledende problematiseringen tilsier at vi ved beregning av kommunale personalkostnader pr. plass holder oss til personalkostnader ført på regnskapsfunksjon 201 (KOSTRA). Dette er regnskapsfunksjonen for ordinær drift, og disse personalkostnadene skal normalt ikke avhenge av organisering. Her finner vi personalkostnader for årsverk til basisvirksomhet, det vil si styrer, pedagogisk leder og ordinære assistenter. Tallene vil også være uavhengig av antall barn med særskilt tilrettelegging.

Personalkostnader i kommunale barnehager er sum av artsserie 0 i KOSTRA (010, 020, 030, 040, 050, 070, 080, 089, 090, 099) med fratrekk av syklønsrefusjon (art 710).

Når vi velger å begrense personalkostnadene til det som er ført på funksjon 201, betyr det at kommunene som benytter våre tall må legge til grunn et sammenlignbart mål for de ikke-kommunale barnehagene som kontrolleres.

Videre møter vi på en del problemstillinger som også er aktuelle i beregning av nasjonale tilskuddssatser og som er diskutert i TF-rapport nr. 322. Dette gjelder utfordringene med å skille ut kostnader knyttet til familiebarnehager og åpne barnehager, variasjon som skyldes kommunenes bruk av premiefond for pensjon og kostnader knyttet til rollen som barnehagemyndighet. Vi velger i hovedsak å forholde oss til disse på samme måte som i beregning av nasjonale satser. Fordelen med en slik strategi er at i den grad det er skjevheter i beregning av personalkostnad pr. plass, så er denne skjevheten også tilstede i finansieringen av barnehagene. Vi unngår altså at barnehagene finansieres etter én størrelse og kontrolleres etter en annen. Noen av de størrelsene vi benytter i beregning av nasjonale satser er imidlertid ikke brutt ned fra generelle kostnader til personalkostnader, så noen skjønsmessige avgjørelser må tas.

Tabell 1 viser beregningen, som i hovedsak består av personalkostnader på funksjon 201 med fratrekk av tre elementer.

Vi trekker fra 2 % av personalkostnadene ført på funksjon 201 som et anslag på kostnader knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet. I beregning av nasjonale satser trekker vi fra 2 % av de totale utgiftene. Vi legger dermed til grunn at kostnadene til barnehagemyndighet har samme andel personalkostnader som vi finner i de generelle kostnadene.

Når det gjelder fratrekk for åpne barnehager, gjør vi en endring sammenlignet med beregningen av nasjonale satser. Tabell 37 i rapport 322 angir beregnet personalkostnad pr. plass i kommunale åpne barnehager. Vi anser det som mer relevant i denne sammenhengen å bruke disse tallene enn å bruke nasjonale satser for ikke-kommunale åpne barnehager i fratrekket. I praksis er likevel forskjellen helt marginal og utgjør mindre enn 1 promille av beregnede personalkostnader.

Vi trekker fra kommunens bruk av premiefond. Bruk av premiefond er ført sentralt i kommunenes regnskaper og ikke fordelt ut på tjenestefunksjoner. Vi trekker fra en andel tilsvarende andelen av kommunenes totale personalkostnader som er ført på funksjon 201, i tråd med metoden for nasjonale satser.

Vi antar at ikke-økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager i hovedsak består av andre kostnader enn ordinære personalkostnader. Til forskjell fra beregning av nasjonale satser, gjør vi derfor ikke noe fratrekk for denne posten.

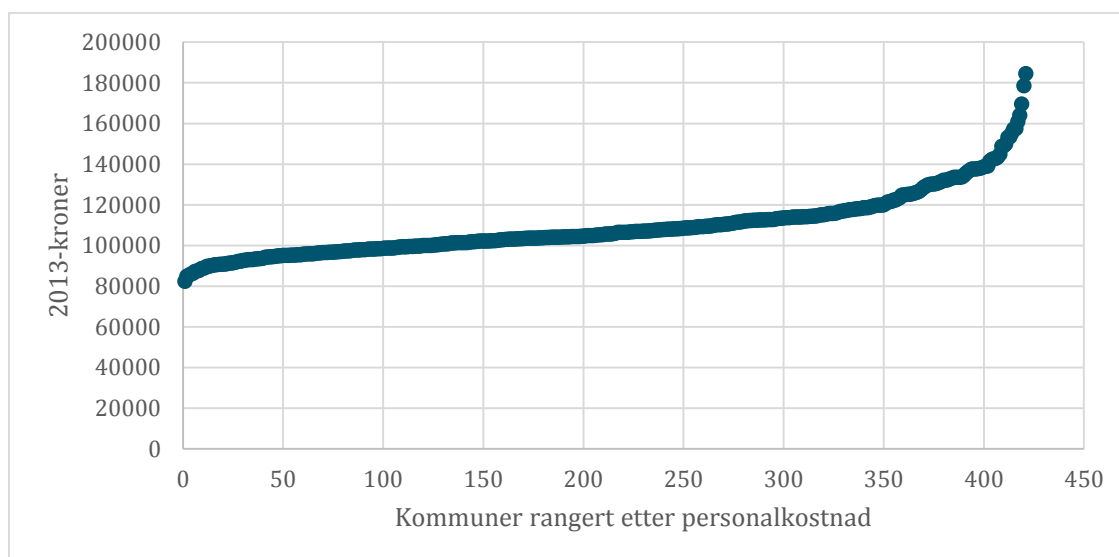
Som i beregning av nasjonale tilskuddssatser, lar vi også kostnader og plasser knyttet til kommunale familiebarnehager inngå i beregningen. Dersom kostnadene skulle skilles ut, må disse anslås med usikre metoder. Siden familiebarnehagene utgjør en svært liten del av det totale antall kommunale barnehageplasser, og kostnadene pr. plass ikke avviker vesentlig, vil eventuell skjevhet i estimatet som oppstår ved å la familiebarnehagene inngå, være minimal. En del mindre poster kunne vært aktuelle å justere for dersom vi hadde detaljert informasjon, slik som lærlingtilskudd, kjøp fra IKS etc. Som vist i TF-rapport nr. 274 (Tabell 5) utgjør dette kun marginale beløp på nasjonalt nivå. For enkeltkommuner som beregner personalkostnader i egne kommunale barnehager, vil slike poster derimot være av betydning.

Personalkostnad i ordinære kommunale barnehager for regnskapsåret 2013 beregnes til å være 100 852 kroner pr. aldersjustert heltidsplass.¹ Vi legger til grunn en kostnadsøkning på 4,2 % fra 2012 til 2013, jfr. TBU (2014).

Tabell 1: Beregning av personalkostnader pr. plass i ordinære barnehager

	I 1000 kroner (2012)	Kroner pr. heltidsplass (aldersjustert)
Personalkostnad, funksjon 201	18 123 873	99 694
Fratrekk, utgifter til barnehagemyndighet (2 %)	-362 477	-1 994
Fratrekk, bruk av premiefond	-108 709	-598
Fratrekk, åpne barnehager	-57 287	-315
Personalkostnad (2012-kroner)	17 595 400	96 787
Personalkostnad (2013-kroner)		100 852

Den beregnede personalkostnaden er et nasjonalt gjennomsnitt. Noen kommuner ligger høyere og noen ligger lavere, som vist i Figur 1. Kommunen som, ifølge våre tall, ligger lavest, har en personalkostnad pr. årsverk på kun 82 400 kroner, altså 81,7 % av det nasjonale gjennomsnittet. Dette viser at gjennomsnittet ikke nødvendigvis kan brukes som fasit på hva som er det korrekte nivået for personalkostnader. Mediankommunen har en beregnet personalkostnad på ca. 105 600 kroner målt i 2013-priser. De største kommunene har de laveste kostnadene, og dette trekker det nasjonale gjennomsnittet nedover i forhold til medianen.



Figur 1: Beregnet personalkostnad pr. heltidsplass i kommunale barnehager, rangerte kommuner 2013

¹ Som ved beregning av tilskuddssatser, regnes barn i alderen 0-2 år som 1,8 barn.

Familiebarnehager og åpne barnehager

Personalkostnader i kommunale familiebarnehager og åpne barnehager er ikke tilgjengelige størrelser uten detaljerte kommuneregnskaper. Dette er en grunn til at vi i beregningen av nasjonale satser anslår personalkostnader ved hjelp av lønnsundersøkelsen til Teknisk beregningsutvalg. En annen grunn til at vi ikke bruker kommunale regnskaper er at disse barnehagene strukturelt sett skiller seg fra ikke-kommunale barnehager av samme type. For det tredje, er antallet kommunale barnehager lavt, særlig blant familiebarnehagene.

Barnehagelovens § 14a bokstav c sier spesifikt at det er personalkostnadene i *kommunale* barnehager som kommunen skal bruke som sammenligningsgrunnlag i vurderingen av en ikke-kommunal barnehages personalkostnad per heltidsplass. Av både praktiske og faglige årsaker, foreslår vi likevel at personalkostnadene for det aktuelle formålet beregnes på samme datagrunnlag som de nasjonale satsene. Ressursbruken til de ikke-kommunale barnehagene vil da vurderes opp mot den finansieringen de mottar. Relevante tall finnes i Tabell 35 og Tabell 38 i TF-rapport nr. 322. Kostnadene må imidlertid regnes om til 2013-kroner, jfr. Tabell 2.

Personalkostnader for familiebarnehager er 121 916 kroner pr. aldersjustert heltidsplass. Som ved beregning av tilskuddssatser, regnes barn i alderen 0-2 år som 1,25 barn. For åpne barnehager er gjennomsnittlig personalkostnad beregnet til 11 095 kroner pr. plass for barnehager med mindre enn 16 timer åpningstid pr. uke. For åpne barnehager med mer enn 16 timer åpningstid, er gjennomsnittet 20 771 kroner pr. plass.

Tabell 2: Personalkostnader pr. plass i familiebarnehager og åpne barnehager

	Kilde (TF-Rapport nr. 322)	Personalkostnader pr. heltidsplass, 2013-tall
Familiebarnehager	Tabell 35	120 512
Åpne barnehager, mindre enn 16 timer åpningstid	Tabell 38	10 967
Åpne barnehager, mer enn 16 timer åpningstid	Tabell 38	20 532

Tallene i Tabell 2 er gjennomsnittstall, og de er en kombinasjon av lønnsnivå og bemanning. For familiebarnehager, som ofte er organisert som enkeltmannsforetak, vil tallene i mange tilfeller ikke kunne brukes direkte. Eierens stilling og eventuelle personalkostnader knyttet til denne, må selvfølgelig holdes utenfor kontrollen. Da må også tallet man kontrollerer opp mot justeres deretter.

Tallene for åpne barnehager må kun brukes etter nøye vurdering av relevansen siden praksis for telling av barn vil kunne variere. TF-rapport nr. 333 konkluderte også med at kostnadene varierer ganske uavhengig av antall plasser. Vi ser videre at åpningstid har relativt stor betydning for gjennomsnittlige personalkostnader, og våre to kategorier vil kanskje ikke fange opp variasjonen i åpningstid tilstrekkelig uten nærmere vurdering.

Tabell 34 i TF-rapport nr. 322 rapporterer personalkostnader pr. stillingstype. Disse inngår i beregningen av nasjonale satser og kan kanskje være til hjelp ved en kontroll av familiebarnehager og åpne barnehager. Tallene gjengis her i Tabell 3, omregnet til 2013-kroner.

Tabell 3: Lønn inkl. tillegg og overtid, samt 30 % sosiale kostnader. Gjennomsnitt av 1.12.2011 og 1.12.2012, omregnet til 2013-kroner

	Lønn og sosiale kostnader
Styrer med fagutdanning	591 000
Styrer uten fagutdanning	538 000
Pedagogisk leder	560 000
Assistent med fagbrev	508 000
Assistent uten utdanning	455 000
Administrativt/merkantilt personale	455 000

Referanser

TF-rapport nr. 274: *Utgifter i barnehager. Nasjonale gjennomsnittsatser for tilskudd til private barnehager.* Telemarksforskning, 2010.

TF-rapport nr. 322: *Kostnader i barnehager i 2012 og nasjonale satser for 2014.* Telemarksforskning, 2013.

TF-rapport nr. 333: *Finansiering av ikke-kommunale barnehager. Pensjonskostnad, kapitalkostnad, åpne barnehager.* Telemarksforskning, 2014.

TBU (2014): Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Mai 2014. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.