



Kostnader i barnehager i 2011 og nasjonale satser for 2013

TROND ERIK LUNDER OG AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 308

Revidert utgave

2012

Tittel: Kostnader i barnehager i 2011 og nasjonale satser for 2013
TF-rapport nr: 308
Forfatter(e): Trond Erik Lunder og Ailin Aastvedt
Dato: 5. november 2012
ISBN: 978-82-7401-538-8
ISSN: 1501-9918
Pris: 170,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Tegnet av Kaspara 5 år, Gullbring barnehage
Prosjekt: Analyse av kostnader i barnehager 2011
Prosjektnr.: 20120670
Prosjektleder: Ailin Aastvedt
Oppdragsgiver: Utdanningsdirektoratet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

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

Resymé:

De kommunale barnehagene er dyrere i drift enn ordinære ikke-kommunale barnehager, og familiebarnehager er billigere i drift enn ordinære barnehager. Vi beregner at de kommunale barnehagene har kostnader pr. heltidsplass i 2011 på kr 125 834, mens de ordinære ikke-kommunale barnehager har kostnader på kr 109 075 pr. heltidsplass. Forskjellen i kostnader skyldes i hovedsak personalkostnader. Kommunale barnehager har høyere bemanningstetthet og høyere personalkostnader pr. årsverk. De kommunale barnehagene har hatt en svakere kostnadsvekst enn de ikke-kommunale barnehagene de tre siste årene, og tar vi hensyn til den generelle kostnadsutviklingen har de kommunale barnehagene hatt en reell nedgang i kostnadene fra 2010 til 2011.



Trond Erik Lunder er utdannet sosialøkonom (cand.oecon) fra Universitetet i Oslo i 2003. Lunder er for tiden i slutfasen på sin doktorgradsutdanning innenfor kommuneøkonomi ved NTNU. Han har særlig arbeidet mye med barnehagereformen og barnehagefinansiering. Lunder har også vært sentral ved utarbeidelse av nasjonale satser tidligere år. I 2011 var han prosjektleder for analyser av kostnader i barnehagene i 2010. Han har også vært prosjektleder for et omfattende prosjekt for Kunnskapsdepartementet om kostnadsforholdene i barnehagesektoren i 2008.



Ailin Aastvedt er utdannet statsautorisert revisor fra NHH i 2000. I 2008 ble hun av uavhengig komité vurdert til førstelektorkompetanse. Aastvedt har også tidligere arbeidet på prosjekter knyttet til nasjonale satser og tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Aastvedt var også sentral i prosjektet vedrørende uttak av verdier i barnehager som Kunnskapsdepartementet gjennomførte i 2011. Hun har nylig avsluttet et prosjekt for Nittedal kommune om analyse av barnehagesektoren i kommunen.

Forord

Denne rapporten presenterer analyser av kostnader i barnehagene. Tilsvarende analyser har vært gjort årlig siden 2001. Analysene har hovedfokus på kostnadsvariasjoner, og da spesielt mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Rapporten viser også kostnadsutviklingen for de ulike barnehagetyperne, og hvordan barnehagene er finansiert.

Kostnadsberegningene for kommunale barnehager danner grunnlag for beregning av nasjonale tilskuddssatser for ikke-kommunale barnehager. Nytt av året er at kostnadsberegninger og analyser er slått sammen med beregning av nasjonale satser i en felles rapport. Vi har også lagt vekt på å benytte samme beregningsmetoder og kostnadsdefinisjoner for kostnadsanalysene som for beregning av tilskuddssatsene. Dette har medført noen endringer i kostnadsberegningene som er omtalt nærmere i rapporten. Hos Telemarksforskning har Ailin Aastvedt vært prosjektleder. Trond Erik Lunder har vært medforfatter, kvalitetssikrer og diskusjonspartner underveis i prosjektet. Brynjulv Eika har bidratt med statistiske beregninger og grunnlagsmateriale til rapporten.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Nicolai Stensig.

Bø, 30. oktober 2012

Ailin Aastvedt

Prosjektleder

Forord til revidert utgave

Dette er en revidert utgave av rapport datert 30. oktober 2012. I første utgave er personalkostnader pr. årsverk i kommunale barnehager feil. Dette nøkkeltallet er presentert på s. 46 i tabell 26. Utviklingen i personalkostnader pr. årsverk er vist i figur 7 på s. 48. Personalkostnader pr. årsverk i kommunale barnehager er korrigert i denne reviderte utgaven av rapporten. I tillegg til tabellen og figuren som er nevnt får dette konsekvenser for oppsummering; i kap. 4, i sammendrag og i resymé. Feilen har ingen betydning for kostnader pr. oppholdstime eller nasjonale satser.

5. november 2012

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning.....	10
1.1 Bakgrunn og formål.....	10
1.2 Leserveiledning	10
1.3 Metode	11
2. Ordinære kommunale barnehager	15
2.1 Driftskostnader.....	15
2.1.1 Datagrunnlag	15
2.1.2 Beregning av driftskostnader	17
2.1.3 Variasjonsområdet for driftskostnader	19
2.2 Kapitalkostnader	21
2.2.1 Datagrunnlag	21
2.2.2 Beregning av kapitalkostnader	24
2.2.3 Variasjonsområdet for kapitalkostnader	26
2.3 Kostnadsutvikling 2007-2011	27
2.4 Sammenligning mot tidligere års analyser	28
2.5 Oppsummering	31
3. Ikke-kommunale barnehager	33
3.1 Kartlegging av kostnader	33
3.1.1 Datagrunnlag	33
3.1.2 Beregning av kostnader	34
3.1.3 Variasjonsområde for kostnadene	36
3.2 Kostnadsutvikling 2007-2011	38
3.3 Sammenligning mot tidligere års analyser	39
3.4 Oppsummering	42
4. Sammenstilling og analyse av kostnadsforskjeller	43
4.1 Sammenstilling av kostnadene mellom barnehagetyper	43

4.2	Analyse av kostnadsforskjeller.....	45
4.2.1	Utviklingen i faktorene som påvirker kostnadene.....	47
4.2.2	Regresjonsanalyser av variasjoner mellom barnehager.....	50
4.3	Nasjonale kostnader til barnehager.....	55
4.4	Finansiering av barnehagene i 2011.....	58
4.5	Oppsummering.....	61
5.	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2013.....	63
5.1	Ordinære barnehager.....	63
5.2	Familiebarnehager.....	65
5.3	Åpne barnehager.....	68
5.4	Oppsummering.....	70

Sammendrag

I denne rapporten gir vi en oversikt over den økonomiske utvikling og situasjon i barnehagesektoren. Vi analyserer kostnadene i kommunale og ikke-kommunale barnehager, og sammenligner kostnadsforskjeller mellom ulike typer barnehager. I tillegg er nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager beregnet på grunnlag av kostnadene i kommunale barnehager.

De kommunale barnehagene har et kostnadsnivå som ligger godt over de ikke-kommunale barnehagene, om lag kr 17 000 pr. plass.

	Kommunale	Ikke-kommunale
	Ordinære	Ordinære
Sum kostnader store barn (kr)	125 834	109 075
Sum kostnader små barn (kr)	226 501	196 335

Utviklingen går imidlertid mot mindre kostnadsforskjeller mellom de kommunale og ikke-kommunale barnehagene. I 2007 var de kommunale barnehagene 10 % dyrere enn de ordinære ikke-kommunale barnehagene, mens forskjellen i 2011 var på 6 %. De kommunale barnehagene har en svakere kostnadsvekst enn de ikke-kommunale de tre siste årene. Tar vi hensyn til den generelle kostnadsutviklingen i kommunale tjenester, har de kommunale barnehagene hatt en reell nedgang i kostnadene fra 2010 til 2011.

Forskjellen i kostnadsnivå mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager skyldes i hovedsak personalkostnader. Bemanningstetthet og personalkostnader pr. årsverk kan i stor grad forklare kostnadsforskjellene mellom barnehagene. De kommunale barnehagene høyere bemanningstetthet enn de ikke-kommunale barnehagene. Dette gjelder også når vi ser bort fra personal knyttet til barn med særlige behov. Også når det gjelder bemanningstetthet eller korrigerte oppholdstimer pr. årsverk, beveger kommunale og ikke-kommunale barnehager seg mot hverandre, og de kommunale barnehagene har en økning i antall oppholdstimer pr. årsverk fra 2008 til 2011.

Personalkostnadene pr. årsverk er vesentlig høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager. En stor del av denne forskjellen skyldes pensjonskostnader. Ser vi bort fra pensjonskostnader, er likevel personalkostnadene pr. årsverk 10 % høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale ordinære barnehager i 2011.

Vi har også sett nærmere på hvilke kjennetegn ved barnehagene og kommunene som påvirker kostnadene i barnehagene. Analysene viser at personalkostnadene er høyere i kommunale barnehager med mange deltids plasser. Dette er et kjent resultat fra tidligere analyser. Vi finner imidlertid ikke det samme for private barnehager (ikke-kommunale barnehager utenom statlige og fylkeskommunale barnehager). For private barnehager finner vi at eldre barnehager har klart høyere personalkostnader og lavere overskudd enn nyere barnehager. Dette kan skyldes at det i liten grad har vært etablert barnehager ut fra profittmotiv før i de senere årene. Effekten av barnehagealder

kommer i tillegg til at små barnehager også har høyere personalkostnader og lavere overskudd enn store barnehager.

Ikke overraskende bruker kommuner med høyt inntektsnivå mer penger pr. barnehageplass enn fattige kommuner. Kommuner med høy andel private barnehager har høyere kostnader til barnehager enn andre kommuner. Dette er nok først og fremst en effekt av at disse kommunene har færre barnehageplasser, og at de dermed har høyere faste barnehagekostnader pr. plass.

Totale kostnader til barnehager i 2011 beløper seg til nær 41,3 milliarder kr, fordelt på 22,9 mrd. til offentlige barnehager og 18,4 mrd. til private barnehager. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene 84,2 % av kostnadene, mens andelen kommunal finansiering er 77,5 % i de ikke-kommunale barnehagene. De ikke-kommunale barnehagene går i overskudd samlet sett.

De nasjonale tilskuddssatsene til ikke-kommunale ordinære barnehager er beregnet på grunnlag av kostnadsnivået i de kommunale barnehagene. Satsen er delt i en sats for driftstilskudd og en sats for kapitaltilskudd. I tillegg har vi beregnet egne satser for familiebarnehager og for åpne barnehager. De nasjonale satsene skal brukes av kommuner som ikke har tilsvarende kommunale barnehager. Unntaket er kapitaltilskudd til ordinære barnehager. Dette tilskuddet kan kommunene velge om de vil beregne selv, eller om de vil bruke den nasjonale satsen.

Totalt tilskudd for 2013 til ordinære barnehager, inkl. kapitaltilskudd, er beregnet til kr 188 522 for små barn (0-2 år) og kr 95 544 for store barn (3-6 år) pr. heltidsplass. Dette er en økning fra 2012 på 4,1 % for små barn og 3,2 % for store barn. Beregnet tilskudd til familiebarnehager for 2013 er på kr 154 304 for små barn og kr 120 630 for store barn. I 2012 var satsene beregnet til henholdsvis kr 150 010 og kr 117 269. Dette innebærer en nominell økning på 2,9 %.

	Kr pr. oppholdstime			Kr pr. heltidsplass		
	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt
Ordinære barnehager, små barn	83,80	3,48	87,28	181 004	7 518	188 522
Ordinære barnehager, store barn	40,75	3,48	44,23	88 026	7 518	95 544
Familiebarnehager, små barn	66,05	5,39	71,44	142 666	11 638	154 304
Familiebarnehager, store barn	50,46	5,39	55,85	108 992	11 638	120 630

For en åpen barnehage med åpningstid 6-15 timer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 15 687, for åpne barnehager med åpningstid 16 timer eller mer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 26 380. Dette er en kraftig økning fra fjoråret; 18 % for kortidsplassene og 20 % for langtids-plassene. Det er viktig å gjøre oppmerksom på at det er vanskelig å fastsette en sats for åpne barnehager, da det er svært varierende hvilket tilbud en åpen barnehage har. Kommunen bør derfor vurdere om tilskuddet er tilstrekkelig ut fra en konkret vurdering av den enkelte barnehage og det tilbudet som den åpne barnehagen representerer.

For ordinære barnehager finner vi stor variasjon når vi beregner satser basert på de enkelte kommunenes regnskaper. Variasjonen er så stor at det er grunn til å tro at de reelle kostnadsforskjellene er mindre enn det som reflekteres i kommunenes regnskaper. Trolig er det forskjeller i regnskapsføring og organisering som gir utslag. Fordi vi har et stort utvalg kommuner i vår gjennomsnittsberegning, betyr ikke nødvendigvis dette så mye for de nasjonale satsene, men det er viktig at

dette tas hensyn til når kommunene selv skal beregne tilskudd. Det er vanskelig å se hvordan beregningsmetoden kan endres for å få mindre variasjon i resultatene, så lenge modellen skal være lik for alle kommuner. Veiledningen til kommunene må derfor være klar på intensjonene og prinsippene i beregningen slik at kommunene kan vurdere om det er behov for å tilpasse sin beregning for å få frem reelle tilskuddssatser.

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet som grunnlag for vurdering av den økonomiske utviklingen i barnehagesektoren ved å beregne kostnader i kommunale og ikke-kommunale barnehager. I tillegg er nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager beregnet på grunnlag av kostnadene i kommunale barnehager.

1.1 Bakgrunn og formål

Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for dokumentasjon og analyse av tilstanden i barnehagesektoren, og følger den økonomiske utviklingen i sektoren. Kunnskapsdepartementet hadde tidligere dette ansvaret direkte, og har over en rekke år fått utarbeidet økonomiske analyser av barnehagesektoren, med særlig vekt på kostnadsforskjeller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Telemarksforskning har fått i oppdrag å videreføre disse årlige rapportene med en analyse av kostnadene i 2011.

Formålet med kostnadsanalysene er å gi en oversikt over den økonomiske utviklingen og situasjonen i barnehagesektoren, samtidig som de nasjonale satsene som kommunen skal/kan benytte i tilskuddsutmålingen er beregnet.

Kommunene har tilskuddsplikt overfor de ikke-kommunale barnehagene. I hovedsak skal tilskuddet fastsettes ut fra den enkelte kommunes ressursbruk ved drift av egne barnehager. I de tilfeller hvor kommunen ikke har tilsvarende kommunalt drevne barnehager, skal kommunen bruke nasjonale satser som er fastsatt av Utdanningsdirektoratet.¹ I denne rapporten utreder vi det nødvendige tallgrunnlaget og foreslår nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2013. Nasjonale satser ble beregnet for første gang i 2010, til bruk for tilskudd i 2011 (TF-rapport nr. 274).

Tidligere år har kostnadsanalyser og beregning av nasjonale satser vært gjennomført separat. I år er beregningene samlet i denne rapporten, og bygger i hovedsak på samme datagrunnlag og metode.

1.2 Leserveiledning

Det kan være mange lesere som ikke har mulighet til å lese hele rapporten. Vi gir derfor innledningsvis en kort veiledning til rapportens struktur. Sammendraget skal gjengi de viktigste funnene i rapporten, og vil være tilstrekkelig for noen lesere.

¹ Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager, heretter omtalt som forskrift om likeverdig behandling.

Andre lesere er kanskje mest interessert i kostnadsanalysene, mens noen er mer interessert i tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene. I kap. 2 beregner vi kostnadene i de ordinære kommunale barnehagene. Kostnadsberegningene i dette kapitlet er grunnlaget for de nasjonale tilskuddssatsene. De nasjonale satsene er først omtalt i kap. 5, etter at vi er ferdig med kostnadsanalysene, av både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Kostnadsanalysene av ikke-kommunale barnehager er omtalt i kap. 3, mens kap. 4 oppsummerer kap. 2 og 3 og sammenligner kostnadene i kommunale barnehager med kostnadene i ikke-kommunale barnehager.

I rapporten benytter vi begrepene kommunale og ikke-kommunale barnehager. Der hvor vi benytter begrepet private barnehager innebærer dette at statlige og fylkeskommunale barnehager ikke er inkludert i dette utvalget. Statlige og fylkeskommunale andel utgjør en svært liten andel av de ikke-kommunale barnehagene, slik at det i realiteten er liten forskjell på disse begrepene.

1.3 Metode

Vi har i stor grad bygd våre økonomiske analyser på metoder benyttet i fra tidligere års beregninger (TF-notat nr. 15/2011 og 50/2011). Beregningsmetodene er grundigere diskutert i tidligere års rapporter, og vi henviser til rapportene fra 2010 og 2011 for nærmere diskusjoner av benyttede metoder.

Der hvor det er endringer fra tidligere år har vi omtalt dette nærmere. Den største endringen fra tidligere år er at kostnadsanalysen og nasjonale satser er beregnet på grunnlag av samme utvalg og forutsetninger. Hensikten med dette er å få sammenheng mellom kostnadsanalysen og de nasjonale satsene, og dermed unngå at vi har flere ulike anslag på de samme størrelsene. Tidligere års analyse av kostnader har tatt utgangspunkt i et utvalg på 50 kommuner/bydeler. Dette utvalget er nærmere beskrevet i TF-notat nr. 50/2011. I årets analyser er kostnadene beregnet på grunnlag av hele populasjonen. Beregninger som tar utgangspunkt i hele populasjonen vil bedre beskrive gjennomsnittskostnadene i sektoren, enn et mindre utvalg. For å kunne sammenligne kostnadsutviklingen med tidligere år er også tidligere års kostnader beregnet på grunnlag av hele populasjonen.

Nasjonale satser ble i fjor beregnet på grunnlag av kommunale kostnader i de kommunene som hadde ikke-kommunale barnehager. Totalt inngikk 250 kommuner i beregningsgrunnlaget. I år tar vi utgangspunkt i hele populasjonen, også de kommunene som kun har kommunale barnehager. Totalt inngår 429 kommuner i populasjonen. I vårt utvalg er det 420 kommuner. De få kommunene som mangler i utvalget skyldes enten at de ikke har levert regnskap til KOSTRA eller at de ikke har kommunale barnehager.

Følgende datagrunnlag er benyttet ved kostnadsberegningene:

Ordinære kommunale barnehager

- ◆ KOSTRA-konsernregnskap 2007-2011 for kommunale barnehager
- ◆ Årsmelding for kommunale barnehager 2006- 2011
- ◆ Tall fra Husbanken på investeringskostnader pr. barnehageplass, oppdatert med tall for 2011

Ordinære ikke-kommunale barnehager

- ◆ Regnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager 2007-2011
- ◆ Årsmelding fra ikke-kommunale barnehager 2006-2011

Familiebarnehager og åpne barnehager

- ◆ Regnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager 2007-2011

- ◆ Årsmelding for ikke-kommunale barnehager 2006-2011
- ◆ Lønnstatistikk fra Teknisk Beregnings- og statistikkutvalg for kommunesektoren 2010 og 2011

Årsmelding for kommunale og ikke-kommunale barnehager skjer gjennom den elektroniske rapporteringsløsningen BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning). Det samme gjør regnskapet for ikke-kommunale barnehager. Kommunale regnskapsdata inngår i den årlige regnskapsrapporteringen til KOSTRA fra kommunene.

Det gir liten mening å beregne kostnader i barnehager uten å beregne kostnader pr. heltidsplass eller pr. oppholdstime. Opplysninger om antall oppholdstimer er hentet fra årsmeldingene. Årsmeldingene gir opplysninger om status pr. 15. desember i det aktuelle året. Ettersom tallet på oppholdstimer gjerne endrer seg gjennom året, kan tallet fra *en* årsmelding gi et dårlig bilde av aktiviteten gjennom året. Vi bruker derfor et vektet gjennomsnitt av to årsmeldinger når vi beregner oppholdstimer pr. år. Dette gjennomsnittet vil i større grad kunne sammenstilles med kostnadene som er akkumulert over et helt år, enn det en enkelt måling av oppholdstimene vil gjøre. Vi legger 7/12 vekt på årsmeldingen fra året før beregningsåret og 5/12 vekt på årsmeldingen fra beregningsåret, for å ta hensyn til at de fleste større endringer skjer ved oppstart av nytt barnehageår i august.

Ved beregning av oppholdstimer er tallet på barn i de ulike oppholdskategoriene vektet med time-tall. Vektene er vist i tabell 1.

Tabell 1 Oversikt over vekting av oppholdstimer ved beregning av korrigerte oppholdstimer.

Oppholdskategori	Vekting
0-8 timer pr. uke	6 timer
9-16 timer pr. uke	13 timer
17-24 timer pr. uke	21 timer
25-32 timer pr. uke	29 timer
33-40 timer pr. uke	37 timer
41- timer pr. uke	45 timer

Oppholdstimene blir deretter vektet etter alderen på barnet. Vi benytter forholdstallet 1,8 for fordeling av kostnader mellom store (3-6 år) og små barn (0-2 år). Aldersvektingen er fastsatt i forskrift om likeverdig behandling. Vektingen innebærer en antagelse om at de minste barna koster 80 prosent mer pr. plass enn de største barna. I år benytter vi denne aldersvektingen både for kostnadsanalysene og beregning av nasjonale satser. Kostnadsanalysene har tidligere år vært basert på en annen vektig, hvor de små barna ble vektet høyere enn 80 prosent. Ved tidligere års beregninger har barn 0-2 år vært vektet med 2, barn 3 år vektet med 1,5 og barn 4-6 år vektet med 1. Denne vektingen tar utgangspunkt i reglene for pedagogtetthet. Håkonsen og Lunder (2008) fant at denne vektingen var for høy.² Det vil derfor både være riktigere og enklere å benytte samme vekting ved kostnadsanalysene og ved beregning av nasjonale satser.

For familiebarnehager har det i tidligere års beregning blitt benyttet samme forholdstall som for ordinære barnehager. Etter nyere beregninger (TF-rapport nr. 274) er dette forholdstallet blitt

² Håkonsen og Lunder (2008) beregner småbarnsplasser til å være 62 % dyrere enn storbarnsplasser, det vil si et forholdstall på 1,62. Vekting mellom små og store barn er mer utdypende diskutert i TF-rapport 274/2010 kap. 3.2.

endret til 1,25 ved innføring av ny forskrift om likverdig behandling.³ Vi benytter dette forholdstallet for familiebarnehager, både ved beregning av tilskuddssats og ved kostnadsberegningene. Ved enkelte sammenligninger mot andre typer barnehager, vil forholdstallet 1,8 også bli brukt for familiebarnehager.

Tallet vi kommer fram til basert på oppholdstimer og vekting blir multiplisert med 48 uker, som er den gjennomsnittlige åpningstiden vi tar utgangspunkt i. Dette gir kostnader pr. heltidsplass. De nasjonale satsene er beregnet pr. heltidsplass, og kostnadsanalysene er også i hovedsak vist pr. heltidsplass. Der hvor annet ikke er spesifisert er en heltidsplass en storbarnsplass (3-6 år).

Både beregning av kapitalkostnader og påslag for indirekte kostnader (kalt administrasjonspåslag ved beregning av nasjonale satser) ved kostnadsanalysen er endret fra tidligere år. Vi benytter nå samme metode for beregning av kapitalkostnader og indirekte kostnader ved kostnadsanalysen og ved beregning av nasjonale satser.

I tidligere kostnadsanalyser er påslag for indirekte kostnader gjort som en andel av lønnskostnadene i barnehagene i forhold til totale kommunale lønnskostnader. Denne måten å beregne indirekte kostnader overvurderer trolig de indirekte kostnadene, samtidig som det gir skjeve utslag ved at smådriftsulemper i kommuneadministrasjonen blir overført til større indirekte kostnader for kommunale barnehager i små kommuner (Håkonsen og Lunder 2008). Lunder og Aastvedt (2010) gjør i forprosjekt til nasjonale satser en utregning av administrasjonspåslaget, og kommer frem til en sats på 4 prosent av driftskostnadene. Også dette anslaget er forbundet med usikkerhet, men vi mener likevel at dette anslaget er bedre begrunnet enn andel av lønnskostnader. Samtidig unngår en beregningstekniske skjevheter i sammenligning mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Kapitalkostnadene i de kommunale regnskapene er et mangelfullt utgangspunkt for kostnadsanalyser og beregning av nasjonale satser. Det er flere årsaker til at det er problematisk å ta utgangspunkt i kommuneregnskapet ved beregning av kapitalkostnader. For det første er renter ikke fordelt på de ulike tjeneste- og ansvarsområdene, og derfor vanskelig identifiserbare. For det andre er det tvil om hvor god kvalitet det er på de avskrivningene som er synliggjort gjennom regnskapet.

I kostnadsberegningene tidligere år er det tatt utgangspunkt i regnskapsførte kapitalkostnader, både i kommunale og ikke-kommunale regnskaper, mens vi i år i tillegg har beregnet kapitalkostnader i de kommunale barnehagene på grunnlag av data fra Husbanken.

Data fra Husbanken er også tidligere benyttet ved beregning av nasjonale satser for kapitaltilskudd, og metoden er nærmere begrunnet i TF-rapport nr. 265 og 274. Fra Husbanken har vi informasjon om anskaffelseskost for størstedelen av den private barnehageutbyggingen fra 1970 og frem til i dag. Dataene fra Husbanken inneholder i all hovedsak informasjon om ikke-kommunale barnehager, slik at denne metoden ikke hjelper oss nærmere et kostnadsbilde i kommunale barnehager. Vi fokuserer derfor i hovedsak på kostnadsforskjeller utenom kapitalkostnader, men regner også kapitalkostnader basert både på kommunale regnskapstall og på Husbanken. På denne måten vil informasjon om kapitalkostnader komme fram, samtidig som vi synes det er viktig å få frem manglene i dataene.

³ Forholdstallet er ikke nevnt i forskriften eller i det tilhørende rundskrivet (KD, 2010). Det er derimot presisert i brev av 4.7.2011 fra Kunnskapsdepartementet til Fylkesmennene om endringer i forskriften.

De nasjonale satsene for 2013 er basert på kostnadstall fra 2011 for kommunale barnehager, mens barnetallet er basert på et vektet gjennomsnitt rapporteringen pr. 15.12.2010 og 15.12.2011. Beløpene i 2011 er omregnet til 2013-kroner ved bruk av satser for kostnadsjustering formidlet til oss fra oppdragsgiver. Satsene er 3,0 % fra 2011 til 2012 og 3,2 % fra 2012 til 2013.

Tidligere har kostnadsanalysene bare vist nominelle tall. For å få et relevant mål for kostnadsveksten med hensyn til generell kostnadsøkning, vil vi i tillegg korrigere de nominelle tallene også frem til 2011 med den kommunale deflatoren hentet fra Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2012). Denne pris- og kostnadskorleksjonen ligger til grunn ved beregning av realvekst i kommunens inntekter, og benyttes som et mål for kostnadsvekst i statsbudsjett og kommuneproposisjoner hvert år.

2. Ordinære kommunale barnehager

I dette kapitlet beregner vi kostnadene i de ordinære kommunale barnehagene. Disse kostnadene danner grunnlag for forslag til nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Vi bruker også kostnadene beregnet i dette kapitlet til å sammenligne det kommunale kostnadsnivået med kostnadsnivået i de ikke-kommunale barnehager.

Beregning av kostnader i kommunale barnehager tar utgangspunkt i tre funksjoner fra KOSTRA-rapporteringen. Funksjonene 201 (barnehage) og 221 (barnehagelokale og skyss) utgjør til sammen kostnader til *ordinær drift*, mens funksjonen 211 utgjør *styrket tilbud til førskolebarn*.

Beregning av kostnader er splittet i en drifts- og en kapitaldel. Vi vil først se nærmere på kostnader til drift av barnehagene, før vi kommer tilbake til kapitalkostnadene.

2.1 Driftskostnader

2.1.1 Datagrunnlag

Ved beregning av kostnader til drift i kommunale barnehager har vi tatt utgangspunkt i korrigerede brutto driftsutgifter. Dette utgiftsbegrepet er konstruert for å vise kostnadene ved egen tjenesteproduksjon. Ordinære brutto driftsutgifter vil til forskjell fra dette også inkludere tilskudd til ikke-kommunale barnehager. I kommunenes regnskapsrapportering gjennom KOSTRA er korrigerede brutto driftsutgifter definert som summen av følgende kostnadsarter, hvor inntektsartene inngår med negativt fortegn:

$$(010 \text{ til } 290) + (429 + 590 + 690 + 710 + 729 + 790)$$

Dette er utgangspunktet for beregningen. Men noen tilpasninger må gjøres. Vi korrigerer for følgende forhold:

- ◆ Kapitalkostnader
- ◆ Barnehagemyndighet
- ◆ Ikke-økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager
- ◆ Premiefond
- ◆ Åpne barnehager

Disse korrigeringene omtales nedenfor.

Kapitalkostnader beregnes senere i kapitlet, og i denne omgang er vi derfor ute etter driftskostnader ekskl. kapitalkostnadene. Vi trekker derfor ut artene 190 Leie av lokaler og grunn og 590 Avskrivninger. Art 190 kan også inneholde kostnader som ikke er rene kapitalkostnader, men det er

ingen mulighet til å skille kapitalkostnader fra andre kostnader ført på samme art. Det er imidlertid rimelig å anta at kapitalkostnadene utgjør hoveddelen av husleien, og dette tilsier at vi trekker ut både art 190 og art 590.

Oppgaver til kommunens rolle som barnehagemyndighet skal ikke inngå ved beregning av kostnader til drift av kommunale barnehager. Det samme gjelder andre oppgaver som utføres på samme måte overfor både de ikke-kommunale og de kommunale barnehagene. Utgifter til barnehagemyndighet inngår i funksjon 201 i noen kommuner, mens andre kommuner fører all slik administrasjon på funksjon 120 (administrasjon). TF-rapport nr. 265 anslår at i gjennomsnitt er 2 % av utgiftene på funksjon 201 utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet, og derfor utgifter som bør trekkes fra. Vi bruker dette anslaget og trekker fra 2 % av utgiftene på funksjon 201. I kommunenes egne beregninger av kommunale kostnader, må de selv sørge for å holde slike utgifter utenfor. Gjennomsnittet på 2 % kan ikke brukes av den enkelte kommune ettersom omfanget varierer betydelig mellom kommunene.

Kommunene vil i noen tilfeller ha ført utgifter på barnehagefunksjonene som gjelder ikke-kommunale barnehager. De finansielle overføringene er allerede utelatt fra beregningen ved at vi tar utgangspunkt i korrigerede brutto driftsutgifter. I tillegg har vi ovenfor gjort et anslag på utgifter som er knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet. Det som gjenstår er ulike former for direkte støtte til enkelte ikke-kommunale barnehager, for eksempel lav husleie for kommunale bygg, vaktmestertjenester, kommunalt ansatte som trer inn som støttepersonell i ikke-kommunale barnehager etc. Slik støtte rapporteres i regnskapsskjema fra de ikke-kommunale barnehagene. Rapporteringen skiller mellom støtte til barn med særlige behov og støtte til andre formål. Utgifter til barn med særlige behov er allerede holdt utenfor vår beregning gjennom at funksjon 211 ikke er inkludert i beregning av kostnader til ordinær drift. Fra funksjon 201 trekker vi fra støtte til andre formål, uten nærmere vurdering av disse kostnadene. I fjorårets beregning gjennomgikk vi kommentarene og korrigerede der vi mente det var feilrapportering. Vi har valgt å ikke gjøre denne korrigeringen i år, både fordi en slik korrigering innebærer et stort usikkerhetsmoment og fordi korrigeringen uansett i liten grad påvirker de totale kostnadene. Totalt er det rapportert om lag 31 mill. kr i støtte til andre formål enn barn med særlige behov. Kommuner som beregner tilskuddsatsen selv bør gjøre korrigeringer ut i fra den kjennskap de har til det kommunale regnskapet og barnehagene i kommunen.

Driftskostnadene i kommunale barnehager er inkludert pensjonskostnader. Det skal imidlertid ikke korrigeres for årlige premieavvik eller fordeling av premieavvik. Ved beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager skal faktiske innbetalinger til pensjonsordningen inngå, og ikke beregnet pensjonskostnad.⁴ Det er naturlig å legge samme forståelse til grunn både ved beregning av nasjonale satser og ved analyse av kostnader i kommunale barnehager. Dette innebærer at bruk av premiefond må inkluderes i beregningen av pensjon. Bruk av premiefond føres på funksjon 180 (diverse fellesutgifter), art 090 (Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger). Det er barnehagenes forholdsmessige andel av bruk av premiefond som skal trekkes fra kommunens brutto pensjonspremier. Barnehagenes andel er beregnet med utgangspunkt i barnehagenes andel av totale lønnsutgifter i kommunene. Beregningene er gjort for hver enkelt kommune, siden andelen vil variere fra kommune til kommune. Dette innebærer et fradrag på 364 mill. kr i 2011 kostnadene. Denne korrigeringen er ikke gjort i tidligere års beregninger, da denne forståelsen av regelverket ble presisert fra Utdanningsdirektoratet i 2012.

⁴ <http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Tolkning-av-regelverket1/Tilskudd/Beregning-av-pensjonsutgifter-i-kommunale-barnehager/>.

Åpne barnehager inngår også i de kommunale kostnadene til barnehager. Verken kostnadsanalysen eller beregning av nasjonale satser skal inkludere åpne barnehager. Det beregnes egne nasjonale satser for åpne barnehager, se kap. 5.3. Vi trekker fra de åpne barnehagene ved å benytte årets sats slik den er beregnet i kap. 5 multiplisert med tallet på plasser i åpne barnehager. Barn i åpne barnehager rapporteres ikke med oppholdstimer, og barnetallet er ikke med i antall barn i årsmeldingene, som er grunnlag for beregning av antall oppholdstimer. Det er derfor ikke nødvendig å korrigere antall oppholdstimer for barn i åpne barnehager.

Kostnader i familiebarnehager skal i prinsippet også trekkes ut når vi skal beregne totale kostnader i ordinære barnehager. I tidligere beregninger har vi funnet at kostnadene pr. barn i kommunale familiebarnehager er minst like høy som i ordinære barnehager. I stedet for å prøve å anslå hvor mye av kostnadene som stammer fra familiebarnehagene, beholder vi derfor både kostnader og antall plasser i datagrunnlaget. Det er uansett få kommunale familiebarnehager, og en kostnadsforskjell vil ikke gi noe utslag av betydning på de gjennomsnittlige kostnadene.

2.1.2 Beregning av driftskostnader

Tabell 2 viser de direkte kostnadene ved drift av ordinære kommunale barnehager i 2011. Sum kostnader er summen av kostnadene til de 420 kommunene som er med i beregningene.

*Tabell 2 Direkte kostnader til drift av kommunale barnehager i 2011 (i 1000 kroner). N=420.
Kilde: KOSTRA.*

	Ordinær drift (F 201 og 221)	Særskilt tilrettelegging (F 211)	Sum kostnader
Korrigerte brutto driftsutgifter	20 452 876	2 057 471	22 510 347
Barnehagemyndighet	-365 632	0	-365 632
Ikke-økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager	-31 490	-77 252	-108 742
- Premiefond	-325 843	-38 211	-364 054
Åpne barnehager	-62 091	0	-62 091
Sum direkte kostnader	19 667 730	1 942 008	21 609 829
Kapitalkostnader	-868 091	- 7 888	-875 979
Sum direkte kostnader ved drift	18 799 730	1 934 120	20 733 850

Neste steg er å kombinere kostnadene med oppholdstimene i de barnehagene kostnadene stammer fra. Tabell 3 viser direkte kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager i 2011, fordelt pr. oppholdstime og pr. plass. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift er 48,81 kr pr. korrigert oppholdstime, eller kr 105 425 pr. storbarnsplass, etter at vi har foretatt de nødvendige kor-

rigeringene. Oppholdstimene som legges til grunn er et vektet gjennomsnitt av rapporterte barn pr. 15.12.10 og 15.12.11, slik vi har beskrevet i metodekapitlet.

Vi må også legge til indirekte kostnader eller et administrasjonspåslag. Dette påslaget skal kompensere for at ikke alle administrasjonskostnadene til kommunale barnehager er ført på barnehagefunksjonene, men under sentraladministrasjonen. Tidligere beregninger viser at dette påslaget bør ligge på om lag 4 %. Denne prosentsetningen er også benyttet ved utregning av nasjonale satser tidligere år. En annen metode er tidligere år benyttet ved kostnadssammenligninger mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager (Hjelmbrekke og Lunder 2010).

Administrasjonspåslaget skal regnes av driftskostnadene. Kostnader inkludert administrasjonspåslag utgjør 50,76 kr pr. korrigert oppholdstime og 109 642 kr pr. plass for store barn. Det er dette kostnadstallet som brukes som grunnlag for beregning av nasjonal tilskuddssats i kap. 5. Vi regner i tillegg kostnader inkl. regnskapsførte kapitalkostnader og administrasjonspåslag. Det er dette kostnadstallet vi sammenligner med kostnadene i ikke-kommunale barnehager i kap. 4.

Nederst i tabellen presenterer vi kostnadene knyttet til særskilt tilrettelegging. Dette er kostnader som ikke skal inngå i tilskuddssatsene men som er en naturlig del av kostnadsanalysene.

Gjennomsnittskostnad til ordinær drift for en storbarnsplass i en kommunal barnehage i 2011 var på kr 109 642, tilsvarende tall for 2010 var kr 107 659. Dette innebærer en økning på 1,8 % fra 2010 til 2011. Direkte kostnader til ordinær drift var i 2011 kr 105 425.

I 2011 var gjennomsnittskostnader til drift av særskilt tilrettelegging (inkl. administrasjon) på kr 11 280 pr. heltidsplass for store barn. Dette er en økning på 2,16 % fra 2010.

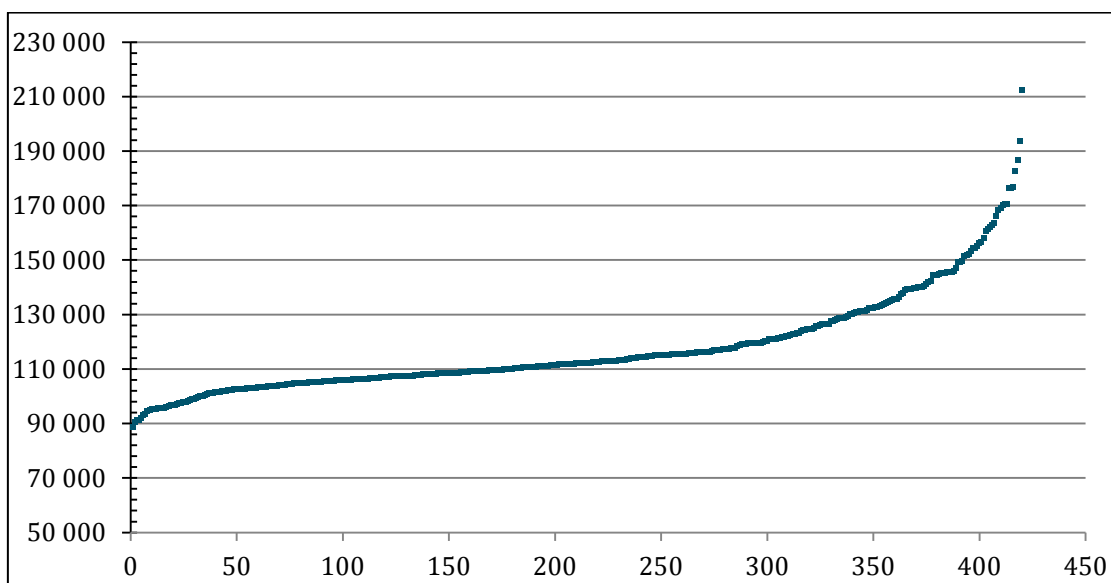
Tabell 3 Direkte kostnader til ordinær drift og særskilt tilrettelegging av kommunale barnehager i 2011, pr. oppholdstime og pr. plass. N=420. Kilde: KOSTRA og årsmelding pr. 15.12.2010 og 2011.

	Kostnader 1000 kroner	Kr pr. korri- gert opp- holdstime (1,8)	Kr pr. plass (store barn)
Ordinær drift (funksjon 201 og 221)			
Korrigerte brutto driftsutgifter	20 452 876	53,10	114 696
Barnehagemyndighet	-365 632	-0,95	-2 050
Ikke-økonomisk støtte til ikke-komm. barneh.	-31 490	-0,08	-177
Premiefond	-325 843	-0,85	-1 827
Åpne barnehager	-62 091	-0,16	-348
Sum direkte kostnader	19 667 821	51,06	110 293
Kapitalkostnader	-868 091	-2,25	-4 868
Sum direkte kostnader ved drift	18 799 730	48,81	105 425
Administrasjonspåslag	751 989	1,95	4 217
Sum kostnader inkl. adm.	19 551 719	50,76	109 642
Sum kostnader inkl. kapital og adm.	20 419 810	53,01	114 510
Antall oppholdstimer små barn		103 400 900	
Antall oppholdstimer store barn		199 056 032	

Antall korrigerte oppholdstimer	385 177 652		
Særskilt tilrettelegging (funksjon 211)			
Kostnader inkl. regnført. kapital	1 942 008	5,04	10 890
Direkte kostnader til drift	1 934 120	5,02	10 846
Administrasjonspåslag	77 365	0,20	434
Sum kostnader inkl. adm.	2 011 485	5,22	11 280
Sum kostnader inkl. kapital og adm.	2 019 373	5,24	11 324

2.1.3 Variasjonsområdet for driftskostnader

Kostnadene varierer mellom kommuner. Vi har i beregningene ovenfor summert tallene for 420 kommuner, og beregnet gjennomsnitt for alle kommunene. Når vi ser på kostnadstallene for enkeltkommuner er variasjonen stor. Figur 1 viser fordeling av kostnader for de 420 kommunene. Kommunene er sortert fra venstre til høyre i figuren etter stigende kostnadsnivå. Den kommunen som har dyrest barnehagedrift har gjennomsnittskostnader på kr 212 618 pr. heltidsplass, mens den kommunen som driver billigst har gjennomsnittskostnader på kr 88 805 pr. heltidsplass. Med andre ord bruker den dyreste kommunen 2,4 ganger så mye penger pr. barnehageplass som den billigste.

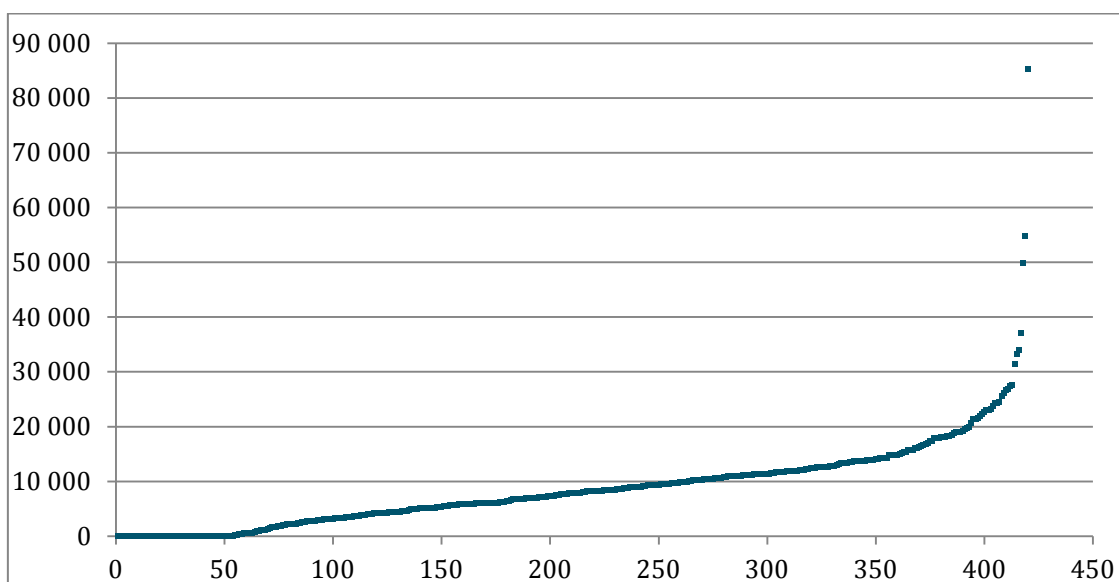


Figur 1 Variasjonsområdet for ordinære driftskostnader inkl. adm. pr. heltidsplass i kommunale barnehager. N=420.

Forskjellene er så store at det er høyst tvilsomt at dette representerer reelle kostnadsforskjeller. Vi ønsker derfor å se nærmere på hvordan disse ekstremverdiene påvirker vår gjennomsnittsberegning. Fordi vi har et stort utvalgt, betyr ikke nødvendigvis variasjonen så mye for vår gjennomsnittsberegning. Vi beregner at gjennomsnittskostnad pr. heltidsplass til drift inkl. administrasjonspåslag er på kr 109 642. En test på om gjennomsnittsverdien er sterkt påvirket av ekstremverdier, er å sammenligne med medianverdien. Medianverdien er kostnadene til den midterste kommunen, rangert fra høyest til lavest kostnad. I dette tilfellet er medianen kr 112 086, dvs. noe høyere enn gjennomsnittsverdien, men ikke så mye at det gir grunn til bekymring.

På bakgrunn av de store variasjonene i kostnader pr. heltidsplass er det god grunn til å tro at en del kommuner rapporterer feil, enten kostnadstall eller antall oppholdstimer. Dersom de benytter dette grunnlaget til beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager, vil også tilskuddet bli feil.

Kostnader (direkte kostnader til drift inkl. administrasjon) til særskilt tilrettelegging har en fordeling mellom kommunene som vist i Figur 2. Variasjonen går fra kr 0 til kr 85 242 pr. plass. Syv kommuner hadde negative kostnader til særskilt tilrettelegging, og her har vi satt kostnadene til 0. Etter denne korrigeringen er det 47 kommuner som ikke har kostnader til særskilt tilrettelegging. Gjennomsnittskostnader pr. heltidsplass (store barn) er på kr 11 280. Medianen er her kr 7 811. Medianen avviker med andre ord vesentlig fra gjennomsnittskostnaden. Dette tilsier at medianverdien kan gi et bedre mål på kostnadene til særskilt tilrettelegging, enn gjennomsnittsverdien. Samtidig er det naturlig at driftskostnadene til særskilt tilrettelegging varierer mellom kommuner, både på grunn av ulikt behov og ulik fordeling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.



Figur 2 Variasjonsområde for driftskostnader inkl. adm. til særskilt tilrettelegging pr. heltidsplass i kommunale barnehager. N=420.

Tidligere år har kostnadsanalysene også sett på sammenhengen mellom ordinære kostnader og kostnader til særskilt tilrettelegging. Disse analysene viser at det kan være en sammenheng her, ved at kommuner som har store kostnader til ordinær drift, er overrepresentert blant de som har spesielt lave kostnader til særskilt tilrettelegging. Kostnadstallene for 2011 viser samme bilde som tidligere år. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvordan dette påvirker gjennomsnittsberegningene. For den enkelte kommune er det viktig å gjennomgå fordelingene mellom ordinære kostnader og kostnader for særskilt tilrettelegging, for å sikre at denne blir korrekt.

2.2 Kapitalkostnader

I kostnadsberegningene tidligere år er det tatt utgangspunkt i regnskapsførte kapitalkostnader, mens den nasjonale satsen for kapitaltilskudd er beregnet ut i fra investeringsdata fra Husbanken. Årsaken til at man har begynt å bruke tallene fra Husbanken til å konstruere beregnede kapitalkostnader er at kapitalkostnadene i de kommunale regnskapene er mangelfulle, se metodekapitlet for nærmere redegjørelse. I forrige kapittel beregnet vi kapitalkostnadene på grunnlag av kommuneregnskapet. De regnskapsførte kapitalkostnadene utgjør 2,25 kr pr. korrigerste oppholdstime eller 4 885 kr pr. storbarnsplass (se Tabell 3).

Vi beregner kapitalkostnadene ut fra prinsippene som gjelder i forskrift om likeverdig behandling, men baserer oss på data fra Husbanken istedenfor data fra kommuneregnskapet. På denne måten skal beregningen i størst mulig grad gjenspeile gjennomsnittlige kapitalkostnader i sektoren.

I rundskriv F-05/2011 om forskrift om likeverdig behandling er kapitalkostnadene definert slik:

Med kapitalkostnader menes avskrivningskostnader basert på anskaffelseskost (fratrasket investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon) og rentekostnader beregnet ut fra bokført verdi på anleggsmidler på barnehageområdet tillagt tomtekostnader (fratrasket investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon).

For å komme frem til gjennomsnittlig anskaffelseskost og bokført verdi på anleggsmidler tar vi utgangspunkt i data fra Husbanken. I disse dataene inngår informasjon om alle byggeprosjekter som har fått utbyggingen finansiert av Husbanken. Tallene fra Husbanken inneholder informasjon om både investeringskostnader og antall barnehageplasser for en stor andel private utbyggere.

Ved fastsetting av rentenivå tar vi, som tidligere år, utgangspunkt i 10 års fastrente i Husbanken pr. oktober pluss 0,1-0,2 prosentpoeng. Denne fastrenten varierer i år fra 2,472 til 2,485 avhengig av antall betalingsterminer.⁵ Vi har beregnet kapitalkostnader ut fra et rentenivå på 2,6 %.

2.2.1 Datagrunnlag

Tabell 4 viser de gjennomsnittlige investeringskostnadene pr. plass fordelt på år, ifølge Husbankens statistikk for nyoppføringer. Tabellen viser også medianverdi, minimum og maksimum. Siste kolonne viser hvor stor andel tomtekostnaden utgjør av totale anleggskostnader. Prosjekter med flere lånetilsagn er holdt utenfor fordi det er noe uklart hvordan man skal forstå de rapporterte antall plasser. I tillegg er prosjekter med færre enn 40 plasser holdt utenfor fordi det er en fare for at dette er snakk om utvidelser som feilaktig er registrert som nyoppføringer.

⁵ Se www.husbanken.no/rente.

Tabell 4 Gjennomsnittlige investeringskostnader i kr pr. plass for nyoppførte barnehager, pr. år i perioden 1997-2011. N=635. Kilde: Husbanken.

År	Antall prosjekter	Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maksimum	Snitt andel tomte-kostnader
1997	21	77 105	73 267	35 300	149 170	0,19
1998	6	98 491	92 833	82 261	132 167	0,23
1999	20	101 606	95 469	80 889	162 694	0,20
2000	22	107 380	108 917	69 818	161 574	0,20
2001	26	114 994	107 202	25 680	197 078	0,19
2002	46	119 859	119 684	86 533	155 710	0,20
2003	54	136 776	131 760	90 473	216 964	0,20
2004	43	160 389	155 721	101 563	279 552	0,20
2005	77	178 434	178 116	5 357	256 364	0,20
2006	74	221 598	217 414	62 791	432 639	0,22
2007	68	258 292	259 537	103 410	399 667	0,22
2008	67	298 521	307 813	28 488	622 443	0,20
2009	50	329 341	339 118	152 667	500 000	0,23
2010	32	335 769	342 549	32 206	504 425	0,21
2011	29	371 435	376 812	25 627	582 996	0,22

Fordi det er relativt stor spredning i grunnlagstallene, bruker vi medianen i stedet for gjennomsnittet som mål på totale anleggskostnader. Fordeling mellom byggekostnad og tomtekostnad for medianbarnehagen vil imidlertid kunne være ganske tilfeldig, så vi antar, basert på Tabell 4 at tomtekostnadene utgjør 20 % av anleggskostnadene. Tomtekostnadene i Husbankens statistikk omfatter ikke bare tomtekjøp, men også all opparbeiding av uteområdene med lekeapparater osv.

Tallene fra Husbanken er bruttobeløp og viser kostnadene før man tar hensyn til investeringstilskudd og momskompensasjon. Vi må derfor trekke tildelt investeringstilskudd og momskompensasjon fra kostnadstallene i Tabell 4.

Investeringstilskuddet ble innført 1. august 2003 og erstattet et stimuleringsstilskudd som gjaldt fra 1. juli 2002. Vi har informasjon om investeringstilskudd til barnehager pr. år fra statsregnskapet. Fra fylkesmennenes saksbehandlingsverktøy har vi også fått tall fordelt på kommunale og ikke-kommunale barnehager. Denne rapporteringen er imidlertid ikke fullstendig, og tallene fra fylkesmennene er dermed lavere enn tallene fra statsregnskapet. Vi er avhengig av å spesifisere en fordeling for å finne gjennomsnittlig investeringstilskudd pr. plass i private barnehager⁶. Vi løser dette ved å bruke gjennomsnittlig investeringstilskudd pr. plass i private barnehager fra saksbehandlingssystemet til fylkesmennene og ganger med antall nye plasser i private barnehager.⁷

⁶ Ikke-kommunale barnehager utenom fylkeskommunale og statlige barnehager.

⁷ For perioden 1.7.2002-1.8.2003 legger vi satsene for stimuleringsstilskudd pr. plass for barn over tre år til grunn. De fem siste månedene i 2003 bruker vi gjennomsnittlig investeringstilskudd pr. plass. Satsen for 2003 blir dermed et gjennomsnitt av de to ordningene.

For å trekke ut momskompensasjonen, må vi definere hvilke kostnadselementer som er mva. belagt. I tillegg må vi fordele kostnadene etter avskrivningstid. Kjøp av tomt skal ikke avskrives og er ikke mva. belagt. Opparbeiding av utearealer er mva. belagt og skal avskrives over 40 år, mens utendørs lekeapparater avskrives over 10 år. Vi har ikke informasjon om kompensasjonen direkte, men må beregne hvor mye merverdiavgiften utgjør av investeringskostnadene. Vi benytter samme fordeling av tomtekostnadene på tomt, opparbeiding av uteareal og lekeapparater som tidligere år.⁸ Tabell 5 viser denne fordelingen. Andelen er vist i kolonne 3.

Tabell 5 Forslag til fordeling av tomtekostnadene.

	Mva	Sats avskrivning	Anslått andel av tomtekostnad
Tomtekjøp	0 %	0 %	40 %
Opparbeiding av uteareal utenom lekeapparater	25 %	2,5 %	40 %
Lekeapparater	25 %	10 %	20 %

Fordelingen er basert på at en del av barnehagene trolig er bygd på subsidierte tomter. Hvis ikke ville vi lagt en større andel av beløpet i kategorien tomtekjøp.

Tabell 6 viser momskompensasjon og investeringstilskudd som trekkes fra brutto investeringskostnad, mens Tabell 7 viser årlige investeringskostnader pr. plass etter denne justeringen.

Tabell 6 Mva-refusjon og investeringstilskudd i kr pr. plass, pr. år i perioden 2000-2011.

	Mva-refusjon bygg	Mva-refusjon tomt	Investeringstilskudd
2000	-	-	-
2001	-	-	-
2002	-	-	8 000
2003	-	-	17 531
2004	23 919	3 588	16 964
2005	28 499	4 275	17 585
2006	34 786	5 218	17 882
2007	41 526	6 229	18 385
2008	49 250	7 388	17 025
2009	54 259	8 139	18 182
2010	54 808	8 221	20 146
2011	60 290	9 043	20 580

Vi har ikke tall for nye private barnehageplasser fra perioden før 2000. Gjennomsnittlige kapitalkostnader i barnehagene etablert før 2000 tilsvarer nivået i 1994/1995, ifølge regnskapene til private barnehager. Bygge- og tomtekostnader pr. plass, ifølge Husbankens statistikk for 1994/1995 blir derfor lagt til grunn for alle barnehager fra denne perioden.

⁸ Se Lunder (2011) for diskusjon.

Tabell 7 Bygge- og tomtekostnader i kr pr. plass etter justering for momskompensasjon og investeringstilskudd, pr. år .

Årgang	Byggekostnad eks. mva. og etter investeringstilskudd	Tomtekostnad eks. mva. og etter investeringstilskudd	Sum anleggskostnader eks. mva. og etter investeringstilskudd
Før 2000	56 370	14 092	70 462
2000	87 134	21 783	108 917
2001	85 762	21 440	107 202
2002	87 747	23 937	111 684
2003	87 877	26 352	114 229
2004	83 694	27 556	111 250
2005	96 409	31 348	127 757
2006	121 263	38 265	159 528
2007	147 719	45 679	193 398
2008	179 975	54 175	234 150
2009	198 853	59 685	258 538
2010	199 085	60 289	259 374
2011	220 579	66 319	286 898

2.2.2 Beregning av kapitalkostnader

Kapitalkostnadene består av kapitalslit og kapitalavkastning. Kapitalslit måles ved avskrivninger, og for kommunale barnehagelokaler gjelder det at de skal avskrives lineært over 40 år. Utstyr og løst inventar avskrives over 10 år, mens tomter ikke skal avskrives. Disse prinsippene vil vi også bruke i vår beregning. Avskrivningsgrunnlaget er anskaffelseskostnadene til de investeringene som er gjort. Kapitalavkastning beregner vi ut i fra bokført egenkapital og fremmedkapital. Vi har ikke tilgang til de private barnehagenes balanseregnskap. Vi beregner derfor størrelsen på den bokførte kapitalen ut i fra anslaget på anskaffelseskostnadene og trekker fra avskrivninger for de årene som har gått siden anskaffelsen. Første steg i den videre beregningen blir således å beregne avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag fra investeringskostnadene i Tabell 7. Rentenivået er, som nevnt ovenfor, satt til 2,6 %.

I byggekostnadene vil det også ligge investeringer som skal avskrives over 10 år. Vi bruker samme anslag som tidligere år, nemlig at 6 % av byggekostnadene gjelder utstyr og løst inventar som skal avskrives over 10 år. Anslaget er beregnet på bakgrunn av tall fra Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008). Når disse investeringene er avskrevet, må vi også anta at det gjøres nye investeringer av samme type utstyr. Vi legger derfor til grunn at når vi kommer til 2011 vil en barnehage bygget i 2001 investere i utstyr og løst inventar til samme kostnad som nye barnehager i 2011. Avskrivningsgrunnlaget for denne kategorien blir dermed satt til samme nivå for 2001-barnehagene som for barnehager bygget i 2011. Tilsvarende får barnehagene fra 2000 tilskrevet investeringer i utstyr og løst inventar på samme nivå som nye barnehager i 2010. Dette påvirker naturligvis også rentgrunnlaget. Barnehagene bygget før 2000 antar vi at har investert i slikt utstyr tilsvarende 2007-kostnadene i gjennomsnitt.

Tabell 8 viser grunnlaget vi har for å beregne avskrivninger og renter slik de følger av dataene og beregningsprinsippene vi har gjennomgått ovenfor. Byggekostnadene og tomtekostnadene i Tabell 7 fordeles etter avskrivningsreglene. Rentegrunnlaget tilsvarer beregnet bokført kapital, dvs. anleggskostnadene minus avskrevet kapital. Tallene er fordelt på årganger.

Tabell 8 Avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag i kr pr. plass, pr. år.

År-gang	Avskrivningsgrunnlag 40 år	Avskrivningsgrunnlag 10 år	Ikke til avskrivning (tomtepris)	Rente- grunnlag
Før 2000	58 624	17 999	5 637	48 345
2000	90 619	24 003	8 713	96 015
2001	89 192	26 499	8 576	101 969
2002	92 057	10 052	9 575	81 924
2003	93 145	10 543	10 541	87 166
2004	89 695	10 533	11 023	88 181
2005	103 164	12 054	12 539	105 050
2006	129 293	14 929	15 306	135 902
2007	157 127	17 999	18 271	170 485
2008	190 847	21 634	21 670	213 347
2009	210 796	23 868	23 874	243 224
2010	211 255	24 003	24 115	251 692
2011	233 872	26 499	26 528	286 898

Med utgangspunkt i Tabell 8 kan vi beregne de gjennomsnittlige kapitalkostnadene for barnehager etter etableringsår. Tabell 9 viser beregnede kostnader for barnehager bygd i ulike år. Siste linje viser et vektet gjennomsnitt av kapitalkostnadene hvor vektene tilsvarer andelen av dagens antall plasser som er etablert det året. I 2011-kroner finner vi altså en gjennomsnittlig kapitalkostnad på 7 073 kroner. Dette er en reduksjon fra fjorårets beregning. Hadde rentenivået vært det samme som i fjor, ville vi i stedet hatt en økning på 4,3 %. Dette gjennomsnittet av renter og avskrivninger blir vårt utgangspunkt for kapitaltilskudd for 2013. Justert til 2013-kroner blir dette 7 518 kr.

Tabell 9 Beregnede kapitalkostnader pr. heltidsplass for barnehager av ulik alder, 2011-kroner, 2,6 % rente, pr. år.

	Andel plasser etablert	Avskrivninger	Renter	Kapitalkostnader
Før 2000	47,2 %	3 265	1 257	4 522
2000	1,0 %	4 666	2 496	7 162
2001	0,8 %	4 880	2 651	7 531
2002	4,0 %	3 307	2 130	5 437
2003	3,9 %	3 383	2 266	5 649
2004	5,8 %	3 296	2 293	5 589
2005	7,2 %	3 785	2 731	6 516
2006	6,7 %	4 725	3 533	8 258
2007	7,0 %	5 728	4 433	10 161
2008	4,6 %	6 935	5 547	12 482
2009	4,2 %	7 657	6 324	13 981
2010	4,1 %	7 682	6 544	14 226
2011	3,5 %	8 497	7 459	15 956
<i>Vektet gjennomsnitt alle år</i>	<i>100 %</i>	<i>4 329</i>	<i>2 744</i>	<i>7 073</i>

Dersom vi hadde basert oss på kommuneregnskapet, ville kapitalkostnadene utgjort 4 868 kr pr. plass i 2011 (se Tabell 3). Dette er betraktelig lavere enn beregnede kapitalkostnader på kr 7 073, som vi benytter som grunnlag for kapitaltilskudd til ikke-kommunale barnehager.

2.2.3 Variasjonsområdet for kapitalkostnader

Tabell 9 ovenfor viser at kapitalkostnadene varierer mye etter barnehagens alder, samtidig er det gjennomsnittskostnaden som er grunnlag for kapitaltilskudd til ikke-kommunale barnehager. Når tilskuddet er likt og kostnadene varierer, vil det være noen som blir overkompensert og andre som blir underkompensert i forhold til de reelle kostnadene. Barnehagene med de høyeste kapitalkostnadene vil ikke få dekket sine kostnader med en gjennomsnittssats. Etter hvert som de gjennomsnittlige kostnadene i sektoren øker, vil disse barnehagene oppleve at kapitaltilskuddet øker. Samtidig vil deres egne kapitalkostnader, representert ved avskrivningene og rentekostnadene, forbli konstante målt i løpende priser, eller reduseres dersom egenkapitalen bygges opp.

Nye barnehager vil også nyte godt av at gjennomsnittlige vedlikeholdskostnader inngår i det ordinære driftstilskuddet. Vedlikeholdskostnadene vil typisk være høyere for de eldre barnehagene, og dette bør kunne kompensere noe for skjevheten i kapitalkostnadene. Disse vedlikeholdskostnadene utgjør imidlertid mye mindre enn kapitalkostnadene for de nyeste barnehagene.

Hvis vi ser på gjennomsnittlige kapitalkostnader for barnehager bygd i 2011, jf. Tabell 9, ser vi at et kapitaltilskudd i 2013 på kr 7 518 ikke vil kunne dekke rentekostnadene på kr 8 497. Tilskuddet vil derimot være tilstrekkelig til å dekke rentene til barnehager fra 2008. Barnehagene fra 2005 får nok kapitaltilskudd til å dekke både rentekostnader og avskrivninger som summerer seg til 6 516 kr. Det har vært en formidabel vekst i investeringskostnadene pr. plass de siste årene, og

vi kan neppe forvente at de gjennomsnittlige kapitalkostnadene skal øke så mye at barnehagene fra 2011 på tilsvarende måte får dekket både renter og lineære avskrivninger allerede etter 8 år.

I hvilken grad barnehagene får dekket sine kapitalkostnader over tid, vil avhenge av utviklingen i kapitaltilskuddet og derfor utviklingen i gjennomsnittlige kapitalkostnader.

I kommuner som beregner kapitaltilskuddet selv på bakgrunn av egne kommunale barnehager, vil det også kunne være et problem dersom gjennomsnittsalderen på de kommunale barnehagene er svært ulik alderen på de ikke-kommunale barnehagene. Hvis de kommunale barnehagene er vesentlig eldre enn de ikke-kommunale, vil det kunne bli et for lavt tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene i kommunen.

2.3 Kostnadsutvikling 2007-2011

Tabell 10 viser kostnadsutviklingen i kommunale barnehager fra 2007 til 2011 pr. heltidsplass (store barn). I 2011 var kostnadene til ordinær drift kr 109 642, mens kostnadene i 2007 var på kr 93 624 pr. plass. Dette tilsier en kostnadsøkning på 16,9 %. Personalkostnadene på barnehagefunksjonene 201 og 221 har økt med 22,2 % i samme periode, mens kostnadene til særskilt tilrettelegging har økt med 8 %.

Vi viser også utviklingen i reelle kostnader, basert på den kommunale deflatoren hentet fra TBUs rapport fra 2012.⁹ På denne måten kan vi vise utviklingen i kostnadene utover den generelle kostnadsveksten. Fra 2007 til 2011 har det ikke vært noen reell kostnadsvekst til ordinær drift i de kommunale barnehagene, men en nedgang på 1,6 %, samtidig som personalkostnadene økte med 2,9 %. Fra 2010 til 2011 var kostnadsreduksjon på 2,0 %, samtidig som personalkostnadene økte med 0,4 %.

Særskilt tilrettelegging har en reell reduksjon på hele 9 % i perioden fra 2007 til 2011.

⁹ Se vedlegg 5 i TBUs rapport, april 2012. Deflator 2008: 6,4 %, 2009: 3,9 %, 2010: 3,4 % og 2011: 3,9 %.

Tabell 10 Kostnadsutvikling pr. heltidsplass fra 2007 til 2011 i kommunale barnehager. Kilde: KOSTRA.

	Antall kommuner	Personal-kostnader F 201 og 221	Ordinær drift ¹⁰	Særskilt tilrettelegging ¹⁰
Kostnader 2007 (kr)	427	80 227	93 624	10 442
Kostnader 2008 (kr)	423	87 757	102 989	11 150
Kostnader 2009 (kr)	425	90 061	105 052	11 067
Kostnader 2010 (kr)	426	93 955	107 659	11 041
Kostnader 2011 (kr)	420	98 052	109 642	11 280
Endring i %:				
Nominell 2007-2008		9,4 %	9,8 %	6,8 %
Nominell 2008-2009		2,6 %	2,0 %	-0,7 %
Nominell 2009-2010		4,3 %	2,5 %	-0,2 %
Nominell 2010-2011		4,4 %	1,8 %	2,2 %
Nominell 2007-2011		22,2 %	16,9 %	8,0 %
Reell endring				
Reell endring 07-08		2,8 %	3,2 %	0,4 %
Reell endring 08-09		-1,2 %	-1,8 %	-4,5 %
Reell endring 09-10		0,9 %	-0,9 %	-3,5 %
Reell endring 10-11		0,4 %	-2,0 %	-1,7 %
Reell endring 07-11		2,9 %	-1,6 %	-9,0 %

2.4 Sammenligning mot tidligere års analyser

Vi har i år gjort en del endringer i utvalg og beregningsmetode i forhold til tidligere års kostnadsberegninger. Dette er beskrevet nærmere under kap. 1.3 Metode. Det kan være interessant å se nærmere på hvilke effekter disse endringene har. Nedenfor vil vi beskrive nærmere effekten av følgende fire endringer:

- ◆ Utvalget
Årets utvalg tar utgangspunkt i hele populasjonen, mens tidligere års beregninger har tatt utgangspunkt i regnskapsførte kostnader i 50 bestemte kommuner/bydeler.¹¹
- ◆ Forholdstall
I årets beregninger har vi benyttet forholdstallet 1,8 for fordeling av kostnader mellom små og store barn. Tidligere år har barn 0-2 år blitt vektet med 2, barn 3 år med 1,5 og barn 4-6 år med 1.
- ◆ Indirekte kostnader eller administrasjonspåslag

¹⁰ Sum kostnader inkl. administrasjon, men eks. kapital-kostnader.

¹¹ 46 kommuner og 4 bydeler i Oslo og Bergen.

I år har vi benyttet et administrasjonspåslag på 4 % for å ta hensyn til indirekte kostnader som ikke er ført på barnehagefunksjonene. Tidligere har indirekte kostnader blitt beregnet gjennom nettoutgiftene i kommunens fellesadministrasjon hvor barnehagens andel av disse har blitt anslått som barnehagens andel av totale lønnsutgifter.

- ◆ **Korrigeringer for premiefond og barnehagemyndighet**
Det er ikke korrigert for premiefond eller barnehagemyndighet ved tidligere års beregninger av kostnader i kommunale barnehager.

I beregningene nedenfor har vi isolert effekten av de enkelte endringene. Dette innebærer at vi ved beregning av effekt av utvalg og forholdstall, tar utgangspunkt i tidligere års definisjon av kostnadene.

Vi har ikke beregnet kostnadene i 2011 for det begrensede utvalget som er blitt benyttet tidligere år. Vi må derfor sammenligne kostnadene for 2010 beregnet etter de nye prinsippene med de kostnadene som ble beregnet i fjor, jfr. TF-notat nr. 50/2011. I 2010 får vi 426 kommuner med i utvalget når vi tar utgangspunkt i hele populasjonen. For å isolere effekten av utvalgsendringen gjør vi først beregningene basert på samme forutsetninger som i fjorårets rapport, og endrer bare utvalget. Tabell 11 viser hvordan vi beregner kostnadene ved utgangspunkt i tidligere års beregningsmetode.

Tabell 11 Direkte og indirekte kostnader til drift av kommunale barnehager i 2010, gamle forutsetninger og beregningsmetode. N=426.

(1000 kr)	Ordinær drift (F 201 og 221)	Særskilt tilrette- legging (F 211)	Sum kostnader
Korrigererte brutto driftsutgifter	19 294 450	1 916 552	21 211 002
- Ikke-økonomisk stønad til ikke-kommunale barnehager	-31 916	-54 249	-86 165
- Åpne barnehager	-66 018	0	-66 018
Sum direkte kostnader ved drift	19 196 516	1 862 303	21 058 819
Brutto lønnskostnader i barnehagene	16 384 058	1 832 732	18 216 790
Brutto lønnskostnader i hele kommunen	175 750 289	175 750 289	175 750 289
Andel barnehage, %	9,3 %	1,0 %	10,4 %
Netto driftsutg. funksjoner 120, 121, 130	16 617 191	16 617 191	16 617 191
Påslag for indirekte kostnader	1 549 113	173 285	1 722 398
Sum direkte og indirekte kostnader	20 745 629	2 035 588	22 781 217
Indirekte kostnader som andel av sum kostnader	7,5 %	8,5 %	7,6 %

I Tabell 12 viser vi konsekvensene av å utvide utvalget. De to siste kolonnene i tabellen viser hva gjennomsnittskostnaden i 2010 hadde blitt dersom kostnadsberegning var basert på 426 kommuner. Kostnader til særskilt tilrettelegging ville blitt noe lavere enn ved bruk av begrenset utvalg. Gjennomsnittskostnadene til ordinær drift ville imidlertid blitt høyere. For barn i aldersgruppen

4-6 år ville kostnadene for 2010 vært kr 4 069 eller ca. 4 % høyere pr. plass. Det gamle utvalget på 50 kommuner hadde dermed noe lavere gjennomsnittskostnader enn landet totalt.

Tabell 12 Sammenligning av fjorårets utvalg mot årets utvalg, basert på 2010-regnskap. Kommunale barnehager.

	Begrenset utvalg N=50		Hele populasjonen N=426	
	Ordinær drift	Særskilt tilrettelegging	Ordinær drift	Særskilt tilrettelegging
Sum kostnader (1000 kr)	3 002 226	316 446	20 745 629	2 035 588
Korrigerte oppholdstimer	64 552 869		428 703 692	
Kostnader i kr pr. korr. oppholdstime	46,51	4,90	48,39	4,75
Omregnet kostnader ekskl. særskilt tilrettelegging i kr pr. heldagsplass:				
For barn 0–2 år	200 915	21 177	209 051	20 512
For barn 3 år	150 686	15 883	156 789	15 384
For barn 4–6 år	100 457	10 589	104 526	10 256

Totale kostnader vil være det samme, selv om vi endrer forholdstall mellom små og store barn. I tidligere års beregninger er en større andel av kostnadene blitt tilegnet de minste barna, ved at disse er vektet høyere enn de er i årets beregning. I år er barn 0-2 år vektet med 1,8 mot 2 tidligere. 3 åringene er nå vektet sammen med 4-6 åringene, mens de tidligere hadde en vekt på 1,5.

Tabell 13 viser at nytt forholdstall medfører en økning i kostnadene fordelt til store barn med kr 14 387 pr. heltidsplass, mens kostnadene fordelt til barn 3 år er redusert med kr 37 903 pr. heltidsplass. Beregnet kostnad pr. barn 0-2 år øker med kr 5 092. Selv om de minste barna vektet lavere, får de en høyere andel av kostnadene fordi 3-åringene får en enda større reduksjon.

Tabell 13 Sammenligning av gamle forholdstall med nye forholdstall store og små barn, basert på 2011-regnskap. Kommunale regnskaper.

	Gamle forholdstall (1,5 og 2)	Nytt forholdstall (1,8)
Kostnader, ordinær drift (1000 kr)	20 745 629	20 745 629
Korrigerte oppholdstimer	428 703 692	376 663 318
Kostnader i kr pr. korr. oppholdstime, ordinær drift	48,39	55,08
Omregnet kostnader ekskl. særskilt tilrettelegging i kr pr. heltidsplass:		
For barn 0–2 år	209 051	214 141
For barn 3 år	156 789	118 967
For barn 4–6 år	104 526	118 967

Det er videre gjort endringer i behandling av indirekte kostnader, kapitalkostnader og enkelte andre regnskapsposter. Effektene av disse endringene er oppsummert i Tabell 14. Vi tar utgangspunkt i kostnader pr. korrigert oppholdstime på kr 55,08, slik denne fremgår i Tabell 13, og viser effekten av de ulike endringene pr. oppholdstime.

Overgangen fra indirekte kostnader til administrasjonspåslag må sees i sammenheng med innføring av kapitaltilskuddet siden de indirekte kostnadene også var tenkt å dekke rentekostnader. Totalt utgjør de endringene som er vist i Tabell 14 en reduksjon kr 1,72 pr. korrigert oppholdstime, eller kr 3 715 pr. heltidsplass store barn.

Tabell 14 Effekt av øvrige endringer i kostnadsberegning.

	Kr	Kr pr. oppholdstime
Kostnader, ordinær drift (1000 kr)	20 745 629	55,08
- Bruk av premiefond	-45 572	-0,12
- Fratrukk av utgifter til barnehagemyndighet	-344 626	-0,91
- Indirekte kostnader	-1 549 113	-4,11
- Regnskapsførte kapitalkostnader	-754 759	-2,00
+ Administrasjonspåslag	722 062	1,92
+ Beregnet kapitalkostnad 3,52 pr. korrigert oppholdstime (2010)	1 325 855	3,52
Sum kostnader	20 099 476	53,36
Korrigerede oppholdstimer	376 663 318	
Kostnader inkl. kapital pr. korr. oppholdstime, ordinær drift		53,36
Kostnader ekskl. kapital pr. korr. oppholdstime, ordinær drift		49,84

2.5 Oppsummering

Vi beregner kostnadene i de kommunale barnehagene på bakgrunn av regnskapstall fra KOSTRA. I alt inngår 420 kommuner i beregning av gjennomsnittskostnadene. De ni kommunene som ikke er med i beregningen er utelatt enten fordi de ikke har levert regnskap til KOSTRA eller fordi de ikke har kommunale barnehager.

Vi kommer frem til at de direkte kostnadene til ordinær drift av kommunale barnehagene utgjør kr 110 293 pr. storbarnsplass. Dette er en økning på 2,3 % fra 2010. Kostnader til drift, eks. kapitalkostnader og inkludert administrasjon utgjør kr 109 642. Det er dette kostnadstallet som brukes som grunnlag for beregning av nasjonal tilskuddssats i kap. 5. Inkluderer vi også regnskapsført kapital blir kostnaden kr. 114 510 pr. storbarnsplass, eller en økning på 2,3 % fra 2010.

Tabell 15 Oppsummering av kostnader kommunale barnehager i 2011. N=420.

	Kr pr. korri- gert opp- holdstime (1,8)	Kr pr. plass (store barn)
Ordinær drift (funksjon 201 og 221)		
Sum direkte kostnader	51,06	110 293
Kapitalkostnader	-2,25	-4 868
Sum direkte kostnader ved drift	48,81	105 425
Administrasjonspåslag	1,95	4 217
Sum kostnader inkl. adm.	50,76	109 642
Sum kostnader inkl. kapital og adm.	53,01	114 510
Særskilt tilrettelegging (funksjon 211)		
Sum kostnader inkl. adm.	5,22	11 280
Sum kostnader inkl. kapital og adm.	5,24	11 324

De regnskapsførte kapitalkostnadene (avskrivninger og husleie) utgjør kr 4 868 pr heltidsplass. Kapitalkostnadene i de kommunale regnskapene er mangelfulle, og vi gjør derfor en alternativ beregning for å komme frem til et anslag på kapitalkostnadene. Dette anslaget baserer seg på investeringsdata fra Husbanken. De beregnede kapitalkostnader er på kr 7 073 pr. heltidsplass, som er betydelig over de regnskapsførte kapitalkostnadene i kommuneregnskapet. Det er gjennomsnittlige kapitalkostnader beregnet på grunnlag av data fra Husbanken som er grunnlag for de nasjonale tilskuddssatsene.

3. Ikke-kommunale barnehager

Kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene beregnes på grunnlag av årsmelding og årsregnskap fra de ikke-kommunale barnehagene. På bakgrunn av kostnadsberegningene i dette kapitlet vil vi i neste kapittel sammenligne kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene med kostnadene i de kommunale barnehagene.

3.1 Kartlegging av kostnader

Vi baserer kartlegging av kostnader i ikke-kommunale barnehager på alle ikke-kommunale barnehager i landet. Tidligere år har kostnadsanalysene vært begrenset til et utvalg av ikke-kommunale barnehager fra 50 kommuner. I fjor utgjorde disse barnehagene totalt 387 ordinære barnehager og 150 familiebarnehager. Endringen i utvalget er beskrevet nærmere i metodekapitlet, og effekten på beregnede kostnader vises i avsnitt 3.3.

Kostnadstallene er hentet fra regnskapene til de ikke-kommunale barnehagene slik de er rapportert til SSB. Regnskapene til de ikke-kommunale barnehagene skal i prinsippet inkludere alle kostnader ved drift av barnehagen, også indirekte kostnader. Vi behøver derfor ikke gjøre de samme korrigeringene her som vi måtte gjøre for de kommunale barnehagene.

3.1.1 Datagrunnlag

Tabell 16 viser hvordan vi har fastsatt utvalget for ikke-kommunale barnehager i 2011. Det er registrert 3 489 ikke-kommunale barnehager i 2011. Av disse er det 97 barnehager som det ikke er registrert regnskap for. Vi har også fjernet en del andre barnehager fra utvalget, slik som åpne barnehager og barnehager som er etablert i løpet av året. Det endelige utvalget i 2011 er fordelt på 2 278 ordinære barnehager og 694 familiebarnehager. I 2010 er tilsvarende tall 2 241 og 705. Totalt er utvalget noe høyere i 2011 enn i 2010. Dette skyldes først og fremst at flere barnehager har levert regnskap i 2011.

Tabell 16 Fastsetting av utvalg for analyse av kostnader i 2011, ikke-kommunale barnehager. Kilde: SSB.

Utvalgskriterium	Frafall	Antall barnehager	Ordinære	Familie
Totalt antall ikke-kommunale i årsmelding 2011		3 489		
Totalt antall ikke-kommunale i regnskap 2011	-97	3 392		
Uten åpne, kombinert åpen/ordinær	-98	3 294		
Uten kombinert familie/ordinær	-18	3 276	2 483	793
Uten barnehager etablert i året	-95	3 181	2 414	767
Uten barnehager som ikke har levert årsmelding i 2010	-91	3 090	2 350	740
Uten barnehager med mer enn 50 % differanse i oppholdstimer fra 2010 til 2011	-105	2 985	2 291	694
Uten ordinære barnehager med mindre enn 200 000 kr personalkostnader pr. årsverk	-13	2 972	2 278	694

Vi deler kostnadene for ikke-kommunale barnehager opp i flere kostnadselement. Nedenfor definerer vi disse kostnadselementene med henvisning til de ulike postene i årsregnskap for ikke-kommunale barnehager.

Sum driftskostnader utgjør post 4005 til 7897:

- ◆ Personalkostnader (5000-5950)
utgjør lønn og sosiale utgifter, inkl. pensjon, fratrukket refusjoner fra folketrygden
- ◆ Avskrivninger og husleie (6000+6300)
er sammenlignbar med kostnader ført på art 190 og 590 i kommunale regnskaper.
- ◆ Andre driftskostnader (4005-4995, 6100-6200, 6395-7897)
utgjør resten av kostnadene, som for eksempel inventar, kontorkostnader og forsikringer.

Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital utgjør også:

- ◆ Netto finanskostnader (8060-8287 og 0411-0412)
som består av rente inntekter og -kostnader, valutagevinst, tap/gevinst ved realisasjon av aksjer og lignende.
- ◆ Utbytte
Som tilleggsopplysning til resultatregnskapet skal det fylles inn hvor stort beløp som er utbetalt i utbytte til eierne av barnehagen. Vi ser på utbytte som godtgjørelse for eiers arbeidsinnsats og/eller kapitalinnsats, og inkluderer derfor utbytte som en kostnad i beregningene.
- ◆ Støtte fra eieren, andre og kommunen.
Som supplerende opplysninger oppgis også støtte til driften spesifisert på støtte fra eieren, fra andre og fra kommunen. Dette er støtte som ikke er ført i regnskapet, som for eksempel lav eller gratis husleie fra kommunen eller gratis administrative tjenester fra barnehagens eier. I noen tilfeller er det både tatt ut utbytte og oppgitt støtte fra eier. I disse tilfellene har vi redusert støtte fra eier tilsvarende utbyttetets størrelse. Vi ser med andre ord utbytte som betaling for de tjenestene som er oppgitt under støtte til driften.
- ◆ Særskilt tilrettelegging
Til slutt trekker vi fra utgifter relatert til særskilt tilrettelegging. Dette for å komme frem til kostnader for ordinær drift som er sammenlignbar med funksjon 201 og 221 i kommunale barnehager. Beløpet på linjen for særskilt tilrettelegging er også hentet fra supplerende opplysninger fra den enkelte barnehage, hvor hver barnehage oppgir beløpet på ekstra kostnader knyttet til integrering av barn med særlige behov. Denne linjen er sammenlignbar med funksjon 211 i kommunale regnskaper. Denne posten er trolig sterkt underrapportert, da inntektsposten som viser tilskudd til samme formål er betraktelig høyere.

3.1.2 Beregning av kostnader

Tabell 17 viser sammensetningen av kostnader i ikke-kommunale barnehager i 2011. Personalkostnader er den største kostnadsposten, både i ordinære barnehager og i familiebarnehager. Vi ser imidlertid at en betraktelig større andel går til personalkostnader i ordinære barnehager enn i familiebarnehager. Her må vi korrigere for utbytteposten i familiebarnehager for å få et fullstendig bilde av personalkostnadene i disse barnehagene. En stor del av familiebarnehagene er enkeltpersonforetak, hvor eieren selv arbeider i barnehagen. I disse tilfellene fremkommer godtgjørelse for eiers arbeidsinnsats som utbytte, og ikke som personalkostnad. Tar vi hensyn til dette blir det bare ett prosentpoeng forskjell i personalkostnadene mellom familiebarnehager og ordinære barneha-

ger. Totalt er andelen av kostnadene som går til personal i 2011 75,4 %, mot 75,0 % i 2010. Andelen til andre driftskostnader er redusert, fra 15,1 % i 2010 til 14,8 % i 2011.

Netto finanskostnader utgjør 1,3 % av totale kostnader i ordinære barnehager, men bare 0,1 % i familiebarnehager. I 2010 var tilsvarende tall 1,3 % og 0,2 %.

Andelen som går til særskilt tilrettelegging, dvs. til barn med særlige behov, er vesentlig høyere i ordinære barnehager enn i familiebarnehager. Vi er usikre på om dette skyldes reelle forskjeller, da rapporteringen på dette området ser ut til å være mangelfull. Det er imidlertid ikke usannsynlig at det er en høyere andel barn med særlige behov i ordinære barnehager enn i familiebarnehager.

Tabell 17 Kostnader til drift av ikke-kommunale barnehager, tall i tusen. Kilde: SSB.

	Ordinære barnehager (n=2278)	Familie- barnehager (n=694)	Totalt (n=2972)
Personalkostnader	11 669 089	446 939	12 116 027
Avskrivinger/husleie	941 684	49 919	991 603
Andre driftskostnader	2 244 195	129 039	2 373 234
Sum driftskostnader	14 854 967	625 897	15 480 864
Netto finanskostnader	193 879	849	194 727
Utbytte	117 754	148 414	266 167
Støtte fra eieren	10 656	3 306	13 962
Støtte fra andre	3 724	1 105	4828,286
Støtte fra kommunen	100 125	2 193	102 317
Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging	15 281 104	781 763	16 062 867
- Kostnader særskilt tilrettelegging	202 692	2 198	204 890
Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital	15 078 413	779 564	15 857 977
Personalkostnader	76,4 %	57,2 %	75,4 %
Avskrivinger/husleie	6,2 %	6,4 %	6,2 %
Andre driftskostnader	14,7 %	16,5 %	14,8 %
Sum driftskostnader	97,2 %	80,1 %	96,4 %
Netto finanskostnader	1,3 %	0,1 %	1,2 %
Utbytte inkl. overført årsresultat	0,8 %	19,0 %	1,7 %
Støtte fra eieren	0,1 %	0,4 %	0,1 %
Støtte fra andre	0,0 %	0,1 %	0,0 %
Støtte fra kommunen	0,7 %	0,3 %	0,6 %
Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging	100,0 %	100,0 %	100,0 %
- Kostnader særskilt tilrettelegging	1,3 %	0,3 %	1,3 %
Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital	98,7 %	99,7 %	98,7 %

Neste steg er å kombinere kostnadene med oppholdstimene i de barnehagene kostnadene stammer fra.

Tabell 18 viser kostnader til ordinær drift i ikke-kommunale barnehager i 2011, fordelt pr. plass store og små barn. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift inkl. kapital i ordinære barnehager er kr 107 628 pr. storbarnsplass og kr 193 732 pr. småbarnsplass. I 2010 var kostnadene pr. storbarnsplass kr 104 843, dvs. en økning på 2,7 % fra 2010 til 2011.

Kostnadene i familiebarnehagene er noe lavere, kr 128 997 til ordinær drift inkl. kapital pr. storbarnsplass og kr 161 248 pr. småbarnsplass. I 2010 var tilsvarende tall for en storbarnsplass kr 121 022, dvs. en økning i kostnadene på 6,6 % fra 2010 til 2011.

Tabell 18 Kostnader til ordinær drift og særskilt tilrettelegging av ikke-kommunale barnehager i 2011, pr. plass fordelt på store og små barn.

Tall i kroner	Ordinære barnehager		Familiebarnehager	
	pr. plass store barn (1,0)	pr. plass små barn (1,8)	pr. plass store barn (1,0)	pr. plass små barn (1,25)
Personalkostnader	83 293	149 927	73 957	92 446
Avskrivinger/husleie	6 722	12 100	8 260	10 325
Andre driftskostnader	16 019	28 834	21 353	26 691
Sum driftskostnader	106 033	190 861	103 569	129 463
- Kostnader særskilt tilrettelegging	1 447	2 605	364	455
Sum kostnader ordinær drift	104 586	188 257	103 206	129 008
Netto finans, utbytte og støtte	3 042	5 476	25 792	32 240
Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital	107 628	193 732	128 997	161 248
Sum kostnader inkl. kapital og særskilt tilrettelegging	109 075	196 337	129 362	161 703
Antall korrigerte oppholdstimer		302 611 019		13 053 437

Oppholdstimen som legges til grunn er et vektet gjennomsnitt av rapporterte barn pr. 15.12.10 og 15.12.11, slik vi har beskrevet i metodekapitlet. Det er 302 611 019 (95,9 %) korrigerte oppholdstimer i ikke-kommunale barnehager, mens det er 13 053 437 (4,1 %) i ikke-kommunale familiebarnehager. I 2010 var tilsvarende tall 95,6 % og 4,4 %. Korrigerte oppholdstimer er imidlertid vektet høyere i ordinære barnehager (1,8 for små barn), enn i familiebarnehager (1,25 for små barn).

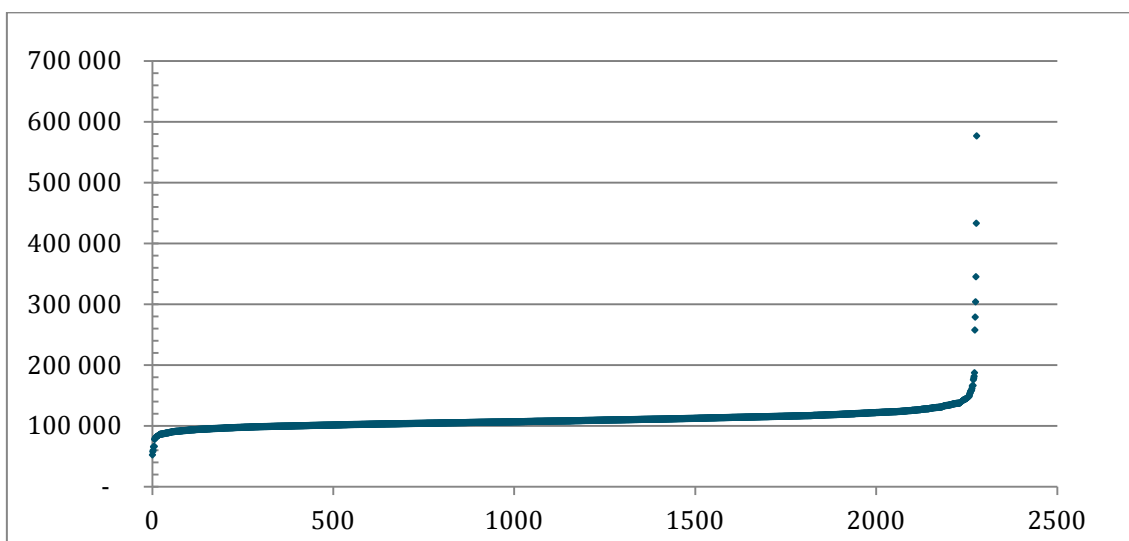
3.1.3 Variasjonsområde for kostnadene

2 972 barnehager er med i beregningene av kostnader i ikke-kommunale barnehager. Når vi gjør de samme beregningene for enkeltbarnehager finner vi at kostnadene varierer svært mye.

Figur 3 viser hvordan kostnadene pr. plass i ordinære barnehager fordeler seg mellom de 2 278 ikke-kommunale ordinære barnehagene som er med i utvalget. Barnehagene er rangert etter kostnadsnivå, og sortert etter stigende kostnadsnivå fra venstre til høyre i figuren. Kostnadsstørrelsen som vises her er inkludert alle kostnader, dvs. også kapitalkostnader og særskilt tilrettelegging. Den billigste barnehagen rapporterer om kostnader som tilsier kr 52 348 pr. plass, mens den dyrest rapporterer om kr 576 779 pr. plass, dvs. over 10 ganger så dyr pr. plass. Det er 6 barnehager som ligger over kr 200 000 pr. plass.

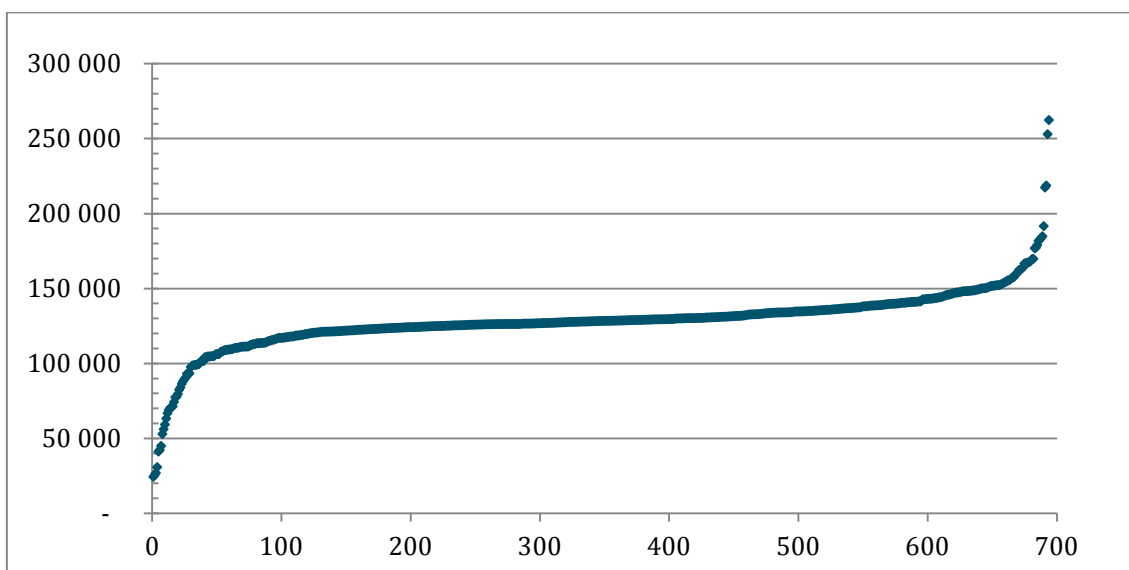
Gjennomsnittet er på kr 109 075 pr. plass. Det kan synes åpenbart at spesielt de barnehagene med høyest kostnader har rapportert feil, enten kostnader eller antall oppholdstimer. En test på om gjennomsnittsverdien er sterkt påvirket av ekstremverdier, er å sammenligne med medianverdien.

Medianverdien er den satsen til den midterste barnehagen, når barnehagene er rangert fra lavest til høyeste sats. Medianen blir kr 108 111, som ikke avviker så alt for mye fra gjennomsnittsverdien på kr 109 075 pr. heltidsplass.



Figur 3 Variasjonsområdet for kostnader i kr pr. heltidsplass (store barn) i ordinære ikke-kommunale barnehager i 2011. N=2 278.

I Figur 4 viser vi variasjonen i kostnader for ikke-kommunale familiebarnehager, på samme måte som vi viste for ordinære barnehager i Figur 3. Den billigste familiebarnehagen rapporterer om totale kostnader på kr 24 335 pr. plass, mens tilsvarende tall for den dyreste familiebarnehagen er kr 262 404. Også her har den familiebarnehagen som rapporterer om høyest kostnader pr. plass over 10 ganger så høye kostnader som den rimeligste familiebarnehagen. Det er lite sannsynlig at denne store forskjellen reflekterer faktiske kostnadsforskjeller mellom barnehagene. Gjennomsnittskostnaden pr. plass er på kr 129 362. Medianen er på kr 128 340 og gjennomsnittet ser derfor ikke ut til å være for sterkt påvirket av ekstremverdier.



Figur 4 Variasjonsområdet for kostnader i kr pr. heltidsplass (store barn) i ikke-kommunale familiebarnehager i 2011. N=694.

3.2 Kostnadsutvikling 2007-2011

Tabell 19 viser utviklingen i kostnader i ordinære ikke-kommunale barnehager fra 2007 til 2011. Økningen i nominelle kroner pr. plass fra 2007 til 2011 har vært på 21,3 %. Det er imidlertid like interessant å se på kostnadsveksten ut over den generelle kostnadsveksten. For å vise utvikling i reelle kostnader bruker vi den kommunale deflatoren hentet fra TBUs rapport fra 2012.¹² De siste fem årene frem til 2011 har kostnadene til ordinære ikke-kommunale barnehager økt med 2,2 %, utover ordinær kostnadsvekst. Det er andre kostnader enn personalkostnader som har økt mest i perioden. Vi ser imidlertid en kostnadsreduksjon det siste året når vi korrigerer for deflatoren på 3,9 %. Det er spesielt andre kostnader som er redusert det siste året, men også personalkostnadene er redusert i reelle kroner. For enkeltpersonforetak er utbytte her definert som personalkostnad, siden utbytte utgjør godtgjørelse for arbeidsinnsats fra eier. 5 % av ordinære ikke-kommunale barnehager var i 2011 enkeltpersonforetak.

Tabell 19 Kostnadsutvikling¹³ pr. heltidsplass fra 2007 til 2011 i ordinære ikke-kommunale barnehager. Kilde: SSB.

	Antall barnehager	Personalkostnader (A)	Andre kostnader (B)	Særskilt tilrettelegging (C)	Ordinær drift A+B-C
Kostnader 2007 (kr)	1 967	69 551	20 377	1 222	88 705
Kostnader 2008 (kr)	2 080	74 483	22 243	1 005	95 722
Kostnader 2009 (kr)	2 171	77 875	24 146	1 209	100 811
Kostnader 2010 (kr)	2 241	80 843	25 185	1 186	104 843
Kostnader 2011 (kr)	2 278	83 590	25 485	1 447	107 628
Endring i %:					
Nominell 2007-2008		7,1 %	9,2 %	-17,8 %	7,9 %
Nominell 2008-2009		4,6 %	8,6 %	20,4 %	5,3 %
Nominell 2009-2010		3,8 %	4,3 %	-1,9 %	4,0 %
Nominell 2010-2011		3,4 %	1,2 %	22,0 %	2,7 %
Nominell 2007-2011		20,2 %	25,1 %	18,4 %	21,3 %
Reell 2007-2008		0,7 %	2,6 %	-22,7 %	1,4 %
Reell 2008-2009		0,6 %	4,5 %	15,8 %	1,4 %
Reell 2009-2010		0,4 %	0,9 %	-5,1 %	0,6 %
Reell 2010-2011		-0,5 %	-2,6 %	17,4 %	-1,2 %
Reell 2007-2011		1,2 %	5,3 %	-0,3 %	2,2 %

Familiebarnehagene har hatt en reell økning i kostnadene fra 2010 til 2011, på 2,6 %. For enkeltpersonforetak er utbytte her definert som personalkostnad, siden utbytte utgjør godtgjørelse for arbeidsinnsats fra eier. 71 % av familiebarnehagene var i 2011 enkeltpersonforetak.

¹² Se vedlegg 5 i TBUs rapport, april 2012.

¹³ Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital.

Tabell 20 viser kostnadsutviklingen i familiebarnehager fra 2007 til 2011. Økningen i nominelle kroner fra 2007 til 2011 har vært på 27 %. Dette er noe høyere enn for ordinære ikke-kommunale barnehager. I reelle kostnader har familiebarnehagene hatt en kostnadsøkning på 7 % de fem siste årene frem til 2011. Personalkostnader har hatt en økning på 7,8 %, mens andre kostnader har økt med 4,7 %, utover ordinær kostnadsvekst, i samme periode. Familiebarnehagene har hatt en reell økning i kostnadene fra 2010 til 2011, på 2,6 %. For enkeltpersonforetak er utbytte her definert som personalkostnad, siden utbytte utgjør godtgjørelse for arbeidsinnsats fra eier. 71% av familiebarnehagene var i 2011 enkeltpersonforetak.

Tabell 20 Kostnadsutvikling pr. heltidsplass fra 2007 til 2011 i ikke-kommunale familiebarnehager. Kilde: SSB.

	Antall barnehager	Personal- kostnader (A)	Andre kostnader (B)	Særskilt til- rettelegging (C)	Ordinær drift A+B-C
Kostnader 2007 (kr)	783	74 741	27 065	265	101 542
Kostnader 2008 (kr)	760	79 605	28 470	143	107 932
Kostnader 2009 (kr)	755	85 927	30 069	188	115 808
Kostnader 2010 (kr)	705	89 952	31 303	232	121 022
Kostnader 2011 (kr)	694	95 719	33 642	364	128 997
Endring i %:					
Nominell 2007-2008		6,5 %	5,2 %	-45,8 %	6,3 %
Nominell 2008-2009		7,9 %	5,6 %	31,5 %	7,3 %
Nominell 2009-2010		4,7 %	4,1 %	22,9 %	4,5 %
Nominell 2010-2011		6,4 %	7,5 %	57,0 %	6,6 %
Nominell 2007-2011		28,1 %	24,3 %	37,4 %	27,0 %
Reell					
Reell 2007-2008		0,1 %	-1,1 %	-49,1 %	-0,1 %
Reell 2008-2009		3,9 %	1,7 %	26,5 %	3,3 %
Reell 2009-2010		1,2 %	0,7 %	18,9 %	1,1 %
Reell 2010-2011		2,4 %	3,4 %	51,1 %	2,6 %
Reell 2007-2011		7,8 %	4,7 %	15,7 %	7,0 %

3.3 Sammenligning mot tidligere års analyser

Vi har i år gjort en del endringer i utvalg og beregningsmetode, i forhold til tidligere års kostnadsberegninger. Dette er beskrevet nærmere under kap. 1.3 Metode. Vi ser her nærmere på hvilke effekter disse endringene har. Nedenfor vil vi beskrive effekten av følgende to endringer:

- ◆ Utvalget
Årets utvalg tar utgangspunkt i hele populasjonen, mens tidligere års beregninger har tatt utgangspunkt i ikke-kommunale barnehager i 50 bestemte kommuner/bydeler.
- ◆ Forholdstall
I årets beregninger har vi benyttet forholdstallet 1,8 for fordeling av kostnader mellom små og store barn. I familiebarnehager har vi benyttet forholdstallet 1,25. Tidligere år har barn 0-2

år blitt vektet med 2, 3 år med 1,5 og 4-6 år med 1. Den samme vektingen er benyttet for familiebarnehager.

Årets kostnadsberegninger tar utgangspunkt i hele populasjonen, og ikke et utvalg som tidligere år. Tidligere år har beregningene tatt utgangspunkt i de ikke-kommunale barnehagene i 50 kommuner. I 2010-beregningene var 537 ikke-kommunale barnehager inkludert i utvalget, i 2011-beregningene er 2 972 barnehager inkludert i utvalget. Det er liten tvil om at kostnadstallene blir minst like korrekte når vi tar utgangspunkt i hele populasjonen, og ikke bare deler av den. Men hvor stor effekt hadde tidligere års utvalgsskjevhet? Vi har ikke gjort tilsvarende beregninger i 2011 med bare deler av barnehagene, vi må derfor ta utgangspunkt i 2010-tallene for å kunne si noe om effekten av endringer i utvalget. Dersom vi i 2010 tar utgangspunkt i hele populasjonen vil 2 946 barnehager være med i utvalget, fordelt på 2 241 ordinære barnehager og 705 familiebarnehager.

Tabell 21 Fastsetting av utvalg for analyse av kostnader i 2010 på grunnlag av hele populasjonen, ikke-kommunale barnehager. Kilde: SSB.

Utvalgskriterium	Frafall	Antall barnehager	Ordinære	Familie
Totalt antall ikke-kommunale i årsmelding 2010		3 557		
Totalt antall ikke-kommunale i regnskap for 2010	-244	3 313		
Uten åpne / kombinert åpen/ordinær	-109	3 204		
Uten kombinert familie/ordinær	-18	3 186	2 393	793
Uten barnehager etablert i året	-36	3 150	2 367	783
Uten barnehager som av andre grunner ikke er oppført med årsmelding i år 2009	-91	3 059	2 315	744
Uten barnehager med mer enn 50 % differanse i oppholdstimer fra 2009 til 2010	-108	2 951	2 246	705
Uten ordinære barnehager med mindre enn 200 000 kr personalkostnader per årsverk	-5	2 946	2 241	705

I analysen i 2010 var utvalget 537 barnehager totalt, fordelt på 387 ordinære og 150 familiebarnehager.

Tabell 22 viser gjennomsnittskostnader til drift av ikke-kommunale barnehager i 2010, basert på fjorårets begrensede utvalg og årets utvalg. Kostnader til ordinær drift av ordinære barnehager er noe lavere ved bruk av årets utvalg i forhold til bruk av det begrensede utvalget. Kostnadsforskjellen er liten, og utgjør kr 0,04 pr. korrigerte oppholdstime eller kr 97 pr. storbarnsplass. For familiebarnehager utgjør utvalgseffekten kr 1,39 pr. korrigerte oppholdstime eller 2 878 pr. storbarnsplass.

Tabell 22 Sammenligning av fjorårets utvalg med årets utvalg, basert på 2010-regnskap. Ikke-kommunale barnehager.

	Fjorårets utvalg		Årets utvalg	
	Ordinære N=387	Familie N=150	Ordinære N=2241	Familie N=705
Sum kostnader (mill. kr)	2 259	172	14 217	744
Kostnader, særskilt tilrettelegging (1000 kr)	24 981	565	159 034	1 421
Korrigerte oppholdstimer (1000 kr)	52 324	4 464	329 628	20 072

Kostnader i kr pr. korr. oppholdstime, ordinær drift	42,70	38,32	42,65	36,99
Kostnader i kr pr. korr. oppholdstime, særskilt tilrettelegging	0,48	0,13	0,48	0,07
Sum kostnader i kr pr. korr. oppholdstime	43,17	38,45	43,13	37,06
Omregnet kostnader ekskl. særskilt tilrettelegging i kr pr. heldagsplass:				
For barn 0–2 år	184 443	165 552	184 248	159 797
For barn 3 år	138 332	124 164	138 186	119 848
For barn 4–6 år	92 221	82 776	92 124	79 898

For å beregne konsekvensen av forholdstall benytter vi samme utvalg som vi har gjort i kostnadsberegningen for øvrig, men vi endrer forholdstallene mellom store og små barn, både for ordinære barnehager og for familiebarnehager. Vi viser denne beregningen i Tabell 23. I tidligere beregninger er barn 0-2 år vektet med 2, barn 3 år vektet med 1,5, mens barn 4-6 år er vektet med 1. Samme vekting er benyttet for ordinære barnehager og familiebarnehager. I årets beregninger benytter vi forholdstallet 1,8 for forholdet mellom små barn (0-2 år) og store barn (3-6 år). For familiebarnehager er tilsvarende forholdstall 1,25.

Konsekvensen av nye forholdstall er en økning i kostnader pr. korrigeret oppholdstime med 6,11 for ordinære barnehager og 20,4 for familiebarnehager. Samlede kostnader er naturligvis uendret, så det er fordeling mellom de ulike aldersgruppene som blir endret. For ordinære barnehager betyr dette at kostnaden pr. plass blir noe høyere for de minste barna, vesentlig redusert for barn 3 år og økt med kr 13 029 pr. storbarnsplass. For familiebarnehager øker kostnaden pr. storbarnsplass betraktelig, med kr 43 948.

Tabell 23 Sammenligning av gamle forholdstall med nye forholdstall store og små barn, basert på 2011-regnskap. Ikke-kommunale barnehager.

	Gamle forholdstall		Nye forholdstall	
	Ordinære (1,5 og 2)	Familie (1,5 og 2)	Ordinære (1,8)	Familie (1,25)
Sum kostnader (mill. kr)	15 281	782	15 281	782
Kostnader, særskilt tilrettelegging (1000 kr)	202 692	2 198	202 692	2 198
Korrigererte oppholdstimer (1000 kr)	344 289	19 799	302 611	13 053
Kostnader i kr pr. korr. oppholdstime, ordinær drift	43,80	39,37	49,83	59,72
Kostnader i kr pr. korr. oppholdstime, særskilt tilrettelegging	0,59	0,11	0,67	0,17
Sum kostnader i kr pr. korr. oppholdstime	44,38	39,49	50,50	59,89
Omregnet kostnader eks. særskilt tilrettelegging i kr pr. heltidsplass:				
For barn 0–2 år	189 198	170 099	193 730	161 247
For barn 3 år	141 899	127 574	107 628	128 997
For barn 4–6 år	94 599	85 049	107 628	128 997

3.4 Oppsummering

Kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene beregnes på grunnlag av årsmelding og årsregnskap rapportert til BASIL¹⁴ fra barnehagene. 2 972 ordinære ikke-kommunale barnehager inngår i gjennomsnittsberegningene, mens 694 familiebarnehager inngår. Totalt er det 3 489 ikke-kommunale barnehager i 2011. Dette innebærer at 517 barnehager ikke inngår i våre beregninger. Det er ulike årsaker til at vi utelater barnehager fra beregningene, slik som manglende levering av regnskap, kombinerte barnehager, nyetablerte barnehager og barnehager med store endringer i barnetall i løpet av året.

Tabell 24 viser gjennomsnittskostnader til drift i ikke-kommunale barnehager i 2011, fordelt pr. plass store og små barn. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift inkl. kapital i ordinære barnehager utgjør kr 107 628 pr. storbarnsplass og kr 193 732 pr. småbarnsplass. I 2010 var kostnadene pr. storbarnsplass kr 104 843, dvs. en økning på 2,7 % fra 2010 til 2011.

Kostnadene i familiebarnehagene er noe lavere, kr 128 997 til ordinær drift inkl. kapital pr. storbarnsplass og kr 161 248 pr. småbarnsplass. I 2010 var tilsvarende tall for en storbarnsplass kr 121 022, eller en økning i kostnadene på 6,6 % fra 2010 til 2011.

Korrigerer vi for den generelle kostnadsutviklingen fra 2010 til 2011 ser vi i realiteten en nedgang på 1,2 % i de ordinære ikke-kommunale barnehagene. Familiebarnehagene har hatt en reell økning i kostnadene fra 2010 til 2011 på 2,6 %.

Tabell 24 Oppsummering av kostnadene i ikke-kommunale barnehager i 2011. N=2 972.

Tall i kroner	Ordinære barnehager		Familiebarnehager	
	pr. plass store barn (1,0)	pr. plass små barn (1,8)	pr. plass store barn (1,0)	pr. plass små barn (1,25)
Personalkostnader	83 293	149 927	73 957	92 446
Avskrivinger/husleie	6 722	12 100	8 260	10 325
Andre driftskostnader	16 019	28 834	21 353	26 691
Sum driftskostnader	106 033	190 861	103 569	129 463
- Kostnader særskilt tilrettelegging	1 447	2 605	364	455
Sum kostnader ordinær drift	104 586	188 257	103 206	129 008
Netto finans, utbytte og støtte	3 042	5 476	25 792	32 240
Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital	107 628	193 732	128 997	161 248
Sum kostnader inkl. kapital og særskilt tilrettelegging	109 075	196 337	129 362	161 703

¹⁴ BASIL er forkortelse for Barnehage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning.

4. Sammenstilling og analyse av kostnadsforskjeller

I de to foregående kapitlene har vi beregnet kostnadene i de ulike barnehagetype-
ne. I dette kapitlet vil vi sammenligne kostnadene mellom kommunale og ikke-
kommunale barnehager, og mellom ordinære barnehager og familiebarnehager.
Vi vil også se på hva barnehagesektoren totalt sett koster og hvordan denne er fi-
nansiert.

4.1 Sammenstilling av kostnadene mellom barnehagetyper

Tabell 25 viser kostnader pr. heltidsplass i 2011 for ordinære kommunale barnehager, ikke-
kommunale barnehager og ikke-kommunale familiebarnehager. Tallene i tabellen er hentet fra
Tabell 3 i kapitlet om kommunale barnehager og Tabell 18 i kapitlet om ikke-kommunale barne-
hager.

Familiebarnehagene har høyest kostnader pr. heltidsplass for store barn av de tre barnehagetype-
ne. Dette har sammenheng med hvordan kostnadene fordeles mellom små og store barn. Vi ser at
kostnadene til små barn er atskillig lavere i familiebarnehager. Det er vanskelig å sammenligne
kostnadene pr. plass mellom familiebarnehager og ordinære barnehager så lenge kostnadene for-
deles etter ulike forholdstall. Vi vil derfor se på kostnader pr. korrigert oppholdstime med 1,8 som
forholdstall i de etterfølgende tabellene og figurene.

Kostnadene til kommunale barnehager er en god del høyere enn kostnadene til ikke-kommunale
ordinære barnehager. Dette til tross for at kapitalkostnadene er mangelfulle i de kommunale regn-
skapene. Forskjellen ville blitt enda støtter dersom vi hadde lagt til grunn beregnede kapitalkost-
nader på kr 7 073.¹⁵ Beregnet kapitalkostnad bygger på forutsetningen om at det koster det sam-
me å bygge en kommunal barnehage som en ikke-kommunal barnehage.

Kostnader til særskilt tilrettelegging er betraktelig høyere i kommunale enn i ikke-kommunale
barnehager. Dette samsvarer godt med analyser fra tidligere år. Det er grunn til å mistenke at
kostnader til særskilt tilrettelegging er underrapportert i de ikke-kommunale barnehagene. Kost-
nader som er knyttet til særskilt tilrettelegging skal spesifiseres i en egen del av regnskapsskjemaet
til de ikke-kommunale barnehagene, men denne rapporteringen er ikke av praktisk betydning for
barnehagene. Vi ser av regnskapet for 2010 at det rapporterte beløpet i gjennomsnitt utgjør kun
37 % av de regnskapsførte tilskuddene til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne og tiltak ret-
tet mot minoritetsspråklige barn. Barnehagene har ingen insentiver til å legge arbeid i å rapportere
dette korrekt. Dersom kostnader til særskilt tilrettelegging er underrapportert, vil kostnader til
ordinær drift være tilsvarende overvurdert. Legger vi dette til grunn skulle kostnadene til ordinær
drift vært enda lavere i ikke-kommunale barnehager, og forskjellen fra kommunale barnehager
ville økt ytterligere.

¹⁵ Som vi benytter som grunnlag for kapitaltilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Basert på de svakhetene i tallmateriale som vi her har omtalt er det kanskje mest interessant å sammenligne kostnader til ordinær drift, før kapitalkostnader og finansposter, mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Kostnadene til ordinær drift er om lag 12 % høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager. Deler av støtten fra andre skulle nok sannsynligvis vært tillagt kostnader til ordinær drift i ikke-kommunale barnehager. Dersom vi legger til hele posten støtte fra eier, andre og kommunen på kostnader til ordinær drift i ikke-kommunale barnehager, blir kostnadene til ordinær drift 11 % høyere i kommunale enn i ikke-kommunale barnehager. Denne feilmarginen påvirker med andre ord i liten grad det overordnede bildet av at kostnadene er høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager.

Tabell 25 Kostnader i kr pr. heltidsplass i 2011 etter type barnehage.

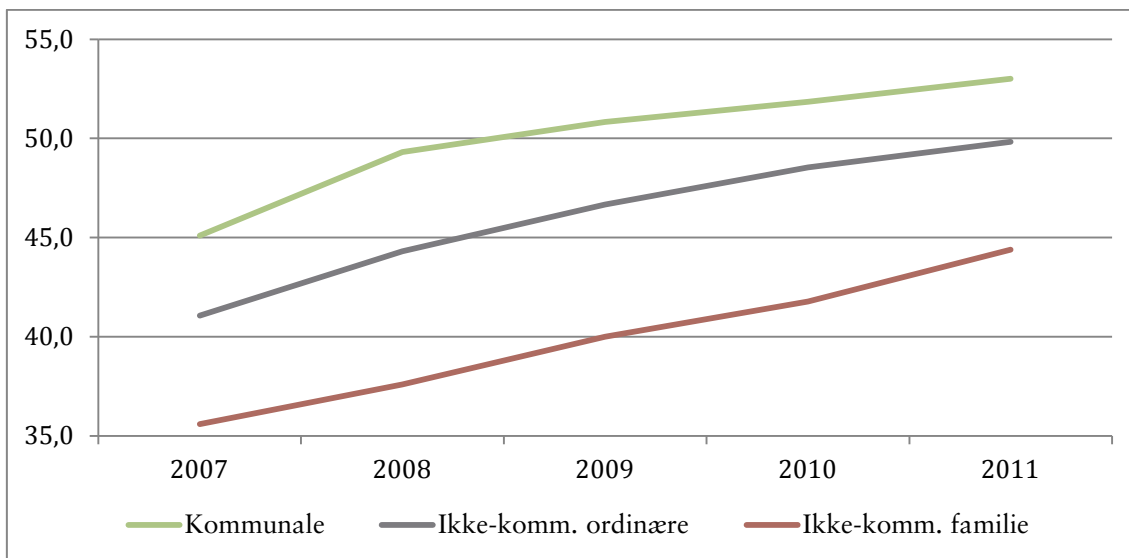
	Kommunale	Ikke-kommunale barnehager	
	Ordinære	Ordinære	Familie
Ordinær drift	109 642	97 865	118 163 ¹⁶
Avskrivinger og husleie	4 868	6 722	8 260
Netto finans, støtte og utbytte	-	3 041	2 575
Særskilt tilrettelegging	11 324	1 447	364
Sum kostnader store barn	125 834	109 075	129 362
Sum kostnader små barn	226 501	196 335	161 703

I Figur 5 viser vi utviklingen over tid i kostnader, ekskl. særskilt tilrettelegging, fordelt på de tre barnehagetyperne. Vi viser kostnader i kr pr. korrigert oppholdstime, slik at vi kan sammenligne familiebarnehagene med de ordinære barnehagene.

De kommunale barnehagene er, som vi allerede har vist, klart dyrere enn de ikke-kommunale barnehagene, samtidig ligger kostnadene til familiebarnehager betraktelig under kostnadene i ordinære barnehager. Vi ser imidlertid tydelig at kostnadene i de tre typene barnehager beveger seg mot hverandre. I 2007 hadde ikke-kommunale barnehager 9 % lavere kostnader enn kommunale, mens forskjellen i 2011 er på 6 %. De kommunale barnehagene har hatt en svakere kostnadsvekst enn de ikke-kommunale de tre siste årene.

Familiebarnehagene hadde i 2007 13,5 % lavere kostnader enn ordinære ikke-kommunale ordinære barnehagene, redusert til 11 % i 2011. Familiebarnehagene har hatt en kostnadsvekst i nominelle kroner på hele 25 % i den aktuelle perioden, mens tilsvarende tall for de ordinære ikke-kommunale barnehagene er 21 %. De kommunale barnehagene har hatt en kostnadsvekst pr. korrigerte oppholdstimer på 18 % i perioden. Familiebarnehagene har også hatt sterkest vekst fra 2010 til 2011. Familiebarnehagene har fått bedre økonomiske vilkår de siste årene, og det er naturlig at dette gjenspeiler seg i utviklingen i kostnadene til barnehagene.

¹⁶ Utbytte er her regnet som lønn.



Figur 5 Kostnader (eks. særskilt tilrettelegging) i kr pr. korrigert oppholdstime, 2007-2011.

Figur 5 viser kostnadsutviklingen i nominelle kroner. De siste årene har kostnadsutviklingen i kommunale barnehager flatet ut, og i 2011 er kostnadsutviklingen i de kommunale barnehagene svakere enn den kommunale deflatoren. Dette innebærer at de kommunale barnehagene har hatt en reell nedgang i kostnader fra 2010 til 2011. Dette er nærmere omtalt i kap. 2.3.

4.2 Analyse av kostnadsforskjeller

Vi har vist at kommunale ordinære barnehager er dyrere enn ordinære ikke-kommunale barnehager, og at familiebarnehager er billigere i drift enn ordinære barnehager. Vi skal nå se nærmere på hva som kan forklare disse forskjellene.

Tabell 26 viser en del egenskaper ved barnehagene som kan være med på å forklare kostnadsforskjellene mellom kommunale, ordinære ikke-kommunale barnehager og ikke-kommunale familiebarnehager. For å kunne sammenligne familiebarnehager med ordinære barnehager viser vi kostnader pr. korrigert oppholdstime øverst i tabellen.

Personalkostnadene utgjør en vesentlig andel av kostnadene i barnehager. I kommunale barnehager utgjør personalkostnadene 85,3 % av totale kostnader, mens tilsvarende tall for ikke-kommunale ordinære barnehager er 76,6 %. Personalkostnadene består av en mengdedel, bemanning i forhold til antall barn, og en kostnadsdel, personalkostnad per årsverk. Antall plasser pr. årsverk og personalkostnader pr. årsverk kan i stor grad forklare kostnadsforskjellene mellom barnehagene. Antall korrigerede oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet sier noe om bemanningstettheten i barnehagen. De kommunale barnehagene har færrest oppholdstimer pr. årsverk, mens familiebarnehagene har noe flere oppholdstimer pr. årsverk enn de ordinære ikke-kommunale barnehagene. De kommunale barnehagene har med andre ord bedre bemanning, også når vi ser bort fra personal som er knyttet til barn med særlige behov.

Videre ser vi at personalkostnadene pr. årsverk er vesentlig høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager. Personalkostnadene er høyere i ikke-kommunale ordinære barnehager enn i familiebarnehager. En stor del av disse forskjellene skyldes pensjonskostnader. Ser vi bort fra pensjonskostnader er personalkostnadene pr. årsverk 10 % høyere i kommunale barne-

hager enn i ikke-kommunale ordinære, og 9 % høyere i ikke-kommunale ordinære enn i familiebarnehager.

Pensjonskostnadene i kommunene er høye, men er trolig ikke så mye høyere enn de ikke-kommunale som Tabell 26 viser. For ikke-kommunale barnehager vil trolig en del av pensjonskostnadene skjule seg i posten annen personalkostnad.¹⁷ Samtidig er pensjonskostnadene i de kommunale barnehagene unøyaktige tall, basert på en fordelingsnøkkel av pensjonskostnader for alle kommunalt ansatte.

Tabell 26 Faktorer som kan ha betydning for kostnadsvariasjoner mellom barnehagene, 2011-tall.

	Kommunale	Ikke-kommunale	
		Ordinære	Familie
Kostnader i kr pr. korrigerert oppholdstime			
Ordinær drift ¹⁸	53,01	49,83	44,39
Særskilt tilrettelegging	5,24	0,67	0,13
Sum	58,26	50,50	44,52
Personalinnsats			
Korr. oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet ¹⁹	11 354	12 012	12 057
Kostnadsforhold - personal			
Personalkostnader i kr pr. årsverk ²⁰	506 891	426 706	378 166
– av dette pensjonskost. pr. årsverk ²¹	60 074	20 890	5 924
Personalkostnader – del av sum kostnader	85,3 %	76,6 %	75,1 %
Sammensetning av tilbud og barnegruppe			
Andel funksjonshemmede barn	6,5 %	4,4 %	1,1 %
Andel minoritetsspråklige barn	13,4 %	6,8 %	5,4 %
Andel barn med behov for særskilt språkstimulering	5,2 %	1,9 %	0,6 %
Andel oppholdstimer, barn 0–2 år	34,2 %	36,1 %	74,5 %
Andel barn med oppholdstid under 33 t/uke	8,3 %	6,6 %	10,7 %
Barnehagestørrelse			
Oppholdstimer små barn	34 915	37 237	11 808
Oppholdstimer store barn	67 214	65 815	4 049
Gjennomsnittlig korr. oppholdstimer pr. barnehage ²²	130 061	132 841	25 303

¹⁷ Andre personalkostnader er betraktelig høyere i de ikke-kommunale barnehagene som ikke har oppgitt pensjonskostnad, enn i de som har oppgitt pensjonskostnad.

¹⁸ Inkl. regnskapsført kapital og administrasjonskostnader.

¹⁹ For å komme frem til oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet har vi bare inkludert styrere, pedagogiske ledere og ordinære assistenter. Andre personalressurser som for eksempel to-språklige assistenter er utelatt. Dette samsvarer med Statistisk sentralbyrås definisjon av årsverk til basisvirksomhet. I årene etter 2007 er rapporteringen av styrerassistenter slått sammen med ordinære styrerårsverk.

²⁰ For barnehager som er enkeltpersonforetak er utbytte inkludert i personalkostnadene. Dette gjelder i hovedsak familiebarnehagene.

²¹ Gjennomsnittet i de ikke-kommunale barnehagene som har registrert kostnader til pensjon.

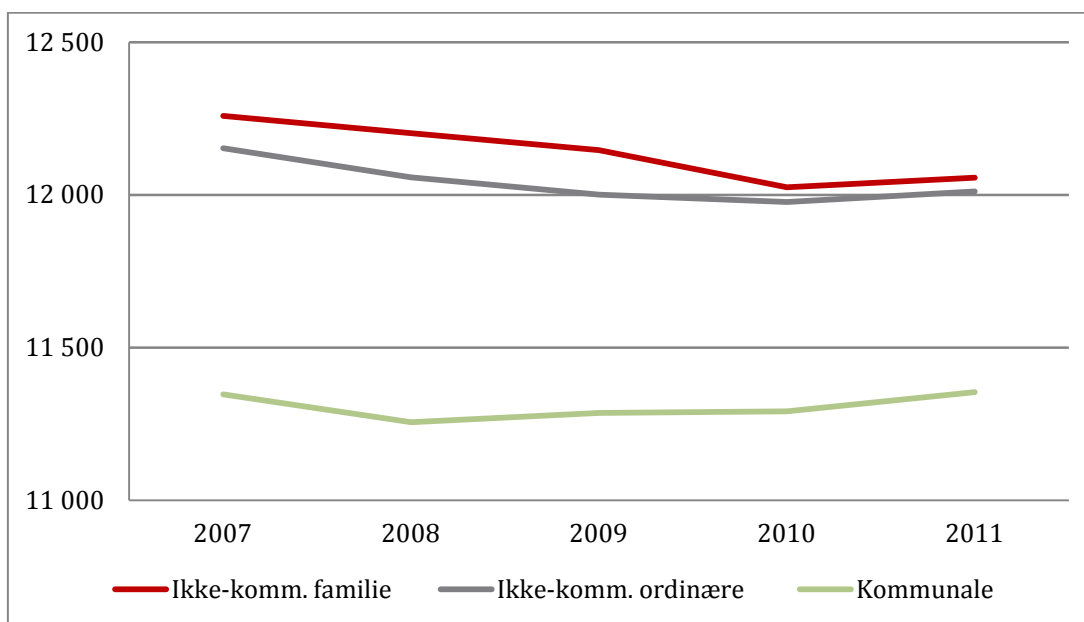
Ser vi på sammensetning av tilbud og barnegruppe, har de kommunale barnehagene høyest andel barn med særskilt tilrettelegging, mens andelen er lavest i de ikke-kommunale familiebarnehagene.

Familiebarnehagene har høyest andel små barn av de tre barnehagetyperne, mens de kommunale barnehagene har en noe lavere andel små barn enn de ikke-kommunale ordinære barnehagene. Familiebarnehagene har også flest deltidsplasser, mens de kommunale barnehagene har flere deltidsplasser enn de ikke-kommunale ordinære barnehagene.

Gjennomsnittlig antall oppholdstimer pr. barnehage er ganske likt om vi sammenligner kommunale og ikke-kommunale barnehager, men de ikke-kommunale ligger noe høyere på grunn av flere småbarnsplasser.

4.2.1 Utviklingen i faktorene som påvirker kostnadene

Figur 6 viser utviklingen i korrigerte oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet, fordelt på de ulike barnehagetyperne. Vi ser at antall korrigerte oppholdstimer pr. årsverk for de tre barnehagetyperne beveger seg mot hverandre, spesielt gjelder dette for de ikke-kommunale barnehagene. Endringer i personalinnsatsen kan både skyldes kvalitetsendringer og effektivitetsforbedringer. Det er naturlig å tolke reduksjon i antall oppholdstimer pr. årsverk som en kvalitetsforbedring. De kommunale barnehagene har klart bedre bemanning enn de ikke-kommunale barnehagene, men har en økning i korrigerte oppholdstimer pr. årsverk fra 2009 til 2011. Antall korrigerte oppholdstimer pr. årsverk er imidlertid lavere i 2011, enn i 2007.

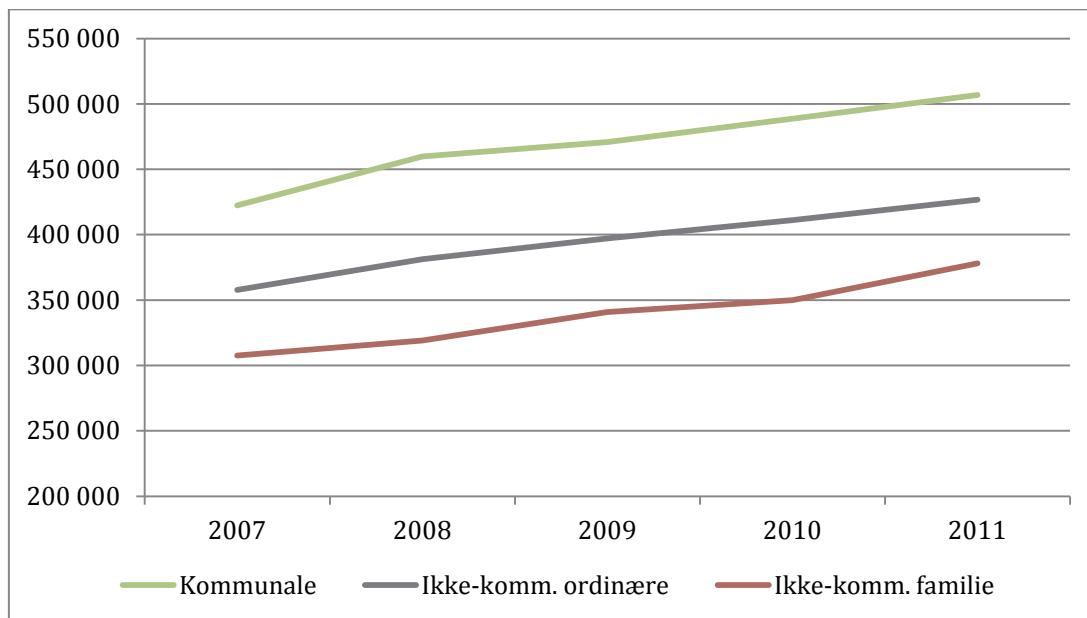


Figur 6 Korrigerte oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet, årene 2007-2011.

Den andre delen av personalkostnaden består av personalkostnader pr. årsverk. Figur 7 viser utviklingen fra 2007 til 2011 i personalkostnader pr. årsverk. I kommunale barnehager har perso-

²² Vi bruker her forholdstall 1,8 i alle barnehagene, også familiebarnehagene, for sammenligningens skyld.

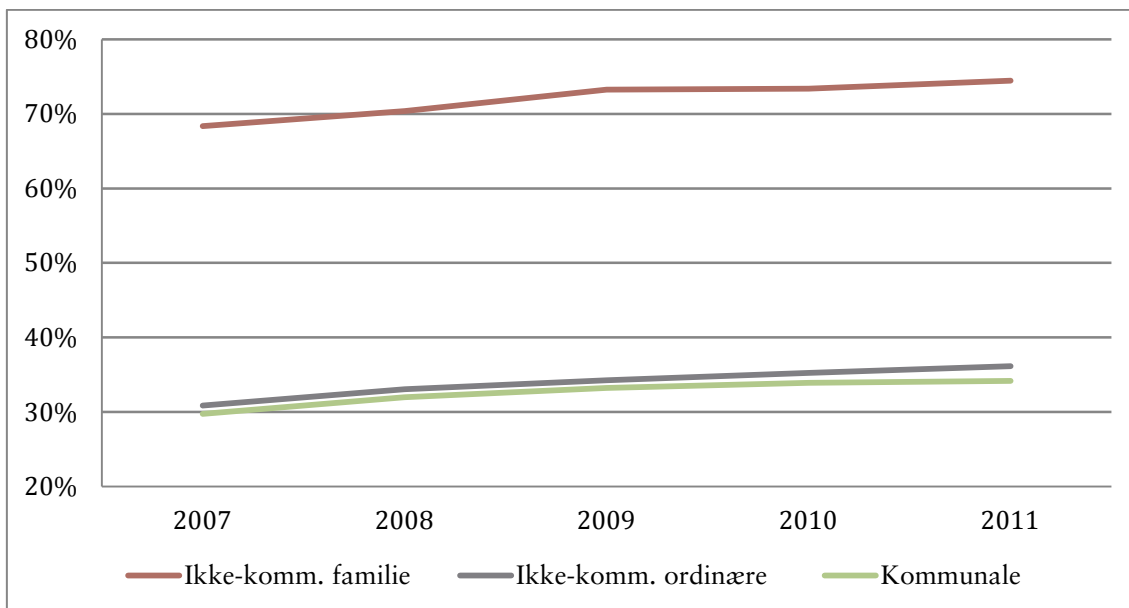
nalkostnadene økt med 20 % i perioden 2007 til 2011, i familiebarnehagene har personalkostnadene økt med 23 %, mens de ordinære ikke-kommunale har hatt en økning i personalkostnadene på 19 % i perioden, alle målt pr. årsverk. Dette medfører at forskjellene er tilnærmet konstante, i motsetning til de totale kostnadene som nærmer seg hverandre (jf. Figur 5).



Figur 7 Personalkostnader i kr pr. årsverk, årene 2007-2011.

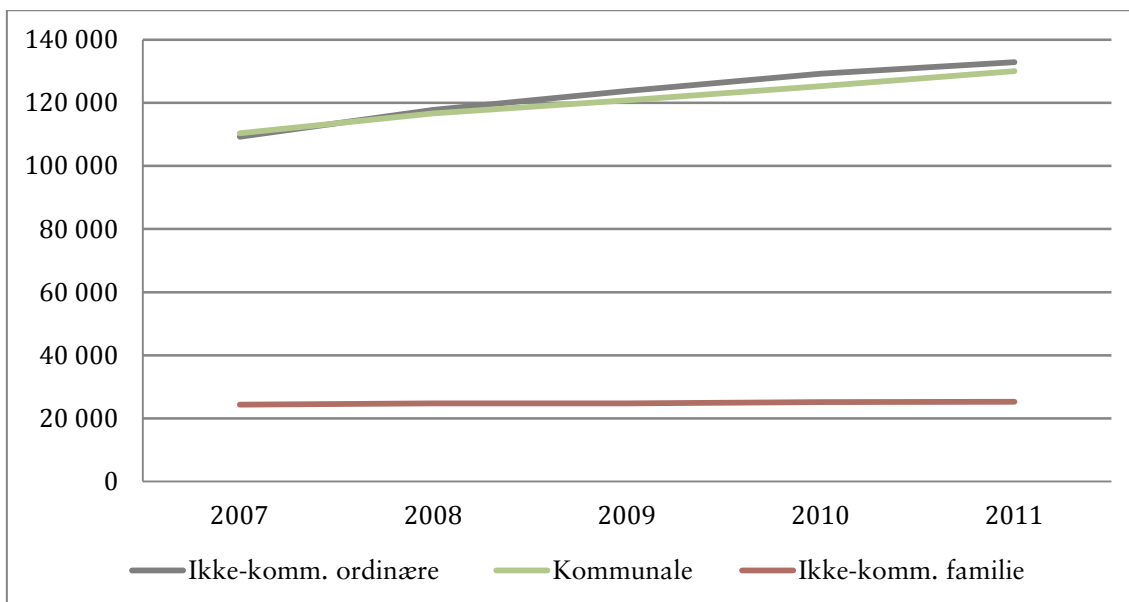
Sammensetning av tilbud og barnegruppe kan også påvirke kostnadsbildet i barnehagene. Vi skal se nærmere på utviklingen i andel småbarnsplasser og barnehagestørrelse. Figur 8 viser utviklingen i andelen småbarn i de tre ulike barnehagetyperne. Familiebarnehagene har den klart høyeste andelen små barn, 75 % av totale oppholdstimer i 2011. Det er stadig færre store barn i familiebarnehagene.

De ikke-kommunale ordinære og de kommunale barnehagene har omtrent lik andel småbarn, selv om de ikke-kommunale har en noe høyere andel i hele perioden. Det har vært en økning i andel småbarn i alle de tre barnehagetyperne i hele perioden.



Figur 8 Andel oppholdstimer, barn 0-2 år, årene 2007-2011.

Figur 9 viser utviklingen i størrelsen på barnehagene fra 2007 til 2011. Det har vært en ganske jevn økning i barnehagestørrelsen for ordinære barnehager. Barnehagestørrelsen for de ikke-kommunale barnehagene har økt med 22 % i perioden, mens størrelsen på de kommunale har økt med 18 %. For familiebarnehagene ser det ut som om mer enn halvparten av barnehagene har dobbel gruppe, og det har ikke vært noen synlig endring i dette i den perioden vi studerer.



Figur 9 Gjennomsnittlige tall på korrigerte oppholdstimer pr. barnehage, forholdstall 1.8, årene 2007-2011.

4.2.2 Regresjonsanalyser av variasjoner mellom barnehager

I de foregående avsnittene har vi presentert en del statistikk som beskriver barnehagesektoren, og de ulike barnehagetyperne. Utvalget vi beskriver inneholder stor variasjon og vi ønsker nå å se nærmere på den variasjonen som finnes innenfor de ulike barnehagetyperne. Vi analyserer først kommunale barnehager, før vi ser nærmere på de ikke-kommunale ordinære barnehagene.

Vi begrenser oss til å studere effekten av kjennetegn ved barnehager og kommuner på kostnader pr. korrigert oppholdstime i henholdsvis kommunale barnehager og ordinære private barnehager²³, samt inntekter og overskudd pr. korrigert oppholdstime i private barnehager. Vi deler også kostnadene opp i personalkostnader og andre kostnader. Statlige og fylkeskommunale barnehager, private familiebarnehager og åpne barnehager er ikke analysert. Kostnadene i kommunale barnehager omfatter ikke kapitalkostnader fordi vi anser disse tallene som for dårlige. For de private barnehagene lar vi regnskapsførte kapitalkostnader inngå og vi følger også definisjonen ellers i rapporten slik at utbytte er regnet som en personalkostnad i enkeltpersonforetak og som «andre kostnad» i øvrige barnehager. Samtidig inngår utbytte i overskuddet til private barnehager som vi analyserer i Modell 8 i Tabell 29. Alle kostnader omfatter særskilt tilrettelegging.

Gjennom regresjonsmodeller kan vi få frem den gjennomsnittlige samvariasjonen mellom en forklaringsvariabel og kostnadsnivået for gitt verdi på alle andre variabler. Det betyr for eksempel at i en modell hvor vi kontrollerer både for barnehagestørrelse og barnehagens alder kan vi måle kostnadseffekten av barnehagens alder for en barnehage av gjennomsnittlig størrelse. Vi trenger da ikke ta forbehold om at nye barnehager gjerne er større enn gamle barnehager og at kostnadseffekten av alder kan være påvirket av dette. Det er likevel slik at ikke alle forhold er målbare, så resultatene må tolkes ut fra øvrig kjennskap til barnehagesektoren.

Som ellers i rapporten er tallene for kommunale barnehager aggregert til kommunenivå, og ikke vist pr. kommunale barnehage. Dette kan medføre at en del av variasjonen viskes, slik at noen sammenhenger blir mindre klare enn om vi hadde hatt tall for hver enkelt barnehage.

Vi presenterer resultatene i tre tabeller. Tabell 27 viser analyser for kommunale barnehager, Tabell 28 viser resultater for kostnader i private barnehager og Tabell 29 viser resultater for inntekter og overskudd i private barnehager. Kolonne 1 i Tabell 27 og Tabell 28 viser hvordan de ulike faktorene påvirker totale kostnader, mens de to neste kolonnene er splittet i personalkostnader og andre kostnader.

For hver variabel i modellen er det oppgitt to tall. Det øverste tallet er parameterverdien og viser hvor mye kostnadene endres ved en endring i forklaringsvariabelen. For eksempel ser vi fra Modell 1 i Tabell 27 at en deltids plass koster 14 kroner mer pr. oppholdstime enn en heltidsplass. Tallet som står i parentes under parameterverdien er t-verdien.²⁴ Dette tallet sier noe om usikkerheten i anslaget. Et høyt positivt/negativt tall betyr at vi ganske sikkert måler en reell positiv/negativ effekt. Et tall nærmere null betyr at estimatet er usikkert og at det godt kan være at den reelle effekten er null eller har motsatt fortegn.

²³ Ikke-kommunale barnehager utenom statlige og fylkeskommunale barnehager.

²⁴ T-verdiene i analysen av kommunale barnehager er basert på standardavvik som er robuste for heteroskedastisitet. Analysen er videre en vektet regresjon med antall korrigerte oppholdstimer i de kommunale barnehagene som vekt, også dette for å ta hensyn til at variasjonen ikke er konstant når tallene er aggregert til kommunenivå. T-verdiene i analysen av private barnehager er basert på robuste standardavvik som er gruppert (clustered) på kommunenivå. Også i disse analysene er korrigerte oppholdstimer brukt som vekt i en vektet regresjon.

For å lette lesingen av resultatene setter vi stjerner bak parameterestimaterne som angir hvor sikre anslagene er. Tre stjerner betyr at det er mindre enn 1 % sannsynlighet for at den reelle effekten er null eller har motsatt fortegn. Dette er altså ganske klare resultater. To stjerner angir mindre enn 5 % sannsynlighet og én stjerne angir mindre enn 10 % sannsynlighet. Resultater med én eller flere stjerner vil vi omtale som signifikante.

Tabell 27 *Kostnader i kr i kommunale barnehager.*

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
	Totale kostnader (eks. kapital) pr. korr. oppholdstime	Personalkostnader pr. korr. oppholdstime	Andre kostnader pr. korr. oppholdstime
Andel småbarnsplasser	-17,9746 (-1,62)	-15,67876 (-0,97)	-2,29586 (-0,26)
Andel deltidsplasser	14,2684*** (3,62)	14,46257*** (3,77)	-0,19416 (-0,09)
Andel barn med nedsatt funksjonsevne	16,4973 (1,29)	9,84752 (0,61)	6,64982 (0,92)
Andel barn med språkstimuleringstiltak	0,9055 (0,06)	9,94456 (0,38)	-9,03911 (-0,62)
Gjennomsnittlig barnehagestørrelse	-0,0101 (-1,16)	-0,01773* (-1,82)	0,00763 (1,5)
Barnehagenes gjennomsnittlige alder	0,1146 (1,43)	0,1937 (1,47)	-0,0791 (-1,14)
Andel barn i familiebarnehage, %	0,0034 (0,28)	-0,0050 (-0,34)	0,0084 (0,37)
Indekskorrigerte frie inntekter	0,1646*** (5,29)	0,1314*** (3,2)	0,0331* (1,74)
Invers av 1000 innbyggere	4,02618* (1,84)	1,70521 (0,63)	2,3210* (1,73)
Andel innbyggere 1-5 år	-1,3837 (-0,02)	73,0338 (0,91)	-74,4175* (-1,72)
Andel bosatt i tettbygd strøk	1,3315 (0,64)	0,3158 (0,11)	1,0158 (0,64)
Andel private barnehageplasser	8,5686*** (2,95)	6,6486* (1,91)	1,9201 (0,9)

Tabell 28 Kostnader i kr i private ordinære barnehager.

	Modell 4	Modell 5	Modell 6
	Totale kostnader pr. korr. oppholdstime	Personalkostnader pr. korr. oppholdstime	Andre kostnader pr. korr. oppholds- time
Andel småbarnsplasser	-5,4655*** (-2,71)	-7,0632*** (-4,04)	1,5977 (1,55)
Andel deltidsplasser	1,6197 (0,89)	0,2000 (0,12)	1,4197 (1,15)
Andel barn med nedsatt funksjons- evne	11,8836 (2,68)	9,8058** (2,28)	2,0778 (1,08)
Andel barn med språkstimulerings- tiltak	-5,1465* (-1,96)	-4,0116* (-1,93)	-1,1349 (-0,61)
Gjennomsnittlig barnehagestørrelse	-0,0021 (-1,04)	-0,012*** (-10,85)	0,0099*** (6,12)
Barnehagenes alder	0,0069 (0,50)	0,0848*** (7,08)	-0,0779*** (-4,7)
Indekskorrigerede frie inntekter	0,0852*** (2,76)	0,0427* (1,67)	0,0425* (1,94)
Invers av 1000 innbyggere	0,6647 (0,21)	2,753 (1,12)	-2,0883 (-0,86)
Andel innbyggere 1-5 år	-19,1444 (-0,63)	-21,422 (-1,04)	2,2776 (0,12)
Andel bosatt i tettbygd strøk	0,9444 (0,61)	-1,2991 (-1,13)	2,2435* (1,97)
Andel private barnehageplasser	-0,5521 (-0,45)	-0,1231 (-0,10)	-0,429 (-0,44)

Tabell 29 Overskudd og inntekter i private barnehager.

	Modell 7	Modell 8
	Overskudd i kr pr. korr. oppholdstime	Inntekter i kr pr. korr. oppholdstime
Andel småbarnsplasser	2,3743*** (3,67)	-3,7142** (-2,02)
Andel deltidsplasser	2,0027 (1,57)	1,9064 (0,97)
Andel barn med nedsatt funksjonsevne	-1,5155 (-1,1)	8,0181** (2,32)
Andel barn med språkstimuleringstiltak	0,3734 (0,34)	-3,8719 (-1,31)
Gjennomsnittlig barnehagestørrelse	0,0023*** (3,01)	0,0011 (0,77)
Barnehagens alder	-0,0159*** (-2,64)	-0,0148 (-1,17)
Indekskorrigerede frie inntekter	-0,0007 (-0,04)	0,0907** (2,29)
Invers av 1000 innbyggere	-0,9137 (-0,56)	-2,5374 (-0,82)
Andel innbyggere 1-5 år	7,0281 (0,38)	-7,6667 (-0,21)
Andel bosatt i tettbygd strøk	-0,6164 (-0,74)	-0,3484 (-0,2)
Andel private barnehageplasser	-0,2519 (-0,31)	-0,1622 (-0,11)

I teksten diskuterer vi resultatene variabel for variabel parallelt for alle modellene.

Andel småbarnsplasser

Dersom vi finner en systematisk sammenheng mellom andel småbarnsplasser og kostnadene pr. korrigerede oppholdstime, betyr det at det forholdstallet vi bruker for å beregne korrigerede oppholdstimer *ikke* reflekterer det reelle kostnadsforholdet mellom små og store barn. Det beste er derfor om parameterestimatet til denne variabelen ligger nær null. Vi ser at dette ikke helt er tilfellet. For kommunale barnehager er parameterestimatet ganske høyt i negativ retning. Et barn under tre år bidrar med nær 18 kroner mindre i kostnad pr. korrigeret oppholdstime enn barn over tre år. Det betyr i så fall at forholdstallet på 1,8 er altfor høyt. Men til tross for den høye parameterverdien er ikke estimatet signifikant forskjellig fra null. Årsaken er nok at vi ser på aggregerte tall for kommunene. Når man i de fleste kommunene opererer med et gjennomsnitt av andel små barn for flere barnehager, vil dette gjennomsnittet stort sett ligge rundt 0,35, mens variasjonen i kostnader er stor.²⁵ Vi får på grunn av dette et svært upresist estimat.²⁶

²⁵ De seneste årene har det blitt stadig mindre variasjon i andelen små barn i barnehagene etter hvert som både kommunale og private barnehager har tilpasset seg en optimal driftsform hvor de fleste barna er i samme barnehage fra ettårsalderen og opp til skolestart.

²⁶ Vi har gjort en alternativ test hvor vi ser på effekten av andel småbarnsplasser på bemanning i kommunale barnehager (Modell 2). Da kan vi bruke de enkelte barnehagene som analyseenheter, og vi finner at forholdstallet 1,8 passer godt til å

For private barnehager finner vi et parameterestimat nærmere null for andelen små barn, men dette er til gjengjeld signifikant negativt (Modell 4). Det vil si at forskjellen i ressursbruk mellom plasser for små og store barn er mindre enn forholdstallet på 1,8. Effekten gjelder kun personal-kostnadene, for andre kostnader stemmer forholdstallet rimelig godt. De private barnehagens inntekter er gjennom finansieringssystemet styrt etter forholdstallet 1,8 og når noen av disse midlene ikke brukes på personalet, står de fritt til å brukes til andre formål. Det er også viktig å minne om at utbytte inngår som en del av andre kostnader. Vi finner da også i Tabell 29 at private barnehager med høyere andel småbarnsplasser har høyere overskudd.

Nå viser statistikken faktisk at de private barnehagens inntekter ikke stemmer helt med forholdstallet 1,8. Dette ser vi av resultatet for analysen av inntekter i Tabell 29. Vi har ingen god forklaring på hvorfor barnehager med stor andel små barn har lavere inntekter pr. korrigert oppholdstid. Vi har testet modellen med faste kommunespesifikke effekter og finner da et ikke-signifikt estimat for andel små barn. Dette tyder på at det er en sammenheng mellom hvilke kommuner som gir lavt tilskudd og hvilke kommuner som har høy andel små barn i private barnehager, og at denne sammenhengen ikke fanges opp av de variablene som inngår i våre modeller.

Andel deltidsplasser

Personalkostnadene er høyere i kommunale barnehager med mange deltidsplasser. Dette er et kjent resultat fra tidligere analyser. Vi finner derimot ikke det samme for private barnehager.

Andel barn med nedsatt funksjonsevne og andel barn med språkstimuleringstiltak

Barn med særskilt tilrettelegging vil man forvente at medfører høyere kostnader. For kommunale barnehager finner vi ikke signifikante kostnadseffekter hverken for nedsatt funksjonsevne eller språkstimulering, selv om parameterestimatene er positive, i hvert fall for personalkostnadene. For de private barnehagene finner vi signifikante effekter på personalkostnadene og totale kostnader av barn med nedsatt funksjonsevne. I Tabell 29 ser vi at inntektene påvirkes på samme måte siden det følger tilskudd med disse barna. Barn med språkstimuleringstiltak ser derimot ut til å bidra med lavere kostnader. Dette er et resultat vi kjenner igjen fra tidligere analyser, uten at vi har funnet noen god forklaring. Analysen av inntekter i private barnehager viser at inntektene i gjennomsnitt er lavere i de samme barnehagene, selv om det ikke er en signifikant sammenheng. Dette kan forklare hvorfor utgiftene er lavere, men reiser igjen spørsmålet om hvorfor disse barnehagene har lavere inntekter.

Barnehagestørrelse

Store barnehager har noe lavere personalkostnader enn små barnehager. Vi vet fra tidligere analyser at det særlig er smådriftsulemper i de aller minste barnehagene. I de private barnehagene ser vi at denne innsparingen gir høyere andre kostnader og overskudd.

Barnehagens alder

Vi har informasjon om når barnehagen ble etablert. Dette vil i mange tilfeller kunne ha betydning for kostnadene. Typisk vil kapitalkostnadene være høyere i nye barnehager, mens andre kostnader kanskje er lavere på grunn av mindre behov for vedlikehold og bygg som muliggjør mer effektiv

beskrive antall små barn pr. årsverk i forhold til store barn per årsverk. En grunn til at vi finner et negativt estimat i Tabell 27 kan være at kommuner hvor de kommunale barnehagene har få barn under tre år også er de kommunene som ikke har effektivisert driften i særlig grad og dermed har relativt dyre barnehager. Vi har også testet modellen på et utvalg begrenset til kommuner som bare har kommunale barnehager og finner også at forholdstallet på 1,8 passer bra i disse kommunene.

drift. Men det er også slik at barnehager som ble etablert for mange år siden kan ha fått nye eller totalrenoverte lokaler. Dette har vi ikke informasjon om. I de kommunale kostnadene som analyseres her inngår som nevnt ikke kapitalkostnadene, og vi finner heller ingen signifikant effekt på kostnadene av barnehagenes alder. Dette kan også skyldes at de kommunale barnehagene er aggregert pr. kommune, som diskutert ovenfor. For private barnehager finner vi at eldre barnehager har klart høyere personalkostnader og lavere andre kostnader, deriblant kapitalkostnader. Gamle barnehager har også lavere overskudd enn de nyere barnehagene. Dette kan skyldes at det i liten grad har vært etablert barnehager ut i fra et profittmotiv før i de senere årene. Resultatene sier ikke noe om hvorvidt høyere overskudd skyldes høyere effektivitet eller lavere kvalitet.

Kommunalt inntektsnivå

Kommuner med høye inntekter bruker mer penger pr. barnehageplass enn fattige kommuner. Vi ser at dette også smitter over på de private barnehagene i samme kommune. Dette er en naturlig følge av finansieringssystemet for ikke-kommunale barnehager.

Kommunestørrelse, andel innbyggere i barnehagealder og andel innbyggere bosatt i tettbygd strøk

Mindre kommuner har høyere kostnader i kommunale barnehager. Først og fremst er det andre kostnader enn personalkostnadene som er signifikant høyere. Vi finner ikke tilsvarende resultater for de private barnehagene. Andelen barn i barnehagealder eller graden av urbanisering har ingen stor betydning for kostnadsnivået pr. plass.

Andel private barnehager

Kommuner med høy andel private barnehager har høyere kostnader enn andre kommuner. Dette er nok først og fremst en effekt av at disse kommunene har færre egne barnehageplasser og at de dermed har noe høyere faste barnehagekostnader. For eksempel kan det i disse kommunene være andelsmessig høyere kostnader til barnehagemyndighet enn de gjennomsnittlige to prosentene vi har trukket ut, eller det kan være andre kommunale utgifter knyttet til de private barnehagene. Vi ser at denne kostnadseffekten ikke smitter over til de private barnehagene.

4.3 Nasjonale kostnader til barnehager

Nasjonale kostnader til barnehager er summen av kostnadene til kommunale barnehager og ikke-kommunale barnehager. I kap. 2 beregnet vi kostnadene per heltidsplass i kommunale barnehager og i kap. 3 kostnadene til ikke-kommunale barnehager. For å anslå sum kostnader på nasjonalt nivå, ganger vi det totale antall oppholdstimer med enhetskostnadene fra de foregående kapitlene. Oppholdstimerne eller antall plasser er her hentet fra årsmeldingene pr. 15.12.2011 og gir dermed et øyeblikksbilde av sektorens størrelse ved utgangen av 2011.

Kostnadsbegrepet her omfatter også særskilt tilrettelegging i tillegg til ordinær drift. Vi legger til 4 % administrasjonspåslag på kostnadene til de kommunale barnehagene, men bruker de regnskapsførte kapitalkostnadene for både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

I tråd med tidligere kostnadsanalyser antar vi at statlige og fylkeskommunale barnehager har samme kostnadsnivå som kommunale barnehager og presenterer disse under kategorien «andre offentlige barnehager». Dermed blir også «Private barnehager» en egen kategori. Som i kap. 2 behandler vi kommunale ordinære- og familiebarnehager sammen under kategorien «Kommunale barnehager», mens vi skiller mellom de to barnehagetyperne når det gjelder private barnehager.

Tabell 30 og Tabell 31 viser kostnadene for 2011 i henholdsvis offentlige og private barnehager. Sum kostnader over alle kategorier er nær 41,3 milliarder kroner.

Tabell 30 Totale kostnader 2011 i offentlige barnehager.

	Kommunale barnehager		Andre offentlige barnehager		Sum offentlige barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	Sum
Heltidsplasser 2011	48 379	93 494	366	533	144 782
Totale kostnader i kr pr. plass	226 501	125 834	226 501	125 834	
Totale kostnader (1000 kr)	10 957 932	11 764 682	82 839	67 011	22 872 464

Tabell 31 Totale kostnader 2011 i private barnehager.

	Private ordinære barnehager		Private familiebarnehager		Sum private barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	Sum
Heltidsplasser 2011	45 263	78 351	4 604	1 575	131 805
Totale kostnader i kr pr. plass	196 337	109 075	161 702	129 362	
Totale kostnader (1000 kr)	8 886 770	8 546 160	744 495	203 741	18 381 166

Tabell 32 og Tabell 33 viser utviklingen i antall plasser og totale kostnader i perioden 2007 til 2011 for de samme barnehagetyperne.

Tabell 32 viser at kapasitetsveksten og kostnadsveksten i kommunale barnehager var størst i begynnelsen av den perioden vi ser på. Dette er naturlig siden de fleste kommuner hadde oppnådd full barnehagedekning i 2009. Statlige og fylkeskommunale barnehager er i ferd med å forsvinne helt etter stor nedgang i antallet slike barnehager de siste årene. Særlig stor var nedgangen fra 2008 til 2009 da nesten halvparten av barnehageplassene i statlige og fylkeskommunale barnehager forsvant.

Tabell 32 Utvikling i plasser og kostnader, offentlige barnehager.

	Kommunale barnehager		Andre offentlige barnehager		Offentlige barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	Sum
Heltidsplasser					
2007	37 664	82 769	1 547	2 100	126 088
2008	42 687	87 061	1 276	1 603	134 634
2009	45 750	89 984	661	906	139 310
2010	47 680	91 524	452	663	142 330
2011	48 379	93 494	366	533	144 782
Endring heltidsplasser i prosent					
2007-2008	13.3 %	5.2 %	-17.5 %	-23.7 %	6.8 %
2008-2009	7.2 %	3.4 %	-48.2 %	-43.5 %	3.5 %
2009-2010	4.2 %	1.7 %	-31.5 %	-26.9 %	2.2 %
2010-2011	1.5 %	2.2 %	-19.2 %	-19.7 %	1.7 %
Sum nominelle kostnader (1000 kr)					
2007	7 314 184	8 929 577	300 395	226 590	16 770 747
2008	9 043 532	10 247 100	270 243	188 649	19 749 524
2009	9 956 285	10 879 206	143 810	109 556	21 088 857
2010	10 561 932	11 263 345	100 233	81 573	22 007 083
2011	10 957 932	11 764 682	82 839	67 011	22 872 464
Endring nominelle kostnader					
2007-2008	23.6 %	14.8 %	-10.0 %	-16.7 %	17.8 %
2008-2009	10.1 %	6.2 %	-46.8 %	-41.9 %	6.8 %
2009-2010	6.1 %	3.5 %	-30.3 %	-25.5 %	4.4 %
2010-2011	3.7 %	4.5 %	-17.4 %	-17.9 %	3.9 %

Tabell 33 viser at det er en nedgang i antallet familiebarnehager i de foregående årene, og at denne nedgangen fortsetter i 2011. Det var likevel en såpass høy vekst i enhetskostnadene fra 2010 til 2011 at kostnadene til private familiebarnehager økte noe. Vi ser at nedgangen i plasser for store barn i familiebarnehagene, som var ca. 10 % årlig i perioden 2007-2010, nesten stoppet opp fra 2010 til 2011. Dette kan skyldes at tilskuddet til plasser for store barn i familiebarnehage økte betraktelig med det nye finansieringssystemet som ble innført i 2011.

Ordinære private barnehager har derimot økt kapasiteten gjennom hele perioden, men den prosentvise veksten blir mindre for hvert år. I perioden 2008-2011 var det større vekst i private ordinære barnehager enn i kommunale barnehager, både når det gjaldt plasser og totale kostnader. De totale kostnadene økte med 7,4 % for små barn og 7,0 % for store barn fra 2010 til 2011. Antall plasser økte med henholdsvis 4,4 % og 4,0 % for de samme gruppene.

Tabell 33 Utvikling i plasser og kostnader, private barnehager.

	Private ordinære barnehager		Private familiebarnehager		Private barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	Sum
Heltidsplasser					
2007	32 958	67 578	5 576	2 285	110 404
2008	36 572	70 141	5 692	2 013	116 426
2009	39 573	73 227	5 255	1 809	121 872
2010	43 348	75 339	4 897	1 619	127 212
2011	45 263	78 351	4 604	1 575	131 805
Endring heltidsplasser i prosent					
2007-2008	11,0 %	3,8 %	2,1 %	-11,9 %	5,5 %
2008-2009	8,2 %	4,4 %	-7,7 %	-10,2 %	4,7 %
2009-2010	9,5 %	2,9 %	-6,8 %	-10,5 %	4,4 %
2010-2011	4,4 %	4,0 %	-6,0 %	-2,7 %	3,6 %
Sum nominelle kostnader (1000 kr)					
2007	5 334 887	6 077 083	709 560	232 629	12 354 158
2008	6 367 439	6 784 424	768 944	217 552	14 138 359
2009	7 267 075	7 470 615	761 937	209 796	15 709 423
2010	8 272 962	7 988 098	742 187	196 266	17 199 513
2011	8 886 770	8 546 160	744 495	203 741	18 381 166
Endring nominelle kostnader					
2007-2008	19,4 %	11,6 %	8,4 %	-6,5 %	14,4 %
2008-2009	14,1 %	10,1 %	-0,9 %	-3,6 %	11,1 %
2009-2010	13,8 %	6,9 %	-2,6 %	-6,4 %	9,5 %
2010-2011	7,4 %	7,0 %	0,3 %	3,8 %	6,9 %

4.4 Finansiering av barnehagene i 2011

Tabell 34 viser hvordan de kommunale og ikke-kommunale barnehagene er finansiert i 2011. I de kommunale barnehagene er finansieringen hovedsakelig delt mellom kommunen med 84 % og brukerbetaling på 14 %. I de ikke-kommunale barnehagene er den kommunale andelen av finansieringen noe lavere (78 %), mens brukerbetalingen utgjør 17 % av finansieringen. Øvrig finansiering er høyere i de ikke-kommunale ordinære barnehagene (4,56 %), enn i de kommunale barnehagene (1,88 %). Ikke-økonomisk støtte er også regnet som en finansieringskilde, samtidig som denne støtten er inkludert i kostnadene. Årets fordeling på finansieringskilder er lite sammenlignbar med tidligere år, da dette er første år med ramrefinansiering. Foreldrebetalingen er noe lavere i 2011 enn i 2010 for alle barnehagetyper. Andelen vil naturlig reduseres så lenge maksimalsatsene beholdes i samme nominelle kronebeløp. Reduksjonen er minst for de ordinære ikke-kommunale barnehagene.

Sum finansiering er lik sum kostnader pluss netto overskudd. Siden utbytte og annet uttak er inkludert i kostnadene, tilsvarer underskudd/overskudd endringer i egenkapital og avsetning til skatt. Sum kostnader er også inkludert særskilt tilrettelegging. 734 av de ikke-kommunale ordinære barnehagene går med underskudd (32 %), mens 1 544 går med overskudd utover utbytte. Underskuddet i disse barnehagene utgjør 1,35 % av de samlede kostnadene for ordinære ikke-kommunale barnehager. De ikke-kommunale barnehagene går i overskudd samlet sett.

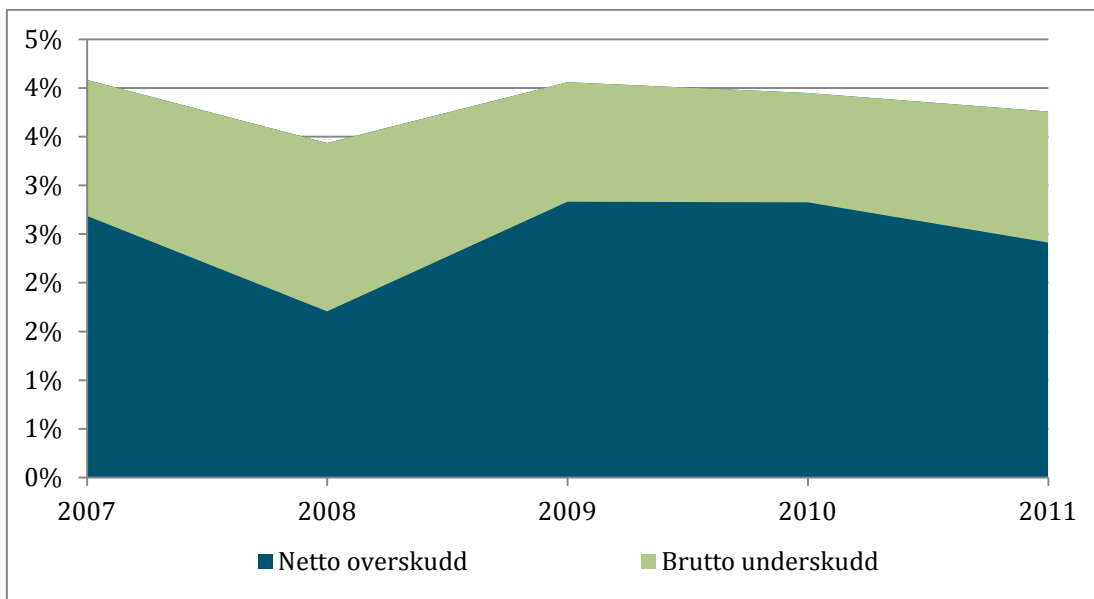
Tabell 34 Finansiering av kommunale og ikke-kommunale barnehager i 2011, i prosent av sum kostnader. Kilde: KOSTRA og SSB.

	Kommunale barnehager	Ordinære, ikke- kommunale barnehager	Ikke-komm. familie- barnehager
		(n=2278)	(n=694)
Oppholdsbetaling/annen brukerbetaling	13,89 %	17,16 %	15,71 %
Statstilskudd	1,25 %	2,06 %	0,55 %
Kommunal driftsfinansiering/ kommunale driftstilskudd	84,23 %	77,51 %	81,28 %
Andre offentlige tilskudd/andre inntekter ²⁷	0,63 %	2,50 %	1,19 %
Ikke-økonomisk støtte fra kommunene til ikke-kommunale barnehager		0,64 %	0,27 %
Ikke-økonomisk støtte fra eier eller andre		0,13 %	1,00 %
Sum finansiering = sum kostnader + netto overskudd	100,00 %	100,00 %	100,00 %
Underskudd		1,35 %	1,14 %
		n=(734)	n=(108)
Overskudd		3,76 %	-4,32 %
		n=(1544)	n=(586)

Det kan være interessant å se hvordan andelen underskudd og overskudd har utviklet seg over tid. Figur 10 og Figur 11 viser utvikling for henholdsvis ordinære barnehager og familiebarnehager. De fylte arealene viser henholdsvis netto overskudd og brutto underskudd. Summen tilsvarer brutto overskudd, altså overskuddet i de barnehagene som har gått med overskudd. Alt er målt på venstre akse som andel av den totale finansieringen i sektoren. I 2011 var netto overskudd i de ikke-kommunale ordinære barnehagene på 2,35 % av total finansiering. Brutto underskudd var 1,35 %, mens overskuddet i de barnehagene som hadde overskudd utgjorde 3,76 % av total finansiering i 2011.

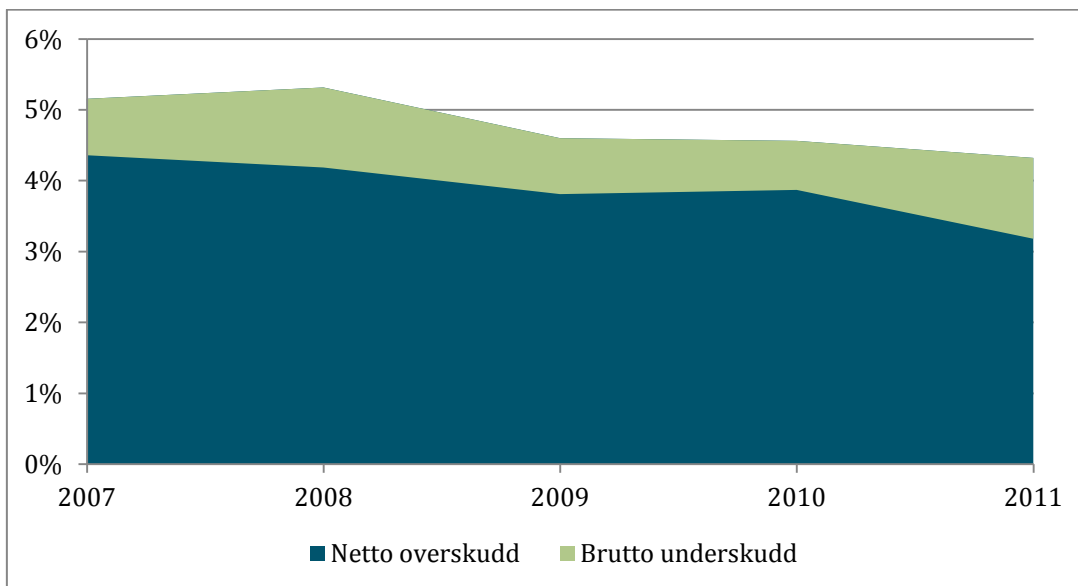
Høyre akse er relatert til den sorte linjen og viser andelen av barnehagene det enkelte år som går med underskudd. I 2011 var det 734 ikke-kommunale ordinære barnehager som gikk med underskudd, dvs. 32 %.

²⁷ Fortsatt statstilskudd til enkelte formål også etter innlemming i rammetilskuddet, se rundskriv F-01/2011.



Figur 10 Utvikling i overskudd og underskudd i ikke-kommunale ordinære barnehager.

Det er ingen klar trend for ordinære barnehager, men overskuddet i 2008 ligger klart lavere enn i øvrige år. For familiebarnehager ser vi en reduksjon i netto overskudd fra 2007 til 2011.



Figur 11 Utvikling i overskudd og underskudd i ikke-kommunale familiebarnehager.

Det er naturlig at det hvert år er noen barnehager som tærer på egenkapitalen, for eksempel fordi de gjennomfører større vedlikehold. Vi vet også at tilskuddene kan svinge mye, og en del barnehager har kanskje også vært gjennom klagesaker hvor avgjørelse og eventuell inntektsføringen av etterbetalt tilskudd først kommer året etter. For å se nærmere på dette har vi gjort en enkel analyse av hvor mange barnehager som har tæret på eller styrket egenkapitalen to år på rad, nærmere

bestemt i 2010 og 2011. Resultatene er vist i Tabell 35 og Tabell 36 for henholdsvis ordinære ikke-kommunale barnehager og familiebarnehager.

For ordinære barnehager ser vi at så mange som 291 barnehager, eller 14 % av barnehagene, brukte av egenkapitalen for å dekke underskudd i begge årene. Nær halvparten av barnehagene som tæret på egenkapitalen i 2010 hadde altså underskudd i 2011 også. Samtidig ser vi at 874 barnehager, eller 42 %, hadde styrket egenkapitalen i begge år.

Tabell 35 Overskudd og underskudd 2010 og 2011, ordinære ikke-kommunale barnehager.

2010 \ 2011	Tæring	Null	Styrking	Sum
Tæring	291	43	325	659
Null	27	66	44	137
Styrking	358	38	874	1270
Sum	676	147	1243	

Blant familiebarnehagene er det en ganske stor andel, nesten 50 %, som hverken tærer på eller styrker egenkapitalen, og andelen som tærer på egenkapital er lav sammenlignet med de ordinære barnehagene. Dette henger naturlig sammen med at de fleste familiebarnehagene er enkeltpersonforetak slik at lav inntjening gjerne reflekteres i lavt uttak i stedet for underskudd. 26 barnehager tæret på egenkapitalen i begge år. Dette utgjør 35 % av de barnehagene som hadde negativt resultat i 2010.

Tabell 36 Overskudd og underskudd 2010 og 2011, ikke-kommunale familiebarnehager.

2010 \ 2011	Tæring	Null	Styrking	Sum
Tæring	26	5	43	74
Null	19	274	32	325
Styrking	48	39	105	192
Sum	93	318	180	

4.5 Oppsummering

Totale kostnader til barnehager i 2011 beløper seg til nær 41,3 milliarder kr, fordelt på 22,9 mrd. til offentlige barnehager og 18,4 mrd. til private barnehager. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene 84,2 % av utgiftene, mens andelen kommunal finansiering er 77,5 % i de ikke-kommunale barnehagene. De ikke-kommunale barnehagene går i overskudd samlet sett.

De kommunale barnehagene har et kostnadsnivå som ligger godt over de ikke-kommunale barnehagene, ca. 17 000 kr pr. plass. Utviklingen går imidlertid mot mindre forskjeller. I 2007 var de kommunale barnehagene 10 % dyrere enn de ordinære ikke-kommunale, mens forskjellen i 2011 er på 6 %. De kommunale barnehagene har hatt en svakere kostnadsvekst enn de ikke-kommunale de tre siste årene. Tar vi hensyn til den generelle kostnadsutviklingen i kommunale

tjenester, har de kommunale barnehagene hatt en reell nedgang i kostnadene fra 2010 til 2011. Kostnadsveksten har vært klart størst i familiebarnehagene, både for perioden 2007 til 2011 samlet, og fra 2010 til 2011.

Forskjellen i kostnadsnivå mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager skyldes i hovedsak personalkostnader. Bemanningstetthet og personalkostnader pr. årsverk kan i stor grad forklare kostnadsforskjellene mellom barnehagene. De kommunale barnehagene har færrest oppholdstimer pr. årsverk, det vil si høyere bemanningstetthet, enn de ikke-kommunale barnehagene. Dette gjelder også når vi ser bort fra personal knyttet til barn med særlige behov. Også når det gjelder korrigerte oppholdstimer pr. årsverk beveger kommunale og ikke-kommunale barnehager seg mot hverandre, og de kommunale barnehagene har en økning i antall oppholdstimer pr. årsverk fra 2008 til 2011.

Personalkostnadene pr. årsverk er vesentlig høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager. En stor del av denne forskjellen skyldes pensjonskostnader. Ser vi bort fra pensjonskostnader er likevel personalkostnadene pr. årsverk 10 % høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale ordinære barnehager i 2011. Forskjellen i personalkostnader pr. årsverk målt i prosent er relativt stabil over tid. Personalkostnader pr. årsverk er en usikker størrelse ettersom kostnadene og årsverkene stammer fra to ulike statistikkilder.

Vi har også sett nærmere på hvilke kjennetegn ved barnehagene og kommunene som påvirker kostnadene i barnehagene. Analysene viser at personalkostnadene er høyere i kommunale barnehager med mange deltidsplasser. Dette er et kjent resultat fra tidligere analyser. Vi finner imidlertid ikke det samme for private barnehager. For private barnehager finner vi at eldre barnehager har klart høyere personalkostnader og lavere overskudd enn nyere barnehager. Dette kan skyldes at det i liten grad har vært etablert barnehager ut fra profittmotiv før i de senere årene. Effekten av barnehagealder kommer i tillegg til at små barnehager også har høyere personalkostnader og lavere overskudd enn store barnehager.

Ikke overraskende bruker kommuner med høyt inntektsnivå mer penger pr. barnehageplass enn fattige kommuner. Kommuner med høy andel private barnehager har høyere kostnader til barnehager enn andre kommuner. Dette er nok først og fremst en effekt av at disse kommunene har færre barnehageplasser, og at de dermed har høyere faste barnehagekostnader pr. plass.

5. Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2013

Dette kapitlet utgjør grunnlag for fastsetting av nasjonale tilskuddssatser til ikke-kommunale barnehager. Det er beregnet nasjonale gjennomsnittssatser for henholdsvis ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

5.1 Ordinære barnehager

Tilskuddet til ordinære barnehager er delt opp i et driftstilskudd med administrasjonspåslag og et kapitaltilskudd. De fleste kommuner har kommunale ordinære barnehager. Disse kommunene må selv beregne driftstilskudd basert på kostnadene i egne barnehager. Det er derfor få kommuner som benytter de nasjonale satsene for drift til ordinære barnehager. Når det gjelder kapitaltilskuddet åpner forskrift om likeverdig behandling for at alle kommuner kan velge å bruke nasjonal sats i stedet for å beregne egne satser. Administrasjonspåslaget skal være 4 % for alle kommuner.

Driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal tilsvare gjennomsnittlige driftskostnader i kommunale barnehager, fratrukket foreldrebetaling. De gjennomsnittlige kostnadene i de kommunale barnehagene, både til drift og kapital, er beregnet i kap. 2. Vi henter de aktuelle tallene derfra ved beregning av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager, men først vil vi beregne fradraget for foreldrebetaling.

Vi kan ikke ta utgangspunkt i regnskapsført foreldrebetaling, fordi denne vil være påvirket av moderasjonsordninger. Ifølge forskrift om likeverdig behandling skal inntektstap knyttet til moderasjonsordninger kompenseres særskilt i tillegg til ordinært driftstilskudd. For å beregne foreldrebetaling tar vi derfor utgangspunkt i maksimalprisen på 2 330 kr pr. måned for full plass. For deltid er det imidlertid vanlig at kommunene opererer med et tillegg for deltids plasser, slik at en 60 % plass koster mer enn 60 % av 2 330. Vi bruker samme deltidssatser som i fjor. Disse er basert på et uvalg av 35 kommuner, og viser at det tas et gjennomsnittlig tillegg på 234 kroner for deltids plassene over flat sats. Vi har fordelt disse satsene etter rapportert oppholdstid i årsmeldings-skjemaene.

Tabell 37 Satser lagt til grunn for beregning av foreldrebetaling.

Oppholdstid	41 timer og mer	33 – 40 timer	25 – 32 timer	17 – 24 timer	9 – 16 timer	0 – 8 timer
Betalings-sats i kr pr. md.	2330	1991	1547	1044	600	600

Kostpenger skal trekkes fra sammen med foreldrebetaling i beregning av offentlig finansiering av kommunale barnehager. I praksis er imidlertid dette vanskelig fordi det ikke er en entydig forståelse av hvor inntektene fra kostpenger skal føres i regnskapet. Mange kommuner benytter art 620 til dette formålet, mens en betydelig andel av kommunene fører inntekter fra kostpenger på art

600, dvs. samme art som annen foreldrebetaling. En gjennomgang av betalingssettene til et utvalg av kommuner viser at kommunene tar betalt for matservering selv om art 620 ikke er benyttet. De fleste kommuner som har matservering av særlig omfang, tar betalt for dette gjennom kostpenger. Dette betyr at vi undervurderer inntektene fra kostpenger om vi bare trekker ut art 620. Denne feilen er etter alt å dømme større enn det avviket som eksisterer mellom utgifter til matservering og reelle inntekter fra kostpenger. Vi velger derfor å ta utgangspunkt i art 115 Matvarer for å komme frem til inntekter fra kostpenger. I kommunes egen beregning er det fullt mulig å bruke innbetalte kostpenger og trekke disse fra sammen med ordinær foreldrebetaling. Dette medfører at kun kommuner som faktisk tar kostpenger i sine barnehager, holder matservering utenfor tilskuddsgrunnlaget.

Vi ser av Tabell 38 at beregnet foreldrebetaling overstiger maksimalpris på 25 630 kr pr. år. Dette skyldes at vi har tatt høyde for høyere deltidssatser. Inkludert matpenger utgjør beregnet foreldrebetaling i 2011 kr 28 103 pr. storbarnsplass.

Tabell 38 Foreldrebetaling og matpenger i 2011, fordelt pr. korrigert oppholdstid og plass. N=420. Kilde: KOSTRA og årsmeldingsskjema pr. 15.12.2010 og 2011.

	Inntekter i 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstid (1,8)	Kr pr. plass (store barn)
Foreldrebetaling beregnet	3 598 489	11,90	25 699
Matpenger (art 115)	336 613	1,11	2 404
Foreldrebetaling og matpenger små	1 345 293	13,01	28 103
Foreldrebetaling og matpenger store	2 589 809	13,01	28 103

For å beregne tilskuddet for 2013 må 2011-tallene omregnes til 2013-kroner. Kostnadstallene er justert med den kommunale deflatoren, som er 3,0 % fra 2011 til 2012 og 3,2 % fra 2012 til 2013.

Beregnet driftstilskudd inkludert administrasjonspåslag blir kr 181 004 pr. heltidsplass for barn under 3 år og kr 88 026 for barn som er 3 år og eldre.

Tabell 39 Tilskudd, drift og administrasjonspåslag, fordelt på små og store barn, omregnet til 2013-kroner.

	<u>Kostnader i 1000</u> 2013- kroner	Kr pr. oppholdstid	Kr pr. plass
Driftskostnad, små barn	9 683 017	93,13	201 155
Driftskostnad, store barn	10 303 343	51,74	111 753
Administrasjonspåslag, små barn	387 321	3,73	8 046
Administrasjonspåslag, store barn	412 014	2,07	4 470
Driftskostnad inkl. adm., små barn	10 070 338	96,85	209 202

Driftskostnad inkl. adm., store barn	10 712 357	53,81	116 223
Foreldrebetaling inkl. matpenger	3 956 295	13,05	28 197
Foreldrebetaling inkl. matpenger, små barn	1 357 333	13,05	28 197
Foreldrebetaling inkl. matpenger, store barn	2 598 962	13,05	28 197
Tilskudd til ordinær drift, små barn	8 325 684	80,07	172 958
Tilskudd til ordinær drift og adm., små barn	8 713 005	83,780	181 004
Tilskudd til ordinær drift, store barn	7 701 381	38,68	83 556
Tilskudd til ordinær drift og adm., store barn	8 113 395	40,75	88 026

Tabell 40 viser beregnede tilskuddssatser til ikke-kommunale barnehager for 2013. Tilskuddssatserne er beregnet på grunnlag av kostnader for 2011, og omregnet til 2013-kroner. Totalt tilskudd, inkl. kapitaltilskudd, er beregnet til kr 188 522 for små barn (0-2 år) og kr 95 544 for store barn (3-6 år) pr. heltidsplass. Dette er en økning på 4,1 % for små barn og 3,2 % for store barn.

Tabell 40 Beregnede tilskuddssatser for 2013 for ordinære barnehager.

	Kr pr. oppholdstime			Kr pr. heltidsplass		
	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt
Små barn	83,80	3,48	87,28	181 004	7 518	188 522
Store barn	40,75	3,48	44,23	88 026	7 518	95 544

5.2 Familiebarnehager

Familiebarnehager har andre krav til bemanning og lokaler enn ordinære barnehager. Rapporten "Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren" (Håkonsen og Lunder 2008) viser at ikke-kommunale familiebarnehager er drøyt 10 % billigere i drift sammenlignet med ordinære ikke-kommunale barnehager. Først og Høverstad (2010) finner at de ikke-kommunale familiebarnehagene er om lag 19 % billigere enn ordinære kommunale barnehager. Dette er bakgrunnen for at det er ønskelig å beregne egne nasjonale satser for denne typen barnehager.

Familiebarnehager er først og fremst et tilbud til de minste barna. Delvis er dette trolig et resultat av bemanningsreglene og den finansieringsmodellen som gjaldt frem til 1.1.2011. Forskrift om familiebarnehager sier at en familiebarnehage kan godkjennes for maksimalt fem barn over tre år som er tilstede samtidig. Et hjem som er egnet for det, kan godkjennes for dobbel gruppe med maksimalt ti barn over tre år. Videre sier forskriften at om flertallet av barna er under tre år, må antallet reduseres, men det er ikke spesifisert hvor stor reduksjonen skal være. Statistikken viser at den vanligste driftsformen for familiebarnehager er at den har fire eller åtte barn under tre år.

Ved beregning av nasjonale satser vil vi i hovedsak benytte samme beregningsmetode som tidligere år. Vi beregner personalkostnader ut fra gjennomsnittlig bemanning i ikke-kommunale familiebarnehager, men med kommunalt lønnsnivå. For å dekke kapitalkostnader bruker vi satsen som gjennom Særavtale SFS 2201 kompenseres for drift av kommunal familiebarnehage i private hjem. Avtalen gjelder fra 1.1.2011 til 30.6.2013. Ifølge denne særavtalen er kompensasjon for kost, sli-

tasje, lys mv. i kommunale barnehager kr 1 057 pr. barn pr. md. Beløpet skal ikke endres i tariffperioden, men endres i samsvar med konsumprisindeksen ved hver ny tariffavtaleinngåelse. Dette innebærer at satsen vil bli justert opp 3.6.13. Vi setter satsen for 2013 til 1058 kr pr. barn pr. md.²⁸

Andre driftskostnader har vi tidligere anslått ved å bruke gjennomsnitt av kostnader utenom personal og kapital fra regnskapene til ikke-kommunale barnehager det aktuelle året. For å unngå å ta utgangspunkt i et kostnadsnivå som er påvirket av tilskuddet som vi her beregner har vi i år valgt å ta utgangspunkt i regnskapene fra ikke-kommunale barnehager for 2010. Kostnadene fra 2010 vil ikke være påvirket av de nasjonale tilskuddssatsene som ble brukt første gang i 2011. Vi prisjusterer til 2011-tall med den kommunale deflatoren på 3,9 %.

Tabell 41 viser de lønnsatsene vi legger inn i beregningen av personalkostnader. Kommunene rapporterer årlig inn lønnsdata for arbeidstakere i KS tariffområde. Denne innrapporteringen danner grunnlag for utarbeidelse av lønns- og personalstatistikk. Vi benytter oss av lønnsstatistikken fra Teknisk Beregnings- og Statistikkutvalg for Kommunesektoren (TBSK). Vi har valgt å ta hensyn til faste og variable tillegg, samt variabel overtid. Vi har imidlertid ikke gjort noe tillegg for vikarutgifter.

Ikke-kommunale familiebarnehager har en større styrerandel enn kommunale familiebarnehager. Stillingskategoriene vil være friere for de ikke-kommunale barnehagene enn for de kommunale. Dette tilsier at en del av stillingene som er definert som styrere eller eiere av den ikke-kommunale barnehagen, ville blitt definert som assistenter i det kommunale systemet. For å ta hensyn til dette tar vi utgangspunkt i assistentlønn ved fastsetting av lønn til styrer, enten med eller uten fagutdanning. Vi legger på et styrertillegg på 76 600 kr, som utgjør differansen mellom lønnsnivået til pedagogisk leder og styrer i kommunal barnehage.

Tabell 41 Lønn inkl. tillegg og overtid, samt 30 % sosiale kostnader. Gjennomsnitt av 1.12.2010 og 1.12.2011. Kilde: TBSK.

Tall i kroner	Lønn og sosiale kostnader
Styrer med fagutdanning	546 000
Styrer uten fagutdanning	496 000
Pedagogisk leder	514 000
Assistent med fagbrev	469 000
Assistent uten utdanning	420 000

For å finne personalkostnader pr. plass ganger vi satsene med årsverk pr. stillingstype i følge årsmeldingene, og deler deretter på antall plasser. Vaktmester og rengjøring inngår i kompensasjonen på kr 1 058 pr. md, og disse stillingene må holdes utenfor ved beregning av personalkostnader.

Tabell 42 viser vår beregning av tilskudd til familiebarnehager i 2011-kroner. Beregningen tilsier et kostnadsnivå på kr 170 023 pr. heltidsplass for små barn, og kr 138 344 for store barn. For personalkostnad og andre driftskostnader har vi lagt til grunn at små barn er 25 % dyrere enn store barn, mens kapitalkostnadene er like for store og små barn.

²⁸ Ifølge SSB er økningen i konsumprisindeksen fra januar 2011 til august 2012 på 0,2 %.

For å komme frem til tilskuddssatsen må vi trekke fra foreldrebetaling. Vi benytter samme beregningsmetode for foreldrebetaling som for ordinære barnehager. Årsaken til at foreldrebetaling pr. plass avviker noe fra den vi beregner for ordinære barnehager er at fordeling mellom deltidsplasser og heltidsplasser er noe ulik i familiebarnehager og i ordinære barnehager.

Tabell 42 Beregnede kostnader og tilskuddssatser i kr pr. plass i familiebarnehager, 2011-tall.

	Faktor	Små barn	Store barn
Personalkostnad	1,25	139 924	111 939
Kapitalkostnad	1	11 627	11 627
Andre driftskostnader	1,25	18 472	14 778
Sum kostnader		170 023	138 344
Foreldrebetaling	1	25 703	25 703
Tilskudd pr. plass		144 320	112 641

Beregnete kostnader, og dermed tilskuddssatsen, er høyere enn gjennomsnittskostnadene for de ikke-kommunale familiebarnehagene. Tabell 18 viser at kostnadene til familiebarnehager er på 128 997 pr. plass store barn. Årsaken til at den beregnede kostnaden er høyere enn dette, er at tilskuddssatsen skal gi rom for lønninger på høyde med det kommunale lønnsnivået.

Tabell 43 viser tilskudd til familiebarnehager i 2013-kroner. Vi prisjusterer med 3,0 % fra 2001 til 2012 og med 3,2 % fra 2012 til 2013. Kapitalkostnad justeres med konsumprisindeksen, slik vi har beskrevet ovenfor. Foreldrebetaling holdes nominelt på samme nivå i 2013 som i foregående år.

Tabell 43 Beregnede kostnader og tilskuddssatser i kr pr. plass i familiebarnehager, omregnet til 2013-kroner.

	Faktor	Små barn	Store barn
Personalkostnad	1,25	148 733	118 987
Kapitalkostnad	1	11 638	11 638
Andre driftskostnader	1,25	19 635	15 708
Sum kostnader		180 007	146 333
Foreldrebetaling	1	25 703	25 703
Tilskudd pr. plass		154 304	120 630
Tilskudd pr. oppholdstime		71,44	55,86

Beregnet tilskudd til familiebarnehager for 2013 blir kr 154 304 for små barn og kr 120 630 for store barn. I 2012 var satsene beregnet til henholdsvis kr 150 010 og kr 117 269. Dette er en nominell økning på 2,9 %. Personalkostnadene har økt med 2,7 %, mens kapitalkostnadene er tilnærmet uendret i nominelle tall. Endring i reelle tall fra 2012 til 2013 er en nedgang på 0,3 % i tilskuddet fra 2012.

5.3 Åpne barnehager

Åpne barnehager skiller seg særlig fra andre driftsformer ved at barna ikke blir tildelt fast plass i barnehagen. Barna kan komme til barnehagen sammen med en av foreldrene eller en annen omsorgsperson til de tider og dager de selv ønsker innenfor barnehagens åpningstid. Det kan derfor være forskjellige barn i barnehagen fra dag til dag. Denne barnehageformen er et tilbud til småbarnsfamilier der en av foreldrene er hjemmeværende, har praktikant eller lignende. Barnehagen skal likevel ha et pedagogisk tilbud og ledes av en førskolelærer.

Vi beregner nasjonale satser for åpne barnehager i 2013 på samme måte som tidligere år. Det betyr at vi beregner personalkostnader på bakgrunn av gjennomsnittlig bemanning i ikke-kommunale åpne barnehager, men med kommunalt lønnsnivå. Vi benytter oss av lønnsstatistikken fra Teknisk Beregnings- og Statistikkutvalg for Kommunesektoren (TBSK), på samme måte som i Tabell 41, men styrerlønn er fastsatt til 590 000 inkl. sosiale kostnader.²⁹ Årsverk og antall barn er et vektet gjennomsnitt av årsmelding 2010 og 2011. Tabell 44 viser hvordan vi kommer frem til personalkostnader pr. barn.

Tabell 44 Beregnede personalkostnader i 2011, ikke-kommunale og kommunale åpne barnehager.

	Åpningstid 6 – 15 t		Åpningstid 16 t –	
	Ikke-kommunale	Kommunale	Ikke-kommunale	Kommunale
Antall barnehager	37	16	40	31
Sum personalkostnader (kr)	9 287 180	7 651 600	29 015 610	21 531 420
Årsverk	18,39	16,14	58,88	43,16
Personalkostnader pr. årsverk (kr)	505 013	474 077	492 792	498 874
Barn	928	306	1515	891
Personalkostnader pr. barn (kr)	10 008	25 005	19 152	24 165

De kommunale barnehagene har høyere bemanning, og dermed høyere personalkostnader, enn de ikke-kommunale åpne barnehagene. Kommuner som ønsker bemanning på kommunalt nivå i de ikke-kommunale åpne barnehagene, må derfor regne med å yte tilskudd ut over de nasjonale satsene.

Videre legger vi til gjennomsnittlig husleie pr. barn i åpne barnehager som har regnskapsført husleie. Øvrige kostnader pr. barn hentes direkte fra regnskapene som et gjennomsnitt for alle ikke-kommunale rene åpne barnehager.³⁰ På samme måte som for familiebarnehager er andre kostnader basert på regnskapet for 2010, og prisjustert med den kommunale deflatoren.

Netto finansinntekter er ikke tatt med i beregningen. Netto finansinntekter utgjør 8,5 kr pr. kortidsplass og 72,2 kr pr. langtidsplass. Også her benytter vi et vektet gjennomsnitt av årsmelding for to år ved beregning av kostnader pr. barn.

²⁹ Leder kap. 4B, kode 7451 i tabell 3.4.5a i TBSK-rapporter.

³⁰ Uttrykket ”rene åpne barnehager” henviser til åpne barnehager som ikke drives i kombinasjon med ordinære barnehager eller familiebarnehager.

Foreldrebetaling er lite utbredt i kommunale åpne barnehager, og de ikke-kommunale barnehagene bør også kunne operere uten betaling. Det kan imidlertid ofte være at det tas en mer symbolsk betaling som for eksempel dekker kaffe til foreldrene. Vi har derfor tatt ut utgifter til matservering i vår beregning.

Siden vi ikke trekker fra foreldrebetaling vil sum kostnader være lik tilskuddsnivået. Sum kostnader er kostnader og bemanning fra ikke-kommunale åpne barnehager, men korrigert til kommunalt lønnsnivå.

Tilskuddssatsene for 2013 blir, som vist i Tabell 45, kr 15 687 pr. plass i åpen barnehage med åpningstid 6-15 timer pr. uke, og kr 26 380 for 16 timer og mer. Dette er en kraftig økning fra fjoråret; 18 % for kortidsplassene og 20 % for langtidsplassene.

Tabell 45 Oversikt over beregnede kostnader i åpne barnehager i 2011 og 2010. Tall i nominelle kroner.

Kr pr. barn	2011		2010	
	6 – 15 t	16 t –	6 – 15 t	16 t –
Åpningstid				
Personalkostnad	10 008	19 152	8 584	15 229
Husleiekostnad	2 798	3 096	2 030	3 031
Andre kostnader	1 952	2 569	1 879	2 473
Sum kostnad	14 758	24 818	12 493	20 733
Omregnet til 2013-tall	15 687	26 380		

Økning i kostnadsnivået pr. barn fra 2010 til 2011 skyldes i stor grad endring i antall barn. Eksempelvis har årsverk pr. barn økt med 15 % for kortidsplassene og 24 % for langtidsplassene.

I 2010 kom Kunnskapsdepartementet med et rundskriv hvor de presiserte tellerutinene i åpne barnehager. Her kom det frem at dersom det over tid viser seg at fremmøte i den åpne barnehagen er vesentlig lavere enn godkjente plasser, skal dette lavere barnetallet legges til grunn ved beregning av tilskudd.³¹ Noen kommuner legger disse tellerutinene til grunn ved beregning av kommunalt tilskudd, mens andre kommuner legger til grunn godkjente plasser. Eksempelvis førte omleggingen i Bergen kommune fra å rapportere etter godkjente plasser til å rapportere faktiske plasser, til om lag en halvering av antall rapporterte barn i de ikke-kommunale åpne barnehagene (TF-rapport nr. 274). Vi tror at omlegging av tellerutiner kan være en vesentlig årsak til økningen i kostnader pr. barn fra 2010 til 2011. Det er naturlig at kommunene har mer fokus på tellerutinene etter at tilskuddet kommer fra kommunene og ikke fra staten.

Etter vår vurdering er det vanskelig å fastsette en nasjonal sats for åpne barnehager. Barnehagene er svært ulike i forhold til hvilket tilbud den åpne barnehagen representerer og kostnadene vil variere i forhold til dette. Det er så få åpne barnehager at det er vanskelig å lage nasjonale gjennomsnittssatser basert på et slikt begrenset utvalg. Kunnskapsdepartementet har varslet en nærmere kartlegging av barn som ikke går i barnehager, og denne gruppen vil være tema i en ny stortings-

³¹ Rundskriv F-02/2010 Statstilskudd til drift av barnehager.

melding om fremtidens barnehage.³² I den forbindelse er det naturlig at også regulering av åpne barnehager blir et tema, inkludert finansieringsordning.

Vi mener at størrelsen på tilskudd til åpne barnehager kan baseres på en mer konkret vurdering av den enkelte barnehage og hva kommunen mener er et rimelig tilskudd til den åpne barnehagen. På den andre side kan det være uheldig at det er helt opp til kommunene å fastsette tilskudd til åpne barnehager. En nasjonal sats for tilskudd til åpne barnehager sikrer barnehagene et minimumstilskudd og danner grunnlag for større likebehandling av denne typen barnehager. Et alternativ til en nasjonal sats er å fastsette noen sentrale retningslinjer for tilskuddet, men la den enkelte kommune selv vurdere hva som er rimelig å gi i tilskudd til den enkelte åpne barnehage.

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet viser vi hvordan vi kommer frem til grunnlaget for fastsetting av nasjonale tilskuddssatser til ikke-kommunale barnehager. Vi har beregnet nasjonale gjennomsnittssatser for henholdsvis ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

Satsen for ordinære barnehager er delt i en sats for driftstilskudd og en sats for kapitaltilskudd. De nasjonale satsene skal brukes av kommuner som ikke har tilsvarende kommunale barnehager. Unntaket er kapitaltilskuddet til ordinære barnehager. Dette tilskuddet kan kommunene velge om de vil beregne selv, eller om de vil bruke den nasjonale satsen.

Metodene for beregning av nasjonale satser er utarbeidet i tidligere rapporter, og videreført i all hovedsak i denne rapporten. Satsen for driftstilskudd til ordinære barnehager er basert på kostnadene i kommunale barnehager, slik de er beregnet i kap. 2. I tilskuddet til ordinær drift er det inkludert et administrasjonspåslag på 4 %. Det er ikke gjort nye beregninger av dette påslaget i år. Kapitaltilskuddet til ordinære barnehager er basert på investeringsdata fra Husbanken.

For familiebarnehager er satsen beregnet med utgangspunkt i flere ulike kilder, som regnskap fra ikke-kommunale barnehager, bemanning i ikke-kommunale familiebarnehager og lønnsnivå i kommunale barnehager. Også tilskuddssatsen til åpne barnehager er basert på flere ulike kilder. Satsene til åpne barnehager er basert på bemanning i ikke-kommunale åpne barnehager, og denne bemanningen er i gjennomsnitt lavere enn i kommunale åpne barnehager. Kommuner som ønsker samme bemanning i ikke-kommunale åpne barnehager, må derfor regne med å yte tilskudd over de nasjonale satsene.

Tabell 46 viser beregnede tilskuddssatser til ordinære barnehager for 2013. Tilskuddssatsene er beregnet på grunnlag av kostnader for 2011, og omregnet til 2013-kroner. Totalt tilskudd, inkl. kapitaltilskudd, er beregnet til kr 188 522 for små barn (0-2 år) og kr 95 544 for store barn (3-6 år) pr. heltidsplass. Dette er en økning fra 2012 på 4,1 % for små barn og 3,2 % for store barn.

³² I følge St.meld. 30 (2010-2011).

Tabell 46 Beregnede tilskuddssatser for 2013 for ordinære barnehager.

	Kr pr. oppholdstime			Kr pr. heltidsplass		
	Drift ³³	Kapital	Totalt	Drift	Kapital	Totalt
Små barn	83,80	3,48	87,28	181 004	7 518	188 522
Store barn	40,75	3,48	44,23	88 026	7 518	95 544

Forslag til satser for familiebarnehager er presentert i Tabell 47. Beregnet tilskudd til familiebarnehager for 2013 er på kr 154 304 for små barn og kr 120 630 for store barn. I 2012 var satsene beregnet til henholdsvis kr 150 010 og kr 117 269. Dette innebærer en nominell økning på 2,9 %.

Tabell 47 Beregnede tilskuddssatser for 2013 for familiebarnehager.

	Kr pr. oppholdstime			Kr pr. heltidsplass		
	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt
Små barn	66,05	5,39	71,44	142 666	11 638	154 304
Store barn	50,46	5,39	55,85	108 992	11 638	120 630

Forslag til tilskuddssatser til åpne barnehager er vist i Tabell 48. For en åpen barnehage med åpningstid 6-15 timer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 15 687, for åpne barnehager med åpningstid 16 timer eller mer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 26 380. Dette er en kraftig økning fra fjoråret, 18 % for korttidsplassene og 20 % for langtidsplassene. Det er viktig å gjøre oppmerksom på at det er vanskelig å fastsette en sats for åpne barnehager, da det er svært varierende hvilket tilbud en åpen barnehage har. Kommunen bør derfor vurdere om tilskuddet er tilstrekkelig ut fra en konkret vurdering av den enkelte barnehage og det tilbudet som den åpne barnehagen representerer.

Tabell 48 Beregnede tilskuddssatser for 2013 for åpne barnehager.

Åpningstid	6 – 15 t	16 t –
Kr pr. barn	15 687	26 380

For ordinære barnehager finner vi stor variasjon når vi beregner satser basert på de enkelte kommunenes regnskaper. Variasjonen er så stor at det er grunn til å tro at de reelle kostnadsforskjellene er mindre enn det som reflekteres i kommunenes regnskaper. Trolig er det forskjeller i regnskapsføring og organisering som gir utslag. Fordi vi har et stort utvalg kommuner i vår gjennomsnittsberegning, betyr ikke nødvendigvis dette mye for de nasjonale satsene, men det er viktig at dette tas hensyn til når kommunene selv skal beregne tilskudd. Det er vanskelig å se hvordan beregningsmetoden kan endres for å få mindre variasjon i resultatene, så lenge modellen skal være lik for alle kommuner. Veiledningen til kommunene må derfor være klar på intensjonene og prinsippene i beregningen slik at kommunene kan vurdere om det er behov for å tilpasse sin beregning for å få frem reelle tilskuddssatser.

³³ Inklusiv administrasjonspåslag.

Referanser

- Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008). *Rammefinansiering av barnehager*. Oslo: Econ rapport nr. 2008-062.
- Hjelmbrekke, S. og Lunder T. E. (2011). *Analyse av kostnader i barnehagane i 2010*. Bø: TF-notat nr. 50/2011.
- Håkonsen, L. og Lunder, T.E. (2008). *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren*. Bø: TF-rapport nr. 243.
- KD (2011). *Statstilskudd på barnehageområdet*. Oslo: Rundskriv F-01/2011.
- KD (2011). *Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager*. Oslo: Rundskriv F-05/2011.
- KRD (2012). *Rapport frå Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. April 2012*. Oslo: Departementenes servicesenter 04/2012.
- KS (2011). *SFS 2201 Barnehager, skolefritidsordninger, skole og familiebarnehager*. Hentet på <http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Lonns-og-arbeidsvilkar/Oversikt-over-saravtalar/>
- Lunder, T.E. (2011). *Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012. Utredning av nasjonale satser*. Bø: TF-notat nr. 15/2011.
- Lunder, T.E. og Aastvedt, A. (2010a). *Utgifter i barnehager. Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager*. Bø: TF-rapport nr. 265.
- Lunder, T.E. og Aastvedt, A. (2010b). *Utgifter i barnehager. Nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til private barnehager*. Bø: TF-rapport nr. 274.
- TBSK (2012). *Rapport fra det tekniske beregnings- og statistikkutvalg (TBSK) for kommunesektoren*. 9. mars 2012. Hentet på <http://www.ks.no/tema/Okonomi/Lonns--og-personalstatistikk/TBSK-Lonnsvekst-i-KS-tariffomrade-2011/>
- TBSK (2011). *Rapport fra det tekniske beregnings- og statistikkutvalg (TBSK) for kommunesektoren*. 10. mars 2011. Hentet på <http://www.ks.no/tema/Okonomi/Lonns--og-personalstatistikk/TBSK-Lonnsvekst-i-KS-tariffomrade-2010/>