



Kostnader i barnehager i 2012 og nasjonale satser for 2014

Trond Erik Lunder og Brynjulv Eika

TF-rapport nr. 322

2013

Tittel: Kostnader i barnehager i 2012 og nasjonale satser for 2014
TF-rapport nr: 322
Forfatter(e): Trond Erik Lunder og Brynjulv Eika
Dato: 15.10.13
ISBN: 978-82-7401-633-0
ISSN: 1501-9918
Pris: 180,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: iStock
Prosjekt: Analyse av kostnader i barnehager 2012
Prosjektnr.: 20130390
Prosjektleder: Trond Erik Lunder
Oppdragsgiver(e): Utdanningsdirektoratet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

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

Resymé:

Kostnadsutviklingen i kommunale og ikke-kommunale barnehager og i ordinære og familiebarnehager viderefører i all hovedsak trendene fra de foregående årene. Kostnadsveksten er riktignok høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale for første gang på flere år, men dette er først og fremst et resultat av regnskapstekniske forhold. Kostnadsforskjellene skyldes i all hovedsak bemanningsforskjeller og kostnader pr. årsverk. Vi finner at de minste barnehagene gjennomgående har høyere antall årsverk i forhold til antall barn og at dette langt på vei forklarer høyere kostnader i de samme barnehagene. Nasjonale tilskuddssatser til ordinære barnehager øker med 6,8 % for små barn og 8,1 % for store barn. Den forholdsvis store veksten skyldes delvis at kommunenes bruk av premiefond er redusert i 2012 i forhold til 2011. Delvis skyldes det også et høyere rentenivå som gir en kraftig vekst i kapitaltilskuddet.



Trond Erik Lunder er utdannet samfunnsøkonom (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.



Brynjulv Eika har økonomisk/administrativ utdanning og har arbeidet som drifts- og økonomiansvarlig ved Telemarksforskning siden 1988. Brynjulv arbeider også som prosjektmedarbeider på flere fagområder. Brynjulv var sentral i tilsvarende prosjekt for Utdanningsdirektoratet i 2012.

Forord

Denne rapporten presenterer analyser av kostnader i barnehagene for regnskapsåret 2012. 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 barnehagetyper, og hvordan barnehagene er finansiert. Vi viderefører fjorårets innføring av en samlet rapport for kostnadsanalyser og beregning av nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Vi har gjort enkelte tilpasninger også i år for at tallene skal være mest mulig sammenlignbare på tvers av barnehagetyper og over tid. Leserne bør derfor forholde seg til denne rapportens beskrivelser av kostnadsutvikling over tid heller enn å sammenligne tallene mot tidligere rapporter.

Nytt av året er et eget temakapittel. Tanken med et slikt kapittel er at temaene kan rulleres fra år til år og gi mulighet til å studere nærmere noe av det som er spesielt aktuelt eller som ikke er tilstrekkelig analysert gjennom de faste elementene i kostnadsanalysene. Årets tema er barnehagenes bemanning. Personalkostnadene utgjør det meste av kostnadene i barnehagesektoren, og personalet er også avgjørende for barnehagens kvalitet.

Hos Telemarksforskning har Trond Erik Lunder vært prosjektleder. Brynjulv Eika har vært medforfatter og bidratt med statistiske beregninger og grunnlagsmateriale til rapporten. Ailin Aastvedt har vært med som ekstra kvalitetssikrer og diskusjonspartner underveis i prosjektet.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Nicolai Stensig, som vi vil takke for godt samarbeid.

Bø, 15.10.13

Trond Erik Lunder

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning.....	11
1.1 Bakgrunn og formål.....	11
1.2 Leseveiledning	11
1.3 Metode	12
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	20
2.2.1 Datagrunnlag	21
2.2.2 Beregning av kapitalkostnader	24
2.3 Kostnadsutvikling 2008 – 2012	26
2.4 Sammenligning mot KOSTRA	29
2.5 Oppsummering – kommunale kostnader	30
3. Ikke-kommunale barnehager	32
3.1 Kartlegging av kostnader	32
3.1.1 Datagrunnlag	32
3.1.2 Beregning av kostnader	34
3.1.3 Variasjonsområde for kostnadene	36
3.2 Kostnadsutvikling 2008-2012	37
3.3 Oppsummering.....	39
4. Sammenstilling og analyse av kostnadsforskjeller	41
4.1 Sammenstilling av kostnader og kostnadsfaktorer mellom barnehagetyper	41
4.2 Analyse av kostnadsforskjeller.....	43
4.2.1 Utviklingen i faktorene som påvirker kostnadene.....	45

4.3	Nasjonale barnehagekostnader	48
4.4	Finansiering av barnehagene i 2012.....	50
4.5	Oppsummering	53
5.	Tema bemanning	54
5.1	Gjennomsnittlig bemanning og typisk bemanning	55
5.2	Pedagogisk bemanning og pedagognormen	58
5.3	Bemanningsnorm	63
5.4	Bemanningsvariasjon og kostnadsvariasjon	64
5.5	Oppsummering	67
6.	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2014	69
6.1	Ordinære barnehager.....	69
6.1.1	Driftstilskudd	69
6.1.2	Kapitaltilskudd.....	71
6.2	Familiebarnehager	73
6.3	Åpne barnehager	75
6.4	Oppsummering nasjonale satser	77

Sammendrag

I denne rapporten gir vi en oversikt over den økonomiske situasjonen og utviklingen 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, drøyt kr 20 000 pr. plass i 2012. Av dette er omlag kr 11 000 et resultat av at kommunale barnehager har høyere kostnader til særskilt tilrettelegging.

	Kommunale barnehager	Ikke-kommunale (ordinære) barnehager
<i>Sum kostnader ordinær drift (kr pr. plass):</i>		
Store barn	121 405	111 732
Små barn	218 529	201 118
<i>Sum kostnader inkludert særskilt tilrettelegging (kr pr. plass):</i>		
Store barn	133 732	113 140
Små barn	240 718	203 652

Den generelle utviklingen går imidlertid mot mindre kostnadsforskjeller mellom de kommunale og ikke-kommunale barnehagene. I 2007 hadde de ikke-kommunale barnehagene 10,5 % lavere kostnader enn de kommunale barnehagene, mens forskjellen i 2012 var på 8 %. Etter å ha hatt en lavere kostnadsvekst enn ikke-kommunale barnehager i perioden 2008 til 2011, har de kommunale barnehagene høyest kostnadsvekst fra 2011 til 2012. For kommunale barnehager er kostnadsendringene fra år til år preget av endringer i kommunenes bruk av premiefond.

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.

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 2012. Til tross for at forskjellen i totale kostnader mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager er redusert de siste årene, er forskjellen i personalkostnader pr. årsverk stabil. Personalkostnader pr. årsverk er en usikker indikator ettersom kostnadene og årsverkene stammer fra to ulike statistikkilder.

Kommunale barnehager bruker stadig mindre ressurser på kostnadselementer utenom personal og kapital. Målt som kostnad pr. barn, var kommunale og ikke-kommunale ordinære barnehager på omtrent samme nivå i 2008 når det gjaldt slike «Andre kostnader». I 2012 ligger nivået i ikke-kommunale barnehager ca. 30 % høyere enn i kommunale barnehager.

De kommunale barnehagene har 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 korrigerede 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. Utviklingen går likevel sakte.

I kapittel 5 har vi sett nærmere på barnehagenes bemanning. Vi finner generelt at bemanningen har bedret seg de senere årene, men at sektoren fortsatt har et stykke igjen før alle barnehagene oppfyller forskriftsmessig antall ansatte med pedagogisk utdanning. Og veien er enda lenger om man skal oppfylle forslagene til fremtidige bemanningsnormer. Forskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager når det gjelder pedagogisk bemanning er små sammenlignet med de store endringene som har skjedd over tid. Det er illustrerende at antall pedagogstillinger målt pr. barn i ikke-kommunale barnehager i 2012 er 10 % høyere enn tilsvarende tall for kommunale barnehager i 2007.

Antallet årsverk i stillingskategorien pedagogisk leder har økt med 45 % i perioden fra 2007 til 2012. Målt pr. barn i barnehage gir dette en økning på 20 %. I denne økningen inngår også personer med dispensasjon fra utdanningskravet. Antall personer med dispensasjon har økt med 71 % i perioden. Dette tallet kan se dramatisk høyt ut, men om vi ser bort fra de med dispensasjon, ser vi likevel en økning i antall førskolelærere i pedagogstillinger på 43 % fra 2007 til 2012.

Når antall pedagoger øker, reduseres samtidig antall assistenter. Summen av pedagogstillinger og assistenter pr. barn (grunnbemanningen) øker likevel noe i den perioden vi ser på; 1,1 % i kommunale barnehager og 3,7 % i ikke-kommunale barnehager. Kommunale barnehager har fortsatt noe høyere grunnbemanning enn ikke-kommunale barnehager, men forskjellene har altså blitt mindre over tid.

Som andre studier også har vist, er det slett ikke alle barnehagene som oppfyller pedagognormen. De barnehagene som i dag ikke oppfyller pedagognormen, trenger i overkant av 1500 nye årsverk i pedagogstillinger. I tillegg kommer alle de stillingene som i dag fylles med dispensasjon. Kunnskapsdepartementet sin presisering av pedagognormen, som kom i august 2011, har en relativt liten betydning for andelen barnehager som oppfyller pedagognormen.

Små barnehager har i større grad problemer med å oppfylle pedagognormen. Samtidig finner vi i gjennomsnitt en klar sammenheng fra små barnehager til høye enhetskostnader, som går via høy bemanning i forhold til barnetallet. De tilsynelatende motstridende resultatene skyldes at variasjonen er større blant de minste barnehagene. Her finnes både barnehager med for lav pedagogisk bemanning og barnehager med høy bemanning, med eller uten mange pedagoger. Dette har nok også bakgrunn i det faktum at pedagognormen ikke kan oppfylles gjennom prosentstillinger. Dette vil naturlig nok gi størst utslag for de minste barnehagene. En én-avdelings barnehage som øker fra 18 til 19 store barn, vil måtte doble sin pedagogiske bemanning for å oppfylle forskriften.

Totale kostnader til barnehager i 2012 beløper seg til i overkant av 44 mrd. kr, fordelt på 24,8 mrd. til offentlige barnehager og 19,3 mrd. til private barnehager. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene 83,7 % av kostnadene, mens andelen kommunal finansiering er 78,1 % i de ikke-kommunale barnehagene. De ikke-kommunale barnehagene går i overskudd samlet sett. Utviklingen i barnehagestrukturen er som tidligere at det går mot større enheter, færre familiebarnehager og færre statlige og fylkeskommunale barnehager. Et unntak fra trenden er at antall store barn i familiebarnehager økte fra 2011 til 2012. Ved omlegging av finansieringsmodellen fra 2010 til 2011 ble satsene for store barn i familiebarnehager økt betraktelig ved at forholdstallet mellom

små og store barn ble endret fra 2 til 1,25. Økningen i antall store barn i familiebarnehage viser at finansieringen har betydning for hvilke barn som tas inn i barnehagene.

De nasjonale tilskuddssatsene til ikke-kommunale ordinære barnehager er beregnet på grunnlag av kostnadsnivået i de kommunale barnehagene. Tilskuddet 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 2014 til ordinære barnehager, inkl. kapitaltilskudd, er beregnet til kr 201 274 for små barn (0-2 år) og kr 103 266 for store barn (3-6 år) pr. heltidsplass. Dette er en økning fra 2013 på 6,8 % for små barn og 8,1 % for store barn. Den forholdsvis store endringen skyldes flere forhold. Det er spesielt økt fastrentenivå i Husbanken som fører til høyere kapitaltilskudd. Nedgangen i kommunenes bruk av premiefond har også en merkbar effekt.

Beregnet tilskudd til familiebarnehager for 2014 er på kr 161 048 for små barn og kr 126 099 for store barn. I 2013 var satsene beregnet til henholdsvis kr 154 304 og kr 120 630. Dette innebærer en nominell økning på 4,4 % – 4,5 %.

	Kr pr. oppholdstime			Kr pr. heltidsplass		
	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt
Ordinære barnehager, små barn	88,96	4,23	93,18	192 144	9 130	201 274
Ordinære barnehager, store barn	43,58	4,23	47,81	94 136	9 130	103 266
Familiebarnehager, små barn	68,98	5,58	74,56	149 002	12 046	161 048
Familiebarnehager, store barn	52,80	5,58	58,38	114 054	12 046	126 099

For en åpen barnehage med åpningstid 6-15 timer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 16 554. For åpne barnehager med åpningstid 16 timer eller mer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 27 217. 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 har.

Åpningstid	6 – 15 t	16 t –
Kr pr. barn	16 554	27 217

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet som grunnlag for vurdering av den økonomiske utviklingen i barnehagesektoren. Vi presenterer kostnader og kostnadsutvikling 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 2012.

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 2014. Nasjonale satser ble beregnet for første gang i 2010, til bruk for tilskudd i 2011 (TF-rapport nr. 274).

1.2 Leseveiledning

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.

Andre lesere er kanskje mest interessert i kostnadsanalysene, mens noen er mer interessert i tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene. I kapittel 2 beregner vi kostnadene i de ordinære kommunale barnehagene. Kostnadsberegningene i dette kapittelet er grunnlaget for de nasjonale tilskuddssatsene. De nasjonale satsene er først omtalt i kapittel 6, etter at vi er ferdig med kost-

¹ Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager, heretter omtalt som forskrift om likeverdig behandling. Se også Rundskriv F-05-11.

nadsanalysene av både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Kostnadsanalysene av ikke-kommunale barnehager er omtalt i kapittel 3, mens kapittel 4 oppsummerer kapitlene 2 og 3 og sammenligner kostnadene i kommunale barnehager med kostnadene i ikke-kommunale barnehager.

Rapporten inneholder flere oversikter som viser kostnadsutvikling over tid, og vi anbefaler leserne å forholde seg til disse, heller enn å sammenligne tallene mot tidligere rapporter. Vi har gjort noen endringer med tanke på hvilke tall vi presenterer som hovedtall, og dette kan medføre at det er vanskelig å gå til tidligere rapporter og finne de relevante tallene å sammenligne med.

Årets rapport innfører et temakapittel i kapittel 5, noe som forhåpentligvis kan videreføres i senere rapporter. Tanken er at det her kan gås litt dypere inn i et utvalgt tema med tanke på at rapporten ellers kommer i berøring med mange temaer uten å analysere disse nærmere. Vi har i år valgt temaet bemanning. Temakapittelet erstatter tidligere avsnitt med statistiske analyser av kostnads-sammenhenger. Selv om kostnadene endrer seg, er sammenhengene som analyseres mer stabile slik at årlig oppdateringer av de samme modellene ikke kan ventes å gi noe særlig ny innsikt.

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

1.3 Metode

Vi har i stor grad bygd våre økonomiske analyser på metoder benyttet i tidligere års beregninger (TF-notat nr. 15/2011, TF-notat nr. 50/2011 og TF-rapport nr. 308). Noe av metodediskusjonen vil være nærmere utdypet i disse rapportene.

Vi inkluderer i utgangspunktet samtlige barnehager i analysene. Enkelte kommuner og enkelte ikke-kommunale barnehager blir utelatt på grunn av manglende eller mangelfull informasjon. Dette frafallet er likevel så lite at vi anser det øvrige materialet som representativt for den samlede barnehagesektoren.

Følgende datagrunnlag er benyttet ved kostnadsberegningene:

Ordinære kommunale barnehager

- ◆ KOSTRA-konsernregnskap 2007-2012 for kommunale barnehager
- ◆ Årsmelding for kommunale barnehager 2006- 2012
- ◆ Tall fra Husbanken på investeringskostnader pr. barnehageplass, oppdatert med tall for 2012

Ordinære ikke-kommunale barnehager

- ◆ Regnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager 2007-2012
- ◆ Årsmelding fra ikke-kommunale barnehager 2006-2012

Familiebarnehager og åpne barnehager

- ◆ Regnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager 2007-2012
- ◆ Årsmelding for ikke-kommunale barnehager 2006-2012
- ◆ Lønnsstatistikk fra Teknisk Beregnings- og statistikkutvalg for kommunesektoren 2011 og 2012

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 oppholdstimer 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

Oppholdstimerne 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. For familiebarnehager er forholdstallet mellom små og store barn 1,25.

Oppholdstimer pr. uke blir så ganget med 48 uker, som er den gjennomsnittlige åpningstiden vi tar utgangspunkt i. For å veksle fra antall oppholdstimer til antall heltidsplasser deler vi oppholdstimetallet på 45 timer * 48 uker = 2160. 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).

De nasjonale satsene for 2014 er basert på kostnadstall fra 2012 for kommunale barnehager, mens barnetallet er basert på et vektet gjennomsnitt av rapporteringen pr. 15.12.2011 og 15.12.2012. Beløpene i 2012 er omregnet til 2013-kroner ved bruk av satser for kostnadsjustering formidlet til oss fra oppdragsgiver. Satsene er 3,0 % fra 2012 til 2013 og 3,0 % fra 2013 til 2014.

For å få et relevant mål for kostnadsveksten med hensyn til generell kostnadsøkning, vil vi i tillegg se utviklingen i de nominelle tallene opp mot den generelle kostnadsveksten i kommunene. Vi legger da til grunn den kommunale deflatoren hentet fra *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi* (TBU, 2013). Denne pris- og kostnadskorrekasjonen er utformet for bruk ved beregning av realvekst i kommunens inntekter, og benyttes som et mål

for kostnadsvekst i statsbudsjett og kommuneproposisjoner hvert år. Prinsippene som ligger til grunn for den kommunale deflatoren, avviker i noen grad fra metodene vi bruker i våre kostnadsberegninger, og de to størrelsene er derfor ikke fullstendig sammenlignbare. Det gir likevel en rimelig god illustrasjon av kostnadsutviklingen i barnehagesektoren målt opp mot kostnadsvekst i kommunene generelt.

Fordi det var mange endringer i fjorårets rapport sammenlignet med tidligere årganger, har vi i år hatt mål om ikke å endre beregningsmetodene mer enn nødvendig. Noen metodiske endringer har vi likevel gjort, hvor de viktigste dreier seg om kapitalkostnader i kommunale barnehager. Vi beregner i år egne kapitalkostnader for kommunale barnehager. Metoden er den samme som for beregning av kapitaltilskuddet til ikke-kommunale barnehager, men vi har erstattet aldersfordelingen til ikke-kommunale barnehageplasser med aldersfordelingen til de kommunale barnehageplassene. I gjennomsnitt er disse noe eldre og gjennomsnittlige kapitalkostnader blir dermed noe lavere for de kommunale barnehagene. Vi har i tillegg gjort to mindre endringer i modellen for kapitalkostnader som også omfatter kapitaltilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Endringene gjelder reinvestering i gamle bygg og fratrukk av investeringstilskuddet og er nærmere beskrevet i avsnitt 2.2 og avsnitt 6.1.2. For ikke å komplisere sammenligningen mot ikke-kommunale barnehager, bruker vi forholdstallet 1,8 også når vi fordeler de beregnede kapitalkostnadene på små og store barn.

Vi har videre forsøkt å være mer konsekvente ved å forholde oss til beregnede kapitalkostnader som vårt foretrukne mål på kapitalkostnader i kommunale barnehager. Regnskapsførte kapitalkostnader trekkes fra i kostnadsberegningen og fremkommer ellers bare som sammenligningsgrunnlag mot beregnede kostnader.

2. Ordinære kommunale barnehager

I dette kapitlet beregner vi kostnadene i de ordinære kommunale barnehagene og kostnadsutvikling over tid. Disse tallene danner videre grunnlag for våre 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 *særskilt tilrettelegging*. 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 korrigerte 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 korrigerte brutto driftsutgifter definert som summen av følgende kostnadsarter, hvor inntektsartene inngår med negativt fortegn:

(010 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 imid-

lertid rimelig å anta at kapitalkostnadene utgjør hoveddelen av husleien, og dette tilsier at vi trekker ut både art 190 og art 590.

Oppgaver som følger av 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 korrigerte 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. Totalt er det rapportert om lag 57 mill. kr i støtte til andre formål enn barn med særlige behov. Kommuner som beregner tilskuddssatsen 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.² 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 112 mill. kr i 2012, tilsvarende kr 615 pr. aldersjustert heltidsplass. I beregningen for 2011 var dette fradraget mer enn tre ganger så stort.

Åpne barnehager inngår også i de kommunale kostnadene til barnehager. Verken kostnadsanalysen eller beregning av nasjonale satser for ordinære barnehager skal inkludere åpne barnehager. Det beregnes egne nasjonale satser for åpne barnehager, se kapittel 6. Vi trekker fra de åpne barnehagene ved å benytte fjorårets satser i 2012-kroner (TF-rapport 308) multiplisert med tallet på barn i åpne barnehager. Barn i åpne barnehager rapporteres ikke med oppholdstimer, og barnetal-

² <http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Tolkning-av-regelverket1/Tilskudd/Beregning-av-pensjonsutgifter-i-kommunale-barnehager/>.

let 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 2012. Sum kostnader er summen av kostnadene til de 421 kommunene som er med i datagrunnlaget. De åtte 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.

Tabell 2 Direkte kostnader til drift av kommunale barnehager i 2012 (i 1000 kr). N=421.

	Ordinær drift (F 201 og 221)	Særskilt tilrettelegging (F 211)	Sum kostnader
Korrigerte brutto driftsutgifter	21 716 549	2 243 259	23 959 808
Barnehagemyndighet	-389 341		-389 341
Ikke-økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager	-56 943	-65 612	-122 555
Premiefond	-111 812	-13 581	-125 393
Åpne barnehager	-52 316		-52 316
Sum direkte kostnader	21 106 138	2 164 066	23 270 204
Kapitalkostnader	-920 382	-9 345	-929 727
Sum direkte kostnader ved drift	20 185 756	2 154 721	22 340 477

Neste steg er å kombinere kostnadene med oppholdstimer i kommunale barnehager fra samme kommuner. Tabell 3 viser direkte kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager i 2012, fordelt pr. oppholdstime og pr. plass. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift er 51,41 kr pr. korrigert oppholdstime, eller kr 111 036 pr. storbarnsplass, etter at vi har foretatt de nødvendige korrigeringsene. Oppholdstimer som legges til grunn, er et vektet gjennomsnitt av rapporterte barn pr. 15.12.11 og 15.12.12, slik vi har beskrevet i metodekapittelet.

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. Her følger vi Rundskriv F-05-11 som fastslår at administrasjonspåslaget skal være et påslag på 4 % av driftskostnadene. Påslaget er basert på beregninger fra TF-rapport nr. 265.

Administrasjonspåslaget skal regnes av driftskostnadene. Kostnader inkludert administrasjonspåslag utgjør 53,46 kr pr. korrigert oppholdstime og 115 478 kr pr. plass for store barn. Det er dette kostnadstallet som brukes som grunnlag for beregning av nasjonal tilskuddssats i kapittel 6.

Tabell 3 *Kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager i 2012, pr. oppholdstime og pr. plass. N=421.*

Ordinær drift (funksjon 201 og 221)	Kostnader 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstime (1,8)	Kroner pr. plass (store barn)
Korrigerte brutto driftsutgifter	21 716 549	55,30	119 457
Barnehagemyndighet	-389 341	-0,99	-2 142
Ikke-øk. støtte til ikke-komm. barnehager	-56 943	-0,15	-313
Premiefond	-111 812	-0,28	-615
Åpne barnehager	-52 316	-0,13	-288
Sum direkte kostnader	21 106 138	53,75	116 099
Kapitalkostnader (regnskapsført)	-920 382	-2,34	-5 063
Sum direkte kostnader ved drift	20 185 756	51,41	111 036
Administrasjonspåslag	807 430	2,06	4 441
Sum driftskostnader inkl. administrasjon	20 993 186	53,46	115 478
Antall oppholdstimer små barn	104 928 608		
Antall oppholdstimer store barn	203 804 812		

I Tabell 4 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 2012 var på kr 115 478, tilsvarende tall for 2011 var kr 109 524.³ Dette innebærer en økning på 5,4 % fra 2011 til 2012.

I 2012 var gjennomsnittskostnader til drift av særskilt tilrettelegging (inkl. administrasjon) på kr 12 327 pr. heltidsplass for store barn. Dette er en økning på 9,5 % fra 2011. Siden det er snakk om små beløp som delvis er uavhengig av det totale antall barn i kommunale barnehager, er det ikke overraskende at det er forholdvis store kostnadsvariasjoner mellom år.

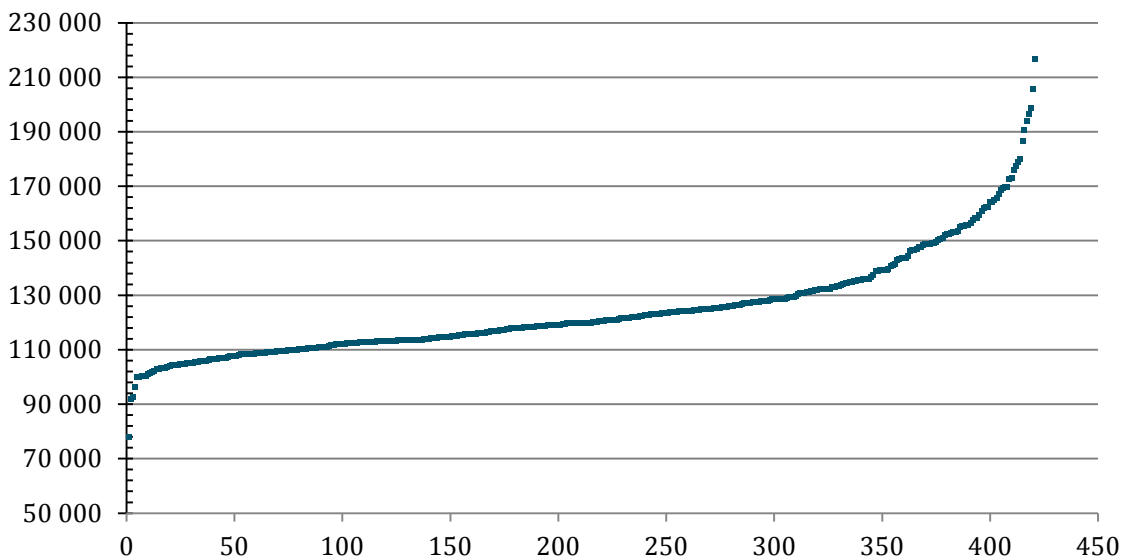
Tabell 4 *Kostnader til særskilt tilrettelegging i kommunale barnehager i 2012, pr. oppholdstime og pr. plass. N = 421.*

Særskilt tilrettelegging (funksjon 211)	Kostnader 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstime (1,8)	Kroner pr. plass (store barn)
Kostnader inkl. regnskapsført kapitalutg.	2 164 066	5,51	11 904
- Kapitalkostnader	- 9 345	- 0,02	- 51
Administrasjonspåslag	86 189	0,22	474
Sum kostnader inkl. adm.	2 240 909	5,71	12 327

³ I fjorårets rapport var beløpet oppgitt til 109 642 (TF-rapport 308). Avviket skyldes at KOSTRA-tallene i mellomtiden er revidert.

2.1.3 Variasjonsområdet for driftskostnader

I beregningene ovenfor er gjennomsnittskostnader for kommunale barnehager beregnet på grunnlag av summerte kostnader for 421 kommuner. Men ser vi på kostnadstallene for enkeltkommuner, er variasjonen stor. Figur 1 viser kostnadsfordelingen for de 421 kommunene. Kommunene er sortert fra venstre til høyre i figuren etter stigende kostnadsnivå. Én kommune skiller seg ut med spesielt lave kostnader, kr 78 086 pr. heldagsplass, mens kommunen med dyrest drift har gjennomsnittskostnader på kr 216 663. Kommunen med dyrest drift bruker altså hele 2,8 ganger så mye pr. barnehageplass som den billigste.

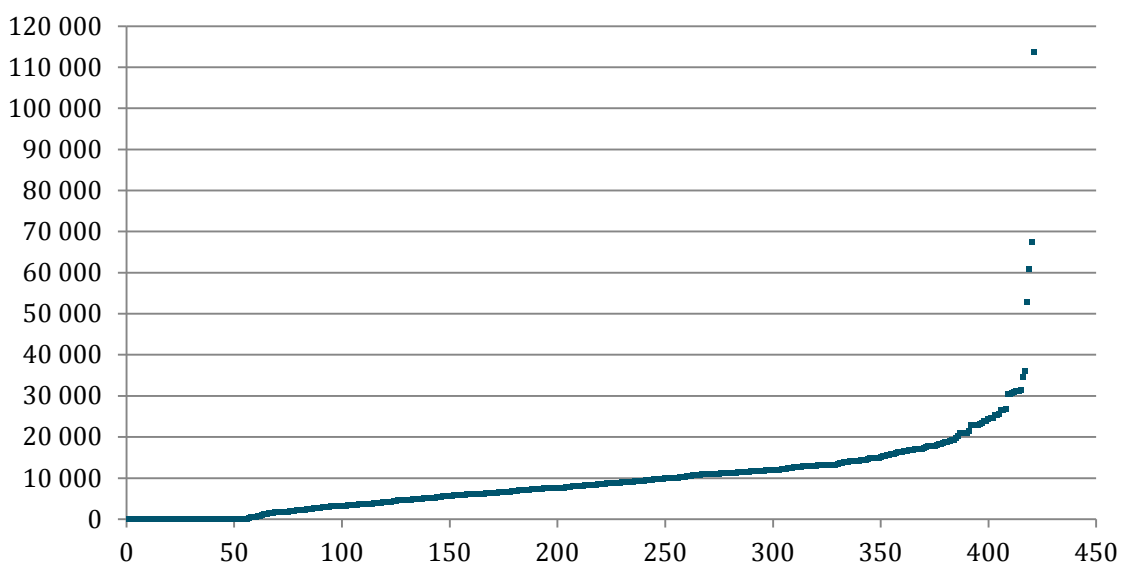


Figur 1 Variasjonsområdet for ordinære driftskostnader inkl. administrasjon pr. heltidsplass i kommunale barnehager. N=421.

Med så stor variasjon er det grunn til å tvile på om ytterpunktene representerer reelle kostnadsforskjeller. Derfor er det grunn til å undersøke om ekstremverdiene påvirker gjennomsnittsberegningene i nevneverdig grad. Et mål på dette er i hvilken grad medianverdien (kostnaden til den midterste kommunen når disse er rangert etter stigende kostnad, slik som i figuren) avviker fra gjennomsnittsverdien. Vi beregnet gjennomsnittskostnaden pr. heltidsplass til drift inkl. administrasjon til kr. 115 478. Medianverdien i materialet er kr 119 929 altså noe høyere enn gjennomsnittet men ikke så mye at det gir grunn til bekymring. Grunnen til at medianen ligger høyere enn gjennomsnittet, er at de største kommunene generelt ligger til venstre i figuren, og det er disse kommunene som påvirker gjennomsnittet mest. Vi ser nærmere på denne variasjonen koblet mot bemanningsnivå i kapittel 5.

Når det gjelder tilsvarende kostnader til særskilt tilrettelegging (direkte kostnader til drift inkl. administrasjon), er fordelingen mellom kommunene som vist i Figur 2. Variasjonen går fra kr 0 til kr 113 707 pr. plass. Fem kommuner hadde negative kostnader til særskilt tilrettelegging, og i figuren har vi satt kostnadene til 0 for disse kommunene. Etter denne korrigeringen er det 49 av 421 kommuner som ikke har kostnader til særskilt tilrettelegging. Gjennomsnittskostnader pr. heltidsplass (store barn) er på kr 12 327. Medianen er her kr 8 087. 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 drifts-

kostnadene til særskilt tilrettelegging varierer mellom kommuner, både på grunn av ulikt behov og ulik fordeling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.



Figur 2 Variasjonsområdet for ordinære driftskostnader inkl. administrasjon til særskilt tilrettelegging pr. heltidsplass i kommunale barnehager. N=421.

2.2 Kapitalkostnader

Kapitalkostnadene består av kapitalslit og kapitalavkastning. I rundskriv F-05-11 om forskrift om likeverdig behandling er kapitalkostnadene definert slik:

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

Kapitalkostnadene er skilt ut fra den øvrige kostnadsberegningen fordi dette er kostnader som ikke er fullstendig dokumentert i kommunale regnskaper. Renter er ikke fordelt på de ulike tjeneste- og ansvarsområdene, og er derfor vanskelig identifiserbare. Rentekostnaden omfatter dessuten, som tekstutsnittet ovenfor viser, mer enn renteutgiftene på lån. Alle investeringer medfører rentekostnader, uavhengig av finansieringsmåte. Investeringer finansiert med egenkapital medfører at potensielle renteinntekter blir lavere, og dette må regnes med som en kostnad.

Det har også vært tvil om hvor god kvalitet det er på avskrivningene som er synliggjort gjennom det kommunale regnskapet. Ved innføring av KOSTRA og avskrivninger i kommuneregnskapet i 2001 måtte en del kommuner beregne avskrivninger knyttet til investeringer gjort mange år tilbake. Det er imidlertid sannsynlig at kvaliteten på avskrivningene begynner å bli god etter hvert som de nyere investeringene dominerer. Et forhold som likevel gjør bruken av kommunale avskrivninger problematisk, er at disse er beregnet på bakgrunn av brutto anskaffelseskostnad, mens det i private regnskaper er netto anskaffelseskostnad som ligger til grunn.

Vi beregner kapitalkostnadene ut fra prinsippene som gjelder i forskrift om likeverdig behandling (Rundskriv F-05-11), men baserer oss på investeringsdata fra Husbanken istedenfor data fra

kommuneregnskapet. På denne måten skal beregningen i størst mulig grad gjenspeile gjennomsnittlige kapitalkostnader i sektoren.

I datamaterialet vi har fått fra Husbanken, inngår informasjon om alle byggeprosjekter som Husbanken har finansiert. Tallene viser både investeringskostnader og antall barnehageplasser for en stor andel private utbyggere samt enkelte kommunale prosjekter. Vi antar at selve investeringskostnaden er uavhengig av eierskap og skiller ikke mellom kommunale og private prosjekter. Investeringstallene leder fram til et anslått investeringsbeløp pr. plass fordelt på investeringsår. Vi korrigerer videre for momskompensasjon og investeringstilskudd og beregner avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag for barnehager etter byggeår. Til slutt bruker vi et anslag på aldersfordelingen (byggeår) blant kommunale barnehager for å komme frem til sum kapitalkostnader.

Siden formålet med denne beregningen er å finne kapitalutgiftene i 2012, benytter vi en rentesats som reflekterer gjennomsnittlig rente samme år. Rentenivået i beregningen av kapitalkostnader er satt til 2,8 % for 2012. Dette tilsvarer gjennomsnittlig rentesats i 2012 for 10 års fastrente i Husbanken pluss et tillegg på 0,1-0,2 prosentpoeng for effektiv rente (Vi har lagt til 0,1 og rundet opp). Ved beregning av kostnader for tidligere år benyttes tilsvarende rente fra det aktuelle året.

2.2.1 Datagrunnlag

Tabell 5 viser de gjennomsnittlige investeringskostnadene pr. plass. Kostnadene er fordelt på investeringsår basert på Husbankens statistikk for nyoppførte barnehager. 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 sannsynlig at mange av disse prosjektene gjelder utvidelser som feilaktig er registrert som nyoppføringer.

Tabell 5 Gjennomsnittlige investeringskostnader i kr pr. plass for nyoppførte barnehager, pr. år i perioden 2000-2012.

Byggeår	Antall		Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maksimum	Snitt andel tomte-kostnader
	prosjekter						
2000	21		107 380	108 917	69 818	161 574	0,20
2001	6		114 994	107 202	25 680	197 078	0,19
2002	20		119 859	119 684	86 533	155 710	0,20
2003	22		136 944	132 090	90 473	216 964	0,20
2004	26		160 389	155 721	101 563	279 552	0,20
2005	46		178 434	178 116	5 357	256 364	0,20
2006	54		220 882	215 739	62 791	432 639	0,22
2007	43		257 594	259 075	103 410	399 667	0,22
2008	77		298 521	307 813	28 488	622 443	0,20
2009	74		331 780	340 000	152 667	500 000	0,23
2010	68		330 329	338 462	32 206	470 057	0,22
2011	67		371 435	376 812	25 627	582 996	0,22
2012	50		387 488	393 698	78 989	886 020	0,23

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 5 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 5.

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.⁴ Tabell 6 viser denne fordelingen. Den andelen hver kategori antas å utgjøre, er vist i kolonne 3.

Tabell 6 Fordeling av tomtekostnadene.

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

Investeringstilskuddet ble innført i 2003 og erstattet et stimuleringsstilskudd som gjaldt fra 1.juli 2002. Siste år med investeringstilskudd var 2011. Tilskuddet besto av en sats pr. barn med differensiering for alder og heltidsplass/deltidsplass. Satsene var de samme gjennom hele perioden med investeringstilskudd. Før utmåling av tilskudd skulle eventuell momskompensasjon trekkes fra. I mange tilfeller var investeringene pr. plass så store at momskompensasjon oversteg satsene for investeringstilskuddet og utmålt tilskudd ble null.

Vi har informasjon om investeringstilskudd fordelt på private og kommunale barnehager fra fylkesmennes saksbehandlingssystem. Rapporteringen er ikke fullstendig fordi en del barnehager er utelatt, og totalt beløp er lavere enn de totale bevilgningene dokumentert i statsregnskapet. I tallene er ikke momskompensasjon oppgitt, men i noen tilfeller ser vi at utmålt tilskudd er lik satsene. Det vil si at det ikke kan ha blitt trukket fra noe momskompensasjon. Undersøkelser vi har gjort, tyder på at dette kan dreie seg om tilfeller hvor barnehagen leier lokaler av eiere som ikke er kompensasjonsberettiget. Siden tallene for investeringstilskudd er ufullstendige og omfanget av barnehageinvesteringer uten momskompensasjon er ukjent, velger vi å ta som utgangspunkt at alle barnehageeiere kan velge å tilpasse seg slik at de får full momskompensasjon for sine investeringer.⁵ I beregningen legger vi derfor til grunn at barnehagene får full momskompensasjon i henhold til investeringsbeløpene i Tabell 5. Investeringstilskudd regner vi så ut etter satsene og bereg-

⁴ Se TF-notat nr. 15/2011 side 24–25 for diskusjon.

⁵ Den som leier ut lokaler til leietaker som har rett til kompensasjon for merverdiavgift, kan frivillig registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret og dermed få fradrag for inngående merverdiavgift.

net momskompensasjon. Det innebærer at om vi regner momskompensasjon for barnehager som i realiteten ikke fikk slik kompensasjon, så utlignes dette i stor grad ved at vi ikke regner integreringstilskudd for den samme investeringen.

Tabell 7 viser momskompensasjon og investeringstilskudd som trekkes fra brutto investeringskostnad, mens Tabell 8 viser årlige investeringskostnader pr. plass etter denne justeringen.

Tabell 7 Momskompensasjon og investeringstilskudd i kr pr. plass, pr. år i perioden 2000-2012.

Byggeår	Momskompensasjon		Investeringstilskudd
	bygg	tomt	
2000	-	-	-
2001	-	-	-
2002	-	-	8 000
2003	-	-	29 053
2004	23 919	3 588	18 994
2005	28 499	4 275	13 727
2006	34 786	5 218	6 496
2007	41 526	6 229	-
2008	49 250	7 388	-
2009	54 259	8 139	-
2010	54 808	8 221	-
2011	60 290	9 043	-
2012	62 992	9 449	-

Tabell 8 Bygge- og tomtekostnader i kr pr. plass etter justering for momskompensasjon og investeringstilskudd, pr. år.

Byggeår	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	76 356	26 352	102 708
2004	81 664	27 556	109 221
2005	100 268	31 348	131 616
2006	132 649	38 265	170 914
2007	166 104	45 679	211 783
2008	197 000	54 175	251 175
2009	217 035	59 685	276 720
2010	219 231	60 289	279 520
2011	241 160	66 319	307 479
2012	251 967	69 291	321 258

Vi har ikke tall for nye ikke-kommunale barnehageplasser fra perioden før 2000. Vi vil derfor behandle disse som en samlet gruppe. I beregning av kapitaltilskudd til ikke-kommunale barnehager benytter vi oss av at gjennomsnittlige kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager etablert før 2000 tilsvarer nivået i 1994/1995. Vi benytter samme anslag i beregningen av kommunale kapitalkostnader. Bygge- og tomtekostnader pr. plass, ifølge Husbankens statistikk for 1994/1995, blir derfor lagt til grunn for alle barnehager fra denne perioden.

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 beregnes 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 derfor å beregne avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag fra investeringskostnadene i Tabell 8. Rentenivået er, som nevnt ovenfor, satt til 2,8 %.

Tabell 9 Avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag i kr pr. plass, pr. år.

Byggeår	Avskrivningsgrunnlag 40 år	Avskrivningsgrunnlag 10 år	Ikke til avskrivning (tomtepris)	Rente- grunnlag
Før 2000	58 624	19 102	5 637	47 431
2000	90 619	25 212	8 713	92 316
2001	89 192	27 733	8 576	98 200
2002	92 057	28 976	9 575	107 594
2003	82 315	9 852	10 541	75 320
2004	87 787	10 411	11 023	83 334
2005	106 791	12 286	12 539	104 328
2006	139 996	15 612	15 306	140 548
2007	174 409	19 102	18 271	180 430
2008	206 850	22 655	21 670	221 428
2009	227 887	24 959	23 874	252 141
2010	230 193	25 212	24 115	262 968
2011	253 218	27 733	26 528	298 375
2012	264 565	28 976	27 716	321 258

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 2012 vil en barnehage bygget i 2002 investere i utstyr og løst inventar til samme kostnad som nye barnehager i 2012. Avskrivningsgrunnlaget for denne kategorien blir dermed satt til samme nivå for 2002-barnehagene som for barnehager bygget i 2012. Tilsvarende får barnehagene fra 2000 tilskrevet investeringer i ut-

styr og løst inventar på samme nivå som nye barnehager i 2010. Dette påvirker naturligvis også rentegrunnlaget. Barnehagene bygget før 2000 antar vi at har investert i slikt utstyr tilsvarende 2007-kostnadene i gjennomsnitt.

Tabell 10 viser neste trinn som er å gå fra avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag til avskrivninger og renter. For hver årgang fra 2000 til 2012 vises beregnede avskrivninger og renter for plasser etablert i dette året. I tillegg vises andelen av kommunale plasser som er etablert hvert år. For å ta hensyn til at barnehagelokaler etter hvert må skiftes ut, har vi foretatt en justering basert på regelen om 40 års avskrivningsperiode for kommunale barnehager. Barnehageplasser etablert i 1971 er ferdig avskrevet etter 2011, og vi legger derfor til grunn at disse plassene flyttes over i nye barnehager i 2012 med investeringskostnad og kapitalkostnad tilsvarende 2012-nivå. 40 år er en lang periode, og det kan fremstå som et konservativt anslag. På den annen side blir ikke vedlikehold aktivert selv om dette kan forlenge levetiden til et bygg. Alt i alt er det så mange ukjente faktorer her at vi velger å forholde oss til de prinsippene vi finner i regelverket, hvor avskrivningsperioden altså er 40 år. Dette samsvarer også med tilsvarende justering vi har gjort ovenfor for utstyr og inventar. Justeringen medfører at andel plasser etablert før 2000 reduseres fra 62,2 % til 57,9 %.

Nederste rad i Tabell 10 viser gjennomsnittlige beregnede kapitalkostnader for hele materialet. Gjennomsnittet er vektet etter aldersfordelingen til de kommunale plassene. Beregnet kapitalkostnad for kommunale barnehager i 2012 er kr 7538 pr. plass.

Tabell 10 Beregnede kapitalkostnader pr. heltidsplass for barnehager av ulik alder, 2012-kroner, 2,8 % rente

Årgang	Andel kommunale plasser etablert	Avskrivninger	Renter	Kapitalkostnader
Før 2000	57,9 %	3 376	1 328	4 704
2000	0,9 %	4 787	2 585	7 371
2001	1,7 %	5 003	2 750	7 753
2002	1,5 %	5 199	3 013	8 212
2003	2,7 %	3 043	2 109	5 152
2004	2,6 %	3 236	2 333	5 569
2005	3,1 %	3 898	2 921	6 820
2006	5,1 %	5 061	3 935	8 996
2007	6,5 %	6 270	5 052	11 322
2008	6,1 %	7 437	6 200	13 637
2009	3,8 %	8 193	7 060	15 253
2010	2,4 %	8 276	7 363	15 639
2011	2,7 %	9 104	8 354	17 458
2012	2,9 %	9 512	8 995	18 507
<i>Vektet gjennomsnitt alle år</i>	100 %	4 604	2 934	7 538

Vi kan benytte denne satsen pr. plass til å beregne totale kapitalkostnader i de 421 kommunene i kostnadsanalysene i avsnitt 2.1. Satsen ganget med antall heltidsplasser gir kapitalkostnader på kr 1 077 422 463. Dette er bare 148 millioner kroner mer enn de regnskapsførte kapitalkostnade-

ne som vi har trukket ut.⁶ En grunn til at avviket er lite, er at de kommunale avskrivningene som vi har trukket ut, er basert på brutto anskaffelseskostnad mens de beregnede avskrivningene er basert på netto anskaffelseskostnad hvor momskompensasjon og investeringstilskudd er tatt hensyn til. Et annet moment er at ca. 23 % av de kapitalkostnadene vi trekker ut er husleie, og vi må da anta at det i denne summen allerede er tatt høyde for rentekostnadene.

Det at differansen mellom regnskapsførte kapitalkostnader og beregnede kapitalkostnader er forholdsvis liten, betyr at forskjellen mellom de to blir nærmest ubetydelig når vi ser på totale kostnader. Med beregnede kapitalkostnader blir totale kostnader pr. plass 0,7 % høyere enn med regnskapsførte kapitalkostnader. Differansen kan nok variere mellom år, ettersom endringer i rentenivået nok vil slå mer ut for de beregnede kapitalkostnadene enn for regnskapsførte avskrivninger og husleie.

Kapitalkostnadene er her beregnet med utgangspunkt i at det er samme kostnad for små og store barn. Dette er i tråd med kapitaltilskuddet til ikke-kommunale barnehager. I kostnadsanalysene har det imidlertid alltid vært regnet samme kostnadstall for alle kostnadselementer. Dette kan være en nyttig forenkling. Om vi begynner å differensiere med flere ulike forholdstall, kan vi ende opp med unødvendig kompliserte fremstillinger. Det er samtidig viktig at vi har samme forholdstall for kommunale og ikke-kommunale barnehager for at disse skal kunne sammenlignes direkte. Vi regner derfor om kapitalkostnadene i Tabell 10 til en fordeling etter forholdstallet 1,8 og bruker dette videre i rapporten. Kapitalkostnadene som i tabellen er beregnet til 7538 blir da kr 5 927 for barn over tre år og kr 10 668 for barn under 3 år.

2.3 Kostnadsutvikling 2008 – 2012

Tabell 11 viser utviklingen i kapitalkostnader, både regnskapsførte avskrivninger og kostnader beregnet etter modellen i forrige avsnitt. Som beskrevet i forrige avsnitt er kapitalkostnadene, tilsvarende som for øvrige kostnadskomponenter, fordelt mellom små og store barn etter forholdstallet 1,8. Tallene i tabellen representerer kostnadene pr. plass for store barn. Vi ser at regnskapsførte kostnader varierer mye. Særlig avskrivningene har store endringer fra år til år, noe som må sies å være overraskende. Samtidig virker den totale veksten i avskrivninger kanskje i overkant høy med tanke på at antall heltidsplasser i kommunale barnehager økte med 11,6 % fra 2008 til 2012. Delvis kan nok dette forklares med at mange kommuner har bygd nye barnehager for å samle eksisterende barnehageplasser i større og mer effektive enheter. Dette tar ikke beregnede avskrivninger fullt ut høyde for. Beregnede avskrivninger viser også en sterk vekst, men den er likevel mer moderat. Samtidig er utviklingen i beregnede kapitalkostnader også mer stabil.

Rentekostnadene har blitt redusert fra 2008 til 2012, og totale beregnede kapitalkostnader er derfor nominelt redusert i løpet av perioden. Dette er en naturlig konsekvens av fallende rentesats. Regnskapsførte husleiekostnader har også blitt redusert i løpet av perioden. Det er uvisst om dette skyldes at husleieutviklingen har tatt hensyn til fallende rentenivå. Det kan like gjerne være at barnehager som har holdt til i midlertidige og leide lokaler i løpet av perioden har flyttet over til nye permanente lokaler, slik at andelen barnehager som betaler husleie er blitt lavere.

⁶ Vi trekker ut 920 millioner kroner fra funksjon 201 og 221 (Tabell 3) og 9 millioner kroner fra funksjon 211 (Tabell 4)

Tabell 11 *Kapitalkostnader pr. heltidsplass for store barn, regnskapsført og beregnet 2008–2012*

	Regnskap			Beregnet		
	Avskrivning	Husleie	Sum	Avskrivning	Rente	Sum
Kostnader 2008 (kr)	2 098	1 463	3 561	2 651	3 647	6 298
Kostnader 2009 (kr)	3 299	1 484	4 783	2 819	3 344	6 163
Kostnader 2010 (kr)	2 902	1 463	4 365	3 004	3 131	6 136
Kostnader 2011 (kr)	3 600	1 307	4 908	3 307	3 055	6 362
Kostnader 2012 (kr)	3 895	1 219	5 114	3 620	2 307	5 927
Nominell endring i %:						
2008-2009	57,3 %	1,4 %	34,3 %	6,4 %	-8,3 %	-2,1 %
2009-2010	-12,0 %	-1,4 %	-8,7 %	6,6 %	-6,4 %	-0,5 %
2010-2011	24,1 %	-10,6 %	12,4 %	10,1 %	-2,4 %	3,7 %
2011-2012	8,2 %	-6,8 %	4,2 %	9,4 %	-24,5 %	-6,8 %
2008–2012	85,7 %	-16,7 %	43,6 %	36,5 %	-36,7 %	-5,9 %

Som vi oppsummerte i forrige avsnitt, har det lite å si for totale kostnader om vi velger å legge regnskapsførte eller beregnede kapitalkostnader til grunn. De beregnede kostnadene har en jevnere utvikling og stemmer bra med den utviklingen vi kjenner fra sektoren.

Tabell 12 viser kostnadsutviklingen i kommunale barnehager fra 2008 til 2012 pr. heltidsplass (store barn). I 2012 er kostnadene til ordinær drift inkludert beregnede kapitalkostnader kr 121 404 pr. plass mot kr 109 287 i 2008. Dette tilsier en kostnadsøkning på 11,1 %. Personalkostnadene på barnehagefunksjonene 201 og 221 har økt med 15,5 % i samme periode. Andre kostnader, derunder beregnede kapitalkostnader og særskilt tilrettelegging, er redusert med 1,2 %. Kostnadene til særskilt tilrettelegging har økt med 10,6 %.

Vi viser også utviklingen i reelle kostnader, basert på den kommunale deflatoren hentet fra TBUs rapport fra 2013.⁷ På denne måten kan vi vise utviklingen i kostnadene utover den generelle kostnadsveksten.⁸ Fra 2008 til 2012 har det ikke vært noen reell kostnadsvekst til ordinær drift i de kommunale barnehagene, men en nedgang på 3,8 %. Men fra 2011 til 2012 var det en reell kostnadsvekst på 1,3 % til ordinær drift. Særskilt tilrettelegging har en reell reduksjon på 4,2 % i perioden fra 2008 til 2012.

⁷ Se vedlegg 5 i TBU (2013). Deflator 2009: 3,9 %, 2010: 3,4 %, 2011: 3,9 % og 2012: 3,4 %.

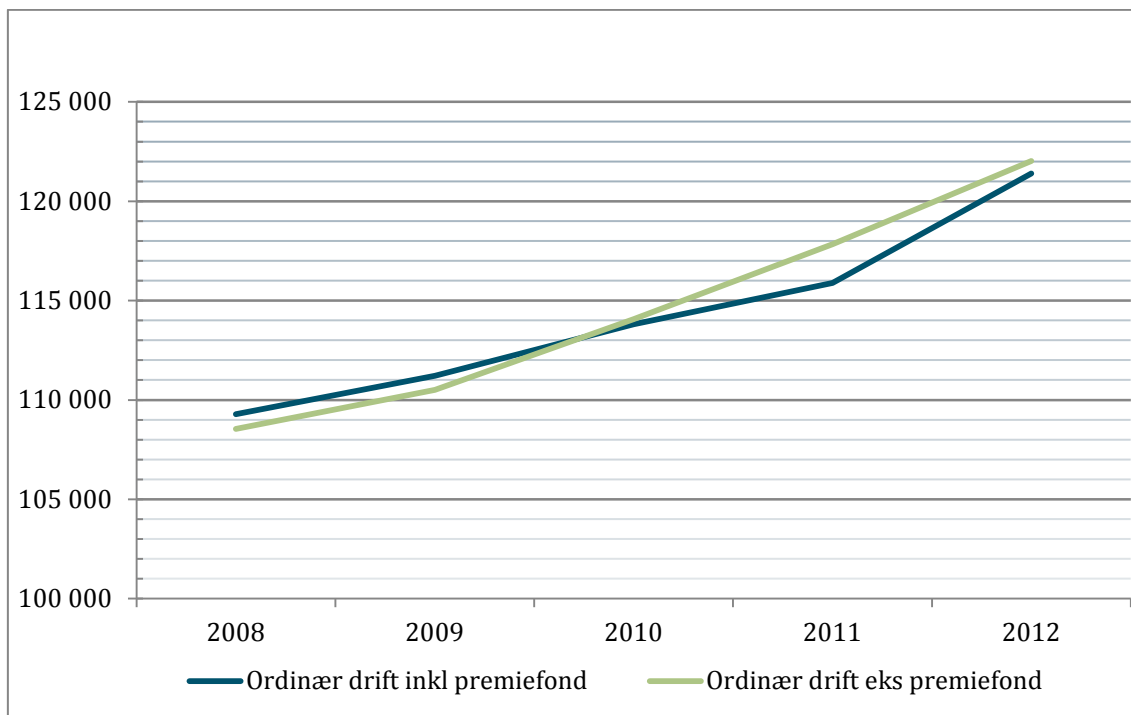
⁸ Deflatoren er naturlig nok mest relevant for de totale kostnadene, og selv for disse kan det diskuteres om det kan være andre indekser som passer bedre. For å illustrere at det er forskjell på nominelle og reelle kostnader, viser vi likevel tallene fordelt på ulike kostnadskomponenter.

Tabell 12 *Kostnadsutvikling pr. heltidsplass (store barn) 2008–2012 i kommunale barnehager.*

	Antall kommuner	Personal-kostnader F 201/221 (A)	Andre kostnader (B)	Særskilt tilrettelegging (C)	Ordinær drift A+B-C
Kostnader 2008 (kr)	423	88 499	31 937	11 150	109 287
Kostnader 2009 (kr)	425	90 764	31 518	11 067	111 215
Kostnader 2010 (kr)	426	93 694	31 156	11 041	113 809
Kostnader 2011 (kr)	426	96 103	31 043	11 259	115 887
Kostnader 2012 (kr)	421	102 191	31 539	12 327	121 405
Endring i %:					
Nominell endring 2008-2009		2,6 %	-1,3 %	-0,7 %	1,8 %
Nominell endring 2009-2010		3,2 %	-1,1 %	-0,2 %	2,3 %
Nominell endring 2010-2011		2,6 %	-0,4 %	2,0 %	1,8 %
Nominell endring 2011-2012		6,3 %	1,6 %	9,5 %	4,8 %
Nominell endring 2008-2012		15,5 %	-1,2 %	10,6 %	11,1 %
Reell endring 2008-2009		-1,3 %	-5,0 %	-4,5 %	-2,1 %
Reell endring 2009-2010		-0,2 %	-4,4 %	-3,5 %	-1,0 %
Reell endring 2010-2011		-1,3 %	-4,1 %	-1,9 %	-2,0 %
Reell endring 2011-2012		2,8 %	-1,7 %	5,9 %	1,3 %
Reell endring 2008-2012		0,0 %	-14,4 %	-4,2 %	-3,8 %

Personalkostnadene utenom særskilt tilrettelegging har totalt sett vokst i tråd med deflatoren fra 2008 til 2012, men mye av kostnadsveksten skjedde fra 2011 til 2012. Dette skyldes i stor grad at vi trekker fra de pensjonsutgiftene som er finansiert gjennom bruk av premiefond. Bruken av premiefond har variert mye i den perioden vi ser på, og dette forstyrrer bildet av veksten i personalkostnader. Faktisk har det en klar effekt også på vekst i totale kostnader. Figur 3 viser at veksten i kostnader til ordinær drift har vært ganske jevn når vi holder bruken av premiefond utenfor. Den høye bruken av premiefond i 2011 gjør derimot at kostnadene dette året fremstår som lavere enn hva de reelt sett må kunne sies å være, og veksten fra 2011 til 2012 blir dermed ekstra stor. Den årlige bruken av premiefond er sannsynligvis ganske uavhengig av den underliggende kostnadsveksten, og det kan derfor argumenteres for at dette forstyrrer fremstillingen av kostnadsutviklingen.

Total kostnadsvekst fra 2008 til 2012 medregnet bruk av premiefond er, som i Tabell 12, på 11,1 %. Om vi utelater bruk av premiefond, er kostnadsveksten i samme periode 12,4 %.



Figur 3 Kostnadsutvikling pr. heltidsplass ordinær drift med og uten korrigerings for bruk av premiefond

2.4 Sammenligning mot KOSTRA

De mest sentrale tallene i denne rapporten er de som måler kostnad pr. plass. Disse tallene skal angi hvor mye det i gjennomsnitt i løpet av et år koster å tilby barnehageplass til et barn. For kommunale barnehager er lignende statistikk også tilgjengelig i Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå, for eksempel tallet *Korrigerede brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage*. Som leserne vil ha merket seg, består våre beregninger av ganske mange trinn med fratrekk, tillegg og justeringer. Dette gjør vi for at målet for kostnad pr. plass skal være både presist og mest mulig sammenlignbart med ikke-kommunale barnehager. Det betyr at våre tall, både for kostnadsnivå og kostnadsvekst, kan skille seg betydelig fra det tallet som finnes i Statistikkbanken, selv om begge tall er basert på samme datamateriale.

Tabell 13 viser forskjellene mellom *Korrigerede brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage* slik det fremkommer for landet totalt i Statistikkbanken og *Sum driftskostnader inkl. administrasjon pr. storbarne plass* som vi rapporterer i Tabell 3. For hvert element som skiller de to tallene, vises effekten på kroner pr. plass og kostnadsvekst fra 2011 til 2012.

Vi starter med tallet fra Statistikkbanken. Første forskjell vi tar for oss, er at vi benytter oss av konserntall i stedet for ordinært regnskap. Konserntallene tar hensyn til transaksjoner som skjer gjennom kommunale foretak eller interkommunale selskaper, og vi ser at dette separat sett gir noe høyere kostnadsanslag. Videre har vi utelatt kostnadene til kommuner som ikke har kommunale barnehager. Disse kommunene har også noen kostnader registrert på barnehagefunksjonene, men det er altså ikke kostnader knyttet til kommunal barnehagedrift. Én kommune var derimot ikke inkludert i tallene i statistikkbanken selv om den lå i våre tall.

Tabell 13 Oversikt over forskjeller i beregningsmetode og betydning for beregnet kostnad og kostnadsvekst.

	Kroner pr. barn/korrigert oppholdstime/heltidsplass		
	2011	2012	Vekst
Korrigerte brutto driftsutgifter per barn	149 758	157 276	5,02 %
Konserntall i stedet for ordinært regnskap	152 536	160 163	5,00 %
Uten kommuner med bare ikke-kommunale	152 483	160 087	4,99 %
Pluss Evenes kommune, manglet i statistikkbanken	152 483	160 086	4,99 %
Pr. heltidsplass (1.8) årsmelding 15.12. år t	124 897	130 421	4,42 %
Pr. heltidsplass (1.8) snitt to årsmeldinger	126 217	131 796	4,42 %
Uten funksjon 211	114 689	119 457	4,16 %
Barnehagemyndighet	112 639	117 315	4,15 %
Ikke-øk. støtte til ikke-kom. barnehager	112 456	117 002	4,04 %
Premiefond	110 509	116 387	5,32 %
Åpne barnehager	110 175	116 099	5,38 %
Kapitalkostnader	105 311	111 036	5,44 %
Administrasjonspåslag	109 524	115 478	5,44 %

I stedet for å regne kostnad pr. barn uten å ta hensyn til oppholdstid eller alder, beregner vi kostnadene pr. alderskorrigerte heltidsplass, og vi bruker gjennomsnittet fra to årsmeldinger siden dette bedre vil reflektere driften gjennom et helt regnskapsår. Videre skiller vi ut kostnader til særskilt tilrettelegging (KOSTRA-funksjon 211) og trekker fra et anslag på utgifter knyttet til rollen som barnehagemyndighet, ikke-økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager og kostnader knyttet til åpne barnehager samt kapitalkostnader. Vi ser at mens Statistikkbanken viser en kostnadsvekst fra 2011 til 2012 på 5,02 %, viser våre tall en kostnadsvekst på 5,44 %.

2.5 Oppsummering – kommunale kostnader

Vi beregner kostnadene i de kommunale barnehagene på bakgrunn av regnskapstall fra KOSTRA. I alt inngår 421 kommuner i beregning av gjennomsnittskostnadene.

Kostnader til drift, ekskl. kapitalkostnader og inkludert administrasjon utgjorde i 2012 kr 115 478 pr. heltidsplass for barn over tre år. Det er dette kostnadstallet som brukes som grunnlag for beregning av nasjonal tilskuddssats i kapittel 6. Tallet er 5,4 % høyere enn i 2011. Deler av kostnadsveksten skyldes en stor reduksjon i kommunenes bruk av premiefond fra et uvanlig høyt nivå i 2011. Bruk av premiefond kommer som fratrukk i våre kostnadsberegninger i tråd med reglene for likeverdig behandling.

Inkluderer vi beregnede kapitalkostnader, blir sum kostnad for ordinær drift kr. 121 405 pr. heltidsplass (store barn), som gir en økning på 4,8 % fra 2011. For småbarnsplasser blir kostnader inkludert administrasjon og kapitalkostnader kr 218 527.

For særskilt tilrettelegging har vi ingen egen kapitalkostnadsberegning, og det dreier seg uansett om små beløp. Vi legger til grunn at beregnet kapitalkostnad også fanger opp kapitalkostnader til særskilt tilrettelegging. Sum kostnader inkludert administrasjon for særskilt tilrettelegging blir kr

12 327 for en storbarnsplass og kr 22 189 for en småbarnsplass. Dette er en økning på 9,5 % fra året før.

Tabell 14 Oppsummering av kostnader kommunale barnehager i 2012. N=421.

	Kroner pr. korrigert oppholdstime	Kroner pr. plass (store barn)	Kroner pr. plass (små barn)
ORDINÆR DRIFT (funksjon 201 og 221)			
Sum direkte kostnader	53,75	116 099	208 978
Fratrekk regnskapsførte kapitalkostnader	-2,34	-5 063	-9 113
Sum direkte kostnader, drift	51,41	111 036	199 865
Administrasjonspåslag	2,06	4 441	7 995
Sum kostnader inkl. administrasjon	53,46	115 478	207 860
Beregnete kapitalkostnader	2,74	5 927	10 668
Sum kostnader inkl. adm. og kapital	56,21	121 405	218 527
SÆRSKILT TILRETTELEGGING (funksjon 211)			
Sum kostnader inkl. adm.	5,71	12 327	22 189

3. Ikke-kommunale barnehager

Kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene beregnes på grunnlag av årsmelding og årsregnskap fra alle de ikke-kommunale barnehagene. På bakgrunn av kostnadsberegningene i dette kapittelet 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 innrapporterte kostnadstall fra alle ikke-kommunale barnehager i landet. Kostnadstallene er hentet fra regnskapene til de ikke-kommunale barnehagene slik de er rapportert til Statistisk sentralbyrå. 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 15 viser hvordan vi har fastsatt utvalget for ikke-kommunale barnehager i 2012. Det er registrert 3 428 ikke-kommunale barnehager i 2012. Av disse er det 64 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 2012 er fordelt på 2313 ordinære barnehager og 673 familiebarnehager. I 2011 er tilsvarende tall 2278 og 694. Totalt er altså utvalget noe høyere i 2012 enn i 2011. Dette skyldes først og fremst at flere barnehager har levert regnskap i 2012. Dette er samme trenden som fra 2010 til 2011.

Tabell 15 Fastsetting av utvalg for analyse av kostnader i 2012, ikke-kommunale barnehager.

Utvalgskriterium	Antall barnehager			
	Frafall	Totalt	Ordinære	Familie
Totalt antall ikke-kommunale med årsmelding i 2012		3428		
Totalt antall ikke-kommunale med regnskap i 2012	64	3364		
Uten åpne, kombinert åpen-ordinær	91	3273		
Uten kombinert familie/ordinær	19	3254	2501	753
Uten barnehager etablert i året	79	3175	2447	728
Uten barnehager som ikke har levert årsmelding i 2011	80	3095	2389	706
Uten barnehager med mer enn 50 % differanse i oppholdstimer fra 2011 til 2012	77	3018	2345	673
Uten ordinære barnehager med mindre enn 200.000 kr personalkostnader pr. årsverk	31	2987	2314	673
Uten barnehager med ufullstendig regnskap (manglende disponering av resultat)	1	2986	2313	673

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 renteinntekter 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. I tabeller hvor utbytte ikke er spesifisert i egen kategori, inngår utbytte i personalkostnader for enkeltpersonforetak. For barnehager med andre eierformer inngår utbytte da i andre driftskostnader.
- ◆ 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 utbyttets 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 underrapportert, da inntektsposten som viser tilskudd til samme formål er betraktelig høyere.⁹

⁹ Vi ser av regnskapet for 2012 at det rapporterte beløpet i gjennomsnitt utgjør kun 38,5 % av de regnskapsførte tilskuddene til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne og tiltak rettet mot minoritetsspråklige barn. Barnehagene har, så vidt vi vet, ingen sterke 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.

3.1.2 Beregning av kostnader

Tabell 16 viser sammensetningen av kostnader i ikke-kommunale barnehager i 2012. 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 prosentpoengs forskjell i personalkostnadene mellom familiebarnehager (58,9 % + 17,8 %) og ordinære barnehager (77,0 % + 0,7 %). Dette er samme differanse som i 2011.

Totalt er andelen av kostnadene som går til personal i 2012 76,2 %, mot 75,4 % i 2011. Andelen til andre driftskostnader er redusert, fra 14,8 % i 2011 til 14,4 % i 2012.

Netto finanskostnader utgjør 1,2 % av totale kostnader i ordinære barnehager, men bare 0,1 % i familiebarnehager. I 2011 var tilsvarende tall 1,3 % og 0,1 %.

Tabell 16 Kostnader til drift av ikke-kommunale barnehager, 1000 kr.

	Ordinære barnehager (n=2313)	Familie- barnehager (n=673)	Totalt (n=2986)
Personalkostnader	12 853 562	457 614	13 311 176
Avskrivninger/husleie	999 678	52 031	1 051 709
Andre driftskostnader	2 392 010	122 398	2 514 409
Sum driftskostnader	16 245 250	632 044	16 877 294
Netto finanskostnader	197 545	874	198 418
Utbytte	123 994	138 281	262 275
Støtte fra eieren	12 244	3 465	15 709
Støtte fra andre	5 836	844	6680.272
Støtte fra kommunen	116 527	1 735	118 262
Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging	16 701 396	777 243	17 478 639
- Kostnader særskilt tilrettelegging	207 831	2 322	210 153
Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital	16 493 565	774 921	17 268 486
Personalkostnader	77,0 %	58,9 %	76,2 %
Avskrivninger/husleie	6,0 %	6,7 %	6,0 %
Andre driftskostnader	14,3 %	15,7 %	14,4 %
Sum driftskostnader	97,3 %	81,3 %	96,6 %
Netto finanskostnader	1,2 %	0,1 %	1,1 %
Utbytte inkl. overført årsresultat	0,7 %	17,8 %	1,5 %
Støtte fra eieren	0,1 %	0,4 %	0,1 %
Støtte fra andre	0,0 %	0,1 %	0,0 %
Støtte fra kommunen	0,7 %	0,2 %	0,7 %
Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging	100,0 %	100,0 %	100,0 %
- Kostnader særskilt tilrettelegging	1,2 %	0,3 %	1,2 %
Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital	98,8 %	99,7 %	98,8 %

Andelen ressurser som går til særskilt tilrettelegging, dvs. til barn med særlige behov, er vesentlig høyere i ordinære barnehager enn i familiebarnehager. Som nevnt ovenfor, er vi usikre på kvaliteten ved disse dataene, men det er nok rimelig å anta at det er en høyere andel barn med særlige behov i ordinære barnehager enn i familiebarnehager.

Neste steg er å kombinere kostnadene med oppholdstimene i de samme barnehagene. For ordinære barnehager fordeler vi kostnadene mellom små og store barn med forholdstallet 1,8. For familiebarnehager bruker vi derimot forholdstallet 1,25, i tråd med regelverket for likeverdig behandling (Rundskriv F-05-11). Siden familiebarnehagene i all hovedsak er et tilbud som benyttes av de minste barna, kan det være mest relevant å bruke kostnader pr. småbarnsplass ved sammenligning mot ordinære barnehager. Det er likevel reelt at storbarnsplasser er relativt kostbare i familiebarnehager på grunn av smådriftsulemper.

Tabell 17 viser kostnader til ordinær drift i ikke-kommunale barnehager i 2012, fordelt pr. heltidsplass store og små barn. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift inkl. kapital i ordinære barnehager er kr 111 732 pr. storbarnsplass og kr 201 118 pr. småbarnsplass.

I familiebarnehagene medfører forholdstallet 1,25 mindre kostnadsforskjell mellom storbarnsplass og småbarnsplass. Kostnader til ordinær drift inkl. kapital er kr 132 141 pr. storbarnsplass og kr 165 176 pr. småbarnsplass. Kostnadsutviklingen i forhold til tidligere år presenteres i avsnitt 3.2.

Tabell 17 *Kostnader til ordinær drift og særskilt tilrettelegging av ikke-kommunale barnehager i 2012, pr. heltidsplass fordelt på store og små barn.*

	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	87 074	156 733	78 033	97 541
Avskrivinger/husleie	6 772	12 190	8 872	11 091
Netto finans, utbytte og støtte	3 090	5 562	24 760	30 950
Andre driftskostnader	16 204	29 167	20 872	26 089
Sum kostnader	113 140	203 652	132 537	165 671
- kostnader særskilt tilrettelegging	1 408	2 534	396	495
Sum kostnader ordinær drift	111 732	201 118	132 141	165 176
Antall korrigerte oppholdstimer	318 852 934		12 667 011	

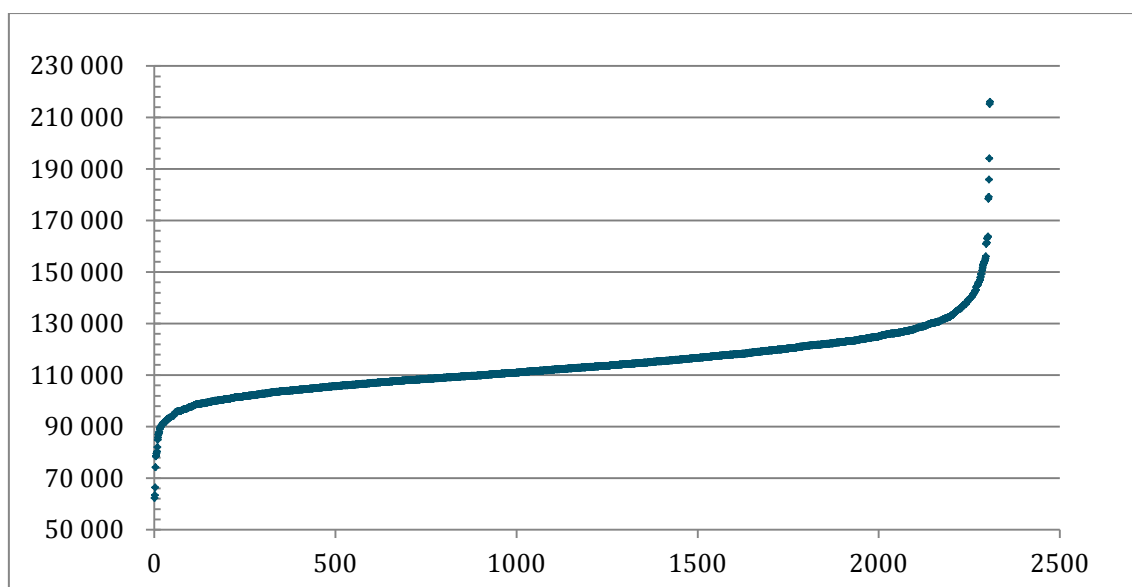
Oppholdstimene som legges til grunn, er et vektet gjennomsnitt av rapporterte barn pr. 15.12.11 og 15.12.12, slik vi har beskrevet i metodekapittelet. Det er 318 852 934 (96,2 %) korrigerte oppholdstimer i ikke-kommunale barnehager, mens det er 12 667 011 (3,8 %) i ikke-kommunale familiebarnehager. I 2011 utgjorde ordinære barnehager og familiebarnehager henholdsvis 95,9 % og 4,1 % av oppholdstimene.

3.1.3 Variasjonsområde for kostnadene

2986 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.

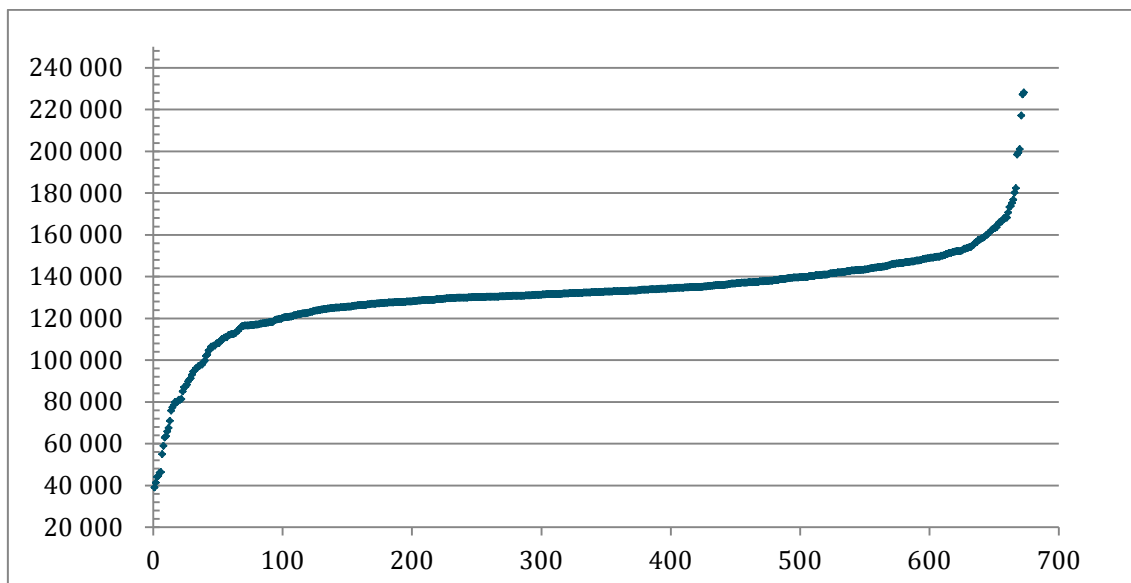
Figur 4 viser hvordan kostnadene pr. plass i ordinære barnehager fordeler seg mellom de ikke-kommunale, ordinære barnehagene som er med i utvalget. For bedre å kunne sammenligne har vi valgt å sette samme skala på den vertikale akse som vi har i Figur 1 (kommunale barnehager). 5 av de 2313 barnehagene har høyere kostnadsnivå enn 230 000 og faller dermed utenfor figuren. 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 kapital-kostnader og særskilt tilrettelegging. Den billigste barnehagen rapporterer om kostnader som tilsier kr 62 280 pr. plass, mens den dyrest (som ligger utenfor figuren) rapporterer om kr 470 789 pr. plass, altså 7,5 ganger så dyr pr. plass.

Gjennomsnittet er, som i Tabell 17, kr 113 140 pr. plass. Spesielt kan det se ut til at de barnehagene som har 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 satsen til den midterste barnehagen, når barnehagene er rangert fra lavest til høyeste sats. Medianen blir kr 112 657, altså noe mindre enn gjennomsnittsverdien, men ikke nok til at ekstremverdiene ser ut til å påvirke gjennomsnittstallene i nevneverdig grad.



Figur 4 Variasjonsområdet for kostnader i kr pr. heltidsplass (store barn) i ordinære ikke-kommunale barnehager i 2012. N=2313.

I Figur 5 viser vi tilsvarende variasjonen i kostnader for ikke-kommunale familiebarnehager. Den billigste familiebarnehagen rapporterer om totale kostnader på kr 38 990 pr. plass, mens tilsvarende tall for den dyreste familiebarnehagen er kr 228 106. Familiebarnehagen som rapporterer om høyest kostnader pr. plass har dermed ca. 6 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 132 537. Medianen er på kr 132 309 og gjennomsnittet ser derfor ikke ut til å være sterkt påvirket av ekstremverdier.



Figur 5 Variasjonsområdet for kostnader i kr pr. heltidsplass (store barn) i ikke-kommunale familiebarnehager i 2012. N=673.

3.2 Kostnadsutvikling 2008–2012

Tabell 18 viser utviklingen i kostnader i ordinære ikke-kommunale barnehager fra 2008 til 2012. Økningen i nominelle kroner pr. plass fra 2008 til 2012 har vært på 16,7 %. 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 2013.¹⁰ I perioden fra 2008 til 2012 har kostnadene til ordinære ikke-kommunale barnehager økt med 1,1 %, utover ordinær kommunal kostnadsvekst. Det er utgifter til særskilt tilrettelegging som har økt prosentvis mest i perioden, men disse utgjør en så liten del av de totale kostnadene at det har liten betydning for samlet kostnadsvekst.

Vi ser også at mens det var en reell kostnadsreduksjon fra 2010 til 2011, har det vært en moderat reell kostnadsvekst fra 2011 til 2012. Det er personalkostnadene som har økt mens andre kostnader er redusert det siste året målt i reelle kroner. For enkeltpersonforetak er utbytte her definert som personalkostnad, siden utbytte utgjør godtgjørelse for arbeidsinnsats fra eier. Bare 4,6 % av ordinære ikke-kommunale barnehager var i 2012 enkeltpersonforetak.

¹⁰ Se vedlegg 5 i TBU (2013).

Tabell 18 *Kostnadsutvikling pr. heltidsplass fra 2008 til 2012 i ordinære ikke-kommunale barnehager.*

	Antall barnehager	Personal- kostnader (A)	Andre kostnader (B)	Særskilt til- rettelegging (C)	Ordinær drift A+B-C
Kostnader 2008 (kr)	2081	74 483	22 243	1 005	95 722
Kostnader 2009 (kr)	2171	77 875	24 146	1 209	100 811
Kostnader 2010 (kr)	2241	80 843	25 185	1 186	104 843
Kostnader 2011 (kr)	2276	83 471	25 462	1 448	107 484
Kostnader 2012 (kr)	2313	87 286	25 854	1 408	111 732
Endring i %:					
Nominell endring 2008-2009		4.6 %	8.6 %	20.4 %	5.3 %
Nominell endring 2009-2010		3.8 %	4.3 %	-1.9 %	4.0 %
Nominell endring 2010-2011		3.2 %	1.1 %	22.1 %	2.5 %
Nominell endring 2011-2012		4.6 %	1.5 %	-2.8 %	4.0 %
Nominell endring 2008-2012		17.2 %	16.2 %	40.1 %	16.7 %
Reell endring 2008-2009		0.6 %	4.5 %	15.8 %	1.4 %
Reell endring 2009-2010		0.4 %	0.9 %	-5.1 %	0.6 %
Reell endring 2010-2011		-0.6 %	-2.7 %	17.5 %	-1.3 %
Reell endring 2011-2012		1.1 %	-1.8 %	-6.0 %	0.5 %
Reell endring 2008-2012		1.5 %	0.7 %	21.4 %	1.1 %

Tabell 19 viser kostnadsutviklingen i familiebarnehager fra 2008 til 2012. Økningen i nominelle kroner fra 2008 til 2012 har vært på 22,4 %. Dette er noe høyere enn for ordinære ikke-kommunale barnehager. I reelle kostnader har familiebarnehagene hatt en kostnadsøkning på 6,1 % de fem siste årene frem til 2012. Personalkostnader har hatt en økning på 9,3 %, mens andre kostnader er redusert med 2,3 %, utover ordinær kostnadsvekst, i samme periode. For enkeltpersonforetak er utbytte her definert som personalkostnad, siden utbytte utgjør godtgjørelse for arbeidsinnsats fra eier. 69 % av familiebarnehagene var i 2012 enkeltpersonforetak.

Familiebarnehagene har hatt en reell reduksjon i kostnadene fra 2011 til 2012, på 0,9 %.

Tabell 19 *Kostnadsutvikling pr. heltidsplass fra 2008 til 2012 i ikke-kommunale familiebarnehager.*

	Antall barnehager	Personal- kostnader (A)	Andre kostnader (B)	Særskilt til- rettelegging (C)	Ordinær drift A+B-C
Kostnader 2008 (kr)	759	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	97 174	32 187	364	128 997
Kostnader 2012 (kr)	673	100 428	32 109	396	132 141
Endring i %:					
Nominell endring 2008-2009		7.9 %	5.6 %	31.5 %	7.3 %
Nominell endring 2009-2010		4.7 %	4.1 %	22.9 %	4.5 %
Nominell endring 2010-2011		8.0 %	2.8 %	57.0 %	6.6 %
Nominell endring 2011-2012		3.3 %	-0.2 %	8.9 %	2.4 %
Nominell endring 2008-2012		26.2 %	12.8 %	176.2 %	22.4 %
Reell endring 2008-2009		3.9 %	1.7 %	26.5 %	3.3 %
Reell endring 2009-2010		1.2 %	0.7 %	18.9 %	1.1 %
Reell endring 2010-2011		4.0 %	-1.0 %	51.1 %	2.6 %
Reell endring 2011-2012		0.0 %	-3.5 %	5.3 %	-0.9 %
Reell endring 2008-2012		9.3 %	-2.3 %	139.3 %	6.1 %

3.3 Oppsummering

Kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene beregnes på grunnlag av årsmelding og årsregnskap rapportert til BASIL¹¹ fra barnehagene. 2313 ordinære ikke-kommunale barnehager inngår i gjennomsnittsberegningene, mens 673 familiebarnehager inngår. Totalt er det 3428 ikke-kommunale barnehager i 2012. Dette innebærer at 442 barnehager ikke inngår i våre beregninger. Det er ulike årsaker til at vi utelater barnehager fra beregningene, slik som manglende regnskap, kombinerte barnehager, nyetablerte barnehager og barnehager med store endringer i barnetall i løpet av året.

Tabell 20 viser gjennomsnittskostnader til drift i ikke-kommunale barnehager i 2012, fordelt pr. plass store og små barn. Til forskjell fra Tabell 17 er utbytte i enkeltpersonforetak lagt inn under personalkostnader. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift (inkl. kapitalkostnader) i or-

¹¹ BASIL er forkortelse for Barnehage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning.

dinære barnehager utgjør kr 111 732 pr. storbarnsplass og kr 201 118 pr. småbarnsplass. I 2011 var kostnadene pr. storbarnsplass kr 107 484, dvs. en økning på 4,0 % fra 2011 til 2012.

Kostnadene i familiebarnehagene er totalt sett noe lavere, kr 132 141 til ordinær drift pr. storbarnsplass og kr 165 176 pr. småbarnsplass. I 2011 var tilsvarende tall for en storbarnsplass kr 128 997, eller en økning i kostnadene på 2,4 % fra 2011 til 2012.

Tabell 20 Oppsummering av kostnadene i ikke-kommunale barnehager i 2012.

	Ordinære barnehager (N = 2313)		Familiebarnehager (N = 673)	
	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 (inkl. utbytte for enkeltpersonforetak)	87 286	157 115	100 428	125 535
Avskrivninger/husleie	6 772	12 190	8 872	11 091
Netto finans, justert utbytte og støtte	2 878	5 180	2 365	2 956
Andre driftskostnader	16 204	29 167	20 872	26 089
Sum driftskostnader	113 140	203 652	132 537	165 671
- kostnader særskilt tilrettelegging	1 408	2 534	396	495
Sum kostnader ordinær drift	111 732	201 118	132 141	165 176

4. Sammenstilling og analyse av kostnadsforskjeller

I de to foregående kapitlene har vi beregnet kostnadene i de ulike barnehagetyperne. 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 finansiert.

4.1 Sammenstilling av kostnader og kostnadsfaktorer mellom barnehagetyper

Tabell 21 viser kostnader pr. heltidsplass i 2012 for ordinære kommunale barnehager, ikke-kommunale barnehager og ikke-kommunale familiebarnehager. Tallene i tabellen er hentet fra Tabell 14 i kapitlet om kommunale barnehager og Tabell 20 i kapitlet om ikke-kommunale barnehager.

Tabell 21 *Kostnader pr. heldagsplass (store barn) i 2012 etter barnehagetype.*

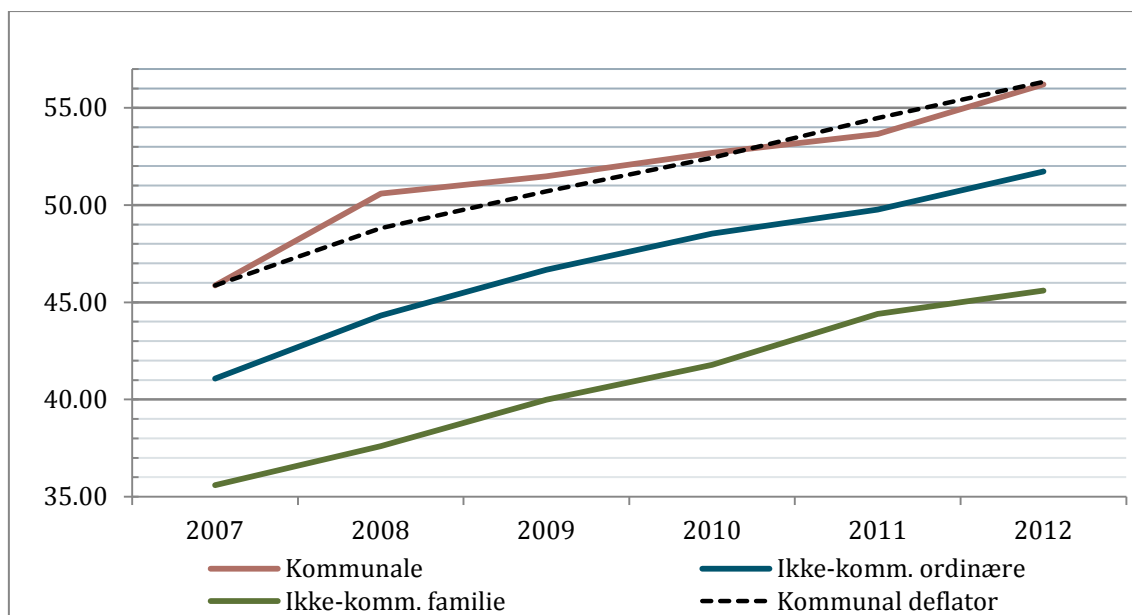
	Kommunale	Ikke-kommunale barnehager	
		Ordinære	Familie
Driftskostnader	115 478	102 082	120 904
Beregnet kapitalkostnad (kommunale)	5 927	-	-
Avskrivninger og husleie (ikke-kommunale)	-	6 772	8 872
Netto finans, støtte og utbytte	-	2 878	2 365
Sum kostnader ordinær drift, store barn	121 405	111 732	132 141
Sum kostnader ordinær drift, små barn	218 529	201 118	165 176
Særskilt tilrettelegging	12 327	1 408	396
Sum kostnader, store barn	133 732	113 140	132 537
Sum kostnader, små barn	240 718	203 652	165 671

Kommunale barnehager har høyeste kostnader pr. heltidsplass for store barn av de tre barnehagetyperne, marginalt høyere enn ikke-kommunale familiebarnehager. For småbarnsplasser har familiebarnehagene klart lavest kostnader. Så lenge kostnadene fordeles etter ulike forholdstall for familiebarnehager og ordinære barnehager, er disse ikke direkte sammenlignbare. Vi vil derfor regne om kostnadstallene for familiebarnehager slik at også disse er fordelt med forholdstall 1,8 i de etterfølgende tabellene og figurene.

Når det gjelder ordinære barnehager, er kommunale kostnader en god del høyere enn de ikke-kommunale. Totale kostnader er 15,4 % lavere i ordinære ikke-kommunale barnehager sammenlignet med -kommunale barnehager. Det meste av denne kostnadsforskjellen skyldes imidlertid særskilt tilrettelegging. For ordinær drift inkludert kapitalkostnader er kostnadsforskjellen 8,0 % av kommunalt kostnadsnivå.

I Figur 6 viser vi utviklingen over tid i kostnader, ekskl. særskilt tilrettelegging, fordelt på de tre barnehagetyperne. Vi viser kostnader i kr pr. korrigert oppholdstime, og vi bruker forholdstall 1,8 også for familiebarnehagene slik at vi kan sammenligne disse 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 også at kostnadene i de tre typene barnehager samlet for perioden 2007-2012 har beveget seg noe mot hverandre, selv om denne utviklingen snudde fra 2011 til 2012. I 2007 hadde ikke-kommunale ordinære barnehager 10,5 % lavere kostnader enn kommunale, til forskjell fra 8 % i 2012. I 2011 var kostnadsforskjellen nede i 7,3 % av kommunale kostnader. Som nevnt i kapittel 2, er kostnadsutviklingen fra år til år i kommunale barnehager preget av variasjon i kommunenes bruk av premiefond.

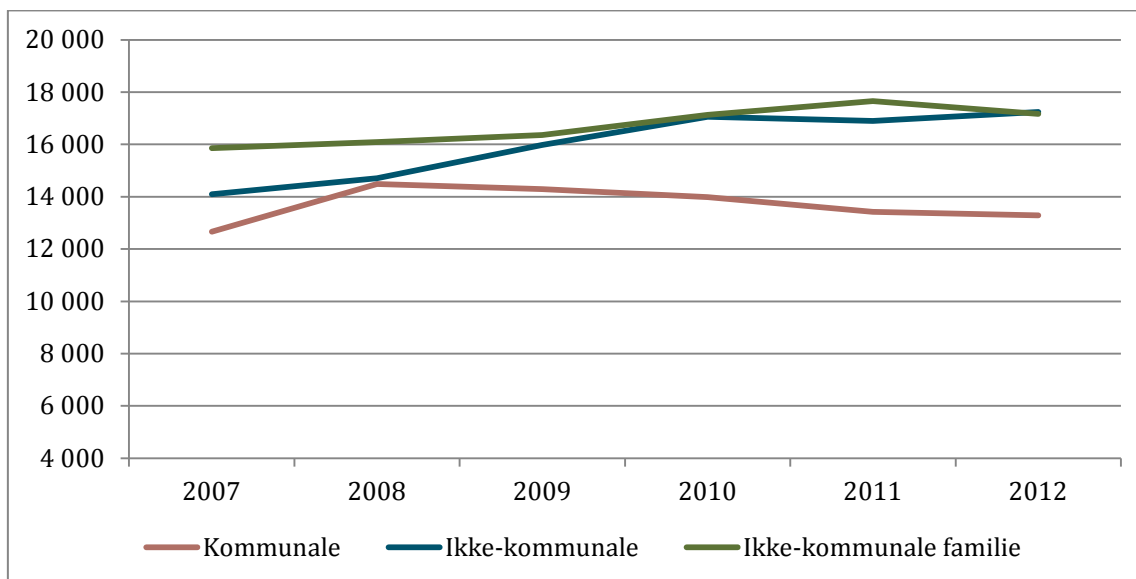


Figur 6 Kostnader (ekskl. særskilt tilrettelegging) i kr pr. korrigert oppholdstime, 2007 – 2012.

Familiebarnehagene hadde i 2007 13,5 % lavere kostnader enn de ikke-kommunale ordinære barnehagene, en forskjell som er redusert til 12 % i 2012.

Figur 7 viser utviklingen i ressurser som barnehagene bruker til drift utenom personalkostnader og kapitalkostnader. Det kan argumenteres for at det er problematisk å sammenligne kommunale og ikke-kommunale barnehager når det gjelder nivået på slike kostnader. På grunn av forskjeller i organisering, og særlig hvordan ulike tjenester anskaffes, vil det være usikkerhet rundt hvor sammenlignbare tallene er. Men uansett om nivåforskjellene kan være usikre, må utviklingen over tid antas å være informativ, og her er det en trend som er interessant å følge med på. Figuren viser at fra 2008 har kommunale barnehager hatt stadig mindre ressurser til kjøp av varer og tjenester. Figuren viser kostnader i nominelle kroner, så reelt var nedgangen enda større. I 2012 hadde ikke-kommunale barnehager 30 % høyere utgifter enn kommunale barnehager til slike formål, mot 1,5

% i 2008 (11 % i 2007). Ikke-kommunale ordinære barnehager har hatt et moderat stigende utgiftsnivå i perioden, men det har flatet ut de siste 2 årene.



Figur 7 Kostnader ordinær drift utenom renter, avskrivninger, husleie og personalkostnad, 2007- 2012

4.2 Analyse av kostnadsforskjeller

Vi har vist at kommunale barnehager er dyrere enn ikke-kommunale ordinære barnehager, og at familiebarnehager er billigere i drift enn ordinære barnehager. Vi skal nå se nærmere på hva som kan forklare disse forskjellene. Tabell 22 viser en del egenskaper ved barnehagene som kan være med på å forklare kostnadsforskjellene mellom kommunale, ordinære ikke-kommunale barnehager og ikke-kommunale familiebarnehager.

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 77,1 %. Dette er en økning fra 2011 for begge barnehagetyperne, da tallene var henholdsvis 85,2 % og 76,6 %. Personalkostnadene består av en mengdedel; bemanning i forhold til antall barn, og en kostnadsdel; personalkostnad pr. årsverk. Antall plasser pr. årsverk og personalkostnader pr. årsverk kan i stor grad forklare kostnadsforskjellene mellom barnehagene. Antall korrigererte oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet sier noe om bemanningstettheten i barnehagen. Årsverk til basisvirksomhet består av styrere, pedagogiske ledere og ordinære assistenter, mens alle andre årsverk er utelatt. Blant ordinære barnehager, er det de kommunale som har færrest oppholdstimer pr. årsverk. Ordinære ikke-kommunale barnehagene har marginalt flere oppholdstimer pr. årsverk enn familiebarnehagene. 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 personalkostnader pr. årsverk er vesentlig høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager, og personalkostnadene er høyere i ikke-kommunale ordinære barnehager enn i familiebarnehager. Her ligger det en sannsynlig feilkilde i tallene for kommunale barnehager ved at personalkostnadene på barnehageområdet også vil kunne omfatte årsverk som ikke jobber direkte i barnehagene og derfor ikke er registrert i årsmeldingsskjemaene. Barnehage-

konsulenter og andre i kommuneadministrasjonen som er lønnet over barnehagefunksjonene i regnskapet, vil bidra til at gjennomsnittlig personalkostnad pr. årsverk er høyere enn reelt. For totalkostnadene er dette tatt hensyn til gjennom fratrekke på 2 %, jfr. diskusjon i avsnitt 2.1.1. Antar vi at disse 2 % i sin helhet er personalkostnader, kan vi redusere anslåtte personalkostnader pr. årsverk i kommunale barnehager med ca. kr 10 000.

Tabell 22 Faktorer som kan ha betydning for kostnadsvariasjoner mellom barnehagetyper, tall fra 2012.

	Kommunale	Ikke-kommunale	
		Ordinære	Familie
<i>Kostnader i kr pr. korrigert oppholdstime</i>			
Ordinær drift ¹²	56,21	51,73	45,60
Særskilt tilrettelegging	5,71	0,65	0,14
Sum kostnader	61,91	52,38	45,73
<i>Personalinnsats</i>			
Korr. oppholdstimer pr. årsverk, (basisvirksomhet ¹³)	11 386	12 000	11 941
Kostnadsforhold - personal			
Personalkostnader i kr pr. årsverk ¹⁴	539 633	445 131	388 316
- av dette pensjonskostnader pr. årsverk ¹⁵	74 631	22 822	6 332
Personalkostnader – del av sum kostnader	85,3 %	77,1 %	75,8 %
<i>Sammensetning av tilbud og barnegruppe</i>			
Andel funksjonshemmede barn ¹⁶	6,2 %	4,3 %	1,1 %
Andel minoritetsspråklige barn	15,4 %	8,3 %	6,9 %
Andel med behov for særskilt språkstimulering	6,2 %	2,3 %	0,7 %
Andel oppholdstimer, barn 0 - 2 år	34,0 %	36,1 %	73,5 %
Andel barn med oppholdstid under 33 t/uke	7,0 %	5,3 %	8,7 %
<i>Barnehagestørrelse</i>			
Oppholdstimer små barn	35 649	38 614	11 692
Oppholdstimer store barn	69 242	68 347	4 206
Gj.snittlig korr. oppholdstimer pr. barnehage	133 410	137 853	25 252

Vi ser videre at en stor del av forskjellene skyldes pensjonskostnader. Mye tyder på at deler av pensjonskostnadene i ikke-kommunale barnehager skjuler seg i posten *Annen personalkost-*

¹² Inkl. regnskapsført kapital og administrasjonskostnader

¹³ 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.

¹⁴ For barnehager som er enkeltpersonforetak, er utbytte inkludert i personalkostnadene. Dette gjelder i hovedsak familiebarnehagene.

¹⁵ Gjennomsnittet i de ikke-kommunale barnehagene som har registrert kostnader til pensjon.

¹⁶ Her er brukt nasjonale tall, da vi ikke har fått tall kommunevis. Nasjonale tall inneholder også tall fra barnehager som av ulike årsaker ikke er med i vårt materiale, jfr. Tabell 10 (kommunale barnehager) og Tabell 15 (ikke-kommunale barnehager). Men dette gir likevel små utslag andelsmessig.

nad (Post 5900).¹⁷ I beregningen av personalkostnader pr. årsverk har vi derfor holdt utenfor barnehager som ikke har pensjonskostnader ført på de andre aktuelle postene for pensjon (Post 5420 og Post 5950). Vi kan alternativt regne pensjon som andel av personalkostnader. For kommunale barnehager utgjør dette 13,8 % mens for ikke-kommunale er det snakk om 5,1 %. Skulle, mot formodning, alle kostnader ført under *Annen personalkostnad* være pensjonskostnader, ville det løfte andelen i ikke-kommunale ordinære barnehager til 6,3 %. Uansett er det altså en stor forskjell. Samtidig er pensjonskostnadene i de kommunale barnehagene basert på en fordelingsnøkkel av pensjonskostnader for alle kommunalt ansatte.

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 deltids plasser, mens de kommunale barnehagene har flere deltids plasser enn de ikke-kommunale ordinære barnehagene.

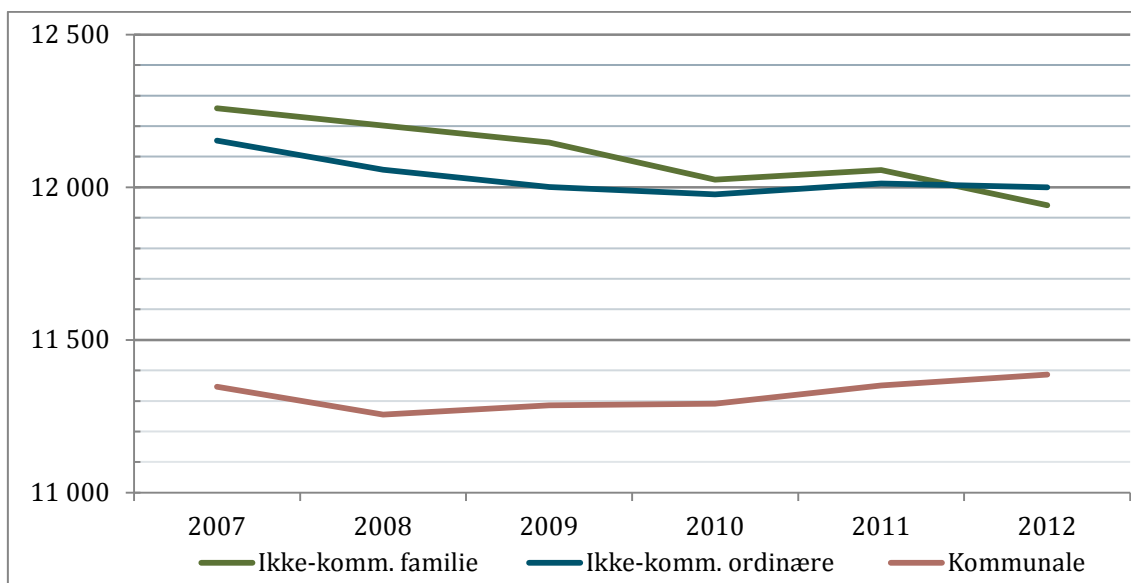
Gjennomsnittlig antall oppholdstimer pr. barnehage er litt høyere for ikke-kommunale barnehager enn for kommunale.

4.2.1 Utviklingen i faktorene som påvirker kostnadene

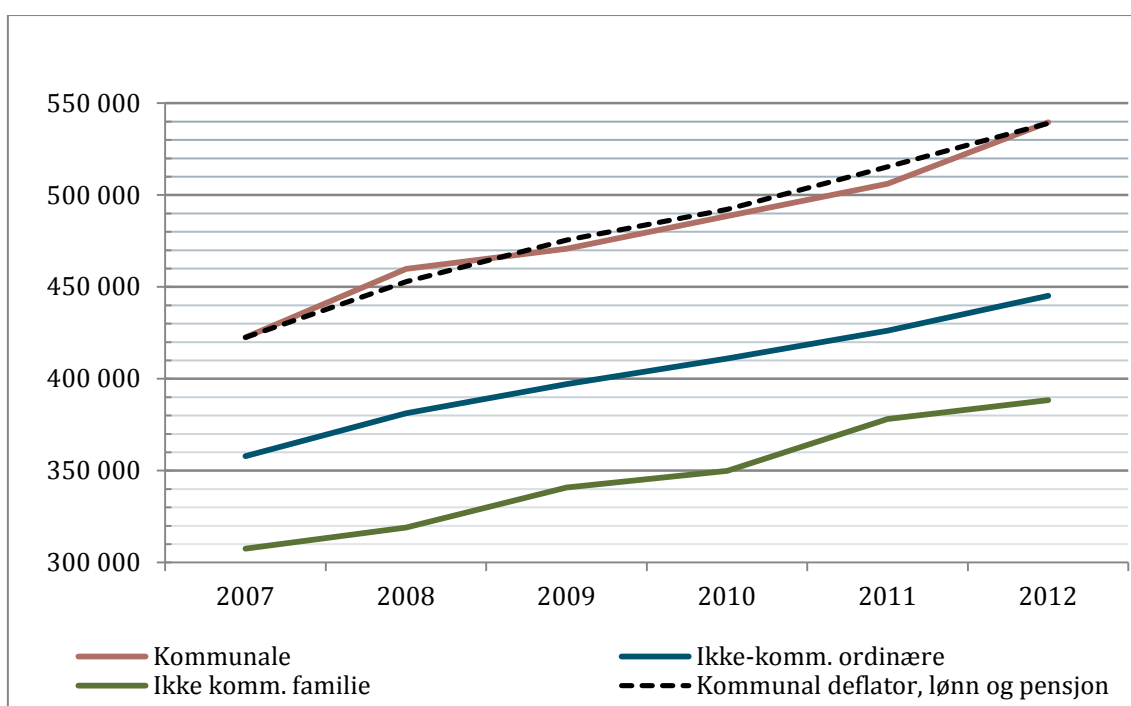
Figur 8 viser utviklingen i korrigerte oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet, fordelt på de ulike barnehagetyperne. Vi ser at antall korrigerte oppholdstimer pr. årsverk for de tre barnehagetyperne beveger seg mot hverandre, men at for ordinære ikke-kommunale barnehager har tallet vært stabilt de siste 3 årene. Blant de ikke-kommunale barnehagene passerte familiebarnehagene de ordinære barnehagene i 2012. 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 2012.

Den andre delen av personalkostnaden består av personalkostnader pr. årsverk. Figur 9 viser utviklingen fra 2007 til 2012 i personalkostnader pr. årsverk. Som nevnt ovenfor, er det kjente feilkilder ved denne statistikken som trolig ligger bak noe av nivåforskjellene. Vi har også vist at utviklingen fra år til år i kommunale barnehager er preget av kommunenes bruk av premiefond. Tallene for personalkostnader pr. årsverk må derfor tolkes med forsiktighet. I kommunale barnehager har personalkostnadene økt med 28 % i perioden 2007 til 2012, i familiebarnehagene har personalkostnadene økt med 26 %, mens de ordinære ikke-kommunale har hatt en økning i personalkostnadene på 24 % i perioden, alle målt pr. årsverk. Årslønnsveksten i kommunale barnehager fra 2007 til 2012 er tilnærmet lik veksten i kommunal deflator for sysselsetting, lønnsvekst og pensjonskostnader (TBU (2013), Vedlegg 5).

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



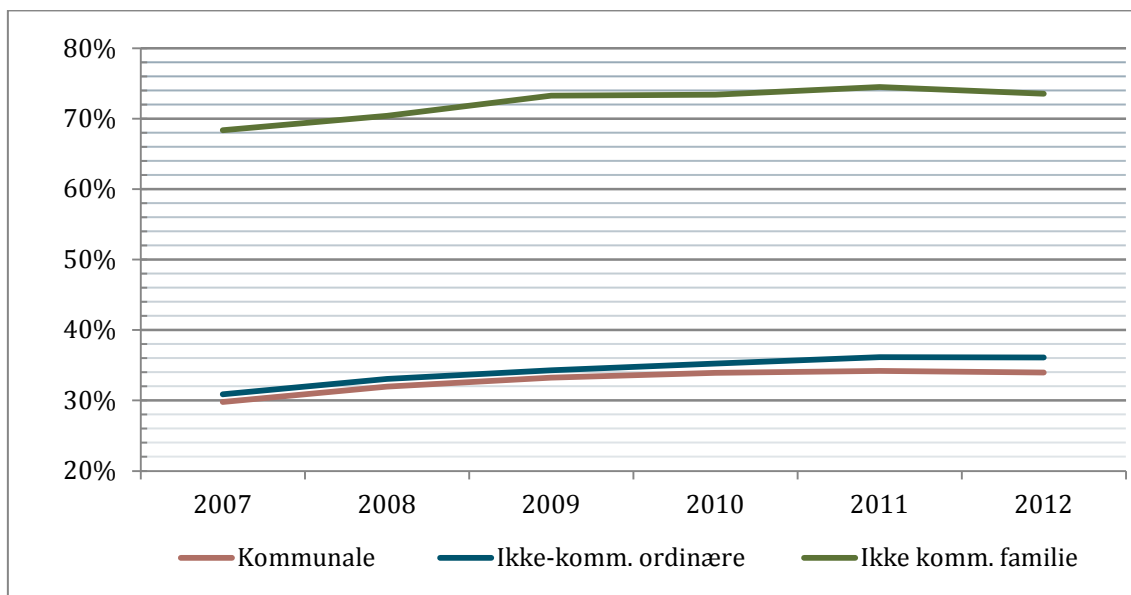
Figur 8 Korrigerede oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet, 2007–2012.



Figur 9 Personalkostnader i kr pr. årsverk, 2007–2012.

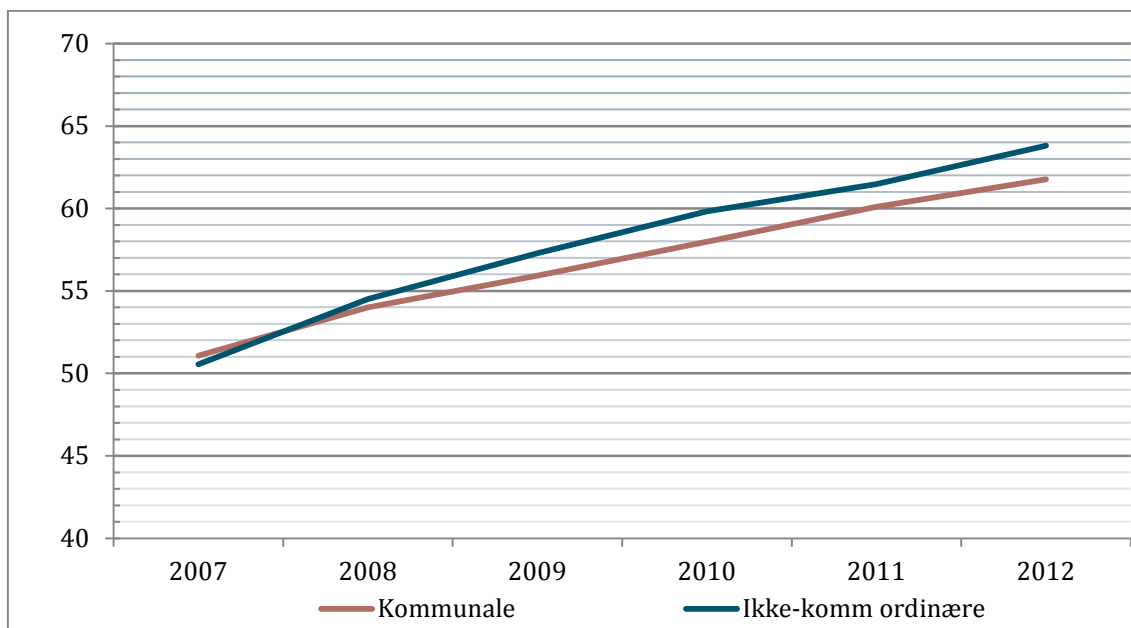
Sammensetning av tilbud og barnegruppe påvirker kostnadsbildet i barnehagene. Figur 10 viser utviklingen i andelen småbarn i de tre ulike barnehagetyperne. Familiebarnehagene har den klart høyeste andelen små barn, 74 % av totale oppholdstimer i 2012. De ikke-kommunale ordinære barnehagene har gjennom perioden fått en noe større andel små barn enn de kommunale barnehagene, selv om forskjellene fortsatt er små. I familiebarnehagene har trenden i 2012 snudd fra å gå mot en stadig høyere andel små barn til å øke andelen store barn. Ved omlegging av finansieringssystemet i 2011, ble den relative forskjellen i tilskudd mellom små og store barn endret bety-

delig i retning av bedre finansiering for store barn i familiebarnehage, og det er sannsynligvis dette vi ser resultat av nå.



Figur 10 Andel oppholdstimer, barn 0–2 år, 2007–2012.

Figur 11 viser utviklingen i størrelsen på barnehagene fra 2007 til 2012 målt som korrigerte oppholdstimer pr. barnehage. Det har vært en ganske jevn økning i barnehagestørrelsen for ordinære barnehager. Barnehagestørrelsen for de ikke-kommunale barnehagene har økt med 26 % i perioden, mens størrelsen på de kommunale har økt med 21 %. Familiebarnehagene har ligget stabilt på 11-12 plasser (storbarnsekvivalenter med forholdstall 1,8) gjennom hele perioden og er utelatt fra figuren for å gi et tydeligere bilde av utviklingen i de ordinære barnehagene.



Figur 11 Heldagsplasser store barn per barnehage. Årene 2007-2012

4.3 Nasjonale barnehagekostnader

Nasjonale kostnader til barnehager er summen av kostnadene til samtlige kommunale og ikke-kommunale barnehager. I kapittel 2 beregnet vi kostnadene pr. heltidsplass i kommunale barnehager og i kapittel 3 kostnadene til ikke-kommunale barnehager. Noen barnehager var utelatt fra disse beregningene på grunn av manglende kostnadstall eller lignende. For å anslå sum kostnader på nasjonalt nivå, ganger vi det totale antall oppholdstimer med enhetskostnadene fra de foregående kapitlene. Oppholdstimene eller antall plasser er her hentet fra årsmeldingene pr. 15.12.2012 og gir dermed et øyeblikksbilde av sektorens størrelse ved utgangen av 2012.

Kostnadsbegrepet her omfatter også særskilt tilrettelegging i tillegg til ordinær drift. Vi inkluderer 4 % administrasjonspåslag på kostnadene til de kommunale barnehagene, og vi bruker beregnede kapitalkostnader slik at vi også får med oss rentekostnader.¹⁸ For de ikke-kommunale barnehagene bruker vi regnskapsførte kapitalkostnader. Som tidligere i rapporten, regner vi utbytte som en kostnad.

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 kapittel 2, behandler vi offentlige ordinære- og familiebarnehager sammen under kategorien «Offentlige barnehager», mens vi skiller mellom de to barnehagetyperne når det gjelder private barnehager. Tabell 23 og Tabell 24 viser kostnadene for 2012 i henholdsvis offentlige og private barnehager. Sum kostnader over alle kategorier er i overkant av 44 milliarder kroner. Totalt er det en økning på 6,9 % fra året før.

Tabell 23 Totale kostnader 2012 i offentlige barnehager.

	Kommunale barnehager		Andre offentlige barnehager		Sum offentlige barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	
Heltidsplasser 2012	49 016	95 836	331	486	145 669
Totale kostnader i kr pr. plass	240 716	133 731	240 716	133 731	
Totale kostnader (1000 kr)	11 798 974	12 816 248	79 570	64 987	24 759 779

Tabell 24 Totale kostnader 2012 i private barnehager.

	Private ordinære barnehager		Private familiebarnehager		Sum private barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	
Heltidsplasser 2012	45 519	80 794	4 150	1 613	132 077
Totale kostnader i kr pr. plass	203 652	113 140	165 671	132 537	
Totale kostnader (1000 kr)	9 270 066	9 141 026	687 559	213 846	19 312 497

¹⁸ I fjorårets rapport (TF-rapport 308) var det regnskapsførte kapitalkostnader som ble brukt i denne beregningen.

Tabell 25 og 26 viser utviklingen i antall plasser og totale kostnader i perioden 2008 til 2012 for de samme barnehagekategoriene. Fra 2011 til 2012 har antall plasser i ordinære kommunale og private barnehager økt, men økningen er størst for barn over tre år. Statlige og fylkeskommunale barnehager fortsetter trenden med stadig færre plasser. Private familiebarnehager blir det også stadig færre av, men som vi også viste i Figur 10, ser vi her et brudd fra tidligere år ved at antall barn over tre år i familiebarnehagene øker.

Utviklingen i totale kostnader er sammensatt av utviklingen i antall plasser og tilhørende kostnad pr. plass. Det er klar vekst i kostnadene til ordinære kommunale og private barnehager, mens det totalt sett er reduksjon for statlige og fylkeskommunale barnehager og private familiebarnehager.

Tabell 25 *Utvikling i plasser og kostnader, offentlige barnehager.*

	Kommunale barnehager		Andre offentlige barnehager		Offentlige barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	Sum
Heltidsplasser					
2008	42 687	87 061	1 276	1 603	132 626
2009	45 750	89 984	661	906	137 301
2010	47 680	91 524	452	663	140 320
2011	48 379	93 494	366	533	142 771
2012	49 016	95 836	331	486	145 669
Endring heltidsplasser i prosent					
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 %
2011–2012	1.3 %	2.5 %	-9.6 %	-8.7 %	2.0 %
Sum nominelle kostnader					
(1000 kr)					
2008	9 253 853	10 485 413	276 528	193 036	20 208 831
2009	10 069 949	11 003 407	145 452	110 807	21 329 615
2010	10 715 213	11 426 804	101 688	82 756	22 326 461
2011	11 072 161	11 887 323	83 703	67 709	23 110 896
2012	11 798 974	12 816 248	79 570	64 987	24 759 779
Endring nominelle kostnader					
2008–2009	8.8 %	4.9 %	-47.4 %	-42.6 %	5.5 %
2009–2010	6.4 %	3.8 %	-30.1 %	-25.3 %	4.7 %
2010–2011	3.3 %	4.0 %	-17.7 %	-18.2 %	3.5 %
2011–2012	6.6 %	7.8 %	-4.9 %	-4.0 %	7.1 %

Tabell 26 Utvikling i plasser og kostnader, private barnehager.

	Private ordinære barnehager		Private familiebarnehager		Private barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	Sum
Heltidsplasser					
2008	36 572	70 141	5 692	2 013	114 418
2009	39 573	73 227	5 255	1 809	119 863
2010	43 348	75 339	4 897	1 619	125 202
2011	45 263	78 351	4 604	1 575	129 794
2012	45 519	80 794	4 150	1 613	132 077
Endring heltidsplasser i prosent					
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 %
2011–2012	0,6 %	3,1 %	-9,9 %	2,4 %	1,8 %
Sum nominelle kostnader (1000 kr)					
2008	6 367 439	6 784 425	768 944	217 553	14 138 361
2009	7 267 100	7 470 642	761 937	209 796	15 709 476
2010	8 272 968	7 988 103	742 187	196 267	17 199 524
2011	8 875 201	8 535 035	744 489	203 740	18 358 464
2012	9 270 066	9 141 026	687 559	213 846	19 312 497
Endring nominelle kostnader					
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	7,3 %	6,8 %	0,3 %	3,8 %	6,7 %
2011–2012	4,4 %	7,1 %	-7,6 %	5,0 %	5,2 %

4.4 Finansiering av barnehagene i 2012

Etter overgangen til rammefinansiering er barnehager i all hovedsak finansiert gjennom kommunale tilskudd/egenfinansiering og foreldrebetaling. Andre finansieringskilder står for ca. 2–5 % av samlet finansiering. Så lenge maksimalprisen for foreldrebetalingen holdes konstant, reduseres foreldrebetalingens andel av samlet finansiering over tid.

Tabell 27 viser hvordan de kommunale og ikke-kommunale barnehagene er finansiert i 2012. 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 nær 17 % av finansieringen. Øvrig finansiering er høyere i de ikke-kommunale ordinære barnehagene (4,54 %) enn i de kommunale barnehagene (2,2 %). Ikke-økonomisk støtte er også regnet som en finansieringskilde, samtidig som denne støtten er inkludert i kostnadene.

Tallene for kommunale barnehager er ikke sammenlignbare med tallene i fjorårets kostnadsanalyser fordi det da ble brukt et annet kostnadsbegrep som medførte høyere total kostnader og høyere

kommunal finansieringsandel.¹⁹ Målt med sammenlignbar metode er andelen oppholdsbetaling i kommunale barnehager redusert fra 15,31 % i 2011 til 14,14 % i 2012. Kommunal finansieringsandel er økt fra 82,32 % til 83,67 %.

Foreldrebetalingen er også lavere i 2012 enn i 2011 for ikke-kommunale barnehager. Her er tallene sammenlignbare med tall i TF-rapport 308.

Tabell 27 *Finansiering av kommunale og ikke-kommunale barnehager i 2012, i prosent av sum kostnader.*

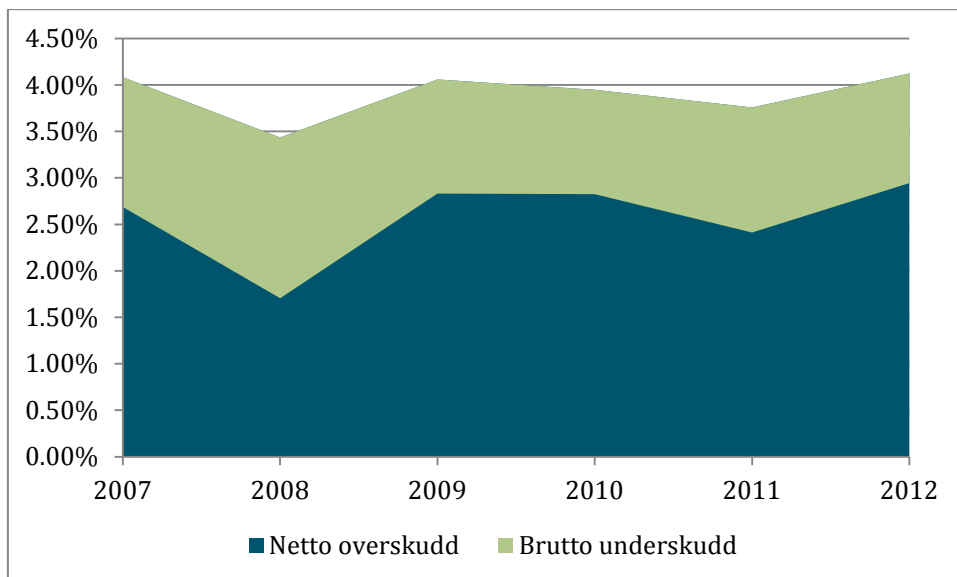
	Kommunale barnehager	Ordinære, ikke-kommunale barnehager	Ikke-komm. familiebarnehager
		(n=2313)	(n=673)
Oppholdsbetaling/annen fast brukerbetaling	14,14 %	16,50 %	15,42 %
Statstilskudd	1,50 %	2,19 %	0,46 %
Kommunal driftsfinansiering/ kommunale driftstilskudd	83,67 %	78,14 %	81,52 %
Andre offentlige tilskudd/andre inntekter ²⁰	0,69 %	2,35 %	1,38 %
Ikke-økonomisk støtte fra kommunene til ikke-kommunale barnehager		0,68 %	0,22 %
Ikke-økonomisk støtte fra eier eller andre		0,14 %	1,01 %
Sum finansiering = sum kostnader + netto overskudd	100,00 %	100,00 %	100,00 %
Underskudd		1,18 %	1,08 %
		n=(668)	n=(120)
Overskudd		4,12 %	4,64 %
		n=(1645)	n=(553)

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 på overskudd. Sum kostnader er også inkludert særskilt tilrettelegging. 668 av de ikke-kommunale ordinære barnehagene gikk i 2012 med underskudd (29 %). Underskuddet i disse barnehagene utgjør 1,18 % av de samlede kostnadene for ordinære ikke-kommunale barnehager. 1645 av de ikke-kommunale ordinære barnehagene gikk med overskudd eller i null. Samlet sett gikk de ordinære barnehagene med overskudd, tilsvarende 2,94 % av de samlede kostnadene. Av familiebarnehagene gikk 120 barnehager med underskudd (18 %). Den samlede gruppen av ikke-kommunale familiebarnehager gikk med overskudd tilsvarende 3,56 % av kostnadene.

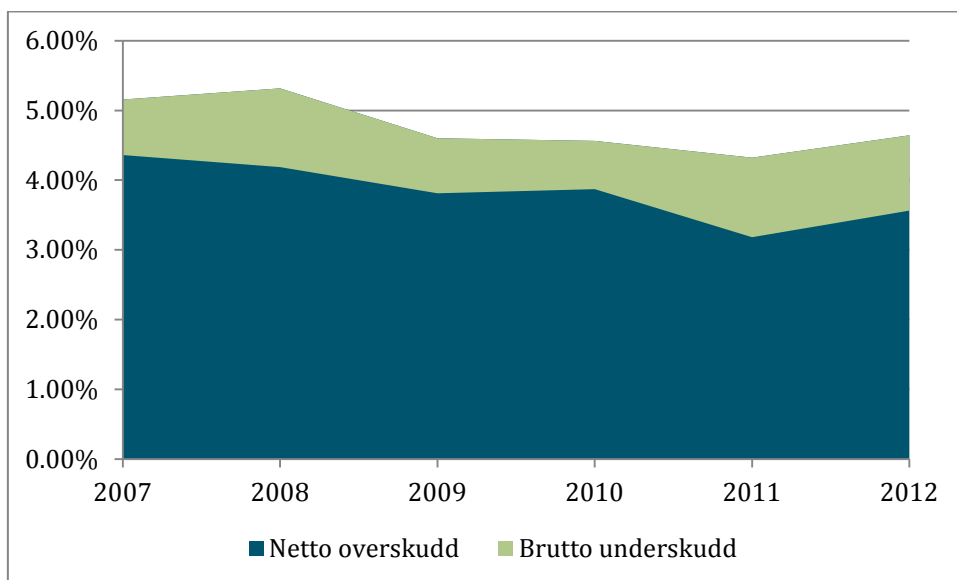
¹⁹ I TF-rapport 308 ble den gamle metoden for beregning av indirekte kostnader brukt som utgangspunkt for denne tabellen.

²⁰ Det eksisterer fortsatt statstilskudd til enkelte formål også etter innlemming i rammetilskuddet.

Det kan være interessant å se hvordan andelen underskudd og overskudd har utviklet seg over tid. Figur 12 og Figur 13 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. Både i ordinære barnehager og i familiebarnehager økte overskuddene fra 2011 til 2012. For familiebarnehagenes del innebar dette et brudd med en trend hvor overskuddene har blitt lavere over tid.



Figur 12 Utvikling i overskudd og underskudd i ikke-kommunale ordinære barnehager.



Figur 13 Utvikling i overskudd og underskudd i ikke-kommunale familiebarnehager.

4.5 Oppsummering

Totale kostnader til barnehager i 2012 beløper seg til i overkant av 44 mrd. kr, fordelt på 24,8 mrd. til offentlige barnehager og 19,3 mrd. til private barnehager. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene 83,7 % av utgiftene, mens andelen kommunal finansiering er 78,1 % i de ikke-kommunale barnehagene. De ikke-kommunale barnehagene går i overskudd samlet sett. 29 % av ordinære og 18 % av familiebarnehagene går med underskudd i 2012.

De kommunale barnehagene har et kostnadsnivå som ligger godt over de ikke-kommunale barnehagene, ca. kr 20 600 pr. storbarnsplass, hvorav ca. 11 000 kroner skyldes at kommunale barnehager har større omfang av særskilt tilrettelegging. Utviklingen har gått i retning av mindre kostnadsforskjell, selv om differansen økte noe igjen fra 2011 til 2012. Kostnadsveksten svinger noe fra år til år på grunn av variasjoner i kommunenes bruk av premiefond. Fra 2007 til 2012 har de kommunale barnehagene totalt sett hatt en kostnadsvekst på linje med den generelle kostnadsutviklingen i kommunene målt ved kommunal deflator. Ordinære ikke-kommunale barnehager har hatt en forholdsvis jevn kostnadsvekst. Familiebarnehagene har hatt en moderat kostnadsvekst fra 2011 til 2012 etter ganske sterk vekst i de foregående årene.

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. Når det gjelder korrigerte oppholdstimer pr. årsverk beveger kommunale og ikke-kommunale barnehager seg mot hverandre, men utviklingen går sakte. Kommunale barnehager har en svak økning i antall oppholdstimer pr. årsverk, mens ordinære ikke-kommunale barnehager har ligget på omtrent samme nivå siden 2009. Ikke-kommunale familiebarnehager viser en klarere utvikling i retning færre barn pr. ansatt.

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 nær 10 % høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale ordinære barnehager i 2012. Forskjellen i personalkostnader pr. årsverk målt i prosent har vært relativt stabil over tid, men øker fra 2011 til 2012. Det må understrekes at personalkostnader pr. årsverk er en usikker størrelse ettersom kostnadene og årsverkene stammer fra to ulike statistikkilder.

En trend de siste årene har vært en jevn reduksjon i kostnader pr. plass til utgiftsposter utenom personal og kapital i kommunale barnehager. Fra å ligge tilnærmet likt med ikke-kommunale ordinære barnehager i 2008, hadde ikke-kommunale barnehager i 2012 ca. 30 % høyere utgifter utenom personal og kapital sammenlignet med kommunale barnehager.

Utviklingen i barnehagestrukturen er som tidligere at det går mot større enheter, færre familiebarnehager og færre statlige og fylkeskommunale barnehager. Et unntak fra trenden er at antall store barn i familiebarnehager økte fra 2011 til 2012. Ved omlegging av finansieringsmodellen fra 2010 til 2011 ble satsene for store barn i familiebarnehager økt betraktelig ved at forholdstallet mellom små og store barn ble endret fra 2 til 1,25. Økningen i antall store barn i familiebarnehager viser dermed at finansieringen har betydning for hvilke barn som tas inn i barnehagene.

5. Tema bemanning

I dette kapitlet ser vi nærmere på barnehagenes bemanning, avgrenset til ordinære barnehager. Dette er likevel et stort tema, og de oversiktene vi presenterer, er bare et utvalg av de undertemaene som kan analyseres. I metode og fremstilling begrenser vi oss til enkle tabeller og figurer. Vi ser på utvikling over tid, forskjeller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager og ser også bemanning i lys av barnehagestørrelse. Vi vurderer også dagens bemanning opp mot pedagognormen og Øie-utvalgets forslag til fremtidige bemanningsnormer.

Bemanningstetthet og bemanningens kompetanse er avgjørende for barnehagens kvalitet, noe som også er understreket i utredninger og Stortingsmeldinger om kvalitet i barnehagene (Kunnskapsdepartementet (2013), NOU 2010:8, St.meld. nr. 24 (2012–2013)). Øie-utvalget la i 2012 frem sitt arbeid i NOU 2012:1 «Til barnas beste». Her foreslås innført en bemanningsnorm som sier at en ansatt maksimalt kan ha ansvar for tre barn under tre år eller seks barn som er tre år eller eldre. Det foreslås også en styrking av kravet om pedagogisk bemanning slik at en pedagogisk leder kan ha ansvaret for inntil seks barn under tre år eller inntil tolv barn over tre år. Det er i dag mulig å ha inntil 9 barn under tre år eller 18 barn over seks år pr. pedagogisk leder, og det er ingen konkrete krav til den øvrige bemanningen utover at den skal «*være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet*».

Når det gjelder den pedagogiske bemanningen, ble kravene skjerpet i forhold til det som var etablert praksis i deler av sektoren, gjennom en presisering av regelverket i august 2011.²¹ Kunnskapsdepartementet fastslo da at om man går utover taket på 18 store barn eller 9 små barn (dagens pedagognorm), vil kravet om pedagogisk bemanning øke fra en til to fulle stillinger. Det er dermed ikke tilstrekkelig å øke med en prosentstilling.

Datagrunnlaget som analyseres i dette kapitlet, er primært barnehagenes rapportering av antall ansatte og antall barn i årsmeldingsskjemaene i BASIL for perioden 2007–2012. Følgende stillingskategorier inngår i rapporteringen, jfr. *Faglig veiledning – Årsmelding for barnehager per 15.12.2012*:²²

- ◆ Styrer: Alle årsverk som inngår i barnehagens styrerressurs, dvs. inkludert styrerassistent.
- ◆ Pedagogisk leder: Alle årsverk med førskolelærerutdanning som har funksjon tilsvarende pedagogisk leder og ansatte i pedagogisk lederstilling som har midlertidig og/eller varig dispensasjon. Alle pedagoger som inngår i pedagognormen skal inkluderes uavhengig av stillingsbe-nevnelse.
- ◆ Assistent
- ◆ Tospråklige assistenter
- ◆ Adm./ merkantilt personale: Årsverk som arbeider med administrative og/eller merkantile saker i barnehagen. Denne kategorien ble innført i 2010.

²¹ Rundskriv F-04-11

²² <http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Arsmelding-for-barnehager>

- ◆ Annet personale: Årsverk til personer som utfører arbeid knyttet til barn som krever ekstra ressursinnsats.
- ◆ Vaktmester, rengjøring mv. Dette omfatter også kjøkkenpersonale og personer som har med driften av barnehagelokalene å gjøre.
- ◆ Andre personalressurser. For eksempel sivilarbeidere, personer på arbeidsmarkedstiltak og lærlinger. Dersom driften av barnehagen derimot er basert på at et fast antall personer på arbeidsmarkedstiltak til en hver tid utgjør staben av assistenter, skal disse føres som «Assistenter».

Det er ingen spesifikk veiledning for rapportering av tospråklige assistenter. Skal vi følge det vi oppfatter som prinsippene ellers i veiledningen, bør årsverk for tospråklige assistenter tilsvare de personalressursene som spesifikt brukes til tospråklig assistanse. Det vil i så fall si at tospråklige assistenter kommer i tillegg til ordinær grunnbemanning. Tidligere studier har funnet at tospråklig assistanse ikke medfører ekstrakostnader, noe som kan tyde på at tospråklige assistenter erstatter ordinære assistenter.²³ Vi tar som utgangspunkt at tospråklige assistenter ikke er en del av grunnbemanningen, men vi kan her ha en målefeil i rapporteringen siden veiledningen ikke er klar på dette området.

Vi legger i hovedsak til grunn at rapporteringen av bemanning og stillingsinndeling er korrekt og fullstendig. Vi ser at når det gjelder de ansattes utdanning, så er rapporteringen ufullstendig i en del barnehager. Når det gjelder antall ansatte og type stillinger, vil vi likevel tro at datakvaliteten er ganske god ettersom det er ganske kjente størrelser som rapporteres, og veiledningen stort sett er ganske detaljert. Unntaket er nok de personene som delvis faller inn under flere stillingskategorier hvor veiledningen sier at årsverkene skal fordeles. Det er ikke overraskende om denne fordelingen kan være upresis i en del tilfeller. Vi har derimot ingen holdepunkter for å tro at det finnes systematisk feilrapportering i dataene eller at datakvaliteten har endret seg i løpet av den perioden vi studerer.

Vi har begrenset analysene i dette kapittelet til de ordinære barnehagene.

5.1 Gjennomsnittlig bemanning og typisk bemanning

Hvordan man vektet oppholdstimene til små og store barn, kan ha betydning for analysene. Vi har ingen informasjon i vårt datamateriale om hvordan den enkelte barnehage fordeler sine ansatte mellom små og store barn. I kostnadsanalysene bruker vi forholdstallet 1,8. Dette er ment å gjenspeile at selv om pedagognormen tilsier dobbelt så mange pedagoger for små barn som for samme antall store barn, så betyr ikke det at de totale kostnadene er dobbelt så høye for små barn. Når det gjelder bemanning, kan det imidlertid være riktigere å legge til grunn en antagelse om dobbelt så mange årsverk for barn under 3 år som for barn som er 3 år eller eldre. I de tilfeller kommuner opererer med en bemanningsnorm, ser et slikt forholdstall ut til å være det normale. IRIS (2011) finner derimot at gjennomsnittlig antall barn pr. ansatt er 3,4 for grupper med 1-2 åringer og 5,5 for 3-5 åringer. Dette tilsier et forholdstall ned mot 1,6. Vi velger likevel å legge til grunn i dette kapittelet at personalressursene fordeles med forholdet 2:1 på små og store barn. På denne måten vil våre tall kunne måles opp mot det som synes som en ønsket norm på tre små barn eller seks store barn pr. voksen.

²³ Se for eksempel TF-rapport nr. 308.

Tabell 28 gir en innledende oversikt over gjennomsnitt og variasjon for antall aldersjusterte årsverk pr. heltidsplass. Det vil si at tabellen må leses som om vi kun har med store barn i heltidsplass å gjøre. Gjennomsnitt over barnehager er beregnet ved at vi først regner årsverk pr. plass på barnehagenivå for så å ta gjennomsnittet over alle barnehager.²⁴ Nasjonalt snitt er derimot sum årsverk pr. stilling over sum barn på nasjonalt nivå. Vi har ikke korrigert tallene på noen måte, og det er sannsynlig at minimums- og maksimumsverdier representerer feilrapporteringer. Vi presenterer derfor tall for det vi kaller 1. desil og 9. desil i tillegg.²⁵ Dette gir mer meningsfulle mål på variasjonen i bemanning. Vi ser for eksempel at antall aldersjusterte heltidsplasser pr. pedagogisk leder varierer mellom 13 for 1. desil og 20 for 9. desil. Pr. assistent varierer tallet mellom 8 og 13 plasser. Tall for andre typer årsverk varierer selvfølgelig mer etter barnehagestørrelse og eventuelle barn med særskilt tilrettelegging.

Tabell 28 Aldersjusterte heltidsplasser pr. årsverk pr. 15.12.2012

	Gjennomsnitt over barnehager	Nasjonalt snitt	Minimum	1. desil	Median	9. desil	Maksimum
Styrer	79,0	77,9	6	40	74	120	429
Pedagogisk leder	17,0	16,3	2	13	17	20	100
Assistent	10,6	10,4	2	8	10	13	165
Tospråklige ass.	492,5	908,9	6	44	243	1200	9250
Annet personale	312,4	97,4	20	80	236	700	2160
Adm./ merkantilt	133,9	777,2	3	29	78	240	16400
Vaktmester/rengj.	156,9	189,7	5	66	130	245	1850
Andre personalressurser	109,5	238,3	8	28	71	198	6500

Figur 14 sammenligner gjennomsnittlig bemanning i kommunale og ikke-kommunale barnehager i 2007 og 2012. Verdierne for hver stillingskategori måles relativt til kommunale barnehager i 2007. Vi har her snudd bemanningsbegrepet slik at vi måler årsverk pr. barn. Høyere verdi betyr altså bedre bemanning. Vi har slått sammen kategoriene styrer og administrativ/merkantilt personale.²⁶

Vi ser at det har blitt klart større pedagogtetthet både i kommunale og ikke-kommunale barnehager. De ikke-kommunale har noe lavere pedagogtetthet enn kommunale, men de har i 2012 10 % høyere pedagogtetthet enn de kommunale barnehagene hadde i 2007.

Antall assistenter pr. barn har derimot blitt lavere siden 2007. Vi ser at også her ligger de ikke-kommunale barnehagene noe lavere enn de kommunale. Reduksjonen i antall assistentstillinger, målt mot barnetallet, er ikke overraskende med tanke på den store økningen i pedagoger. Summen av pedagoger og assistenter pr. barn har likevel økt fra 2007 til 2012 med 1,1 % i kommunale

²⁴ I gjennomsnitt over barnehager er barnehager som ikke har ansatte i en stillingskategori, utelatt fra denne kategorien siden verdien på heltidsplasser pr. årsverk ville være «uendelig».

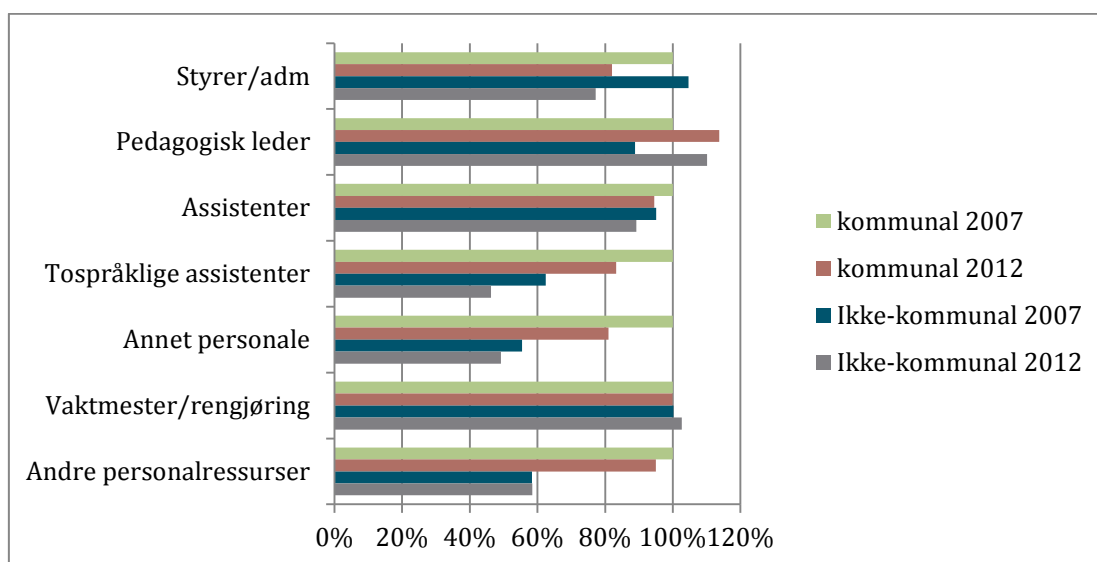
²⁵ Når vi sorterer dataene etter stillingskategori, for eksempel assistenter, viser 1. desil for assistenter minimumsverdien etter at de 10 % av barnehagene med færrest barn pr. assistent er tatt ut av materialet. Tilsvarende viser 9. desil maksimumsverdien når vi tar vekk de 10 % av barnehagene med høyest verdi.

²⁶ Før 2008 ble det skilt mellom styrer og styrerassistent i rapporteringen. For 2007 har vi slått disse kategoriene sammen til styrerårsverk, i tråd med rapporteringsveiledningen fra og med 2008.

barnehager og 3,7 % i ikke-kommunale barnehager. Ikke-kommunale barnehager har i gjennomsnitt 4,6 % lavere grunnbemanning enn kommunale barnehager i 2012.

Styrerårsverk pr. plass er også redusert, og særlig stor har endringen vært blant de ikke-kommunale. Dette kan nok også ha sammenheng med endringer i barnehagestrukturen, mot stadig større barnehager.

Ikke-kommunale barnehager har færre årsverk som arbeider med særskilt tilrettelegging, men også i kommunale barnehager utgjør disse færre årsverk pr. barn i 2012 enn i 2007. Bakgrunns-tallene viser at antall årsverk i kategoriene Tospråklige assistenter og Annet personale er omtrent uendret fra 2007 til 2012, mens antall barn totalt selvfølgelig har økt ganske mye. Antall barn som får tilbud om språkstimulering, har økt med ca. 50 % i samme periode, så det har vært en kraftig reduksjon i antall tospråklige assistenter målt mot antall barn i brukergruppen. Antall barn med særlige behov som mottar ekstra ressurser, er noe lavere i 2012 enn i 2007. Vi må ta det forbehold at det her kan ha skjedd endringer i rapporteringspraksis. Men utover det at endringene her var relativt store, har vi ingen informasjon som tilsier at endringene ikke er reelle.

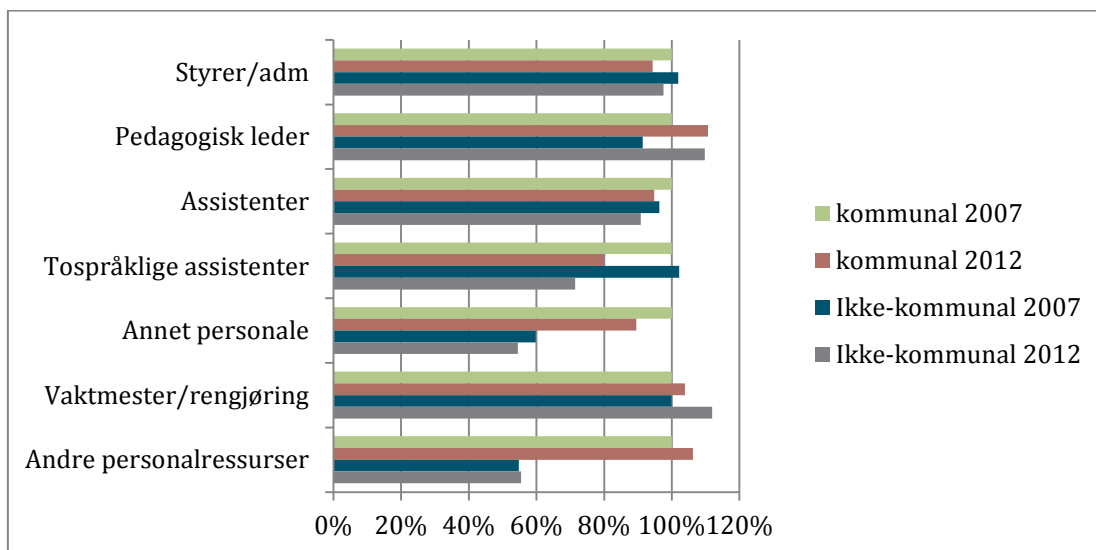


Figur 14 Gjennomsnittlig antall årsverk etter stillingstype pr. korrigert oppholdstid, målt mot kommunale barnehager i 2007

Årsverk til vaktmester/rengjøring er ganske likt i kommunale og ikke-kommunale barnehager og har heller ikke endret seg nevneverdig. Når det gjelder gruppen Andre personalressurser, som omfatter lærlinger, sivilarbeidere og personer på arbeidsmarkedstiltak som kommer i tillegg til den ordinære staben, ser vi at disse utgjør en større andel i kommunale barnehager og at lite har endret seg i den perioden vi ser på.

Vi nevner ovenfor at det har vært endringer i barnehagestrukturen i den perioden vi ser på. Dette betyr at den utviklingen vi ser i Figur 14 ikke nødvendigvis representerer endringer som skjer innenfor den enkelte barnehage. Figur 15 viser tilsvarende oversikt som Figur 14, men utvalget er

begrenset til barnehager med mellom 45 og 59 barn.²⁷ Vi ser at den relative nedgangen i styrerressursene som vi ser i Figur 14, heller skyldes endringer i barnehagestrukturen, med flere store barnehager, enn at den enkelte barnehage har redusert styrerstillingen. En annen forskjell som utmerker seg, er at det ikke er noen nevneverdig forskjell på antall tospråklige assistenter pr. barn i kommunale og ikke-kommunale barnehager når vi sammenligner barnehager med tilnærmet samme størrelse.



Figur 15 Gjennomsnittlig antall årsverk etter stillingstype pr. korrigert oppholdstid, målt mot kommunale barnehager i 2007, barnehager med mellom 45 og 59 barn.

5.2 Pedagogisk bemanning og pedagognormen

Fra 2007 til 2012 økte antall årsverk i stillingskategorien Pedagogisk leder i barnehagene med 7331, en økning på 45 %. Antall personer i samme stillingskategori, uavhengig av stillingsprosent, økte noe mindre, 40 %. Til sammenligning økte antall barn med 16 % og antall korrigerede oppholdstimer med 21 %.²⁸ Antall pedagogiske ledere pr. barn økte med ca. 20 %, noe som må regnes som ganske betydelig.

I rapporteringen av pedagogiske leders utdanning er summen av førskolelærere og personer med dispensasjon høyere enn totalt antall pedagogiske ledere for ganske mange barnehager. Minst en av disse størrelsene må nødvendigvis være feil rapportert, og det er derfor vanskelig å si noe sikkert om dette. Den rapporterte økningen i pedagogiske ledere med dispensasjon er på 71 % fra 2007 til 2012, og økningen i antall førskolelærere i pedagogstillinger er 43 %. I følge de rapporterte tallene kommer ca. 3,5 % av økningen i førskolelærere i pedagogstillinger gjennom at førskolelærere er flyttet fra andre typer stillinger i barnehagene.

Forskrift om pedagogisk bemanning regulerer forholdet mellom antall barn og antall pedagogiske ledere. § 1 i forskriften sier:

²⁷ Barnetallet er ikke aldersjustert, så dette tilsvarer omtrent en tre- til fireavdelingsbarnehage. Tilsvarende inndeling er brukt av IRIS (2011).

²⁸ Dette er uavhengig av hvilket oppholdstidbegrep man bruker.

Det skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.

§2 fastslår at:

Styrerens tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning.

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet, medførte en presisering fra Kunnskapsdepartementet i 2011 at kravet til pedagogisk bemanning ble skjerpet i forhold til den regeluttolkningen mange hadde praktisert. I presiseringen ble det fastslått at om man går utover taket på 18 store barn eller 9 små barn, vil kravet om pedagogisk bemanning øke fra en til to fulle stillinger. Det er dermed ikke tilstrekkelig å øke med en prosentstilling.

Kravet om pedagogisk bemanning gjelder imidlertid ikke den enkelte avdeling, men skal oppfylles for barnehagen totalt. Et eksempel på beregning av nødvendig pedagogtetthet ble gitt for en barnehage med 25 små barn og 25 store barn. De små barna regnes som 50 store barn og barnehagen har da til sammen 75 storbarnsekvivalenter. Grensen for fire pedagogiske ledere går ved 72 barn, og dermed må denne barnehagen ha fem fulle pedagogstillinger.

For å undersøke om barnehagene oppfyller denne pedagognormen, har vi lagt informasjonen i årsmeldingene til grunn og fulgt denne beregningsmetoden. En uttalelse fra Utdanningsdirektoratet på direktoratets nettsider viser at det i utgangspunktet kan være uklart hvilke stillinger som kan regnes inn under pedagogkravet. Direktoratet slår fast at det ikke er stillingsbetegnelsen eller stillingskoden som er avgjørende, men at «den ansatte oppfyller det formelle utdanningskravet etter barnehageloven § 18, samt at vedkommende faktisk utfører arbeidsoppgaver som ligger til en pedagogisk leder». Dette samsvarer også med veiledningen til rapportering av antall pedagogiske ledere i årsmeldingsskjemaet som vi har sitert ovenfor, og vi legger derfor rapporteringen i årsmeldingene til grunn. En lignende analyse ble gjennomført av IRIS (2011), som finner at det faktisk var et mindretall av barnehagene som oppfylte pedagognormen i 2009. Høsten 2013 har også Utdanningsdirektoratet presentert lignende analyser i et statistikknotat (Utdanningsdirektoratet, 2013).

Forskriften angir at normen om pedagogisk bemanning gjelder når barna har en daglig oppholdstid på seks timer eller mer. Dette tilsier at vi holder barnehagene med kortere åpningstid utenfor materialet i denne analysen. Vi er også usikre på hvordan vi skal tolke kravet til fulle stillinger i barnehager som har kortere åpningstid enn til sammen 40 timer pr. uke siden dette kan medføre at det ikke er naturlig med 100 % stillinger. Til sammen utelater vi 36 barnehager fra materialet for 2012 som har ukentlig åpningstid under 40 timer. Korttidsbarnehager var mer utbredt i tidligere årganger, så fra 2007 utelater vi 144 barnehager.

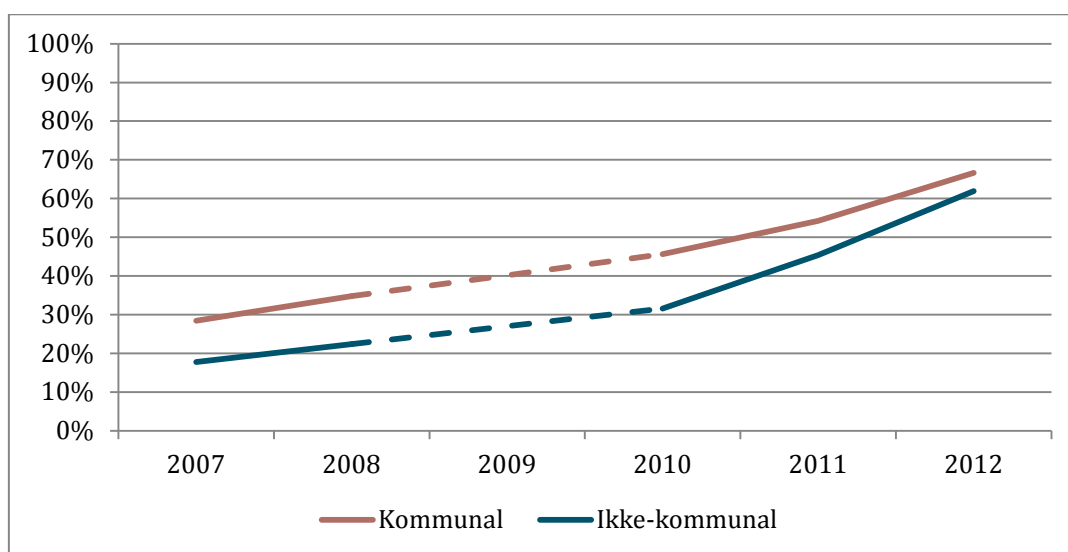
Figur 16 viser, i likhet med IRIS (2011) og Utdanningsdirektoratet (2013), at slett ikke alle barnehager oppfyller pedagognormen. Vi finner også, i tråd med tallene i teksten ovenfor, at utviklingen fra 2007 til 2012 har vært klart positiv. Avvik fra tallene til Utdanningsdirektoratet vil skyldes at vi har utelatt barnehager med kort åpningstid som trolig faller utenfor kravene i den ordinære pedagognormen.

Vi finner også at andelen barnehager som oppfyller pedagognormen er noe høyere blant kommunale enn blant ikke-kommunale barnehager. Utviklingen har vært forholdsvis lik, men de ikke-kommunale har hatt en enda større forbedring etter 2010 og har dermed nærmet seg de kommunale barnehagene. I 2007 var det hele 1865 kommunale ordinære barnehager (72 %) og 1962

ikke-kommunale ordinære barnehager (82 %) som ikke oppfylte kravene i pedagognormen etter den tolkningen som er lagt til grunn i presiseringen fra Kunnskapsdepartementet. I 2012 er disse tallene redusert til 937 (33 %) av de kommunale og 963 (38 %) av de ikke-kommunale.

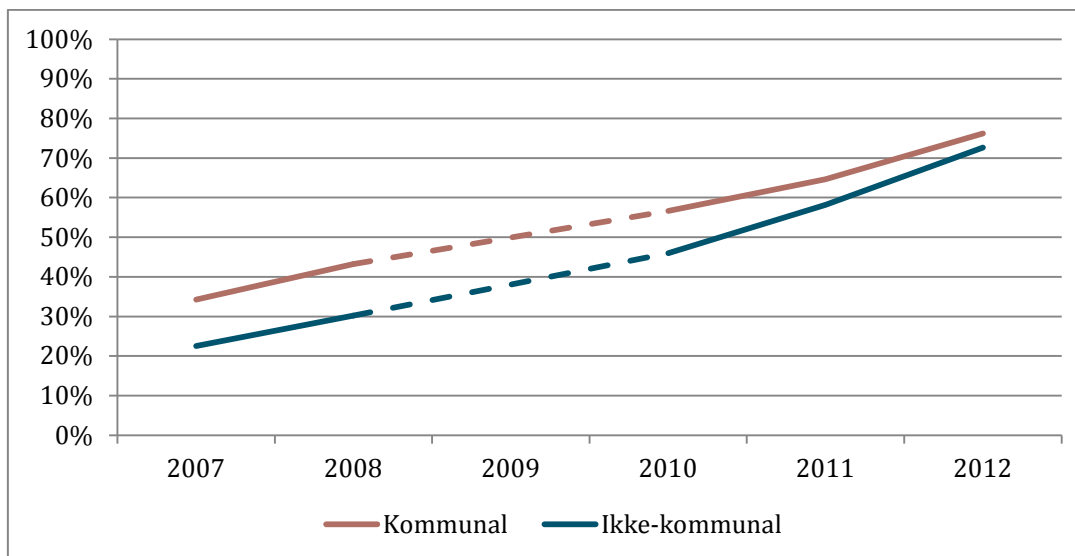
Legger vi til grunn en pedagognorm slik en del barnehager praktiserte denne før august 2010 (Figur 17), så finner vi at andelen barnehager som oppfylte denne i 2012 var 76 % av de kommunale og 73 % av de ikke-kommunale. Selv om andelen som oppfylder kravene øker noe, konkluderer vi med at hvilken forståelse av pedagognormen man legger til grunn, ikke er avgjørende for det store flertallet av barnehager hverken før eller etter presiseringen. Det er likevel en liten knekk i kurvene i Figur 16 i overgangen fra 2010 til 2011 som antyder at noen av barnehagene tilpasset seg presiseringen av pedagognormen.

De 1873 barnehagene som ikke oppfylder pedagognormen i 2012, mangler til sammen 1520 pedagogårsverk.



Figur 16 Andel barnehager som oppfylder pedagognorm etter presisering²⁹

²⁹ Tallene vi har fått for 2009 er rundet av til hele stillinger og egner seg ikke for denne analysen. Vi har erstattet verdien for 2009 med gjennomsnittet av verdiene for 2008 og 2010.

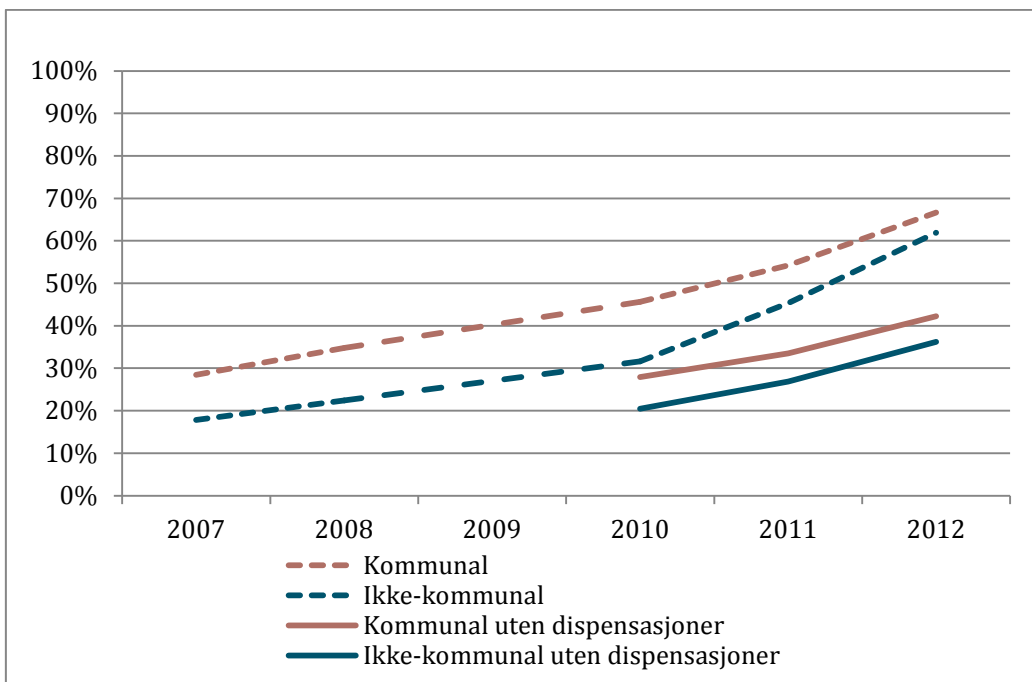


Figur 17 Andel barnehager som oppfyller pedagognorm etter "gammel praksis"³⁰

Mange barnehager er avhengige av dispensasjoner for å oppfylle pedagognormen. Figur 18 tilsvarende Figur 16 men viser i tillegg hvordan tallene for perioden 2010-2012 hadde vært dersom vi ikke hadde regnet med årsverkene som har fått dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdanning.³¹ En svært stor andel av barnehagene er avhengige av dispensasjoner for å oppfylle pedagognormen. Uten dispensasjonene ville andelen barnehager som oppfyller pedagognormen i 2012 bli redusert fra 67 % til 42 % for kommunale barnehager og fra 62 % til 36 % av ikke-kommunale barnehager. Samtidig ser vi at mye av veksten fra 2010 til 2012 ikke har vært avhengig av dispensasjoner. Det er likevel viktig å presisere at figuren kun viser hvordan barnehagene har tilpasset seg pedagognormen, og utviklingen samsvarer ikke nødvendigvis med utviklingen i antall pedagoger eller personer med dispensasjon. Våre tall viser at andelen pedagogiske ledere med dispensasjon har gått noe ned, fra 15,6 % i 2010 til 13,7 % i 2012 i kommunale barnehager og fra 15,7 % til 14,3 % i ikke-kommunale barnehager.

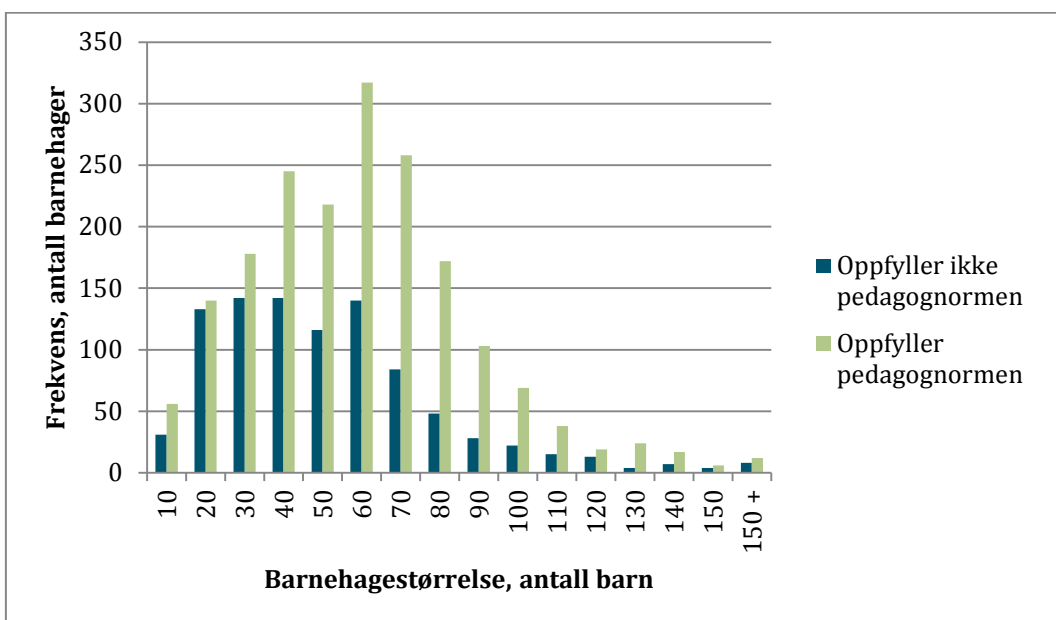
³⁰ Verdien for 2009 er estimert ved gjennomsnittet av verdiene for 2008 og 2010.

³¹ Antall ansatte med dispensasjon ble ikke spesifisert med årsverk før 2009, og som nevnt ovenfor, er tallene fra 2009 unøyaktige på grunn av avrunding til nærmeste heltall.

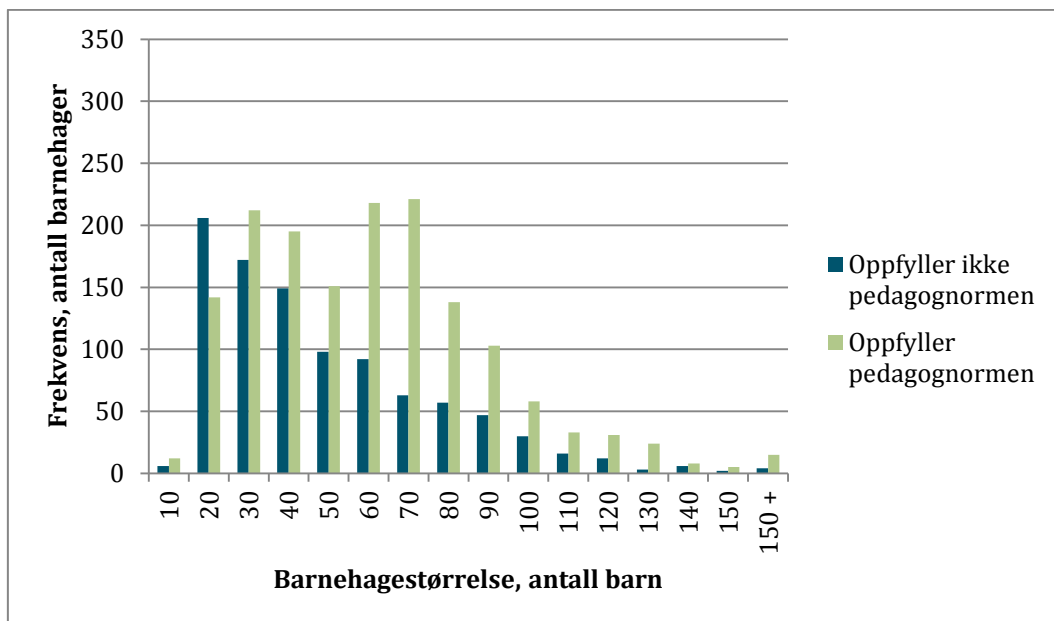


Figur 18 Andel barnehager som oppfyller pedagognorm, betydningen av dispensasjoner

IRIS (2011) finner at de minste barnehagene i mindre grad oppfyller pedagognormen. Det samme ser vi også ganske tydelig av Figur 19 og Figur 20 for henholdsvis kommunale og ikke-kommunale barnehager.



Figur 19 Kommunale barnehager som oppfyller/ikke oppfyller pedagognormen, etter barnehagestørrelse



Figur 20 Ikke-kommunale barnehager som oppfyller/ikke oppfyller pedagognormen, etter barnehagestørrelse

5.3 Bemanningsnorm

Det er ingen konkret regulering av bemanning utover pedagognormen. Barnehagelovens § 18 sier om barnehagens øvrige personale at «Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Øie-utvalget foreslo å innføre en norm for barnehagens grunnbemanning hvor hver ansatt kunne ha ansvar for maksimalt 3 barn under tre år og 6 barn over tre år. Videre ble det foreslått at ved beregning av antall ansatte pr. barn skal det avrundes opp til nærmeste halve stilling. Ordlyden i forslaget tyder på at dette er en norm som skal oppfylles på avdelings- eller gruppenivå. Vi har ikke oversikt over fordelingen av ansatte pr. gruppe, men vi kan beregne hvor mange barnehager som i dag oppfyller denne normen på barnehagenivå. I tråd med Øie-utvalgets definisjon og veiledningen til årsmeldingsskjemaet, definerer vi grunnbemanning som pedagogiske ledere og ordinære assistenter. Alle andre stillinger holdes utenfor.

Som nevnt ovenfor, fant IRIS (2011) gjennom spørreundersøkelser at gjennomsnittet var 3,4 små barn og 5,5 store barn pr. ansatt som jobber direkte med barna. Altså ser det ut til at kravet er oppfylt for de store barna men ikke for de minste. Gitt disse tallene og det totale antall oppholdstimer skulle pedagogiske ledere og ordinære assistenter utgjøre 60 120 årsverk i ordinære barnehager. I følge årsmeldingene er det reelle tallet 59 665 årsverk. Det er dermed svært godt samsvar mellom disse to datakildene.

Våre tall viser at 20,1 % av kommunale barnehager og 16,5 % av ikke-kommunale barnehager i dag oppfyller en bemanningsnorm med maksimalt 3 små eller 6 store barn pr. ansatt. Dette tilsvarer henholdsvis 416 og 565 ordinære barnehager i vårt datamateriale.³²

For at samtlige ordinære barnehager skal oppfylle denne normen, må grunnbemanningen i de barnehagene som nå har for lav bemanning, økes med 5033 årsverk. Dette innebærer en økning på ca. 8,7 % sammenlignet med dagens grunnbemanning i de analyserte barnehagene.³³ Samtidig er det naturligvis en del barnehager som mer enn oppfyller denne normen. Skulle alle barnehager oppfylle normen akkurat, er det likevel behov for 4160 årsverk mer enn i dag.

Øie-utvalget foreslo også at pedagognormen innskjerpes til maksimalt 6 små barn eller 12 store barn pr. pedagogisk leder. I 2012 er det kun 2,6 % av kommunale barnehager og 1,5 % av ikke-kommunale barnehager som har så god pedagogdekning. Det trengs 9235 flere pedagogårsverk for å oppfylle en slik norm innenfor dagens barnehagestruktur. Tallet kan nok reduseres en del dersom barnetallet i hver enkelt barnehage tilpasses normen.

5.4 Bemanningsvariasjon og kostnadsvariasjon

I kapittel 2 og kapittel 3 viste vi at det er stor kostnadsvariasjon blant både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Samtidig vet vi at personalkostnader utgjør en stor andel av barnehagenes totale kostnader. Gjenspeiler kostnadsvariasjonen en tilsvarende bemanningsvariasjon?

I Tabell 29 har vi gruppert de 421 kommunene i utvalget etter kostnadsnivå i kommunale barnehager. Gruppe 1 omfatter de 10 % av kommunene med lavest kostnader pr. plass, mens gruppe 10 tilsvarende består av de 10 % av kommunene som har høyest kostnader. Tabellen viser gjennomsnittlig barnehagestørrelse og bemanning i kommunale barnehager for disse kommunegruppene. Utvalgte tall fra tabellen er også illustrert i Figur 20. Tallene viser at kostnadsforskjellene i stor grad gjenspeiler forskjeller i bemanning. Gruppe 10 har 60 % høyere kostnader og 40 % høyere bemanning enn gruppe 1. Videre ser vi at bemanning og enhetskostnad tydelig henger sammen med barnehagestørrelse. De 40 % av barnehagene med lavest kostnadsnivå har rundt 70 plasser pr. barnehage i gjennomsnitt, og for disse er det isolert sett ingenting som tyder på noen sammenheng mellom barnehagestørrelse og kostnadsnivå. For resten av kommunene er sammenhengen ganske tydelig, jfr. Figur 20. Det er nærliggende å tolke dette som effektivitetsforskjeller. Telemarksforskning har tidligere funnet at barnehager har smådriftsulempere opp til ca. 60 aldersjusterte plasser (TF-rapport nr. 243), og disse tallene ser ut til å støtte opp om dette resultatet.

Vi ser at ikke bare antall plasser pr. barnehage er lavt i kommunene med høyest kostnader, men det gjelder også antall plasser pr. kommune. Dette kan tyde på at de små barnehagene med høye kostnader er et resultat av at det generelt er få barn i disse kommunene, og at dette ikke er noe som uten videre kan løses ved omstrukturering. Selv om også gruppen med høyest kostnader samlet sett har nok barn til å oppnå effektiv barnehagestørrelse, vil kommunens geografi og bosetningsmønster selvfølgelig kunne begrense mulighetene for å samle disse barna i én barnehage.

³² Vi har påpekt at det kan være barnehager som regner tospråklige assistenter som en del av grunnbemanningen og at det kan være riktig i noen tilfeller å regne med disse. Det endrer likevel ikke tallene i særlig grad. Regner vi med alle tospråklige assistenter i grunnbemanningen, er det ytterligere 128 barnehager som oppfyller Øie-utvalgets bemanningsnorm.

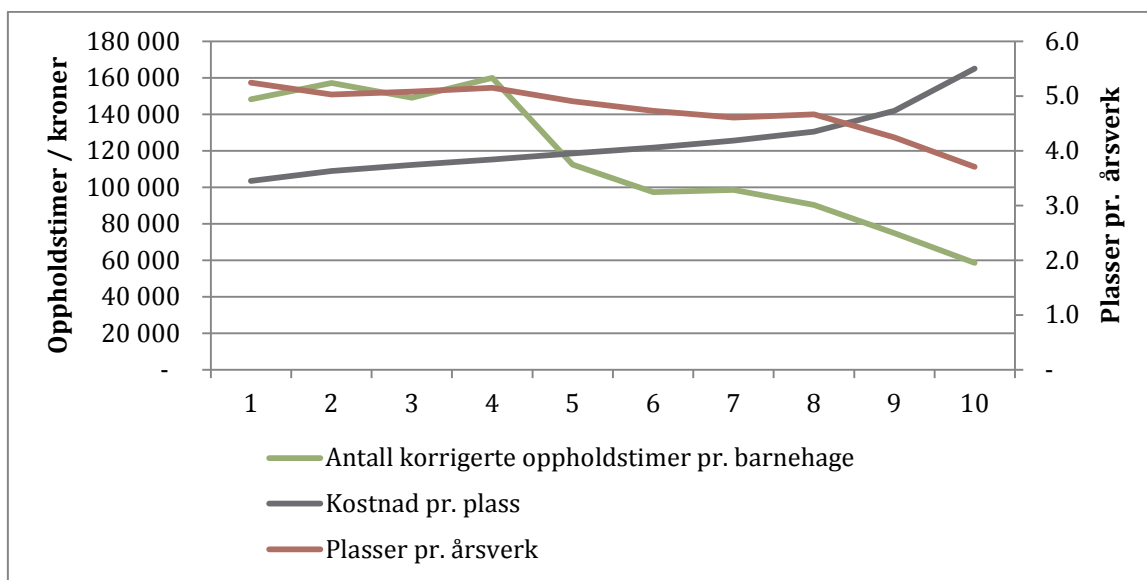
³³ 152 av totalt 5490 ordinære barnehager er utelatt fra analysen, enten fordi de har åpningstid kortere enn 40 timer pr. uke, eller fordi de er kombinert med familiebarnehage eller åpen barnehage.

Det er naturligvis variasjon innenfor de ti kostnadsgruppene vi har konstruert, og det vil finnes barnehager av kostnadsoptimal størrelse også i gruppene med høyere kostnader. En sjekk i grunnlagsdataene viser likevel at så mange som 40 % av ordinære kommunale barnehager har 54 plasser eller færre, tilsvarende en «gammeldags» tre-avdelings barnehage. 25 % av barnehagene har færre enn 40 plasser. Det at disse barnehagene har få plasser, betyr selvfølgelig at de utgjør en mindre andel av barnehagesektorens plasser. Tabell 29 viser for eksempel at gruppene 1–4 omfatter 76 % av kommunale barnehageplasser, så størstedelen av sektoren driver med kostnadseffektiv barnehagestørrelse.

Tabell 29 Barnehagestørrelse og bemanning i kommunale barnehager, kommuner gruppert etter kostnadsnivå.

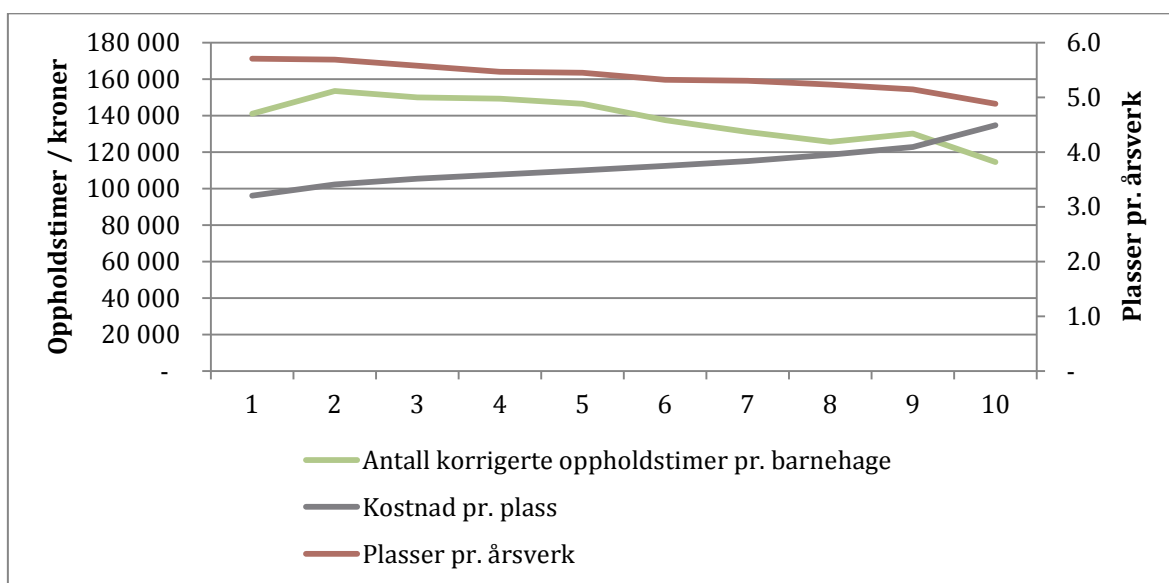
Gruppe - kostnadsnivå	Antall plasser pr. kommune ³⁴	Antall plasser pr. barnehage	Kostnad pr. plass	Andel av kommunale plasser	Ped. ledere assistenter	Antall plasser pr. årsverk Alle årsverk
1 (10 % laveste)	506	69	103 464	12 %	6.3	5.2
2	661	73	108 873	15 %	6.1	5.0
3	709	69	112 254	16 %	6.2	5.1
4	1 408	74	115 262	33 %	6.1	5.1
5	290	52	118 464	7 %	6.0	4.9
6	228	45	121 715	5 %	5.9	4.7
7	193	46	125 526	4 %	5.7	4.6
8	148	42	130 523	3 %	5.7	4.7
9	113	35	141 934	3 %	5.3	4.2
10 (10 % høyeste)	70	27	165 070	2 %	4.6	3.7

³⁴ Plasser i kommunale barnehager



Figur 20 Barnehagestørrelse og bemanning i kommunale barnehager, kommuner gruppert etter kostnadsnivå.

Figur 21 viser at det samme mønsteret finnes blant ikke-kommunale barnehager, men her er variasjonen mindre både i barnehagestørrelse, bemanning og kostnader. Dette betyr ikke nødvendigvis at det generelt er mindre variasjon blant ikke-kommunale barnehager, men det reflekterer nok heller at en større del av variasjonen ligger innad i de ti kostnadsgruppene.



Figur 21 Barnehagestørrelse og bemanning i ikke-kommunale barnehager, barnehager gruppert etter kostnadsnivå

5.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på bemanning i barnehagene. Viktigheten av god bemanning i barnehagene blir stadig understreket i offentlige dokumenter. Vi finner generelt at bemanningen har bedret seg de senere årene, men at sektoren fortsatt har et stykke igjen når det gjelder å nå de målene som er presentert for fremtidig bemanning totalt og andelen ansatte med pedagogisk utdanning. Forskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager er små sammenlignet med de store endringene som har skjedd over tid.

Tallene for perioden 2007 til 2012 viser noen klare utviklingstrekk. Først og fremst øker antallet årsverk i stillingskategorien pedagogisk leder. På fem år finner vi en økning på 45 %. Målt pr. barn i barnehage gir dette en økning på 20 %. I denne økningen inngår også personer med dispensasjon fra utdanningskravet. Antall personer med dispensasjon har økt med 71 % i perioden. Dette tallet kan se dramatisk høyt ut, men om vi ser bort fra de med dispensasjon, finner vi likevel en økning i antall førskolelærere i pedagogstillinger på 43 % fra 2007 til 2012.

Økningen skjer i stor grad ved at antallet assistenter reduseres, men summen av pedagogstillinger og assistenter (grunnbemanningen) øker likevel noe i den perioden vi ser på; 1,1 % i kommunale barnehager og 3,7 % i ikke-kommunale barnehager. Kommunale barnehager har fortsatt noe høyere grunnbemanning enn ikke-kommunale barnehager, men forskjellene har altså blitt mindre over tid. Det er illustrerende at antall pedagogstillinger målt pr. barn i ikke-kommunale barnehager i 2012 er 10 % høyere enn tilsvarende tall for kommunale barnehager i 2007.

Slett ikke alle barnehager har nok pedagogiske ledere til å oppfylle kravene til pedagogisk bemanning, jfr. Rundskriv F-04-11, men utviklingen går klart i riktig retning. Dette er også dokumentert i andre undersøkelser (Utdanningsdirektoratet (2013), IRIS (2011)). Omkring 25 % av barnehagene er avhengig av dispensasjoner for å oppfylle pedagognormen.

Kunnskapsdepartementet kom i august 2011 med en presisering av pedagognormen. Det ble påpekt at dette innebar en skjerpelse i forhold til det som var den etablerte tolkningen av pedagognormen i deler av sektoren. Våre beregninger viser at det ikke er veldig avgjørende for totalbildet om man legger den ene eller den andre tolkningen til grunn. Det er en ganske liten andel av barnehagene som oppfyller pedagogkravet med den tidligere etablerte forståelsen av pedagognormen, og som faller utenfor på grunn av den nye presiseringen.

De barnehagene som i dag ikke oppfyller pedagognormen, trenger etter våre beregninger i overkant av 1500 nye årsverk i pedagogstillinger. I tillegg kommer alle de stillingene som i dag fylles med dispensasjon. Øie-utvalgets forslag til pedagognorm og norm for grunnbemanning betyr at dette gapet blir større. (NOU 2012:1). Hvis man skal oppnå maksimalt seks små barn eller tolv store barn pr. pedagogisk leder, trengs det en tilvekst på over 9000 pedagoger med dagens barnehagestruktur. Tallet kan trolig reduseres noe ved omstrukturering av sektoren slik at barnetallet i hver barnehage er bedre tilpasset pedagognormen.

Vi finner på den ene siden at det blant de minste barnehagene er en større andel som ikke oppfyller pedagognormen. På den andre siden finner vi at små barnehager i gjennomsnitt har høyere bemanning og derfor høyere kostnader pr. barn. De tilsynelatende motstridende resultatene skyldes at variasjonen er større blant de minste barnehagene. Her finnes både barnehager med for lav pedagogisk bemanning og barnehager med høy bemanning, med eller uten mange pedagoger. Dette har nok også bakgrunn i det faktum at pedagognormen ikke kan oppfylles gjennom prosentstillinger. Dette vil naturlig nok gi størst utslag for de minste barnehagene. En én-avdelings barneha-

ge som øker fra 18 til 19 store barn, vil måtte doble sin pedagogiske bemanning for å oppfylle forskriften.

Vår enkle analyse av sammenheng mellom antall barn, bemanning og kostnader tyder på at det fortsatt er rom for å effektivisere sektoren ved å øke gjennomsnittlig barnehagestørrelse. Særlig gjelder dette kommunale barnehager. Et foreløpig ubesvart spørsmål er om de minste barnehagene enkelt kan samles i større enheter eller om disse er resultat av reelle begrensninger knyttet til spredt bosetting og distrikter med få barn.

6. Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2014

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

6.1 Ordinære barnehager

Tilskuddet til ordinære barnehager er delt opp i et driftstilskudd med administrasjonspåslag og et kapitaltilskudd. De fleste kommuner har kommunale ordinære barnehager, og 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. De nasjonale satsene får likevel en del oppmerksomhet av kommuner og ikke-kommunale barnehager som et sammenligningsgrunnlag mot de lokale satsene. 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.

Tilskuddssatsene skal gjenspeile tilskuddsnivået for tilsvarende kommunale barnehager og baserer seg derfor delvis på kostnadene som er dokumentert i kapittel 2. For beregning av kapitaltilskudd benytter vi samme metode som i avsnitt 2.2, men vi legger aldersfordelingen blant ikke-kommunale barnehager til grunn. Ikke-kommunale barnehager har en noe lavere gjennomsnittsalder enn kommunale, noe som medfører at de førstnevnte har høyere kapitalkostnader. Dette er ekstra kostnader som barnehagene ikke er i stand til å velge seg bort fra, og vi mener derfor at det er naturlig å ta hensyn til dette i beregningen. Kapitaltilskuddet til ikke-kommunale barnehager beregnes i avsnitt 6.1.2

6.1.1 Driftstilskudd

Driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal tilsvare gjennomsnittlige kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager, fratrukket foreldrebetaling. Driftskostnadene er beregnet i avsnitt 2.1, mens foreldrebetaling pr. plass ikke er beregnet tidligere i rapporten.

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 kr 2330 pr. måned for full plass. Det er vanlig at kommunene opererer med et tillegg for deltidsplasser, slik at en 60 % plass koster mer enn 60 % av 2330. Vi har gjort en oppdatert innsamling av deltidsatser med et utvalg på 35 kommuner. Vi finner at det tas et gjennomsnittlig tillegg på kr 162 for deltids plassene over flat sats. Denne informasjonen har vi brukt til å konstruere deltidsatser tilpasset de kategoriene for oppholdstid som rapporteres i årsmeldingsskjemaene, jfr. Tabell 30.

Tabell 30 Satsler lagt til grunn for beregning av foreldrebetaling.

Oppholdstid	Betalingsats i kr pr. md.
41 timer og mer	2330
33 – 40 timer	2026
25 – 32 timer	1560
17 – 24 timer	1094
9 – 16 timer	628
0 – 8 timer	628

I følge Rundskriv F-05-11 skal kostpenger trekkes fra på linje med annen foreldrebetaling i tilskuddsberegningen. Men med utgangspunkt i KOSTRA er dette problematisk fordi det ikke ser ut til å være 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. 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 matsservering og reelle inntekter fra kostpenger. De fleste kommuner som har matsservering av særlig omfang, tar betalt for dette gjennom kostpenger. Vi velger derfor å ta utgangspunkt i art 115 (kjøp av matvarer) for å komme frem til inntekter fra kostpenger. I kommunenes egen beregning er det fullt mulig å bruke innbetalte kostpenger og trekke disse fra sammen med ordinær foreldrebetaling. Tabell 31 viser beregnet foreldrebetaling inkludert kostpenger

Tabell 31 Foreldrebetaling og kostpenger i 2012, fordelt pr. korrigert oppholdstid og plass. N=421.

	Inntekter i 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstid (1,8)	Kr pr. plass (store barn)
Foreldrebetaling beregnet	3 678 065	11,91	25 733
Kostpenger (art 115)	355 876	1,15	2 490
<i>Foreldrebetaling og kostpenger små</i>	<i>1 371 007</i>	<i>13,07</i>	<i>28 223</i>
<i>Foreldrebetaling og kostpenger store</i>	<i>2 662 933</i>	<i>13,07</i>	<i>28 223</i>

Vi tar utgangspunkt i de samme kostnadstallene som vi kom frem til i avsnitt 2.1, Tabell 3. Men for å beregne tilskuddet for 2014, må 2012-tallene omregnes til 2014-kroner. Kostnadstallene er justert med satsene 3,0 % fra 2012 til 2013 og 3,0 % fra 2013 til 2014. Tabell 32 viser den videre beregningen.

Tabell 32 Kommunale kostnader, drift og administrasjonspåslag, fordelt på små og store barn, omregnet til 2014-kroner.

	Kostnader i 1000 2014-kroner	Kr pr. oppholdstime	Kr pr. plass
Driftskostnad, små barn	10 300 331	98,17	212 037
Driftskostnad, store barn	11 114 737	54,54	117 798
Administrasjonspåslag, små barn	412 013	3,93	8 481
Administrasjonspåslag, store barn	444 589	2,18	4 712
Driftskostnad inkl. adm., små barn	10 712 344	102,09	220 518
Driftskostnad inkl. adm., store barn	11 559 327	56,72	122 510
Foreldrebetaling inkl. matpenger	4 055 614	13,14	28 374
Foreldrebetaling inkl. matpenger, små barn	1 378 373	13,14	28 374
Foreldrebetaling inkl. matpenger, store barn	2 677 241	13,14	28 374
<i>Tilskudd til ordinær drift og adm., små barn</i>	<i>9 333 971</i>	<i>88,96</i>	<i>192 144</i>
<i>Tilskudd til ordinær drift og adm., store barn</i>	<i>8 882 086</i>	<i>43,58</i>	<i>94 136</i>

Beregnet driftstilskudd inkludert administrasjonspåslag blir kr 192 144 pr. heltidsplass for barn under 3 år og kr 94 136 for barn som er 3 år og eldre.

6.1.2 Kapitaltilskudd

I avsnitt 2.2 beregnet vi kapitalkostnader i kommunale barnehager. En tilsvarende beregning vil ligge til grunn for kapitaltilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Målet er å beregne en sats som gjenspeiler gjennomsnittlig kapitalkostnad blant ikke-kommunale barnehager. En alternativ strategi kunne være at vi baserer oss på de regnskapsførte kapitalutgiftene fra ikke-kommunale barnehager, men også her vil det være forhold vi ikke har kontroll på. For det første tilsier prinsippene at vi likebehandler investeringer uavhengig av finansiering mens regnskapene kun vil vise renteutgifter på den andelen som investeres gjennom fremmedkapital (lån). I tillegg er det usikkert i hvilken grad de ikke-kommunale barnehagene følger de samme avskrivningsprinsippene som de som gjelder for kommunale barnehagelokaler. Vi benytter oss derfor av samme metode som for beregning av kommunale kapitalkostnader.

Beregnet avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag pr. år vil være identisk med tallene i avsnitt 2.2, Tabell 9. Den videre beregningen vil avvike på to måter fra beregningen av kommunale kapitalkostnader, men tilsvarer det som har vært lagt til grunn for tidligere års kapitaltilskudd. For det første vil vi legge aldersfordelingen (investeringsår) til ikke-kommunale barnehager til grunn. Begrunnelsen for dette er som tidligere at ikke-kommunale barnehager i gjennomsnitt er nyere enn de kommunale barnehageplassene. Den andre forskjellen er at vi her benytter oss av en annen rentesats. Kapitaltilskuddet skal gjelde for 2014, mens kostnadsberegningen i avsnitt 2.2 gjaldt 2012. Dette tilsier at det ikke nødvendigvis er samme rentesats som skal ligge til grunn. Som i tidligere års beregning, benytter vi oss av 10 års fastrente i Husbanken pr. oktober pluss 0,1–0,2 prosent-

poeng. Denne fastrenten varierer i år fra 3,251 til 3,273 avhengig av antall betalingsterminer.³⁵ Vi har beregnet kapitaltilskudd ut fra et rentenivå på 3,4 %.

Tabell 33 viser beregnede kapitalkostnader pr. plass etter byggeår. I nederste rad vises den samlede satsen i 2012-kroner som et vektet gjennomsnitt av de ulike årgangene med andel nye ikke-kommunale plasser som vekt.

Tabell 33 Beregnede kapitalkostnader pr. heltidsplass for barnehager av ulik alder, 2012-kroner, 3,4 % rente.

	Andel ikke-kommunale plasser etablert	Avskrivninger	Renter	Kapitalkostnader
Før 2000	45,2 %	3 376	1 613	4 988
2000	1,0 %	4 787	3 139	7 925
2001	0,9 %	5 003	3 339	8 342
2002	4,0 %	5 199	3 658	8 857
2003	3,8 %	3 043	2 561	5 604
2004	5,7 %	3 236	2 833	6 069
2005	7,2 %	3 898	3 547	7 445
2006	6,6 %	5 061	4 779	9 840
2007	7,0 %	6 270	6 135	12 405
2008	4,6 %	7 437	7 529	14 965
2009	4,2 %	8 193	8 573	16 766
2010	4,1 %	8 276	8 941	17 217
2011	3,6 %	9 104	10 145	19 249
2012	2,2 %	9 512	10 923	20 435
Vektet gjennomsnitt alle år	100 %	4 737	3 869	8 606

Med kostnadsjustering på 3 % fra 2012 til 2013 og 3 % fra 2013 til 2014, blir beregnet kapitaltilskudd for 2014 på kr 9130 pr. plass. Dette er en betydelig økning fra fjorårets sats på kr 7518.

Det meste av økningen skyldes endring i rentesatsen som i fjor var på 2,6 %. Uten denne renteøkningen ville satsen for 2014 vært kr 8164, altså kr 966 lavere.

I avsnitt 2.2 beskriver vi to metodiske endringer vi har gjort for å forbedre kapitalkostnadsberegningen sammenlignet med tidligere år. Disse endringene har selvfølgelig også påvirket tilskuddsnivået. I stedet for å trekke fra gjennomsnittlig investeringstilskudd basert på ufullstendige data, tar vi utgangspunkt i regelverket for investeringstilskudd og en antakelse om at alle barnehageprosjekt får full momskompensasjon. Denne justeringen av fratrukket investeringstilskudd bidrar til en økning i tilskuddssatsen på kr 336 pr. plass. Videre har vi lagt inn en justering for antatt nyinvestering i gamle bygg som gir en økning på kr 110 pr. plass. Satsen er altså kr 446 høyere på grunn av endringer vi har gjort for å forbedre modellen. De resterende kr 200 skyldes at en ny årgang med barnehageinvesteringer er lagt til i modellen.

³⁵ Se www.husbanken.no/rente.

6.2 Familiebarnehager

Familiebarnehager har andre krav til bemanning og lokaler enn ordinære barnehager. Rapporten "Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren" (TF-rapport nr. 243) viser at ikke-kommunale familiebarnehager er drøyt 10 % billigere i drift sammenlignet med ordinære ikke-kommunale barnehager. Tall for 2011 viser at dette kostnadsforholdet ikke har endret seg nevneverdig (TF-rapport nr. 308). 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. Oversikten over utvikling i antall plasser i Tabell 26 viser at andelen store barn i familiebarnehager økte fra 2011 til 2012 etter at finansieringen ble endret i retning av høyere tilskudd for store barn. *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 familiebarnehage 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 har vi tidligere brukt satsen som gjennom Særavtale SFS 2201³⁶ kompenserer for drift av kommunal familiebarnehage i private hjem. Den siste avtalen gjaldt i utgangspunktet fra 1.1.2011 til 30.6.2013, men ny avtale er ennå ikke fremforhandlet. Ifølge denne særavtalen er kompensasjon for kost, slitasje, lys mv. i kommunale barnehager kr 1057 pr. barn pr. md. Beløpet skal ikke endres i tariffperioden, men endres i samsvar med konsumprisindeksen ved hver ny tariffavtaleinngåelse. Vi har derfor justert opp satsen med økning i konsumprisindeksen fra januar 2011 til juli 2013. I følge Statistisk sentralbyrå er vekst i konsumprisindeks i denne perioden på 3,6 %. Vi setter satsen for 2014 til 1095 kr pr. barn pr. md.

Nivå for andre driftskostnader enn lønn og kapital anslås ved å prisjustere regnskapsførte kostnader fra 2010, altså før nytt finansieringssystem trådte i kraft. Prisjusteringen skjer ved bruk av den kommunale deflatoren for kjøp av varer og tjenester.³⁷

Tabell 34 viser de lønnsattsene vi legger til grunn i beregningen av personalkostnader. Kommune- ne 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, 2011 og 2012). 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

³⁶ KS (2011)

³⁷ Dette er en endring fra i fjor da vi brukte deflatoren for samlede kostnader. Dette har liten betydning nå, men vil være en viktig korreksjon dersom metoden skal videreføres i kommende år.

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 79 700 kr, som utgjør differansen mellom lønnsnivået til pedagogisk leder og styrer i kommunal barnehage.

Tabell 34 Lønn inkl. tillegg og overtid, samt 30 % sosiale kostnader. Gjennomsnitt av 1.12.2011 og 1.12.2012.

	Lønn og sosiale kostnader
Styrer med fagutdanning	567 000
Styrer uten fagutdanning	517 000
Pedagogisk leder	538 000
Assistent med fagbrev	487 000
Assistent uten utdanning	437 000
Administrativt/merkantilt personale	437 000

Det er uklart hvilken rolle administrativt personale har i familiebarnehagene. Vi velger å benytte samme sats som for assistenter uten utdanning. Antall årsverk i denne gruppen utgjør uansett en liten del av totale årsverk. Vaktmester og rengjøring inngår i kompensasjonen på kr 1095 pr. md., og disse stillingene må holdes utenfor ved beregning av personalkostnader. Stillingskategoriene Tospråklige assistenter og Annet personale skal ikke inngå i ordinær drift, og de regnes derfor heller ikke med. For å finne personalkostnader pr. plass ganger vi satsene med årsverk pr. stillingstype og deler deretter på antall plasser.

Tabell 35 viser vår beregning av tilskudd til familiebarnehager i 2012-kroner. Beregningen tilsier et kostnadsnivå på kr 176 339 pr. heltidsplass for små barn, og kr 143 397 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.

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. Når det gjelder kostpenger, har vi håndtert dette på samme måte som for ordinære barnehager ved at vi har trukket ut utgiftene til mat fra posten Andre driftskostnader.

Tabell 35 Beregnede kostnader og tilskuddssatser i kr pr. plass i familiebarnehager, 2012-tall.

	Forholdstall små/store barn	Små barn	Store barn
Personalkostnad	1,25	146 252	117 002
Kapitalkostnad	1	11 627	11 627
Andre driftskostnader	1,25	18 460	14 768
Sum kostnader		176 339	143 397
Foreldrebetaling	1	25 741	25 741
Tilskudd pr. plass		150 598	117 656

Beregnete kostnader, og dermed tilskuddssatsen, er høyere enn gjennomsnittskostnadene for de ikke-kommunale familiebarnehagene. Tabell 17 i kapittel 3 viser at kostnadene til familiebarnehager er på 132 141 pr. plass store barn. Årsaken til at de beregnede kostnadene i Tabell 35 er høyere enn dette, er at tilskuddssatsen er utformet for å gi rom for lønnsnivå på høyde med det man har i kommunale barnehager. Slik var satsen også utformet i 2011 og 2012, likevel er differansen mellom sats og reelle kostnader omtrent uendret fra året før. Årsaken til at reelle kostnader ikke nærmer seg nasjonal sats i særlig grad, er at familiebarnehager kun har rett på tilskudd etter minimumssatsen. Det vil si at de i 2012 fikk tilskudd tilsvarende 91,42 % av nasjonal sats. Kostnadene i 2012, fratrukket beregnet foreldrebetaling tilsvarer 90,4 % av nasjonal tilskuddssats for 2012.

Tabell 36 viser tilskudd til familiebarnehager i 2014-kroner. Vi prisjusterer med 3,0 % fra 2012 til 2013 og med 3,0 % fra 2013 til 2014. Kapitalkostnad justeres med konsumprisindeksen, slik vi har beskrevet ovenfor. Foreldrebetaling holdes nominelt på samme nivå i 2014 som i foregående år.

Tabell 36 Beregnede kostnader og tilskuddssatser i kr pr. plass i familiebarnehager, 2014-tall.

	Prisjustering fra 2012 til 2014	Forholdstall små/store barn	Små barn	Store barn
Personalkostnad	1,0609	1,25	155 159	124 127
Kapitalkostnad	1,036	1	12 046	12 046
Andre driftskostnader	1,0609	1,25	19 585	15 667
Sum kostnader			186 789	151 840
Foreldrebetaling	1	1	25 741	25 741
Tilskudd pr. plass			161 048	126 099

Beregnet tilskudd til familiebarnehager for 2014 blir kr 161 048 for små barn og kr 126 099 for store barn. For 2013 var satsene beregnet til henholdsvis kr 154 304 og kr 120 630. Dette innebærer en nominell økning på 4,4 % – 4,5 %.

6.3 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 2014 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 34, men styrerlønn er fastsatt til 617 000 inkl. sosiale kostnader.³⁸ Årsverk til vakt-

³⁸ Leder kap. 4B, kode 7451 i tabell 3.4.5a i TBSK-rapporter.

mester og rengjøring kompenseres med samme sats som assistenter uten utdanning. Årsverk og antall barn er hentet fra årsmelding 2012. Tabell 37 viser bemanning pr. barn og beregnede personalkostnader pr. barn.

Tabell 37 Bemanning og beregnede personalkostnader i åpne barnehager.

	Åpningstid 6 – 15 timer		Åpningstid 16 timer eller mer	
	Ikke-kommunale	Kommunale	Ikke-kommunale	Kommunale
Antall barnehager ³⁹	33	17	41	30
Årsverk	18,1	14,2	60,6	37,0
Barn	898	338	1583	828
Barn pr. årsverk	49,5	23,9	26,1	22,4
Beregnete personal- kostnader pr. barn	10 648	21 442	19 934	23 511

De kommunale barnehagene har høyere bemanning, og dermed høyere personalkostnader. 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 henter vi, fra åpne barnehager som har regnskapsført husleie, en gjennomsnittlig husleie for 2012 pr. barn. Øvrige kostnader pr. barn hentes direkte fra regnskapene som et gjennomsnitt for alle ikke-kommunale rene åpne barnehager.⁴⁰ På samme måte som for familiebarnehager er andre kostnader basert på regnskapet for 2010, og prisjustert med den kommunale deflatoren for kjøp av varer og tjenester.

Foreldrebetaling er lite utbredt i kommunale åpne barnehager, og de ikke-kommunale barnehagene bør derfor 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 tilskuddsberegningen.

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

Tabell 38 viser tilskuddsgrunnlag og vårt forslag til tilskuddssatser for åpne barnehager i 2014. Satsene er på kr 16 554 pr. plass med oppholdstid 6 – 15 timer og kr 27 217 pr. plass med oppholdstid 16 timer eller mer. Satsen for barnehager med kort ukentlig oppholdstid øker med 5,5 %, mens plasser med ukentlig oppholdstid over 15 timer øker med 3,2 % sammenlignet med satsene for 2013.

³⁹ Åpne barnehager som er rapportert i kombinasjon med ordinære barnehager, er holdt utenfor. I tillegg er en barnehage med barn med både kort og lang oppholdstid holdt utenfor.

⁴⁰ Utrykket ”rene åpne barnehager” henviser til åpne barnehager som ikke drives i kombinasjon med ordinære barnehager eller familiebarnehager.

Tabell 38 Oversikt over beregnede kostnader i åpne barnehager i 2012 og satser for 2014.

Åpningstid	6 – 15 t	16 t –
Personalkostnad	10 648	19 934
Husleiekostnad	3 004	3 153
Andre kostnader	1 951	2 568
Sum kostnad	15 603	25 655
Omregnet til 2014-tall	16 554	27 217

6.4 Oppsummering nasjonale satser

Vi oppsummerer her våre forslag til nasjonale satser som er utledet i avsnittene 6.1 – 6.3. Vi har beregnet nasjonale satser 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. Denne tilskuddssatsen kan kommunene velge om de vil beregne selv, eller om de vil bruke den nasjonale satsen. Satsen for driftstilskudd til ordinære barnehager er basert på kostnadene i kommunale barnehager, slik disse er beregnet i kapittel 2. I tilskuddet til ordinær drift er det inkludert et administrasjonspåslag på 4 %. Kapitaltilskuddet til ordinære barnehager er basert på de samme investeringsdataene fra Husbanken som er presentert i avsnitt 2.2, men beregningen er tilpasset at dette skal være satser for ikke-kommunale barnehager.

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 vurdere å yte tilskudd over de nasjonale satsene.

Metodene for beregning av nasjonale satser er utredet i tidligere rapporter, og er i all hovedsak videreført i denne rapporten. Noen mindre endringer har vært gjort med tanke på at tilskuddssatsene skal utvikle seg mest mulig i tråd med prinsippet om likeverdig behandling. I beregning av kapitaltilskuddssatsen for ordinære barnehager har vi lagt inn en justering som tar hensyn til at de eldste lokalene etter hvert vil måtte erstattes. Vi har ikke datagrunnlag som gir informasjon om omfanget av slike nybygg, og vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i regnskapsreglene. Nærmere bestemt har vi lagt til grunn at barnehagelokaler blir erstattet etter 40 år, noe som harmonerer med avskrivningsreglene for kommunale bygg. For det andre har vi gjort nærmere undersøkelser av datakvaliteten for utbetalt investeringstilskudd og kommet til at dette er for dårlig. Også her har vi valgt å ta utgangspunkt i regelverket for investeringstilskudd og momskompensasjon for å estimere en netto anskaffelseskostnad. Vi har videre gjort en mindre endring i beregning av tilskuddssats til plasser i familiebarnehager og åpne barnehager. Som i fjor har vi beregnet utgiftsbehovet utover personalkostnader og kapitalkostnader ved å prisjustere øvrige kostnader fra 2010-

regnskapene. Forskjellen ligger i at vi prisjusterer med kommunal deflator for kjøp av varer og tjenester i stedet for å bruke deflatoren for samlede kostnader.

Tabell 39 viser beregnede tilskuddssatser til ordinære barnehager for 2014. Tilskuddssatsene er beregnet på grunnlag av kostnader for 2012, og omregnet til 2014-kroner. Totalt tilskudd, inkl. kapitaltilskudd, er beregnet til kr 201 274 for små barn (0-2 år) og kr 103 266 for store barn (3-6 år) pr. heltidsplass. Dette er en økning fra 2013 på 6,8 % for små barn og 8,1 % for store barn. I tillegg til ordinær kostnadsvekst som lønns- og prisvekst, er det tre forhold som ligger bak en såpass høy vekst. For det første vil alltid satsen øke prosentvis mer enn kostnadsveksten så lenge maksimalprisen for foreldrebetaling holdes nominelt uendret. For det andre var bruk av premiefond til finansiering av pensjonsutgifter i 2012 redusert til en tredjedel av bruken i 2011. Det betyr at dette fratrukket ble mindre i år enn i fjor. For det tredje har kapitaltilskuddet økt betraktelig, først og fremst på grunn av at den rentesatsen vi legger til grunn har økt en del, men også på grunn av de endringene i beregningsmetoden som er beskrevet ovenfor og i avsnitt 6.1.2.

Uformelle tilbakemeldinger på de nasjonale satsene for drift av ordinære barnehager påpeker at disse satsene er høye. I avsnitt 2.1.3 viser vi at det er stor variasjon i kommunale kostnader, og det må nødvendigvis være kommuner som ligger en del lavere enn gjennomsnittet. En ting som likevel vil ha bidratt til å gjøre de nasjonale satsene høyere enn kommunenes egne satser, er at nasjonale satser beregnes på bakgrunn av regnskaper som er to år eldre enn de budsjettene kommunene legger til grunn. Som vi har vist i avsnitt 2.3, har kostnadsveksten i kommunale barnehager vært lav, bortsett fra i 2012. Satsene vi har brukt til å kostnadsjustere to år gamle regnskaper, har overvurdert kostnadsveksten og dermed bidratt til satser som overstiger kommunenes budsjetterte kostnadsnivå.

Tabell 39 Beregnede tilskuddssatser for 2014 for ordinære barnehager.

	Kr pr. oppholdstime			Kr pr. heltidsplass		
	Drift ⁴¹	Kapital	Totalt	Drift	Kapital	Totalt
Små barn	88,96	4,23	93,18	192 144	9 130	201 274
Store barn	43,58	4,23	47,81	94 136	9 130	103 266

Forslag til satser for familiebarnehager er presentert i Tabell 40. Beregnet tilskudd til familiebarnehager for 2014 er på kr 161 048 for små barn og kr 126 099 for store barn. I 2013 var satsene beregnet til henholdsvis kr 154 304 og kr 120 630. Dette innebærer en nominell økning på 4,4 % og 4,5 %.

Tabell 40 Beregnede tilskuddssatser for 2014 for familiebarnehager.

	Kr pr. oppholdstime			Kr pr. heltidsplass		
	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt
Små barn	68,98	5,58	74,56	149 002	12 046	161 048
Store barn	52,80	5,58	58,38	114 054	12 046	126 099

⁴¹ Inklusiv administrasjonspåslag.

Forslag til tilskuddssatser til åpne barnehager er vist i Tabell 41. For en åpen barnehage med åpningstid 6-15 timer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 16 554, for åpne barnehager med åpningstid 16 timer eller mer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 27 217. Satsen for barnehager med kort ukentlig oppholdstid øker med 5,5 % mens tilskudd til plasser med ukentlig oppholdstid over 15 timer øker med 3,2 % sammenlignet med satsene for 2013.

Tabell 41 Beregnede tilskuddssatser for 2014 for åpne barnehager.

Åpningstid	6 – 15 t	16 t –
Kr pr. barn	16 554	27 217

Referanser

- Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008). *Rammefinansiering av barnehager*. Oslo: Econ rapport nr. 2008-062.
- IRIS (2011): *Barnehagenes organisering og strukturelle faktorerers betydning for kvalitet*. Rapport IRIS – 2011/029.
- Kunnskapsdepartementet (2013): *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020*.
- KS (2011): *SFS 2201 Barnehager, skolefritidsordninger, skole og familiebarnehager*. Hentet på <http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Lov-og-avtaleverk/Saravtaler/Oversikt-over-saravtaler/>
- NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst. Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn*.
- NOU 2012: 1 *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*.
- Rundskriv F-04-11: *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter*
- Rundskriv F-05-11: *Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager*
- St.meld. nr. 24 (2012–2013): *Framtidens barnehage*
- TBSK (2012): *Rapport fra det tekniske beregnings- og statistikkutvalg (TBSK) for kommunesektoren*. 9. Mars 2012.
- TBSK (2013): *Rapport fra det tekniske beregnings- og statistikkutvalg (TBSK) for kommunesektoren*. 1. Mars 2013.
- TBU (2013): *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og regionaldepartementet, april 2013.
- TF-notat nr. 15/2011: *Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012*. Telemarksforskning, 2011.
- TF-notat nr. 50/2011: *Analyse av kostnader i barnehagane i 2010*. Telemarksforskning, 2011.
- TF-rapport nr. 243: *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren*. Telemarksforskning, 2008.
- TF-rapport nr. 265: *Utgifter i barnehager. Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager*. Telemarksforskning, 2010.
- TF-rapport nr. 274: *Utgifter i barnehager. Nasjonale gjennomsnittsatser for tilskudd til private barnehager*. Telemarksforskning, 2010.
- TF-rapport nr. 308: *Kostnader i barnehager i 2011 og nasjonale satser for 2013*. Revidert utgave, Telemarksforskning 2012.
- Utdanningsdirektoratet (2013): *Pedagogiske ledere i barnehagen: Hvor mange barnehager oppfyller pedagognormen?* Statistikknotat 04 2013.