



Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren

Lars Håkonsen og Trond Erik Lunder

TF-rapport nr. 243

2008

TF-rapport

Tittel:	Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren
TF-rapprt nr:	243
Forfatter(e):	Lars Håkonsen og Trond Erik Lunder
År:	2008
Gradering:	Åpen
Antall sider:	182
ISBN:	82-7401-265-3
ISSN:	1501-9918
Pris:	310,-
	Kan også lastes ned som pdf fra telemarksforskning.no

Prosjekt:	Kartlegging av kostnadsforskjeller i barnehagesektoren
Prosjektnr.:	20080610
Prosjektleder:	Trond Erik Lunder
Oppdragsgiver(e):	Kunnskapsdepartementet

Resyme:	<p>Dette er en kartlegging av kostnadsforskjeller i barnehagesektoren, med hovedvekt på forskjellen mellom kommunale og private barnehager. Vel så viktig som å måle forskjellene i kroner og øre, har det vært å dokumentere hva forskjellene består i og hvilke årsakssammenhenger som skaper disse forskjellene. Resultatene fra de analysene som er gjort blir diskutert i lys av dagens finansieringsmodell for barnehager og mulige fremtidige endringer av denne.</p>
----------------	--

Forord

Telemarksforsking fikk i juni 2008 i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å gjennomføre en kartlegging av kostnadsforskjeller i barnehagesektoren.

Prosjektarbeidet startet opp i august og skulle være ferdig 1. desember samme år, noe som i utgangspunktet krevde intensivt arbeid for å nå fristen. Fordi de nødvendige dataene fra Statistisk sentralbyrå ikke var klare så tidlig som antatt, kom analysedelen av prosjektet senere i gang enn planlagt, og sluttidspunktet for prosjektet har derfor blitt forskjøvet noe.

Den andre delen av datagrunnlaget består av en spørreundersøkelse rettet mot kommunens barnehageadministrasjon. Svarprosenten på denne undersøkelsen ble en del lavere enn hva vi hadde håpet, noe som i følge kommunene selv skyldtes at den kom i en periode med budsjettprosess og mange andre rapporteringsoppgaver. Vi vil ta dette med som en erfaring til nye prosjekter, og rette en takk til de kommuneansatte som likevel satte seg ned og gjorde jobben med å fylle ut et omfattende spørreskjema med mange kompliserte spørsmål. Videre takkes oppdragsgiver for god kommunikasjon underveis og velvilje i forbindelse med forsinkelsene.

Trond Erik Lunder

Forsker og prosjektleder

Innhold

1. Innledning.....	15
1.1 Generelt om prosjektet	15
1.2 Leserveiledning for resten av rapporten	17
2. Kostnadsvariasjon og finansieringsvariasjon – introduksjon og statusbeskrivelse	19
2.1 Innledning	19
2.2 Kostnadsvariasjon.....	20
2.3 Finansieringsvariasjon	25
2.3.1 Finansieringsvariasjon I: Variasjon i kostnad må gi variasjon i inntekt.....	25
2.3.2 Finansieringsvariasjon II: Variasjon i finansieringsløsning over tid.....	26
2.3.3 utfordringer knyttet til økonomisk likebehandling og bruk av regnearkmodellen	30
2.4 Litt om veien videre: noen spekulasjoner	34
3. Nærmere om administrative kostnader og kapitalkostnader.....	37
3.1 Kommunale administrasjonskostnader	37
3.2 Kapitalkostnader	41
3.3 To ”feil” med nettoeffekt nær null?.....	43
4. Resultater fra spørreundersøkelsen	45
4.1 Om utvalget i spørreundersøkelsen.....	45
4.2 Om ressursituasjonen og økonomiske ramme-betingelser .	48
4.3 Utgifter knyttet til tilbud til barn med behov for særlig tilrettelegging.....	57
4.4 Om beregning av tilskudd til private barnehager	60

4.5	Kostnadsinformasjon	75
4.6	Sluttkommentarer	77
5.	Datagrunnlag for regresjonsanalyser.....	81
5.1	Årsmeldinger	81
5.2	Private regnskaper.....	82
5.3	Kommunale regnskaper	86
5.4	Utfordringer ved det samlede datamaterialet.....	87
5.5	Korrigerte vs. ordinære oppholdstimer	89
5.6	Deskriptiv statistikk	92
6.	Analyser.....	101
6.1	Overordnede kostnadsforskjeller	102
6.1.1	En sammenligning med de årlige kostnadsanalysene til Kunnskapsdepartementet	102
6.1.2	Egne modeller	106
6.1.3	Hva sier spørreundersøkelsen?	118
6.2	Oppholdstimer per årsverk.....	119
6.3	Lønn og pensjon	125
6.3.1	Samlede personalkostnader	126
6.3.2	Lønn og pensjon adskilt	130
6.3.3	Hva sier spørreundersøkelsen om lønnsnivået.....	135
6.4	Administrasjon	136
6.5	Kapitalkostnader	138
6.6	Familiebarnehager.....	141
6.7	Hva bestemmer offentlig tilskudd til de private barnehagene?	145
6.8	Eierform	147
6.9	Oppsummering av analyseresultater	153

7. Oppsummering	157
Referanser	165
Appendiks A. Spørreskjema.....	167
Appendiks B. Regresjonsmodeller utelatt fra hovedteksten.....	181

Sammendrag

Denne kartleggingen er utført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i perioden august-desember 2008. Oppdraget gikk ut på å kartlegge kostnadsforskjeller i barnehagesektoren med hovedvekt på forskjellen mellom kommunale og private barnehager. Kunnskapsdepartementet har parallelt fått utført en kostnadskartlegging for 2007, som den foreløpig siste i rekken av årlige kartlegginger gjennomført av konsulentfirmaet Fürst og Høverstad. Vår oppgave har derfor vært å gå dypere inn i de ulike problemstillingene, og å gjøre en mer omfattende kartlegging av kostnadsforskjellene enn det disse årlige rapportene gjør.

Datagrunnlaget var fra oppdragsgiver sin side angitt å være regnskap og årsmeldinger for kommunale og private barnehager for 2007. Regnskapene for de kommunale vil her si tall fra Kostrarapporteringen som samles inn av Statistisk sentralbyrå. De private barnehagene leverer egne regnskapsskjemaer som også registreres av Statistisk sentralbyrå. Når det gjelder årsmeldingene, har vi valgt å hente disse fra både desember 2006 og desember 2007 for å få med de endringene som har skjedd i løpet av regnskapsåret 2007. Vi har gjort en del arbeid med å utelate barnehager som har åpenbare mangler ved regnskapet. På en del områder inneholder dataene fortsatt opplysninger som er høyst tvilsomme, men vi har gjennom hele rapporten hatt fokus på å vurdere kvaliteten på den informasjonen som ligger til grunn for resultatene.

I tillegg skulle vi innhente ekstra informasjon fra kommunene for å korrigere og utfylle informasjonen om de kostnadselementene som man på forhånd visste var upresist dokumentert i det øvrige datamaterialet. Siden vi skulle undersøke både kommunale og private barnehager, kunne det vært naturlig også å ha en spørreundersøkelse rettet mot private barnehager. Dette ville imidlertid ha blitt for omfattende innenfor prosjektets rammer. Mangfoldet og variasjonen blant private barnehager er enormt, noe vi også viser i denne rapporten. Utvalget måtte dermed ha bestått av svært mange private barnehager for å dekke denne variasjonen. Kommuneadministrasjonen er uansett den enheten som skal sitte med oversikten over

sektoren, så det var naturlig å velge denne som hovedinformant når vi først måtte begrense oss.

Svarprosenten på spørreundersøkelsen var noe dårlig i første omgang. For å komme opp i et akseptabelt antall respondenter, måtte vi utvide bruttoutvalget ved å sende undersøkelsen til et ekstra utvalg av kommuner, og dette medførte at det tok lenger tid enn planlagt før svarene kunne analyseres. Dermed hadde vi heller ikke kapasitet til i særlig grad å følge opp svarene nærmere. Det viste seg uansett å være så stor variasjon i materialet at det skulle mye til å få et godt informasjonsgrunnlag om de vanskeligste spørsmålene.

Kartleggingens innfallsvinkel er forskriften for økonomisk likeverdig behandling og den veilederen og regnearksmodellen som Kunnskapsdepartementet har utviklet for å hjelpe kommunene i den tilskuddsberegningen som følger av forskriften. Regjeringen har i Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) lagt frem forslag til finansieringsopplegget for private barnehager i forbindelse med overgang til rammefinansiering av sektoren. Regjeringen foreslår der at finansieringsplikten skal ligge hos kommunene og at kommunene skal etablere lokale forskrifter med nærmere regler for tilskuddsberegning. Det er naturlig at i hvert fall noen av prinsippene fra dagens tilskuddsmodell vil bli vurdert tatt inn i kommunenes forskrifter. Vi har derfor valgt å fokusere på hvordan disse beregningsprinsippene er et egnet grunnlag for finansiering av private barnehager. Dette innebærer blant annet at vi tar utgangspunkt i de kostnadsdefinisjonene som ligger i forskriften og veilederen. Den viktigste begrunnelsen for å bringe denne dimensjonen inn i kartleggingen, er at forskriften er den bakenforliggende årsaken til at en slik kartlegging av kostnadsforskjeller er nødvendig. En annen begrunnelse er at denne finansieringsmodellen i løpet av de siste årene har bidratt til å forme kostnadsbildet i sektoren. Kostnadene i private barnehager er i stor grad et resultat av det tilskuddet de har fått, og dette må få konsekvenser for problemstillinger og resultatfortolkning.

Rapporten starter med en kort beskrivelse av oppdraget, gjennomføringen og en beskrivelse av hvordan rapporten er lagt opp. Kapittel 2 gir en innledende oversikt over barnehagesektoren, hovedresultater fra tidligere kostnadskartlegginger og de overordnede problemstillingene. Vi introduserer begrepene kostnadsvariasjon og finansieringsvariasjon. Noe kostnadsvariasjon har bakgrunn i forhold som ikke innebærer kvalitetsforskjeller eller effektivitetsforskjeller, men skyldes reelle forskjeller i behov. For eksempel vil barnehager med variasjon i andel barn med behov

for særlig tilrettelegging gi kostnadsvariasjon som bør kompenseres gjennom finansieringsvariasjon. Annen kostnadsvariasjon bør ikke kompenseres, men er uheldig ut i fra et likhetsprinsipp. Det er for eksempel ingen grunn til at private og kommunale barnehager skal ha systematisk ulik bemanning per barn i barnehager som ellers er like. Den tidligere finansieringsvariasjonen som fantes i foreldrebetalingen, ble fjernet med innføring av maksimalpris. Det kommunale tilskuddet ble i stedet innført som det elementet som skulle sørge for nødvendig finansieringsvariasjon. Kapittel 2 avslutter med en kort diskusjon av praktiske utfordringer knyttet til den kommunale finansieringen av private barnehager, både i dagens opplegg og i tiden fremover med de endringer som er signalisert.

I kapittel 3 diskuterer vi målingen av administrative kostnader og kapitalkostnader og de særlige utfordringene knyttet til å sammenligne disse kostnadsfaktorene i kommunale og private regnskaper. I dag beregnes disse kostnadene for kommunale barnehager ved å legge til et påslag beregnet som en andel av utgiftene til kommunens sentraladministrasjon. Vi viser hvordan dette bidrar til å gi et høyt påslag administrative kostnader for de minste kommunene, noe som senere i rapporten bekreftes av tall fra kommunene selv. Det er tvilsomt om private barnehagers administrasjonskostnader er tilsvarende høyere i de minste kommunene. Den forenklede modellen for indirekte kostnader som de fleste kommunene benytter, innebærer at også renteutgiftene skal dekkes av dette påslaget siden kommunale renteutgifter ikke er fordelt på tjenesteområder. For renteutgiftene er det lite sannsynlig at utgiftene er størst i de minste kommunene, tall tyder heller på det motsatte. I så fall er renteutgiftene til private barnehager negativt korrelert på kommunenivå med den finansieringen som skjer gjennom de indirekte kostnadene.

Kapittel 4 beskriver resultatene fra spørreundersøkelsen. I tillegg til å innhente tall for analyser, har vi inkludert en del spørsmål om barnehageadministrasjonens synspunkter på de økonomiske forholdene i kommunens barnehagesektor. Det klareste inntrykket fra spørreskjema gjennomgangen er at det er stor variasjon i alt som har med barnehagekostnader og finansiering å gjøre, både mellom kommuner og i mange kommuner også internt blant de enkelte barnehagene.

Av andre resultater fra spørreundersøkelsen, kan det nevnes at det ikke ser ut til at problemet med ledig kapasitet er konsentrert om enten kommunale eller private barnehager, men at det er rimelig jevnt fordelt i gjennomsnitt. Innenfor den enkelte kommune, er det imidlertid svært skjevt fordelt i mange tilfeller. Vi får ellers be-

kreftet noen antagelser vi hadde på forhånd, nemlig at store barnehager har bedre økonomiske rammevilkår enn små barnehager og korttidsbarnehager, og at nye barnehager har bedre økonomi enn de gamle. Vi får også bekreftet at det i mange kommuner er et skille mellom private barnehager som hhv. har og ikke har innsikt i hvordan beregningsmodellen for kommunalt tilskudd fungerer, siden det er mulig å tilpasse seg modellen for å få høyere tilskudd. En slik tilpasning er ikke nødvendigvis negativ, men kan innebære at man effektiviserer driften eller bedre dokumenterer reelle kostnader. Uansett oppstår det et skille mellom de som har og ikke har god innsikt i modellen. Det er imidlertid ikke alle kommuner som opplever at det er en slik forskjell.

Kapittel 5 går gjennom datagrunnlaget for de statistiske analysene. Vi dokumenterer her noe av den store variasjonen og noen av de utfordringene datamaterialet gir. Dårlig regnskapsføring kan gi opphav til mange feiltolkninger dersom man ikke er klar over disse, men gir også mange tall som helt åpenbart ikke er reelle.

Hovedanalysene gjennomføres og diskuteres i kapittel 6. Vi starter med en sammenligning med analyser fra tidligere kostnadskartlegginger og finner enkelte store avvik fra disse. Det er imidlertid ingenting i det vi finner som bryter veldig med det som allerede er en utbredt oppfatning omkring kostnadsforskjellene, og det som forklarer disse. Vi går så over til våre egne modeller og analyser av de overordnede kostnadsforskjellene (totale kostnader til ordinær drift). Deretter går vi nærmere inn på enkelte kostnadselementer som lønns- og pensjonskostnader m.v., samt det kommunale driftstilskuddet, familiebarnehager og effekter av private eierformer. Vi vil i den videre teksten referere til hovedresultatene av disse analysene.

Et nytt element i forhold til en del tidligere kostnadskartlegginger, er at vi inkluderer noe informasjon om kommunene. Implisitt i den finansieringsordningen vi har i dag ligger jo en forutsetning om at kostnadene varierer mellom kommuner. Hadde de ikke gjort det, kunne man hatt et sentralt fastsatt tilskudd i stedet for at alle kommuner skulle gjøre beregningsjobben knyttet til å toppfinansiere de private barnehagene, og det hadde heller ikke vært nødvendig å knytte denne finansieringen til det kommunale kostnadsnivået. Vi prøver derfor å kontrollere for at kostnadene varierer mellom kommunetyper. Dersom kommunale barnehager i hovedsak er konsentrert i kommuner hvor det av andre kommunespesifikke årsaker er dyrt å drive barnehager, vil vi gjøre feilaktige konklusjoner om kostnadsforskjellen mellom kommunale og private barnehager dersom man ikke tar hensyn til dette.

I utgangspunktet måler vi at kommunale barnehager har 13,9 % høyere kostnadsnivå enn de private barnehagene. Når vi kontrollerer for forhold som barnesammensetning og kommunal informasjon, finner vi en kostnadsforskjell på 13,0 %. Disse forholdene forklarer dermed lite av kostnadsforskjellen mellom kommunale og private barnehager. Det som forklarer de siste 13 % er lønnsnivå og antall barn per ansatt. I all hovedsak er disse to faktorene årsak til forskjellen mellom kostnader i privat og kostnader i kommunale barnehager. Når vi kontrollerer for alle de nevnte faktorene, gjenstår det dermed ingen systematisk forskjell i kostnader mellom private og kommunale barnehager.

Når vi prøver å forklare hvorfor det er forskjell i lønnsnivå og bemanningsgrad, er det derimot ikke så mye å hente annet enn at det er en genuin forskjell mellom kommunale og private barnehager. Vi finner stort sett de forventede resultatene, som at bemanningsgraden varierer med andelen barn med behov for særlig tilrettelegging, andelen små barn, andel deltids plasser og så videre. Vi finner også at lønnsnivået er høyere jo større andel pedagogisk personale barnehagen har. Men disse forholdene forklarer bare en liten del av forskjellen mellom kommunale og private barnehager. Det meste av forskjellene i bemanning og lønnsnivå har dermed ingen annen forklaring enn at dette faktisk er ulikt i kommunale og private barnehager.

Det må her tas noe forbehold angående det som gjelder lønnsforskjellene. Det er klart at det er høyere personalkostnader per årsverk i kommunale enn i private barnehager, og i vårt materiale fra 2007 ser det også ut til at pensjonsdelen av personalkostnadene er en viktig årsak til denne forskjellen. Datagrunnlaget er imidlertid utsatt for måleproblemer som gjør at størrelsen på denne forskjellen er svært usikker. Det bør derfor vurderes om lønnsforskjellene skal undersøkes med et annet informasjonsgrunnlag, for eksempel gjennom en lønnsundersøkelse blant ansatte i kommunale og private barnehager. Da kan det også hentes inn informasjon om de ansattes ansiennitet, noe vi mangler i våre analyser.

Et viktig resultat fra våre analyser, er at det ikke er dobbelt så dyrt å gi plass til et barn i småbarnsavdelingen som et barn i storbarnsavdeling. Våre estimater viser at det er 62 % høyere kostnader forbundet med barn under 3 år i kommunale barnehager. I ordinære private barnehager er den estimerte faktoren høyere, men dette er en naturlig effekt av at de private barnehagene har fått tilskudd som om det er dobbelt så dyrt med barn under 3 år. Private barnehager med stor andel barn under

3 år har dermed blitt overfinansiert sammenlignet med de private med liten andel barn under 3 år, og dette har naturligvis også påvirket kostnadsbildet. De kommunale barnehagene har nok i liten grad blitt utsatt for slik finansieringsskjevheter, og vi mener derfor at anslaget på 62 % høyere kostnader er det beste anslaget. Det er viktig å understreke at de private familiebarnehagene er holdt utenfor disse analysene.

Utgifter til barn med behov for særlig tilrettelegging er forsøkt holdt utenfor kostnadsanalysene, men resultatene viser at en større andel barn med behov for særlig tilrettelegging likevel medfører høyere registrerte kostnader til ordinær drift. Spørreundersøkelsen viser at noen kommuner skiller ut alle kostnader til særlig tilrettelegging, mens andre ikke gjør det. Kostnadsanalysene viser at heller ikke de private spesifiserer alle ekstra kostnader. Dette medfører at det både i våre kostnadsanalyser og i kommunenes beregning av tilskudd til private barnehager, finnes feil i målte kostnader til ordinær drift. Både kommunal og privat feilføring gir her høyere estimerte kostnader og høyere tilskudd til private barnehager. Dette er først og fremst et problem knyttet til måten regnskapene blir ført på.

Private familiebarnehager har lavere kostnader per korrigert oppholdstime enn ordinære private barnehager. Mye av dette ser ut til å kunne forklares gjennom at de har flere små barn og færre barn med behov for særskilt tilrettelegging. Mye forklares naturligvis også av at familiebarnehagene har andre rammer å forholde seg til enn de ordinære barnehagene. De har for eksempel flere oppholdstimer per årsverk enn ordinære barnehager. Datakvaliteten på regnskapene til familiebarnehagene er generelt lavere enn for de ordinære barnehagene, og det gjør at vi i mindre grad kommer med klare konklusjoner for denne gruppen. I følge spørreundersøkelsen har private familiebarnehager marginalt bedre økonomiske rammer enn ordinære private barnehager.

Barnehagenes eierform er i noen grad korrelert med kostnadsnivået og tilskuddsnivået. Vi vet imidlertid ikke om dette er en direkte effekt eller om det skyldes forskjeller i regnskapsføring, om eierformen gjenspeiler barnehagens alder eller om barnehager med ulik kostnadsstruktur velger ulik eierform. Sannsynligvis kan flere av disse forklaringene ha noe for seg, uten at våre analyser konkret kan avgjøre dette.

Alle våre resultater er beregnet ut fra hvordan barnehagesektoren var i 2007. Vi mener at mye vil kunne endre seg når det blir full barnehagedekning og flere barnehager begynner å få ledig kapasitet. Dette vil ikke bare kunne forandre nivået på selve kostnadene, men vil også kunne endre på de årsakssammenhengene vi finner. Det vil derfor oppstå nye utfordringer knyttet til å lage en modell for fremtidig barnehagefinansiering som er tilpasset en sektor hvor et betydelig antall barnehager i perioder har ledig kapasitet.

1. Innledning

1.1 Generelt om prosjektet

Hovedformålet med dette prosjektet er å foreta analyser av kostnadsnivå og kostnadsforskjeller i den norske barnehagesektoren. Dette er et stort og komplekst temaområde, og det har også vært gjenstand for en rekke tidligere analyser. Det gis referanser til og beskrivelser av flere av disse i kommende kapittel i rapporten.

De viktigste elementene og problemstillingene i dette prosjektet kan punktvis oppsummeres som følger:

- Vi foretar en bred kartlegging og analyse av kostnadsforskjeller i barnehagesektoren. Med kostnadsforskjeller tenker vi spesielt på skillet mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Vi kommer også inn på skillet mellom ordinære barnehager og familiebarnehager. Datatilfanget omkring familiebarnehagene er imidlertid betydelig svakere enn for ordinære barnehager, og de ordinære barnehagene er naturligvis også av langt større betydning for det totale barnehagetilbudet i Norge. Størstedelen av analysene rettes av disse grunner inn mot de ordinære barnehagene.
- I tillegg til de totale kostnadene, studeres flere avgrensede kostnadselementer. For det første skiller vi mellom kostnader til ordinær drift og kostnader til tilrettelegging for barn med særskilte behov. Vi trekker også ut samlede personalkostnader, og splitter disse videre opp i hhv. ordinær lønn og pensjonskostnader. Videre studerer vi hhv. indirekte kostnader og kapitalkostnader i egne analyser. Endelig studerer vi også oppholdstimer per årsverk som et separat element.
- For de ulike kostnadsbegrepene omtalt ovenfor analyserer vi så hva som forklarer variasjonen i disse kostnadene. Vi benytter her ulike kjennetegn ved den enkelte barnehage og den enkelte kommune som forklaringsvariabler. Vi finner da at den rene bruttoforskjellen i gjennomsnittlig kostnadsnivå mellom private og kommunale barnehager gradvis reduseres etter hvert som vi innfører flere relevante forklaringsvariabler. Til slutt ender vi opp med modeller som forklarer kostnadsvariasjonen så godt at det ikke gjen-

står noen signifikant nivåforskjell mellom kostnadene (per korrigerede oppholdstimer) i private og kommunale barnehager. Det betyr at den ukorrigerede forskjellen som kan observeres direkte fra gjennomsnittsnivåene for hhv. kommunale og private barnehager skyldes andre forhold enn skillet mellom kommunal og privat som sådan. De klart viktigste av disse forholdene er hhv. antall oppholdstimer per årsverk og lønn og pensjonskostnader per årsverk.

- Et annet hovedtema som studeres er kommunenes valg av modell for beregning av tilskudd til private barnehager, samt diverse tilhørende problemstillinger. Dette belyses gjennom en spørreundersøkelse rettet mot barnehageadministrasjonen i et utvalg av kommuner, der totalt 49 kommuner og bydeler har besvart spørsmålene.
- Spørreundersøkelsen belyser også andre temaer som økonomiske rammebetingelser i ulike barnehagetyper, erfaringer med modellen for beregning av tilskudd til private barnehager, praksis når det gjelder regnskapsføring i de kommunale regnskapssystemene (herunder indirekte kostnader, kostnader til barn med behov for særlig tilrettelegging og utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet).
- Selv om vi gjennom Kostradata, regnskapsdata fra private barnehager, årsmeldingsskjemaer og data fra spørreundersøkelsen sitter på et betydelig informasjonstilfang, er det fortsatt en rekke mangler og/eller feil i informasjonsgrunnlaget som begrenser mulighetene for å komme fram til sikrest mulige konklusjoner. Et eksempel på en slik begrensning, er at det er svært få kommuner fra spørreskjemaundersøkelsen som har benyttet andre modeller for beregning av tilskudd til private barnehager enn den standardiserte regnearkmodellen fra departementet. Det blir dermed ikke mulig å benytte statistiske metoder for å skaffe kunnskap om hva som evt. særpreger utfallet (tilskuddsnivå, kostnadsnivå m.v.) i kommuner som har valgt andre modeller for tilskuddsberegning. En annen begrensning er at kommunale og private regnskaper ikke er direkte sammenlignbare. For eksempel er det ikke mulig å separere ut administrasjonskostnader fra øvrige kostnader i private barnehagers regnskaper. Når det gjelder feil eller mangelfull regnskapsføring, har vi gjennomført en rekke korreksjoner og uttøtelser av ob-

servasjoner etter nærmere angitte kriterier i Kap. 5 for å luke ut flest mulig feilkilder.

1.2 Leserveiledning for resten av rapporten

Resten av rapporten er organisert som følger: Kapittel 2 gir en oversikt over en del mer overordnede problemstillinger rundt politiske målsetninger, rammebetingelser, kostnadsstruktur og historiske utviklingstrekk for den norske barnehagesektoren. Vi gir et resymé av tidligere kostnadsanalyser, med hovedvekt på de årlige analysene til Først og Høverstad fra og med 2003 til og med 2007. Videre formidles de viktigste endringene i økonomiske og juridisk/administrative rammebetingelser over tid gjennom de siste årene. Vi har også med et avsnitt der vi oppsummerer en del erfaringer og utfordringer knyttet til den praktiske bruken av regnearkmodellen for beregning av tilskudd til private barnehager.

Kapittel 3 diskuterer to av de mest problematiske områdene for kostnadssammenligning mellom private og kommunale barnehager: administrative kostnader og kapitalkostnader. Problemene skyldes både sammenligning av opplysninger gitt fra to ulike regnskapsprinsipper (private og kommunale) i seg selv, men også at det uansett regnskapsprinsipp er meget utfordrende å definere og beregne hva den økonomisk ”korrekte” kostnaden skal være for disse to kostnadselementene.

Kapittel 4 tar for seg resultater fra spørreskjemaundersøkelsen. Framstillingen følger rekkefølgen av spørsmålene slik de er stilt i skjemaet, og selve spørreskjemaet kan finnes i Appendiks A.

I Kapittel 5 går vi gjennom datagrunnlaget for de økonometriske undersøkelsene av kostnadsdata, hvilke korreksjoner og utelatelser som har blitt foretatt, og litt omkring gjenværende skjevheter og mangler som finnes i det materialet som faktisk blir benyttet i analysene i Kapittel 6. Vi presenterer også beskrivende statistikk for de viktigste variablene i datamaterialet.

Kapittel 6 er det største og utvilsomt også det viktigste kapittelet i rapporten. Der finnes samtlige av de økonometriske analysene av datagrunnlaget omtalt i Kapittel 5. Underkapitlene 6.1 til 6.8 går igjennom følgende kostnadselementer eller andre kvantitative data trinn for trinn:

6.1 Overordnede kostnadsforskjeller (totale kostnader)

6.2 Oppholdstimer per årsverk

6.3 Lønnskostnader og pensjonskostnader

6.4 Administrasjonskostnader

6.5 Kapitalkostnader

6.6 Familiebarnehager

6.7 Offentlig tilskudd til private barnehager.

6.8 Betydningen av eierform (aksjeselskap, stiftelse, forening m.v.)

Kapittel 6.9 gir en rask oppsummering av de viktigste funnene fra analysene i Kapittel 6, mens vi i Kapittel 7 oppsummerer og konkluderer, basert på det samlede informasjonsgrunnlaget fra hele prosjektet.

2. Kostnadsvariasjon og finansieringsvariasjon – introduksjon og statusbeskrivelse

2.1 Innledning

Barnehagene i Norge var i perioden fram til 2003 preget av relativt stabile rammebetingelser når det gjaldt offentlig finansiering. Hovedvirkemidlet var meget enkelt; utbetaling av et statstilskudd med samme sats per barn til både private og kommunale barnehager.¹ Det var imidlertid meget stor variasjon fra kommune til kommune og fra barnehage til barnehage når det gjaldt sentrale forhold som kostnadsnivå, eierform (andel private og kommunale barnehager), dekningsgrad og foreldrebetaling. Dette brøt med bredt representerte politiske ønsker for utviklingen av barnehagesektoren, bl.a. lavere foreldrebetaling, likere og mer forutsigbar offentlig finansiering av private barnehager i ulike deler av landet, og ikke minst; full barnehagedekning. 11. juni 2002 ble det såkalte ”barnehageforliket” inngått med et flertall bak seg på Stortinget. Året etter la regjeringen fram St.meld. nr. 24 (2002-2003): Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet.

Basert bl.a. på disse politiske rammebetingelsene, har de samlede rammebetingelsene for barnehagesektoren endret seg betydelig fra og med 2003 og fram til nå. Videre er det slik at vi nå i det 5. året etter 2003 ennå ikke har innført det som trolig blir den mer permanente finansieringsmodellen; rammefinansiering av barnehagene. Det vil altså fortsatt bli vesentlige endringer i rammebetingelser før finansieringen av barnehagesektoren finner sin – trolig – mer endelige form.

¹ Satsen var riktignok da som nå differensiert ut fra antall oppholdstimer per uke.

Erfaringene fra 2003 og til i dag kan kanskje oppsummeres som følger: Det foreligger klart uttrykte politiske mål for barnehagesektoren. Det har imidlertid vist seg å være temmelig vanskelig å finne virkemidler som både gir god måloppfyllelse langs alle dimensjoner og som samtidig er enkle å håndtere, kontrollere og implementere. De viktigste politiske målene for barnehagesektoren kan trolig oppsummeres som følger (i uprioritert rekkefølge):

- full barnehagedekning
- lav foreldrebetaling
- ønsket nivå på kvalitet og innhold i barnehagene
- forutsigbar og likverdig offentlig finansiering av private barnehager
- velfungerende spesialpedagogisk tilbud for barn med spesielle behov
- incitament til kostnadseffektiv drift av barnehagene

Dersom én enkelt forutsetning var oppfylt – minimal kostnadsvariasjon per barn fra barnehage til barnehage – kunne de fleste av disse målene trolig nås med et relativt enkelt sett av virkemidler. På grunn av at det i praksis finnes en betydelig variasjon i kostnaden per barnehageplass fra barnehage til barnehage, fra kommune til kommune og mellom kommunale og private barnehager, har det imidlertid utviklet seg et samlet sett av virkemidler som per i dag ikke kan sies å være særlig enkelt og oversiktlig. Et sentralt stikkord for valg av framtidig finansieringsmodell for barnehagene er derfor *kostnadsvariasjon*. Som en respons på denne kostnadsvariasjonen, har det også blitt behov for det vi kan kalle *finansieringsvariasjon*. De to følgende underavsnittene går nærmere inn på disse to stikkordene.

2.2 Kostnadsvariasjon

Det har vært foretatt en rekke studier av kostnadsforholdene i norske barnehager. Bergseng og Løyland (2001) og (2003) analyserte kostnader basert på regnskapsåret 1998, dvs. i god tid før det ble innført diverse endringer av finansieringsmodellen fra 2003 og utover. Bergseng og Løyland fant for det første klare stordriftsfordeler i barnehagene. Kostnaden per barn (gjennomsnittskostnaden) er klart fallende fram til en optimal skala på 64 heldagsplasser. Dette er om lag samme nivå på en kostnadsoptimal barnehage som ble funnet i en lignende studie av Ringstad og Løyland (1998), basert på et eldre datasett. Hvis antall heldagsplasser blir større enn 64, finner Bergseng og Løyland at gjennomsnittskostnaden blir noe høyere,

men økningen i gjennomsnittskostnad ved å ha en ”for stor” barnehage er betydelig mindre enn kostnadsøkningen ved å ha en ”for liten” barnehage.

Et annet viktig funn fra Bergsens og Løyland, er at private barnehager er signifikant mer kostnadseffektive enn kommunale. Den estimerte kostnadsforskjell utgjør 6,5 %, dvs. at private barnehager i gjennomsnitt har 6,5 % lavere kostnad per hel-dagsplass enn kommunale.

Etter hvert som det ble aktuelt å endre finansieringsmodellen for barnehagene (se nærmere omtale i neste underavsnitt), oppsto det et behov for en mer løpende og systematisk kostnadsovervåking av barnehagesektoren. Først og Høverstad har derfor på oppdrag fra BFD (og etter hvert KD) foretatt en rekke kostnadsanalyser for barnehagene, den første for regnskapsåret 2001, og deretter seks påfølgende analyser for regnskapsårene fra og med 2003 til og med 2007. Samtlige av disse kostnadsanalysene er basert på et utvalg av hhv. kommunale og private barnehager. Det vil føre for langt å gå detaljert inn på funnene fra denne serien av årlige kostnadsanalyser. Følgende tabell gir imidlertid en oversikt over hvor mye billigere ordinære ikke-kommunale barnehager i gjennomsnitt har vært i Først og Høverstads analyser for årene 2003 til 2007.

Tabell 1. Kostnader i kroner per korrigert oppholdstime, ordinær drift²

År	Kommunale	Ikke-kommunale	Hvor mye billigere er ikke-kommunal enn kommunal i %?
2003	34,79	29,58	14,98
2004	36,21	30,47	15,85
2005	36,56	31,68	13,35
2006	38,73	32,99	14,82
2007	40,52	35,34	12,78
% økning fra 2003 til 2007	16,47	19,47	

Sammenlignet med Bergsens og Løyland sine tall fra 1998, ser vi at Først og Høverstads tall indikerer høyere kostnadsdifferanse mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. En viktig årsak til dette er at Først og Høverstads tall er

² Korrigert oppholdstime er beregnet ut fra faktiske oppholdstimer omskalert med en faktor på 2 for barn under 3 år, en faktor på 1,5 for treåringer og en faktor på 1 for barn over 3 år.

bruttoforskjeller, dvs. at man sammenligner faktiske oppholdstimer og kostnader i hhv. kommunale og ikke-kommunale barnehager, og beregner gjennomsnitt for kostnader per korrigerede oppholdstime for begge barnehagetyper. Bergseng og Løyland representerer derimot nettoforskjeller, dvs. forskjeller som utelukkende skyldes eierform (kommunal/privat) etter at det også er korrigeret for annen systematisk kostnadsvariasjon, eksempelvis antall barn per årsverk, antall kvadratmeter per heldagsbarn, andel av personalet med pedagogisk kompetanse osv. Kostnadsdifferansen som finnes med disse to innfallsvinklene blir dermed ikke direkte sammenlignbar, og det er derfor ingen grunn til å forvente at man skal få tallanslag på om lag samme nivå.³

Hvis vi ser på utviklingen fra 2003 til 2007, er det en viss tendens i Fürst og Høverstads materiale i retning av at de ikke-kommunale barnehagene har hatt en raskere kostnadsvekst enn de kommunale. Dermed har også den prosentvise forskjellen blitt noe lavere, fra maksimalt 15,85 % i 2004 til 12,78 % i 2007.

Det bør også nevnes at kostnadstallene vist i Tabell 1 kun viser kostnader for ordinær drift. Når man også tar hensyn til kostnader for særskilt tilrettelegging per korrigerede oppholdstime, finner vi at disse er betydelig høyere i de kommunale barnehagene. De totale kostnadene per korrigerede oppholdstime (sum av ordinær drift og særskilt tilrettelegging) har derfor større variasjon mellom kommunale og ikke-kommunale enn det tallene for ordinær drift viser i Tabell 1 ovenfor.

I tillegg til å få fram en klar nivåforskjell i kostnadene i kommunale og ikke-kommunale barnehager, viser Fürst og Høverstads beregninger også at variasjonen internt i gruppene kommunale og ikke-kommunale barnehager er betydelig. Hvis vi bruker 2007 som eksempel, finner Fürst og Høverstad følgende variasjonsområde for hhv. kommunale og ikke-kommunale barnehager:

³ Vi viser her også til våre egne beregninger i avsnitt 6.1.2, der vi går mer detaljert inn på hvordan kostnadsforskjellene mellom private og kommunale barnehager forandrer seg når vi starter med de rene bruttoforskjellene og introduserer flere forklaringsvariabler i en økonomisk modell.

Tabell 2. Kostnadsvariasjon 2007. Kostnad i kr per korrigerte oppholdstime, ordinær drift.

	Minimum	Veiet gjennomsnitt	Maksimum	Standardavvik
Kommunale (555 barnehager i 50 kommuner/bydeler)	34,50	40,52	65,31	4,86
Ikke-kommunale (386 barnehager)	19,24	35,34	51,74	4,5

Den kostnadsvariasjonen som tabellen viser, er som nevnt i forrige avsnitt et meget problematisk punkt for virkemiddelbruken overfor hele barnehagesektoren. Full barnehagedekning har vist seg å være vanskeligere oppnåelig enn det politikerne trolig innså da de først innførte dette politiske målet. En har dermed hittil hatt bruk for alle barnehager for å oppnå full dekning; både de med relativt høye og relativt lave kostnader. Skal barnehagene med høyt kostnadsnivå kunne bestå over tid, må de imidlertid oppnå full dekning av sine (høye) kostnader, eller alternativt tilpasse sin drift til et mer gjennomsnittlig kostnadsnivå. Det siste vil kunne være mulig hvis kostnadene er høye pga ineffektiv drift og/eller høyere kvalitet enn normalt.

Så lenge vi snakker om kommunale barnehager, kan et høyt kostnadsnivå relativt enkelt dekkes inn via ordinære kommunale bevilgninger. For de private barnehagene, trengs det derimot en relativt avansert beregning for å kunne gi kostnadsdekning til alle barnehager med et kostnadsnivå i nærheten av normalen, samtidig som en unngår at eierne av de mest effektive enhetene får et svært høyt overskudd. Den øvre avgrensningen på støtteplikt på 100 % av offentlig tilskudd indikerer imidlertid at det ikke er ønskelig å opprettholde barnehager uansett hvilket kostnadsnivå de har. Etter hvert som vi nå er i ferd med å nå målet om full barnehagedekning, kan en også tenke seg at vi over tid får en mer homogen kostnadsstruktur. Dette fordi en kanskje vil vektlegge kostnadseffektivitet sterkere i en situasjon med full barnehagedekning enn i en periode der en har anstrengt seg til det ytterste med å øke samlet antall plasser.

Kostnadsvariasjonen har vært noe forskjellig i de ulike årene disse analysene har blitt gjennomført. For eksempel lå ca. 75 % av de ikke-kommunale barnehagene innenfor intervallet definert av veiet gjennomsnitt +/- ett standardavvik i 2005. Variasjonen økte i 2006, slik at det samme intervallet da kun fanget opp ca. 50 % av de ikke-kommunale barnehagene. Deretter ble variasjonen mindre i 2007 igjen, slik at andel barnehager innenfor gjennomsnitt +/- ett standardavvik igjen ble 75 %. En

kan således ikke si at det foreløpig er noen tydelig trend i retning av mindre kostnadsvariasjon.

Det siste sentrale poenget fra Fürst og Høverstads analyser som kommenteres her, er statistiske analyser som forklarer kostnadsvariasjonen mellom barnehagene. De viktigste forklaringsvariablene for variasjonen i kostnader til ordinær drift per korrigerede oppholdstimer er som følger:

- Antall korrigerede oppholdstimer per årsverk (bemanningen i barnehagene)
- Personalkostnader per årsverk
- Personalkostnadenes andel av samlede kostnader i barnehagene

Disse tre variablene forklarer til sammen ca. 75 % av den totale variasjonen i 2007-analysen. Dette er noe lavere enn de to forutgående årene, da de samme tre variablene forklarte ca 81 % av den totale variasjonen.

Det skal også nevnes at Fürst og Høverstad finner det samme kvalitative trekket ved kostnadsstrukturen som tidligere omtalt i forbindelse med Bergseng og Løyland (2003): Det er fortsatt innslag av stordriftsfordeler, dvs. at store barnehager i gjennomsnitt har lavere kostnader per korrigerede oppholdstimer enn mindre barnehager. Dette gjelder også når det korrigeres for familiebarnehagene, som faller i en annen (lavere) kostnadskategori enn de ordinære. Det blir imidlertid ikke benyttet en funksjonsform i estimeringen som gjør det umiddelbart mulig å sammenligne forløpet for sammenheng mellom antall barn og gjennomsnittskostnad direkte med resultatene i Bergseng og Løyland. For ytterligere detaljer vedrørende forklaring av kostnadsvariasjonen, vises det til Fürst og Høverstad (2008).

Et sentralt spørsmål i forhold til valg av finansieringsløsning, knytter seg til hvorvidt ulik kvalitet skal tas hensyn til i utmålingen av den offentlige finansieringen. Den første av de tre variablene i punktlisten ovenfor – bemanningstetthet per barn – kan åpenbart ha implikasjoner for hvilken kvalitet det enkelte barn vil oppleve i sin barnehage. Kvaliteten er imidlertid ikke direkte observerbar, og det er opplagt slik at variasjon i kvalitet har flere dimensjoner og forklaringsvariabler enn kun bemanningstall per barn eller oppholdstimer. Det er derfor ingen enkel oppgave å foreta eventuelle korrigeringer for ulik kvalitet og dermed sørge for at den offentlige finansieringen utmåles i forhold til et underliggende politisk ønskelig kvalitetsnivå. En kan derfor lett få en situasjon der noen barnehager har høyere kostnader, høyere kvalitet og høyere offentlig finansiering, mens andre har det motsatte.

Kort oppsummert kan vi si at kostnadsvariasjonen må kunne sies å være meget betydelig, og at dette skaper en rekke problemer for valg av finansieringsmodell, hvilket vi nedenfor nå går over til å omtale.

2.3 Finansieringsvariasjon

Under denne overskriften vil vi omtale to forhold der begrepet ”finansieringsvariasjon” i begge tilfeller er det sentrale stikkordet.

2.3.1 Finansieringsvariasjon I: Variasjon i kostnad må gi variasjon i inntekt

Barnehagesektoren i Norge har utviklet seg gradvis over tid, og med mange lokale tilpasninger. Noen barnehager har vært kommunale, andre har vært drevet av ideelle organisasjoner, og atter andre som ordinære tjenesteytende bedrifter. Det har videre vært stor størrelsesvariasjon fra de største til de minste barnehageenheter, og dette har åpenbare konsekvenser for gjennomsnittskostnaden, jf. Bergseng og Løylands tidligere omtalte resultater omkring stordriftsfordeler.

Det eksisterte to fleksible eller myke elementer i den opprinnelige finansieringen som bidro til at inntektene ble tilpasset kostnadene til den enkelte barnehage: i) frivillige kommunale tilskudd, og ii) varierende foreldrebetaling. Den første av disse var ikke systematisk, dvs. at det ikke var noen klar sammenheng mellom den enkelte barnehages samlede finansieringsbehov og nivå på kommunale tilskudd. Noen private barnehager med høyt kostnadsnivå kunne få null i kommunalt tilskudd i en kommune, mens andre private barnehager med lavere kostnadsnivå kunne få kommunale tilskudd i andre kommuner. Det som i praksis bidro til å skape balanse mellom kostnader og inntekter, ble dermed foreldrebetalingen. Denne fungerte dermed som det nødvendige residuale elementet i finansieringen.

Ved overgangen til maksimalpris på foreldrebetalingen, skapte man helt nye rammebetingelser for sektoren. Det tidligere fleksible elementet ble fjernet, og det oppstod dermed umiddelbart et behov for et nytt, fleksibelt finansieringselement. Siden samlet finansiering består av foreldrebetaling + offentlige tilskudd, var det dermed åpenbart at man enten måtte få en løsning slik at samlet offentlig finansiering vari-

erer systematisk i forhold til kostnadsnivået, eller evt. presse gjennom en omfattende strukturendring slik at ikke-kommunale barnehager med høyt kostnadsnivå ble drevet mot konkurs. Siden det politiske fokuset på å oppnå full barnehagedekning har vært meget stort gjennom hele denne perioden, hadde vi imidlertid god bruk for alle barnehager. For å unngå å utradere barnehager med et høyere kostnadsnivå, har man derfor i praksis måttet finne løsninger som dekker kostnadene også i barnehager som driver dyrere enn gjennomsnittet. Hvordan dette har blitt forsøkt oppnådd i praksis, blir omtalt i kommende underavsnitt.

2.3.2 Finansieringsvariasjon II: Variasjon i finansieringsløsning over tid

Innføring av maksimalpris fra 2003 skapte, som omtalt ovenfor, et nytt problem: Hvordan lage en modell for samlet offentlig finansiering som – i større eller mindre grad – tilpasser seg den enkelte barnehages kostnadsnivå? Dette spørsmålet måtte løses, samtidig som det også fantes en rekke andre viktige ideelle målsetninger knyttet til den offentlige finansieringen:

- Forutsigbar finansiering
- Mer likeverdig offentlig behandling av ikke-kommunale barnehager i ulike kommuner
- Skape incitament til kostnadseffektiv drift
- Høy nok offentlig finansiering til å gi ønsket kvalitet
- Lav nok offentlig finansiering til å unngå at de mest kostnadseffektive private barnehagene blir ”profittmaskiner”
- Administrativt håndterbart; unngå fordyrende byråkrati

Punktene ovenfor viser i seg selv at det er mange – og til dels motstridende – hensyn som måtte tas i den gradvise utformingen av en ny modell for offentlig finansiering. Noen hensyn ble dermed vektlagt sterkere enn andre, og vi må også kunne si at prosessen fra 2003 og fram til nå til dels var preget av nøling, prøving, feiling og utsettelse. Vi tar ikke sikte på å gi noen komplett kronologisk framstilling av samtlige endringer i modellen for offentlig finansiering av barnehagene. Nedenfor vises imidlertid de viktigste endringene i finansieringsløsning, samt enkelte andre sentrale rammebetingelser som har foregått i løpet av de siste ca. 6 årene:

- 04.07.03: Ikrafttredelse av kommunal plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. (Barnehageloven § 7.)
- 01.08.03. Høyere sats på statstilskudd til private barnehager enn til kommunale.
- 01.08.03. Investeringsstilskudd til nye barnehageplasser. (Videreføring/videreutvikling og satsøkning i forhold til tidligere stimuleringsstilskudd. Tilbakevirkende kraft til 01.01.03)
- 01.05.04. Ikrafttredelse av forskrift om maksimalpris i barnehager. (Trinn I. Kr. 2750 per måned. Unntak fra maksimalpris dersom foreldreråd samtykker.)
- 01.05.04. Ikrafttredelse av Forskrift om likeverdig behandling ("Kostnadsdekningsmodellen"). Maksimalt tilskudd på 100 % av samlet offentlig tilskudd til kommunale barnehager.
- Høsten 2004 (statsbudsjettet 2004-2005): Utsettelse av trinn II for maksimalpris. Opprinnelig tenkt innført fra 01.08.05 med sats på kr. 1500 (2002-kroner, kostnadsjustert til 2005).
- 01.08.05: Endring i forskriften om likeverdig behandling. Fortsatt plikt til å sørge for kostnadsdekning i ikke-kommunale barnehager. Ny tilleggsbestemmelse om at tilskudd til ikke-kommunale barnehager skal utgjøre minst 85 % av hva tilsvarende kommunale barnehager mottar i offentlig tilskudd. ("85 % -regelen".)
- 01.01.06. Trinn II i maksimalpris innføres. Prisreduksjon fra kr. 2750 til kr. 2250 per måned.
- 01.01.07. Prisjustering av maksimalpris til kr. 2330 per måned. Dette nivået videreføres nominelt også i 2008.
- Høsten 2007 (statsbudsjettet): Full barnehagedekning ennå ikke nådd i alle kommuner. St.prp. nr. 1 2007-2008 (KD): "Målsetjinga for 2008 er at full barnehagedekning blir oppretthalden i desse kommunane, og at full barnehagedekning blir nådd i dei kommunane som enno ikkje har etablert tilstrekkeleg med barnehageplassar."
- Høsten 2008 (statsbudsjettet): Regjeringen foreslår å innføre lovfestet rett til barnehageplass fra 2009 for alle barn som har fylt ett år innen utgangen av august det året det blir søkt om plass. Videre foreslås det å videreføre satsen for maksimalpris på samme nominelle nivå som i 2008 og 2007, slik at en får en gradvis reduksjon i reelle priser inntil målet om 1750 2005-kroner nås (antatt i 2012).

Det er flere detaljer som med hensikt er utelatt fra denne listen. Dette gjelder for eksempel omfang av skjønnsmidler og prinsippene for hvordan skjønnsmidler skal fordeles til den enkelte kommune. Våre videre kommentarer vil i hovedsak kretse rundt praktiseringen av den kommunale finansieringsplikten, med "kostnadsdekningsmodellen", "100 % -regel" og "85 % -regel" som de sentrale stikkordene.

Hovedprinsippet som lå til grunn for beregning av kommunal finansieringsplikt etter innføring av maksimalpris fra 1. mai 2004, var kostnadsdekningsmodellen. Denne modellen innebærer i prinsippet at det må foretas en konkret vurdering av

hver enkelt ikke-kommunale barnehages ”kostnadsbehov” i hele landet. Dette var en ny situasjon for kommunene, og innføringen av et slikt prinsipp skapte derfor et betydelig merarbeid for kommunenes administrasjoner, samt mye prøving, feiling og læring i starten. Prinsippet om kostnadsdekning var imidlertid allerede fra starten av avgrenset til et maksimalt tilskuddsbeløp på 100 % av hva tilsvarende kommunale barnehager mottok i samlet offentlig tilskudd. For å kunne håndheve en slik avgrensingsregel, ble det også nødvendig å foreta en kostnadsvurdering av samtlige kommunale barnehager i landet. Ved å foreta en kostnadsvurdering av egne kommunale barnehager, kunne hver enkelt kommune komme fram til gjennomsnittlig offentlig finansiering til sine kommunale barnehager.⁴ Derneft kunne dette gjennomsnittet brukes for å definere det høyest mulige aktuelle tilskuddet til private barnehager. Måten den kommunale finansieringsplikten ble definert på, medførte dermed en betydelig økning i administrative kostnader i kommunene.

Fra 1. august 2005 ble så regelen om et nytt minstenivå på tilskudd til ikke-kommunale barnehager på 85 % av samlet offentlig tilskudd i sammenlignbare kommunale barnehager innført. I teorien førte ikke 85 % regelen til noe nytt informasjonsbehov; man trengte å vite hva 100 % var tidligere, og dermed representerer ikke det å finne 85 % av det samme tallet noe prinsipielt nytt. I praksis, ble det derimot en betydelig forskjell når det gjaldt hvor viktig det ble å foreta best mulige kostnadssammenligninger av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Dette fordi de kommunale barnehagene – som omtalt i avsnitt 2.2 – hadde klart høyere kostnader i gjennomsnitt enn de ikke-kommunale. Det var dermed meget få private barnehager som ble avgrenset av 100 % -regelen, og betydelig flere barnehager som fikk rett til økt tilskudd da 85 % regelen ble innført. I følge rundskriv Q-06/2005 ville 85 % regelen gi høyere tilskudd til anslagsvis 6 av 10 private barnehager. Vi kan dermed si at det ikke var før 85 % regelen ble innført i 2005 at det ble av stor praktisk betydning å få på plass en riktigst mulig sammenligning av kostnadene i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Korrekt sammenligning av kommunale og ikke-kommunale kostnader er et kompleks tema, det være seg i barnehager eller for andre tjenester. Dette dels fordi

⁴ Dersom kommunen ikke har egne kommunale barnehager, har en i stedet kunnet benytte gjennomsnittlig offentlig finansiering av fem sammenlignbare kommuner ut i fra SSB sin kommungruppering basert på folke mengde og økonomiske rammebetingelser.

kommunale og private regnskaper skiller seg fra hverandre på flere områder, se omtale i bl.a. Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008). Et annet problemområde er det faktum at en kommunal barnehage som regel vil ha en uklar avgrensning i forhold til kommunens sentral- og sektoradministrasjon, slik at det er problematisk å definere nøyaktig hvilke kostnader som i prinsippet bør tilordnes den enkelte barnehage. Et ytterligere problemområde er at kommunale barnehager som regel pådrar seg høyere kostnader til spesielt kostnadskrevende barn via diverse spesialpedagogiske tiltak rettet mot barn med lærevansker, barn med minoritetsbakgrunn m.v. Nøyaktig hva hhv. 85 og 100 % -regelen innebærer av konkret finansieringsplikt overfor private barnehager, er dermed vanskelig å definere. Dette har da også vært et stadig tilbakevendende stridstema i hele den perioden disse bestemmelsene har virket. Det har også vært rom for skjønnsutøvelse fra kommunenes side. Ett alternativ har vært å følge departementets ferdige regnearkbaserte beregningsmodell. Et annet alternativ har vært å gjennomføre en systematisk intern regnskapsanalyse med tanke på å definere bl.a. et anslag på "administrativt overhead" (påslag for administrative kostnader ut over direkte kostnader ført på den enkelte barnehage). I praksis har imidlertid en slik intern kostnadsgransking vært en såpass komplisert oppgave at få kommuner har valgt dette. Det store flertallet har derfor valgt å benytte departementets beregningsmodell.

Når det gjelder private barnehager og bestemmelsen om full kostnadsdekning, har det også vært betydelig rom for skjønnsutøvelse og muligheter for bl.a. ulik behandling av nystartede og eksisterende barnehager. For alle barnehager som eksisterte fra før, ble den kommunale finansieringsplikten i forhold til kostnadsdekning basert på fra kostnadsnivået i 2003, dvs. ett år før finansieringsplikten ble innført. Barnehager som av ulike årsaker hadde et høyt kostnadsnivå i 2003, var dermed i prinsippet garantert et tilsvarende høyt tilskudd de kommende årene (riktignok med øvre grense definert av 100 % -regelen). Motsatt ble det for private barnehager som drev med et lavt kostnadsnivå i 2003. Den sistnevnte gruppen ble riktignok tilgodesett av 85 % -regelen fra 1. august 2005, men har deretter vært "fastlåst" på 85 % -nivået samtidig som andre barnehager kan ha fått opptil 100 %. Eierformen og formålene for driften er ett viktig forhold som trolig har påvirket nivået på tilskuddsbeløpene fra 2004 og framover. Mange foreldredrevne barnehager og andre non-profit barnehager hadde minimalt med avlønning til eier (eller generelt lave kapitalkostnader) i sine regnskaper i 2003. Samtidig kunne andre

barnehager ha langt høyere kapitalkostnader i form av bl.a. utbytte eller annen avlønning til eier i 2003. Dette fikk dermed umiddelbar betydning for størrelsen på den kommunale finansieringsplikten fra og med 2004 og videre framover. Kommunene har riktignok hele tiden hatt mulighet til å fravike fra tilskuddet beregnet ut fra kostnadsnivået i 2003 ved i stedet å legge til grunn senere regnskap eller budsjettet for det enkelte år. Kommuner som har hatt et – forståelig – ønske om lavest mulig tilskuddsutbetaling, har imidlertid vært i sin fulle rett til å basere tilskuddsberegningen på regnskapet fra 2003.

I tilfeller der barnehagen blir vesentlig endret (nye avdelinger osv) eller ved nystartede barnehager etter 2004, har det i praksis kun vært mulig å basere beregning av kommunal tilskuddsplikt på de private barnehagenes budsjetter. På grunn av bestemmelsen om kommunal tilskuddsplikt innenfor intervallet 85 til 100 % av offentlig støtte til kommunale barnehager, har de nystartede private barnehagene hatt meget svake incitamentter til lavest mulige kostnader. Så lenge en nystartet privat barnehage har kunnet presentere et gjennomarbeidet budsjett som kommunen ikke finner åpenbare feil ved, har kommunene måttet utbetale tilskudd opptil 100 % av kommunens eget kostnadsnivå i de kommunale barnehagene. En nystartet privat barnehage som anstrenger seg maksimalt for å holde kostnadene nede på 85 % av kommunalt kostnadsnivå, vil dermed kun oppnå at det kommunale tilskuddet vil bli tilsvarende lavere.

Totalt sett har dermed bestemmelsene om hvordan den kommunale finansieringsplikten skal praktiseres, vist seg å være langt fra enkle å håndtere i praksis. En del av de mer konkrete og praktiske erfaringene fra kommunenes bruk av modellen blir formidlet i det kommende underavsnittet.

2.3.3 utfordringer knyttet til økonomisk likebehandling og bruk av regnearkmodellen

Forskriften om økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager har vist seg å gi store utfordringer i praksis. Telemarksforsking har erfaring fra veiledning av kommuner som bruker modellen og fra egen bruk av forskriften, veilederen og regnearkmodellen som følger denne. Vi vil her beskrive noen av de største utfordringene som vi ser at brukerne av forskriften og modellen møter. Dette er

viktig både fordi vi treffer på mange av de samme utfordringene i vår kartlegging av kostnadsforskjeller. Det er også viktig fordi bruken av modellen kan ha vært med på å forme kostnadsforskjellene i sektoren gjennom å gi ulike økonomiske rammer til ulike barnehagetyper.

En overordnet årsak til kommunenes vanskeligheter er trolig at beregningsmodellen forsøker å ta hensyn til alle disse utfordringene knyttet til kostnadsberegning. Dette medfører at modellen blir komplisert, så komplisert at det krever mye å fullt ut forstå hvordan den virker.

Hovedproblemet i en kostnadskartlegging som den vi foretar i dette prosjektet, er at det er store mengder detaljkunnskaper om den enkelte barnehage som vi ikke vil kunne få oversikt over uten å gå inn i nært samarbeid med den enkelte kommune. Vi har ikke datagrunnlag som fanger opp alle disse detaljene, og det samme gjelder de som har utformet regnearkmodellen. De som trolig har best samlet oversikt over den lokale barnehagesektoren er den kommunale barnehageadministrasjonen. De har trolig den beste forutsetningen til å tilpasse en finansieringsmodell til lokale særegenheter, og en kombinasjon av denne kunnskapen og gode prinsipper for kostnadsmålinger, vil kunne gi godt resultat. Men nettopp fordi modellen prøver å fange opp så mye, og fordi den er så komplisert og uoversiktlig, klarer ikke kommunene å bruke modellen riktig. I stedet bruker de den blindt, uten å gjøre nærmere vurderinger av det resultatet den gir, eller så gjør de tilpasninger som de ikke helt kjenner effekten av. Det bør imidlertid her nevnes at det er bygget inn en sikkerhet for de private barnehagene mot vilkårlig kommunal tilskuddstildeling ved at Fylkesmannen er klageinstans på kommunenes vedtak. I praksis har da også en rekke vedtak blitt omgjort av Fylkesmannen.

Problemet med manglende forståelse og/eller feilaktige vurderinger i bruken av beregningsmodellen gjelder selvfølgelig ikke for alle kommuner. For noen kommuner passer modellen veldig godt, og noen kommuner har brukt tid på å skaffe seg en god forståelse av hvordan beregningsmodellen virker. Men for et stort antall kommuner som bruker regnearkmodellen, later det til å være et problem at mangelen på kunnskap om hvordan modellen virker hindrer dem i å bruke den kunnskapen de har om den lokale barnehagesektoren. På grunn av feilaktig bruk av modellen, har også veiledningen til modellen blitt strengere, med færre muligheter for bruk av eget skjønn. Dette bidrar på den ene siden til å sikre at beregningen følger de nødvendige rammene og det forenkler dokumentasjonen av kommunens beregning.

Men det bidrar også til at det blir vanskelig for kommunen å ta hensyn til spesielle forhold.

Mangelen på innsikt i hvordan modellen fungerer gir utslag i en del praktiske feil. Vi skal her nevne noen av de viktigste.

Kommunale utgifter som ikke er ført som modellen forutsetter.

Det forekommer ofte at utgifter er ført på funksjon 201 men skulle eller kunne vært ført på funksjon 211, 120 eller andre steder. På samme måte er avskrivninger eller andre utgifter til barnehagebygg i mange tilfeller ført på teknisk sektor. Kommunene vil vanligvis være klar over dette om de går gjennom sine egne regnskaper. For å få et korrekt kostnadsanslag må man legge inn kommunale utgiftsposter som er parallelle til de utgiftene private barnehager har, men i mange tilfeller gjøres dette ikke fordi modellen fremstår som rigid og strengt tilpasset oppsettet i Kostra.

Mangelfulle private regnskaper

De private barnehagenes regnskaper er ofte mangelfulle når det gjelder å vise de fulle kostnadene ved barnehagedriften. For eksempel er det et stort antall barnehager som verken har utgifter til husleie, avskrivninger eller renter i sitt regnskap. De risikerer dermed å få et lavere tilskudd fordi reelle kostnader ikke er dokumentert. Det er den private barnehagens ansvar å levere et fullstendig regnskap, men som ansvarlig for barnehagesektoren bør det også være i kommunens interesse å ikke underfinansiere de private barnehagene.

Uten kjennskap til hvordan regnearkmodellen fungerer er det fort gjort at kommunene mister det praktiske av syne og kun forholder seg strengt til regnskapspostene slik de er ført. Veilederen til forskriften og regnearkmodellen sier da også at ”Forskriften om likeverdig behandling gir imidlertid ikke anledning til å endre/oppdatere de enkelte kostnadskomponenter - det er de totale kostnadene i regnskapet som definerer kommunens plikt.” Dette er ingen oppfordring til å ta i bruk relevant informasjon som i utgangspunktet mangler.

Valg av beregningsgrunnlag for private kostnader

For å beregne kostnadene i private barnehager, kan kommunen velge mellom alle regnskap fra og med 2003, eventuelt årets budsjett. Det viktige i valg av regnskapsgrunnlag er å velge det regnskapet som best beskriver kostnadene ved dagens driftsituasjon. Det er svært viktig å unngå årganger med store endringer siden man må-

ler antall oppholdstimer i desember. I et år med stor økning i antall oppholdstimer vil de estimerte kostnadene per oppholdstime bli feilaktig lave og det motsatt vil gjelde årganger med betydelig nedgang i antall oppholdstimer. Vanlig praksis i mange kommuner er å velge samme år for alle barnehager i stedet for å gjøre en nærmere vurdering av hva som er relevantgrunnlag for den enkelte barnehage. Dette er trolig en viktig grunn til at mange private barnehager opplever stor variasjon i tilskuddet.

Endringer i kommunale barnehager

Veilederen sier klart at kommunale barnehager som har startet opp eller lukket i løpet av året skal holdes utenfor beregningen. Dette er viktig av samme årsak som i punktet ovenfor. Kostnader akkumulert gjennom året må stemme med antall oppholdstimer på ett tidspunkt. Dette er derfor en viktig presisering. Men i små kommuner med få kommunale barnehager, kan det også gi store utslag selv om en barnehage kun åpner én ny avdeling. Dette kan gi feilaktig lavt beregnede kommunale kostnader og dermed lavere tilskudd til de private barnehagene.

Utbytte

Tilskuddet til private barnehager kan avkortes dersom eieren tar ut høyt utbytte samtidig som barnehagen har lav bemanning eller lavt lønnsnivå for sine ansatte. Selv om det etter hvert har kommet anbefalinger og konkretiseringer om hva som er høyt utbytte, lav bemanning osv, er det nærmest umulig å gjennomføre en slik avkorting på en fullgod måte. Særlig problematisk blir det dersom utbytte skjules på flere poster, som for eksempel husleie, lønn til eiers familiemedlemmer, påstander om overtidsarbeid og så videre. Det vil kreve omfattende dokumentasjon å benytte det regelverket som finnes.

Dårlig forutsigbarhet – for sen avklaring

En rekke kommuner har hittil hatt så store problemer med å få gjennomført beregningene av sin støtteplikt til sine private barnehager, at en endelig avklaring og utbetaling av det kommunale tilskuddet har blitt sterkt forsinket. I mange tilfeller kommer ikke en slik avklaring før langt ut i det aktuelle driftsåret. Det foreligger også enkeltteksempler der det kommunale tilskuddet for 2007 ikke har blitt avgjort før langt ut på høsten 2008. Det sier seg da selv at det neppe er enkelt å drive en økonomisk forsvarlig drift av en privat barnehage når deler av inntektsgrunnlaget

ikke blir kjent før mesteparten av regnskapsåret allerede har gått eller i verste fall for lengst er avsluttet.

Avsluttende kommentar

Forskriften om kommunal støtteplikt til private barnehager fastslår tydelig at det er en kommunal oppgave å gjennomføre tilskuddsutbetaling i tråd med forskriften. Eksemplene fra dette avsnittet på diverse former for feilbruk av modellen og/eller svært sen avklaring av de årlige tilskuddsbeløpene, viser nok at en del kommuner har tatt for lett på sin oppgave som barnehagemyndighet og sektoransvarlig for både kommunale og private barnehager. Selv om en med rimelighet kan hevde at bestemmelsene totalt sett er kompliserte og vanskelige å etterleve fullt ut, må likevel kommunene selv bære sin klare del av ansvaret for en del av de problemer som her er beskrevet. Vi vil tro at kommunene gjennom flere års sammenhengende bruk av modellen gravis blir mer profesjonelle i sin omgang med forskriften og modellen, slik at vi over tid vil oppleve færre og mindre alvorlige problemer og en tilskuddstildeling som er mer i tråd med de intensjonene forskriften søker å ivareta.

2.4 Litt om veien videre: noen spekulasjoner

Bestemmelsen om et minimumsnivå på tilskuddet til private barnehager på 85 % av samlet offentlig støtte til kommunale barnehager, er et meget sentralt tall for de private barnehagenes rammebetingelser. Nivået på 85 % er selvsagt ikke tilfeldig valgt, og må bl.a. forstås på bakgrunn av resultatene fra Fürst og Høverstads kostnadsanalyser, der ikke-kommunale barnehager i gjennomsnitt nettopp har ligget på ca. 85 % av det kommunale kostnadsnivået, jf. Tabell 1 ovenfor.⁵ For å komme fram til anslaget på et gjennomsnittlig kostnadsnivå i ikke-kommunale barnehager på ca 85 % av det kommunale kostnadsnivået, har en måttet gjøre flere valg når det gjelder prinsipper for sammenligning av kommunale og ikke-kommunale regn-

⁵ Vi argumenterer her ikke for at det er noen 1 : 1 sammenheng mellom Fürst og Høverstads kostnadsanalyser og minimumsnivået på støtte til private barnehager på 85 %. Det er imidlertid nokså åpenbart at de observerte kostnadsdifferansene har hatt betydning for valget av nivå på minimumsstøtten. Dersom kostnadsanalysene – rent hypotetisk – hadde vist at private barnehager i gjennomsnitt lå på for eksempel 95 % av kommunalt kostnadsnivå, ville man neppe valgt et minimumsnivå på 85 %.

skaper. Siden tallet på 85 % åpenbart er av stor praktisk betydning for utmåling av kommunal støtteplikt, er det dermed en viktig forskningsoppgave å analysere videre om alle valg som hittil har vært gjort vedrørende sammenligning av kommunale og ikke-kommunale regnskapstall har vært de best mulige. Våre kommende kapitler i denne rapporten vil her gi flere bidrag til en slik vurdering, både ut fra informasjon fra spørreskjemaer i kap. 4 og analysene av regnskapsdata i kap. 6.

Tabell 1 viser at det har vært en noe høyere kostnadsvekst i ikke-kommunale barnehager fra 2003 til 2007. Dette til tross for at en del av de dyreste barnehagene trolig har blitt lagt ned i løpet av denne perioden. En mulig forklaring på en raskere kostnadsvekst i private barnehager, kan være poenget omtalt ovenfor om at nystartede private barnehager etter 2004 har hatt et klart incitament til å legge sitt kostnadsnivå opp mot 100 % av kommunalt kostnadsnivå i stedet for ned mot 85 %. Samtidig har kommunenes incitament til innsparing i egne barnehager økt etter at kostnadsnivået i de kommunale barnehagene fikk direkte innvirkning på hvilket tilskuddsnivå kommunen må gi til de private barnehagene. Disse to fenomenene bidrar trolig til å forklare den, riktignok svake, tendensen til mindre kostnadsforskjell over tid. Dersom en slik tendens fortsetter, kan man forutse at minstekravet på 85 % av offentlig tilskudd til private barnehager vil gi full kostnadsdekning for færre og færre private barnehager over tid, dvs. at andelen som får definert sitt støttenivå ut fra kostnadsdekningsprinsippet (ut over 85 % av kommunalt nivå), trolig vil øke over tid.

Den neste store endringen når det gjelder barnehagefinansiering i Norge blir høyst sannsynlig en overgang fra tilskudd til rammefinansiering. Dette er nå planlagt innført fra 2011, men har i likhet med andre varslede endringer (som maksimalpris) allerede blitt forskjøvet fram i tid en rekke ganger. Overgang til rammefinansiering skaper behov for en ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen som skal gi et best mulig anslag på den enkelte kommunes totale utgiftsbehov til sin barnehagesektor. Det har allerede vært gjennomført flere analyser omkring dette, bl.a. Borgeutvalget (2005) og Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008). Ved overgang til rammefinansiering, vil dagens statstilskudd til både private og kommunale barnehager bli innlemmet, og kommunene vil få en (omtrent tilsvarende) økning i rammetilskuddet. De ulike problemstillingene knyttet til den kommunale finansieringsplikten omtalt ovenfor, vil imidlertid i prinsippet bli lite påvirket av dette. Det vil trolig fortsatt måtte være en kommunal finansieringsplikt for private barnehager. Videre

vil kommunal finansiering ikke lenger bare representere en eventuell toppfinansiering ut over statstilskuddet. I stedet vil all offentlig finansiering av de ikke-kommunale barnehagene bli tildelt gjennom et kommunalt tilskudd. Dermed blir utformingen av forskrifter som regulerer kommunenes plikt til finansiering av ikke-kommunale barnehager et svært viktig element i private barnehagers rammebetingelser ved en evt. overgang til rammefinansiering.

Regjeringen har i Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) lagt frem sine forslag til endringer i finansieringsopplegget for private barnehager i forbindelse med overgangen til rammefinansiering. Regjeringens forslag innebærer at kommunene fortsatt skal ha en finansieringsplikt overfor de private barnehagene, men at kommunene selv skal fastsette nærmere regler for denne finansieringen i lokale forskrifter. Det er videre foreslått at kommunene selv kan avgjøre om nyetablerte barnehager skal motta tilskudd.

En annen vesentlig endring i rammebetingelsene for barnehagesektoren i Norge er at vi i skrivende stund er i ferd med å få full barnehagedekning i de fleste kommuner. Dette er selvsagt svært positivt i seg selv, og det vil blant annet gi en mer reell konkurransesituasjon som kan virke positivt på både kostnadsnivå og kvalitet. For valg av finansieringsløsning vil det imidlertid også kunne skape en del problemer som erfaringene fram til nå sier lite om. Vi tenker da særlig på hvordan kostnader knyttet til ledig kapasitet evt. skal finansieres. Dagens finansieringsmodell er utelukkende basert på antall faktiske oppholdstimer. Med økt gjennomsnittlig ledig kapasitet i sektoren, vil det kunne bli et betydelig misforhold mellom finansiering og kostnader, dersom antall ledige plasser ikke er jevnt fordelt mellom barnehager. En ny sentral oppgave for kommunenes rolle som koordinerende barnehagemyndighet, blir dermed å styre ledig kapasitet mellom kommunale og private barnehager, og mellom hver enkelt barnehage innenfor disse kategorier.

3. Nærmere om administrative kostnader og kapitalkostnader

Gjennomgangen ovenfor har – med noe bred pensel – allerede fått fram en del sentrale problemstillinger rundt kommunenes finansieringsplikt overfor ikke-kommunale barnehager. De viktigste føringene når det gjelder kommunenes finansieringsplikt er følgende to prinsipper: i) Kostnadsdekningsprinsippet og ii) 85 og 100 % av samlet offentlig finansiering til kommunens egne barnehager som hhv. minimums- og maksimumsnivå på støtte til ikke-kommunale barnehager. Kostnadsdekningsprinsippet knytter seg utelukkende til kostnadsnivået i de ikke-kommunale barnehagene, og kostnadsnivået i de kommunale barnehagene får dermed ingen betydning for håndhevelsen av dette prinsippet. 85- og 100 % -bestemmelsene innebærer derimot en relativ sammenligning mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager per kommune, og det blir da av stor betydning hvordan kommunens egne barnehagekostnader blir definert og målt. Det er dette problemområdet vi skal omtale nærmere i dette kapitlet. Vi deler diskusjonen i to hovedavsnitt; ett for måling av administrative kostnader og ett for kapitalkostnader.

3.1 Kommunale administrasjonskostnader

Ordinære driftskostnader i kommunale barnehager føres på Kostra-funksjon 201. Videre føres kostnader til barnehagebygg på funksjon 221, mens kostnader tilknyttet barn med særlige behov føres på funksjon 211. Administrative kostnader tilknyttet barnehagesektoren er en del av de totale kommunale kostnadene til barnehagesektoren. Spørsmålet er imidlertid hva som skal og bør føres på funksjon 201, og hva som føres på funksjonene for generell kommunal administrasjon (120, 130). Grensen mellom hva som er barnehagespesifikk administrasjon og generell administrasjon kan være noe uklar, og vil blant annet kunne avhenge av hvordan kommunen er organisert i etater, enheter osv. Noen kommuner har egne oppveksteta-

ter, der en gjerne har en barnehagekonsulent eller barnehagesjef med koordineringsansvar for hele barnehagesektoren. Den enkelte barnehagestyrer er da i prinsippet en ”ren leder” for sin respektive barnehage. Andre kommuner har flatere struktur (to-nivå), slik at alt administrativt arbeid tilknyttet barnehagene foregår på enhetsledernivå. Dermed vil enhetsleder (styrer) få større oppgaver, dvs. både de rene styreroppgavene fra en etatsmodell, samt noen av de mer sektoradministrative oppgavene som ellers vil utføres i en oppvekstetat eller lignende. I tillegg vil den enkelte barnehageenhet og den egentlige barnehageadministrasjonen (uavhengig av hvordan sistnevnte er organisert) også være brukere av den generelle kommuneadministrasjonen til oppgaver som lønnsutbetaling, øvrig personaladministrasjon m.v. Vi kan altså i prinsippet tenke oss tre nivåer for administrative oppgaver tilknyttet barnehagesektoren:

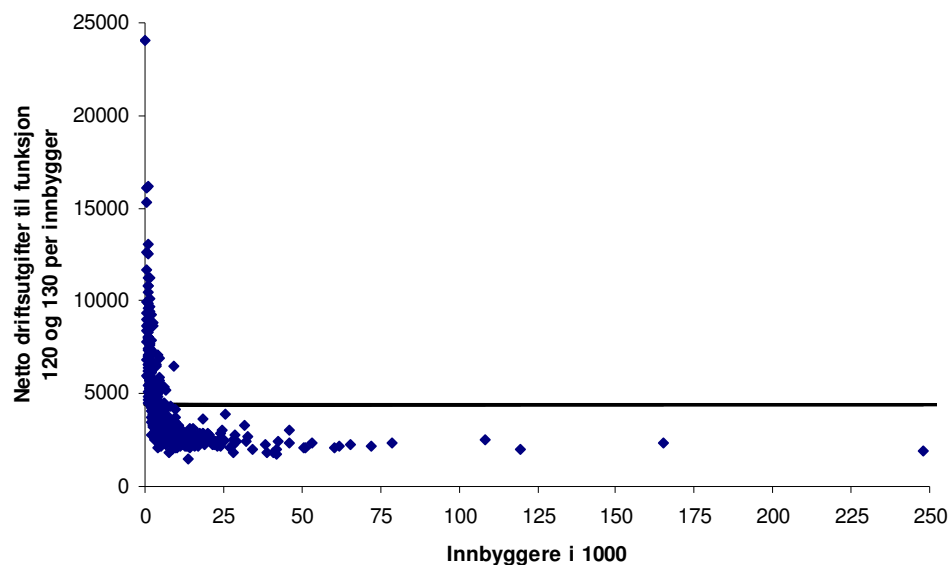
1. Ordinære styreroppgaver tilknyttet den enkelte barnehage
2. Administrasjon av barnehagesektoren, herunder også koordinerende oppgaver overfor ikke-kommunale barnehager
3. Barnehagesektorens andel av generell (sektoruavhengig) kommunal administrasjon, dvs. lønn, personaladministrasjon m.v.

Som nevnt i forrige kapittel, åpner forskriften for kommunal finansieringsplikt for at den enkelte kommune kan gjennomføre en intern kostnadsanalyse for å komme fram til et direkte anslag på samlede administrasjonskostnader som kan henføres til de kommunale barnehagene. På grunn av kompleksiteten ved en slik analyse, har imidlertid få kommuner valgt å gjøre dette. Det har derfor blitt etablert en mer sjablongmessig regel for å etablere et anslag på nivået på administrative kostnader i de kommunale barnehagene. Denne regelen er som følger:

- Summer alle netto driftsutgifter til Kostra-funksjonene 120 og 130.
- Definer de kommunale barnehagenes andel av kommunens samlede lønnsutgifter.
- Kommunale barnehagers påslag for administrative kostnader blir da barnehagenes andel av totale lønnsutgifter multiplisert med totale netto driftsutgifter til funksjon 120 og 130.

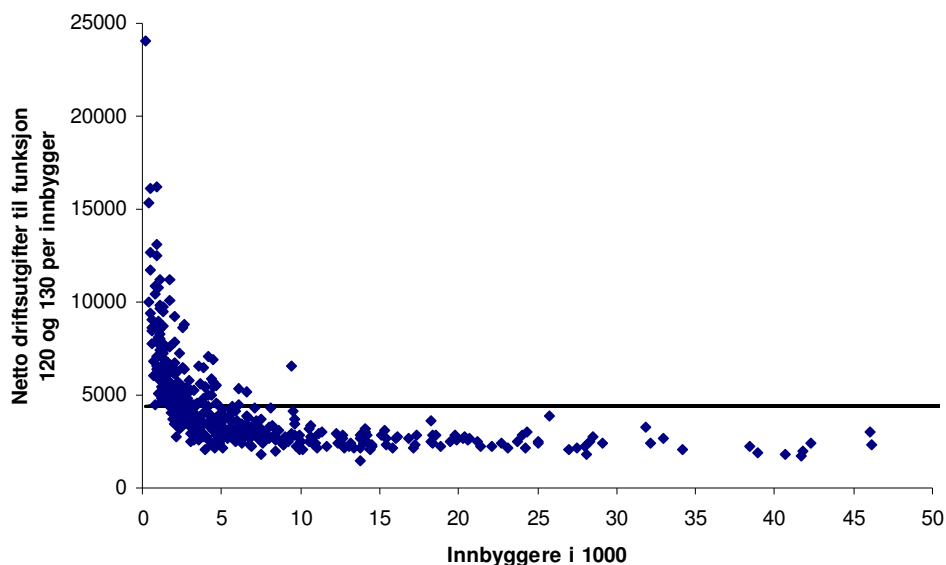
Det er flere velkjente problemer knyttet til denne regelen for fastsetting av administrativt ”overhead” til de kommunale barnehagene. Det er relativt lite kontroversielt at påslaget for administrative kostnader i følge regelen ovenfor i de fleste tilfeller vil bli i høyeste laget. Dette framgår også eksplisitt fra departementets egne rundskriv omkring dette temaet. Alt annet like, vil dermed totale kommunale kostnader for kommunale barnehager bli for høye. I diskusjonen omkring rimeligheten av å benytte hhv. 85 og 100 % av samlet offentlig finansiering som nedre og øvre grense for kommunal støtteplikt til private barnehager, er dette et vesentlig moment.

En annet viktig problemstilling, er det faktum at en rekke empiriske analyser omkring kommunale kostnader og utgiftsandeler viser at det er betydelige stordriftsfordeler i kommunal administrasjon. Dette framgår tydelig av følgende to figurer, med netto driftsutgifter for 2007 for funksjonene 120 (administrasjon) og 130 (administrasjonslokaler) per innbygger. Den første figuren viser kommunistørrelse t.o.m. 250 000 innbyggere.



Figur 1. Netto driftsutgifter til funksjon 120 og 130 per innbygger. Kommuner t.o.m. 250 000 innbyggere.

Gjennomsnittsnivået for de 430 kommunene som inngår i disse tallene er på kr. 4381 per innbygger, og dette er markert med heltrukken linje i figuren.⁶ Vi ser at administrasjonsutgiftene per innbygger varierer kraftig, og at det synes å være en sterk opphopning av kommuner med høye administrasjonsutgifter blant kommunene med få innbyggere. For å få et tydeligere bilde av sistnevnte gruppe, viser vi også den samme figuren med skala for innbyggere fra null til 50 000, figur 2:



Figur 2. Netto driftsutgifter til funksjon 120 og 130 per innbygger. Kommuner t.o.m. 50 000 innbyggere.

Vi ser her tydeligere at det finnes en rekke kommuner som har til dels betydelig høyere administrasjonsutgifter enn gjennomsnittsnivået, og at disse kommunene stort sett er kommuner med mindre enn 5000 innbyggere.

Den sjablongmessige beregningen der barnehager får tilordnet en gitt andel av samlede kommunale administrasjonsutgifter vil, gitt tallene presentert i figurene ovenfor, i praksis innebære at barnehager i små kommuner får høyere administrativt påslag enn barnehager i store kommuner. Dermed blir det et sentralt spørsmål om det finnes en tilsvarende kostnadssammenheng i private barnehager. Dette har det dessverre ikke vært mulig å teste direkte i dette prosjektet pga. at administrative

⁶ Kommune 1928 Torsken mangler 2007-data. Figur 1 får med samtlige øvrige kommuner unntatt Oslo, som er utelatt for å gjøre grafen mer lesbar.

kostnader ikke lar seg separere fra øvrige kostnader i regnskapene til de private barnehagene. Vi finner det imidlertid lite sannsynlig at private barnehager i kommuner med lavt folketall har tilsvarende mye høyere administrasjonskostnader som det som er tilfelle i de kommunale barnehagene. Vil antar derfor at dagens prinsipp for beregning av kommunale administrasjonskostnader innebærer en viss favorisering av private barnehager i små kommuner.

3.2 Kapitalkostnader

Kapitalkostnader er generelt et vanskelig tema i kommunal regnskapssammenheng. Det finnes flere prinsipielle forskjeller mellom regnskapsføringen i kommunene og i selskaper som fører regnskap etter ordinær regnskapslovgivning. Behandlingen av avskrivninger og avkastning på investert kapital er grunnleggende forskjellig, og dette er oversiktlig framstilt i bl.a. Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008), heretter kalt Econ/F&H. Selv om det nå finnes avskrivningstall i Kostra, argumenterer Econ/F&H for at disse er utilstrekkelige for å få et anslag på reelt kapitalslit i kommunene. Dette skyldes for det første at kun de seneste investeringene har blitt aktivert på realistiske nivåer, mens mange eldre og eksisterende bygg og anleggsmidler trolig har blitt skjønnsmessig og forsiktig verdsatt ved etableringen av kommunale avskrivninger i forbindelse med innføringen av Kostra. For det andre er avskrivningene uansett knyttet til opprinnelig anskaffelseskostnad (som altså i utgangspunktet trolig er for lavt fastsatt), mens kostnaden ved å rehabilitere eller erstatte nedslitte barnehager (det reelle kapitalslitet) er knyttet til gjenanskaffelseskostnad. Econ/F&H benytter derfor avskrivninger basert på gjenanskaffelseskostnad – generert fra kostnader ved å bygge og innrede nye barnehager i dag – i sine kostnadsanalyser i stedet for ordinære Kostra-avskrivninger.

I departementets modell for beregning av kommunenes støtteplikt, er det imidlertid kun de ordinære Kostra-avskrivningene som inngår. Disse vil dermed trolig være mangelfulle og for lave i forhold til reelt kapitalslit i de kommunale barnehagene.

Den øvrige hovedkomponenten i kapitalkostnadsbegrepet – rentekostnaden – skal i prinsippet omfatte alle kostnader knyttet til å skaffe all investert kapital; totalkapitalen. Totalkapitalen ved en investering består av gjeld og egenkapital. Rentekostnaden slik den framkommer i både kommunale og private regnskaper viser kun kostnaden knyttet til kapital finansiert ved låneopptak. Avkastning til investert

egenkapital framkommer ingen steder i et kommunalt regnskap, mens et privat regnskap vil få fram avkastningen til egenkapitalen via det regnskapsmessige overskuddet i virksomheten. Econ/F&H konstaterer denne forskjellen mellom et kommunalt og privat kapitalkostnadsbegrep. I sine videre kostnadsanalyser benytter de imidlertid kun kapitalkostnader knyttet til gjeld (renter på lån).

I departementets modell for beregning av kommunal støtteplikt, inngår verken ordinære rentekostnader eller kalkulatoriske renter til investert egenkapital. De kommunale kapitalkostnadene som inngår i beregningsmodellen består dermed kun av Kostra-avskrivningene. Totalt sett får vi dermed verken med et realistisk anslag på kapitalslitet, eller rentekostnader til investert kapital i de kommunale barnehagene. Dermed innebærer dagens beregningsmodell en klar underestimering av kommunale kapitalkostnader i barnehagene. Det skal imidlertid påpekes at beregningsmodellen tar utgangspunkt i de dataene som faktisk finnes tilgjengelig i Kostraregnskapene. Selv om det altså finnes klare prinsipielle innvendinger mot denne beregningen av kapitalkostnader, vil det kreve en eller flere nye datakilder dersom en skal få et korrekt anslag på de fulle kapitalkostnadene i kommunale barnehager. Beregningsmåten foreslått av Econ/F&H kan være gjennomførbar for å få et bedre anslag på kapitalslitet, men en mangler likevel et rentebegrep som inkluderer investert egenkapital. Gitt tilgjengelige data er det derfor vanskelig å foreslå en realistisk beregningsmåte for samlet kapitalkostnad for kommunale barnehager.

Hittil har vi kun kommentert selve nivået på registrerte kapitalkostnader i forhold til et tenkt underliggende korrekt nivå. Det er imidlertid også viktig å adressere eventuelle systematiske forskjeller i kapitalkostnader mellom kommuner av ulik størrelse og beliggenhet. Econ/F&H har studert investeringskostnader fordelt på tomtekostnader og bygg- og anleggskostnader i sentrale og ikke-sentrale kommuner. Særlig for tomtekostnader finner de betydelige forskjeller, der tomtekostnadene per plass er 134 % høyere i sentrale kommuner enn i ikke-sentrale kommuner. For storbyene Oslo, Stavanger og Trondheim, er tomtekostnaden per plass enda høyere, hele 311 % høyere enn i ikke-sentrale kommuner. Når det gjelder bygg- og anleggskostnader finner Econ/F&H også en viss storbyeffekt ved at Oslo, Stavanger og Trondheim ligger høyere enn andre sentrale kommuner og ikke-sentrale kommuner. Sammenhengen er imidlertid langt svakere enn for tomtekostnadene, og de ikke-sentrale kommunene har, kanskje noe uventet, 13 % høyere bygg- og anleggskostnader enn sentrale kommuner. Det skal imidlertid også understrekes at

tallmaterialet til Econ/F&H også viser at det er stor variasjon internt i hver kommunegruppe, med betydelige standardavvik rundt gjennomsnittet for både sentrale og ikke-sentrale kommuner.

Kapitalkostnadene vil dermed variere betydelig når det gjelder nivåforskjeller mellom sentrale- og ikke-sentrale kommuner og mellom enkeltkommuner innenfor samme kommunegruppe. De historisk baserte Kostra-avskrivningene vil imidlertid trolig kun i liten grad fange opp disse kostnadsforskjellene. Tomtekostnader fanges per definisjon ikke opp av disse avskrivningene, siden tomtekostnader ikke inngår i grunnlaget for avskrivningene i det hele tatt.

3.3 To ”feil” med nettoeffekt nær null?

I avsnittet om administrasjonskostnader ble det konkludert med at den sjablongmessige beregningen av administrative kostnader i de kommunale barnehagene trolig gir et for høyt anslag. I avsnittet om kapitalkostnader argumenteres det derimot med at kommunale kapitalkostnader er mangelfullt representert. I BFDs veileder fra 2005 framgår det eksplisitt at begge disse feilkildene er godt kjent, men det uttrykkes samtidig et håp om at de to feilene i noen grad kan oppveie hverandre:⁷

”En slik beregning av indirekte kostnader kommer derfor ut med et ”påslag” som er noe for høyt. På den annen side inneholder de direkte kostnadene som kommunene fører på barnehagefunksjonene imidlertid ingen rentekostnader. Disse to ”feilene” i den forenklete beregningen opphever hverandre dermed gjensidig til en viss grad.” (BFD. Veileder om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager 2005. s. 15.)

Siden de to omtalte feilkildene trekker i motsatt retning, er det selvsagt en mulighet for at totaleffekten kan bli nær null. Dette blir imidlertid kun en spekulasjon, og er i utgangspunktet lite tilfredsstillende når man har etablert en modell der det kommunale kostnadsnivået – slik det faktisk blir målt i modellen – får umiddelbar konsekvens for finansieringsplikten overfor ikke-kommunale barnehager.

Ett forhold er om de to omtalte ”feilene” kan tenkes å utligne hverandre i gjennomsnitt, dvs. for alle kommuner totalt sett. Et helt annet forhold er om feilkildene når det gjelder administrative kostnader og kapitalkostnader også kan tenkes å

⁷ Samme forhold omtales også i senere utgaver av departementets veiledere, men noe mindre eksplisitt enn i 2005-veilederen.

oppveie hverandre i det enkelte konkrete tilfelle der beregningsmodellen benyttes, dvs. for den enkelte barnehage og i den enkelte kommune. Kostnadsanslagene i bl.a. Econ/F&H viser at investeringskostnadene per plass er noe høyere i sentrale kommuner enn i ikke-sentrale kommuner, og desto høyere i storbyer. Figur 1 og Figur 2 ovenfor viser den motsatte tendensen, dvs. at småkommuner i gjennomsnitt har høyere påslag for kommunale administrative kostnader. Høyere kommunale administrasjonskostnader i småkommuner slår direkte ut i grunnlaget for kommunal finansieringsplikt iht. 85 % -regelen, og vil dermed alt annet likt favorisere private barnehager i småkommuner. Høyere kapitalkostnader pga bygge- og tomte-kostnader i pressområder vil imidlertid ikke bli fanget opp i modellen for beregning av kommunalt kostnadsnivå per oppholdstime, siden verken tomtekostnader eller renteutgifter inngår. Det synes derfor å være liten grunn til å tro at de refererte feilkildene knyttet til hhv. administrasjonskostnader og kapitalkostnader vil oppveie hverandre i hvert konkrete tilfelle, dvs. for den enkelte barnehage.

Totalt sett kan vi konkludere med at det er mange usikkerhetsmomenter når det gjelder kostnadssammenligning mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager generelt, og behandling av hhv. administrative kostnader og kapitalkostnader spesielt. Selv om disse to problemområdene ikke vil utgjøre et hovedtema for dette prosjektet, vil det være viktig å ha disse problemene i betraktning når de ulike empiriske resultatene skal utvelges og framstilles i kommende kapitler.

4. Resultater fra spørreundersøkelsen

4.1 Om utvalget i spørreundersøkelsen

Spørreskjemaet ble sendt ut til 100 kommuner, først 50, så til ytterligere 50 på grunn av for lav svarprosent fra første utsendelse. I første runde trakk vi et utvalg blant alle kommuner med private barnehager. Vi brukte fylke og innbyggertall som kontrollvariabler for å få spredning i geografisk beliggenhet og kommunestørrelse. Vi hadde i tillegg som kriterium at tre av kommunene skulle være bydeler i Oslo og at fem av de ti største kommunene etter Oslo skulle være med.

Før vi trakk den andre runden, fjernet vi kommunene fra første runde. Så trakk vi på samme måte som sist, med unntak av bydelene i Oslo. Det vil si at vi trakk fem av de ti største kommunene etter Oslo (som ikke var med i første runde) og 45 kommuner fra resten.

Spørreskjemaene ble sendt til kommunenes e-postmottak, med beskjed om å videre-
resende til den personen i kommunens administrasjon som har et særskilt ansvar for barnehagesektoren. På den første runden hadde vi én purrerunde på e-post og en ringerunde hvor vi oppfordret til å svare. Vi fikk da til sammen 25 svar. På den andre runden hadde vi én purrerunde på e-post og fikk 24 svar. Vårt inntrykk fra telefonrunden er at den var med på å øke antall svar betraktelig, men at den første runden ble sendt ut på et uheldig tidspunkt da barnehageadministrasjonen hadde mange andre rapporteringsoppgaver.

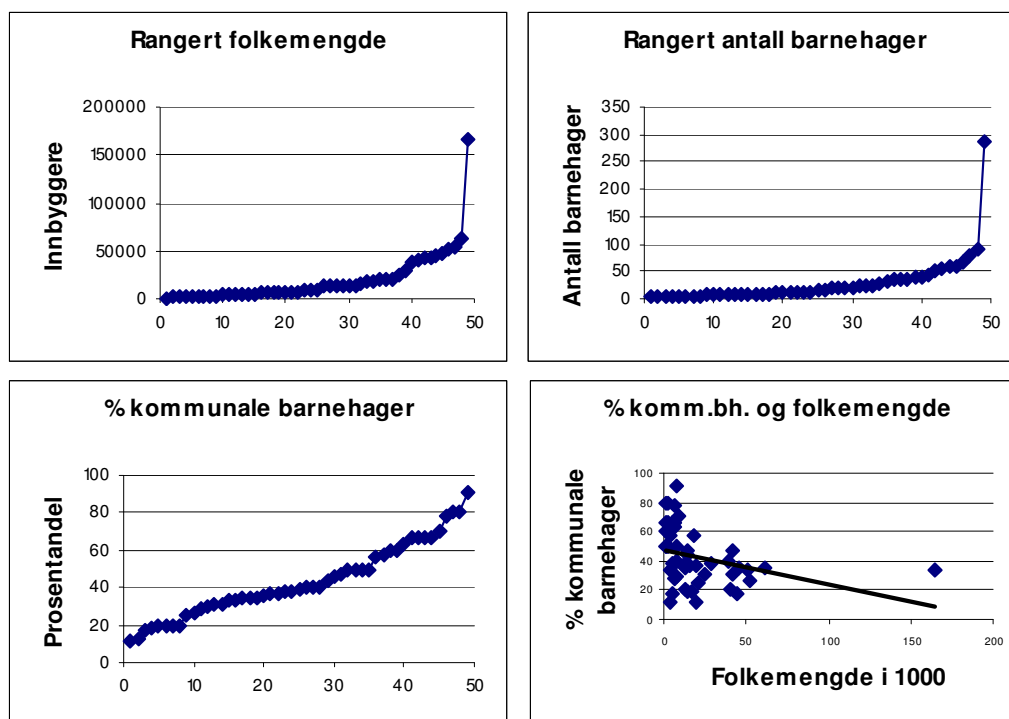
Den endelige svarprosenten er altså 49 av 100 tilsendte kommuner, dvs. 49 %. Vi har ikke foretatt en formell frafallsanalyse for å teste eventuelle statistisk signifikante forskjeller blant kommunetypene som har svart i forhold til ikke svart. Vårt inntrykk er at de 49 kommunene som har svart, representerer en god bredde når det gjelder de sentrale målene geografi, kommunestørrelse, andel private/kommunale barnehager, og antall barnehager per kommune. En oversikt over fordeling på fylkesnivå vises i følgende tabell.

Tabell 3. Fylkesvis svarfordeling

Fylke	Antall kommuner	Fylke	Antall kommuner	Fylke	Antall kommuner
Østfold	3	Vestfold	4	Møre og Romsdal	4
Akershus	6	Aust-Agder	1	Sør-Trøndelag	4
Oslo (bydel)	1	Vest-Agder	1	Nord-Trøndelag	4
Hedmark	2	Rogaland	3	Nordland	4
Oppland	1	Hordaland	4	Troms	1
Buskerud	2	Sogn og Fjordane	2	Finmark	2

Selv om vi her ikke har et representativt utvalg i betydningen lik svarprosent for hvert fylke, mener vi at den geografiske dimensjonen bør være godt ivaretatt via denne fordelingen av kommuner som har besvart spørsmålene. Det er imidlertid kun én bydel fra Oslo som har besvart spørsmålene (1 av 3 tilsendte), hvilket betyr at vi her kun har et enkeltstående eksempel og at vi dermed neppe har grunnlag for å uttale oss om eventuelle særskilte trekk ved bydeler kontra hele kommuner.

Følgende miniatyrfigurer gir en rask oversikt over fire andre sentrale kommunale karakteristika; i) innbyggertall, ii) antall barnehager per kommune, iii) andel kommunale barnehager av totalt antall barnehager i kommunen, og iv) samvariasjon mellom iii) og ii), dvs. et plott av kommunal andel på den ene akse og totalt antall barnehager på den andre. I de to øverste figurene samt figuren nederst til venstre har vi rangert kommunene i stigende rekkefølge innefor hver kategori, slik at den horisontale akse viser en stigende sortering fra kommune nr. 1 til nr. 49 for hver av de utvalgte dimensjonene.



Figur 3. Enkel statistikk (Kostrå 2007) for kommunene som har besvart spørsmålene.

Øverst til venstre ser vi kommunenes folketall i stigende rekkefølge. Majoriteten av kommunene er naturlig nok kommuner med folketall under 20 000 (34 av 49), men også mellomstore kommuner er godt representert. Den største kommunen har ca 165 000 innbyggere. Øverst til høyre ser vi tilsvarende fordeling for totalt antall barnehager i kommunene. Denne gir om lag samme bilde som innbyggertallet, men økningen i antall barnehager er noe mindre enn tilsvarende økning i innbyggertallet. Dette fordi den gjennomsnittlige barnehage rimeligvis er større i kommuner med mange innbyggere. Nederst til venstre ser vi prosentandelen av kommunale barnehager, igjen sortert i stigende rekkefølge. Denne rangeringen er nokså jevnt stigende, og vi ser at variasjonen er meget stor når det gjelder privat-kommunal dimensjonen. Laveste andel kommunale barnehager i utvalget er 11 %, mens den høyeste er 91 %, og gjennomsnittlig kommunal andel er ca 44 %. Den siste figuren (nederst til høyre) viser kommunal prosentandel plottet mot innbyggertallet. Vi ser her at det relativt sett er en større spredning i den kommunale barnehageandelen blant de mindre kommunene; blant småkommunene finner vi både de laveste og de høyeste kommunale andelene. En lineær trend gjennom dette plottet blir en fallen-

de linje i innbyggertallet, dvs. en negativ sammenheng mellom kommunal andel og innbyggertall i en enkel regresjon (signifikant på 5 % -nivå). Ingen av kommunene med minst 30 000 innbyggere i utvalget har høyere kommunal andel enn 50 %.

4.2 Om ressursituasjonen og økonomiske rammebetingelser

Første del av spørreskjemaet (del A) dreier seg om spørsmål knyttet til de generelle økonomiske rammebetingelsene for barnehagene i den aktuelle kommunen. Følgende tabell gir en kompakt oversikt over svarfordelingen på spørsmål 1.

Tabell 4 (Spørsmål 1): Hvordan oppfatter du barnehagenes økonomiske rammebetingelser i din kommune? Skala = 1 til 6, der 1 er svært dårlig og 6 er svært god. Prosentvis fordeling.

	1	2	3	4	5	6	Gj.sn.	N (antall)	Ingen formening
Kommunale	0	2	33	41	22	2	3,9	49	0
Private ordinære	0	0	10	37	45	6	4,5	49	2
Private familiebarnehager	0	0	5	26	33	14	4,7	42	21
Store	0	2	6	45	34	6	4,4	47	6
Små	2	11	43	21	15	0	3,4	47	9
Nye	0	5	11	23	36	11	4,4	44	14
Gamle	0	9	23	34	25	0	3,8	44	9
Spesielt ped. tilbud*	0	2	10	14	24	2	4,3	42	48
Kortids	3	11	5	5	5	0	3,0	37	70
Student	0	0	6	6	11	0	4,3	36	78

* Spesielt pedagogisk tilbud, eksempelvis gårdsbarnehager, maritime barnehager og lignende

Kolonnen for gjennomsnitt er kun beregnet blant de som har svart på kategoriene 1 til 6, dvs. at ”ingen formening” er holdt utenfor ved beregningen av gjennomsnittsverdien. Antall kommuner som har besvart spørsmålet varierer noe for de enkelte barnehagekategoriene. Videre er det sterkt varierende bruk av kategorien ”ingen formening”. Denne er svært lav eller null for kommunale, private ordinære, store/små eller gamle/nye barnehager, men langt større for sjeldnere barnehagetyper som barnehager med spesielt pedagogisk tilbud, korttids- eller studentbarnehager. Grunnlaget er derfor meget tynt når det gjelder de tre sistnevnte kategorier.

Hovedinntrykket fra disse resultatene er at den økonomiske situasjonen for private barnehager og private familiebarnehager vurderes som relativt god; gjennomsnittet for disse er på hhv. 4,5 og 4,7 innenfor skalaen 1 til 6. De kommunale barnehagene

vurderes en del lavere, med et gjennomsnitt på 3,9. Her skal det bemerkes at disse svarene er avgitt av ansatte i kommunenes barnehageadministrasjon. Det at ressursituasjonen da vurderes som dårligere for de kommunale barnehagene enn for de private, kan derfor være preget av den posisjon avsenderen sitter i like mye som rent objektive forskjeller i økonomiske rammebetingelser.

Vi ser også at stordriftsfordeler ser ut til å spille en rolle, jf. diskusjonen omkring dette i avsnitt 2.2, ved at små barnehager (snitt = 3,4) kommer klart dårligere ut enn store (snitt = 4,4). Tilsvarende er det også en tendens til at nye barnehager vurderes som å ha en bedre økonomisk situasjon enn gamle. Dette kan bl.a. skyldes effekten ved ”fastlåsing” til regnskapsnivået i 2003 som omtalt i avsnitt 2.3.2.

Spørsmålene 2A og 2B dreier seg om kommunenes synspunkter på om de økonomiske rammebetingelsene som gis til de private barnehagene i sin kommune er likeverdige eller varierende. Spørsmål 2A er et rent ja/nei/vet ikke spørsmål:

Spørsmål 2A. Varierer de økonomiske rammebetingelsene betydelig blant kommunens private barnehager?

Svarfordeling: Ja, 33 %. Nei, 61 %. Vet ikke, 6 %. N = 49.

De fleste kommunene mener altså at det ikke er betydelig variasjon i økonomiske rammebetingelser blant de private barnehagene i kommunen. Samtidig mener likevel 1/3 av kommunene at det *er* betydelig variasjon. Det er ingen grunn til at kommunene skulle ha en felles oppfatning omkring dette spørsmålet. Tvert imot er det her naturlig at det finnes interkommunale forskjeller, bl.a. ut fra de forhold omkring kostnadsberegning, historiske forhold, ulike driftsformer m.v. som ble diskutert i 2.3.2.

Spørsmål 2B. Hvis ja på 2A, varierer de økonomiske rammebetingelsene på grunn av (flere svar mulig):

Svarfordeling:

Variasjon i kommunalt tilskudd: 21 %

Variasjon i kostnadsnivå: 52 %

Annet, spesifiser: 28 %.

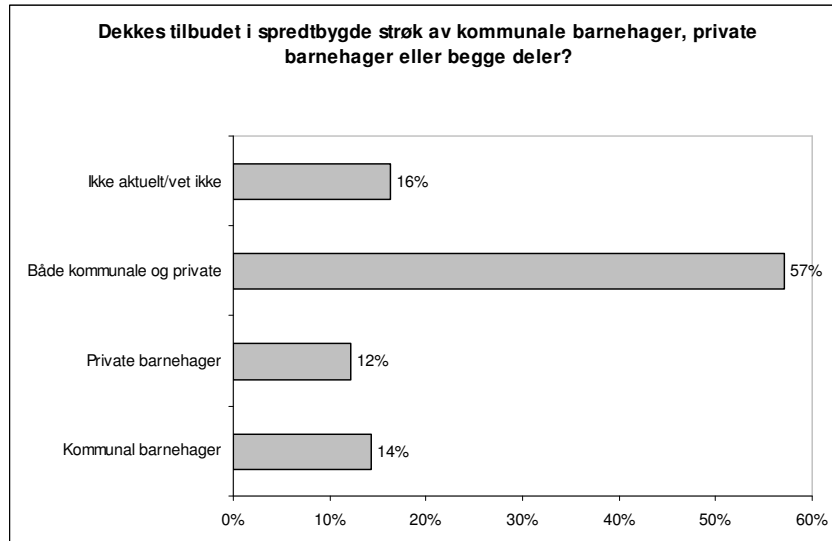
N = 29.

Vi ser her at en del svar på 2B er inkonsistente med 2A, siden 2B kun var ment å skulle besvares blant de kommunene som svarte ”ja” på 2A. Dette var 16 kommuner, mens 29 kommuner likevel har svart på oppfølgingsspørsmålet om hva ”varierende rammebetingelser” skyldes. Resultatet blant de som uansett har svart, er at variasjonen i økonomiske rammebetingelser hovedsakelig tilskrives variasjon i kostnadsnivå. 28 % av kommunene har imidlertid krysset av for svarkategorien ”annet, spesifiser”, og deres tilleggsbemerkninger er som følger:

- Hvilket regnskapsår som legges til grunn og husleieforskjeller
- Eks. tomteknader
- Ledig kapasitet høst
- Lån, husleie, pensjonsordninger
- Noen barnehageeiere er så profesjonelle at de utnytter alle muligheter gjennom driftsform og regnskapsføring
- Små enheter har liten mulighet til fleksibel drift
- Tilgang til antall barn, oppholdstid og alder på barna

Som en kan forvente på et slikt spørsmål, tyder svarene på at det er en stor spredning i hva ulike kommuner oppfatter er den største kilden til varierende økonomiske rammebetingelser.

Muligheter til å utnytte stordriftsfordeler belyses av spørsmålene 3A og 3B. I spredtbygde strøk blir det et interessant spørsmål om det i hovedsak er kommunen eller private aktører, som tar på seg oppgaven med å drive et barnehagetilbud som blir dyrere enn gjennomsnittlig på grunn av manglende muligheter for å ha en barnehage i kostnadsoptimal skala. Dersom det er en klar tendens til at kommunene i hovedsak påtar seg denne oppgaven, vil en sammenligning av kommunale kostnader mot private kunne bli skjev ved at kostnadsnivået i dyre og små kommunale barnehager får konsekvenser for ressurstildelingen til større og mer kostnadseffektive private barnehager. Resultatene vist i Figur 4 tyder imidlertid ikke på at det finnes en slik systematisk kostnadsskjevhet. Dette fordi det ser ut til å være mest utbredt at tilbudet i spredtbygde strøk dekkes av både private og kommunale barnehager (57 % av totale svar og 68 % blant de som ikke har svart ”ikke aktuelt/vet ikke”).



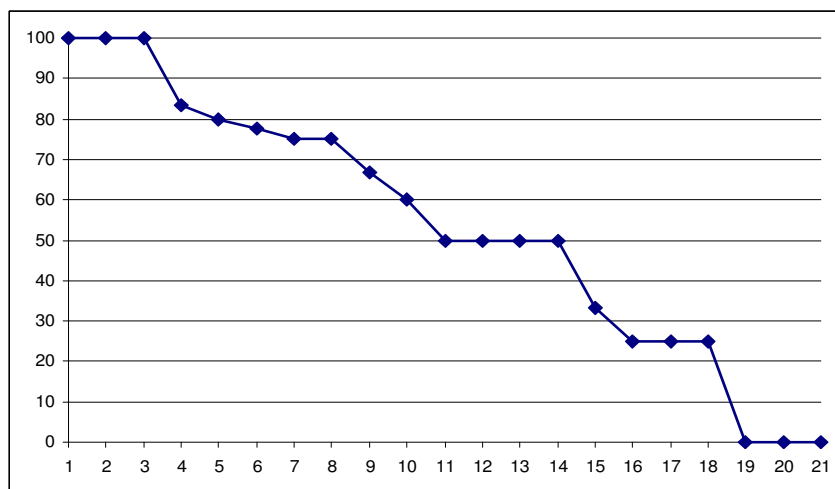
Figur 4 (Spørsmål 3A): I områder med spredt bosetting kan det være umulig å drive barnehager som er store nok til å utnytte stordriftsfordeler. Dekkes tilbudet i spredtbygde strøk av kommunale barnehager, private barnehager eller begge deler? N = 49.

Dette spørsmålet gir imidlertid nokså overflattisk informasjon. Spørsmål 3A følges derfor opp med mer detaljert informasjon i sp. 3B, der kommunene skal oppgi hvor mange hhv. kommunale og private barnehager som etter respondentens oppfatning er av begrenset størrelse fordi det er for få barn i lokalmiljøet. Her skulle det altså fylles ut absolutte tall. Svarene på oppfølgingsspørsmålet viser at man neppe bør legge stor vekt på fordelingen vist i Figur 4. Dette bl.a. fordi det kan synes som om flere av kommunene som har svart på spørsmål 3A har svart hypotetisk. Dvs. at de for eksempel har svart ”både kommunale og private” på sp. 3A, mens de på sp. 3B likevel har svart at det ikke finnes noen kommunale eller private barnehager av begrenset størrelse på grunn av for få barn i lokalmiljøet. (Dette gjelder 14 kommuner.)⁸

Basert på antall barnehager av begrenset størrelse oppgitt i sp. 3B har vi beregnet hvilken andel av disse barnehagene som er kommunale. Kommunene der svaret på begge kategorier er null utgår selvsagt fra dette materialet. Dette gjelder 19 kommuner. Videre er det 3 kommuner som ikke har besvart spørsmålet. Det er også 6

⁸ Det trenger imidlertid ikke være tilfelle at svaret på 3A er rent hypotetisk. Dette dersom kommunene ikke har oppfattet ”spredtbygde strøk” i 3A som ensbetydende med ”for få barn i lokalmiljøet” i 3B, men i stedet i noen grad oppfattet disse spørsmålene som noe forskjellige og dermed mer eller mindre uavhengige.

kommuner som kun har totalt 1 barnehage av begrenset størrelse (enten privat eller kommunal). Siden disse får andel enten 1 eller null, er disse fjernet. Det gjenstår da totalt 21 kommuner. Andelen kommunale barnehager av totalt antall oppgitte barnehager av begrenset størrelse er blant disse, som vist i følgende figur:

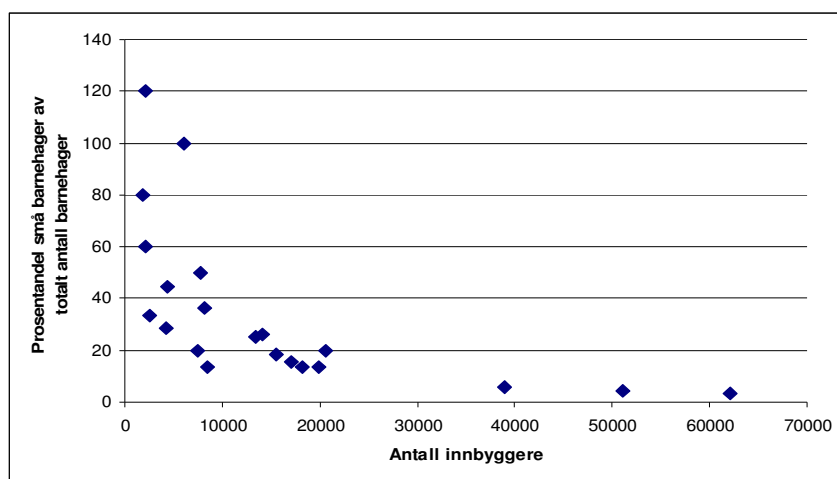


Figur 5 (Spørsmål 3B): Andel kommunale barnehager av totalt antall oppgitte barnehager av begrenset størrelse pga for få barn i lokalmiljøet. (N = 21)

Selv om utvalget her er begrenset til 21 kommuner, bør disse tallene være egnet til å redusere bekymringen knyttet til om det finnes en klar systematikk i at det i hovedsak er kommunale barnehager som drives i liten størrelse. Vi ser at andelen fordeles seg nokså jevnt blant private og kommunale barnehager i de 21 kommunene, og gjennomsnittlig andel blant disse er da også nær 50 %, nærmere bestemt 54 %. Et forbehold knyttet til disse tallene, er at vi mangler kontroll på innslaget av private familiebarnehager. To av disse 21 kommunene har bemerket i kommentarfeltet at ”den private barnehagen er en familiebarnehage”. Siden det knapt nok finnes kommunale familiebarnehager, kan det her i prinsippet være tilfelle at mange av de små private barnehagene som rapporteres i sp. 3B er familiebarnehager, mens de kommunale barnehagene vil være ordinære barnehager. I den grad dette skulle være tilfelle, kan det likevel være slik at det i praksis er kommunene som bærer størstedelen av merkostnaden ved å drive småbarnehager i spredtbygde strøk. Vi presiserer imidlertid at dette kun er en spekulasjon, da vi ikke har eksplisitt informasjon om dette ut fra det foreliggende tallmaterialet.

Spørsmålet om antall barnehager med liten størrelse pga. spredtbygghet og få barn i lokalmiljøet, er også interessant med tanke på en framtidig kostnadsnøkkel for

barnehagesektoren som et nytt element i utgiftsutjevningen. Dette fordi ufrivillige merkostnader på grunn av små barnehager i spredtbygde strøk i prinsippet hører hjemme i en slik kostnadsnøkkel. Vi har derfor også beregnet totalt antall barnehager av begrenset størrelse pga. få barn i lokalmiljøet fra sp. 3B, og dernest beregnet andelen disse utgjør av det totale antall barnehager i kommunen. Videre har vi koblet på totalt antall innbyggere i kommunen. På samme måte som i Figur 5, har vi igjen kun benyttet de kommunene der det er minst to barnehager som oppgis å være av begrenset størrelse i sp. 3B. Vi får dermed følgende figur:

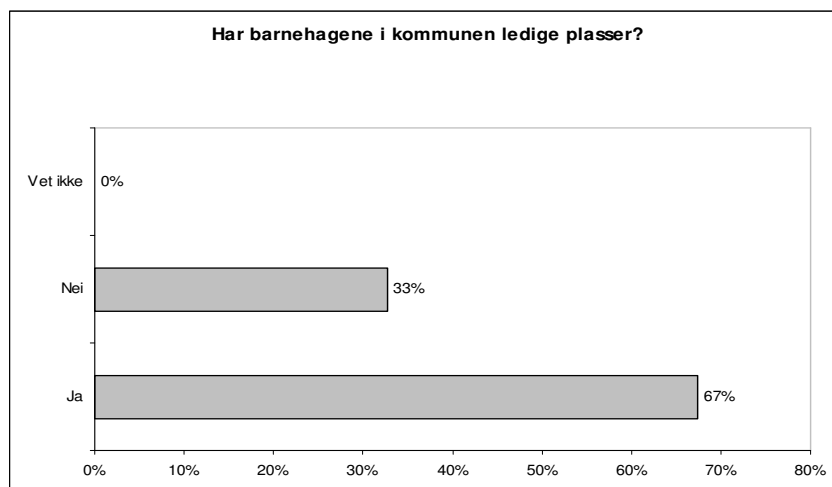


Figur 6 (Spørsmål 3B): Andel barnehager av begrenset størrelse pga. for få barn i lokalmiljøet av totalt antall barnehager i kommunen plottet mot antall innbyggere i kommunen. (N = 21)

Denne figuren indikerer noe i retning av det man kunne forvente: Andelen barnehager av ”begrenset størrelse” er klart høyere blant kommuner med lavt innbyggertall. En av observasjonene i figuren synes å være inkonsistent, siden andelen er over 100 %. Dette kan imidlertid skyldes at vi har brukt Kostra-tall fra 2007 for totalt antall barnehager, mens svarene på sp. 3B er fra høsten 2008. Dersom tendensen fra Figur 6 kobles mot tidligere refererte kostnadsstudier vedrørende stordriftsfordeler (eller snarere smådriftsulempen), jf. Bergseng og Løyland (2003), synes det å være god grunn til å anbefale at spørsmålet om kompensasjon for ufrivillige merkostnader knyttet til smådriftsulempen bør studeres nærmere i forbindelse med utarbeidelse av en kostnadsnøkkel for barnehagene.

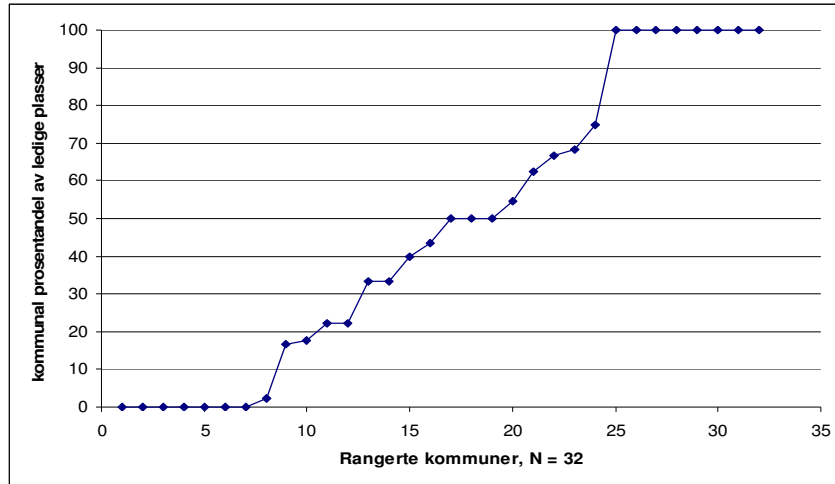
Den siste problemstillingen i seksjon A dreier seg om hvorvidt det finnes ledige barnehageplasser i kommunen. Videre gis det – blant kommunene med ledige plas-

ser – opplysninger om antall ledige plasser i hhv. kommunale og private barnehager, samt antall kommunale og private barnehager med ledige plasser. Den første oversikten omkring dette gis gjennom følgende figur. Tallene herfra tyder isolert sett på at majoriteten av kommunene (2/3) nå har full barnehagedekning, og dermed et visst antall ledige plasser.



Figur 7 (Spørsmål 4A): Ledige plasser i kommunale barnehager. N = 49.

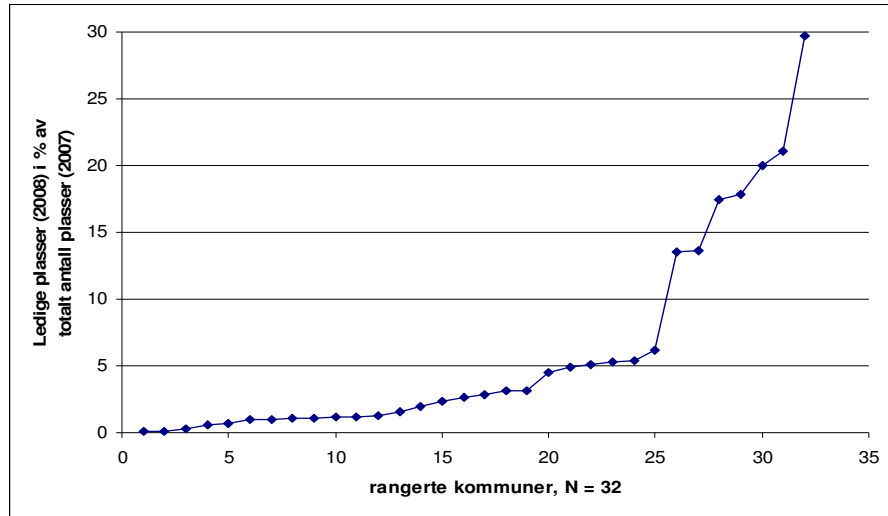
Oppfølgingsspørsmålene i 4B gir informasjon om hvordan antall ledige plasser fordeles seg mellom kommunale og private barnehager. En svakhet ved dette materialet er at enkelte kommuner ser ut til å ha forskuttert ledige plasser, dvs. oppgitt anslag på ledige plasser i 2009. Videre har også noen kommuner oppgitt et intervall i stedet for et eksakt tall. For disse har vi tatt en middelvei av det oppgitte intervallet. Med forbehold viser følgende figur hvor stor kommunale barnehagers andel er av totalt antall oppgitte ledige plasser. Totalt 32 kommuner har opplysninger som gjør det mulig å beregne en slik andel.



Figur 8 (Spørsmål 4B): Kommunale barnehagers prosentandel av totalt antall ledige plasser (N = 32)

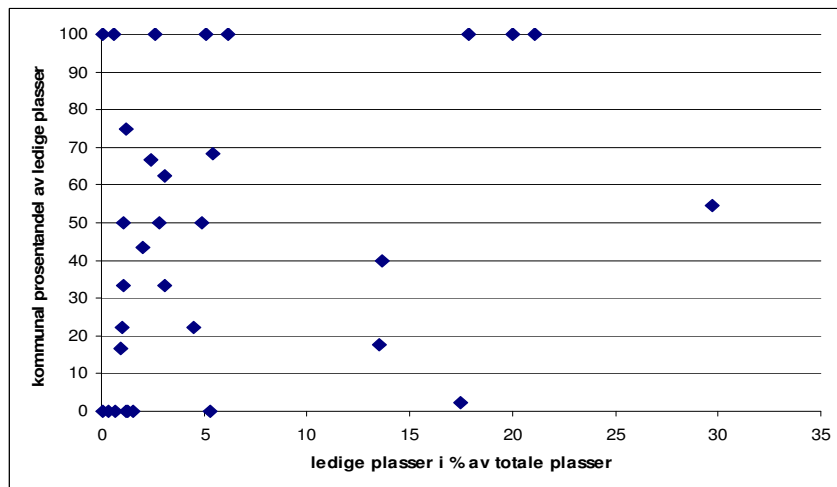
Denne figuren indikerer at den kommunale andelen av ledige plasser er sterkt varierende, med flere kommuner på 0 %, andre kommuner på 100 %, og en nokså jevnt stigende graf mellom disse ytterpunktene. Den gjennomsnittlige andelen blant disse 31 kommunene er da også nær 50 %, nærmere bestemt 48,7 %. Dette tyder altså på at det ikke finnes noen systematisk tendens i retning av at det først og fremst er kommunale barnehager som bærer kostnaden ved å ha ledige plasser.

Andelstallene vist i figuren sier imidlertid ingenting om omfanget eller antallet ledige plasser i forhold til totalt antall plasser i hver enkelt kommune. Dette varierer sterkt fra kommune til kommune. I de fleste kommunene er andelen av ledige plasser i % av totalt antall plasser et meget lavt tall. Merkostnaden ved å ha ledige plasser vil da påvirke totalkostnaden i nokså ubetydelig grad. Det finnes imidlertid enkelte kommuner der andelen ledige plasser er på 20-30 %, jf. følgende graf.



Figur 9 (Spørsmål 4B): Antall oppgitte ledige plasser i kommunen i % av totalt antall barnehageplasser (Kostra 2007).

Hvis det nå skulle være slik at de kommunene der andelen ledige plasser er relativt høy, sammenfaller med de kommunene der den kommunale andelen av ledige plasser også er relativt høy, vil det likevel kunne være en systematikk i at kommunenes egne barnehager bærer størstedelen av kostnaden med ledig kapasitet. Vi tester derfor en slik mulig sammenheng ved å kombinere disse to størrelsene i en felles figur.

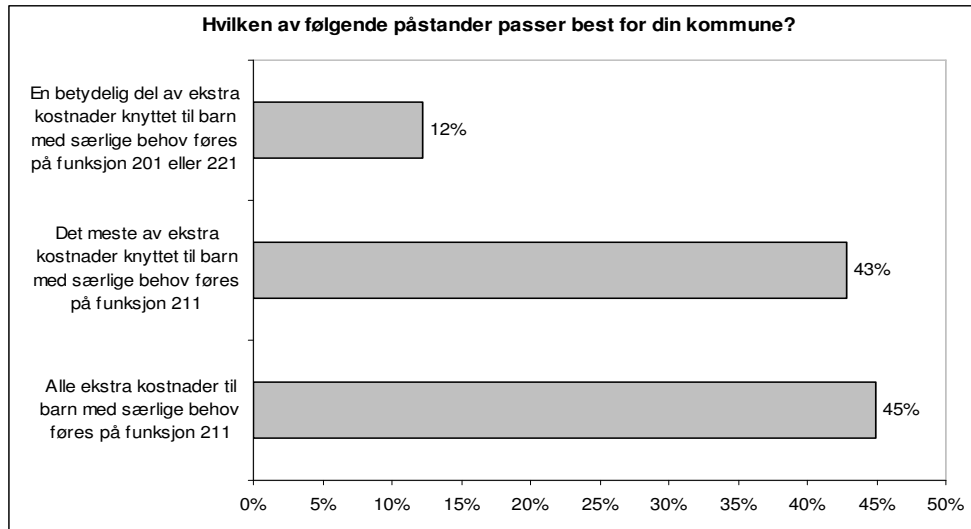


Figur 10 (Spørsmål 4B): Sammenheng mellom andel ledige plasser og kommunal andel av ledige plasser.

Resultatene i Figur 10 tyder rent visuelt ikke på at det finnes en systematisk tendens som omtalt ovenfor. Det samme bekreftes av en enkel regresjon med % ledige plasser som forklaringsvariabel og kommunal andel av ledige plasser som avhengig variabel, som viser at en slik sammenheng ikke er signifikant. Den kommunale andelen av ledige plasser er altså tilfeldig fordelt i forhold til andel ledige plasser av totalt antall plasser per kommune. Materialet indikerer derfor totalt sett at det ikke synes å være støtte for at kommunale barnehager systematisk bærer en uforholdsmessig stor andel av kostnaden knyttet til ledig kapasitet. Selv om vi ikke finner en slik systematisk skjevhet, er det imidlertid store forskjeller fra kommune til kommune. I noen kommuner er det derfor slik at en stor del av kostnaden knyttet til ledig kapasitet belastes kommunen. I andre kommuner er det helt motsatt. En tilskuddsberegning som ikke tar hensyn til dette, vil derfor kunne resultere i nivåforskjeller i utbetalt støtte til private barnehager som ikke reflekterer forskjeller i reelt utgiftsbehov. Dette særlig i framtiden, når problematikken rundt ledig kapasitet må antas å bli større enn i dag.

4.3 Utgifter knyttet til tilbud til barn med behov for særlig tilrettelegging

Sekvens B i spørreskjemaet går nærmere inn på problemstillinger knyttet til utgifter til barn med behov for særlig tilrettelegging. Dette gjelder særlig kostnadsfordeling mellom Kostrafunksjon 201 og 211, i hvilken grad ekstrakostnader til barn med spesielle behov dekkes av statlige tilskudd, og hvordan evt. ytterligere kostnader ut over statlige tilskudd blir finansiert. Første spørsmål (sp. 5) belyses vha følgende figur:



Figur 11 (Spørsmål 5): Hvorvidt alle ekstra kostnader til barn med særlige behov føres på funksjon 211, evt. på funksjoner for ordinære kostnader (201 og 221). N = 49.

49 kommuner har besvart dette spørsmålet, og vi ser at kommunenes praksis når det gjelder bruk av funksjoner varierer en god del. 45 % av kommunene rapporterer at de fører alle ekstrakostnader på funksjon 211, mens 43 % fører ”det meste” på funksjon 211. Videre svarer 12 % eller 6 av 49 kommuner at de fører ”en betydelig del” av ekstrakostnadene på funksjonene for ordinære barnehageutgifter, dvs. funksjon 201 og 221. En beslektet problemstilling er ytterligere belyst i spørsmål 6 i tabellen nedenfor. Dette spørsmålet belyser problemstillingen fra en noe annen innfallsvinkel, nemlig hvorvidt ekstrakostnader knyttet til barn med særlige behov påvirker kostnadene ført på funksjonene for ordinær barnehagedrift.

Tabell 5 (Spørsmål 6): Nærmere om hvordan ekstra kostnader for barn med særlige behov evt. påvirker kostnader til ordinær barnehagedrift (201 og 221), samt hvorvidt ekstrautgifter i kommunale barnehager dekkes fullt ut av statlige tilskudd.

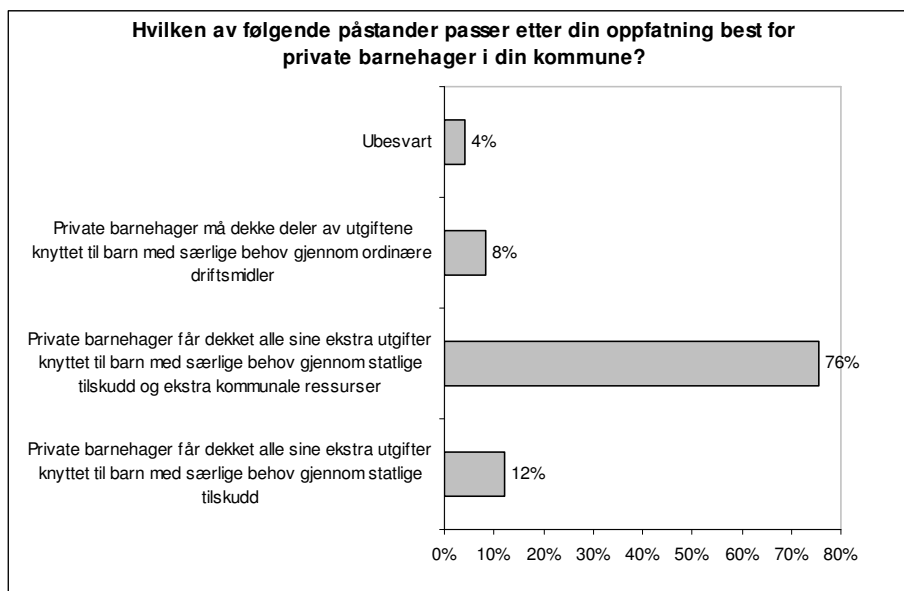
Utsagn:	Slik vi fører kostnader i dag, vil en stor andel barn med særlige behov ha høyere kostnader på funksjonene for ordinær barnehagedrift (201 og 221) enn andre kommunale barnehager.		Ekstra utgifter knyttet til barn med særlige behov i kommunale barnehager dekkes fullt ut av statlige tilskudd	
1 = Helt uenig	16	33 %	25	51 %
2	8	16 %	11	22 %
3	8	16 %	6	12 %
4	5	10 %	2	4 %
5	6	12 %	2	4 %
6 = Helt enig	6	12 %	2	4 %
Ingen formening	0	0 %	1	2 %
Totalt	49	100 %	49	100 %

Svarene på det første spørsmålet (kolonne 2 og 3) ser ut til å gi god konsistens i forhold til svarfordelingen på spørsmål 5, jf. Figur 11. Dette siden totalt 49 % svarer 1 eller 2, dvs. helt eller nokså klart uenig, hvilket rimer godt i forhold til de 49 % som svarte at samtlige ekstrakostnader føres på funksjon 211. Resten av kommunene fordeler seg relativt jevnt på de resterende kategoriene 3-6, hvilket innebærer at en betydelig del av kommunene mener at ekstrakostnadene ikke isoleres til kun funksjon 211. Gitt disse resultatene, vil en (av flere) forklaringer på systematisk høyere kostnader til ordinær barnehagedrift i kommunale barnehager i forhold til private barnehager kunne være at kostnader til ordinær drift på funksjon 201 og 221 også fanger opp en del ekstrakostnader til barn med spesielle behov.

De to høyre kolonnene i tabellen ovenfor viser kommunenes synspunkter når det gjelder hvorvidt statlig finansiering fullt ut dekker ekstra kostnader i kommunale barnehager knyttet til barn med særlige behov. Her er kommunenes svar relativt tydelige, ved at hele 51 % er helt uenige i dette. Videre er totalt 73 % innenfor de to laveste alternativene (1 og 2), mens 85 % svarer 1, 2 eller 3.

Spørsmål 7 går på tilsvarende problemstilling som spørsmål 6 ovenfor, men for de *private barnehagene*, dvs. hvordan ekstrautgifter til barn med spesielle behov for de private barnehagene i kommunen blir finansiert. Her svarer en stor majoritet (76 % av samtlige 49 kommuner og 79 % av de som har besvart spørsmålet) at de private barnehagene får dekket sine ekstra utgifter gjennom en kombinasjon av statli-

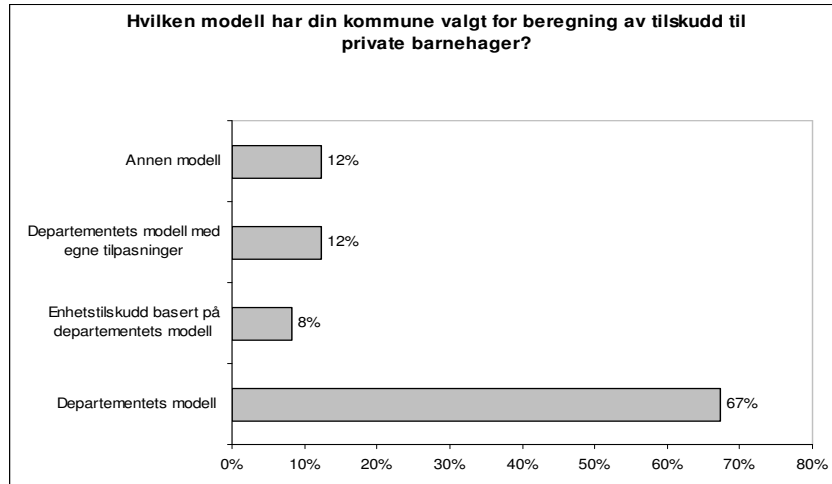
ge tilskudd og ekstra kommunale ressurser. Motsatt svarer kun 12 % at statlige tilskudd dekker disse utgiftene fullt ut i de private barnehagene, jf. Figur 12.



Figur 12 (Spørsmål 7): Hvordan dekkes utgifter til barn med særlige behov i de private barnehagene i kommunen? N = 49.

4.4 Om beregning av tilskudd til private barnehager

Denne delen av spørreskjemaet belyser gjennom flere spørsmål og problemstillinger hvordan kommunen konkret gjennomfører sin finansieringsplikt overfor de private barnehagene i kommunen. Første spørsmål går på om kommunen benytter departementets beregningsmodell (herunder flere underalternativer), eller en annen modell.



Figur 13 (Spørsmål 8): Modell for beregning av tilskudd til private barnehager. N = 49.

Langt de fleste kommunene (67 %) benytter departementets modell, og i svaralternativet omtalt som ”departementets modell” i figuren ovenfor er det presisert i spørreskjemaet at det menes ”Departementets modell (med kostnadsdekning og minstetilskudd).” Kun 8 % av kommunene (4 kommuner) oppgir at de har valgt en enhetstilskuddsmodell der de private barnehagene får samme offentlige tilskudd per oppholdstime som kommunens egne barnehager.⁹ Videre har 12 % (6 kommuner) benyttet en ”annen modell”, mens ytterligere 12 % har benyttet ”departementets modell med egne tilpasninger. Når det gjelder de 6 kommunene som har benyttet en ”annen modell”, er det også satt inn et felt der modellen kan beskrives nærmere. Disse beskrivelsene vises i punktlisten nedenfor:

- Vi har laga ein eigen modell (ABC- modellen) Den er ein blanding av dei to ulike modellane. Drivarane ligg i all hovudsak på antall barn og oppholdstimar. Det er og drivar på areal (reinhald, vedlikehald, strøm m.m) og anna. Investering, pensjonskostader, ent husleige m.m er kostnadsdekkingsprinsippet. Justeringsfaktor ut frå ansette pedagoger i barnehage(bhg med fleire pedgaogar får meir i rammen) Dei private får 4% i tillegg til eksterne kostnadar. Me meiner at modellen vår gir ein rettferdig fordeling mellom barnehagane.

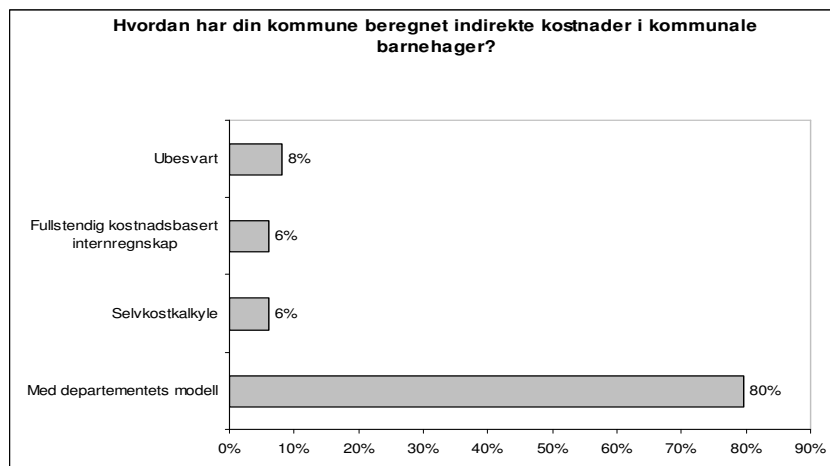
⁹ Når vi ser på svarene to av disse kommunene oppgir på andre spørsmål i skjemaet (spørsmål 14), synes det imidlertid som om de likevel ikke benytter enhetstilskudd. Dette fordi de i spørsmål 14 oppgir at noen private barnehager får minimumstilskudd på 85 %, mens andre får kostnadsdekning. En av disse kommunene oppgir også at en liten andel av de private barnehagene i denne kommunen får maksimalstøtten på 100 % av offentlig støtte til kommunale barnehager.

- Den private barnehagen får innvilga stønad etter søknad. Den private barnehagen er sterkt subsidiert av skulen som eig barnehagen (td. husleige og andre driftsutgifter) Kommunen finn derfor ikkje rett å fylgja modellane til dept.
- Kommune X benytter en egenutviklet kriteriemodell som bygger på antall plasser (1 plass = 1 barn over 3 år på fulltid). Denne modellen har vi brukt ift kommunale barnehager siden 2001.
- 85% av kostnader per avdeling i kommunale barnehagar.
- Barnehagene får tilskudd ut fra kommunikativ modell med 85% dekning av faktisk årlig kostnad per plass. Det er enighet mellom kommunen og de private aktørene om grunnlaget for beregningen.
- Vi har ikkje anna ein liten privat familiebarnehage og har derfor ikkje tatt i bruk nokon modell

Noen kommuner har altså fraveket departementets modell fordi det er så små forhold at det kun dreier seg om en privat barnehage (evt. kun en privat familiebarnehage). Det finnes da trolig enklere og mer hensiktsmessige måter å komme fram til et støttenivå på, enn via en formell modell. I andre kommuner ligger det et stort bedriftsøkonomisk analysearbeid bak å utvikle en modell man selv mener gir en god kostnadsbeskrivelse, jf. første kommune i punktlisten.

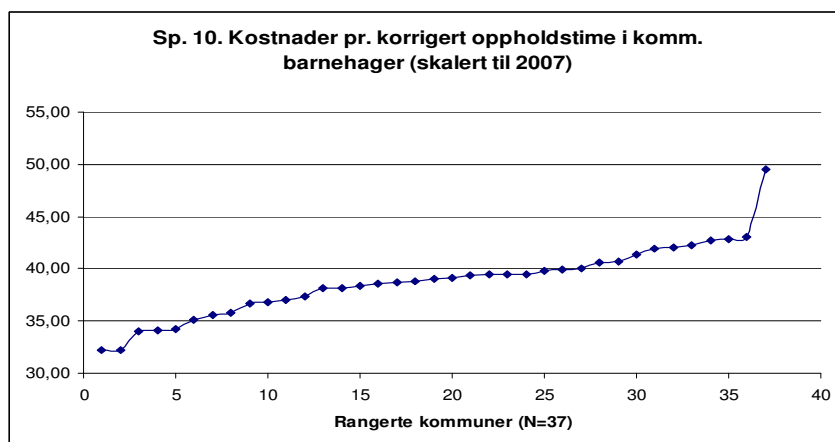
Valg av modell for beregning av tilskudd til private barnehager i spørsmål 8, kan også være interessant i forhold til svarfordelingen på enkelte øvrige spørsmål i skjemaet. Vi kommer tilbake til dette under de aktuelle spørsmålene nedenfor.

Spørsmål 9 dreier seg om metoden for beregning av indirekte kostnader i de kommunale barnehagene, samt en del utfyllende tallmateriale angående disse beregningene.



Figur 14 (Spørsmål 9): Modell for beregning av indirekte kostnader i kommunale barnehager. N = 49.

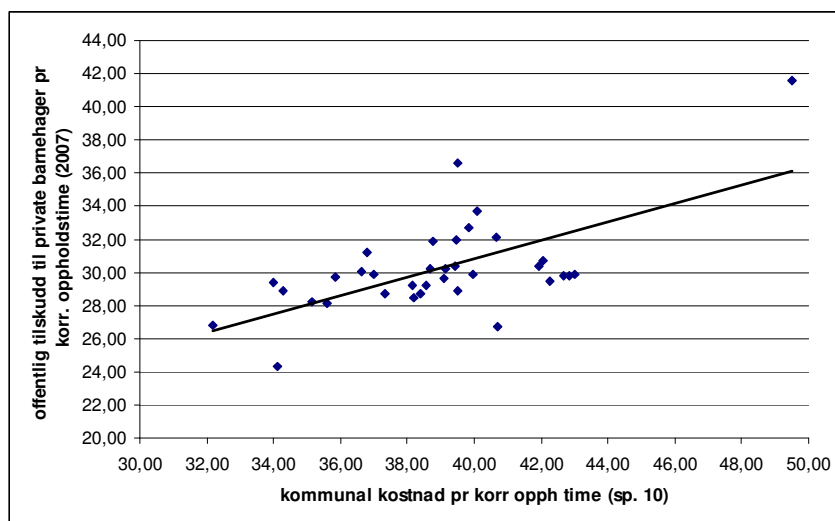
Prosentfordelingen er her inklusive de 8 % som ikke har besvart spørsmålet. Blant kommunene som har svart, ser vi en stor dominans for departementets modell, med 87 % av kommunene. Resten av kommunene fordeler seg likt blant alternativene ”fullstendig kostnadsbasert internregnskap” og ”selvkostkalkyle”. Kommunene har under spørsmål 9 også fylt ut flere kostnadsdata fra 2008 eller evt. 2007, dersom 2008-tall ikke forelå ved besvarelsen av skjemaet. Videre har kommunene blitt bedt om å fylle inn tre nøkkeltall, hentet fra regnearkmodellen eller evt. egne tilsvarende beregninger i spørsmål 10. Deler av dette materialet har først og fremst verdi som kontrolldata og supplement til øvrige kvantitative data omtalt i Kapittel 5. Det kan imidlertid være interessant å studere eventuelle sammenhenger mellom kommunenes kostnader per oppholdstime i kommunale barnehager fra spørsmål 10 med valg av modell for beregning av tilskudd til private barnehager i spørsmål 8. Først viser vi imidlertid den rene svarfordelingen på kostnader per korrigerende oppholdstime fra spørsmål 10:



Figur 15. Kostnader per korrigeret oppholdstime i kommunale barnehager (spørsmål 10).

Det er her totalt 12 kommuner som ikke har besvart spørsmålet eller har feilføringer, noe som gjør at svaret har blitt forkastet. Tall fra 2008 har her blitt deflatert til 2007 vha faktoren 1/1,042, som er departementets faktor for kostnadsvekst fra 2007 til 2008. Variasjonsområdet for kostnad per korrigeret oppholdstime er her fra drøyt 32 kroner til snaut 50 kroner. Siden dette er aggregerte data per kommune, vil all variasjonen fra barnehage til barnehage per kommune bli borte. Variasjonen på barnehagenivå vil dermed være større enn det Figur 15 får fram.

Vi har også generert data for offentlig tilskudd til private barnehager per kommune som har besvart spørsmål 10. Sammenhengen mellom kostnadsnivå i kommunale barnehager og utbetalt offentlig tilskudd til private barnehager i 2007 vises nedenfor.



Figur 16. Kommunalt kostnadsnivå og offentlig støtte til private barnehager.

Figuren viser at det langt fra er noen 1:1 sammenheng mellom kommunalt kostnadsnivå og utbetalt offentlig støtte til private barnehager. Hovedforklaringen på dette må nødvendigvis være prinsippet om at de private barnehagene skal få kostnadsdekning innenfor 85 og 100 % av offentlig tilskudd til de kommunale barnehagene. Dersom man alternativt kun hadde tildeling av tilskudd ut fra en gitt prosent (eks. 85 %) av det kommunale nivået, eller evt. full likebehandling (enhetstilskudd) av kommunale og private barnehager, måtte det nærmest per definisjon bli langt mindre variasjon rundt trendlinjen vist i figuren.

Vi har også sett på svarfordelingen på valg av modell fra spørsmål 8 i forhold til hhv. kommunalt kostnadsnivå fra spørsmål 10, og samlet offentlig støttenivå til ordinær drift i private barnehager fra regnskapsdataene. En kunne her for eksempel tro at få kommuner som har høyt kostnadsnivå i egne barnehager, ville velge en enhetstilskuddsmodell der alle private barnehager får samme offentlige tilskudd per korrigeret oppholdstime som de kommunale barnehagene.

Tabell 6. Sammenheng mellom valg av modell og kostnads- og tilskuddsnivå¹⁰

Kommunens valg av modell fra sp. 8	Kostnad per korrigerede oppholdstime i kommunale barnehager (sp. 10)	Offentlig tilskudd til private barnehager per korrigerede oppholdstime (regnskapsdata)
Departementets modell (med kostnadsdekning og minstetilskudd)	Gjennomsnitt: 38,63 (N = 28)	Gjennomsnitt: 29,67 (N = 30)
Enhetstilskudd basert på departementets modell (alle barnehager for samme offentlige tilskudd per oppholdstime som kommunale barnehager)	Gjennomsnitt: 40,73 (N = 3)	Gjennomsnitt: 32,48 (N = 4)
Departementets modell med egne tilpasninger	Gjennomsnitt: 38,23 (N = 5)	Gjennomsnitt: 30,13 (N = 5)
Annen modell	Gjennomsnitt: 39,84 (N = 1)	Gjennomsnitt: 32,71 (N = 5)

Tabellen tyder på det motsatte av den forventede sammenhengen skissert ovenfor, dvs. at kommunene som har valgt enhetstilskudd med likt støttenivå til alle barnehager har *høyere* gjennomsnittlig kostnadsnivå (40,73) i sine kommunale barnehager enn snittet blant kommunene som har valgt standardmodellen (38,63). Imidlertid er gjennomsnittet for kommunene med enhetstilskudd basert på kun 3 kommuner.¹¹ Av disse har en kommune klart lavere kostnadsnivå, en omtrent på gjennomsnittet blant kommunene med standardmodellen, og en kommune med klart høyere nivå enn dette gjennomsnittet.

Når det gjelder nivå på offentlig tilskudd til private barnehager, ser vi det man på forhånd skulle forvente: Kommunene som gir enhetstilskudd har høyere gjennomsnittlig støttenivå (32,48) enn kommunene som bruker standardmodellen (29,67). Igjen er imidlertid antall observasjoner for lavt til at en bør trekke noen klare konklusjoner på basis av disse tallene. Det er vanskeligere å ha noen klar formening om hva de øvrige modellalternativene skulle føre til. Vi observerer at kommunene som har valgt ”annen modell” har det høyeste nivået på gjennomsnittlig offentlig støtte til private barnehager med 32,71 per korrigerede oppholdstime.

¹⁰ Vi mister her en del observasjoner pga at noen kommuner ikke har besvart sp. 8, mens andre ikke har besvart sp. 10, og atter andre mangler eller har feil i regnskapsdataene fra de private barnehagene.

¹¹ Vi repeterer også det tidligere omtalte forbeholdet om at svarfordelingen på spørsmål 14 tyder på at 2 av kommunene som oppgir at de bruker enhetstilskudd i spørsmål 8 likevel ikke gjør dette.

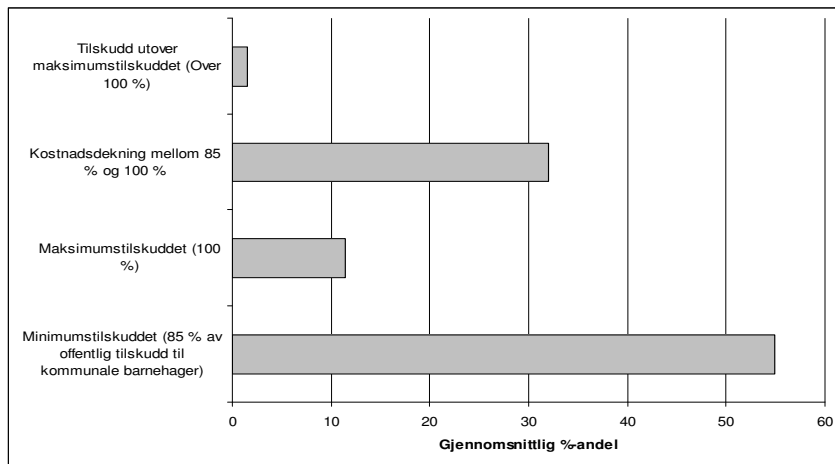
Spørreskjemaet inneholder også totalt 4 spørsmål omkring familiebarnehager. Det første av disse (spørsmål 11A) gjelder hvorvidt kommunen har både kommunale og private familiebarnehager. Svaret er som forventet; et klart flertall har av kommunene (86 %) har ikke kommunale familiebarnehager, mens kun 12 % eller 6 kommuner oppgir å ha både kommunale og private familiebarnehager. Disse 6 kommunene har også blitt spurt om de har beregnet tilskudd til sine private familiebarnehager ut fra kostnadene i den/de kommunale familiebarnehagen(e), spørsmål 11B. Fem av disse seks kommunene har besvart dette spørsmålet med ”nei”, mens den siste ikke har besvart spørsmålet. Det er altså ingen kommuner som har beregnet tilskuddet til de private familiebarnehagene ved å kjøre separate modellberegninger for sine kommunale familiebarnehager. Dette betyr trolig at de i stedet har brukt den samme beregningen som kommuner uten kommunale familiebarnehager stort sett benytter, dvs. å gi et tilskudd til private familiebarnehager på 85 % av nivået til ordinære private barnehager.

De resterende spørsmålene i delen om familiebarnehager (spørsmålene 12 og 13) kommer det intet ut av, siden disse spørsmålene forutsetter at kommunen har svart ”ja” på det forutgående spørsmålet. Totalt sett gir dermed undersøkelsen lite av spesifikk kostnadsinformasjon omkring familiebarnehagene, bortsett fra at den store majoriteten av kommuner kun har private familiebarnehager.¹²

De to siste spørsmålene (14 og 15) i denne seksjonen er aktuelle for samtlige kommuner, og belyser sentrale spørsmål vedrørende beregning av støttebeløp til de private barnehagene. I spørsmål 14 krysser kommunene av for hvor mange private barnehager i sin kommune som får tilskudd på hhv. 85 %, mellom 85 og 100 %, 100 % og over 100 % av offentlig tilskudd til kommunale barnehager. Disse tallene er det vanskelig å sammenligne direkte, siden totalt antall private barnehager varierer sterkt mellom kommunene. Vi har derfor beregnet prosentandeler innenfor hver svarkategori for hver kommune. Dernest har vi beregnet den gjennomsnittlige prosentandelen innenfor hver svarkategori. 4 av kommunene har her enten ikke besvart spørsmålet, eller har svar som ikke gir mening. Gjennomsnittsverdiene vist i

¹² Spørsmål 1 sier imidlertid noe om hvordan kommunene vurderer de økonomiske rammebetingelsene til familiebarnehager vs. ordinære barnehager, og vi husker fra Tabell 4 at private familiebarnehager vurderes som å ha best rammebetingelser av samtlige kategorier vist i denne tabellen.

Figur 17 nedenfor er beregnet for de totalt 45 kommunene som hadde tolkbare svar på dette spørsmålet.



Figur 17 (Spørsmål 14): Gjennomsnittlig prosentandel for nivå på støtte til private barnehager i % av samlet offentlig tilskudd til kommunale barnehager (N = 45).

Disse gjennomsnittsverdiene indikerer at minimumsløsningen med 85 % er mest utbredt, med en gjennomsnittlig prosentandel på 55. Gjennomsnittsverdiene vist i figuren er imidlertid vanskelig tolkbare, og skjuler mye relevant informasjon. Dette skyldes bl.a. at mange småkommuner har færre enn 4 private barnehager (dette er tilfelle i 11 kommuner). Dermed blir det per definisjon 0 i andel på en eller flere av kategoriene for disse 11 kommunene. Det er også 5 kommuner som kun har 1 privat barnehage. Dermed blir 3 av 4 kategorier med null som andel, og den siste kategorien med 100 som prosentandel. Når vi så lager gjennomsnittlige andeler innenfor hver svarkategori, vil gjennomsnittet bli betydelig påvirket av de mange nullandelene blant småkommunene. Siden spørsmålet som stilles er interessant og viktig, viser vi derfor også to tabeller som til sammen inneholder samtlige 45 kommuner som har besvart spørsmålet. Tabellene er sortert etter synkende antall private barnehager per kommune, slik at kommunene med stort antall barnehager vises først. Den første tabellen viser kommuner som har minst 10 private barnehager i sin kommune, samt gjennomsnittlig andel blant denne kommunegruppen (N = 24).

Tabell 7. Prosentandeler på sp. 14 blant kommuner med minst 10 private barnehager (N=25)

Totalt antall private barnehager i kommunen	Minimumstilskuddet (85 % av offentlig tilskudd til kommunale barnehager)	Kostnadsdekning mellom 85 og 100 %	Maksimumstilskuddet (100 %)	Tilskudd utover maksimumstilskuddet (Over 100 %)
89	4	96	0	0
77	70	22	8	0
76	1	88	0	11
52	50	50	0	0
39	0	0	100	0
39	79	13	8	0
38	34	66	0	0
36	50	50	0	0
35	69	9	23	0
30	60	37	3	0
30	90	10	0	0
28	68	29	4	0
23	74	0	26	0
22	64	36	0	0
19	84	0	16	0
18	0	100	0	0
14	0	50	0	50
14	7	0	93	0
13	62	0	38	0
12	75	17	0	8
12	25	75	0	0
12	42	33	25	0
11	55	45	0	0
11	0	100	0	0
10	40	60	0	0
gjennomsnitt	44,1	39,4	13,8	2,8

Tabell 7 viser at vi – som forventet – får en jevnere fordeling blant de tre første svarkategoriene når vi kun studerer kommuner med relativt mange private barnehager. Det siste alternativet (over 100 %) ser vi kun finnes blant 2 av disse 24 kommunene. Til gjengjeld er dette meget utbredt i en av disse to kommunene, der hele 50 % eller 7 private barnehager får utbetalt mer enn 100 % av samlet støttenivå i kommunale barnehager. Det er også interessant å merke seg at en prosentandel på 100 % innenfor en av de fire svarkategoriene kun finnes i 3 av disse 24 kommunene: To kommuner har kostnadsdekning innenfor 85 og 100 % til samtlige av sine hhv. 18 og 11 private barnehager, mens en annen kommune betaler maksimumstilskudd på 100 % til samtlige av sine 39 barnehager.

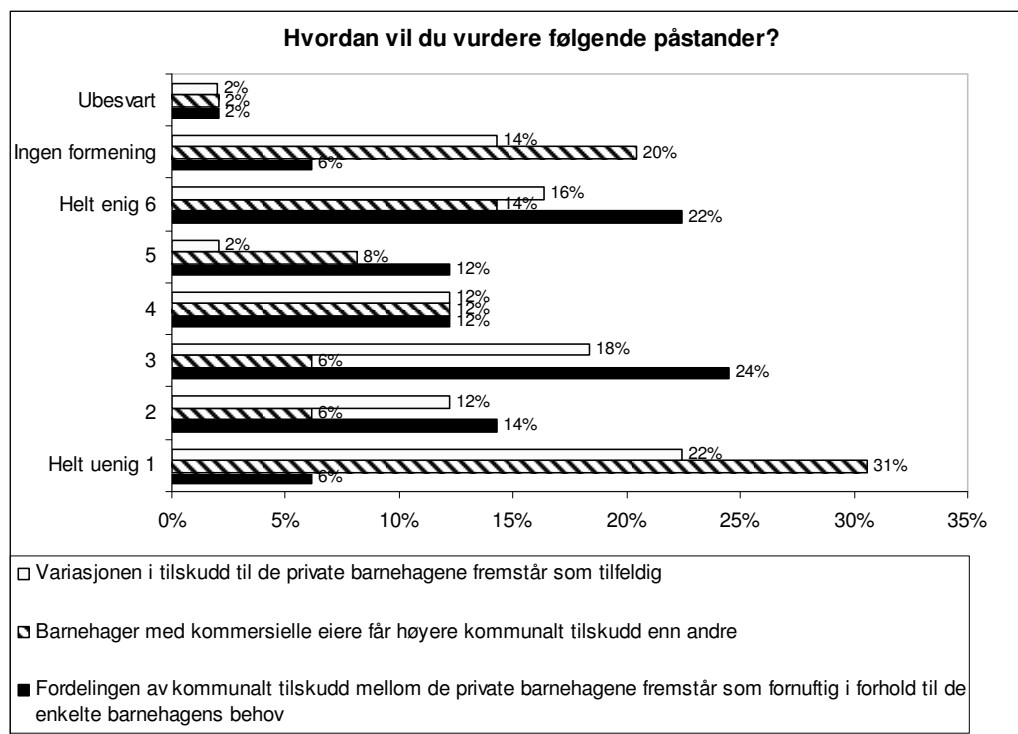
Tabell 8. Prosentandeler på sp. 14 blant kommuner med mindre enn 10 private barnehager (N=23)

Totalt antall private barnehager i kommunen	Minimumstilskuddet (85 % av offentlig tilskudd til kommunale barnehager)	Kostnadsdekning mellom 85 og 100 %	Maksimumstilskuddet (100 %)	Tilskudd utover maksimumstilskuddet (Over 100 %)
9	11	44	44	0
9	33	67	0	0
8	50	50	0	0
8	75	25	0	0
7	71	0	29	0
5	80	20	0	0
5	100	0	0	0
4	100	0	0	0
4	0	100	0	0
3	100	0	0	0
2	50	50	0	0
2	100	0	0	0
2	100	0	0	0
2	100	0	0	0
2	100	0	0	0
1	0	100	0	0
1	100	0	0	0
1	100	0	0	0
1	100	0	0	0
1	0	0	100	0
gjennomsnitt	68,5	22,8	8,7	0

Når vi studerer tilsvarende fordeling blant kommunene med relativt få private barnehager, ser vi at mange kommuner har 100 % i en av kategoriene og null i de andre. Langt de fleste 100 % -observasjonene finnes naturlig nok i den totalt sett

mest vanlige kategorien: minimumstilskudd på 85 %. Tabellen formidler videre nokså tydelig det problemet som ble omtalt ovenfor: tallmaterialet på dette spørsmålet får liten tolkbar verdi for kommuner med svært få private barnehager, siden det da blir andeler på enten 100 eller null prosent.

Den siste spørsmålssekvensen i denne seksjonen er spørsmål 15. Denne sekvensen innhenter informasjon om kommunenes mer subjektive synspunkter og oppfatninger omkring gjeldende tilskuddsbestemmelser og -modell. For å gjøre framstillingen lettere lesbar, er resultatene fra sp. 15 splittet opp i to delfigurer. Før vi omtaler detaljene vedrørende disse resultatene, kan vi generelt bemerke at det er fascinerende stor variasjon i kommunenes subjektive synspunkter omkring de spørsmålene som her stilles. For flere av påstandene er det omtrent like mange kommuner som uttrykker at de er klart eller moderat uenige, som klart eller moderat uenige. Det finnes altså ingen tydelig felles ”kommunal virkelighetsoppfatning”, men store lokale forskjeller.



Figur 18 (Spørsmål 15, del 1): Subjektive oppfatninger angående virkninger av tilskuddsmodellen og tilpasningsmuligheter 1. N = 49.

Øverste og nederste søyle viser her to motstridende påstander, nemlig om variasjon i tilskudd til de private barnehagene framstår som ”tilfeldig” (øverst) eller ”fornuftig i forhold til de enkelte barnehagens behov” (nederst). På det siste spørsmålet er gjennomsnittsverdien blant de kommunene som har svart innenfor kategori 1 til 6 (fra helt uenig til helt enig) 3,84, dvs. noe nærmere helt enig enn helt uenig i gjennomsnitt.¹³ Den største andelen av svarene er her 3 med 24 % og 6 (”helt enig”) med 22 %. Det motsatte spørsmålet, tilfeldig variasjon, har høyest andel på svaralternativ 1 (helt uenig) med 22 %. Samtidig er også 16 % av kommunene helt enig i denne påstanden, og gjennomsnittet blant kommunene som har svart f.o.m. 1 t.o.m. 6 er 3,09, dvs. noe nærmere helt uenig enn helt enig. Når det gjelder påstandene om at tildelingen av tilskudd til private barnehager er enten ”fornuftig” eller ”tilfeldig”, virker det rimelig at oppfatningene kan være relatert til kommunens valg av modell for tilskuddsberegning. Vi har derfor sortert svarene på disse to påstandene basert på kommunenes valg av modell fra spørsmål 8. Vi får da følgende resultater:

Tabell 9. Sammenheng mellom valg av modell og oppfatninger om tilskuddstildelingen til private barnehager¹⁴

Kommunens valg av modell fra sp. 8	Svar på påstanden ”Fordelingen av kommunalt tilskudd mellom priv. bh. framstår som fornuftig i forhold til de enkelte barneh. behov.” (Sp. 15) 1 = ”helt uenig”, 6 = ”helt enig”	Svar på påstanden ”Variasjonen i tilskudd til de priv. bh. framstår som tilfeldig.” (Sp. 15) 1 = ”helt uenig”, 6 = ”helt enig”
Departementets modell (med kostnadsdekning og minstetilskudd)	Gjennomsnitt: 3,5 (N = 32)	Gjennomsnitt: 3,48 (N = 31)
Enhetsstilskudd basert på departementets modell (alle barnehager for samme offentlige tilskudd per oppholdstime som kommunale barnehager)	Gjennomsnitt: 3,67 (N = 3)	Gjennomsnitt: 1,67 (N = 3)
Departementets modell med egne tilpasninger	Gjennomsnitt: 4,33 (N = 6)	Gjennomsnitt: 2,4 (N = 5)
Annen modell	Gjennomsnitt: 6,0 (N = 4)	Gjennomsnitt: 1,0 (N = 2)

Igjen må det her tas store forbehold omkring verdien av gjennomsnittsverdier basert på svært få observasjoner. Gitt dette forbeholdet er det imidlertid her til dels

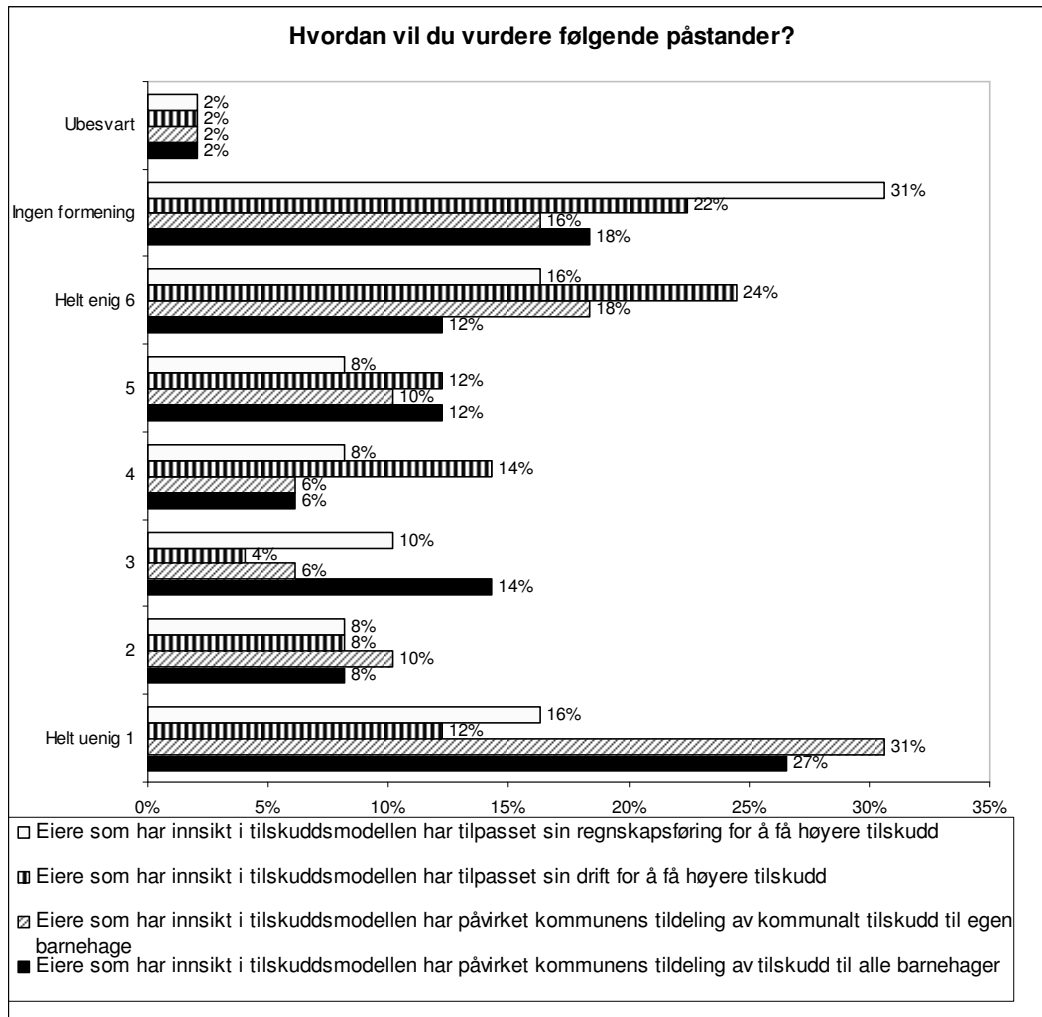
¹³ Dersom kommunene fordelte seg helt jevnt mellom kategoriene 1 til 6, ville vi få et gjennomsnitt på 3,5.

¹⁴ På samme måte som i Tabell 6 får vi her kun med de observasjonene som samtidig har besvart både spørsmål 8 og de aktuelle delene av spørsmål 15.

slående klare resultater. Flertallet av kommunene bruker standardmodellen (departementets modell med 85 % regel og kostnadsdekning). Gjennomsnittssvarene er her nøyaktig på mediannivået mellom 1 og 6, dvs. 3,5. Blant de 3 kommunene som bruker enhetstilskudd (likt beløp til alle barnehager per korr. oppholdstime), er det naturlig nok færre som mener tilskuddstildelingen framstår som ”tilfeldig”, mens det ikke er vesentlig forskjell når det gjelder påstanden om at tilskuddstildelingen framstår som fornuftig. De mest slående resultatene kommer for de to siste modelltypene. De kommunene som benytter departementets modell med egne tilpasninger, har høyere score på ”fornuftig” og lavere på ”tilfeldig” enn kommunene som benytter standardmodellen. Videre er samtlige av kommunene som benytter ”Annen modell” helt enige i at tilskuddstildelingen framstår som fornuftig, mens de samtidig er helt uenige i at tildelingen framstår som tilfeldig. Dette gir en relativt klar indikasjon på at kommuner som har gjort lokale tilpasninger og vurderinger er mer positive til den tilskuddsberegningen de dermed kommer fram til. Det skal imidlertid understrekes at dette utelukkende er basert på kommuneadministrasjonens egne vurderinger.

Den midterste søylen i Figur 18 viser fordelingen for påstanden ”Barnehager med kommersielle eiere får høyere kommunalt tilskudd enn andre”. Gjennomsnittet blant kommunene som har svart 1 til 6 er her 3,05, dvs. noe nærmere ”helt uenig” enn ”helt enig”. Det er her relativt mange som ikke har noen oppfatning eller ikke har besvart, til sammen 22 % av kommunene. Videre er det 31 % av kommunene som er helt uenige i at barnehager med kommersielle eiere får høyere tilskudd. Imidlertid er det også 14 % av kommunene som er helt enige i denne påstanden. De økonometriske analysene dokumenterer at det faktisk finnes en tendens til høyere tilskuddstildeling til barnehager med eierformen aksjeselskap, enn øvrige eierskapstyper, jf. avsnitt 6.7. Vi legger til grunn at det store flertallet av ”kommersielle” eiere i barnehagesektoren er organisert som aksjeselskaper, og at resultatene fra eierskapsvariablene i avsnitt 6.7 dermed har relevans for spørsmålet om kommersielle eiere omtalt her. Tallmaterialet fra spørreundersøkelsen viser i så fall at det rundt en statistisk signifikant effekt av eierskap i regnskapsdataene, finnes en betydelig lokal variasjon. I tillegg kan selvsagt tildelingen til kommersielle eiere være gjennomsnittlig høyere selv om kommunen ikke nødvendigvis er seg bevisst på at dette faktisk er tilfelle.

Det er et gjennomgående trekk ved svarene på disse spørsmålene at det er stor grad av polarisering i kommunenes oppfatninger. Det er altså størst svarandeler på ytterkategoriene 1-2 og 5-6, og i flere tilfeller er fordelingen om lag like tung på begge ytterpunkter. Kommunenes subjektive oppfatninger er altså til dels sterkt varierende.



Figur 19 (spørsmål 15, del 2): Subjektive oppfatninger angående virkninger av tilskuddsmodellen og tilpasningsmuligheter. N = 49.

Samtlige fire påstander vist i andre delfigur fra spørsmål 15 (Figur 19), dreier seg om hvorvidt eiere som har innsikt i tilskuddsmodellen på ulike vis kan tilpasse sin drift og/eller regnskapsføring, eller påvirke kommunens tilskuddstildeling. Vi omtaler svarfordelingen separat påstand for påstand nedenfor. Alle gjennomsnittsverdier på svarene er igjen beregnet kun blant kommunene som har besvart spørsmålet

med en verdi f.o.m. 1 t.o.m. 6, dvs. at kommuner med ”ingen formening” er holdt utenfor beregningen av gjennomsnittet.

Søyle nr. 1 ovenfra: ”Eiere som har innsikt i tilskuddsmodellen har tilpasset sin regnskapsføring for å få høyere tilskudd”. Her er det like mange som mener ”helt uenig” som ”helt enig”, med 16 % på hver av disse. De midlere svarene har lavere andel og er nokså jevnt fordelt. Gjennomsnittet blir derfor svært nær medianen av svaralternativene; 3,48.

Søyle 3: ”Eiere som har innsikt i tilskuddsmodellen har tilpasset sin drift for å få høyere tilskudd.” På dette spørsmålet er det mest utbredte svaret ”helt enig” med 24 %, og gjennomsnittet er på 4,05. Tilpasning av driften for å få høyere tilskudd synes altså å være noe mer utbredt enn å tilpasse sin regnskapsføring for å få høyere tilskudd i søyle nr. 2.

Spørsmålene om eiere med innsikt i tilskuddsmodellen kan tilpasse sin regnskapsføring eller drift for å få høyere tilskudd kan oppfattes som negativt ladede, dvs. indikere noe i retning av manipulasjon av opplysninger for å tilegne seg høyere tilskudd. Vi understreker imidlertid at det ikke nødvendigvis er noe negativt i å tilpasse regnskapsføring eller drift i forhold til måten tilskuddene fordeles på. Dette fordi en rekke private barnehager fram til nå har levert fra seg mangelfulle regnskaper, der en del tall mangler fullstendig og andre er ført feil. I så fall er jo ikke grunnlaget for å utbetale et tilskudd som er tilpasset ut fra det reelle utgiftsbehovet til stedet. Det å ha god innsikt i modellen vil derimot gjøre det lettere å levere fra seg regnskapsdata som gjør at tilskuddsberegningen blir mer reell og korrekt. På den annen side vil det også være slik at eiere med god kjennskap til modellen også lettere kan tilpasse sine regnskaper og/eller drift, slik at de tilegner seg et tilskudd som er høyere enn deres objektive utgiftsbehov skulle tilsi. Disse utsagnene kan altså oppfattes noe forskjellig av ulike respondenter, hvilket også kan være en mulig årsak til de ganske så sprikende svarene.

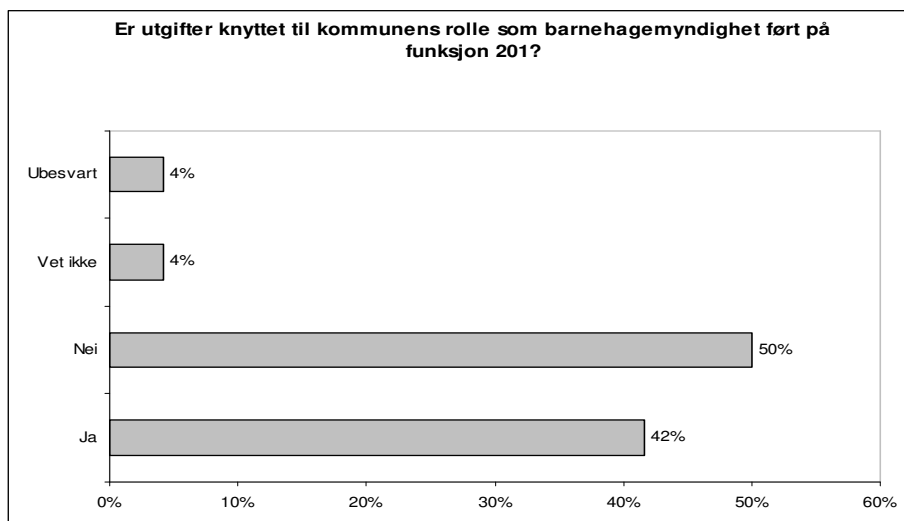
Søyle nr. 3: ”Eiere som har innsikt i tilskuddsmodellen har påvirket kommunens tildeling av kommunalt tilskudd til egen barnehage.” Gjennomsnittet er her på 3,13, altså noe nærmere ”helt uenig” enn dersom det var like stor andel svar på alle alternativer. Det mest utbredte svaret er her ”helt uenig” med 31 %. Nest mest vanlig er imidlertid ”helt enig”, med 18 %. For de midlere kategoriene (2-5) er svarprosenten symmetrisk rundt midten, og de minst utbredte svarene er de to

midtkategoriene 3 og 4, med kun 6 % på hver av disse. Igjen er altså kommunenes oppfatninger sterkt polariserte.

Den nederste søylen viser svarfordelingen på utsagnet ”Eiere som har innsikt i tilskuddsmodellen har påvirket kommunens tildeling av tilskudd til alle barnehager.” Her tenker vi på tilfeller der en barnehageeier med god innsikt i modellen for eksempel gjennom dialog med kommunen har påvirket kommunens beregningspraksis på en eller flere punkter, og at dette får konsekvenser for tilskuddsberegningene til alle private barnehager i kommunen. Denne påstanden er det nokså få kommuner som uttrykker seg helt enige i (12 %), mens langt flere (27 %) er helt uenige. Gjennomsnittet er på 3,08, dvs. en del under medianen på 3,5. Igjen er det dermed nokså sprikende oppfatninger.

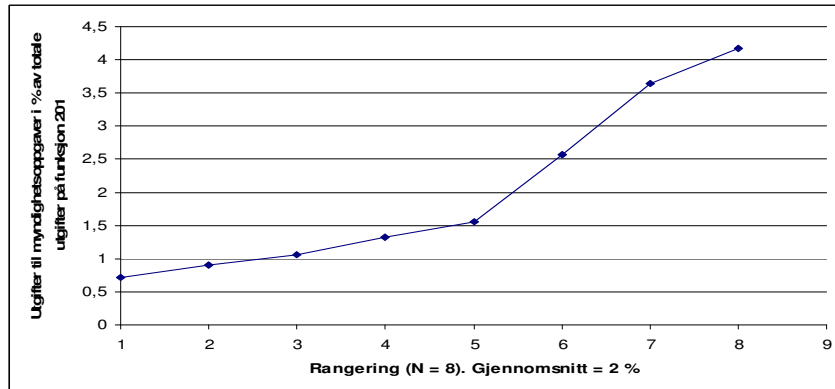
4.5 Kostnadsinformasjon

Flesteparten av spørsmålene stilt i den siste seksjonen (D) i spørreskjemaet dreier seg om å hente ut supplerende kostnadsinformasjon. Dette er i hovedsak konkrete tall i kroner og øre eller antall årsverk m.v., som har liten verdi å rapportere i sin direkte form. Hensikten med disse spørsmålene er først og fremst å benytte tallene for å vurdere/korrigere eller supplere eksisterende Kostra-statistikk. De vil derfor i hovedsak bli benyttet sammen med øvrig statistisk materiale i analysedelen av denne rapporten. To spørsmål fra denne seksjonen er imidlertid egnet til å bli framstilt her. Det er spørsmål 18, samt de sluttkommentarene som enkelte av kommunene har valgt å sette inn i et eget felt.



Figur 20 (Spørsmål 18): Regnskapsføring av kommunens funksjon som barnehagemyndighet. N = 24 (kun i andre utsending av spørreskjema)

Spørsmål 18 ble tilføyd i forbindelse med andre runde med utsendinger av spørreskjemaet. Det er således kun besvart av de 24 kommunene som besvarte i denne runden. Vi ser at noe færre kommuner svarte "ja" (42 %) enn "nei" (50 %) på spørsmålet om det føres utgifter til kommunens rolle som barnehagemyndighet på funksjon 201. De 42 % eller totalt 10 av 24 kommunene som svarte "ja", har også kunne supplere med konkrete tall (utgifter i kroner) som er knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet, og som er ført på funksjon 201. Det foreligger her tall fra 9 kommuner. Den ene av disse må være feilført, siden andelen av utgifter til barnehagemyndighet overstiger det totale beløpet ført på funksjon 201. Vi har dermed relevante svar fra 8 kommuner, og for disse vises hvilken prosentandel utgifter til myndighetsoppgaver oppgitt i spørsmål 18 utgjør av de totale utgiftene på funksjon 201 som benyttes i tilskuddsmodellen (basert på Kostradata fra 2007).



Figur 21 (Spørsmål 18): Hvor stort beløp er ført av utgifter til myndighetsoppgaver på funksjon 201 i % av totale utgifter på funksjon 201.

Selv om det her er et meget tynt svargrunnlag, indikerer trolig svarene likevel noe om det mest aktuelle variasjonsområdet for hvor mye utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet utgjør av dataene som inngår i regnearkmodellen vedrørende funksjon 201. Vi ser at dette utgjør fra ca 0,75 % til drøyt 4 % blant disse 8 kommunene, og at gjennomsnittsverdien er 2 %. Dette tyder på at beløpene ikke er helt neglisjerbare, men kanskje ikke store nok til at det vil være kritisk nødvendig å korrigere for denne feilkilden ved videre kostnadssammenligninger.

4.6 Sluttkommentarer

Overskriften sluttkommentar brukes i dette avsnittet i to betydninger. Først gir vi våre egne avsluttende kommentarer til resultatene fra spørreundersøkelsen slik de nå er formidlet i avsnittene ovenfor. Derne st vises kommunenes egne sluttkommentarer fra det siste feltet i spørreskjemaet.

Det mest slående generelle inntrykket fra disse resultatene må være at mange av svarene spriker i betydelig grad fra kommune til kommune. Dette gjelder både for en del objektive forhold som kostnadsnivåer og praksis for regnskapsføring m.v., og for rent subjektive synspunkter omkring hvordan tilskuddstildelingen oppfattes av kommunene selv.

Flere av spørsmålene kunne gitt noe klarere resultater dersom vi hadde flere observasjoner. Dette gjelder særlig spørsmålene om hvilken modell kommunene har

brukt for beregning av tilskudd til private barnehager i spørsmål 8 og om grunnlaget for beregning av indirekte kostnader i kommunale barnehager i spørsmål 9. Her blir det så få kommuner som ikke bruker departementets standardmodell at det er vanskelig å uttale seg om hva som særpreger de få kommunene som har valgt de lite utbredte alternative modellene (egenutviklede modeller/kostnadsbasert internregnskap osv). Det skal også bemerkes at en del detaljerte kostnadsdata m.v. fra spørreundersøkelsen, som ikke har blitt omtalt i dette kapittelet, gir grunnlag for noen supplerende beregninger og korreksjoner i de økonometriske analysene basert på regnskaps- og Kostradata, jf. Kapittel 6.

Det bør også presiseres at datakvaliteten fra spørsmålene i en del tilfeller ser ut til å være relativt dårlig. Dette fordi det er flere tilfeller der kommunenes svar på ett spørsmål virker inkonsistent i forhold til svar på andre av spørsmålene. Videre tyder også en del av de supplerende kommentarene og bemerkningene på at noen kommuner har funnet det vanskelig å gi presise og kvalitetssikrede svar på en del av detaljspørsmålene. Dette blant annet fordi det har vært bruk for detaljkunnskap fra flere personer (hovedsakelig administrativt ansvarlig for barnehagene, samt regnskapsmedarbeidere/økonomisjef) for å kunne gi presise svar på samtlige spørsmål. Det kan da i noen grad ha blitt slik at ulike personer har svart på ulike spørsmål, uten nødvendigvis å sørge for god intern konsistens.

Svarene på spørsmålene omkring stordriftsfordeler/smådriftsulemper (sp. 3 A og B) og ledig kapasitet (sp. 4 A, B og C), indikerer ikke at kommunale barnehager systematisk bærer en større del av ekstrakostnaden knyttet til småbarnehager eller ubesatte plasser enn det som er tilfelle for private barnehager. Disse forholdene synes derfor – i gjennomsnitt – ikke å gi noen åpenbare feilkilder i forhold til sammenligning av kostnadsnivåer mellom kommunale og private barnehager på landsnivå. Problemet er imidlertid at det også når det gjelder disse forholdene er svært varierende tall fra kommune til kommune. I noen kommuner er det derfor slik at merkostnader med å drive småbarnehager eller å ha ledige plasser i all hovedsak bæres av kommunen. I andre er det derimot motsatt. Når vi da samtidig har et system der koblingen mellom offentlig finansiering av kommunale barnehager og minimumsfinansiering av private barnehager er den samme i alle kommuner, kan vi få en del skjevheter i forhold til reelt ressursbehov i den enkelte private barnehage.

Vi går så over til å formidle kommunenes egne sluttkommentarer. Dette materialet er hentet fra et åpent felt på slutten av spørreskjemaet kalt ”Eventuell sluttkom-

mentar”. Totalt 13 kommuner har her formidlet diverse former for kommentarer. Noen av kommentarene går i retning av at en del av den nødvendige informasjonen for å gi korrekte svar på spørsmålene har vært vanskelig tilgjengelige i den aktuelle kommunen. Andre uttrykker stor grad av harmoni mellom den kommunale barnehagemyndigheten og de private barnehagene i kommunen, samt at tilskuddstil­delingen er godt tilpasset de private barnehagenes utgiftsbehov. Atter andre kommu­ner synes derimot å være svært kritiske til departementets modell i forhold til ar­beidsmengde og kompleksitet. Igjen kan vi derfor oppsummere med at spørreun­dersøkelsen formidler stor grad av variasjon fra kommune til kommune. For øvrig lar vi her kommunenes slutt­kommentarer tale for seg selv uten ytterligere kommentarer fra vår side.

- Kommune X har et svært godt forhold til sine private barnehager. De private barnehagene står for ca. halvparten av barnehagetilbudet i kommunen. Kommunen opplever ikke på noen måte at de private barnehagene prøver å utnytte tilskuddsordningen for derigjennom å tilegne seg størst mulig tilskudd. Det er rimelig godt samsvar mellom vedtatt tilskudd og det den enkelte barnehage selv mener tilskuddet bør være. Siden barnehagereformen ble innført i 2004, har kommunen mottatt bare tre klager på vedtak om kommunalt tilskudd.
- Angående anleggsmidler: beregning av renter skal skje gjennom gjennomsnitt av anlegg pr. 1.1. og 31.12, her skal vi oppgi pr. 31.12.
- Arbeidet med tildeling av kommunalttilskudd er for komplisert og arbeidskrevende for mindre kommuner som har en relativt liten administrasjon. Vi har etterhvert lært oss å be­handle departementets kompliserte regnearket, men: E DE NØDVENDI Å GJØRRA DET SÅ KOMPLISERT DA?
- Beklager men uten modell blir det i praksis for tidkrevende å gi eit godt svar
- Eg går ut frå at utfyllinga er mangelfull sidan me ikkje følgjer standardmodellar for utrek­ning av tilskot til private barnehagar. Likeeins vil svara mine ikkje alltid vera nøyaktige si­dan eg ikkje har oversikt over tekniske føringsdetaljar.
- Få eit forenkla system som er likt for både private og kommunale barnehagar. Likt tilskot­system!
- Likeverdig behandling av ikke kommunale barnehager i henhold til regnearkmodellen opp­leves tidkrevende og vanskelig å kommunisere ut til ulike private driftere.
- Når det gjelder spørsmål 16, har jeg ikke tilgang på disse opplysningene nå. Vil bli etter­sendt.
- Ordningen gir absolutt størst uttelling for de som har tid og ressurser til å sette seg inn i/og utnytte ordningen med "kommunalt tilskudd". Små barnehager sliter, barnehagenes størrel­se, kapasitet og administrative ressurser gir ikke nok uttelling til å sette seg inn i en slik ar­beidskrevende ordning!
- På grunn av at regnskapssystemet ligger nede i forbindelse med oppgradering er det benyttet tall fra andre kilder. Disse er ikke kvalitetssikret, men gir en viss pekepinn på hvordan sys­tem og kostnader ligger i kommune X.
- Skulle gjerne ha kunnet skrive ut et ferdig utfylt skjema for arkivering.
- Svært stor arbeidsmengde ved økonomienheten gjør at deler av skjemaet ikke er besvart ang. indirekte kostnader, rentekostnader m.v.
- Vær så snill å få departementet til å finne enklere måter å utbetale kommunale tilskudd til private barnehager. Takk.

5. Datagrunnlag for regresjonsanalyser

Datagrunnlaget for analysene består av informasjon fra barnehagenes årsmeldinger, kommunale regnskaper og regnskapene til private barnehager. I tillegg har vi altså gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot barnehageadministrasjonen i et utvalg kommuner. Rapporteringen knyttet til barnehagedrift er omfattende, og etter hvert ganske veletablert. Barnehagene må rapportere for å få statstilskudd, og dette medfører at alle aktuelle barnehager i utgangspunktet er representert. Alle regnskapsdata er fra 2007.

Gjennom spørreundersøkelsen har vi hentet et begrenset utvalg av kvantitativ informasjon om den kommunale barnehagesektoren og beregningen av tilskudd til private barnehager.

5.1 Årsmeldinger

Informasjon om barn og ansatte og om eierform gis i årsmeldingsskjemaene som alle barnehager sender inn en gang i året, med 15. desember som måletidspunkt. Rapporteringen er omfattende, men likevel standardisert. For barn rapporteres alder, avtalt oppholdstid og antall barn med behov for særlig tilrettelegging. For ansatte rapporteres årsverk i ulike stillinger, og informasjon om utdanning. I tillegg gis det opplysninger om eierform, arealnormer og åpningstider, samt noe om foreldrebetaling. Det er liten grunn til å tro at det er mange feil i disse opplysningene. Siden de registreres ved slutten av året, har vi hentet inn to årganger med årsmeldingsdata. Dermed kan vi lage et gjennomsnitt av en del størrelser basert på status ved inngangen og ved utgangen av året. For barnehager som har hatt store endringer midt i året, for eksempel at de har utvidet med en ny avdeling, er det viktig at man ikke kobler oppholdstimer og årsverk fra slutten av året opp mot regnskapstall som er akkumulert gjennom hele året. De fleste endringer vil skje ved oppstart av nytt barnehageår i august. Vi bruker derfor et veid gjennomsnitt hvor

årsmeldingen fra desember 2006 har 7/12 vekt, mens årsmeldingen fra 2007 har 5/12 vekt.

5.2 Private regnskaper

De private barnehagenes regnskapsskjema er et standardisert skjema som alle private barnehager leverer årlig. Her finnes detaljerte poster for utgifter og inntekter, samt informasjon om disponering av eventuelt overskudd. I tillegg til vanlige regnskapsposter, skal det føres inn kostnader som ikke kommer med i de ordinære postene. Dette kan for eksempel være gratis husleie fra barnehageeier eller andre som eier bygget, fritak fra kommunale avgifter eller kommunale støttepedagoger. Det skilles mellom støtte fra eier, støtte fra kommunen og støtte fra andre. Det skilles også mellom støtte til barn med særlige behov og støtte til andre formål. Det som gjelder støtte fra kommunen, skal føres inn av kommunen selv. Kvaliteten på informasjonen fra regnskapsskjemaene er mye mer variabel enn hva som er tilfelle for årsmeldingene. Blant mer eller mindre utbredt praksis, som kan skape problemer for våre analyser, nevnes følgende momenter:

- Eier fører ikke opp lønn for egen arbeidsinnsats, men tar i stedet dette ut gjennom utbytte. Det er en egen post for kompensasjon for eiers arbeidsinnsats, men denne brukes i svært mange tilfeller ikke.
- I de tilfeller hvor barnehageeier også eier barnehagelokalene, blir husleie ofte ikke ført opp, men tas ut gjennom utbytte. Motsatt kan husleien blåses opp slik at den inneholder et element av utbytte.
- Avskrivninger er ikke alltid rapportert, og trolig er det en del investeringer som burde ha vært aktivert, men som i stedet er fullt ut ført opp som driftsutgifter i det aktuelle året.
- Noen barnehager har en stor del av utgiftene ført opp som fremmedytelser eller fremmedtjenester.
- Det som barnehagene fører opp som støtte som ikke kommer til uttrykk i regnskapet, er i mange tilfeller ikke det som skjemaet etterspør. Mye av det som føres opp er finansiell støtte fra ulike kilder, slik at kostnadene allerede er inkludert i de ordinære regnskapspostene. Vi vil da få en dobbelttelling

av denne støtten som en kostnad. I andre tilfeller har det bare blitt ført opp kommentar men uten anslag på beløp. Vi vil også forvente at det i mange tilfeller ikke er rapportert utgifter som burde vært inkludert.

- I kommunenes rapportering av støtte til den private barnehagen er det i forbausende stort omfang rapportert støtte til barn med særlige behov der det skal oppgis støtte til andre formål. Summen av finansiell støtte som er angitt, og som altså ikke skulle vært med, er også stor.

Vi bør ikke inkludere barnehager som åpenbart rapporterer feil. Samtidig kan vi heller ikke fjerne barnehager bare fordi de har spesielt lave eller høye kostnader, fordi vi da risikerer å fjerne barnehager som reelt har spesielle kostnadsforhold, og dermed forskyve kostnadsanslaget i forhold til det reelle. Vi må derfor forsøke å fjerne barnehager ut ifra ekstreme enkeltposter eller kombinasjoner av poster, som avslører et mangelfullt regnskap. På den måten utelater vi barnehager, ikke på grunn av kostnadsnivået, men på grunn av dårlig regnskapskvalitet. I mange tilfeller får vi da også fjernet de barnehagene som oppgir de mest ekstreme kostnadstallene totalt sett. En slik opprydding vil ikke nødvendigvis ha mye å si for hovedresultatene, men er viktig for tiltroen til datakvaliteten. Av samme grunn velger vi å fjerne barnehagene fra datagrunnlaget, i stedet for å rette opp enkeltposter. Feilførte enkeltposter sår tvil om datakvaliteten på andre deler av rapporteringen.

Vi mangler regnskap fra 149 private barnehager som har levert årsmelding både i 2006 og 2007. Vi vet ikke om dette skyldes at de ikke har levert regnskap, eller om de av annen grunn ikke har kommet med i dataene fra SSB. Totalt har vi data for 3007 private barnehager som har levert årsmelding i både 2006 og 2007, samt regnskap for 2007 med samme organisasjonsnummer i alle de tre rapporteringene. 229 av disse er åpne barnehager eller kombinerte ordinære og åpne barnehager, og disse har vi utelatt fra analysene. Da står det igjen 2778 barnehager fordelt på 1957 ordinære og 821 familiebarnehager.

Vi har videre utelatt private barnehager med følgende karakteristikk:

- Annen inntekt enn foreldrebetaling (Post 3200) og offentlige tilskudd til barnehagedrift (P3400 minus "Andre offentlige tilskudd") utgjør mer enn 20 % av totale inntekter. Dette indikerer at en betydelig andel av barneha-

gens drift er knyttet til annen virksomhet. Dette gjelder 43 ordinære barnehager og 5 familiebarnehager.

- Ingen utgifter er ført opp under husleie (Post 6300) eller avskrivninger (6000). Dette indikerer et mangelfullt regnskap. Utgifter til lokaler kan være ført inn under ”Støtte fra eier” eller dekket gjennom utbytte, men på grunn av usikkerheten dette medfører, tar vi barnehagen ut av datasettet. Dette gjelder 140 ordinære barnehager og så mange som 291 familiebarnehager.
- Fremmedytelse (Post 4500) og Fremmedtjenester (6700) utgjør mer enn 20 % av de totale kostnadene. Vi mener at barnehager som har så stor andel av kostnadene ført som fremmedtjenester, har for lite spesifisert regnskap til å inkluderes. Dette gjelder 7 ordinære barnehager og 13 familiebarnehager.
- Kostnader som ikke er inkludert i regnskapet (støtte fra eier eller støtte fra andre) utgjør mer enn 10 % av utgiftene. Dette indikerer at regnskapet er mangelfullt. Dette gjelder 35 ordinære og 35 familiebarnehager.
- Personalkostnader per årsverk er over 600 000 kroner. Dette gjelder 2 ordinære og 3 familiebarnehager. Dette er en relativt høy terskelverdi, men vi vil være forsiktig med på forhånd å selv definere hva som er korrekte personalkostnader. Personalkostnadene omfatter for øvrig brutto lønn, pensjonsutgifter, arbeidsgiveravgift og andre personalkostnader. For familiebarnehager har vi også inkludert utbytte som en del av personalkostnadene siden mange barnehageeiere tar ut kompensasjon for sin arbeidsinnsats gjennom utbytte.
- Personalkostnader per årsverk er under 200 000 kroner. Dette gjelder 32 ordinære og 64 familiebarnehager. For familiebarnehager har vi inkludert utbytte i definisjonen av personalkostnader. Likevel er det altså mange familiebarnehager som kommer ut med svært lave personalkostnader. Kompensasjon av eiers arbeidsinnsats kan alternativt være hentet ut gjennom oppblåst husleie eller fremmedtjenester.
- Antall korrigerte oppholdstimer har endret seg mer enn 50 % fra årsmeldingen i desember 2006 til desember 2007. Selv om vi justerer ved å bruke gjennomsnittet av tall fra årsmeldingene for 2006 og 2007, vet vi ikke om

endringen har skjedd midt i året. Det kan også være andre feilkilder i dataene til barnehager med så store endringer. Dette gjelder 92 ordinære og 60 familiebarnehager.

- En del barnehager har vi fjernet på bakgrunn av åpenbar feilrapportering av ikke-finansiell støtte fra eier eller andre. Dette dreier seg på den ene siden om barnehager som har rapportert at de mottar støtte, men som ikke har angitt en kroneverdi av denne støtten. På den andre siden har vi også fjernet barnehager som har oppgitt finansiell støtte eller andre beløp som åpenbart ikke hører inn under den aktuelle posten. Dette dreier seg om til sammen 51 ordinære og 6 familiebarnehager.
- Noen kommuner er utelatt fra analysene på grunn av problemer med datagrunnlaget for de kommunale barnehagene i samme kommune. Vi får da ikke noe anslag på kostnadene i kommunale barnehager, og fordi dette er en viktig variabel i flere av analysene, blir de private barnehagene i samme kommuner også holdt utenfor. Dette gjelder i utgangspunktet 615 private barnehager i 27 kommuner. Men for å unngå å miste alle barnehagene i en så stor kommune som Oslo, bruker vi i stedet Oslo sitt eget anslag på kostnadsnivået i sine kommunale barnehager som vi har fått gjennom spørreundersøkelsen. Da kan 349 private barnehager fra Oslo likevel hentes inn igjen slik at det er 266 private barnehager som blir utelatt på grunn av manglende anslag på kommunale kostnader. Disse er fordelt på 206 ordinære og 60 familiebarnehager.

Summerer vi disse tallene kommer vi til at vi har fjernet 1145 barnehager, men i en del tilfeller oppfyller samme barnehage flere kriterier, så det reelle tallet utelatte barnehager er 889. Vi står da igjen med 1479 ordinære private barnehager og 410 private familiebarnehager.

I ett tilfelle har vi gjort en opprydning, hvor vi har endret poster i stedet for å fjerne barnehager. Dette gjelder kommunenes rapportering av støtte til de private barnehagene som ikke kommer til uttrykk i barnehagens regnskap. Hvert beløp følges av en kommentar om hva det rapporterte beløpet gjelder. I svært mange tilfeller er det åpenbart at opplysningene ikke er ført som forutsatt. Mye av dette går på fordelingen mellom det som gjelder barn med særlige behov og det som gjelder andre formål. Vi har manuelt gått gjennom disse kommentarene og flyttet eller slettet de

beløpene som åpenbart er ført feil.¹⁵ De beløpene som ikke er åpenbart feil har fått stå, men disse er stort sett mindre i verdi, og vil derfor ikke påvirke resultatene nevneverdig. Siden disse opplysningene er gitt av kommunen, mens resten av skjemaet er fylt ut av den private barnehagen, er det heller ikke grunn til å avvise resten av regnskapet.

5.3 Kommunale regnskaper

De kommunale regnskapene gir grunnlag for å beregne kostnadene i kommunale barnehager. Regnskapstallene er ikke fordelt på enkeltbarnehager men dekker hele kommunens barnehagesektor. Vi må derfor etablere én gjennomsnittlig kommunal barnehage per kommune. Dette medfører at vi får noe mindre detaljinformasjon om de kommunale barnehagene, men ved hjelp av statistiske metoder vil vi likevel kunne hente ut informasjon som ligger i variasjonen mellom kommuner. Årsmeldingene for kommunale barnehager gir informasjon om enkeltbarnehager, så størrelser som oppholdstimer og årsverk i hver enkelt kommunal barnehage har vi likevel. Variasjonen er trolig mindre blant kommunale barnehager enn blant private, slik at gjennomsnittstørrelser i de fleste tilfeller gir god informasjon. Skulle vi ha hentet inn regnskapsdata fordelt på kommunale enkeltbarnehager, for eksempel gjennom detaljerte kommuneregnskaper, kunne det ha skapt nye målefeilsproblemer. Siden den kommunale sektoren må antas å være ganske tett integrert, vil det være vanskelig å fordele kostnadene nøyaktig.

Det er for øvrig også noen vanskeligheter knyttet til kommunale regnskaper:

- Administrasjonskostnader er ikke fordelt på tjenesteområde, men avhengig av organisering kan deler av administrasjonsutgiftene være fordelt.
- Hvis deler av administrasjonen er utgiftsført på barnehagefunksjonene, vil heller ikke personalkostnader per årsverk være korrekt beregnet. Dette er fordi de administrative årsverkene ikke vil være med i årsmeldingene.

¹⁵ Av til sammen 48,7 millioner kroner ført opp som kommunal støtte til andre formål enn barn med særlige behov, er 27,1 millioner knyttet til barn med særlige behov. Disse beløpene har vi flyttet til korrekt post. 16,1 millioner er støtte gitt som finansielt tilskudd og skal derfor ikke føres opp her. Ca 5,5 millioner er så vidt vi kan se ført korrekt. Dette er anslag siden enkelte poster kan være noe vanskelige å plassere ut i fra beskrivelsen.

- Renteutgifter er ikke fordelt på tjenester. Men som nevnt i avsnitt 3.2 er det egentlig ikke renteutgiftene, men rentekostnadene, som er av interesse.
- Avskrivninger gir i mange tilfeller ikke et reelt bilde av kostnadene, trolig er de ofte for lave til å reflektere reelle kostnader ved å bygge og vedlikeholde et barnehagebygg. Dette er diskutert nærmere av Econ og Fürst & Høverstad (2008).
- Ikke-økonomisk støtte til private barnehager kan være ført som en kostnad på barnehagefunksjonene, og da må disse utgiftene trekkes ut av beregningen av kostnader i kommunale barnehager. Men utgiftene kan også være ført på andre funksjoner, og da blir det feil å trekke dette beløpet ut. Kommunenes rapportering av denne støtten i regnskapsskjemaet til de private barnehagene er også svært mangelfull.
- Fordelingen av utgifter mellom regnskapsfunksjonene 201 Barnehagedrift og 211 Styrket tilbud til førskolebarn, er trolig unøyaktig hos mange kommuner. Dette bekreftes av spørreundersøkelsen, se avsnitt 4.3.
- Utgifter og inntekter knyttet til åpne barnehager regnskapsføres på de samme funksjonene som andre kommunale barnehager. Vi kan ikke skille ut disse utgiftene uten nærmere informasjon om kostnadsfordelingen.
- Noen kommuner har organisert hele eller deler av driften knyttet til barnehage som foretak. Vanligvis er dette knyttet til drift av barnehagelokaler. Disse kommunene har avvik mellom ordinært kommuneregnskap og konsernregnskapet. Fordi vi ikke har detaljert informasjon fra konsernregnskapet, bør disse kommunene holdes utenfor analyser av kommunale barnehager. Dette gjelder 23 kommuner, deriblant Oslo. Som vi beskrev ovenfor medfører dette at de private barnehagene fra samme kommuner også blir utelatt, men at vi for Oslo sin del har gjort et spesielt grep for å beholde de private barnehagene i datamaterialet.

5.4 utfordringer ved det samlede datamaterialet

Det er noe informasjon vi gjerne skulle hatt, men som ikke er tilgjengelig, i hvert fall innenfor rammene av dette prosjektet. For det første skulle vi gjerne hatt in-

formasjon om den enkelte barnehages alder. Dette er fordi kostnadene knyttet til et nytt barnehagebygg er høyere enn kostnadene til eldre barnehager. En del av denne forskjellen vil være knyttet til forskjell i byggets standard og tilstand, men vi tror at også blant barnehager med omtrent samme standard og tilstand, vil nye barnehager ha høyere regnskapsførte kostnader enn eldre barnehager.

For det andre skulle vi gjerne hatt informasjon om de ansattes ansiennitet. Lønnsnivået er klart knyttet til ansiennitet, særlig i det offentlige¹⁶. Vi mangler dermed en viktig forklaringsfaktor når vi skal analysere lønnsforskjellene i barnehagesektoren. Vi kjenner til påstander om at ansienniteten i gjennomsnitt er høyere i kommunale enn i private barnehager, og at dette er noe av årsaken til høye personalkostnader i kommunale barnehager. Samtidig har det også vært sagt at private barnehager med trange økonomiske rammer tvinges til å ansette personer med lav ansiennitet for å holde kostnadene nede, og at dette fører til mangel på erfaring i personalet. Både høy og lav ansiennitet fremstilles altså som problematisk. Dette kan tyde på at arbeidskraft med høy ansiennitet anses som kvalitetsmessig bedre, men at lønnskompensasjonen for høy ansiennitet er for stor. Mangelen på informasjon om ansiennitet er derfor et problem for kostnadsanalysene i dag. For vurderingen av finansieringsmodell, bør dette imidlertid ikke ha stor betydning. Det er ingen normative grunner til at man i fremtiden skal ha signifikante forskjeller i ansienniteten mellom kommunale og private barnehager, og dermed er det heller ingen grunn til at barnehager skal ha ulik finansiering på grunn av ansiennitetsforskjeller. Vi vil derfor konkludere med at lønnsvariasjon som ikke forklares av modellen heller ikke bør kompenseres gjennom finansieringsvariasjon, enten forskjellen skyldes ansiennitet eller andre faktorer, jf diskusjonen i Kapittel 2.

For det tredje har vi ingen god oversikt over nystartede eller nedlagte barnehager fra våre data. Dette er fordi et betydelig antall barnehager har rapportert ulikt organisasjonsnummer i 2006 og 2007, selv om en nærmere kontroll viser at det ganske sikkert dreier seg om den samme barnehagen. SSB vil fra og med rapporteringen 15.12.2008 sørge for at det ikke er mulig å legge inn nytt organisasjonsnummer eller ny barnehage uten at dette blir kontrollert.

¹⁶ Se "Lønnsmitte fra privat til kommunal sektor i norske arbeidsmarkeder" Håkonsen, Lunder og Løyland (2008)

Differensiert arbeidsgiveravgift bør vi ta hensyn til. I de aller fleste kommuner er det samme sats for kommunale og private arbeidsgivere. Unntaket er kommuner i sone 1a (55 kommuner) hvor satsen er 10,6 % innenfor et fribeløp og 14,1 % utover dette. I praksis betyr dette at private barnehager (med mindre enn 15,1 millioner i lønnsutgifter) betaler lav sats, mens kommunen betaler høy sats utover fribeløpet. Fribelet kan, men trenger ikke, være fordelt ut på tjenesteområdenes personalutgifter. I noen kommuner vil derfor arbeidsgiveravgiften være 3,5 prosentpoeng lavere for private enn for kommunale barnehager. Dette gjelder altså bare et mindre antall kommuner. Men for våre analyser kan det også være problematisk med differensiert arbeidsgiveravgift, selv om satsen er den samme for private og kommunale barnehager innen den enkelte kommune. Hvis kommunale og private barnehager er ulikt fordelt mellom kommuner med lav og med høy arbeidsgiveravgift, vil det gi tilsvarende utslag i målte kostnadsforskjeller mellom private og kommunale barnehager. For eksempel vil kommunale barnehager fremstå som rimeligere i drift, dersom de er overrepresentert i kommuner med lav sats for arbeidsgiveravgift. Vi vil derfor trekke arbeidsgiveravgiften fra kostnadene før disse inngår i analysene.

Vi inkluderer en del kommunal informasjon i analysene, blant annet variabler for kommunestørrelse og kommunalt inntektsnivå. Både i dagens finansieringsmodell for de private barnehagene og i Regjeringens forslag til fremtidig finansiering er det lagt vekt på muligheten for kommunal variasjon i barnehagefinansieringen. Dette kan begrunnes ut i fra kostnadsforskjeller, for eksempel knyttet til lønnsnivå eller byggekostnader. Det kan også begrunnes med at det skal være lokalpolitisk mulighet til bestemme kvaliteten på barnehagetilbudet innenfor rammene av det regelverket som gis fra sentralt hold. Uansett bør vi ta hensyn til at det er kommunale forskjeller når det gjelder utgiftsnivået i barnehagene, slik at denne variasjonen ikke feilaktig blir tolket som en effekt av andre variabler.

5.5 Korrigerende vs. ordinære oppholdstimer

Departementets beregningsmodell for tilskudd til ikke-kommunale barnehager er basert på ”korrigerende oppholdstimer”. Bruken av korrigerende oppholdstimer skyldes et ønske om å kunne benytte et felles mål på timeantall uavhengig av barnas alder. Siden småbarnsplasser (under 3 år) har andre krav til bemanning per barn, blir

småbarnsplassene systematisk dyrere enn plasser for barn over 3 år. For å ta hensyn til dette, har man definert ”korrigerede oppholdstimer” som følger, der barnas alder i alle kategoriene blir hentet fra rapporteringen 15.12. det aktuelle året.

- Barn under 3 år har faktor på 2,0
- Barn på 3 år har faktor 1,5
- Barn over 3 år har faktor 1,0.

En ender dermed opp med et korrigert oppholdstimetall som innebærer at alle barn blir målt ”som om de var” over 3 år.

I våre kostnadsberegninger har vi fulgt opp omregning til korrigerede oppholdstimer. Vi har imidlertid kun benyttet faktoren på 2,0 per barn under 3 år, mens vi fra og med 3 år og videre har benyttet faktoren 1,0. Dette fordi vi mener at faktoren på 1,5 for treåringene blir misvisende i forhold til reelle kostnader knyttet til treåringene. Begrunnelsen for dette beskrives ved hjelp av følgende eksempel, der vi tenker oss et ”vårbarn” født i februar og et ”høstbarn” født i november. La oss anta at begge er født i år 2000. I tabellen nedenfor følger vi disse barna i sine respektive overganger fra småbarnsavdeling til ordinær eller ”stor” avdeling.

	Barn født februar 2000	Barn født november 2000
Høst 2001	Starter på småbarnsavd. aug. 2001. Alder 1,5 år	Starter på småbarnsavd. aug. 2001. Alder 0,5 år.
Registrering 01.12.01	Teller som 1-åring. Faktor 2,0	Teller som 1-åring. Faktor 2,0
Vår 2002	Har fylt 2 år. Går fortsatt på småbarnsavd.	Er fortsatt under 2 år. Går fortsatt på småbarnsavd.
Høst 2002	Småbarnsavd. aug. 2002. Alder 2,5 år.	Småbarnsavd. aug. 2002. Alder 1,5 år.
Registrering 01.12.02	Teller som 2-åring. Faktor 2,0.	Teller som 2-åring. Faktor 2,0.
Vår 2003	Fyller 3 år februar 2003. Går på småbarnsavd. ut vårsemester.	Er fortsatt 2 år. Går på småbarnsavd. ut vårsemester.
Høst 2003	Starter på stor avdeling. Er 3 år.	Tas opp på ”forskudd” på stor avdeling. Er 2,5 år.
Registrering 01.12.03	Teller som 3-åring. Faktor 1,0	Teller som 3-åring. Faktor 1,0

En forutsetning i denne historien, er at barnet født i februar fortsetter å gå på småbarnsavdeling ut våren 2003, dvs. som 3-åring i månedene februar-juni. Isolert sett tilsier dette at også 3-åringer bør ha en forhøyet faktor, for å ta høyde for at man i praksis ofte ikke overfører barn fra små til stor avdeling løpende etter hvert som de

har fødselsdag. På den annen side har vi imidlertid også forutsatt at barnet født i november ikke starter på småbarnsavdeling fra høsten 2003 (når barnet fortsatt er 2 år), men at man forskutterer fødselsdagen senere på høsten og lar dette barnet starte på stor avdeling ”på forskudd” fra august 2003. Dette synes å være i tråd med etablert praksis, i alle fall i de barnehager vi har diskutert denne problemstillingen med.

I sum tilsier dette at en faktor på 1,0 er mer i tråd med realitetene enn å benytte 1,5 for alle som har fylt 3 år i løpet av registreringsåret. Vi har på denne bakgrunn valgt å benytte faktor 1,0 for alle barn med alder fra og med 3 til og med 5 år. Dette er også i samsvar med hvordan minimumstilskuddet og maksimumstilskuddet til private barnehager beregnes i dag.

Det kan også være en mulighet for at faktoren på 2,0 for alle som er fylt 2 år på i registreringsåret kan være noe høy. Dette hvis barnehagen praktiserer en mer løpende overføring til stor avdeling etter hvert som de som er 2 år i desember fyller 3 år våren etter, samtidig som man ved opptak neste høst også tar opp barn som fyller 3 år utover høsten på stor avdeling allerede i august. Hvis en slik praksis gjennomføres systematisk, skulle man ha benyttet en faktor på under 2,0 for barn som er 2 år.¹⁷ I analysene i kommende kapitler har vi imidlertid benyttet 2,0 for toåring-er.

Spørsmålet om en faktor på 2,0 er riktig, kan imidlertid også stilles ut i fra en annen innfallsvinkel, nemlig om det faktisk er dobbelt så høye kostnader forbundet med barn under 3 år sammenlignet med de over 3 år. Det er kun pedagognormen som tilsier at en faktor på 2,0 er korrekt. Ofte setter barnehagene også inn dobbelt antall assistenter, men det er ikke sentralt fastsatte regler på dette. I tillegg tilsier arealnormene for små og store barn (jf Econ og Fürst & Høverstad (2008)) at små barn skal ha 33 % større areal per barn. Til slutt kommer kostnader til administrasjon med mer som trolig heller ikke er dobbelt så høye per småbarn kontra store barn. Vi vil undersøke dette nærmere i våre analyser.

¹⁷ Overføring til stor avdeling trenger her ikke være fysisk. Barnehager som har mange barn som fyller 3 år i løpet av våren, kan la disse barna fortsette på småbarnsavdeling men praktisere bemanningskravet som om disse barna er ”store” i stedet for ”små”. I så fall kan de ta opp flere småbarn i løpet av vårsemesteret etter hvert som flere av barna som allerede går på denne avdelingen blir ”store”. Dette er særlig aktuelt dersom det er kø på småbarnsplasser, slik at en så raskt som mulig ønsker å ta opp flere småbarn.

5.6 Deskriptiv statistikk

Tabell 10 og Tabell 12 viser diverse gjennomsnittstall for barnehagene fordelt på kommunale barnehager, ordinære private barnehager og private familiebarnehager. Tabell 11 og Tabell 13 viser på tilsvarende måte minimumsverdiene og maksimumsverdiene i datagrunnlaget som ligger bak gjennomsnittsverdiene. For kommunale barnehager har vi først beregnet kostnadsstørrelser som gjennomsnitt for hver kommune. Så har vi beregnet gjennomsnittet over kommuner. Grunnen er selvfølgelig at vi ikke har regnskaper for kommunale enkeltbarnehager slik at vi må etablere en gjennomsnittsbarnehage for hver kommune. Dette gjør at gjennomsnittet kan bli noe annerledes for de kommunale barnehagene, enn for de private. Særlig gjelder dette tall på kommunenivå. I gjennomsnittstallene for kommunale barnehager vil hver kommune telle som én enhet, mens for private barnehager vil hver kommune da telle med en vekt tilsvarende antall private barnehager i kommunen og tilstanden i de største kommunene vil dominere. Som et alternativ har vi beregnet gjennomsnittstørrelser for de kommunale barnehagene hvor vi har veid kommunene etter antall kommunale barnehager. Slik blir tallene mer sammenlignbare med tallene for de private barnehagene. Utvalget består av barnehager fra 260 kommuner.

Vi inkluderer ikke kommuner som ikke har private barnehager. Våre data viser at disse i gjennomsnitt har klart høyere kostnadsnivå enn kommunene som har private barnehager. Dette kan tolkes på to måter, enten at det er for dyrt å drive barnehage i disse kommunene til at private barnehager har valgt å etablere seg. En annen, og kanskje bedre forklaring, er at man i disse kommunene ikke har hatt private barnehager å sammenligne kostnadsnivået mot. De har heller ikke hatt den finansieringsplikten overfor private barnehager, som de siste årene har lagt press på å holde kostnadene i kommunale barnehager nede. Selv om dette er et interessant resultat i seg selv, bør disse kommunene utelates fra analysene. Da unngår vi å bringe unødvendig variasjon inn i datamaterialet, variasjon som kan ha kommunespesifikke årsaker.

Tabell 10 viser gjennomsnittstall for kostnads- og inntektsstørrelser. Alle tall er per korrigert oppholdstime, men da med faktor 1 for 3-åringene til forskjell fra kostnadsanalysene til Først og Høverstad (heretter kalt F&H). Dette gir automatisk noe høyere kostnadstall enn det F&H finner.

Tabell 10 Gjennomsnittlige kostnader og inntekter i barnehagene

	Kommunale (260)	Kommunale veid (260)	Private ordi- nære (1479)	Private familie- barnehager (410)
Totale kostnader	49,84	49,46	39,84	33,83
Kostnader særskilt tilrette- legging	3,78	4,29	0,49	0,02
<i>Kostnader ordinær drift</i>	46,06	45,17	39,35	33,81
Arbeidsgiveravgift	4,06	4,27	3,43	1,61
Kostnader ordinær drift ekskl. aga	42,00	40,90	35,92	32,20
Indirekte kostnader	3,74	3,37	-	-
Husleie	0,42	0,60	1,27	2,45
Avskrivninger	0,86	0,86	0,73	0,24
Renteutgifter	-	-	0,57	0,06
Avsetning til utbytte	-	-	0,25	6,16
Avsetning til skatt (AS)	-	-	0,13	0,09
Avsetning til egenkapital	-	-	1,38	0,74
Tæring på egenkapital (un- derskudd)	-	-	0,66	0,37
Statlig driftstilskudd	23,74	22,90	22,83	22,56
Foreldrebetaling	8,80	8,77	9,00	7,06
Kommunal egenfinansiering ordinær drift / kommunalt tilskudd	13,52	13,50	7,18	4,23
Sum inntekter	46,06	45,17	39,00	33,85

Totale kostnader inkluderer alt, både utgifter til særlig tilrettelegging, indirekte kostnader for de kommunale, og støtte som ikke vises som kostnad i regnskapet for de private. Som i kostnadsanalysene til F&H, er utbytte inkludert som en kostnad, mens avsetning til skatt på overskudd eller styrking av egenkapitalen er holdt utenfor. Forskjellen på total kostnad mellom kommunale og private barnehager er stor, hele 10 kroner per oppholdstime. Kostnader til særlig tilrettelegging utgjør imidlertid en stor del av denne kostnadsforskjellen. Forskjellen i kostnader til ordinær

drift er i underkant av 6 kroner per oppholdstime om vi holder oss til de veide gjennomsnittene.

Som beskrevet ovenfor, vil vi holde arbeidsgiveravgiften utenfor de kommende analysene. Vi viser derfor tallene for arbeidsgiveravgift og kostnader uten arbeidsgiveravgift.

Indirekte kostnader beregnes kun for kommunale barnehager. Kostnadene er tenkt å dekke administrasjon og andre fellesoppgaver i kommunen. Dette er kostnader som ligger inne blant de ordinære kostnadene i private barnehager. I tillegg er de indirekte kostnadene ment å skulle kompensere for at rentekostnadene i kommunale barnehager ikke inkluderes på annen måte. Vi ser at renteutgiftene i private barnehager ikke utgjør særlig mye per korrigert oppholdstime, men rentekostnadsbegrepet omfatter også avkastning på egenkapital, jf diskusjon i avsnitt 3.2, og dette ligger ikke inne i denne posten. Rentebegrepet som skal dekkes av indirekte kostnader er derfor høyere enn de målte renteutgiftene vi ser for private barnehager. Husleie og avskrivninger er andre elementer av kapitalkostnadene. Om vi summer disse to postene, ser vi at private barnehager ligger noe høyere enn kommunale barnehager, og private familiebarnehager ligger enda noe høyere i utgifter til husleie og avskrivninger per oppholdstime.

Når det gjelder driftsresultatet kan et overskudd enten gå til utbytte, styrking av egenkapitalen eller avsetning til skatt på overskudd. Det siste gjelder barnehager organisert som aksjeselskap. Underskudd vil gi en reduksjon i egenkapitalen. Tallene for disse størrelsene viser at overskuddene er større i gjennomsnitt enn underskuddene. Samlet avsetning i ordinære barnehager er 1,76 kroner per korrigert oppholdstime, mens gjennomsnittlig underskudd er 66 øre per korrigert oppholdstime. Noe av overskuddet kan, som tidligere diskutert, være kompensasjon for eiers arbeidsinnsats, husleie eller lignende, men utbyttedelen i ordinære barnehager utgjør ikke mer enn 25 øre i gjennomsnitt. I familiebarnehagene er imidlertid denne effekten tydelig. Her er utbyttene svært store.

Barnehagenes inntekter til ordinær drift består av foreldrebetaling, statlig driftstilskudd og kommunalt driftstilskudd. For de kommunale barnehagene er det den kommunale egenfinansieringen, det vil si differansen mellom kostnader og inntekter fra foreldrebetaling og statstilskudd, som utgjør kommunalt tilskudd.

Statstilskudd per oppholdstime har høyere satser for private enn for kommunale barnehager. Likevel ser vi at kommunale barnehager i gjennomsnitt har høyere statstilskudd per korrigert oppholdstime. Dette kan skyldes forskjeller i sammensetningen av barnegruppen. Alder og deltidsplasser slår noe ulikt ut på statstilskudd per korrigert oppholdstime. Mer sannsynlig er det likevel at mye av forskjellen skyldes feilføringer av tilskudd i de kommunale regnskapene. Statstilskudd til de kommunale barnehagene skal føres på en annen post enn statstilskuddet som skal videreføres til de private og skjønnsmidler til barnehager, slik at det er mulig å skille disse, men vi vet at det i mange kommuner føres feil, både i positiv og negativ retning. Det kan her være snakk om store beløp som vil gi betydelig utslag på målt statstilskudd per oppholdstime. Dette er uansett ikke et tall vi benytter for kommunale barnehager i de videre analysene, så eventuelle feilføringer av disse postene vil ikke ha betydning for øvrige tall vi presenterer.

Foreldrebetaling per korrigert oppholdstime er forholdsvis likt i de ordinære barnehagene, men ligger noe lavere i familiebarnehagene. Dette gjenspeiler at familiebarnehagene har en større andel små barn. Barn under 3 år gir dobbelt antall korrigerede oppholdstimer, men samme foreldrebetaling som barn over 3 år.

Summerer vi kommunalt tilskudd og statstilskudd og sammenligner ordinære private barnehager og private familiebarnehager, får vi at familiebarnehagene i gjennomsnitt får samlet offentlig driftstilskudd tilsvarende 89,3 % av det ordinære private barnehager får. De ligger altså noe høyere enn de 85 % som følger av reglene for minimums- og maksimumstilskudd til familiebarnehagene.

Samlede inntekter er i gjennomsnitt omtrent likt samlede kostnader. For kommunale barnehager gjør beregningsmetoden for kommunalt driftstilskudd at inntektene og utgiftene automatisk blir identiske. For ordinære private barnehager er gjennomsnittlige kostnader noe høyere enn gjennomsnittlige inntekter. Dette trenger imidlertid ikke å bety at denne delen av sektoren samlet sett går i minus finansielt. Kostnadene inneholder her alt som gis som støtte fra eier, kommunen eller andre¹⁸, mens støtten ikke er med i inntektsbegrepet. Kostnadene omfatter overskudd bare dersom det tas ut som utbytte. Tabell 11 viser ytterpunktene i det datamaterialet som ga grunnlag for de gjennomsnittsstørrelsene vi nettopp gikk gjennom. Vi ser at

¹⁸ Dette gjelder støtte til andre formål enn barn med behov for særlig tilrettelegging.

variasjonen er svært stor, og det er sannsynlig at mange av disse ekstremverdiene er resultater av feilregistreringer og feil bruk av ulike regnskapsposter.

Tabell 11 Variasjon i datagrunnlaget representert ved minimums- og maksimumsverdier

	Kommunale (260)		Private ordinære (1479)		Private familiebarnehager (410)	
	Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Totale kostnader	37,84	80,06	26,64	67,24	21,52	61,54
Kostnader særskilt tilrettelegging	-2,20	27,07	0	12,46	0	3,63
Kostnader ordinær drift	35,94	75,41	26,64	61,49	21,52	61,54
Arbeidsgiveravgift	-0,001	7,94	0	6,10	0	5,09
Kostnader ordinær drift ekskl. aga	32,85	69,46	24,41	59,08	20,63	56,45
Indirekte kostnader	2,02	9,86	-	-	-	-
Husleie	0	6,29	0	14,28	0	13,6
Avskrivninger	0	2,69	0	9,09	0	4,74
Renteutgifter	-	-	0	5,83	0	6,96
Avsetning til utbytte	-	-	0			
Avsetning til skatt (AS)	-	-	0			
Avsetning til egenkapital	-	-	0	14,29	0	9,62
Tæring på egenkapital (underskudd)	-	-	0	19,24	0	14,83
Statlig driftstilskudd	0	95,72	15,61	45,22	16,07	42,06
Foreldrebetaling	6,01	14,42	0	23,03	2,95	15,67
Kommunal egenfinansiering ordinær drift / kommunalt tilskudd	-	-	0	31,22	0	15,18
Sum inntekter ordinær drift	35,94	75,41	27,07	74,11	23,16	65,15

Statlig driftstilskudd varierer mellom 0 kroner og 95,72 kroner per oppholdstime. Dette er åpenbart ikke den reelle variasjonen, men illustrerer at noen kommuner ikke fører riktig når det gjelder statstilskudd til kommunale barnehager, statstilskudd til private barnehager og skjønnsmidler i forbindelse med barnehagereformen. Tallene for kommunal egenfinansiering beregnes ut i fra kostnader og inntekter, og blir da tilsvarende misvisende på grunn av feilføring av statstilskudd. Vi velger derfor ikke å rapportere dette tallet for kommunale barnehager. Selv om det her kan se ut som om datagrunnlaget inneholder mange feil, er det kun ytterpunktene vi ser her. I mellom disse ytterpunktene ligger det mange barnehager som forhåpentligvis har gode regnskaper. Enkeltvis feilføringer har ikke stor betydning i

de statistiske analysene vi gjennomfører, kun feilføringer som systematisk går igjen blant et stort antall barnehager.

Mens vi i Tabell 10 presenterte kostnader og inntekter, vil vi i Tabell 12 presentere annen statistikk som er relevant for kostnadsnivåene. Tallene er stort sett i tråd med det som presenteres av F&H. Noen avvik skyldes først og fremst at vi beregner korrigererte oppholdstimer uten faktoren 1,5 for 3-åringene.

Våre tall for personalkostnader per årsverk er noe høyere enn F&H sine tall, nærmer bestemt ca 5-6 % for alle de tre barnehagetyperne. Vi kan ikke lese ut av rapporten til F&H hva vi eventuelt gjør annerledes i vår beregning av personalkostnader.

Forskjeller i pensjonskostnader ser ut til å utgjøre en stor del av forskjellen i totale personalkostnader mellom kommunale og private barnehager, og mellom ordinære og familiebarnehager. Dette vil vi se nærmere på i avsnitt 6.3.

Tabell 12 Diverse kostnadsrelevante statistikk

	Kommunale (260)	Kommunale veid (260)	Private ordinære (1479)	Private familie- barnehager (410)
Korrigererte oppholdstimer	104 893	117 453	116 397	30 691
Korrigererte oppholdstimer per årsverk	10 380	10 511	11 598	13 044
Personalkostnader per års- verk	418 451	419 960	356 064	325 156
Pensjon per årsverk	49 015	49 304	13 554	2 791
Andel pedagogisk personale	26,3 %	26,8 %	24,5 %	11,2 %
Andel barn med særskilt tilbud om språkopplæring	2,14 %	2,93 %	1,29 %	0,09 %
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	6,18 %	6,68 %	3,46 %	0,63 %
Andel barn i alderen 0-2 år	27,9 %	28,78 %	30,2 %	71,5 %
Andel familiebarnehager	0,12 %	0,09 %	0 %	100 %
Kommunale utgiftskorriger- te frie inntekter per innbyg- ger (1000 kr)	99,66	99,06	98,28	99,61
Innbyggere i kommunen	13 041	34 866	118 348	164 644
Andel innbyggere bosatt i tettbygd strøk	59,3 %	70,3 %	80,9 %	83,7 %
Venteliste	54,2 %	73,8 %	86,3 %	90,5 %

Gjennomsnittsverdiene for de kommunale barnehagene er sterkt preget av at det, med unntak av det uveide gjennomsnittet for kommunale barnehager, er gjennomsnitt per barnehage som presenteres. Dermed får kommuner med mange barnehager større vekt i gjennomsnittet.

Andelen pedagogisk personale har vi målt som årsverk utført av pedagogiske ledere delt på totalt antall årsverk i barnehagen. Variabelen Venteliste har verdien 1 for kommuner med barn på venteliste og verdien 0 for kommuner uten venteliste per 20. september 2007.¹⁹ Den første tallkolonnen viser at 54,2 % av de 260 kommunene i utvalget hadde venteliste på dette tidspunktet. Når andelen er høyere i de neste kolonnene, betyr det at andelen kommuner med venteliste er høyere blant de største kommunene hvor det er størst antall barnehager.

Tabell 13 Variasjon i datagrunnlaget representert ved minimums- og maksimumsverdier, del 2

	Kommunale (260)		Private ordinære (1479)		Private familiebarnehager (410)	
	Min	Maks	Min	Maks	Min	Maks
Korrigerte oppholdstimer	38013	223612	7488	533304	8592	129624
Korrigerte oppholdstimer per årsverk	7179	12465	5931	16085	8498	20818
Personalkostnader per årsverk	306387	672064	200713	513455	208757	548215
Pensjon per årsverk	31428	78062	0	76902	0	30159
Andel pedagogisk personale	14,9 %	46,5 %	0	60 %	0	100 %
Andel barn med særskilt tilbud om språkopplæring	0	14,9 %	0	98,1 %	0	10,4 %
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	0	22,1 %	0	47,2 %	0	21,4 %
Andel barn i alderen 0-2 år	0,49 %	44,6 %	0	100 %	0	100 %
Andel familiebarnehager	0	8,4 %	0	0	100 %	100 %
Kommunale utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger (1000 kr)	89	199	89	199	89	129
Innbyggere i kommunen	1047	247746	1128	560484	1836	560484
Andel innbyggere bosatt i tettbygde strøk	0 %	100 %	0	100 %	0	97,6 %
Venteliste	0	1	0	1	0	1

¹⁹ Informasjonen om barn på venteliste har vi fått fra Kunnskapsdepartementet.

Tabell 13 viser ytterpunktene i det datamaterialet som lå til grunn for gjennomsnittene i Tabell 12. Det er her færre tall som inneholder elementer fra regnskapene enn i Tabell 11, og det medfører at feilrapporteringene nok er færre.

Tallene viser at det er stor variasjon i størrelse, lønnsnivå, barnesammensetning og kommunetyper. De kommunale tallene vil være mindre ekstreme, fordi de i de fleste tilfeller representerer gjennomsnitt av flere barnehager.

6. Analyser

Målet med analysene er ikke først og fremst å forklare mest mulig av variasjonen i de variablene vi studerer, men å få frem forskjellene mellom kommunale og private barnehager og hva disse forskjellene består i. Vi ønsker å skille mellom den kostnadsvariasjonen som bør gi finansieringsvariasjon og den kostnadsvariasjonen som bør utlignes.

Vi må for øvrig være observante på den dynamikken mellom kostnader og finansiering som har blitt innført de siste årene. Størrelsen på det kommunale tilskuddet er for mange private barnehager beregnet ut i fra barnehagens kostnader. Samtidig må vi ikke glemme at kostnadsnivået i mange tilfeller vil være en konsekvens av inntektene. Dette gjelder særlig fordi vi inkluderer utbytte i kostnadsbegrepet. Det betyr at det kun er ved underskudd, ved overskudd som overføres til egenkapitalen eller ved endring av foreldrebetalingssatsene, at det kostnadsnivået vi beregner ikke er bestemt entydig av det offentlige tilskuddet.

Gjennom alle analysene vil det være et grunnleggende problem som går igjen. Mens vi forsøker å måle forskjellene mellom kommunale og private barnehager, er dataene utsatt for mange potensielle målefeil som vil være systematisk forskjellige i de to typene barnehager. For eksempel vet vi at det er forskjell i personalkostnader per årsverk mellom kommunale og private barnehager. Men vi vet også at personalkostnadene i kommunen er ført på ulike regnskapsfunksjoner, og det er ikke nødvendigvis samsvar mellom årsverkene i årsmeldingen og hvem som får sin lønn utbetalt over de ulike funksjonene. I de private barnehagene er problemet at lønn til årsverkene som utføres av eieren i mange tilfeller er ført som utbytte, samtidig som dette utbyttet kanskje også dekker husleie i noen tilfeller. Det er altså stor fare for at (en del av) de forskjellene vi måler mellom kommunale og private barnehager, skyldes ulikhetene i rapporteringssystemene heller enn reelle forskjeller. Typene og omfanget av slike målefeil varierer mye mellom kommuner og mellom private barnehager, og problemet vil ikke kunne løses fullt ut uten nærmere kjennskap til de enkelte barnehagene.

Vår strategi for å unngå at disse problemene overskygger analysene vil være å dele opp analysene i ulike delanalyser som tar for seg ulike forhold som varierer mellom

kommunale og private barnehager. I tillegg vil vi gjøre egne analyser av kommunale og private barnehager hver for seg for å se etter variabler som systematisk har ulik effekt på kommunale og private kostnader. Ved å analysere de enkelte kostnadsdriverne hver for seg, er det mye lettere å vurdere hvor og hvordan de ulike målefeilsproblemene eventuelt forstyrrer resultatene. Dersom enkelte målefeilsproblemer er for omfattende og ugjennomtrengelige til at vi kan si noe om den reelle kostnadsforskjellen, vil dette i seg selv være nyttig informasjon. Dersom kostnadene ikke lar seg måle ut i fra det datagrunnlaget vi har her, må dette tas hensyn til i diskusjonen av kostnadsforskjeller og finansieringsmodellen for private barnehager, siden denne i utgangspunktet baserer seg på det samme datagrunnlaget.

I tillegg til å benytte denne strategien for å redusere problemene med målefeil, er temaet også forsøkt belyst gjennom noen av spørsmålene i spørreundersøkelsen.

6.1 Overordnede kostnadsforskjeller

6.1.1 En sammenligning med de årlige kostnadsanalysene til Kunnskapsdepartementet

Det er naturlig å sammenligne de resultatene vi finner, med de kostnadsanalysene som årlig utføres av Fürst og Høverstad på vegne av Kunnskapsdepartementet. Vi starter med en slik sammenligning her, fordi vi allerede fra starten av vil vise at noen av resultatene avviker mye. Sammenligningen vil også gi grunnlag for å bestemme hvordan våre egne analyser bør bygges opp.

For å få best mulig utgangspunkt for å sammenligne analyser har vi i grove trekk forsøkt å bygge opp et datasett lignende det Fürst og Høverstad bruker. Det innebærer at vi har brukt det samme utvalget av kommuner²⁰ og at vi har brukt faktoren 1,5 for 3-åringer i beregningen av korrigerte oppholdstimer. Det er ikke nok informasjon i F&Hs rapporter til at vi kan rekonstruere datamaterialet fullstendig, men vi mener at de deskriptive verdiene er like nok til at vi kan sammenligne noen

²⁰ Vi har gjort den forenkling at vi har inkludert hele Oslo og hele Bergen på linje med de øvrige kommunene. Vi har testet modellen uten Oslo og Bergen uten at resultatene ble signifikant annerledes.

sentrale resultater. Sammenligningen gjøres mot Furst og Høverstad (2008), nærmere bestemt den deskriptive statistikken i Tabell 10 og analyseresultatene fra Modell 1 i Vedlegg 3.

Tabell 14 Deskriptiv statistikk for datamaterialet til henholdsvis Furst og Høverstad og Telemarksforskning

	Kommunale		Private ordinære		Private familiebarnehager	
	F&H	TF	F&H	TF	F&H	TF
Sum kostnader ordinær drift	40,52	42,31	35,34	36,84	31,90	32,87
Antall korrigerte oppholdstimer per årsverk	11279	11011	12113	12508	12710	13660
Personalkostnader per årsverk	399674	410308	336147	358677	306338	332070
Personalkostnadenes andel av sum kostnader	84,1 %	88,8 %	77,4 %	78,7 %	75,5 %	74,7 %
Avskrivninger og husleie som andel av sum kostnader	4,3 %	3,0 %	5,6 %	5,0 %	8,2 %	8,3 %
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	7,1 %	6,5 %	3,3 %	3,0 %	0,4 %	0,4 %
Andel barn som har tilbud om særskilt språkstimulering	4,2 %	4,0 %	1,2 %	1,6 %	0,2 %	0,1 %
Andel barn i familiebarnehage	0,8 %	1 %	0,0 %	0,0 %	100 %	100 %
Andel barn 0-2 år	31,0 %	30,8 %	31,2 %	30,2 %	71,0 %	81,4 %
Gjennomsnittlig antall korrigerte oppholdstimer per barnehage	128621	127181	115498	119826	30279	30716

Gjennomsnittstallene til F&H og Telemarksforskning er ikke vesentlig forskjellige. Tallene til Telemarksforskning viser for eksempel et noe høyere kostnadsnivå for alle barnehagetyper, men ikke mer enn at vi mener at datasettene er rimelig sammenlignbare. Vi kan ikke forklare hvorfor det er forskjell på våre og F&Hs tall og Telemarksforskings tall i Tabell 14, men det er lite trolig at vi har nøyaktig samme utvalg av barnehager. I tillegg kan det være forskjeller i definisjonen av enkelte variabler ettersom det ikke finnes en nøyaktig beskrivelse av variabelkonstruksjonen i rapportene.²¹

Analyseresultatene i Tabell 15 viser mye større ulikheter enn det vi tror at ulikhetene i datasettet normalt skal kunne forklare. F&H sin Modell 1 finner en forskjell

²¹ Helt detaljerte beskrivelser har heller ikke vi inkludert i vår rapport ettersom en slik beskrivelse vil være svært omfattende for å være fullstendig.

mellom kommunale og private barnehager på over 6 kroner per oppholdstime, mens vi finner en forskjell på under 1 krone per oppholdstime. Samtidig forklarer øvrige variabler mer av variasjonen i vårt materiale enn det som er tilfellet for F&H.

Tabell 15 Analyseresultater i sammenligning med resultatene til Først og Høverstad, 981 observasjoner (t-verdier i parentes²²)

	F&H	Telemarksforskning
Antall korrigererte oppholdstimer per årsverk	-0,00209 (-36,29)	-0,00277 (-117,82)
Personalkostnader per årsverk	0,066 (37,86)	0,1007 (118,07)
Personalkostnadenes andel av sum kostnader	-31,622 (-32,35)	-46,93 (-96,87)
Avskrivninger og husleie som andel av sum kostnader	2,9569 (1,61)	1,3907 (2,12)
Kommunale barnehager	6,3021 (29,02)	0,8121 (5,78)
Andel barn i familiebarnehage	0,1438 (0,38)	-0,2168 (-1,94)
Andel barn 0-2 år	1,1760 (2,18)	0,2042 (1,41)
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	-2,4827 (-1,13)	2,3548 (2,99)
Andel barn som har tilbud om særskilt språkstimulering	-3,8562 (-1,83)	-0,1035 (-0,22)
Antall (1000) korrigererte oppholdstimer per barnehage	0,058 (-3,53)	-0,00016 (-3,55)
R ² justert	0,872	0,963

Vi vet ikke hvorfor det er en slik forskjell i resultater, og det er absolutt bekymringsverdig at vi ikke klarer å avgrense utvalget og formulere en modell som gir resultater som ligner det F&H finner. Vi vil i en slik situasjon normalt se videre etter feil i egne beregninger, helt til vi kan forklare hvorfor resultatene er ulike. I dette tilfellet har vi likevel størst tiltro til våre egne resultater. Vi har vanskelig for å se at differansen mellom kostnader i private og i kommunale barnhager skal være større i den fulle modellen i Tabell 15 enn i bruttotallene. Brutto gjennomsnittlig differanse er i følge F&H på ca 5,20 kroner per oppholdstime, mens modellen altså

²² T-verdiene indikerer den statistiske signifikansen. Med andre ord er den et mål på sannsynligheten for at den reelle verdien er null eller har motsatt fortegn av det modellen estimerer. En t-verdi på 1,66 eller høyere (i absoluttverdi) angir signifikans på 10 % nivå og er en normal grense for hva som regnes som statistisk signifikant. Om et positivt parameterestimat har t-verdien 1,66 betyr det at det er 10 % sannsynlighet for at den reelle effekten av denne variabelen er 0 eller negativ. Grensen for 5 % signifikans er t-verdi på 1,96 og grensen for 1 % signifikans er t-verdi på 2,54.

viser 6,30 kroner. De fleste forklaringsvariablene i modellen beskriver forhold som vi erfaringsmessig vet gir opphav til mye av den kostnadsforskjellen som er mellom kommunale og private barnehager. Parameteren til binærvariabelen for kommunale barnehager bør derfor være mindre i den fulle regresjonsmodellen, enn den uforklarte forskjellen representert ved brutto differanse mellom gruppegjennomsnittene. For å illustrere dette nærmere, har vi dekomponert modellen og lagt til forklaringsvariablene i flere steg. Resultatene vises i Tabell 16.

Tabell 16 Analyseresultater, kostnader per oppholdstime, dekomponering, 981 observasjoner

	Modell a	Modell b	Modell c	Modell d	Modell e	Modell f
Antall korrigerte oppholdstimer per årsverk						-0,0019 (-26,39)
Personalkostnader (1000 kr) per årsverk				0,02046 (8,14)	0,02228 (8,69)	-0,0538 (23,47)
Personalkostnadenes andel av sum kostnader	(Kun med i den fulle modellen i Tabell 15)					
Avskrivninger og husleie som andel av sum kostnader					7,9083 (3,25)	25,9924 (13,14)
Kommunale barnehager	6,6342 (10,48)	5,4639 (9,40)	5,0934 (8,78)	4,0481 (7,03)	4,0576 (7,08)	0,4704 (1,03)
Andel barn i familiebarnehage		-3,9749 (-14,38)	-4,5504 (-9,64)	-4,1252 (-8,97)	-4,1928 (-9,15)	-1,8493 (-5,13)
Andel barn 0-2 år			0,7517 (1,20)	1,0506 (1,72)	0,6811 (1,10)	1,1454 (2,43)
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging			14,4280 (4,26)	14,1924 (4,32)	15,4356 (4,69)	0,6612 (0,26)
Andel barn som har tilbud om særskilt språkstimulering			-2,3124 (-1,10)	-1,4290 (-0,70)	-1,3445 (-0,66)	-2,4691 (-1,59)
Antall korrigerte oppholdstimer per barnehage			-0,00605 (-3,22)	-0,00574 (-3,16)	-0,00667 (-3,64)	0,00018 (0,08)
R ² justert	0,100	0,256	0,274	0,320	0,326	0,607

Vi ser hvordan vi starter med en brutto forskjell mellom kommunale og private barnehager på 6,63 kroner per oppholdstime. Denne reduseres gradvis etter hvert som vi legger til flere forklaringsvariabler. Disse forklarer deler av bruttoforskjellen mellom kommunale og private barnehager. For eksempel har kommunale barnehager høyere personalkostnader per årsverk og lavere antall oppholdstimer per årsverk, noe som medfører høyere kostnader. Når vi inkluderer disse variablene, blir det mindre igjen å forklare for binærvariabelen for kommunale barnehager, og den estimerte parameteren for denne blir dermed lavere. Den fulle modellen som inkluderer personalkostnadenes andel av kostnadene, viser en forskjell mellom kommu-

nale og private barnehager på 81 øre. Etter å ha studert disse modellene, klarer vi ikke å se hvordan vi skal kunne komme opp i en differanse på over 6 kroner.

Et annet forhold ved Fürst og Høverstad sine regresjonsanalyser som bør kommenteres, er at de inneholder variabler som forklarer svært mye av variasjonen, samtidig som noen av variablene forklarer mye av det samme. Det blir dermed usikkert hvilken variasjon som egentlig er igjen å forklare for den variabelen som viser forskjellen mellom kommunale og private barnehager. Modellen eger seg i liten grad til å belyse forskjellene mellom kommunale og private barnehager, fordi den kontrollerer for mye av nettopp det som gir kostnadsforskjeller, nemlig bemanningsgrad og lønnsnivå. Analysene forklarer dermed ikke hvorfor det er forskjeller i disse faktorene.

Vi forstår det slik at disse regresjonsanalysene ikke er hovedfokus i kostnadsanalysene til Fürst og Høverstad, men en grundigere diskusjon av de resultatene de finner i regresjonsanalysene kunne ha vært nyttig. De øvrige delene av rapportene har vi ingen innvendinger mot.

6.1.2 Egne modeller

I de videre analysene forlater vi det datasettet vi opprettet med det formål å sammenligne resultatene direkte med kostnadsanalysene til Fürst og Høverstad. Utvalget består nå kun av ordinære kommunale og private barnehager. Vi velger å analysere familiebarnehagene separat i et senere avsnitt ettersom familiebarnehagene opererer under helt andre forutsetninger enn de ordinære. Vi kan alternativt inkludere en variabel for familiebarnehager i modellene, men for at dette skal være en fullgod løsning, må forskjellen mellom ordinære barnehager og familiebarnehager være en ren nivåeffekt. Det vil si at effekten av øvrige variabler er tilnærmet lik. Dette er trolig ikke tilfelle. For eksempel vil kostnadsoptimal størrelse for familiebarnehager trolig være en helt annen enn for ordinære barnhager. Det er likevel ikke noe i veien for å sammenligne resultatene for analysene av familiebarnehagene og de ordinære barnehagene. Når vi deler dem i separate regresjonsmodeller, får vi faktisk en mye bredere og mer kontrollert sammenligning av kostnadsstrukturen i ordinære barnehager og familiebarnehager.

Fordi vi ikke kan skille regnskapstallene til kommunale familiebarnehager og kommunale ordinære barnehager, kunne man argumentere for å utelate kommuner med kommunale familiebarnehager. Men vi ville da i praksis ha utelatt de aller fleste større kommuner, og dette kunne gi enda mer alvorlige skjevheter i analysene. Vi velger derfor å inkludere kommuner med kommunale familiebarnehager, og heller ha en variabel som kontrollerer for andelen barn i familiebarnehage. Som nettopp beskrevet, er dette ikke en optimal metode, men kommunale familiebarnehager utgjør i de fleste tilfeller kun en liten del av det kommunale barnehagetilbudet, så resultatene bør ikke bli særlig påvirket²³.

Kostnader per oppholdstime har vi beregnet på en måte som er tilnærmet lik den metoden Fürst og Høverstad benytter, og som ligger til grunn for dagens modell for kommunalt tilskudd til private barnehager. Vi har gjort tre justeringer av denne metoden. Den første justeringen vi har gjort, er at vi i beregningen av korrigerede oppholdstimer ikke benytter en faktor på 1,5 for 3-åringer, jf. diskusjonen i avsnitt 5.5. Den andre justeringen gjelder fratrekkingen for utgifter til åpne barnehager. Siden utgiftene til kommunale åpne barnehager er ført på samme funksjoner som øvrige barnehager, mens de åpne barnehagene ikke inngår i undersøkelsen, må vi finne et anslag på kostnadene og trekke disse ut. Vi har brukt de statlige tilskuddssatsene til åpne barnehager som anslag på kostnader tilknyttet disse. Det er to satser delt på kort og lang åpningstid. Med et veid gjennomsnitt gir dette 9857 kroner per plass. Dette anslaget ligger noe over anslaget til Econ og Fürst & Høverstad (2008). Vår begrunnelse for å benytte et annet anslag på utgifter knyttet til åpne barnehager, er for det første at dette gir et anslag som skiller mellom åpne barnehager med kort og med lang åpningstid. For det andre har vi ikke nøyaktig innsikt i grunnlagsdataene for dette anslaget, men kun et gjennomsnittstall. For det tredje virker det rimelig at kostnadene ikke ligger systematisk langt under det kommunene får i tilskudd for å drive dem, i hvert fall hvis vi også skal regne med indirekte kostnader.

Den tredje justeringen vi har gjort, er å trekke ut arbeidsgiveravgiften fra kostnadene, jf diskusjonen i avsnitt 5.4.

²³ 10 % av kommunene i Norge har kommunale familiebarnehager, og i disse kommunene er ca 4,7 % av barn i kommunale barnehager i familiebarnehager.

I tillegg kommer de tilpasningene vi har gjort av utvalget, slik dette er beskrevet i kapittel 5. Det kan også være ulikheter i definisjonen av enkelte forklaringsvariabler siden noen av disse ikke er fullt ut definert i F&H.

Som nevnt i avsnitt 5.3, har vi ikke regnskapsinformasjon fordelt på den enkelte kommunale barnehage. Dataene beskriver derfor kun en kommunal ”gjennomsnittsbarnehage” i hver kommune. Et problem som følger av dette er at de private barnehagene får relativt større vekt og innflytelse på resultatene dersom vi uten videre putter dem inn i samme analyse. Dette kan gi skjevheter i resultatene. Vi velger derfor, i de fleste analyser, å bruke veide regresjonsmodeller med antall barnehager som vekter. Den enkelte private barnehage får da en vekt lik én barnehage, mens de kommunale barnehagene får vekt etter antall kommunale barnehager i kommunen. Dette endrer ikke antall observasjoner eller antall frihetsgrader i analysen, men endrer den relative innflytelsen av de ulike observasjonene. For enkelte problemstillinger vil kommunenivået være det mest interessante, og det vil da være naturlig å gi like stor vekt til alle kommuner. I disse tilfellene vil det være aktuelt å bruke uveid regresjon, men kun når de kommunale barnehagene analyseres alene.

Resultatene av de første analysene presenteres i Tabell 17 og Tabell 18. Kommunale og private barnehager analyseres samlet i den første tabellen og separat i den andre. Vi begynner i modell 1 med kun binærvariabelen for kommunale barnehager som forklaringsvariabel. I modellene 2 til 7 legger vi så til stadig flere variabler. I modell 2 legger vi til variabler knyttet til den enkelte barnehage. Disse variablene gjelder kostnadsforhold som klart bør kompenseres gjennom tilskudd, og som også er mer eller mindre dekket av tilskuddsordninger i dag. I modell 3 legger vi til fem variabler som sier noe om typen kommune som barnehagen ligger i. Slike kommunevise kostnadsforskjeller bør normalt kompenseres av kommunalt tilskudd. Når det gjelder statstilskudd, er det kun de forskjellene som er utenfor kommunens kontroll som bør kompenseres. Et eksempel på det motsatte, hvor ekstrakostnaden bør dekkes av kommunen selv, er bemanningsnormer som er bedre enn minstenormen. I modell 4 legger vi til antall korrigerede oppholdstimer som kontrollerer for forskjeller i barnehagestørrelse. Kostnad per oppholdstime vil variere med antall oppholdstimer, fordi det typisk er mulig å hente ut stordriftsfordeler opp til et visst punkt, som diskutert i avsnitt 2.2. I dagens tilskuddsmodell legges det opp til at det skal lønne seg å drive barnehagen med en effektiv størrelse, altså at små barnehager ikke skal kompenseres for de ekstrakostnadene de har.

I modellene 5 til 7 legges det til variabler som forklarer relativt mye av kostnadsvariasjonen i barnehagesektoren, og også en stor del av kostnadsforskjellene mellom kommunale og private barnehager. Men dette er forskjeller som ideelt sett bør utlignes, og når vi inkluderer disse bør vi derfor være spesielt oppmerksomme på at dette påvirker parameteren til binærvariabelen for kommunale barnehager.

I analysene som rapporteres i Tabell 18 har vi splittet utvalget i kommunale og private barnehager, og analysert de to gruppene hver for seg. Analysene av kommunale barnehager er delt i en uveid og en veid analyse. Formålet er å se om det er deler av modellen som virker ulikt på kommunale og private barnehager. Analysene inneholder konstantledd, men dette rapporteres ikke²⁴. I den videre beskrivelsen av analyseresultatene vil vi gå litt frem og tilbake mellom Tabell 17 og Tabell 18.

I utgangspunktet måler vi en forskjell mellom kommunale og private barnehager som tilsier at de kommunale har 13,9 % høyere kostnader. Denne forskjellen blir gradvis mindre etter hvert som vi går fra modell 1 mot modell 7. Samtidig øker modellens forklaringskraft (R^2) etter hvert som flere variabler legges til. I Modell 7 er det ikke lenger noen forskjell mellom kommunale og private barnehager som ikke er forklart av de øvrige variablene i modellen.

Den avhengige variabelen og de forklaringsvariablene som ikke er definert som andeler, inngår i modellen på logaritmeform. Tolkningen av en forklaringsvariabel på logaritmeform, er prosentvis effekt av en prosentvis endring. For eksempel, når vi i Modell 3 i Tabell 17 måler en effekt av kommunalt inntektsnivå på 0,4020, betyr det at et 10 % høyere kommunalt inntektsnivå for en gjennomsnittsbarnehage medfører 4,02 % høyere kostnader. Tolkningen av en andelsvariabel, for eksempel andel barn med særlige behov i Modell 2 med en koeffisient på 0,1415, er at et barn med særlige behov i gjennomsnitt gir 14 % høyere kostnader per oppholdstime enn et barn uten særlige behov. Binærvariabler, som den variabelen som angir kommunale barnehager, må omregnes for å få korrekt tolkning.²⁵ Vi har derfor lagt

²⁴ Konstantleddet i en regresjon med avhengig variabel på logaritmeform gir ikke forventningsrette estimater av konstantleddet, og estimatene har dermed liten informasjonsverdi.

²⁵ Prosentvis effekt av binærvariabelen finner man ved å ta antilogarithmen av den estimerte parameterverdien, trekke fra 1 og gange med 100.

inn en ekstra rad i tabellen hvor vi har oppgitt forskjellen mellom kommunale og private kostnader i prosent av private kostnader.

I modell 2 kontrollerer vi for barnesammensetningen, det vil si andelen barn med minoritetsspråklig bakgrunn, andel barn med særlige behov, andel barn i alderen 0-2 år og andel barn i deltidsplasser, og da reduseres den estimerte differansen til 13,3 %.²⁶ Dette fremstår ikke som en stor endring, men det vi analyserer her er kostnader til basisdrift, altså det som ikke omhandler særlige behov. Vi vet ikke hvorfor det er lavere kostnad per oppholdstime i barnehager med stor andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn.

Høyere andel barn med behov for særlig tilrettelegging gir høyere kostnader per oppholdstime, selv om ekstra utgifter til disse i utgangspunktet holdes utenfor. Dette tyder på at en del av de ekstra utgiftene ikke føres på funksjon 211, noe som også bekreftes av en del kommuner i spørreundersøkelsen.

Barnehager med stor andel barn i alderen 0-2 år har lavere kostnad per korrigert oppholdstime. Det betyr ikke at det er lavere kostnader per barn under 3 år absolutt sett, for vi har korrigert oppholdstimene slik at et barn under tre år teller som to store barn. Det tyder derimot på at denne faktoren er for høy, og at det ikke koster det dobbelte å gi en plass til 0-2 åringer, sammenlignet med de eldre barna.

Flytter vi oss til Tabell 18, ser vi at resultatene for de tre variablene omtalt ovenfor er kvalitativt like for kommunale og private barnehager. Det er imidlertid en klart sterkere kostnadsbesparende effekt av andelen små barn i kommunale enn i private barnehager. Vi holder oss her til den veide analysen (Modell 8) siden den uveide gir skjeve resultater for de barnehagespesifikke variablene. Vi ser da at vi for kommunale barnehager har et estimat på -0,20, og for private -0,13.

²⁶ Vi kan imidlertid ikke ut i fra dette si noe om hvor stor del av forskjellen som forklares av disse tre variablene. Dette kan vi kun gjøre ut i fra den fulle modellen hvor alle andre effekter er kontrollert for.

Tabell 17 Analyser av kostnader ordinær drift per korrigert oppholdstime fratrukket arbeids giveravgift, veid regresjon

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
Kommunal barnehage	0,1302 ***	0,1247 ***	0,1224 ***	0,1293 ***	0,1293 ***	0,0789 ***	0,0004
% høyere kostnader	13,9	13,3	13,0	13,8	13,8	8,2	0,08
Andel barn med tospråklig assistanse		-0,1757 ***	-0,1102 **	-0,0912 *	-0,0768	-0,0388	-0,0871 **
Andel barn med særlige behov		0,1607 ***	0,1938 ***	0,2027 ***	0,2317 ***	0,2229 ***	-0,1047 **
Andel barn i alderen 0-2 år		-0,1225 ***	-0,1426 ***	-0,1138 ***	-0,1311 ***	-0,0916 ***	0,0311 *
Andel barn med deltids plass		0,066 ***	0,0676 ***	0,0286	0,016	0,0034	-0,0171
Andel barn i familiebarnehage (kommunale)		-0,842	-1,1336	-1,2534 *	-0,7545	-0,7193	-0,6997
Kommunalt inntektsnivå			0,4020 ***	0,3755 ***	0,3583 ***	0,4003 ***	0,2852 ***
Innbyggertall			0,0116 ***	0,0113 ***	0,0091 ***	0,0037	0,0003
Andel bosatt i tettbygd strøk			-0,1152 ***	-0,1078 ***	-0,1081 ***	-0,104 ***	-0,0576 ***
Andel private barnehager			0,0543 ***	0,0588 ***	0,0498 ***	0,0286 **	-0,0107
Venteliste			-0,0214 ***	-0,0192 ***	-0,0179 ***	-0,0188 ***	-0,0195 ***
Korrigerte oppholdstimer				-0,0289 ***	-0,0281 ***	-0,0338 ***	-0,0041
Godkjent areal					0,0279 ***	0,0277 ***	0,006
Husleie/Avskrivning per oppholdstime					0,0283 ***	0,0314 ***	0,0339 ***
Personalkostnader per årsverk						0,2717 ***	0,433 ***
Korrigerte oppholdstimer per årsverk							-0,6345 ***
Observasjoner	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718
R ² justert	0,2867	0,3137	0,3985	0,4088	0,4372	0,4852	0,6702

Signifikansnivå er angitt ved:

* = signifikant på 10 % nivå, **=signifikant på 5 % nivå og ***=signifikant på 1 % nivå.

Grunnen til at effekten er lavere for private barnehager, er mest sannsynlig at de private barnehagene de siste årene har blitt finansiert *som om* det er dobbelt så dyrt å drive en plass for små barn. Dersom den reelle kostnadsstrukturen derimot er som i kommunale barnehager, har de private barnehagene hatt en relativt bedre finansiering av småbarnsplasser enn av storbarnsplasser. Bedre finansiering vil

normalt gi et høyere kostnadsnivå²⁷, og dermed vil den statistisk estimerte kostnaden knyttet til småbarnsplasser ligge nærmere en faktor på 2 i private barnehager, enn i kommunale barnehager. Det er grunn til å tro at de kommunale barnehagene i større grad har blitt finansiert etter det reelle behovet når det gjelder andelen små og store barn. Ved å justere faktoren mellom små og store barn har vi testet hvilken verdi som gir null effekt av variabelen ”Andelen barn i alderen 0-2 år”. For kommunale og private barnehager i sammen, finner vi at dette skjer ved en faktor på 1,73 for små barn. For kommunale alene er verdien 1,62, mens den for private er 1,80. Vi mener altså at det er resultatet for de kommunale barnehagene, 1,62, som er det mest reelle anslaget på kostnadsforholdet mellom små og store barn, siden de private har fått finansiering som om kostnadsforholdet er 2. Resultatene tyder altså på at det for private barnehager har vært en underfinansiering av store barn, og en overfinansiering av små barn, relativt sett.

Først og Høverstad finner ingen effekt av småbarnsvariabelen, men dette er i hovedsak fordi de kontrollerer for antall oppholdstimer per årsverk og personalkostnadenes andel av kostnadene. Kostnadseffekten av små barn forklares i stor grad av nettopp disse forholdene.

Andel barn med deltids plass gir i hovedanalysen høyere kostnader, men ikke når vi kontrollerer for antall korrigerede oppholdstimer. Tabell 18 viser at det kun er for kommunale barnehager at vi finner høyere kostnader for deltids plassene.

Fordi vi har med kommuner med kommunale familiebarnehager i dataene, forsøker vi å kontrollere for dette ved å inkludere en variabel for andelen barn i familiebarnehage. Det er stort sett snakk om små andeler. Den estimerte parameteren er stor, men i de fleste modeller ikke signifikant. Vi har testet modellen uten denne variabelen, og estimatene av de øvrige parameterne endres ikke signifikant.

²⁷ Det er da snakk om kostnader per korrigeret oppholdstime. Dette trenger ikke å indikere ineffektivitet, men kan innebære høyere kvalitet.

Tabell 18 Analyse av totale kostnader per korrigert oppholdstime, kommunale og private barnehager separat.

	Modell 8	Modell 9	Modell 10
	Kommunal veid	Kommunal uveid	Privat
Andel barn med tospråklig assistanse	-0,1105	-0,0663	-0,0765
Andel barn med særlige behov	0,1041	0,2065	0,2643***
Andel barn i alderen 0-2 år	-0,2039*	-0,4636***	-0,1274***
Andel barn med deltids plass	0,1785***	0,1875***	0,0245
Andel barn i familiebarnehage (kommunale)	-1,0763	-0,7729	
Kommunalt inntektsnivå	0,468***	0,4979***	0,2924***
Innbyggertall	0,013	-0,0198*	0,0106***
Andel bosatt i tettbygd strøk	-0,0793*	-0,0206	-0,1144***
Andel private barnehager	0,0782**	0,0628*	0,0217
Venteliste	-0,0339**	-0,0103	0,0089
Observasjoner	257	257	1461
R ² justert	0,2430	0,3495	0,0842

Resultatene for de kommunespesifikke variablene viser at kommuner med høye inntekter bruker mer ressurser per plass. Inntektsnivået er her målt ved såkalte utgiftskorrigerede frie inntekter per innbygger. Dette inntektsmålet tar hensyn til at ulike kommuner har ulikt kostnadsnivå i tjenesteproduksjonen. Det er dermed utformet for å si noe om kommunenes økonomiske rammer. Tabell 18 viser at høye kommuneinntekter gir høyere kostnader både for kommunale og private barnehager, men effekten er, ikke overraskende, noe større for kommunale barnehager – et 10 % høyere inntektsnivået gir ca 4,7 % høyere kostnadsnivå i kommunale barnehager mot 2,9 % i private barnehager.

Store kommuner, målt ved antall innbyggere, har høyere kostnadsnivå enn små kommuner. Resultatet er kun signifikant for private barnehager, men størrelsen på parameterestimatet er omtrent identisk for kommunale barnehager i Modell 8 og private i Modell 10. I den uveide analysen i Modell 9 finner vi en klar negativ effekt. Det siste vil si at kostnadene i kommunale barnehager er høyere i mindre kommuner enn i store kommuner. Siden forskjellen på veid og uveid analyse er at små kommuner teller relativt mindre i den førstnevnte, kan det virke som at det er blant de minste kommunene at effekten er negativ. Mønsteret passer dermed med

den mulige feilkilden som ble påpekt i avsnitt 3.1, nemlig at beregningen av indirekte kostnader gir høyere utgifter per oppholdstime i små kommuner. Vi vil se nærmere på dette i avsnitt 6.4.

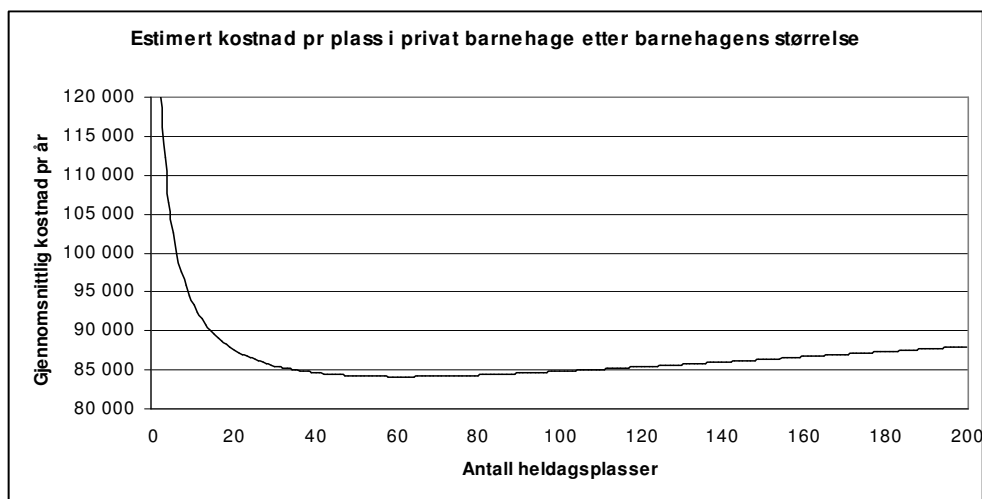
Tettbygde kommuner har noe lavere kostnadsnivå i både private og kommunale barnehager. Dette kan skyldes at det er lettere å tilpasse driften til optimal størrelse, og det er liten fare for å måtte gå med mange ledige plasser.

Kommuner med stor andel private barnehager har høyere kostnader, men kostnadseffekten er kun signifikant for kommunale barnehager. Dette er noe overraskende ut i fra en kostnadssynsvinkel. Jo flere private barnehager det er i kommunen, desto mer vil et høyt kommunalt kostnadsnivå koste kommunen i form av økt tilskudd til de private. Trolig ligger forklaringen i den samme mekanismen som gjør at kommunale barnehager er dyrere i små kommuner. Noe av det som føres på barnehagene kan være faste kostnader som er felles for alle de kommunale barnehagene, kanskje også for de private. Når disse kostnadene må deles på et fåtall kommunale barnehager blir gjennomsnittskostnadene for disse høyere.

Kommunale barnehager har noe lavere kostnader i kommuner med barn på venteliste enn i kommuner hvor man har full dekning. Dette kan skyldes at barnehagene slipper å ha tomme plasser når det er venteliste. Spørreundersøkelsen tydet ikke på at det spesielt var kommunale barnehager som tok støyten med å gå med ledig kapasitet. I disse analysene ser det likevel ikke ut til at private barnehager påvirkes av at det er ledige plasser i kommunen.

Resultatet for variabelen Korrigerte oppholdstimer viser at det eksisterer stordriftsfordeler ved at større barnehager har lavere kostnad per oppholdstime. En dobling av barnehagestørrelsen gir i følge Modell 4 omkring 2,9 prosent lavere kostnader per oppholdstime i gjennomsnitt. De beregnede effektene er imidlertid ikke gyldige for så store endringer som en dobling, men gjelder egentlig marginale endringer fra dagens gjennomsnittlige størrelse. Effekten av å øke antall oppholdstimer kan være en helt annen for en barnehage som er langt unna gjennomsnittlig størrelse, for eksempel en liten korttidsbarnehage. Dette ser vi av Figur 22. Her har vi beregnet kostnadseffekten av å endre barnehagestørrelsen. Beregningen er gjort med samme modell som Bergseng og Løyland (2001). De estimerer kostnadsoptimal barnehagestørrelse ved hjelp av en Nerlove kostnadsfunksjon, og finner optimal skala ved omkring 64 storbarnsplasser. Færre eller flere barn enn dette gir høyere gjennom-

snittskostnader per plass. I nærheten av dette optimale punktet vil økning i antall oppholdstimer ha en svært liten effekt på gjennomsnittskostnadene. Med våre data for private barnehager i en ellers tilsvarende modell finner vi optimal skala ved 61 plasser.²⁸ Enkelte forskjeller i utvalg og definisjon av variabler gjør at de to analysene ikke nødvendigvis er helt sammenlignbare, men resultatene er altså rimelig like. Vi har kun sett på private barnehager ettersom vi ikke har data for kommunale enkeltbarnehager.



Figur 22 Illustrasjon av estimert gjennomsnittskostnad i private ordinære barnehager.

Gjennomsnittlig antall plasser i vårt datamateriale er 54 plasser, noe som betyr at gjennomsnittsbarnehagen driver ganske nær optimal skala. Effekten av en marginal økning eller reduksjon fra dette punktet, som er det vi måler i analysene, vil ikke ha stor kostnadseffekt siden kurven er forholdsvis flat i dette området.

Videre fra Tabell 17 ser vi at større godkjent leke- og oppholdsareal per barn medfører høyere kostnader per oppholdstime. Det samme gjør husleie og avskrivninger. Siden den sistnevnte variabelen inngår direkte i kostnadsdefinisjonen er det ikke noen overraskelse at denne har en signifikant positiv effekt, og den forklarer egentlig ingenting utover å vise en rent teknisk sammenheng. Men ved å inkludere variabelen kontrollerer vi for en kostnadskomponent som det er forbundet betydelig usikkerhet med. Vi vil diskutere kapitalkostnadene nærmere i avsnitt 6.5.

²⁸ Analysen er dokumentert i Appendiks B.

Fra Modell 6 og Modell 7 ser vi tydelig at lønnsnivået og bemanningstettheten utgjør viktige forskjeller mellom kommunale og private barnehager. I modell 7 er det ikke lenger noen uforklart forskjell mellom kommunale og private barnehager. I modell 5, som ikke kontrollerte for lønnsnivå og bemanningstetthet, målte vi en differanse på 13,8 %.

Legg særlig merke til hvordan antall korrigerede oppholdstimer per årsverk som inkluderes i Modell 7, påvirker den estimerte effekten av mange av de øvrige variablene. Dette gjelder blant annet barn med særlige behov, barn under 3 år og skalaeffektene, representert ved antall korrigerede oppholdstimer. Grunnen er at disse variablene i mange tilfeller vil påvirke kostnadsnivået nettopp gjennom bemanningsgraden. Når vi inkluderer denne variabelen i analysene, vil det altså utradere effekten av mange av de variablene man i utgangspunktet vil forvente at har betydning for kostnadsnivået.

Det at forskjellen mellom kommunale og private barnehager blir null i det vi kommer til modell 7 kan se lovende ut. I utgangspunktet vil det bety at vi gjennom modellen har forklart alle systematiske forskjeller mellom kommunale og private barnehager. Vi vil imidlertid være forsiktige med å trekke denne konklusjonen. For det første, har vi brukt variabler som antall oppholdstimer per årsverk og personalekostnader per årsverk som forklaringsvariabler, men vi har ikke forklart hvorfor disse varierer. Dette vil vi se nærmere på i de neste avsnittene. For det andre er dette gjennomsnittstørrelser for alle kommunene i utvalget. Innenfor gruppen av kommunale og private barnehager er det stor variasjon, og når R^2 er på 0,67 gjenstår det fortsatt å forklare en del av variasjonen. I avslutningskapittelet diskuterer vi nærmere betydningen av de estimerte kostnadsforskjellene i Tabell 17.

Tabell 19 viser resultatene fra tre analyser som belyser hvordan lokale kommunale forhold påvirker kostnadene i de private barnehagene. De private barnehagenes finansiering bestemmes ut i fra eget kostnadsnivå og kostnadsnivået i de kommunale barnehagene. Bakgrunnen for dette må være at det anses å være noe felles som påvirker kostnadene til barnehager i samme kommune, enten dette er gjennom politisk fastsatte bemanningsnormer eller gjennom lokal markedsforhold som bestemmer lønnsnivå og byggekostnader. I tillegg til forhold som påvirker kommunale og de enkelte private barnehagene likt, vil det kommunale tilskuddet i seg selv påvirke kostnadene i de private barnehagene. Jo høyere det kommunale tilskuddet er, desto flere utgifter kan de private barnehagene ta seg råd til.

Tabell 19 Analyser av "smitteeffekter" fra kommunale barnehager og kommunespesifikke faste effekter

	Modell 12	Modell 13	Modell 14
	Privat	Privat	Privat Faste kommunespesifikke effekter
Andel barn med tospråklig assistanse	-0,0352	-0,0282	-0,0669*
Andel barn med særlige behov	0,2895***	0,2297***	0,3005***
Andel barn i alderen 0-2 år	-0,1189***	-0,1744***	-0,1809***
Andel barn med deltids plass	-0,0496***	-0,0713***	-0,0554***
Kommunalt inntektsnivå	0,1797***	0,2013***	
Innbyggertall	0,0136***	-0,0005	
Andel bosatt i tettbygd strøk	-0,1072***	-0,054***	
Andel private barnehager	0,0065	-0,0143	
Venteliste	0,0092	0,0041	
Korrigerte oppholdstimer	-0,0276***	-0,0213***	-0,0212***
Godkjent areal	0,041***	0,0275***	0,0204***
Husleie/Avskrivning per oppholdstime	0,023***	0,0157***	0,0159***
Kommunale kostnader per korrigert oppholdstime	0,2368***	0,0588**	
Offentlig driftstilskudd per oppholdstime		0,5428***	0,5446***
Observasjoner	1461	1461	1400
R ² justert	0,1753	0,3957	0,5007

Modell 12 viser at i tillegg til det vi kontrollerer for, som det kommunale inntektsnivået, kommunestørrelse med mer, er det fortsatt en del uforklart korrelasjon mellom kostnadene i kommunale og private barnehager. En krone høyere kostnad i kommunale barnehager, følges av 23 øre høyere kostnader i private barnehager. Modell 13 viser at denne variasjonen i stor grad overføres fra de kommunale til de private via det kommunale tilskuddet, men det er fortsatt noe av kostnadsvariasjonen (ca 5,9 %), som fortsatt er felles for kommunale og private barnehager, men ikke forklart av de variablene som inngår i modellen.

Modell 14 er en analyse med kommunespesifikke effekter. Det vil si at det inngår en variabel for hver kommune, slik at det kun er variasjonen mellom private barnehager i samme kommune som måles. Alle kommuneeffekter fanges opp av disse kommunevariablene. Sammenligner vi forklaringskraften i de tre modellene, målt ved R², ser vi at den er noe høyere for den siste modellen, men at den uforklarte variasjonen mellom private barnehager i samme kommune fortsatt er betydelig.

6.1.3 Hva sier spørreundersøkelsen?

Fra spørreundersøkelsen har vi fått tall fra kommunenes egne beregninger av kostnad per korrigert oppholdstime. Vi har tall for 35 kommuner. Noen kommuner har oppgitt tall fra beregningen for 2007 mens andre har oppgitt tall fra 2008-beregningen. Vi har prisjustert tallene til kostnadsnivået i 2007-regnskapet. Blant disse 35 kommunene er gjennomsnittlig kostnad fra kommunenes egne beregninger 38,65 mens våre beregninger viser 40,89, altså 2,34 kroner eller 6 % høyere. De justeringene kommunene har gjort, har altså i hovedsak gått i retning av å redusere det beregnede kostnadsnivået. Dette kan skyldes at kommunene har hatt størst fokus på å finne forhold som kan bidra til å redusere kostnadsanslaget. Men det kan også være at kommunene har gjort tilpasninger i sin beregning som reelt sett har forbedret kostnadsanslaget sammenlignet med det vi kan beregne direkte ut av Kostra.

Korrigerte oppholdstimer er her beregnet som i regnearkmodellen, med faktoren 1,5 for 3-åringer. Spredningen i kostnadsanslagene målt ved standardavviket er lavere for kommunenes egne beregninger enn for våre. Dette er ikke overraskende, fordi kommunene har kunnet ta hensyn til spesielle forhold som vi ikke har informasjon om, og som kan ha gitt opphav til de mest ekstreme anslagene. Korrelasjonen mellom våre tall og kommunenes tall er på 0,80, og viser at det likevel er relativt godt samsvar mellom disse anslagene.

Tabell 20 Sammenligning av kostnader beregnet av Telemarksforskning og av kommunene

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
TF-beregnet	40,89	4,41	35,06	56,48
Kommunens beregning	38,65	3,41	32,17	49,52

Vi har testet kommunenes kostnadsanslag i lignende modeller som vi har brukt ovenfor. Resultatene presenteres i Tabell 21. De to modellene omfatter kun kommunale barnehager.²⁹

²⁹ For sammenligningens skyld har vi her ikke justert våre egne kostnadsanslag ved å trekke ut arbeidsgiveravgiften.

Tabell 21 Analyser av kostnadsnivå beregnet av kommunene selv

	Kommunenes egne beregninger	Våre beregninger
Andel barn med tospråklig assistanse	0,1125	0,3392
Andel barn med særlige behov	0,6701*	0,6216
Andel barn i alderen 0-2 år	0,4101	0,1115
Kommunalt inntektsnivå	0,1447	0,3100
Innbyggertall	-0,0349	-0,0025
Andel bosatt i tettbygd strøk	-0,2146**	-0,2907**
Andel private barnehager	0,2730***	0,1908
Venteliste	0,0693	0,0074
Observasjoner	32	32
R ² justert	0,3725	0,2862

Det er få signifikante resultater, noe som er naturlig når vi kun har 32 observasjoner. Det er ingen store forskjeller på estimatene i de to modellene, noe som tyder på at de kostnadene vi har beregnet og brukt i analysene ovenfor samsvarer godt med det kommunene selv har beregnet. Selv om vi kanskje kom noe høyere ut, slik tallene i Tabell 20 viser, er det målte kostnadsmønsteret mellom kommuner nokså likt.

6.2 Oppholdstimer per årsverk

Antall årsverk per oppholdstime er kanskje den aktuelle analysevariabelen i vårt informasjonsgrunnlag som vil være minst utsatt for målefeil. Hovedgrunnen er at både tallet på årsverk og tallet på oppholdstimer, er hentet fra samme skjema for den enkelte barnehage. En annen stor fordel med disse dataene er at vi også har data for den enkelte kommunale barnehage på mikronivå. Dermed slipper vi å slå sammen alle de kommunale barnehagene i samme kommune til en gjennomsnittsbarnehage, og vi får flere observasjoner. Vi slipper også å bruke et gjennomsnitt av årsmeldingen fra 2006 og 2007, så vi bruker kun årsmeldingen fra 2007. Vi trenger heller ikke å utelate barnehager med mangelfulle regnskaper.

Presentasjonen av resultatene starter i Tabell 22. I modellene 1 til 4 er både kommunale og private barnehager med, og forskjellen mellom de to typene fanges opp av binærvariabelen for kommunale barnehager. Kommunale og private barnehager analyseres hver for seg i Tabell 23, og et par modeller for private barnehager pre-

senteres i Tabell 24. Analysene er bygget opp omtrent som i avsnitt 6.1.2 med variabler knyttet til barnehage, og variabler knyttet til kommune. I analysene av private barnehager har vi modeller hvor vi legger til korrigerte oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager og offentlig driftstilskudd per korrigert oppholdstime som variabler. Disse vil gi informasjon om samvariasjonen mellom kommunale og private barnehager når det gjelder bemanningen, og hvorvidt dette gjenspeiles i tilskuddsnivået.

Tabell 22 Analyser av oppholdstimer per årsverk, ordinære barnehager

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
	Private og kommunale	Private og kommunale	Private og kommunale	Private og kommunale
Kommunal barnehage	-0,0923***	-0,0771***	-0,0747***	-0,0732***
Prosentvis forskjell	-8,8 %	-7,4 %	-7,2 %	-7,1 %
Korrigerte oppholdstimer		0,1072***	0,1108***	0,1065***
Andel pedagogisk personale		0,0872***		
Andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn		-0,0569**	-0,0566**	-0,0509**
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging		-0,7305***	-0,7343***	-0,7389***
Andel barn 0-2 år		0,1022***	0,1059***	0,1136***
Andel deltid		-0,0649***	-0,0649***	-0,0849***
Kommunal inntekt per innbygger				-0,2699***
Innbyggertall				0,0022
Andel innbyggere i tettbygd strøk				0,0094
Andel private				-0,0395**
Venteliste				-0,0046
Observasjoner	4218	4218	4218	4218
R ² justert	0,0552	0,3860	0,3723	0,3818

I Tabell 25 har vi lagt inn kommunespesifikke binærvariabler. Disse vil fange opp eventuelle kommunespesifikke nivåforskjeller i oppholdstimer per årsverk som ikke fanges opp av de øvrige variablene. For eksempel har mange kommuner egne bemanningsnormer, og hvis disse også gjelder for private barnehager, vil modellen fange opp dette.

Tabell 22 viser at kommunale barnehager generelt har høyere bemanningsgrad enn private barnehager, det vil si at de har færre korrigerte oppholdstimer per årsverk. I gjennomsnitt er forskjellen ca 8,8 % i forhold til nivået i private barnehager når vi ikke kontrollerer for andre variabler. Det er naturlig at dette videre gir utslag i

kostnadene slik vi så i avsnitt 6.1.2. Vi ser videre at det er viktig å kontrollere for andelen barn med særlige behov. Disse krever betydelig større bemanning per barn (ca 73 %), og siden vi vet at det er en større andel barn med særlige behov i kommunale barnehager, vil dette i utgangspunktet gi færre oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager enn i private. Det er også i noen grad færre oppholdstimer per årsverk i barnehager med mange barn med tilbud om tospråklig assistanse. I våre analyser, bortsett fra modell 1, har vi kontrollert for det behovet for ekstra bemanning som følger av barn med særlige behov, men likevel er det altså en signifikant forskjell på barn-/voksenraten i kommunale og private barnehager. Den estimerte forskjellen holder seg på over 7 % selv om vi kontrollerer for et stort sett av variabler.

Modell 2 viser at barnehager med en høy andel pedagogisk personale, vil ha lavere bemanning enn barnehager med en lav andel pedagogisk personale. Vi antar imidlertid at årsakssammenhengen er motsatt i dette tilfellet, nemlig at lav bemanning fører til en høy andel pedagogisk personale. På grunn av pedagognormen som barnehagene er bundet av, vil det trolig være antallet ufaglærte medarbeidere som reduseres dersom barnehagen må stramme inn på antall ansatte. Vi utelater derfor denne variabelen og øvrige variabler som beskriver bemanningens karakteristikker i de videre analysene, selv om disse har en signifikant samvariasjon med antall korrigerte oppholdstimer per årsverk.

Stordriftsfordelene som vi så i avsnitt 6.1.2 er tydelige også når vi konsentrerer oss om bemanningen. En dobling av antall oppholdstimer gir omkring 11 % flere oppholdstimer per årsverk.

Vi ser videre at gjennomsnittsbarnehagen ikke doubler bemanningen for barn under 3 år i forhold til større barn. Hadde vår faktor på 2,0 for små barn gjenspeilet den reelle forskjellen i bemanning knyttet til små og store barn, ville parameterestimatet for variabelen andel barn 0-2 år ha vært tilnærmet null. I stedet er parameterestimatet signifikant større enn null, det vil si at det er flere oppholdstimer pr årsverk i småbarnsavdelingene enn hva faktoren 2,0 forutsetter. Ved å teste ulike verdier på faktoren for små barn (i alle variabler hvor denne inngår), finner vi at effekten av barn under 3 år er nærmest 0 ved en faktor på ca 1,79. Dette er noe nærmere 2,0 enn det vi fant for totale kostnader (1,62 for kommunale barnehager). Dette tyder på at innsparingen i forhold til en faktor på 2,0 delvis stammer fra at man ikke doubler antall årsverk for småbarn sammenlignet med store barn. Delvis stammer

det også fra at øvrige kostnadsfaktorer ikke doubles. Faktoren på 1,79 er beregnet ved bruk av Modell 3 i Tabell 22. Hvis vi splitter utvalget i kommunale og private barnehager finner vi at faktoren er 1,82 for kommunale og 1,75 for private. I kostnadsanalysene fant vi en større faktor for private enn for kommunale barnehager, noe vi forklarte med at private barnehager relativt sett hadde høyere inntekter for små barn enn for store barn, noe som bidro til å øke den beregnede kostnaden knyttet til barnehager med høy andel små barn. Her finner vi en lavere faktor for de private. Dette tyder ganske klart på at de høyere inntektene til private barnehager med mange små barn brukes til andre utgiftsposter enn økt bemanning.

Barnehagens effektivitet reduseres når det er mange barn med deltids plass. Dette ser vi av det signifikant negative parameterestimatet for denne variabelen. Det er naturlig å tolke dette som redusert effektivitet som følge av problemer med å utnytte barnehagens kapasitet hele uken.

Av de kommunespesifikke variablene er det kun kommunal inntekt og andel private barnehager som har effekt på bemanningsgraden. Kommunestørrelse har ingen signifikant effekt, og heller ikke venteliste for barnehageplass. Ressurssterke kommuner har råd til å sette inn flere ansatte per barn enn fattige kommuner. Det samme ser vi av en eller annen grunn i kommuner med mange private barnehager. Ser vi videre på resultatene i Tabell 23 ser vi at dette siste resultatet gjelder kun for kommunale barnehager. Det stemmer med det vi fant i analysene av kostnader. Men det vi finner her tyder på at dette ikke bare er et resultat av deling av felleskostnader slik vi antydte i avsnitt , men at det også dreier seg om en reell forskjell i antall årsverk per barn.

Sammenligner vi ellers de kommunale og de private barnehagene, ser vi at bosettingsmønsteret i kommunen, representert ved andel innbyggere i tettbygd strøk, har motsatt effekt for de to barnehagetyperne. De private barnehagene viser det mønsteret man kanskje skulle forvente, nemlig at det er flere oppholdstimer per årsverk der hvor befolkningen bor tett. I slike kommuner er det lettere å utnytte stordriftsfordelene enn det vil være i spredtbygde strøk. For kommunale barnehager finner vi derimot en høyere bemanning i tettbygde kommuner. Vi vet ikke hva denne forskjellen mellom kommunale og private barnehager skyldes.

Tabell 23 Analyser av oppholdstimer per årsverk i kommunale og private barnehager separat.

	Modell 5	Modell 6	Modell 7	Modell 8
	Kommunale	Kommunale	Private	Private
Korrigerte oppholdstimer	0,1378***	0,1327***	0,0569***	0,0544***
Andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn	-0,0740**	-0,0424	-0,0239	-0,0532
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	-0,7931***	-0,7986***	-0,4076***	-0,4095***
Andel barn 0-2 år	0,0862***	0,0981***	0,1463***	0,1537***
Andel deltid	-0,0715***	-0,1244***	-0,0383**	-0,0135
Kommunal inntekt per innbygger		-0,2987***		-0,1913***
Innbyggertall		0,0043		0,0025
Andel innbyggere i tettbygd strøk		-0,0609**		0,1025***
Andel private		-0,0439**		0,0047
Venteliste		-0,0032		-0,0065
Observasjoner	2079	2079	1479	1479
R ² justert	0,4224	0,4386	0,1787	0,1961

Effekten av barn med særlige behov er større i kommunale enn i private barnehager. Dette kan tyde på at barna med de største behovene går i kommunale barnehager. Bemanningssituasjonen er ikke påvirket av deltids plasser i private slik den er i kommunale barnehager, noe som kan bety at private barnehager i større grad klarer å tilpasse kapasiteten til den oppholdstiden barna har, men det kan også være at de i mindre grad tilbyr deltids plasser som en mulighet.

I både kommunale og private barnehager, er det signifikante stordriftsfordeler i bemanningen. I gjennomsnitt er antall oppholdstimer per årsverk 0,5 % høyere i barnehager med 10 % flere oppholdstimer i private barnehager, noe høyere i kommunale.

Tabell 24 Analyser av oppholdstimer per årsverk i private barnehager, effekt av kommunalt bemanningsnivå og kommunalt tilskudd.

	Modell 9	Modell 10
	Private	Private
Korrigerte oppholdstimer	0,0546***	0,0496***
Andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn	-0,0573	-0,074
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	-0,3909***	-0,3848***
Andel barn 0-2 år	0,1549***	0,1849***
Andel deltid	-0,0087	0,0119
Kommunal inntekt per innbygger	-0,1349***	-0,1377***
Innbyggertall	0,0020	0,0095***
Andel innbyggere i tettbygd strøk	0,0848***	0,0534*
Andel private	0,0135	0,0399*
Venteliste	-0,0007	0
Kommunale oppholdstimer per årsverk	0,1973***	0,0888**
Offentlig driftstilskudd per oppholdstimer		-0,3618***
Observasjoner	1479	1479
R ² justert	0,2066	0,2738

Oppholdstimer per årsverk i private barnehager, er høyere i kommuner hvor de kommunale barnehagene også har mange oppholdstimer per årsverk. Det meste av denne samvariasjonen kanaliseres gjennom det kommunale tilskuddet, men det er likevel noe samvariasjon som er uavhengig av tilskudd.

Tabell 25. Analyse med kommunespesifikke faste effekter

	Private og kommunale	Kommunale	Private
Kommunal barnehage	-0,0680***		
Korrigerte oppholdstimer	0,0976***	0,1238***	0,0708***
Andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn	-0,0518**	-0,0352	-0,0153
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	-0,7869***	-0,8647***	-0,6775***
Andel barn 0-2 år	0,1145***	0,1107***	0,1344***
Andel deltid	-0,1134***	-0,1499***	-0,0696***
Observasjoner	4217	2080	2139
R ² justert	0,4636	0,5634	0,3376

I Tabell 25 har vi innført kommunespesifikke binærvariabler i modellen. Vi har da ingen øvrige kommunevariabler. Binærvariablene fanger opp all den variasjonen

som finnes mellom kommunene slik at resultatene utelukkende genereres av variasjonen mellom barnehager innfor den enkelte kommune.

Forklaringskraften øker noe sammenlignet med de foregående modellene, men det er klart at en stor del av variasjonen består av forskjeller mellom barnehager innenfor den samme kommunen. Forskjellen mellom kommunale og private barnehager er noe mindre enn den vi finner i modellene i Tabell 22. Det er ingen kvalitative forskjeller mellom resultatene med og uten kommunespesifikke effekter.

6.3 Lønn og pensjon

Personalkostnadene utgjør den største utgiftsposten ved barnehagedrift, omkring 80 % av totale kostnader til ordinær drift. Ettersom vi studerte antallet årsverk i forrige avsnitt, vil vi her se på den andre faktoren som bestemmer personalkostnadene, nemlig lønnsnivået og pensjonsvilkårene for de ansatte.

I avsnitt 5.2 og 5.3 beskrev vi noen problemer med måling av personalkostnader per årsverk. For private gikk dette ut på at lønn til eier i mange tilfeller er ført som utbytte. Her har vi fulgt Fürst og Høverstad sin metode med å legge utbytte til personalkostnadene i familiebarnehager, siden det i hovedsak er disse som er omfattet av dette problemet³⁰. Familiebarnehagene analyseres imidlertid for seg i avsnitt 6.6. I tillegg har vi, som beskrevet i avsnitt 5.2, tatt barnehager med ekstreme verdier på personalkostnader per årsverk ut av datagrunnlaget. I kommunale barnehager er det største problemet at vi ikke vet hvor godt samsvar det er mellom kostnader ført på Kostrafunksjonene, og antall årsverk oppgitt i årsmeldingen. For det første kan administrative årsverk være ført på funksjon 201, samtidig som de ikke er med i tellingen av årsverk. Dette kan også gjelde støttepedagoger som er ansatt i kommunen men som arbeider i private barnehager. Da vil lønnskostnadene komme med, men ikke årsverkene, og vi risikerer å få et for høyt anslag på kostnadene.³¹

³⁰ Vi har også forsøkt med eeneierforetak som kriterium i stedet for familiebarnehage, men dette ga ikke bedre forklaringskraft i modellene.

³¹ Vi har testet om kommunenes rapportering av slik ikke-finansiell støtte til private barnehager knyttet til barn med særlige behov forklarer noe av den kommunale variasjonen i personalkostnader per årsverk i en regresjonsanalyse, men vi finner ingen signifikant effekt.

Vi ser først på barnehagenes samlede personalkostnader per årsverk. I avsnitt 6.3.2 deler vi så analysene opp i henholdsvis lønn og pensjon.

6.3.1 Samlede personalkostnader

Vi vet fra analysene av oppholdstimer per årsverk, at antall årsverk øker mye i barnehager som har barn med særlige behov, og det viser at i hvert fall noen av årsverkene som skal lønnes over funksjon 211 er ført opp i årsmeldingen. Vi mener derfor at det beste målet vi har for lønnsnivået, er summen av personalkostnader på funksjon 201, 211 og 221 delt på antall årsverk hentet fra årsmeldingene. Vi må også trekke ut arbeidsgiveravgiften slik vi gjorde det i analysen av totale kostnader.

Resultatene er presentert i Tabell 26, Tabell 27 og Tabell 28. Tabellene følger mønsteret fra tidligere, slik at vi i den første tabellen viser modeller med kommunale og private barnehager sammen, i den neste har vi sett på kommunale og private barnehager separat, og i den tredje ser vi på hvordan lønnsnivået i de kommunale barnehagene samvarierer med lønnsnivået i de private barnehagen, og om dette gjenspeiles av det kommunale tilskuddet.

Tabell 26 Personalkostnader per årsverk

	Modell 1	Modell 2
	Kommunal og privat	Kommunal og privat
Kommunal barnehage	0,1646***	0,1823***
Prosentvis forskjell	17,9 %	20,0 %
Korrigerte oppholdstimer	0,0028	-0,006
Andel pedagogisk personale	0,1681***	0,1888***
Barn med minoritets-språklig bakgrunn	-0,0899*	-0,1277**
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	0,1270**	0,0562
Andel barn 0-2 år	-0,1268***	-0,1185***
Kommunal inntekt per innbygger		0,0254
Innbyggertall		0,0065**
Andel innbyggere i tettbygd strøk		-0,0142
Andel private barnehager		0,0831***
Venteliste		-0,0027
Observasjoner	1739	1739
R ² justert	0,4539	0,4672

Det er to modeller i Tabell 26, en med og en uten kommunevariabler. Vi regner Modell 2 som vår hovedmodell av de to, men kan være interessant å se hvordan kommunevariablene eventuelt påvirker parameterestimatene til de barnehagespesifikke variablene.

Personalkostnader per årsverk ligger betydelig høyere i kommunale enn i private barnehager. Vi må understreke at det kan være forskjeller her som skyldes forskjeller i organisering og regnskapsføring som følger nettopp skillelinjen mellom kommunale og private barnehager. Det kan altså være at målefeilsproblemene blir opphav til målte forskjeller mellom kommunale og private barnehager. De beregnede personalkostnadene per årsverk ligger ca 20 % høyere i kommunale barnehager enn i private barnehager. Dette er omtrent det samme som forskjellen mellom gjennomsnitt for de to gruppene. Modellene 1 og 2 forklarer dermed ikke noe mer om forskjellen i personalkostnader mellom kommunale og private barnehager enn det rene gjennomsnittet.

Pedagogisk personale har høyere lønn enn gjennomsnittet for de øvrige ansatte. Forskjellen er målt til ca 19 % i Modell 2.

Vi ser også at lønn i barnehager med mange barn med minoritetsspråklig bakgrunn er lavere enn i andre barnehager. Dette er et overraskende resultat for oss, og vi har ingen god forklaring på hva det skyldes. Går vi til Tabell 27 ser vi at denne effekten kun gjelder de private barnehagene. I de kommunale barnehagene er lønnsnivået uavhengig av andelen minoritetsspråklige barn. Vi kjenner ikke til noen mekanismer som kan forklare dette resultatet.

Vi finner motsatt resultat for barn med andre særlige behov. I barnehager med mange slike barn, er lønnsnivået noe høyere. Dette gjelder på sin side kun i de kommunale barnehagene og kun i analysen uten kommunevariabler.

Barnehager med mange barn under 3 år, har lavere lønnsnivå enn barnehager med mange store barn. Det gjelder både kommunale og private barnehager, men effekten er klart størst for de kommunale.

De kommunevariablene vi inkluderer, forklarer lite av lønnsvariasjonen. Men vi finner at lønnsnivået er noe høyere i større kommuner.

Vi finner også at i kommuner med liten andel kommunale barnehager er lønnsnivået i disse kommunale barnehagene høyere. Dette kan igjen skyldes at det her kan

være ført en større andel fellesstillinger på funksjon 201 som deles på et relativt lite antall årsverk registrert i årsmeldingene. Dette kan dreie seg om administrative årsverk eller støttepedagoger som også jobber i private barnehager.

Tabell 27 Personalkostnader per årsverk, kommunale og private barnehager separat

	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
	Kommunal	Kommunal	Private	Private
Korrigerte oppholdstimer	0,0172	-0,005	-0,0091*	-0,0076
Andel pedagogisk personale	0,0104	0,0813	0,2168***	0,2147***
Andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn	0,0158	-0,0376	-0,1838***	-0,1869***
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	0,3212**	0,0981	-0,0421	-0,0283
Andel barn 0-2 år	-0,2769***	-0,2469***	-0,0884***	-0,0923***
Eier, enkeltperson			-0,0532***	-0,0524***
Kommunal inntekt per innbygger		0,0427		0,0516
Innbyggertall		0,0061		0,0021
Andel innbyggere i tettbygd strøk		-0,0084		-0,0319
Andel private		0,1254***		-0,0216
Venteliste		-0,0089		0,0093
Observasjoner	260	260	1479	1479
R ² justert	0,0524	0,1778	0,0645	0,0646

Den enkelte kommune har sannsynligvis mye bedre forutsetning for å beregne personalkostnader per årsverk korrekt, enn hva vi kan beregne ut i fra Kostra og årsmeldingene. Vi klarer heller ikke å etablere en god modell for lønnsnivået i private barnehager. R² er svært lav, og dermed er det meste av variasjonen uforklart. Vi antar at dette i stor grad skyldes problemene med å få korrekt tall for personalkostnader, og årsverk knyttet til disse kostnadene. Klart best forklaringskraft har modellene hvor både kommunale og private barnehager er inkludert. Dette skyldes at vi da innfører ekstra variasjon, som vi samtidig forklarer godt ved hjelp av binærvariabelen for kommunale barnehager. Først og Høverstad sine regresjonsanalyser av personalkostnader per årsverk har enda høyere R², noe som da lar seg forklare av at de også inkluderer familiebarnehager i datasettet og andel barn i familiebarnehage, som forklaringsvariabel i modellen.

Vi har inkludert en variabel for hvorvidt barnehagen eies av en enkeltperson. Dette vil ofte være en person som også arbeider i barnehagen, og det er da muligheter for å hente ut kompensasjon for sin arbeidsinnsats gjennom andre poster enn lønns-

postene. I så fall vil den registrerte gjennomsnittslønnen i disse barnehagene være lavere enn i andre barnehager. Dette ser også ut til å være tilfelle, jf Modell 5 og Modell 6. Vi finner i gjennomsnitt ca 5 % lavere personalkostnad per årsverk i barnehager som er eid av enkeltpersoner.

I Tabell 28 ser vi på de private barnehagene og hvorvidt personalkostnadene her kan forklares av personalkostnadene i de kommunale barnehagene i samme kommune. En slik samvariasjon kan oppstå ved at begge typer barnehager henter arbeidskraft fra det samme arbeidsmarkedet, eller den kan overføres via det kommunale tilskuddet til de private barnehagene.

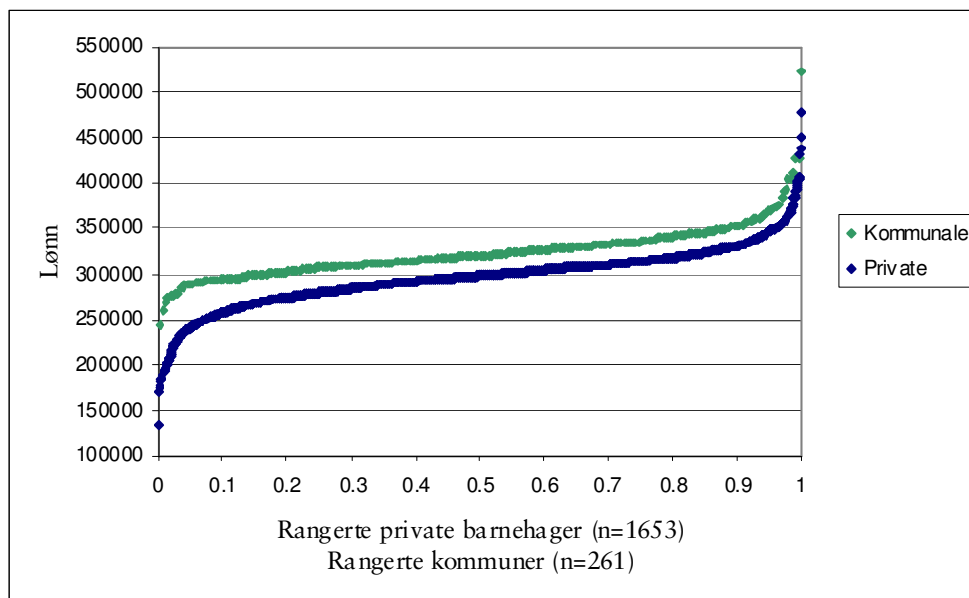
Tabell 28 Personalkostnader per årsverk i private barnehager, samvariasjon med kommunale barnhager og kommunalt tilskudd

	Modell 7	Modell 8
	Private	Private
Korrigerte oppholdstimer	-0,0078	-0,0036
Andel pedagogisk personale	0,214***	0,2077***
Andel barn med minoritetspråklig bakgrunn	-0,184***	-0,1827***
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	-0,0224	-0,0445
Andel barn 0-2 år	-0,092***	-0,113***
Eier, enkeltperson	-0,0519***	-0,0508***
Kommunal inntekt per innbygger	0,0535	0,0419
Innbyggertall	0,0019	-0,0019
Andel innbyggere i tettbygd strøk	-0,0328	-0,0056
Andel private	-0,0082	-0,0219
Venteliste	0,0082	0,0047
Kommunale personalkostnader per oppholdstime	-0,0395	-0,0525
Offentlig driftstilskudd per oppholdstime		0,2056***
Observasjoner	1479	1479
R ² justert	0,0647	0,0934

Vi ser at det lokale arbeidsmarkedet ikke gir noen samvariasjon mellom lønn i private og lønn i kommunale barnehager. Det kommunale tilskuddet har likevel en effekt, ved at høyere tilskudd gir høyere lønnsnivå. Årsaksretningen kan for så vidt også være motsatt, nemlig at kostnadsdekningsbehovet og dermed det kommunale tilskuddet er større når den private barnehagens lønnsnivå er høyt. Den samlede forklaringskraften (R²) er svært liten i forhold til den totale variasjonen i materialet.

6.3.2 Lønn og pensjon adskilt

For å få noe bedre innsikt i personalkostnadene, ser vi nærmere på størrelsene lønn og pensjon. Lønn definerer vi for kommunale barnehager som utgifter ført på artene 010+020+030+040+070-710. I private barnehager definerer vi lønn som postene 5000+5600-5800. Pensjonsutgifter henter vi fra art 090 i kommunene, og fra postene 5420+5950 i regnskapsskjemaet til de private barnehagene. Vi ser på henholdsvis lønn og pensjon per årsverk, og for kommunenes del inkluderer vi det som er ført på funksjon 211 i tillegg til 201 og 221. Figur 23 Lønn per årsverk viser fordelingen av lønnsanslagene i vårt datamateriale.

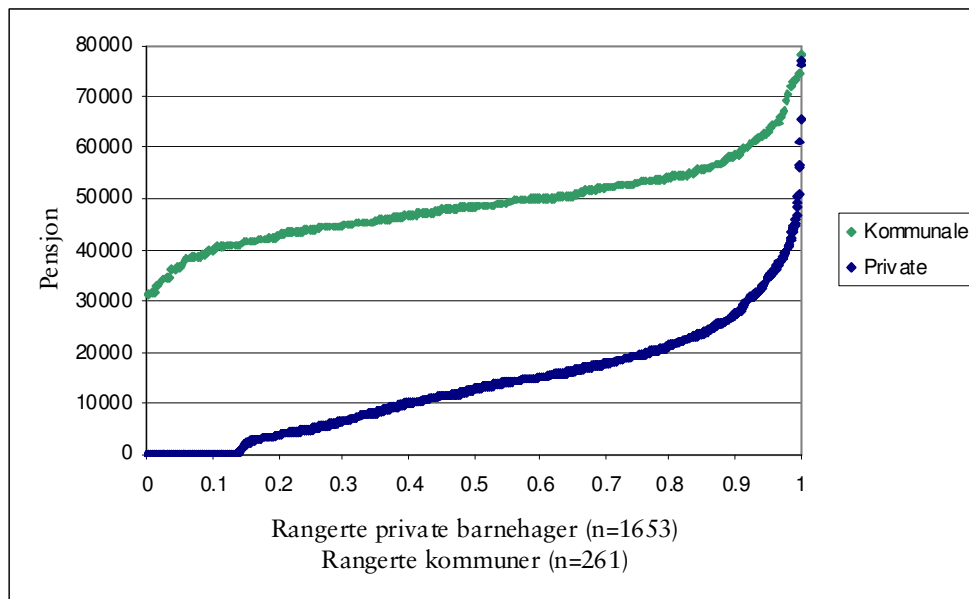


Figur 23 Lønn per årsverk

Beregnet lønn per årsverk strekker seg i private barnehager fra ca 170 000 til 400 000 kroner, med et par ekstremobservasjoner utover dette. I kommunale barnehager ligger tallet stort sett mellom 250 000 og 400 000. Når vi ser på ytterpunktene her, må vi huske at størrelsen lønn er hentet fra regnskapet mens årsverk er hentet fra årsmeldingen. Når vi ikke vet sikkert at de lønnsutgiftene vi måler tilhører de årsverkene vi deler på, vil vi kunne få observasjoner, særlig i ytterkantene, som ikke er korrekte. Gjennomsnittet for private barnehager er 296 127 kroner mens medianbarnehagen har ca 298 000 i lønnsutgifter. I kommunene er gjennomsnittet 323 677 og medianen er ca 320 000. Forskjellen mellom kommunale og private barnehager er dermed på rundt 25 000 kroner, men det er noen flere private bar-

nehager som har særlig lavt lønnsnivå. Dette kan være fordi det er en del private barnehageeiere som tar ut kompensasjon for arbeidsinnsats gjennom utbytte eller lignende. Det kan også være at det blant private barnehager er en del barnehager med dårlig økonomi, hvor eier kun tar ut den lønnen som barnehagen har mulighet til å betale. I kommunale barnehager vil lønnsnivået derimot være fastsatt uavhengig av svingninger i den økonomiske situasjonen.

Figur 24 viser tilsvarende fordeling av pensjonsutgifter.

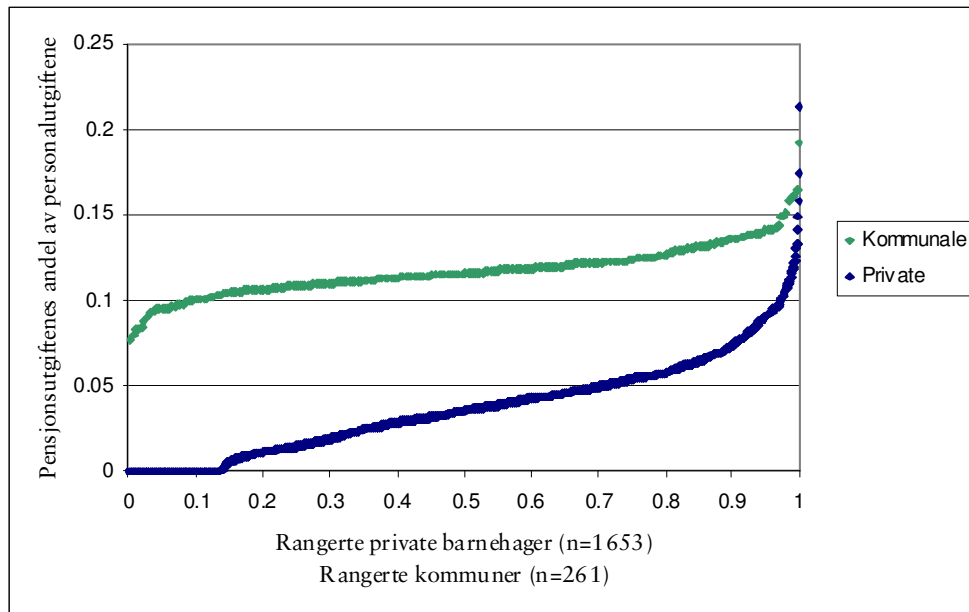


Figur 24 Pensjon per årsverk

Vi ser at ca 13,5 % av de private barnehagene ikke har noen utgifter til pensjonsordning. Medianen ligger på ca 12 800 kroner, mens noen få barnehager strekker seg over 50 000 kroner per årsverk. Gjennomsnittet blant de som har pensjonsutgifter er 15 747 kroner. De kommunale barnehagene har fra 30 000 og opp til nærmer 80 000 i pensjonsutgifter per årsverk. Som nevnt i forbindelse med Figur 23, er det store muligheter for at de fleste ekstreme observasjonene ikke er korrekte.

Grafen for pensjon i de private barnehagene stiger stort sett ganske jevnt oppover, og det er kun de 7 % høyest rangerte private barnehagene som har pensjonsutgifter over det lavest målte nivået i kommunale barnehager. Dette er overraskende siden det i følge PBL sin nettside var 1225 medlemmer av PBL-A ved utgangen av 2007,

en pensjonsordning som omtales som omtrent like god som den kommunale pensjonsordningen. Alle private barnehager som har bedret pensjonsvilkårene for sine ansatte i løpet av 2007 og 2008, vil imidlertid ha høyere utgifter nå ved utgangen av 2008 enn det som vises i disse tallene. Vi antar at dette gjelder en god del barnehager.



Figur 25 Pensjonsutgiftenes andel av personalutgiftene

Et alternativt mål på pensjonens størrelse, som ikke blander opplysninger fra flere kilder, er pensjonskostnadenes andel av totale personalkostnader. I kommunale barnehager varierer denne mellom 7,7 % og 19,2 %. I private barnehager er variasjonen fra 0 til 21,3 %. Fordelingen er vist i Figur 25. Fordelingen og differansen mellom kommunale og private barnehager er svært lik den som Figur 24 viser.

Vi har gjennomført analyser av lønn og pensjon separat, tilsvarende de analysene vi gjorde av totale personalkostnader i forrige avsnitt.

I disse analysene har vi gått bort i fra bruken av variabler på logaritmisk form. Hovedgrunnen til dette er at denne funksjonsformen passer dårlig når den avhengige variabelen har observasjoner hvor verdien er null, slik som i tilfellet med pensjonen. Tolkningen av estimatene er dermed ikke lenger effekt i prosent men effekt i kroner per årsverk.

Resultatene for lønnsutgiftene vises i Tabell 29 mens resultatene for pensjon vises i Tabell 30. I begge tilfeller har vi en modell for kommunale og private barnehager sammen, og to modeller hvor kommunale og private analyseres separat.

Tabell 29. Lønnsutgifter per årsverk

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
	Kommunal og privat	Kommunal	Privat
Konstantledd	279127***	310968***	260145***
Kommunal	29768***		
Korrigerte oppholdstimer	-0,0215	-0,0285	-0.0239*
Andel pedagogisk personale	41793***	50784	46300***
Andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn	-29669*	-22906	-42972***
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	-7924,3708	22283	-45306**
Andel barn 0-2 år	-24332***	-74135***	-22391***
Eier, enkeltperson			-5979.5783**
Kommunal inntekt per innbygger	44,0377	102,1764	48.3887
Innbyggertall	0,0155***	0,0825**	-0.0017
Andel innbyggere i tettbygd strøk	-2828,4144	-4633,9703	-6828.4626
Andel private	24396***	31765***	-12734**
Venteliste	-124,4036	-2196,2149	2055.9583
Offentlig driftstilskudd per oppholdstime			1442.8693***
Observasjoner	1739	260	1479
R ² justert	0,2098	0,1171	0,0471

Det første vi kan legge merke til er at forklaringskraften (R^2) er liten, spesielt for private barnehager. I Modell 1 blir forklaringskraften noe høyere fordi forskjellen mellom kommunale og private barnehager innfører en variasjon som vi så forklarer ved hjelp av binærvariabelen for kommunale barnehager. Lønnsnivået er ca 30 000 kroner høyere i kommunale barnehager. Pedagogisk personale får i gjennomsnitt ca 40 000 ekstra i forhold til øvrige ansatte. Lønnsforskjellen mellom pedagogisk personale og andre ansatte er enda noe høyere når vi studerer kommunale og private barnehager separat.

Vi vet ikke hvorfor private barnehager med mange tospråklige barn har lavere lønnsnivå, men det harmonerer med resultatene i avsnitt 6.1.2 hvor vi fant lavere totale kostnader for disse barnehagene. Vi finner ikke noen slik lønnseffekt for de kommunale barnehagene. Lønnseffekten av barnehager med barn med andre særli-

ge behov er signifikant negativ i private barnehager, og positiv men ikke signifikant i kommunale barnehager. Her ser det ut til å være mye variasjon som tilsynelatende er tilfeldig.

En høy andel små barn gir lavere lønnsnivå per årsverk. Vi kontrollerer allerede for andelen pedagogisk personale, så effekten er uavhengig av dette. En mulig forklaring kan være at det er lavere ansiennitet i småbarnsavdelingene. De siste årene har andelen småbarnsavdelinger økt mye, og det kan være at det er mange personer med lav ansiennitet som har blitt ansatt i disse nye barnehagene.

Tabell 30. Pensjonsutgifter per årsverk

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
	Kommunal og privat	Kommunal	Privat
Konstantledd	6225**	53803***	3482
Kommunal	36504***		
Korrigerte oppholdstimer	-0,0092**	-0,0387*	-0,0102**
Andel pedagogisk personale	10453***	-6617,869	13999***
Andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn	-9778*	1858	-13036***
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	26037***	11569	26344***
Andel barn 0-2 år	-11892***	-19608*	-10255***
Eier, enkeltperson			-5460***
Kommunal inntekt per innbygger	17,8449	4,1248	4,2125
Innbyggertall	0,0074***	0,0485***	0,0022
Andel innbyggere i tettbygd strøk	1637	1924	2523
Andel private	9095***	8542***	2323
Venteliste	-351	-654	416
Offentlig driftstilskudd per oppholdstime			220***
Observasjoner	1739	260	1479
R ² justert	0,7876	0,1318	0,0933

Variasjonen i pensjonsutgiftene er heller ikke godt forklart av våre modeller, med unntak av forskjellen mellom kommunale og private barnehager i Modell 1, men de mønstrene vi så i lønnsanalysen ser vi stort sett også her. Pensjonsutgiftene er høyere for pedagogisk personale. Barnehager med stor andel barn med minoritetsspråklig bakgrunn har lavere pensjonsutgifter i den private delen av sektoren. Når det gjelder barn med andre særlige behov, er effekten for private barnehager motsatt av det vi fant i analysen av lønn. Det er lavere pensjonsutgifter i småbarnsavde-

lingene og i barnehager eid av enkeltperson. Kommunevariablene gir samme utslag på pensjonsutgiftene som på lønnsutgiftene.

6.3.3 Hva sier spørreundersøkelsen om lønnsnivået

Hovedproblemet med å beregne lønnsnivået i kommunale barnehager, er å få det rette antall årsverk knyttet til lønnskostnadene på barnehagefunksjonen. Som også omtalt ovenfor er antall årsverk registrert i årsmeldingen og personalkostnader registrert på barnehagefunksjonene ikke nødvendigvis sammenfallende. De årsverkene som lønnes over barnehagefunksjonene er ikke alltid registrert i årsmeldingene. Dette dreier seg nok først og fremst om administrative stillinger, men kan også være kommunalt ansatte støttepedagoger som arbeider i flere barnehager, kommunale eller private, uten at de kommer med som årsverk i årsmeldingene. Samtidig kan det være årsverk som er registrert i barnehagene men som lønnes over andre funksjoner. Dette er trolig av mindre omfang, men kan for eksempel gjelde vaktmesterstillinger lønnet av teknisk etat. Den første typen mangel på sammenfall vil føre til for høyt anslag på lønnsnivået, mens den andre typen vil gi for lavt anslag. Vi spurte kommunen om omfanget av slike årsverk.

- Hvor mange årsverk er lønnet over funksjon 201 eller 221, men er ikke registrert i barnehagenes årsmeldinger.
- Hvor mange årsverk er registrert i barnehagenes årsmeldinger, men er lønnet på annen funksjon enn 201 eller 221.

Vi har så brukt informasjonen til å justere antall årsverk. 27 kommuner har svart på disse spørsmålene, men spørsmålet er vanskelig formulert, og vi har fjernet 3 svar som vi sterkt mistenker er feil.

Fordi vi så at spørsmålet kunne være vanskelig, spurte vi alternativt om kommunene kunne gi et anslag på gjennomsnittlige personalkostnader per årsverk i de kommunale barnehagene. Tretten kommuner svarte på dette spørsmålet. Tre kommuner har svart på begge typer spørsmål. Vi har dermed to nye anslag på personalkostnader per årsverk i kommunale barnehager.

Tabell 31

	Ordinært beregnet lønnsnivå	Korrigert lønnsnivå	Direkte anslått lønnsnivå
24 kommuner	411817 (24)	372934 (24)	377790 (3)
13 kommuner	439051 (13)	369487 (3)	390779 (13)

Tabell 31 viser gjennomsnittet for de ulike målene sammen med vårt opprinnelige ukorrigerte anslag. Tallet i parentes er antall observasjoner. Det er to rader med ulikt utvalg av kommuner, fordi de kommunene som har besvart de ulike spørsmålene stort sett ikke er de samme. Lønnsestimater basert på samme antall observasjoner er også basert på de samme kommunene for sammenligningens skyld. Fordi vi presenterte de to spørsmålene som alternativer, er det kun tre kommuner som har besvart begge spørsmålene. Vi ser at det er ganske stor forskjell på anslagene, og det er vanskelig å si hva som er mest korrekt. Men det er sannsynlig at det nivået vi har beregnet direkte fra Kostra og årsmeldingene og benyttet i analysene ovenfor, er noe høyt. Selv om lønnsforskjellene trolig er noe lavere, kan fortsatt de øvrige sammenhengene som analyseresultatene beskriver være gyldige kvalitativt sett. Det er for få observasjoner til at vi får noen signifikante resultater ut av en regresjonsanalyse med de nye anslagene.

6.4 Administrasjon

Kapittel 3 beskriver problemer knyttet til måling av administrasjonsutgifter i kommunale barnehager. Egentlig er det ikke opplagt at dette skal være nødvendig for å beregne tilskudd til private barnehager. Administrasjon av private barnehager er så vesensforskjellig fra kommunal administrasjon, at kostnadene forbundet med de to administrasjonsoppgavene ikke nødvendigvis er, eller skal være, like. Det kunne derfor vært mer relevant å beregne hva administrasjonskostnadene er i private barnehager. Problemet er at administrasjonen i private barnehager er en del av styrerollen. Vi vet ikke hvor stor del av denne som gjelder administrasjon, og vi vet dermed ikke hvor store administrasjonskostnadene er enten de skal sammenlignes med de kommunale eller ikke. Vi vil derfor ikke kunne gjennomføre en analyse som omfatter private administrasjonskostnader med det datagrunnlaget vi har her.

I stedet vil vi fokusere på hvordan vi beregner de kommunale administrasjonsutgiftene slik de i dag gir grunnlag for tilskudd til de private.

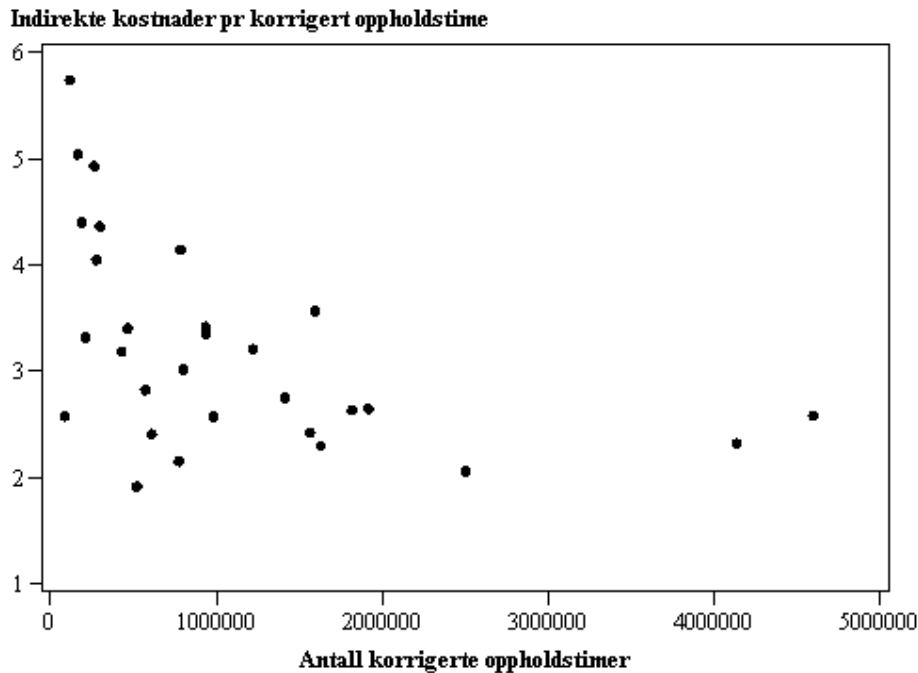
Den kommunale barnehageadministrasjonen vil trolig oppleve stordriftsfordeler knyttet til summen av kommunale barnehager, kanskje også summen av kommunale tjenester. En større kommune vil ha lavere kostnader enn en mindre kommune. Dette illustrerte vi med Figur 1 og Figur 2 i avsnitt 3.1.

De private administrasjonsoppgavene vil kun nyte stordriftsfordeler fra størrelsen til den enkelte barnehage³². En større barnehage har lavere administrasjonsutgifter per plass enn private barnehager.

Et annet poeng er at kommunal barnehageadministrasjon har oppgaver som de private ikke har, og det er ikke nødvendigvis mulig å separere utgiftene til de ulike oppgavene i alle tilfeller.

Gjennom spørreundersøkelsen har vi hentet inn påslaget for indirekte kostnader fra regnearkmodellen for økonomisk likeverdig behandling. Vi kan dermed undersøke om disse tallene viser samme mønster som det vi fant i Figur 1 og Figur 2. I Figur 26 måler vi på den vertikale aksen påslaget for indirekte kostnader delt på antall kommunale korrigerte oppholdstimer som inngår i kommunens beregning. På den horisontale aksen måler vi antall korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager. Det er 29 kommuner som har gitt et slikt tall.

³² Et unntak er selvfølgelig der hvor flere private barnehager har felles administrasjon.



Figur 26 Indirekte kostnader per korrigert oppholdstime plottet mot antall korrigerte oppholdstimer.

Vi ser en ganske klart fallende kurve etter hvert som antall korrigerte oppholdstimer øker. Dette viser at dette er et problem som ikke bare er en teoretisk mulighet men som er reelt til stede i tilskuddsberegningen. Hadde vi hatt gjennomsnittlige administrasjonskostnader for private barnehager i de samme kommunene, er vi rimelig sikre på at vi ikke ville se samme mønster.

6.5 Kapitalkostnader

Barnehagenes kapitalkostnader er i hovedsak kostnader til lokaler. Disse kostnadene finnes i regnskapene enten som avskrivninger og renter, eller som husleie. For noen barnehager kan husleie også være ført som utbytte, eller som konsernavgifter under fremmedtjenester. Som beskrevet i avsnitt 3.2 og kapittel 1 er det store utfordringer knyttet til måling av disse kapitalkostnadene. For både kommunale og private barnehager kan man stille spørsmål ved kvaliteten på registrerte avskrivninger. På samme måte er heller ikke rentekostnadene direkte tilgjengelig. Vi har renteutgiftene til de private, men vi har ikke informasjon om egenkapitalen. Forrentning av egenkapitalen skal skje gjennom utbytte, men dette vil de fleste tilfeller

være mer bestemt av den økonomiske situasjonen og eierformen til barnehagen enn av et avkastningskrav knyttet til egenkapitalen.

I de analysene vi presenterer her, har vi gjort et forsøk på å beregne rentekostnadene til de kommunale barnehagene på bakgrunn av avskrivningene. Kommunale barnehager skal etter reglene avskrives lineært over 40 år, slik at man kan regne seg frem til avskrivningsgrunnlaget ved å gange avskrivningene med 40. Vi kan så beregne en kalkulatorisk rentekostnad ut i fra dette³³. Metoden er langt fra uproblematisk. For det første har vi allerede påpekt at avskrivninger og avskrivningsgrunnlag trolig er misvisende i forhold til kapitalkostnadene, i hvert fall sammenlignet med hva det koster å bygge en ny barnehage. For det andre vil deler av avskrivningene ikke gjelde barnehagebygg, men utstyr som avskrives over færre år. Vi gjør likevel et forsøk, siden det uansett er disse dataene som er tilgjengelige per nå.

Vi ser av tabellen nedenfor at vi måler svært store forskjeller i utgifter mellom kommunale og private barnehager, og dette kan tyde på at dette nok ikke er en optimal fremgangsmåte.

I analysene av private barnehager alene, Modell 3 og Modell 4, legger vi til variabler for hvordan eierskapet er organisert. Dette tror vi kan ha betydning for hvordan kapitalkostnadene fanges opp i regnskapet. Blant annet forventer vi at det er forskjeller med tanke på finansiering og kanskje også forskjeller på det avkastningskravet huseier legger inn i husleien for de barnehagene som ikke eier lokalene selv. Eierskap kan også til dels fange opp forskjeller i barnehagens alder, ettersom enkelte eierformer har blitt mer vanlige de siste årene. Eierskapsorganisering kan også være relevant for andre variabler vi allerede har sett på, og vi kommer tilbake til det i et eget avsnitt (avsnitt 6.8). Modell 5 er en modell hvor vi også har inkludert kommunespesifikke faste effekter. I Modell 6 ser vi på familiebarnehager.

Det første vi kan bemerke, er at det er mye variasjon i datamaterialet, hvorav det meste forblir uforklart av modellen. Mange variabler har svært høye parameterestimater uten at de er statistisk signifikante. Vi vil derfor advare mot å legge stor

³³ Vi har brukt en rente på 5 %. Dette tilsvarer omtrent den renten som følger av retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, Rundskriv H-2140. Siden det uansett er mye usikkerhet i denne beregningen, har vi rundet av til 5 %. Vi får da at kapitalkostnadene er lik avskrivninger pluss renter hvor rentene er lik $40 \cdot 0,05 = 2$ ganger avskrivningene. Til sammen estimerer vi da kapitalkostnadene til 3 ganger avskrivningene.

vekt på de estimerte verdiene på parameterne, og heller fokusere på fortegnet der vi finner signifikante effekter.

Kommunale barnehager ligger betydelig høyere i kostnader til lokaler enn private. Det må da understrekes at vi her har beregnet tallene vidt forskjellig for kommunale og private barnehager. Det kan imidlertid være et tegn på at de gjennomsnittlige byggkostnadene til private barnehager ikke fanger opp de fulle kapitalkostnadene målt ved gjenanskaffelsesverdi.

Tabell 32 Analyse av beregnede kostnader til barnehagelokaler

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
	Kommunal og privat	Kommunal og privat	Privat	Privat	Privat FE	Familiebarnehage
Kommunal	0,7094 ***	1,1665 ***				
Korrigerte oppholdstimer	0,5214 ***	0,3874 ***	0,5948 ***	0,4417 ***	0,5167 ***	-0,1540
Andel barn med tospråklig assistanse	-1,377	-1,6568 *	-0,8861	-1,3066 *	-1,0877	-7,9338
Andel barn med særlige behov	-3,1784 ***	-2,8952 ***	-2,3021 ***	-1,8904 **	-0,9924	-4,3694
Andel barn i alderen 0-2 år	1,1095 ***	0,5985 *	0,8553 ***	0,2616	0,3421	0,2298
Andel barn med deltids plass	0,2803	0,3067	0,4238	0,4864 *	0,8166 ***	-0,2171
Kommunalt inntektsnivå	1,3478 ***	1,3714 ***	0,3963	0,5647		7,4483 ***
Innbyggertall	0,1128 ***	0,137 ***	0,0793 *	0,0969 **		0,1739
Andel bosatt i tettbygd strøk	-0,1283	-0,0052	0,172	0,3118		0,1756
Andel private barnehager	0,9074 ***	0,7788 ***	0,6338 **	0,4099		0,6431
Venteliste	0,0639	0,047	-0,0459	-0,0946		0,1371
AS		1,2337 ***		1,2277 ***	1,365 ***	1,4967 ***
SV		0,2179		0,1718	0,2302	-1,262 *
ANS		0,1064		0,071	0,1412	0,159
FOR		-0,0407		-0,0767	0,0729	0,0798
STI		-0,0826		-0,0817	0,0232	0,0273
EEF		0,366		0,3612 *	0,5883 ***	-0,1051
Observasjoner	1739	1739	1479	1479	1417	410
R ² justert	0,0899	0,1349	0,0756	0,1714	0,2766	0,2092

Vi finner høyere kapitalkostnader per barn i større barnehager. Dersom vi forventet stordriftsfordeler, finner vi altså ikke det i tallene. Bakgrunnen for resultatet er trolig at de målte kapitalkostnadene er størst for nye barnehager, og at de nye barnehagene nok er betydelig større i gjennomsnitt enn eldre barnehager.

Vi finner at barn med behov for særlig tilrettelegging, og til dels også barn med minoritetsspråklig bakgrunn, medfører lavere kapitalkostnader per korrigeret oppholdstime. Vi har ingen forklaring på dette resultatet. Det mister signifikans for de private barnehagene når vi introduserer kommunespesifikke faste effekter i Modell 5, så det kan ha noe å gjøre med hvilke kommuner disse barnehagene ligger i.

Barnehager med mange små barn har høyere kapitalkostnader. Forklaringen kan være den samme som for barnehagestørrelsen, nemlig at småbarnsavdelingene jevnt over sannsynligvis ligger i nyere barnehager enn storbarnsavdelingene.

Høyt kommunalt inntektsnivå medfører høyere kapitalkostnader. Her regner vi med at mekanismen er som for andre typer kostnader, at de delvis er bestemt av inntektene. Barnehager i større kommuner har høyere kapitalkostnader, noe som også virker sannsynlig. Andel private barnehager i kommunen gir også høyere kostnader. Lignende resultater fant vi også for lønnskostnader og for totale kostnader, men kun for kommunale barnehager. Her finner vi til dels samme resultater også hos de private.

Til slutt har vi variabler for eierskapstype. Vi ser for ordinære barnehager at aksjeselskap og eneeierforetak har høyere kapitalkostnader enn andre eierformer. For familiebarnehagene er det også aksjeselskapene som har høyest kapitalkostnader, mens eneeierforetakene ser ut til å ligge i den andre enden av skalaen. Her finner vi også at samvirkene typisk har lavere kapitalkostnader. Disse resultatene kan både tyde på at eierskap reflekterer alder, og at ”kommersielle” eierformer gir høyere regnskapsførte kapitalkostnader.

6.6 Familiebarnehager

Familiebarnehager har andre krav til bemanning enn ordinære barnehager, og kan av den grunn operere med lavere kostnader per barn. Kravene til lokaler er også annerledes. Fordi driftsformen er så forskjellig fra ordinære barnehager, har vi

valgt å holde familiebarnehagene utenfor de analysene vi hittil har presentert. I stedet får familiebarnehagene her sitt eget avsnitt. I

Tabell 33 sammenligner vi kostnadene i familiebarnehagene med kostnadene i ordinære private barnehager. I Tabell 34 er familiebarnehagene analysert for seg. Det er kun private familiebarnehager vi ser på her. De kommunale familiebarnehagene har vi ikke kunnet separere ut i de kommunale regnskapene.

Øverste variabel i Tabell 33 skiller familiebarnehagene fra de ordinære barnehagene. Alle barnehagene i analysen er private. Linje 2 viser den prosentvise forskjellen mellom kostnadene i familiebarnehagene og de ordinære barnehagene.

Tabell 33 Analyse av kostnader per korrigert oppholdstime i private ordinære og familiebarnehager

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
Familiebarnehage	-0,1123 ***	-0,0409 ***	-0,0386 ***	-0,0717 ***	-0,0717 ***	-0,0593 ***	-0,0118
Prosentvis forskjell	-10,6 %	-4,0	-3,8	-6,9	-6,9	-5,8	-1,2
Andel barn med tospråklig assistanse		-0,0587	-0,0677	-0,0753	-0,0706	-0,0308	-0,0601
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging		0,2362 ***	0,2505 ***	0,2662 ***	0,2908 ***	0,3071 ***	0,0284
Andel barn i alderen 0-2 år		-0,1584 ***	-0,1674 ***	-0,155 ***	-0,1626 ***	-0,1479 ***	-0,0179
Kommunalt inntektsnivå			0,2155 ***	0,2118 ***	0,1977 ***	0,2097 ***	0,129 ***
Innbyggertall			0,0095 ***	0,0092 ***	0,0085 ***	0,005 *	0,005 **
Andel bosatt i tettbygd strøk			-0,1008 ***	-0,0912 ***	-0,0955 ***	-0,0874 ***	-0,0377 **
Andel private barnehager			0,0317 *	0,0454 **	0,0404 **	0,034 **	0,0448 ***
Venteliste			0,0059	0,0087	0,0079	0,0064	-0,0011
Korrigerte oppholdstimer				-0,0239 ***	-0,0248 ***	-0,0292 ***	-0,0095 ***
Husleie/Avskrivning per opph.time					0,0197 ***	0,0246 ***	0,0312 ***
Personalkostnader per årsverk						0,2342 ***	0,4410 ***
Korrigerte oppholdstimer per årsverk							-0,5813 ***
Observasjoner	1889	1889	1889	1889	1889	1889	1889
R ² justert	0,1392	0,2087	0,2301	0,2431	0,2633	0,3235	0,5630

Familiebarnehager er i utgangspunktet (Modell 1) drøyt 10 % rimeligere i drift sammenlignet med ordinære private barnehager. Dette stemmer godt med den forskjellen Fürst og Høverstad finner i sine analyser av 2007-tallene. Modellene 2 til 7 i Tabell 33 forklarer imidlertid en stor del av denne kostnadsforskjellen. Mye forklares av andelen barn med behov for særlig tilrettelegging, og andelen små barn. Det er få barn med særlige behov i familiebarnehagene. De ekstra kostnadene til disse barna skal egentlig ikke inngå i de beregnede kostnadene med vår beregningsmetode, som er identisk med den som brukes i beregningsmodellen for kommunalt tilskudd til de private barnehagene. Men vi ser at det nok er mangelfull rapportering av disse ekstra kostnadene. Dette medfører at vi får en kostnadsforskjell mellom barnehager med og uten barn med behov for særlig tilrettelegging.

Det er en større andel barn under 3 år i familiebarnehagene. Så lenge man regner to store barn på hvert barn under 3 år, følger det lavere kostnader med de små barna. Sammenligner vi parameterestimaten for denne variabelen i Tabell 34 med de tilsvarende estimatene for ordinære private barnehager i Tabell 18, ser vi at ”spareeffekten” er noe sterkere i familiebarnehagene enn i de ordinære private barnehagene, men det er en klar effekt for begge barnehagetyper.

De kommunale variablene forklarer også noe av forskjellen mellom familiebarnehager og ordinære barnehager. Barnehagestørrelsen har derimot motsatt effekt. Den estimerte forskjellen mellom familiebarnehagene og ordinære barnehager er større i Modell 4 enn i Modell 3. Den dominerende effekten av barnehagestørrelse, målt ved korrigerte oppholdstimer, er at større barnehager har lavere kostnader per oppholdstime. Samtidig vet vi at familiebarnehager er både mindre, og har lavere kostnader enn ordinære barnehager. Dette henger imidlertid ikke sammen med størrelsen, men er en følge av at de to barnehagetyperne arbeider under ulike rammevilkår. Variabelen gir derfor misvisende resultat i en måling av kostnadsforskjeller mellom ordinære barnehager og familiebarnehager.

Utgifter til lokaler forklarer noe av variasjonen i datamaterialet, men forklarer ikke noe av forskjellen mellom ordinære barnehager og familiebarnehager.

Personalkostnader per årsverk forklarer noe av forskjellen mellom de to barnehagetyperne. Det henger sammen med at familiebarnehagene har lavere personalkostnader, men vi vet at målingen av personalkostnader per årsverk kan være upresis og avhengig av barnehagetype.

Oppholdstimer per årsverk er en viktig forskjell mellom familiebarnehager og ordinære barnehager. Dette ser vi av Modell 7. Familiebarnehagene har flere barn per ansatt, noe som er en viktig årsak til kostnadsforskjellene. Når denne variabelen inkluderes i tillegg til de øvrige fra Modell 6, ser vi at det ikke lenger er noe signifikant forskjell mellom familiebarnehagene og de ordinære barnehagene.

Tabell 34 Analyse av kostnader per korrigert oppholdstime i private familiebarnehager

	Modell 8	Modell 9	Modell 10	Modell 11	Modell 12	Modell 13
Andel barn med tospråklig assistanse	-0,5779	-0,7393	-0,4827	-0,4183	-0,4616	0,3448
Andel barn med særlige behov	0,2633	0,2656	0,2852	0,3353	0,4371*	0,3358*
Andel barn i alderen 0-2 år	-0,1859 ***	-0,2004 ***	-0,2022 ***	-0,2037 ***	-0,2097 ***	-0,166***
Kommunalt inntektsnivå		0,0127	0,0132	-0,06	-0,1047	-0,009
Innbyggertall		0,0101	0,0116	0,0109	0,0171 **	-0,0078
Andel bosatt i tettbygd strøk		-0,0061	-0,0038	-0,0085	-0,0071	0,091**
Andel private barnehager		0,0787 *	0,0878 *	0,0758 *	0,0442	-0,0179
Venteliste		-0,0336	-0,0352	-0,0362	-0,0182	-0,0001
Korrigerede oppholdstimer			-0,0277 *	-0,0303 **	-0,034 **	-0,0639 ***
Husleie/Avskrivning per oppholdstime				0,0169 ***	0,0153 ***	0,0071*
Kommunale kostnader per korrigert oppholdstime					0,2114 ***	0,0095
Offentlig driftstilskudd per oppholdstime						0,7593 ***
Observasjoner	410	410	410	410	410	410
R ² justert	0,1624	0,1661	0,1706	0,1863	0,2018	0,3092

Til forskjell fra ordinære barnehager, ser det ikke ut til at kommuneinntektene har noen innflytelse på familiebarnehagenes kostnadsnivå, jf. Tabell 34. Vi måler den samme gjennomsnittseffekten av kommunestørrelsen, men for familiebarnehagene er ikke denne effekten statistisk signifikant. Det må her påpekes at det er langt færre observasjoner av familiebarnehager (410) enn av ordinære barnehager (1479). Det er heller ikke effekten av andelen bosatt i tettbygd strøk. Det er derimot visse tegn til at en høy andel private barnehager i kommunen, medfører høyere kostnader i familiebarnehagene. Hvorvidt kommunen har venteliste for barnehageplass, har ingen betydning for kostnadene til familiebarnehagene.

Familiebarnehagenes kostnader viser betydelig samvariasjon med kostnadene i de kommunale barnehagene i samme kommune. Denne variasjonen overføres via det offentlige tilskuddet. Det at all samvariasjon overføres via det offentlige tilskuddet, kan tyde på at familiebarnehagene i de aller fleste tilfeller får tilskuddet bestemt av kommunale kostnader, og ikke av kostnadsdekning.

6.7 Hva bestemmer offentlig tilskudd til de private barnehagene?

Offentlig tilskudd til de private barnehagene er en følge av kostnader i de kommunale barnehagene i kommunen og kostnadene i den private barnehagen selv. Det er kommunenes egne beregninger som bestemmer det offentlige tilskuddet vi ser på her. Tallene er hentet fra regnskapsskjemaet til den enkelte private barnehage. Det er interessant å se på hvordan denne tilskuddsberegningen slår ut i praksis, og hvordan de ulike kjennetegnene ved barnehager og kommuner slår ut på det offentlige tilskuddet.

Vi ser her på samlet offentlig tilskudd per oppholdstime, i stedet for bare kommunalt tilskudd. Grunnen er at det kommunale tilskuddet per korrigert oppholdstime vil variere med størrelsen på det statlige tilskuddet per oppholdstime. Det statlige tilskuddet varierer ikke lineært med antall oppholdstimer, men er avhengig av oppholdstid og alder, på en måte som ikke fanges perfekt opp av variablene i vår statistiske modell. Vår analysemodell er derfor bedre egnet til å måle forskjeller i samlet offentlig tilskudd, enn bare kommunalt tilskudd.

Modell 1 og Modell 2 er beregnet med de variablene som står i Tabell 35, mens Modell 3 i tillegg har kommunespesifikke binærvariabler. Forskjellen mellom Modell 1 og Modell 2, er at vi har med det beregnede kostnadsnivået i kommunale barnehager i sistnevnte. Det er i all hovedsak liten forskjell mellom resultatene i de tre modellene, og de forskjellene som er vil bli kommentert i den følgende resultatbeskrivelsen.

Tabell 35 Analyser av offentlig tilskudd til private ordinære barnehager.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
	Uten kommune- spesifikke faste effekter	Uten kommune- spesifikke faste effekter	Med kommune- spesifikke faste effekter
Andel barn med tospråklig assistanse	-0,0303	-0,0257	0,0209
Andel barn med særlige behov	0,1275**	0,1014*	0,0622
Andel barn i alderen 0-2 år	0,0976***	0,0922***	0,1463***
Andel barn med deltidsplass	0,0638***	0,0560***	0,0599***
Kommunalt inntektsnivå	0,0833*	-0,0285	
Innbyggertall	0,0195***	0,0258***	
Andel bosatt i tettbygd strøk	-0,1147***	-0,0993***	
Andel private barnehager	0,0835***	0,0377**	
Venteliste	0,0137	0,0094	
Korrigerte oppholdstimer	-0,0112**	-0,0095**	-0,0135***
Husleie/Avskrivning per oppholdstime	0,0044	0,0052*	0,0067***
Kommunale kostnader per korrigert oppholdstime		0,3312***	
Observasjoner	1479	1479	1396
R ² justert	0,0722	0,1329	0,4848

Barnehager med høy andel barn med behov for særskilt tilrettelegging får noe høyere tilskudd enn andre barnehager. Vi ser to mulige forklaringer på dette. Enten har ikke barnehagen spesifisert alle utgifter til barn med særlige behov. Disse utgiftene skal trekkes fra i beregningen av tilskudd, og dersom dette ikke er gjort, kan det føre til høyere beregnet kostnadsdekningsbehov. Alternativt kan det være at noen barnehager har ført tilskudd til særskilt tilrettelegging som ordinært driftstilskudd. Dette vil påvirke direkte den avhengige variabelen i analysen, men det påvirker ikke det reelle tilskuddet fra kommunen. Men resultatet er ikke signifikant i Modell 3 med kommunespesifikke effekter. Det betyr at private barnehager med stor andel barn med særskilt tilrettelegging i større grad er lokalisert i kommuner hvor også andre private barnehager har høye kostnader.

Vi finner ingen tilsvarende effekt for minoritetsspråklige barn.

Barnehager med høy andel små barn får høyere tilskudd enn andre barnehager. Dette skyldes foreldrebetalingen, som er lik for store og små barn. Siden modellen har

som utgangspunkt at det følger dobbelt så høye kostnader med små barn som med store barn, må småbarnsbarnehagene kompenseres for at foreldrebetaling per korrigerert oppholdstime er mindre for små barn.

Det følger høyere tilskudd per korrigerert oppholdstime med deltidsplasser, enn med fulltidsplasser. Dette ville være en naturlig effekt av høyere kostnader per oppholdstime for deltidsplasser, men dette var noe vi kun fant for de kommunale barnehagene i kostnadsanalysene i Tabell 18. I de private barnehagene ga ikke deltids plassene høyere kostnader per korrigerert oppholdstime. Resultatet kan være en effekt av hvordan vi har definert variabelen, i kombinasjon med hvordan korrigererte oppholdstimer beregnes.

Kommunale inntekter har en positiv effekt på tilskuddet til de private, men forskjellen på Modell 1 og Modell 2 viser at dette kun er fordi de ressurssterke kommunene har høyere kostnadsnivå i kommunens egne barnehager. Det er derimot ingenting som tyder på at ressursvake kommuner benytter tilskuddsmodellen på noen måte som slår dårligere ut for de private, enn det mer ressurssterke kommuner gjør.

Større kommuner gir mer tilskudd per oppholdstime til de private barnehagene, og kontrollert for dette gir tettbygde kommuner mindre tilskudd. Vi har tidligere sett, i avsnitt 6.1.2, at dette også er kostnads mønsteret til de private barnehagene. På samme måte som i kostnadsanalysene, finner vi også at tilskuddet er høyere i kommuner med stor andel private barnehager, mens vi ikke finner noen effekt av ventelister for barnehageplass.

Utgiftene til husleie og avskrivninger bør gi utslag i høyere kostnader. Dette finner vi også, selv om resultatet ikke er signifikant i Modell 1.

Kostnadene i de kommunale barnehagene har relativt stor betydning for tilskuddsnivået, noe som først og fremst sikres gjennom minstetilskuddet i forskriften for økonomisk likeverdig behandling.

6.8 Eierform

Hvordan den enkelte private barnehage velger å organisere sitt eierskap, skal ikke ha betydning for hvor høyt offentlige tilskudd den skal få, og eierformen bør da heller ikke ha noen betydning for det kostnadsnivået vi måler. Dersom kostnadene

varierer systematisk med barnehagens eierform, kan det tyde på at dagens metode for å måle kostnader er problematisk. Men det trenger ikke være et problem, dersom det bare er slik at ulike typer barnehager velger ulik organisering. Jo flere egenskaper ved ulike barnehagetyper som vi klarer å fange opp gjennom øvrige forklaringsvariabler, desto mer sannsynlig er det at den variasjonen som fanges opp av eierformen er knyttet direkte til eierformen.

Det vi særlig er bekymret for, er at regnskapsføringen er avhengig av eierskap, og at noen typer kostnader ofte kan være utelatt fra enkelte barnehagers regnskap på grunn av mangelfullt regnskap.

Tabell 36 viser hvordan eierformen til private barnehager påvirker kostnadene. Resultatene er hentet fra en større regresjonsmodell med flere variabler, deriblant kommunespesifikke binærvariabler, men vi rapporterer her kun det som gjelder eierskap. Kolonne 1 viser den aktuelle eierformen, kolonne 2 viser parameterestimaten, og radene er sortert etter disse verdiene i synkende rekkefølge. Verdien på parameteren er den estimerte differansen fra eierkategorien Annet som andel av gjennomsnittet til barnehagene i kategorien Annet. Dette er referansekategorien og parameteren til Annet har derfor verdien 0. For eksempel viser Tabell 36 at barnehager organisert som ansvarlig selskap har 3,17 prosent høyere kostnader pr korrigert oppholdstime enn barnehager i kategorien Annet. De videre kolonnene illustrerer hvilke eierformer som gir signifikant³⁴ ulikt kostnadsnivå dersom vi bytter referansekategori. For eksempel ser vi at eierformen ansvarlig selskap er forbundet med et kostnadsnivå som er signifikant høyere enn alle andre eierformer, bortsett fra stiftelser. Barnehager med eierformen aksjeselskap har signifikant lavere kostnader enn barnehager organisert som ansvarlig selskap og stiftelser, og de har høyere kostnader enn eneeierforetak og foreninger.

Det er først og fremst ansvarlige selskaper og stiftelser som skiller seg ut med høyere kostnader enn andre barnehagetyper. Foreninger og eneeierforetak har de laveste kostnadene

³⁴ Vi har brukt en signifikansgrense på 10 %.

Tabell 36 Forskjeller som følge av eierskap: Totale kostnader per oppholdstime

	Parame- terestimater	Ansvarlig selskap	Stiftelse	Annet	Aksjesel- skap	Samvir- ke/andelsla- g	Forening	Eneierfo- retak
Ansvarlig selskap	0,0317			+	+	+	+	+
Stiftelse	0,0243			+	+	+	+	+
Annet	0,0000	-	-				+	+
Aksjeselskap	-0,0012	-	-				+	+
Samvir- ke/andelslag	-0,0112	-	-					
Forening	-0,0176	-	-	-	-			
Eneierforetak	-0,0234	-	-	-	-			

Videre følger flere lignende tabeller som viser hvordan ulike kostnads- og inntektsforhold varierer med private barnehagers eierform. Tabellene dekker kostnader til barnehagelokaler, bemanning, lønnsnivå, kostnader i familiebarnehager og offentlig tilskudd.

Tabell 37 Forskjeller som følge av eierskap: Husleie, avskrivninger og renter per oppholdstime

		Aksjesel- skap	Eneierfo- retak	Samvirke/ andelslag	Ansvarlig selskap	Forening	Stiftelse	Annet
Aksjeselskap	2,9157		+	+	+	+	+	+
Eneierforetak	0,8009	-		+		+	+	+
Samvir- ke/andelslag	0,2589	-	-					
Ansvarlig selskap	0,1517	-						
Forening	0,0756	-	-					
Stiftelse	0,0235	-	-					
Annet	0,0000	-	-					

Tabell 37 viser at aksjeselskaper og eneierforetak skiller seg ut med høyere utgifter til lokaler, enn andre typer barnehager. Forskjellene er også svært store, aksjeselskaper har i gjennomsnitt nesten tre ganger så høye utgifter til lokaler som barnehager i kategorien Annet. Dette kan nok ha sammenheng med alderen på barneha-

gene. En stor del av de barnehagene som har blitt bygget de siste årene, og som dermed har høyere regnskapsførte utgifter knyttet til bygningsmassen, er nok aksjeselskaper og kanskje også eneeierforetak. Samvirke/andelslag, foreninger og stiftelser er nok eierformer som var mer utbredt tidligere enn de er nå. Noe av årsaken til at aksjeselskapene og eneeierforetakene skiller seg ut, kan nok også være at de har høyere fokus på å registrere alle kostnader i regnskapene slik at de ikke taper tilskudd. Samtidig så vi ovenfor at eneeierforetakene hadde lavere totale kostnader enn de fleste andre barnehagene.

Tabell 38 Forskjeller som følge av eierskap: Korrigerte oppholdstimer per årsverk

		Eneeierforetak	Aksjeselskap	Forening	Ansvarlig selskap	Annet	Samvirke/andelslag	Stiftelse
Eneeierforetak	0,0291					+	+	+
Aksjeselskap	0,0129							+
Forening	0,0055							
Ansvarlig selskap	0,0040							
Annet	0,0000	-						
Samvirke/andelslag	-0,0042	-						
Stiftelse	-0,0136	-	-					

Tabell 38 viser at eneeierforetakene har flere barn per ansatt enn barnehager organisert som stiftelse, samvirke og restkategorien Annet. Dette vil trolig være en årsak til at vi finner lavere kostnader for disse barnehagene. Stiftelser har også signifikant høyere bemanning enn aksjeselskapene. De øvrige eierformene har ikke signifikant ulikt bemanningsnivå.

Mens eneeierforetakene har færre årsverk i forhold til antall barn enn andre barnehager, har de i følge Tabell 39 også lavere lønnsnivå. Det gjelder til dels også aksjeselskaper og samvirke/andelslag. For eneeierforetakene kan dette skyldes at eierarbeider i barnehagen, og tar ut lønn på andre poster enn lønnspostene. Dette gir i så fall lavere personalkostnader, noe vi også fant i avsnitt 6.3.

Tabell 39 Forskjeller som følge av eierskap: Personalkostnader per årsverk

		Annet	Stiftelse	Forening	Ansvarlig selskap	Samvirke/ andelslag	Aksjeselskap	Eneierforetak
Annet	0,0000					+	+	+
Stiftelse	-0,0155					+	+	+
Forening	-0,0176					+	+	+
Ansvarlig selskap	-0,0274							+
Samvirke/andelslag	-0,0380	-	-	-				+
Aksjeselskap	-0,0515	-	-	-				+
Eneierforetak	-0,1605	-	-	-	-	-	-	

Tabell 40 Forskjeller som følge av eierskap: Kostnader familiebarnehager

		Samvirke/ andelslag	Ansvarlig selskap	Eneierforetak	Annet	Forening	Aksjeselskap	Stiftelse
Samvirke/andelslag	0,0206							
Ansvarlig selskap	0,0153						+	+
Eneierforetak	0,0031						+	
Annet	0,0000							
Forening	-0,0438							
Aksjeselskap	-0,0503		-	-				
Stiftelse	-0,0646		-					

Det er ikke de store kostnadsforskjellene mellom ulike eierformer når vi ser på familiebarnehagene. Eierformen Samvirke/andelslag har de høyeste gjennomsnittskostnadene, men variasjonen blant disse er så høy at resultatet ikke er statistisk signifikant i forhold til de øvrige barnehagene. Vi finner i stedet at familiebarnehager organisert som ansvarlig selskap, har høyere kostnader enn aksjeselskaper og stiftelser. Aksjeselskapene har også signifikant lavere kostnader enn eneierforetakene.

Tabell 41 Forskjeller som følge av eierskap, offentlig driftstilskudd

		Aksjeselskap	Ansvarlig selskap	Samvirke/andelslag	Annet	Forening	Stiftelse	Eneierforetak
Aksjeselskap	0,0132			+	+	+	+	+
Ansvarlig selskap	0,0095							+
Samvirke/andelslag	0,0022	-						+
Annet	0,0000	-						+
Forening	-0,0030	-						+
Stiftelse	-0,0043	-						+
Eneierforetak	-0,0238	-	-	-	-	-	-	

Hvordan slår så disse forskjellene ut i offentlig tilskudd?³⁵ Det er et relativt klart resultat at aksjeselskaper får høyere tilskudd per oppholdstime enn øvrige eierformer, med unntak av ansvarlig selskap. Like klart er det at eneierforetakene får lavere tilskudd enn de øvrige barnehagene. Men vi har ingen forklaring på denne forskjellen, annet enn at vi for eneierforetakenes del også fant lavere kostnadsnivå. Det er viktig å påpeke at familiebarnehagene er holdt utenfor denne analysen, så det er ikke de som er årsak til resultatene. Det er absolutt bekymringsverdig at vi finner dette resultatet. Analysene kontrollerer for forhold som barnehagestørrelse, barnesammensetning, kommunetype med mer, så resultatet er uavhengig av slike forskjeller. Selv om resultatet er statistisk signifikant, er ikke den målte forskjellen veldig stor. Vi måler en gjennomsnittlig differanse i offentlig tilskudd per korrigert oppholdstime på ca 3,8 % mellom aksjeselskap og eneierforetak.

³⁵ Vi analyserer her kun tilskudd til ordinære barnehager. For familiebarnehagene finner vi ingen signifikante tilskuddsforskjeller som følge av barnehagens eierform.

6.9 Oppsummering av analyseresultater

Vi har gjennomført og presentert et stort antall analyser i dette kapittelet. En oppsummering av de viktigste funnene kan derfor være nyttig.

Det første viktige resultatet, er at vi med Modell 7 i Tabell 17 tilsynelatende forklarer hele kostnadsforskjellen mellom kommunale og private barnehager. Det må da påpekes at vi her forklarer den gjennomsnittlige forskjellen. Vi forklarer ikke hele forskjellen mellom hver enkelt kommunal og privat barnehage, eller mellom alle barnehager i samme kommune.

De viktigste faktorene for å forklare kostnadsforskjellen mellom kommunale og private barnehager, er antall barn per årsverk og personalkostnader per årsverk. Vi har derfor forsøkt videre å forklare hvorfor det er forskjeller i disse faktorene. Her er svaret at private barnehager rett og slett har flere barn per ansatt, og lavere lønnskostnader enn kommunale. Verken i avsnittet om oppholdstimer per årsverk eller i avsnittet om personalkostnader, klarer vi i særlig grad å etablere modeller som gir noen nærmere innsikt i hvorfor det er slike forskjeller.

Det at variabelen som skiller kommunale og private barnehager i Modell 7 er estimert til å være tilnærmet null, betyr ikke at kostnadsnivået er i disse er likt. Det betyr bare at årsaken til kostnadsforskjellen finnes blant de forklaringsvariablene vi har inkludert i modellen. Vi har forsøkt å skille mellom kostnadsvariasjon som bør kompenseres gjennom finansieringsvariasjon og kostnadsvariasjon som bør utlignes ved finansieringsutjevning, jf. diskusjonen i kapittel 2. De første modellene i Tabell 7 inneholder kostnadsfaktorer vi mener bør kompenseres, nemlig barnesammensetning og kommunale forhold. Modellene lengst til høyre inneholder også variabler som på sikt bør utlignes og dermed ikke bør kompenseres. Noen av variablene i Modell 7 representerer dermed kostnadsvariasjon som ut fra en normativ synsvinkel ikke bør opprettholdes ved hjelp av finansieringsvariasjon. Dette er forhold som bemanningstetthet og lønnsnivå. Våre betraktninger og valg i denne sammenheng kan sikkert diskuteres.

Modell 3, eventuelt Modell 4, i Tabell 7 er trolig modellen som best illustrerer hvilken kostnadsforskjell mellom kommunale og private barnehager som ikke er ønskelig og som derfor, på et eller annet vis, bør utlignes. Forskjellen mellom Modell 3 og Modell 4 er at sistnevnte kontrollerer for barnehagestørrelse. I dagens

kommunale tilskudd finnes det ingen kompensasjon for at små barnehager har høyere kostnad per barn. Dette gir incentiver til å bygge ut barnehagene til kostnadseffektiv størrelse. I noen områder kan dette imidlertid være umulig på grunn av at antall barn i nærmiljøet er for lite. Det kan altså diskuteres om ikke små barnehager bør kompenseres for ekstrakostnadene, i hvert fall i noen tilfeller.

Modell 3 og Modell 4 estimerer kostnadsnivået i kommunale barnehager til henholdsvis å ligge 13,0 og 13,8 % høyere enn kostnader i private barnehager.

Avsnitt 6.1.2 viser videre at barn under 3 år ikke medfører dobbelt så høye kostnader som barn over 3 år. I kommunale barnehager finner vi at kostnadene er 62 % høyere for små barn. Det vil si at en faktor på 1,62 er den korrekte ut fra målte kostnader i 2007. Den estimerte faktoren er høyere i private barnehager, men dette mener vi skyldes at private barnehager de siste årene har blitt relativt overfinansiert for små barn, eventuelt underfinansiert for store barn. Kostnadsnivået har så blitt en konsekvens av finansieringsnivået.

Kommuner med høye kommunale inntekter har, ikke overraskende, barnehager med høyere kostnader enn ressursvake kommuner. Denne effekten av kommunal inntekt overføres til de private barnehagene, delvis gjennom det kommunale tilskuddet, men delvis også uavhengig av tilskuddet.³⁶ Analysene av oppholdstimer per årsverk viser mye av det samme mønsteret som analysene av totale kostnader. Vi får bekreftet at faktoren på 2,0 for små barn er for høy. Deltidsplasser gir færre oppholdstimer per årsverk, men hovedsaklig i kommunale barnehager. Vi finner også at det er klare stordriftsfordeler i barnehagene ved at store barnehager har flere oppholdstimer per ansatt.

Analysene av personalkostnader per årsverk er preget av stor spredning i dataene. En del observasjoner er etter all sannsynlighet utsatt for målefeil som en følge av misforhold mellom antall årsverk i årsmeldingen, og utgifter ført som personalkostnader i regnskapet. Data hentet fra spørreskjemaene, tyder på at personalkostnadene per årsverk i kommunale barnehager overdrives, slik vi beregner dem ut i fra regnskap og årsmeldinger.

³⁶ Den eneste mulige forklaringen vi ser for dette siste resultatet, er at det i en del ressursvake kommuner er private barnehager som har lave kostnader men som likevel får høyt tilskudd. Det vil si at de går med overskudd. Det gir korrelasjon mellom kommuneinntekt og privat kostnadsnivå, uten at det er korrelasjon med tilskuddsnivået.

Når vi splitter personalkostnadene i lønn og pensjon, ser vi at pensjonen utgjør en relativt stor del av den forskjellen vi finner i totale personalkostnader.

Beregningsmetoden for indirekte kostnader gir systematisk større påslag per oppholdstime i kommuner med få kommunale barnehager, det vil i hovedsak si små kommuner. De mulige problemene dette medfører ble diskutert i Kapittel 3.

Analysene av kapitalkostnader er preget av at datagrunnlaget er dårlig. Resultatene vi finner må derfor tolkes med disse målefeilsproblemene i tankene. For private barnehager ser eierformen ut til å ha betydning for kapitalkostnadene. Dette kan være reelle forskjeller, men kan like gjerne skyldes forskjeller i regnskapsføringen. En annen mulighet er at det reflekterer barnehagens alder.

De private familiebarnehagene har i utgangspunktet drøyt 10 % lavere kostnader enn ordinære private barnehager. Mye av dette kan imidlertid forklares av at de har færre barn med behov for særlig tilrettelegging, og at de har større andel små barn. Kontrollerer vi for dette, er den estimerte forskjellen kun 4 %. Vi fastslo ovenfor at kostnadene knyttet til små barn overdrives når de anslås som dobbelt så høye som kostnadene knyttet til store barn. Familiebarnehagene har en mye større andel små barn, og har dermed fått god uttelling av at faktoren for små barn har vært 2,0. På den annen side har minimumstilskuddet og maksimumstilskuddet til disse barnehagene vært 15 % lavere enn for ordinære barnehager. Kvaliteten på regnskapene til familiebarnehagene er generelt lav sammenlignet med regnskapene til ordinære barnehager, og dette kan ha gitt opphav til enkelte målefeilsproblemer i analysene.

For flere av de variablene vi har analysert, finner vi en mer eller mindre klar samvariasjon med hvilken eierform de private barnehagene har. Vi presenterer noen mulige forklaringer på de sammenhengene vi finner. Vi må imidlertid påpeke at vi ikke kan fastslå årsaksretningen for denne samvariasjonen. Vi vet med andre ord ikke om barnehager med ulik kostnadsstruktur velger ulik eierform, eller om eierformen påvirker kostnadene eller hvordan kostnadene fremkommer i regnskapet.

7. Oppsummering

Den norske barnehagesektoren har allerede vært gjenstand for en rekke kostnadsanalyser, og dette gjelder i særdeleshet spørsmålet om kostnadsforskjeller mellom kommunale og private barnehager. En viktig konklusjon fra det prosjektet vi nå har gjennomført, er at det – heldigvis, må vi kunne si – synes å være god konsistens mellom våre funn i dette prosjektet, og det som allerede er kjent fra tidligere analyser. Dette prosjektet bidrar derfor i første rekke til å bekrefte det vi på forhånd kjente til av resultater, snarere enn å avkrefte. Det er altså liten grunn til radikalt å endre oppfatningene omkring kostnadsnivå og kostnadsforskjeller i den norske barnehagesektoren etter gjennomføringen av dette prosjektet.

De fremtidige rammene for kommunenes finansieringsplikt overfor private barnehager vil bli nærmere bestemt etter Stortingets behandling av det lovforslaget som nå er presentert av Regjeringen gjennom Ot.prp. nr. 57 (2007-2008). Dersom dette ender med at kommunene skal lage lokale forskrifter, er det naturlig at de vil basere disse forskriftene på en del av de prinsippene som ligger i dagens tilskuddsmodell. Det er derfor viktig at de gode og de problematiske sidene ved denne modellen belyses.

Overordnede kostnadsforskjeller

Siden direkte personalkostnader utgjør omtrent 80 % av totale driftskostnadene i barnehagene, blir det per definisjon slik at personalkostnadene er den absolutt viktigste kostnadstypen i barnehagene. Det blir dermed også per definisjon slik at de forklaringsvariabler som forklarer forskjeller i personalkostnader, samtidig blir de viktigste forklaringsvariablene for de totale kostnadene. Videre er det to nokså opplagte størrelser som ligger bak de observerte forskjellene når det gjelder personalkostnader per korrigerede oppholdstimer i barnehagene: i) bemanningstettheten (målt som antall årsverk per korrigerede oppholdstimer) og ii) lønnsnivå per årsverk. Dette bekreftes også av våre analyser. Begge disse to faktorene gjør at kommunale barnehager i gjennomsnitt har høyere kostnader enn de private, siden de kommunale barnehagene har både høyere bemanningstetthet (ca 10,5 % i gjennomsnitt), og høyere lønn per årsverk (ca 18 % i gjennomsnitt). Samlet forklarer personalkostnadene en forskjell mellom kommunale og private barnehager på 13 %, som ikke forklares av barnesammensetningen eller kommunale forhold.

Behov for bedre data om personalkostnader

Våre beregninger av personalkostnader per årsverk, ser ut til å være utsatt for flere potensielle feilkilder. Konklusjonene rundt personalkostnadene blir følgelig preget av betydelige forbehold. Det bør undersøkes om det kan skaffes informasjon om lønns- og pensjonsbetingelser i kommunale og private barnehager fra andre kilder enn kostnader fra regnskap og årsverk fra årsmeldinger, for vi tror ikke man kommer særlig mye lengre med dette datagrunnlaget. En lønnsundersøkelse blant ansatte, eventuelt bruk av registerdata, kan forhåpentligvis gi bedre informasjon. Vi må her understreke at problemet først og fremst gjelder koblingen av personalkostnader og årsverk, og at tilskuddene beregnet med beregningsmodellen for kommunalt tilskudd til private ikke blir direkte påvirket av disse måleproblemene.

En relativt klar konklusjon som kan nevnes fra avsnittet om lønn og pensjon, er imidlertid at en relativt stor andel av forskjellen på personalkostnader per årsverk mellom privat og kommunale barnehager, består av forskjeller i pensjonsordningene.

Relative kostnader knyttet til barn i småbarnsavdeling

Vi viser i våre beregninger at barn under 3 år, ikke medfører dobbelt så høye kostnader som barn alderen 3 år og oppover. Det er kun pedagognormen som tilsier dobbelt så høye kostnader. Når det gjelder øvrige ansatte er det nok ikke uvanlig at antall assistenter også er doblet, men dette er ikke nødvendig ut fra regelverket. Stillinger som styrer, vaktmester med mer, er det nok heller ikke dobbelt så høye utgifter til. Det samme gjelder kapitalkostnadene knyttet til lokaler.

Dette kan virke som en detalj, men det er et svært viktig resultat fordi private barnehager i dag blir finansiert som om det faktisk er dobbelt så dyrt å gi barnehage-tilbud til de minste barna. Dette medfører at private barnehager med en stor andel barn i småbarnsavdeling, har fått klart bedre finansiering enn barnehager uten småbarnsavdeling. Kommunale barnehager finansieres i større grad etter de reelle kostnadene, og her finner vi at småbarn i gjennomsnitt medfører 62 % høyere kostnader enn store barn.

Indirekte kostnader og kapitalkostnader

Beregningen av påslag for indirekte kostnader i kommunale barnehager er nøye diskutert i kapittel 3. Det er på det rene at det vil mangle relevante kostnader i kommunale barnehager, dersom vi kun henter det som er ført på Kostrafunksjone-

ne 201 og 221. Administrative kostnader, fellesutgifter og renteutgifter må på et vis inkluderes i kostnadsberegningen. Vi er imidlertid sterkt i tvil om de beregnede indirekte kostnadene, treffer de reelle kostnadene slik de førstnevnte beregnes i dag. Selv om det kanskje kan argumenteres for at beregningen reflekterer de kommunale administrasjonskostnadene, er det ikke nødvendigvis slik at dette gir en finansieringsvariasjon som er relevant for de private barnehagene. Det vi konkret påpeker er at private barnehager i små kommuner kan ha fått bedre finansiering enn barnehager i andre kommuner fordi de gjennomsnittlige administrative kostnadene til kommunen er høye. I tillegg kan private barnehager i store kommuner med høye tomte- og byggepriser ha blitt underfinansiert, fordi beregnede kommunale kostnader i liten grad fanger opp slike kostnadskomponenter.

Vi har også flere andre steder i rapporten kommet inn på utfordringene knyttet til å foreta en sammenligning som fanger opp alle kostnadsforskjeller mellom private og kommunale barnehager. Mye av kompleksiteten i den modellbaserte beregningen av kommunalt tilskudd til private barnehager skyldes forsøkene på å inkludere indirekte kostnader og kapitalkostnader direkte i modellen. Det kan da synes som et interessant poeng å understreke at indirekte kostnader og kapitalkostnader tross alt utgjør en relativt liten del av de totale kostnadene, i underkant av 11 % i gjennomsnitt. Videre er det samtidig slik at det ikke er særlig store problemer knyttet til å registrere og sammenligne de absolutt viktigste kostnadene; de direkte personalkostnadene. Vi har riktignok hatt problemer med å måle personalkostnader per årsverk i våre analyser, men for den enkelte kommune som barnehagemyndighet, bør dette være relativt enkle opplysninger å hente inn lokalt.

Basert på disse forholdene mener vi at en framtidig modell med fordel kan utformes ut fra en noe annen innfallsvinkel enn dagens: En splittet modell, der man bruker ett beregningsprinsipp for de direkte personalkostnadene og et annet for øvrige kostnader. Dersom man løftet ut indirekte kostnader og kapitalkostnader fra den nåværende modellen, kunne man muligens komme fram til like rimelige anslag på kostnadsbehovene for disse kostnadsartene ved hjelp av mer sjablongmessige metoder. Vi tenker da på en type normal- eller standardsatser som benyttes for å kalkulere inn indirekte kostnader og kapitalkostnader.

Nivået på finansieringen av private barnehager

Som nevnt ovenfor, måler vi at kommunale barnehager har ca 13 % høyere kostnader enn ordinære private barnehager, og denne forskjellen forklares i hovedsak

av forskjeller i bemanning og lønns- og pensjonsnivå. Dette gjelder da om vi ser bort fra all usikkerhet omkring måling av administrative kostnader og kapitalkostnader. Dersom private barnehager skal oppnå de samme lønns- og pensjonsvilkårene og den samme bemanningstettheten, trenger de dermed å få finansiert denne forskjellen.

Minimumstilskuddet på 85 % vil ikke sikre en slik utligning. Kostnadsdekningsprinsippet vil heller ikke sikre dette, med mindre barnehagene gis mulighet til å øke personalkostnadene, og få dekket denne økningen. Dette er imidlertid ikke det samme som å si at et enhetstilskudd lik 100 % av kommunalt nivå, eller 95 % for den saks skyld, er en god modell, i hvert fall ikke uten andre endringer i beregningsopplegg og regelverk. For det første trenger en slik finansieringsmodell en bedre beregningsmetode for kommunale kostnader. Vi er imidlertid ikke sikre på om det i det hele tatt vil være mulig å konstruere en idealmodeell som vil gi et udiskutabelt korrekt utfall i alle kommuner og alle barnehager. Enhetstilskuddsmodellen er ikke en god modell, så lenge man ikke har en beregningsmetode som sørger for at finansieringen av private og kommunale barnehager faktisk er like god. For det andre, er det ikke noen garanti for at en økt finansiering av private barnehager går til å bedre bemanningen, eller å heve lønnsnivået til de ansatte. Vi ser allerede med dagens finansiering at det finnes barnehager hvor svært store beløp går til utbytte eller styrking av egenkapitalen. Det kreves trolig strengere normer for bemanning og lønnsnivå for å sikre at tilskudd brukes til disse formålene. Alternativt må tilskuddet være beregnet ut i fra faktisk bemanning og lønnsnivå i det aktuelle året, ikke på bakgrunn av historiske kostnader eller et uforpliktende budsjett.

Dagens modell gir klare incitamentter til høye kostnader for nystartede private barnehager

Dagens finansieringsmodell innebærer at kommunene har plikt til å utbetale et tilskudd til private barnehager, som gir full kostnadsdekning så lenge samlet offentlig tilskudd er innenfor minimum 85 % og maksimum 100 % av samlet offentlig tilskudd til de kommunale barnehagene i den aktuelle kommunen. Alle nystartede barnehager vil dermed i prinsippet fritt kunne velge sitt eget kostnadsnivå innenfor intervallet definert av 85 og 100 % av offentlig finansiering til de kommunale barnehagene. En nystartet barnehage har ikke noe tidligere regnskap å vise til, og be-

regningene av kommunal støtteplikt må derfor ta utgangspunkt i budsjettall³⁷. En barnehageeier eller driver som har innsikt i beregningsmodellens virkemåte, vil dermed ha et svært klart incitament til å sette opp et budsjett som krever en kommunal finansiering på 100 % av det kommunale finansieringsnivået. Det eneste den private barnehagen vil oppnå ved å redusere kostnadene ned fra dette nivået, er at kommunen vil utbetale tilsvarende mye mindre tilskudd som kostnadene går ned. Etter eventuelt å ha levert et kostnadseffektivt budsjett som kanskje gir full kostnadsdekning innenfor 85 % av offentlig finansiering til de kommunale barnehagene, vil imidlertid den nystartede barnehagen bli ”fastlåst” til det kostnadsnivået den hadde i sitt første driftsår. Dette fordi kommunal støtteplikt fra da av blir avgrenset til den gjennomsnittlige kostnadsveksten som legges til grunn ved oppdateringen av modellen hvert år. Kommunen står riktignok fritt til å godkjenne en høyere kostnadsvekst enn dette, men kan altså unnlate dette ved å vise til departementets beregnede kostnadsøkning per år. Det er derfor nokså klart at en ny privat barnehage gjør seg selv en betydelig bjørnetjeneste ved å sette opp lavest mulige kostnader i sitt første budsjett. Vi er ikke her bedt om å komme med konkrete forslag til endringer i forskriften for kommunal støtteplikt, og konstaterer derfor kun at dette aspektet ved dagens modell synes uheldig ut fra et ønske om kostnadseffektive barnehager. Ut fra et ønske om å løfte de private barnehagene opp til kommunalt nivå når det gjelder bemanning og lønnsbetingelser, kan et slikt incitament imidlertid være av det gode. Det forutsetter imidlertid at dette følges opp av faktiske høye personalkostnader fra barnehagens side.

Regnskapsføring

Mye av usikkerheten og den uforklarte variasjonen i analysene våre, har bakgrunn i mangelfull eller upresis regnskapsføring. Dette er ikke kun et problem for oss, men er også et problem for de som skal beregne kommunalt tilskudd til de private barnehagene. Først og fremst er dette et problem knyttet til de private regnskapene. De kommunale regnskapene er vanligvis underlagt strengere rutiner og mer omfattende kontroll. Men spørreundersøkelsen viser at også de kommunale regnskapene kan bli bedre, blant annet ved bedre å skille mellom det som skal føres på funksjon 201, ordinær barnehagedrift, og det som skal føres på funksjon 211, utgifter til

³⁷ Det samme gjelder ved vesentlige endringer i driftsform (nye avdelinger m.v.) for eksisterende barnehager at tidligere års regnskap må sees bort i fra og erstattes av budsjettall.

barn med behov for særlig tilrettelegging. Et annet problem som bør tas tak i, er kommunenes rapportering av ikke-finansiell støtte til de private barnehagene i sistnevntes regnskapsskjema. Her ser vi omfattende feilføringer som vil kunne gi feil i tilskuddsberegningen dersom tallene legges ukritisk inn i beregningsmodellen.

En alvorlig effekt av mangelfull kostnadsdokumentasjon fra de private barnehagens side, er at denne kan ha direkte konsekvens for det tilskuddet de får. I mange tilfeller oppstår det et skille mellom de barnehagene som forstår hvordan tilskuddet beregnes, og de som ikke gjør det. Dette bekreftes også av flere kommuner som har svart på spørreundersøkelsen.

Privatisering

I en del kommuner har det vært stilt spørsmål om ikke de store kostnadsforskjellene mellom kommunale og private barnehager burde medføre at man satser på privat eierskap. Hvis de private barnehagene i gjennomsnitt drives for 10-15 % lavere kostnader, bør vel det være en naturlig konsekvens? I en slik vurdering må man se på hva som er bakgrunnen for denne kostnadsforskjellen. Våre analyser viser at størstedelen av forskjellen skyldes forskjeller i bemanningsgrad og lønnsnivå. Det viktigste man oppnår ved å privatisere sektoren, er altså å redusere den gjennomsnittlige bemanningsgraden og lønnsnivået i sektoren. Dersom man mener at tilbudet er godt nok med den bemanningsgraden man har i private barnehager, kunne en alternativ løsning være å endre bemanningsnormen i de kommunale barnehagene. Det er ingen grunn til at eierskap i seg selv skal være et hinder for å drive med optimal bemanningsgrad. Har man derimot ønske om at bemanningen skal være som i kommunale barnehager, er det ikke fornuftig å gi fra seg denne kontrollen gjennom å privatisere.

Det kan være vanskeligere å redusere lønnsnivået i de kommunale barnehagene. Hvis lønnsnivået i kommunale barnehager er for høyt, kan det være en enklere løsning å satse på private barnehager. Hvis det derimot er ønskelig at lønnsnivået er som i kommunale barnehager, er det ingen grunn til å privatisere barnehager for innsparingenes skyld.

I noen kommuner vil forskjellen mellom kommunale og private barnehager ligge i de indirekte kostnadene. Kommunale barnehager, kan ut fra beregningen av indirekte kostnader, fremstå som dyre å administrere, særlig i kommuner med få kommunale barnehager. I spørsmålet om kommunen skal satse på private eller

kommunale barnehager, er det da ingen som står nærmere å vite hvor mye ekstra kommunale administrative ressurser som må til for å drive den nye barnehagen enn nettopp kommunen. Både private og kommunale barnehager vil belaste den kommunale administrasjonen. Samtidig vil det trolig være klare stordriftsfordeler i den kommunale administrasjonen, så det er sannsynlig at gjennomsnittlig kostnad per plass blir lavere jo flere kommunale barnehager som bygges. Hovedpoenget er at beregninger på bakgrunn av en modell som baserer seg på gjennomsnittlige kostnader, ikke kan si noe om kommunale administrative kostnader knyttet til en ekstra barnehage.

Full barnehagedekning

Ved full barnehagedekning vil det oppstå konkurranse mellom barnehagene. Denne konkurransen kan gi utslag i lavere foreldrebetaling, eller høyere kvalitet. Problemet er at hele finansieringen skjer etter størrelsen kroner per oppholdstime. Det gjelder også tilskudd ut fra kostnadsdekningsprinsippet, så lenge kostnadsdekningsbehovet beregnes ut fra historiske kostnader, med fullt belegg i barnehagen. I det en barnehage får ledig kapasitet, får den derfor redusert finansiering. I dag får en barnehage med reduksjon på mer enn to barn i fulltids plass redusert foreldrebetaling, redusert statstilskudd og redusert kommunalt tilskudd. Samtidig er det ikke sikkert at det er like enkelt å redusere kostnadene tilsvarende, i hvert fall ikke om man forventer at nedgangen er midlertidig.

Særlig problematisk blir dette dersom man går over til enhetstilskudd uten noen form for kostnadsdekning. Det bør derfor vurderes om en del av finansieringen bør skje etter antall godkjente plasser, i stedet for at alt følger antall barn som faktisk er i barnehagen. På samme måte bør man unngå at kostnader per barn i kommunale barnehager med lavt belegg får avgjørende betydning for tilskuddet til private barnehager med fullt belegg.

Tallmaterialet for våre analyser er fra 2007. Da var det fortsatt ganske mange kommuner som ennå ikke hadde oppnådd full barnehagedekning. Det bør derfor være et mål for kommende kostnadskartlegginger å dokumentere hvordan full barnehagedekning etter hvert påvirker kostnadsbildet i sektoren.

Referanser

- Barne- og familiedepartementet (2005): Veileder om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager 2005.
- Bergseng, E. og K. Løyland (2001): Effektivitetsforskjeller mellom offentlige og private barnehager, kap. 4 i Johansen, L.E. og K- Løyland (red.): Effektivitet i offentlig og privat virksomhet. Prinsipielle betraktninger og empiriske resultater, Rapport nr. 185/2001 Telemarksforskning-Bø.
- Bergseng, E. og K. Løyland (2003): Effektivitetsforskjeller mellom offentlige og private barnehager, *Norsk Økonomisk Tidsskrift* vol. 117 (2003), s. 1-30.
- Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008): Rammefinansiering av barnehager, Econ-rapport nr. 2008-062.
- Fürst og Høverstad (2008): Analyse av kostnader i barnehagene i 2007. Resultater fra en utvalgsundersøkelse, Kunnskapsdepartementet.
- Fürst og Høverstad (2007): Analyse av kostnader i barnehagene i 2006. Resultater fra en utvalgsundersøkelse, Kunnskapsdepartementet.
- Fürst og Høverstad (2006): Analyse av kostnader i barnehagene i 2005. Resultater fra en utvalgsundersøkelse, Kunnskapsdepartementet.
- Fürst og Høverstad (2005): Analyse av kostnader i barnehagene i 2004. Resultater fra en utvalgsundersøkelse, Barne- og familiedepartementet.
- Fürst og Høverstad (2004): Analyse av kostnader i barnehagene i 2003. Resultater fra en utvalgsundersøkelse, Barne- og familiedepartementet.
- Håkonsen, L., T.E. Lunder og K. Løyland (2008): Lønnsmitte fra privat til offentlig sektor i norske arbeidsmarkeder, *Samfunnsøkonomen* nr. 4/2008, s. 20-31.
- NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, Kommunal og Regionaldepartementet. (Borge-utvalget)
- Ot.prp. nr. 57 (2007-2008): Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager).
- Ringstad, V. og K. Løyland (1998): Cost efficiency in the provision of child care services: a hedonic cost approach. I J. Rattsø (1998): *Fiscal federalism and state-local finance – the Scandinavian perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, s. 324-338.
- St.meld. nr. 24 (2002-2003): Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet, Barne- og familiedepartementet.

St.prp. nr. 1 (2007-2008), Kunnskapsdepartementet.

Rundskriv Q-06/2005 Skjønnsmidler til drift av barnehager i 2005, Kunnskapsdepartementet.

Rundskriv H-2140, Kommunal- og regionaldepartementet, 2003.

Appendiks A. Spørreskjema

(På grunn av visse formatteringsproblemer knyttet til dokumentstiler m.v. vises spørreskjemaet her ikke i identisk format med den elektroniske versjonen som ble sendt ut til respondentene. Rekkefølgen på spørsmålene er imidlertid den samme.)

Spørreundersøkelse vedr kostnader i barnehagesektoren

Hei - og takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen.

Spørreskjemaet inneholder for det meste spørsmål som er rent tekniske, men det er også noen spørsmål hvor vi ber om administrasjonens inntrykk av økonomien i private og kommunale barnehager. Dette er å anse som personopplysninger i den grad opplysningene kan knyttes til en ansatt. Slik identifisering kan skje indirekte dersom kommunens barnehageadministrasjon kun består av én person. Vi vil derfor understreke at den informasjonen dere gir kun vil bli knyttet til kommune og ikke til person i vår videre databehandling. Direkte sitater og opplysninger som kan oppfattes som personlige meninger, vil i rapporter og annen publisering kun fremstilles i anonymisert form. Det vil si at opplysningene verken kan knyttes direkte til person eller indirekte gjennom informasjon om hvilken kommune opplysningene gjelder. Alle forskere som deltar i prosjektet har taushetsplikt. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Det er frivillig å svare på spørreskjemaet. Vi håper likevel at alle kommunene i utvalget bidrar til at kostnadskartleggingen får et så bredt informasjonsgrunnlag som mulig. I prosjektperioden kan det være at vi ønsker å kontakte barnehageadministrasjonen for oppfølgingsspørsmål, og vi håper at dette er greit for dere. De samme retningslinjene for personvern vil bli fulgt i slike tilfeller. Alle spørsmål dreier uansett seg om kommunens barnehagesektor, og de fleste spørsmålene vil kun være av teknisk art.

OBS! I skjemaet bruker vi begrepene kommunale og private barnehager. Dette betyr at undersøkelsen ikke gjelder statlige eller fylkeskommunale barnehager.

Kommunenummer/bydelsnummer*:

***Må fylles ut**

A. Ressursnivået i kommunale og private barnehager

1. Hvordan oppfatter du barnehagens økonomiske rammebetingelser i din kommune?

På en skala fra 1-6, der 1 er svært dårlig og 6 er svært god.

Med økonomiske rammebetingelser tenker vi på barnehagens mulighet til å gi et godt barnehagetilbud med de økonomiske ressursene barnehagen disponerer.

	Svært dårlig 1	2	3	4	5	Svært god 6	Ingen formening
Økonomiske rammebetingelser for kommunale barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Private ordinære barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Private familiebarnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Store barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Små barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nye barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gamle barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnehager med spesielt pedagogisk tilbud, f.eks. gårdsbarnehager, maritime barnehager og lignende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kortidsbarnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Studentbarnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuell kommentar

2A. Varierer de økonomiske rammebetingelsene betydelig blant kommunens private barnehager?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Hvis Ja:

2B. Varierer de økonomiske rammebetingelsene på grunn av (flere svar mulig):

- Variasjon i kommunalt tilskudd
- Variasjon i kostnadsnivå
- Annet, spesifiser her

Eventuell kommentar

3A. I områder med spredt bosetting kan det være umulig å drive barnehager som er store nok til å utnytte stordriftsfordeler. Dekkes tilbudet i spredtbygde strøk av kommunale barnehager, private barnehager eller begge deler?

- Kommunal barnehager
- Private barnehager
- Både kommunale og private
- Vet ikke / Ikke aktuelt

3B. Hvor mange kommunale/private barnehager i din kommune er etter din oppfatning av begrenset størrelse fordi det er for få barn i lokalmiljøet?

Antall kommunale:

Antall private:

Eventuell kommentar

4A. Har barnehagene i kommunen ledige plasser?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Hvis ja:

4B. Anslag på antall ledige plasser i:

Kommunale barnehager

Private barnehager

4C. Antall barnehager med ledig plasser:

Antall kommunale barnehager med ledige plasser

Antall private barnehager med ledige plasser

Eventuell kommentar

B. Utgifter knyttet til tilbud til barn med behov for særlig tilrettelegging

Ifølge veilederen for Kostra-rapportering skal utgifter knyttet til styrket tilbud til førskolebarn føres på funksjon 211. Nærmere bestemt skal utgifter til følgende formål føres på funksjonen: Tilbud til funksjonshemmede (inkl. skyss, der dette er en del av tilretteleggingen av tilbudet til barnet), spesialtilbud (inkl. PPT), tospråklig assistanse, materiell anskaffet enkeltbarn eller grupper.

Vi ønsker å vite om regnskapsfunksjonen 211 fanger opp alle ekstra kostnader knyttet til barn med særlig behov i de kommunale barnehager.

5. Hvilken av følgende påstander passer best for din kommune?

- Alle ekstra kostnader til barn med særlige behov føres på funksjon 211
- Det meste av ekstra kostnader knyttet til barn med særlige behov føres på funksjon 211
- En betydelig del av ekstra kostnader knyttet til barn med særlige behov føres på funksjon 201 eller 221

Eventuell kommentar

6. Hvordan vil du vurdere følgende påstander?

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Ingen førmening
Slik vi fører kostnader i dag, vil en barnehage med stor andel barn med særlige behov ha høyere kostnader på funksjonene for ordinær barnehagedrift (201 og 221) enn andre kommunale barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekstra utgifter knyttet til barn med særlige behov i kommunale barnehager dekkes fullt ut av statlige tilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuell kommentar

7. Hvilken av følgende påstander passer etter din oppfatning best for private barnehager i din kommune?

- Private barnehager får dekket alle sine ekstra utgifter knyttet til barn med særlige behov gjennom statlige tilskudd
- Private barnehager får dekket alle sine ekstra utgifter knyttet til barn med særlige behov gjennom statlige tilskudd og ekstra kommunale ressurser
- Private barnehager må dekke deler av utgiftene knyttet til barn med særlige behov gjennom ordinære driftsmidler

Eventuell kommentar

C. Beregning av tilskudd til private barnehager

8. Hvilken modell har din kommune valgt for beregning av tilskudd til private barnehager?

- Departementets modell (med kostnadsdekning og minstetilskudd)
- Enhetstilskudd basert på departementets modell (Alle barnehager får samme offentlige tilskudd pr. oppholdstime som kommunale barnehager)
- Departementets modell med egne tilpasninger
- Annen modell

OBS! Oppsettet på spørsmål 9 ser noe annerledes ut i den elektroniske versjonen, men spørsmålene er de samme.

9. Hvordan har din kommune beregnet indirekte kostnader i kommunale barnehager? Og hva er resultatet av beregningen?

Oppgi resultater fra modellen for 2008. Dersom kommunen ikke er ferdig med beregningen av tilskudd for 2008, kryss av her og oppgi tall fra modellen for 2007.

**Celle i regnearkmodellen
"Kostnader kommunale"**

Med Kunnskapsdepartementets modell

Netto lønnsutgifter i kommunale barnehager

i prosent av lønnsutgifter i kommunen samlet

C111

Påslag for indirekte kostnader (i kroner)

C112

Antall korrigerte oppholdstimer

C127

Selvkostkalkyle

Hvis indirekte kostnader er beregnet:

Indirekte kostnader i kroner per korrigert oppholdstime

Indirekte kostnader i kroner per oppholdstime, barn 0-2 år

Indirekte kostnader i kroner per oppholdstime, barn 3 år eller over

Er tallene justert for kostnadsvekst fra 2007 til 2008?

Ja Nei Vet ikke

Er beløpene oppgitt uten merverdiavgift?

Ja Nei Vet ikke

Fullstendig kostnadsbasert internregnskap

Internleie fakturert barnehagene i kroner per korrigert oppholdstime

Internleie fakturert barnehagene i kroner per oppholdstime, barn 0-2 år

Internleie fakturert barnehagene i kroner per oppholdstime, barn 3 år og over

Er tallene justert for kostnadsvekst fra 2007 til 2008?

Ja Nei Vet ikke

Er beløpene oppgitt uten merverdiavgift?

Ja Nei Vet ikke

Eventuell kommentar

10. Hva er din kommunes beregnede kostnader per oppholdstime i kommunale barnehager for 2008?

		Celle i regnearkmodellen "Kostnader kommunale"
Kostnader per korrigert oppholdstime	<input type="text"/>	C132
Offentlig finansiering per oppholdstime, barn 0-2 år (Offentlig tilskudd = statstilskudd + kommunalt tilskudd)	<input type="text"/>	C152
Offentlig finansiering per oppholdstime, barn 3 år og over	<input type="text"/>	C156

Eventuell kommentar

11A. Har kommunen både kommunal og privat familiebarnehage?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Hvis Ja på 11A:

11B. Har kommunen beregnet tilskudd til privat(e) familiebarnehage(r) ut i fra kostnadene i den kommunale familiebarnehagen?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Hvis ja på 11B, ellers hopp til spørsmål 14

12. Hvordan har din kommune beregnet indirekte kostnader i kommunale familiebarnehager? Og hva er resultatet av beregningen?

Oppgi resultater fra modellen for 2008. Dersom kommunen ikke er ferdig med beregningen av tilskudd for 2008, kryss av her og oppgi tall fra modellen for 2007.

		Celle i regnearkmodellen "Kostnader kommunale"
<input type="checkbox"/> Med Kunnskapsdepartementets modell		
Netto lønnsutgifter i kommunale familiebarnehager	<input type="text"/>	
i prosent av lønnsutgifter i kommunen samlet	<input type="text"/>	C111
Indirekte kostnader (i kroner)	<input type="text"/>	C112
Antall korrigerte oppholdstimer	<input type="text"/>	C127
<input type="checkbox"/> Selvkostkalkyle		
Hvis indirekte kostnader er beregnet:		
Indirekte kostnader per korrigert oppholdstime	<input type="text"/>	
Indirekte kostnader per oppholdstime, barn 0-2 år	<input type="text"/>	
Indirekte kostnader per oppholdstime, barn 3 år eller over	<input type="text"/>	
<input type="checkbox"/> Fullstendig kostnadsbasert internregnskap		
Internleie fakturert barnehagene per korrigert oppholdstime	<input type="text"/>	
Internleie fakturert barnehagene per oppholdstime, barn 0-2 år	<input type="text"/>	
Internleie fakturert barnehagene per oppholdstime, barn 3 år og over	<input type="text"/>	

13. Hva er din kommunes beregnede kostnader per oppholdstime i kommunale familiebarnehager for 2008?

		Celle i regnearkmodellen "Kostnader kommunale"
Kostnader målt i kroner per korrigert oppholdstime	<input type="text"/>	C132
Offentlig finansiering per oppholdstime, barn 0-2 år	<input type="text"/>	C152
Offentlig finansiering per oppholdstime, barn 3 år og over	<input type="text"/>	C156

Eventuell kommentar:

14. Størrelsen på kommunalt tilskudd

Hvor mange private barnehager får:

Minimumstilskuddet

(85 % av offentlig tilskudd til kommunale barnehager).

Maksimumstilskuddet (100 %).

Kostnadsdekning mellom 85 % og 100 %.

Tilskudd utover maksimumstilskuddet (Over 100 %)

Eventuell kommentar:

15. Hvordan vil du vurdere følgende påstander?

På en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Ingen formening
Fordelingen av kommunalt tilskudd mellom de private barnehagene fremstår som fornuftig i forhold til de enkelte barnehagens behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnehager med kommersielle eiere får høyere kommunalt tilskudd enn andre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eiere som har innsikt i tilskuddsmodellen har påvirket kommunens tildeling av kommunalt tilskudd til egen barnehage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eiere som har innsikt i tilskuddsmodellen har påvirket kommunens tildeling av tilskudd til alle barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eiere som har innsikt i tilskuddsmodellen har tilpasset sin drift for å få høyere tilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eiere som har innsikt i tilskuddsmodellen har tilpasset sin regnskapsføring for å få høyere tilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Variasjonen i tilskudd til de private barnehagene fremstår som tilfeldig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Eventuell kommentar:

D. Kostnadsinformasjon

16. Balansetall for beregning av rentekostnad i kommunale barnehager.

Vi ønsker her å få oppgitt en sum (pr. 31.12.07) for "aktiverte barnehageverdier" under hovedgruppen Anleggsmidler (1.000 kr)

17. Personalkostnader pr. årsverk

Gjennom årsmeldingen pr. 15.12.2007 har kommunen rapportert antall årsverk i de kommunale barnehagene. Samtidig har kommunen registrert lønnsutgifter i Kostra under funksjon 201 og eventuelt funksjon 221. Siden vi vil forsøke å beregne lønnsutgifter pr. årsverk, trenger vi å vite om det er samsvar mellom lønnsutgiftene i Kostra og årsverkene i årsmeldingsskjemaene.

Vi ønsker derfor å få rapportert følgende:

Antall årsverk lønnet over funksjon 201 eller 221, men ikke registrert i barnehagens årsmeldinger (Eksempelvis administrative årsverk): (Se bort i fra vikarer som erstatter faste årsverk)

Antall årsverk registrert i barnehagens årsmeldinger, men lønnet på annen funksjon (Eksempelvis årsverk lønnet på funksjon 211 eller 120):

Dersom det er vanskelig å angi antall årsverk som etterspurt ovenfor, ber vi deg i stedet gi et anslag på gjennomsnittlig personalkostnad pr. årsverk i de kommunale barnehagene.

Personalkostnad omfatter lønn med feriepenger, arbeidsgiveravgift, pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger, med andre ord, alt som føres på artene 010 til 099 i Kostra.

Eventuell kommentar:

18. Utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet

Er utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet ført på funksjon 201?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Hvis ja:

Oppgi utgifter i kroner som er knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet og som er ført på funksjon 201:

Eventuell kommentar:

Eventuell sluttkommentar:

Appendiks B. Regresjonsmodeller utelatt fra hovedteksten

Tabell 42 Estimering av Nerlove kostnadsfunksjon

Variabel	Variabelnavn Bergseng og Løyland (2001)	
Konstantledd		6.405 (26.03)
Antall heldagsplasser (logaritme)	ln Y	0.9793 (226.78)
Antall heldagsplasser kvadrert	$\ln(Y - \bar{Y})^2$ *	0.0318 (7.03)
Lønn per årsverk	ln p	0.4252 (21.68)
Antall barn per årsverk	BVR	-0.0955 (-24.74)
Antall kvadratmeter per barn i logaritmer	AB	0.0242 (3.23)
Andelen pedagogisk personale	APP	-0.0119 (-0.42)
Andel barn med tospråklig assistanse	AFS	0.1023 (2.62)
Andel barn med særlige behov	ABS	0.2162 (4.63)
Andel barn med deltids plass	DBA	0.204 (12.15)
Andel barn i alderen 0-2 år	SBA	-0.3384 (-18.75)
Andel private barnehager i kommunen	APG	0.0456 (3.05)
R ² justert		0,9842

* Dette er den egentlige definisjonen for denne variabelen, også i Bergseng og Løyland (2001).

Tabell 43 Analyser av kostnader og kostnadsfaktorer med eierform som forklaringsvariabler.

	Totale kostnader	Familiebarnehage	Korrigerte oppholdstimer per årsverk	Lokaler	Offentlig driftstilskudd per oppholdstid	Personalkostnader per årsverk
Konstantledd	3,9801 (48,69)	4,0127 (18,88)	8,343 (68,83)	-5,5009 (-3,98)	3,4558 (48,9)	12,7345 (124,55)
Andel barn med tospråklig assistanse	-0,0761 (-1,74)	0,0792 (0,08)	-0,0139 (-0,26)	-1,0877 (-1,45)	0,0124 (0,34)	-0,1839 (-3,4)
Andel barn med særlige behov	0,3369 (6,03)	0,4439 (1,36)	-0,6674 (-13,31)	-0,9924 (-1,04)	0,0649 (1,37)	-0,0719 (-1,04)
Andel barn i alderen 0-2 år	-0,0969 (-5,3)	-0,2001 (-6,01)	0,1208 (5,76)	0,3421 (1,14)	0,144 (9,15)	-0,0796 (-3,67)
Andel barn med deltids plass	-0,0063 (-0,35)	0,1231 (1,99)	-0,0721 (-3,26)	0,8166 (2,72)	0,062 (4,13)	-0,014 (-0,65)
						0,194 (4,62)
Korrigerte oppholdstimer	-0,0312 (-6,44)	-0,0402 (-1,97)	0,0722 (11,96)	0,5167 (6,4)	-0,0166 (-4,03)	-0,0063 (-0,96)
Husleie/Avskrivning per oppholdstid	0,0227 (7,33)	0,0009 (0,12)			0,0049 (1,82)	
Aksjeselskap	-0,0012 (-0,13)	-0,0516 (-1,59)	0,0128 (1,12)	1,365 (9,24)	0,0131 (1,75)	-0,0529 (-4,96)
Samvirke/andelslag	-0,0113 (-1,23)	0,0204 (0,36)	-0,0042 (-0,33)	0,2302 (1,47)	0,0022 (0,28)	-0,0387 (-3,41)
Ansvarlig selskap	0,0312 (1,72)	0,0152 (0,46)	0,004 (0,18)	0,1412 (0,47)	0,0095 (0,63)	-0,0278 (-1,28)
Forening	-0,0178 (-1,78)	-0,0448 (-0,97)	0,0055 (0,42)	0,0729 (0,43)	-0,003 (-0,36)	-0,0178 (-1,45)
Stiftelse	0,024 (2,36)	-0,0668 (-1,33)	-0,0137 (-1,03)	0,0232 (0,13)	-0,0043 (-0,5)	-0,0156 (-1,25)
Eneieierforetak	-0,0237 (-1,9)	0,0031 (0,11)	0,0287 (1,87)	0,5883 (2,77)	-0,0241 (-2,26)	-0,175 (-11,4)
Observasjoner						
R² justert	0,3771	0,4147	0,3412	0,2766	0,4917	0,2680