

Kostnader i barnehager i 2013 og nasjonale satser for 2016

Trond Erik Lunder og Brynjulv Eika

TF-rapport nr. 353

2015

Tittel: Kostnader i barnehager i 2013 og nasjonale satser for 2016
TF-rapport nr: 353
Forfatter(e): Trond Erik Lunder og Brynjulv Eika
Dato: 27.3.2015
ISBN: 978-82-7401-784-9
ISSN: 1501-9918
Pris: 200,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: iStock
Prosjekt: Analyse av kostnader i barnehager og beregning av nasjonale tilskuddssatser
Prosjektnr.: 20140300
Prosjektleder: Trond Erik Lunder
Oppdragsgiver(e): Utdanningsdirektoratet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

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

Resymé:

Barnehagesektoren vokser fortsatt både i omfang og kostnader, men i 2013 var det færre barn i alderen 0-2 år i barnehage sammenlignet med året før. Kostnad pr. plass vokser med 4,6 % i ikke-kommunale barnehager og 2,9 % i kommunale barnehager, og ikke-kommunale ordinære barnehager har nå 6,3 % lavere kostnader enn kommunale barnehager. Totale kostnader i sektoren anslås til 45,6 mrd. kr. Nasjonale satser for 2016 er beregnet på grunnlag av foreløpige anslag på kommunal kostnadsvekst og dagens satser for foreldrebetaling. Endelige satser må derfor fastsettes høsten 2015. Temakapittelet omhandler variasjon i tilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Variasjonen har blitt mindre etter omlegging av tilskuddsmodellen i 2011.



Trond Erik Lunder er utdannet samfunnsøkonom (cand.oecon) fra Universitetet i Oslo i 2003. Han har særlig arbeidet mye med barnehagereformen og barnehage-finansiering. Lunder har også vært sentral ved utarbeidelse av nasjonale satser tidligere år. Han har også vært prosjektleder for et prosjekt for Kunnskapsdepartementet om kostnadsforholdene i barnehagesektoren i 2008.



Brynjulv Eika har økonomisk/administrativ utdanning og har arbeidet som drifts- og økonomiansvarlig ved Telemarksforskning siden 1988. Brynjulv arbeider også som prosjektmedarbeider på flere fagområder. Brynjulv var sentral i tilsvarende prosjekt for Utdanningsdirektoratet i 2012 og 2013.

Forord

Denne rapporten presenterer analyser av kostnader i barnehagene for regnskapsåret 2013. Tilsvarende analyser har vært gjort årlig siden 2001. Analysene har hovedfokus på kostnadsvariasjoner, og da spesielt mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Rapporten viser også kostnadsutviklingen for de ulike barnehagetyperne, og hvordan barnehagene er finansiert. Vi viderefører fjorårets innføring av en samlet rapport for kostnadsanalyser og beregning av nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Vi har gjort enkelte tilpasninger også i år for at tallene skal være mest mulig sammenlignbare på tvers av barnehagetyper og over tid. Leserne bør derfor forholde seg til denne rapportens beskrivelser av kostnadsutvikling over tid framfor å sammenligne tallene mot tidligere rapporter.

Til forskjell fra tidligere år ferdigstilles nå rapporten ved utgangen av februar i stedet for på høsten. De nasjonale satsene som presenteres, er anslag på satser for 2016.

Årets utvalgte tema er variasjon i tilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Dette analyseres i kapittel 5.

Hos Telemarksforskning har Trond Erik Lunder vært prosjektleder. Brynjulv Eika har vært medforfatter og bidratt med statistiske beregninger og grunnlagsmateriale til rapporten.

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

Bø, 27.3.2015

Trond Erik Lunder

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning.....	10
1.1 Bakgrunn og formål.....	10
1.2 Leseveiledning	11
1.3 Metode	11
1.3.1 Metodiske endringer fra tidligere undersøkelser.....	13
2. Ordinære kommunale barnehager	14
2.1 Driftskostnader.....	14
2.1.1 Datagrunnlag	14
2.1.2 Beregning av driftskostnader	16
2.1.3 Variasjonsområdet for driftskostnader	18
2.2 Kapitalkostnader	19
2.2.1 Datagrunnlag	20
2.2.2 Beregning av kapitalkostnader	23
2.3 Kostnadsutvikling 2009-2013	26
2.4 Sammenligning mot KOSTRA	28
2.5 Oppsummering – kommunale kostnader	30
3. Ikke-kommunale barnehager	31
3.1 Kartlegging av kostnader	31
3.1.1 Datagrunnlag	31
3.1.2 Beregning av kostnader	32
3.1.3 Ny regnskapspost for pensjonskostnader	34
3.1.4 Ny rapportering om konserninterne transaksjoner og transaksjoner med eier eller eier nærstående	35
3.1.5 Variasjonsområde for kostnadene	36
3.2 Kostnadsutvikling 2009-2013	38
3.3 Oppsummering – ikke-kommunale barnehager	40

4. Sammenligning og analyse av kostnadsforskjeller	41
4.1 Sammenstilling av kostnader og kostnadsfaktorer mellom barnehager	41
4.2 Analyse av kostnadsforskjeller	43
4.2.1 Utviklingen i faktorene som påvirker kostnadene	45
4.3 Finansiering av barnehagene	49
4.4 Nasjonale kostnader og finansiering	51
4.5 Oppsummering	54
5. Tema: Kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager	56
5.1 Ordinære barnehager	56
5.1.1 Variasjon mellom barnehager	56
5.1.2 Variasjon over tid for den enkelte barnehage.	59
5.1.3 Variasjon mellom kommuner	61
5.1.4 Variasjon innad i kommune	62
5.2 Familiebarnehager	63
6. Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2016	68
6.1 Ordinære barnehager	68
6.1.1 Driftstilskudd	68
6.1.2 Kapitaltilskudd	70
6.1.3 Personalkostnader pr. plass	71
6.2 Familiebarnehager	72
6.3 Åpne barnehager	75
6.4 Oppsummering – nasjonale satser	77

Sammendrag

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

De kommunale barnehagene har et kostnadsnivå som ligger godt over de ikke-kommunale barnehagene, i underkant av kr 20 000 pr. plass for i 2013 (barn tre år og eldre). Av dette er nær kr 12 000 et resultat av at kommunale barnehager har høyere kostnader til særskilt tilrettelegging. Kostnader utenom særskilt tilrettelegging omtales som kostnader til ordinær drift.

	Kommunale barnehager	Ikke-kommunale (ordinære) barnehager
<i>Sum kostnader ordinær drift (kr pr. plass):</i>		
Store barn	124 784	116 923
Små barn	224 610	210 461
<i>Sum kostnader inkludert særskilt tilrettelegging (kr pr. plass):</i>		
Store barn	137 472	117 861
Små barn	247 449	212 150

Den generelle utviklingen går mot mindre kostnadsforskjeller mellom de kommunale og ikke-kommunale barnehagene. I 2009 hadde de ikke-kommunale barnehagene 9,2 % lavere kostnader til ordinær drift sammenlignet med de kommunale barnehagene, mens forskjellen i 2013 var på 6,3 %. Kostnadsveksten fra 2012 til 2013 var 2,9 % i kommunale barnehager og 4,6 % i ikke-kommunale barnehager.

Forskjellen i kostnadsnivå mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager skyldes forskjell i personalkostnader. Bemanningstetthet og personalkostnader pr. årsverk kan i stor grad forklare kostnadsforskjellene mellom barnehagene. Kommunale barnehager har over flere år redusert ressursbruken på andre kostnadselementer enn personal og kapital. Trenden snudde fra 2012 til 2013, men veksten var likevel lavere enn i ikke-kommunale barnehager. Målt som kostnad pr. barn brukte ikke-kommunale ordinære barnehager omtrent 15 % mer på slike «andre formål» sammenlignet med kommunale barnehager. I 2013 er forskjellen 36 %.

Regnskapsskjemaet til ikke-kommunale barnehager inneholder noen nye felter for rapportering. En ny regnskapspost for føring av pensjonskostnader skal rydde opp i tidligere uklarheter, og en ny seksjon for rapportering av transaksjoner med nærstående og fordeling av felleskostnader i konsern skal gjøre det lettere for kommunene å kontrollere barnehagenes bruk av offentlig tilskudd.

Den nye pensjonsposten er tatt i bruk av 45 % av barnehagene. Det er altså fortsatt mye feilføring av pensjon i ikke-kommunale barnehager. Blant de barnehagene som har benyttet den nye posten,

har man likevel fått et bedre informasjonsgrunnlag enn tidligere om ikke-kommunale pensjonskostnader, men anslagene ligger ikke langt unna tidligere anslag.

Den nye rapporteringen av transaksjoner med nærstående og fordeling av felleskostnader i konsern ser ut til å gi mye informasjon, og vil forhåpentligvis gi barnehagemyndighetene en bedre innsikt. Informasjonen er derimot vanskelig å analysere og ta i bruk på makronivå. Nær en tredjedel av barnehagene har rapportert transaksjoner i konsern eller med andre nærstående.

De kommunale barnehagene har høyere bemanningstetthet enn de ikke-kommunale barnehagene. Dette gjelder også når vi ser bort fra personal knyttet til barn med særlige behov. I likhet med kostnadene, reduseres også forskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager når det gjelder bemanningstetthet. Utviklingen går likevel sakte. Familiebarnehager har derimot beveget seg klart i retning av bedre bemanning de siste to årene.

I kapittel 5 har vi sett nærmere på tilskuddet til ikke-kommunale barnehager slik dette er inntektsført av barnehagene selv. Vi har vurdert tilskuddet ut fra likebehandling (variasjon mellom barnehager og kommuner) og forutsigbarhet (variasjon over tid). Vi finner at variasjonen er forholdsvis liten mellom de fleste barnehagene, men at enkelte barnehager har store avvik. Variasjonen har blitt mindre over tid, særlig etter omlegging av tilskuddsmodellen i 2011. Det ser ut til at det særlig er variasjonen mellom barnehager i samme kommune som har blitt mindre. Delvis vil dette også være en følge av at satsen for minstetilskudd gradvis har blitt justert opp. Høyere bemanning i kommunale barnehager gir klart utslag i høyere tilskudd til ikke-kommunale barnehager i samme kommune. Kommunale kjennetegn har likevel større forklaringskraft for kommunale kostnader enn for det tilskuddet som inntektsføres av ikke-kommunale barnehager.

Totale kostnader til barnehager i 2013 beløper seg til 45,6 mrd. kr, fordelt på 25,25 mrd. til kommunale barnehager og 20,36 mrd. til ikke-kommunale barnehager. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene 84,3 % av kostnadene, mens andelen kommunal finansiering er 78,8 % i de ikke-kommunale barnehagene, en økning fra 83,7 % og 78,1 % året før. De ikke-kommunale barnehagene går i overskudd samlet sett, med 2,9 % av samlede kostnader i ordinære barnehager og 4,8 % i familiebarnehager.

Utviklingen i barnehagestrukturen er som tidligere at det går mot større enheter, færre familiebarnehager og færre statlige og fylkeskommunale barnehager. Et brudd med tidligere utvikling er det derimot at antall barn og plasser for barn under 3 år ble redusert i sektoren samlet fra 2013 til 2012, etter reduksjon både i kommunale barnehager og i ikke-kommunale familiebarnehager.

I kapittel 6 beregner vi nasjonale tilskuddssatser for 2016. Tidspunktet for utredningen er forskjøvet i forhold til tidligere år, og i stedet for å presentere satser i oktober/november som skal benyttes fra 1. januar, beregner vi nå satsene ca. 10 måneder før de skal tas i bruk. Dette betyr at satsene er anslag som kan bli endret dersom det i løpet av 2015 blir endringer i satsene for foreldrebetaling eller satser for kostnadsjustering (kommunal deflator). De nasjonale tilskuddssatsene til ikke-kommunale ordinære barnehager er beregnet på grunnlag av kostnadsnivået i de kommunale barnehagene. Tilskuddet er delt i en sats for driftstilskudd og en sats for kapitaltilskudd. I tillegg har vi beregnet egne satser for familiebarnehager og for åpne barnehager. De nasjonale satsene skal brukes av kommuner som ikke har tilsvarende kommunale barnehager. Unntaket er kapitaltilskudd til ordinære barnehager. Dette tilskuddet kan kommunene velge om de vil beregne selv, eller om de vil bruke den nasjonale satsen.

Totalt tilskudd for 2016 til ordinære barnehager, inkl. kapitaltilskudd, er beregnet til kr 210 492 for små barn (0-2 år) og kr 107 207 for store barn (3-6 år) pr. heltidsplass. Dette er en økning fra offisielle satser for 2015 på 1,6 % for små barn og 1,5 % for store barn. Den lave veksten skyldes en kombinasjon av lav kostnadsvekst i kommunale barnehager og en økning i foreldrebetalingen.

Beregnet tilskudd til familiebarnehager for 2016 er på kr 172 873 for små barn og kr 135 166 for store barn. I 2015 er satsene henholdsvis kr 164 900 og kr 128 700. Dette innebærer en nominell økning fra 2015 til 2016 på 4,8 % – 5,0 %. Den forholdsvis store økningen skyldes delvis at ikke-kommunale familiebarnehager har økt bemanningen de siste par årene.

	Kr pr. oppholdstime			Kr pr. heltidsplass		
	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt
Ordinære barnehager, små barn	93,11	4,34	97,45	201 118	9 374	210 492
Ordinære barnehager, store barn	45,29	4,34	49,63	97 833	9 374	107 207
Familiebarnehager, små barn	74,10	5,94	80,03	160 047	12 826	172 873
Familiebarnehager, store barn	56,64	5,94	62,58	122 340	12 826	135 166

For en åpen barnehage med åpningstid 6-15 timer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 20 329. For åpne barnehager med åpningstid 16 timer eller mer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 27 613. Med disse satsene vil barnehager med kort åpningstid få en stor økning i tilskudd pr. barn, mens barnehager med lang åpningstid faktisk får en nedgang fra 2015. Forholdet mellom åpne barnehager med kort og lang åpningstid blir med dette mer lik den bemanningsstrukturen som finnes i kommunale åpne barnehager. Det er viktig å gjøre oppmerksom på at det er vanskelig å fastsette en sats for åpne barnehager, da det er svært varierende hvilket tilbud en åpen barnehage har. Vår anbefaling er derfor at kommunene bør vurdere om tilskuddet er tilstrekkelig ut fra en konkret vurdering av den enkelte barnehage og det tilbudet som den åpne barnehagen har.

Åpningstid i åpen barnehage	6 – 15 t	16 t –
Kr pr. barn	20 329	27 613

1. Innledning

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

1.1 Bakgrunn og formål

Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for dokumentasjon og analyse av tilstanden i barnehagesektoren. Kunnskapsdepartementet hadde tidligere dette ansvaret direkte, og har over en rekke år fått utarbeidet økonomiske analyser av barnehagesektoren, med særlig vekt på kostnadsforskjeller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Telemarksforskning har fått i oppdrag å videreføre disse årlige rapportene med en analyse av kostnadene i 2013. Sammenlignet med tidligere år er arbeidet med rapporten forskjøvet noe. Mens analysene av kostnader i 2012 ble ferdigstilt i oktober 2013, er analysene av 2013-tallene ferdigstilt i februar 2015. Årsaken er at innrapportering av regnskap for ikke-kommunale barnehager er flyttet fra våren til høsten.

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

Kommunene har tilskuddsplikt overfor de ikke-kommunale barnehagene. I hovedsak skal tilskuddet fastsettes ut fra den enkelte kommunes ressursbruk ved drift av egne barnehager. I de tilfeller hvor kommunen ikke har tilsvarende kommunalt drevne barnehager, skal kommunen bruke nasjonale satser som er fastsatt av Utdanningsdirektoratet.¹ I denne rapporten utreder vi det nødvendige tallgrunnlaget og foreslår nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2016. Endringen i tidspunkt for beregning av nasjonale satser betyr at disse nå blir tilgjengelige våren før tilskuddsåret i stedet for sent på høsten, men det betyr også at satsene er beregnet på bakgrunn av regnskaper fra tre år tilbake. De satsene som presenteres i denne rapporten, kan bli justert i løpet av 2015 når kommunal deflator for 2016 og maksimalpris for foreldrebetaling blir kjent.

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

1.2 Leseveiledning

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

Andre lesere er kanskje mest interessert i kostnadsanalysene, mens noen er mer interessert i tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene. I kapittel 2 beregner vi kostnadene i de ordinære kommunale barnehagene. Kostnadsberegningene i dette kapitlet er grunnlaget for de nasjonale tilskuddssatsene. De nasjonale satsene er først omtalt i kapittel 6, etter at vi er ferdig med kostnadsanalysene av både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Kostnadsanalysene av ikke-kommunale barnehager er omtalt i kapittel 3, mens kapittel 4 oppsummerer kapitlene 2 og 3 og sammenligner kostnadene i kommunale barnehager med kostnadene i ikke-kommunale barnehager.

Rapporten inneholder flere oversikter som viser kostnadsutvikling over tid, og vi anbefaler leserne å forholde seg til disse, heller enn å sammenligne tallene mot tidligere rapporter. Enkelte metodiske endringer og revidering av tallgrunnlaget for 2012 betyr at det er tallene i siste rapport som er mest sammenlignbare over tid.

Rapporten inneholder også et temakapittel i kapittel 5 hvor det går litt dypere inn i et utvalgt tema. Vi har i år valgt å se nærmere på variasjon i tilskudd til ikke-kommunale barnehager, både mellom kommuner, mellom barnehagetyper og over tid. Vi ser videre på hvordan denne variasjonen gir seg utslag i barnehagenes bruk av tilskudd. Analysene tar utgangspunkt i tilskudd slik dette er regnskapsført som inntekt av de ikke-kommunale barnehagene.

Skjemaet for ikke-kommunale barnehagers regnskapsrapportering er utvidet fra 2012 til 2013. For det første er det gjort en nødvendig presisering av hvor pensjonskostnadene skal føres, med en ny regnskapspost. Dette kan gi mer presise anslag på pensjonskostnadene i ikke-kommunale barnehager. Ny rapportering av ikke-kommunal pensjon er omtalt i avsnitt 3.1.3. For det andre er det innført nye poster i skjemaet hvor ikke-kommunale barnehager skal rapportere transaksjoner innenfor konsern og transaksjoner med eier eller eiers nærstående. Denne rapporteringen er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.4.

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

1.3 Metode

Vi har i stor grad bygd våre økonomiske analyser på samme metoder som er benyttet i tidligere års beregninger (TF-notat nr. 15/2011, TF-notat nr. 50/2011, TF-rapport nr. 308 og TF-rapport nr. 322). Noe av metodediskusjonen vil være nærmere utdypet i disse rapportene. Metodiske endringer fra TF-rapport nr. 322 er kort beskrevet nedenfor og i de aktuelle avsnittene. Alle metodiske endringer er også tatt inn i beregningen av tidligere års kostnader. Når vi omtaler endring fra 2012 til 2013, er derfor beregningsmetoden lik for begge årganger.

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

Følgende datagrunnlag er benyttet ved kostnadsberegningene:

Ordinære kommunale barnehager

- ◆ KOSTRA-konsernregnskap 2008-2013 for kommunale barnehager
- ◆ Årsmelding for kommunale barnehager 2007- 2013
- ◆ Tall fra Husbanken på investeringskostnader pr. barnehageplass, oppdatert med tall for 2013

Ordinære ikke-kommunale barnehager

- ◆ Regnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager 2008-2013
- ◆ Årsmelding fra ikke-kommunale barnehager 2007-2013

Familiebarnehager og åpne barnehager

- ◆ Regnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager 2008-2013
- ◆ Årsmelding for ikke-kommunale barnehager 2007-2013
- ◆ Lønnsstatistikk fra Teknisk Beregnings- og statistikkutvalg for kommunesektoren 2012 og 2013

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

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

Ved beregning av oppholdstimer er tallet på barn i de ulike oppholdskategoriene vektet med timetall. Vektingen er vist i tabell 1.

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

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

Oppholdstimene blir deretter vektet etter alderen på barnet. Vi benytter forholdstallet 1,8 for fordeling av kostnader mellom store (3-6 år) og små barn (0-2 år). Aldersvektingen er fastsatt i forskrift om likeverdig behandling. Vektingen innebærer en antagelse om at de minste barna koster 80 prosent mer pr. plass enn de største barna. For familiebarnehager er forholdstallet mellom små og store barn 1,25.

Oppholdstimer pr. uke blir så ganget med 48 uker, som er den gjennomsnittlige åpningstiden vi tar utgangspunkt i. For å veksle fra antall oppholdstimer til antall heltidsplasser deler vi oppholdstimetallet på 45 timer * 48 uker = 2160. De nasjonale satsene er beregnet pr. heltidsplass, og kostnadsanalysene er også i hovedsak vist pr. heltidsplass. Der hvor annet ikke er spesifisert, er en heltidsplass det samme som en storbarnsplass (3-6 år).

1.3.1 Metodiske endringer fra tidligere undersøkelser

Fratrekk for kostnader til lærlinger, myndighetsoppgaver m.m. fra kommunale regnskaper

På bakgrunn av en spørreundersøkelse mot et utvalg kommuner har vi gjort to endringer i beregningen av kommunale kostnader. Vi har funnet at fratrekke for myndighetsoppgaver på 2 % av utgiftene på KOSTRA-funksjon 201 også kan dekke kostnader til andre formål som ytes overfor ikke-kommunale barnehager eller kommunale og ikke-kommunale barnehager i fellesskap. Fratrekke på 2 % beholdes derfor, men fratrekk for ikke-finansiell støtte til ikke-kommunale barnehager fjernes. Vi har også funnet at det bør innføres et eget fratrekk for lærlinger. Endringene er nærmere omtalt i kapittel 2.

Harmonisering av metode for beregning av nasjonale kostnader i avsnitt 4.4.

I tidligere rapporter har nasjonale kostnader vært beregnet med utgangspunkt i antall plasser fra siste årsmelding, og presentasjonen har skilt mellom offentlige og private barnehager. I årets analyser er det brukt veid gjennomsnitt av årsmelding fra desember 2012 og desember 2013 som i rapporten for øvrig, og presentasjonen skiller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Nasjonale satser er ikke endelig beregnet

De nasjonale satsene for 2016 er basert på kostnadstall fra 2013 for kommunale barnehager, mens barnetallet er basert på et veid gjennomsnitt av rapporteringen pr. 15.12.2012 og 15.12.2013. Beløpene i 2013 er omregnet til 2015-kroner ved bruk av kommunal deflator beregnet av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Satsene er 3,0 % fra 2013 til 2014 og 3,0 % fra 2014 til 2015. Deflator for 2016 er ikke beregnet når denne rapporten ferdigstilles, men vi har brukt 3 % som anslag. Tidligere års deflatorer kan også bli justert i ettertid. Maksimalprisen for foreldrebetaling fastsettes i statsbudsjettet, og endringer i denne vil også få betydning for tilskuddssatsene. Våre beregninger legger til grunn en maksimalpris på kr 2580 pr. måned. Et kort notat vil bli utarbeidet og publisert høsten 2015 for å ta hensyn til slike endringer og legge grunnlaget for at endelige nasjonale satser kan vedtas.

2. Ordinære kommunale barnehager

I dette kapitlet beregner vi kostnadene i de ordinære kommunale barnehagene og kostnadsutvikling over tid. Disse tallene danner videre grunnlag for våre forslag til nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Kostnadene som beregnes i dette kapitlet, sammenlignes også med kostnadsnivået i ikke-kommunale barnehager i kapittel 4.

Beregning av kostnader i kommunale barnehager tar utgangspunkt i tre tjenestefunksjoner fra KOSTRA-rapporteringen. Funksjonene 201 (barnehage) og 221 (barnehagelokale og skyss) utgjør til sammen kostnader til *ordinær drift*, mens funksjonen 211 utgjør *særskilt tilrettelegging*. Beregning av kostnader er splittet i en drifts- og en kapitaldel. Vi vil først se nærmere på kostnader til drift av barnehagene, før vi kommer tilbake til kapitalkostnadene.

2.1 Driftskostnader

2.1.1 Datagrunnlag

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

(010 til 290) + (429 + 590 + 690 + 710 + 729 + 790)

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

- ◆ Kapitalkostnader
- ◆ Barnehagemyndighet og felleskostnader
- ◆ Lærlinger
- ◆ Premiefond
- ◆ Åpne barnehager

På bakgrunn av en spørreundersøkelse har vi gjennomført noen endringer sammenlignet med tidligere årganger. Uttrekket for barnehagemyndighet er utvidet til å omfatte flere relevante kostnadskategorier som tidligere ikke var dekket. Dette har videre medført at den tidligere korreksjonen for *Ikke-økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager* kan utelates som egen post. En annen endring er at vi har tatt inn en korrigerende for utgifter til lærlinger. Alle korrigeringene omtales nærmere nedenfor.

Kapitalkostnader beregnes senere i kapittelet, og i denne omgang er vi ute etter driftskostnader ekskl. kapitalkostnadene. Vi trekker ut artene 190 Leie av lokaler og grunn og 590 Avskrivninger. Art 190 kan inneholde kostnader som ikke er rene kapitalkostnader, men det er ingen mulighet til å skille kapitalkostnader fra andre kostnader ført på samme art, men vi antar at kapitalkostnadene utgjør hoveddelen av husleien, og trekker ut både art 190 og art 590.

Driftskostnadene i kommunale barnehager er inkludert pensjonskostnader. Det skal imidlertid ikke korrigeres for årlige premieavvik eller fordeling av premieavvik. Ved beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager skal faktiske innbetalinger til pensjonsordningen inngå, og ikke beregnet pensjonskostnad.² Det er naturlig å legge samme forståelse til grunn både ved beregning av nasjonale satser og ved analyse av kostnader i kommunale barnehager. Dette innebærer at bruk av premiefond må inkluderes i beregningen av pensjon. Bruk av premiefond føres på funksjon 180 (diverse fellesutgifter) under art 090 (Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger). Det er barnehagenes forholdsmessige andel av bruk av premiefond som skal trekkes fra kommunens brutto pensjonspremier. Barnehagenes andel er beregnet med utgangspunkt i barnehagenes andel av totale lønnsutgifter i kommunene. Beregningene er gjort for hver enkelt kommune, siden andelen vil variere fra kommune til kommune. Dette innebærer et fradrag på 106 mill. kr i 2013, litt lavere enn fjorårets fratrukk på 125 mill. kr.

Åpne barnehager inngår også i de kommunale kostnadene til barnehager. Hverken kostnadsanalyse eller beregning av nasjonale satser for ordinære barnehager skal inkludere åpne barnehager. Det beregnes egne nasjonale satser for åpne barnehager, se avsnitt 6.3. Vi trekker fra de åpne barnehagene ved å benytte fjorårets satser i 2013-kroner (TF-rapport 322) multiplisert med tallet på barn i åpne barnehager. Barn i åpne barnehager rapporteres ikke med oppholdstimer og er dermed ikke inkludert i grunnlaget for beregning av antall heltidsplasser. Det er derfor ikke nødvendig å korrigere antall oppholdstimer for barn i åpne barnehager.

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

Opgaver som følger av kommunens rolle som barnehagemyndighet skal ikke inngå ved beregning av kostnader til drift av kommunale barnehager. Det samme gjelder andre oppgaver som utføres på samme måte overfor både de ikke-kommunale og de kommunale barnehagene. Utgifter til barnehagemyndighet inngår i funksjon 201 i noen kommuner, mens andre kommuner fører all slik administrasjon på funksjon 120 (administrasjon). TF-rapport nr. 265 anslo at i gjennomsnitt er 2 % av utgiftene på funksjon 201 utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet, og derfor utgifter som bør trekkes fra. I tiden etter denne undersøkelsen har det skjedd endringer både i organisering av kommunenes barnehageadministrasjon og veiledning til føring av administrative kostnader i KOSTRA. Vi har derfor gjennomført en ny spørreundersøkelse mot et utvalg kommuner for å oppdatere dette anslaget, samt å kartlegge andre utgifter som bør utelates fra beregningene av kommunale kostnader. Undersøkelsen tar

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

utgangspunkt i kommunenes egen beregning av kommunale kostnader i forbindelse med tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Undersøkelsen viser at det uttrekket som er gjort i tidligere år, 2 % av utgiftene på funksjon 201, utgjør et godt anslag på de fleste uttrekkene kommunene gjør fra sin beregning av tilskudd overfor de ikke-kommunale barnehagene. Uttrekket dekker utgifter til barnehagemyndighet, ulike felleskostnader og utgifter som er knyttet til ikke-kommunale barnehager. Vi kan derfor beholde den samme satsen som tidligere har justert for utgifter til barnehagemyndighet, men utelate korrigeringen for *Ikke-økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager*. Vi har tidligere påpekt at rapporteringen av ikke-økonomisk støtte inneholder en høy andel feilrapportering. Variasjonen rundt gjennomsnittet på 2 % er imidlertid stor. En del kommuner trekker ut en stor andel av regnskapsførte kostnader, mens andre ikke trekker ut noe.

Ikke-økonomisk støtte til særskilt tilrettelegging i ikke-kommunale barnehager inkluderes på samme måte som i tidligere år. Disse kostnadene er ikke dekket av spørreundersøkelsen.

Satsen på 2 % dekker ikke uttrekk av kostnader til lærlinger eller uttrekk hvor hele barnehageplasser holdes utenfor tilskuddsberegningen. Spørreundersøkelsen viser at utgifter til lærlinger i barnehagene med rimelighet kan anslås til 80 % av kostnadene ført på art 050 på funksjon 201. Vi innfører derfor dette som en ny korrigeringspost.

Uttrekk hvor hele plasser holdes utenfor, omfatter uttrekk av åpne barnehager og familiebarnehager, plasser i midlertidige lokaler og særlig dyre barnehager. Åpne barnehager og familiebarnehager er diskutert ovenfor. Spørreundersøkelsen gir ikke godt nok grunnlag til å anslå kostnader knyttet til midlertidige barnehager eller særlig dyre barnehager. Et slikt uttrekk kunne vært aktuelt i forbindelse med beregning av nasjonal tilskuddssats i kapittel 6, men i mangel av informasjonsgrunnlag velger vi å ikke gjøre en slik korrigering. I kostnadsanalysene er det uansett naturlig å inkludere både midlertidige og særlig dyre barnehager.

2.1.2 Beregning av driftskostnader

Tabell 2 viser de direkte kostnadene ved drift av ordinære kommunale barnehager i 2013. Sum kostnader er summen av kostnadene til de 422 kommunene som er med i datagrunnlaget. Fem kommuner er utelatt fordi de ikke har kommunale barnehager, én kommune mangler regnskap for 2013 i KOSTRA.

Tabell 2 Direkte kostnader til drift av kommunale barnehager i 2013 (i 1000 kr). N=422.

	Ordinær drift (F 201 og 221)	Særskilt tilrettelegging (F 211)	Sum kostnader
Korrigerte brutto driftsutgifter	22 504 452	2 356 150	24 860 602
Myndighetsoppgaver m.m.	-401 930	-96 277	-498 208
Lærlinger	-130 762		-130 762
Premiefond	-94 223	-12 012	-106 235
Åpne barnehager	-48 004		-48 004
Sum direkte kostnader	21 829 533	2 247 861	24 077 394
Kapitalkostnader	-1 001 503	-11 203	-1 012 706
Sum direkte kostnader ved drift	20 828 030	2 236 658	23 064 688

Neste steg er å kombinere kostnadene med oppholdstidene i kommunale barnehager fra samme kommuner. Tabell 3 viser kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager i 2013, fordelt pr. oppholdstime og pr. plass. Tabellen viser at sum direkte kostnader til ordinær drift er 52,60 kr pr. korrigert oppholdstime, eller kr 113 606 pr. storbarnsplass, etter at vi har foretatt de nødvendige korrigeringsene. Oppholdstidene som legges til grunn, er et veid gjennomsnitt av rapporterte barn pr. 15.12.12 og 15.12.13, slik vi har beskrevet i metodeavsnittet.

Vi må også legge til indirekte kostnader eller et administrasjonspåslag. Dette påslaget skal kompensere for at ikke alle administrasjonskostnadene til kommunale barnehager er ført på barnehagefunksjonene, men under sentraladministrasjonen. Her følger vi Rundskriv Udir-7-2014 som fastslår at administrasjonspåslaget skal være et påslag på 4 % av driftskostnadene. Påslaget er basert på beregninger fra TF-rapport nr. 265. Administrasjonspåslaget skal regnes av driftskostnadene.

Kostnader inkludert administrasjonspåslag utgjør 54,70 kr pr. korrigert oppholdstime, tilsvarende 118 150 kr pr. plass for store barn. Det er dette kostnadstallet som brukes som grunnlag for beregning av nasjonal tilskuddssats i avsnitt 6.1. For 2012 gir tilsvarende kostnadsberegning et kostnadsanslag på 115 152 kr. pr. plass.

Tabell 3 Kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager i 2013, pr. oppholdstime og pr. plass. N=422

Ordinær drift (funksjon 201 og 221)	Kostnader 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstime (1,8)	Kroner pr. plass (store barn)
Korrigerede brutto driftsutgifter	22 504 452	56,83	122 750
Myndighetsoppgaver m.m.	-401 930	-1,01	-2 192
Lærlinger	-130 762	-0,33	-713
Premiefond	-94 223	-0,24	-514
Åpne barnehager	-48 004	-0,12	-262
Sum direkte kostnader	21 829 533	55,12	119 069
Kapitalkostnader (regnskapsført)	-1 001 503	-2,53	-5 463
Sum direkte kostnader ved drift	20 828 030	52,60	113 606
Administrasjonspåslag	833 121	2,10	4 544
Sum driftskostnader inkl. administrasjon	21 661 151	54,70	118 150
Antall oppholdstimer små barn	104 558 588		
Antall oppholdstimer store barn	207 798 808		

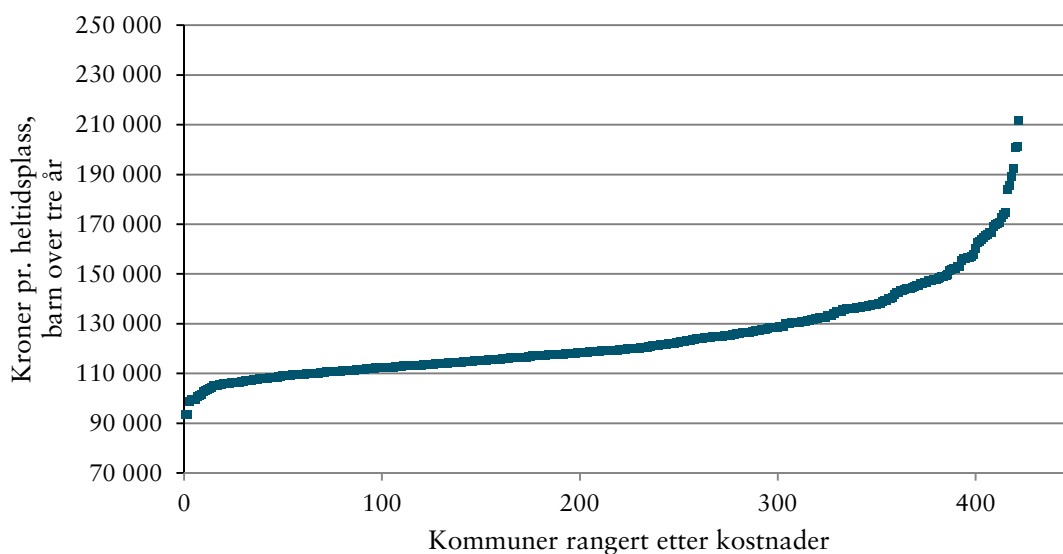
I Tabell 4 presenterer vi kostnadene knyttet til særskilt tilrettelegging. Dette er kostnader som ikke skal inngå i tilskuddssatsene, men som likevel er en naturlig del av kostnadsanalysene. I 2013 var gjennomsnittskostnader til særskilt tilrettelegging (inkl. administrasjon) på kr 12 688 pr. heltidsplass for store barn. Dette er en økning på 3,0 % fra 2012.

Tabell 4 Kostnader til særskilt tilrettelegging i kommunale barnehager i 2013, pr. oppholdstime og pr. plass. N = 422.

Særskilt tilrettelegging (funksjon 211)	Kostnader 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstime (1,8)	Kroner pr. plass (store barn)
Kostnader inkl. regnskapsført kapitalutg.	2 247 861	5,68	12 261
- Kapitalkostnader	-11 203	-0,03	-61
Administrasjonspåslag	89 466	0,23	488
Sum kostnader inkl. adm.	2 326 124	5,87	12 688

2.1.3 Variasjonsområdet for driftskostnader

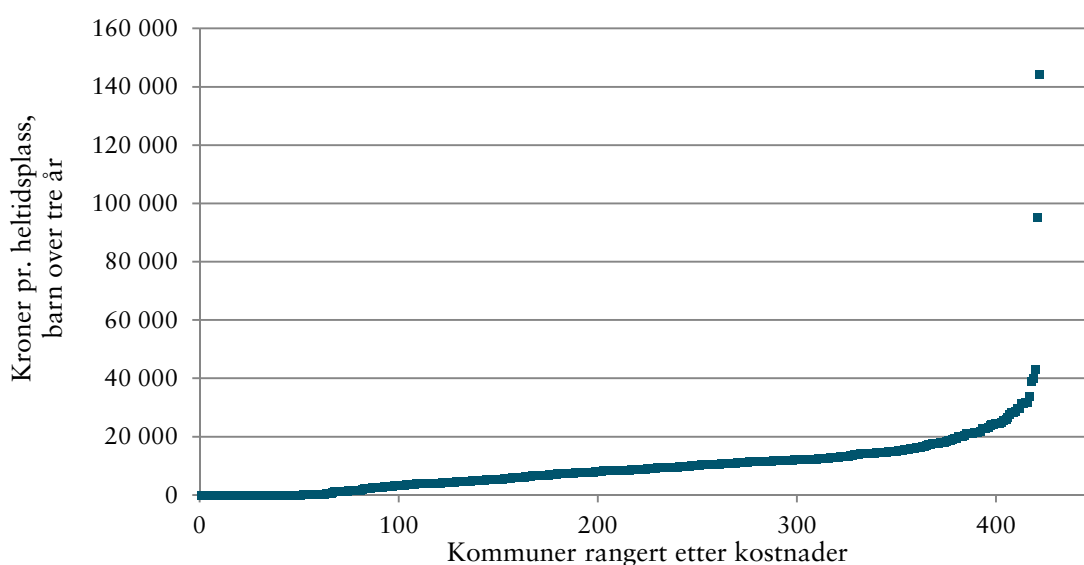
I beregningene ovenfor er gjennomsnittskostnader for kommunale barnehager beregnet på grunnlag av summerte kostnader for 422 kommuner. Men ser vi på kostnadstallene for enkeltkommuner, er variasjonen stor. Figur 1 viser kostnadsfordelingen for de 422 kommunene. Laveste kostnad er ca. kr 93 500 pr. plass. Kommunen med dyrest drift har gjennomsnittskostnader på ca. kr 212 000.



Figur 1 Variasjonsområdet for ordinære driftskostnader inkl. administrasjon pr. heltidsplass i kommunale barnehager. N = 422

Det kan være grunn til å undersøke om ekstremverdiene påvirker gjennomsnittsberegningene i nevneverdig grad. Et mål på dette er i hvilken grad medianverdien (kostnaden til den midterste kommunen når disse er rangert etter stigende kostnad, slik som i figuren) avviker fra gjennomsnittsverdien. Vi beregnet gjennomsnittskostnaden pr. heltidsplass til drift inkl. administrasjon til kr. 118 150. Medianverdien i materialet er kr 119 152, altså noe høyere enn gjennomsnittet men ikke så mye at det gir grunn til bekymring. Grunnen til at medianen ligger høyere enn gjennomsnittet, er at de største kommunene generelt ligger til venstre i figuren, og det er disse kommunene som påvirker gjennomsnittet mest.

Når det gjelder tilsvarende kostnader til særskilt tilrettelegging (direkte kostnader til drift inkl. administrasjon), er fordelingen mellom kommunene som vist i Figur 2. Variasjonen går fra kr 0 til ca. kr 144 000 pr. plass, men bare to kommuner ligger høyere enn kr 45 000 pr. plass. To kommuner hadde negative kostnader til særskilt tilrettelegging, og i figuren har vi satt kostnadene til 0 for disse kommunene. Medregnet disse to er det 47 av 422 kommuner som ikke har kostnader til særskilt tilrettelegging. Gjennomsnittskostnader pr. heltidsplass (store barn) er på kr 12 688. Medianen er her kr 8 479. Medianen avviker med andre ord vesentlig fra gjennomsnittskostnaden. Dette tilsier at medianverdien kan gi et bedre mål på kostnadene til særskilt tilrettelegging, enn gjennomsnittsverdien. Samtidig er det naturlig at driftskostnadene til særskilt tilrettelegging varierer mellom kommuner, både på grunn av ulikt behov på kommunalt nivå og ulik fordeling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.



Figur 2 Variasjonsområdet for driftskostnader inkl. administrasjon til særskilt tilrettelegging pr. heltidsplass i kommunale barnehager. N = 422

2.2 Kapitalkostnader

Kapitalkostnadene består av kapitalslit og kapitalavkastning. I Rundskriv Udir-7-2014 om forskrift om likeverdig behandling er kapitalkostnadene definert slik:

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

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

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

Vi beregner kapitalkostnadene ut fra prinsippene som gjelder i forskrift om likeverdig behandling (Rundskriv Udir-7-2014), men baserer oss på investeringsdata fra Husbanken istedenfor data fra kommuneregnskapet. På denne måten skal beregningen i størst mulig grad gjenspeile gjennomsnittlige kapitalkostnader i sektoren.

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

Siden formålet med denne beregningen er å finne kapitalutgiftene i 2013, benytter vi en rentesats som reflekterer gjennomsnittlig rente samme år. Rentenivået i beregningen av kapitalkostnader er satt til 3,1 % for 2013. Dette tilsvarer gjennomsnittlig rentesats i 2013 for 10 års fastrente i Husbanken pluss et tillegg på 0,1-0,2 prosentpoeng for effektiv rente (Vi har lagt til 0,1 og rundet opp). Ved beregning av kostnader for tidligere år benyttes tilsvarende rente fra det aktuelle året.

2.2.1 Datagrunnlag

Tabell 5 viser de gjennomsnittlige investeringskostnadene pr. plass. Kostnadene er fordelt på investeringsår basert på Husbankens statistikk for nyoppførte barnehager. Tabellen viser også medianverdi, minimum og maksimum. Siste kolonne viser hvor stor andel tomtekostnaden utgjør av totale anleggskostnader. Prosjekter med flere lånetilsagn er holdt utenfor fordi det er noe uklart hvordan man skal forstå de rapporterte antall plasser. I tillegg er prosjekter med færre enn 40 plasser holdt utenfor fordi det er sannsynlig at mange av disse prosjektene gjelder utvidelser som feilaktig er registrert som nyoppføringer.

Fordi det er relativt stor spredning i grunnlagstallene, bruker vi medianen i stedet for gjennomsnittet som mål på totale anleggskostnader. Fordeling mellom byggekostnad og tomtekostnad for medianbarnehagen vil imidlertid kunne være ganske tilfeldig, så vi antar, basert på Tabell 5, at tomtekostnadene utgjør 20 % av anleggskostnadene. Tomtekostnadene i Husbankens statistikk omfatter ikke bare tomtekjøp, men også all opparbeiding av uteområdene med lekeapparater osv.

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

Byggeår	Antall prosjekter	Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maksimum	Snitt andel tomtekostnader
2000	22	107 380	108 917	69 818	161 574	0,20
2001	26	114 994	107 202	25 680	197 078	0,19
2002	46	119 859	119 684	86 533	155 710	0,20
2003	53	136 944	132 090	90 473	216 964	0,20
2004	43	160 389	155 721	101 563	279 552	0,20
2005	77	178 434	178 116	5 357	256 364	0,20
2006	73	220 882	215 739	62 791	432 639	0,22
2007	67	257 594	259 075	103 410	399 667	0,22
2008	67	298 521	307 813	28 488	622 443	0,20
2009	49	331 780	340 000	152 667	500 000	0,23
2010	31	330 329	338 462	32 206	470 057	0,22
2011	29	371 435	376 812	25 627	582 996	0,22
2012	26	393 223	397 184	78 989	886 020	0,20
2013	39	396 752	391 548	197 278	614 120	0,21

Tallene fra Husbanken er bruttobeløp og viser kostnadene før man tar hensyn til investeringstilskudd og momskompensasjon. Vi må derfor trekke tildelt investeringstilskudd og momskompensasjon fra kostnadstallene i Tabell 5.

For å trekke ut momskompensasjonen må vi definere hvilke kostnadselementer som er mva.-belagt. I tillegg må vi fordele kostnadene etter avskrivningstid. Kjøp av tomt skal ikke avskrives og er ikke mva.-belagt. Opparbeiding av utearealer er mva.-belagt og skal avskrives over 40 år, mens utendørs lekeapparater avskrives over 10 år. Vi har ikke informasjon om kompensasjonen direkte, men må beregne hvor mye merverdiavgiften utgjør av investeringskostnadene. Vi benytter samme fordeling av tomtekostnadene på tomt, opparbeiding av uteareal og lekeapparater som tidligere år.³ Tabell 6 viser denne fordelingen. Den andelen hver kategori antas å utgjøre, er vist i kolonne 3.

Tabell 6 Fordeling av tomtekostnadene

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

Investeringstilskuddet ble innført i 2003 og erstattet et stimuleringsstilskudd som gjaldt fra 1.juli 2002. Siste år med investeringstilskudd var 2011. Tilskuddet besto av en sats pr. barn med differensiering for alder og heltidsplass/deltidsplass. Satsene var de samme gjennom hele perioden med investeringstilskudd. Før utmåling av tilskudd skulle eventuell momskompensasjon trekkes

³ Se TF-notat nr. 15/2011 side 24–25 for diskusjon.

fra. I mange tilfeller var investeringene pr. plass så store at momskompensasjon oversteg satsene for investeringstilskuddet og utmålt tilskudd ble null.

Vi har tidligere mottatt informasjon om investeringstilskudd fordelt på private og kommunale barnehager fra fylkesmennes saksbehandlingssystem. Rapporteringen er ikke fullstendig fordi en del barnehager er utelatt, og totalt beløp er lavere enn de totale bevilgningene dokumentert i statsregnskapet. Siden tallene for investeringstilskudd er ufullstendige, og omfanget av barnehageinvesteringer uten momskompensasjon er ukjent, velger vi å ta som utgangspunkt at alle barnehageeiere kan velge å tilpasse seg slik at de får full momskompensasjon for sine investeringer.⁴ I beregningen legger vi derfor til grunn at barnehagene får full momskompensasjon i henhold til investeringsbeløpene i Tabell 5. Investeringstilskudd regner vi så ut etter satsene og beregnet momskompensasjon. Det innebærer at om vi regner momskompensasjon for barnehager som i realiteten ikke fikk slik kompensasjon, så utlignes dette i stor grad ved at vi ikke regner investeringstilskudd for den samme investeringen.

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

På grunn av dårligere datagrunnlag for nye plasser før 2000 behandler vi barnehager bygget før dette tidspunktet som én gruppe. I beregning av kapitaltilskudd til ikke-kommunale barnehager benytter vi oss av at gjennomsnittlige regnskapsførte kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager etablert før 2000 tilsvarer nivået i 1994/1995. Vi benytter samme anslag i beregningen av kommunale kapitalkostnader. Bygge- og tomtekostnader pr. plass, ifølge Husbankens statistikk for 1994/1995, blir derfor lagt til grunn for alle barnehager fra denne perioden.

Tabell 7 Momskompensasjon og investeringstilskudd i kr pr. plass, pr. år i perioden 2000-2013

Byggeår	Momskompensasjon		Investeringstilskudd
	bygg	tomt	
2000	-	-	-
2001	-	-	-
2002	-	-	8 000
2003	-	-	29 053
2004	23 919	3 588	18 994
2005	28 499	4 275	13 727
2006	34 786	5 218	6 496
2007	41 526	6 229	-
2008	49 250	7 388	-
2009	54 259	8 139	-
2010	54 808	8 221	-
2011	60 290	9 043	-
2012	63 549	9 532	-
2013	62 648	9 397	-

⁴ Den som leier ut lokaler til leietaker som har rett til kompensasjon for merverdiavgift, kan frivillig registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret og dermed få fradrag for inngående merverdiavgift.

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

Byggeår	Byggekostnad eks. mva. og etter investeringstilskudd	Tomtekostnad eks. mva. og etter investeringstilskudd	Sum anleggskostnader eks. mva. og etter investeringstilskudd
Før 2000	56 370	14 092	70 462
2000	87 134	21 783	108 917
2001	85 762	21 440	107 202
2002	87 747	23 937	111 684
2003	76 619	26 418	103 037
2004	81 664	27 556	109 221
2005	100 268	31 348	131 616
2006	131 309	37 930	169 239
2007	165 734	45 586	211 320
2008	197 000	54 175	251 175
2009	217 741	59 861	277 602
2010	215 961	59 471	275 432
2011	241 159	66 319	307 478
2012	254 198	69 904	324 102
2013	250 590	68 912	319 503

2.2.2 Beregning av kapitalkostnader

Kapitalkostnadene består av kapitalslit og kapitalavkastning. Kapitalslit måles ved avskrivninger, og for kommunale barnehagelokaler gjelder det at de skal avskrives lineært over 40 år. Utstyr og løst inventar avskrives over 10 år, mens tomter ikke skal avskrives. Disse prinsippene vil vi også bruke i vår beregning. Avskrivningsgrunnlaget er anskaffelseskostnadene til de investeringene som er gjort. Kapitalavkastning beregnes ut ifra bokført egenkapital og fremmedkapital. Vi har ikke tilgang til de private barnehagenes balanseregnskap. Vi beregner derfor størrelsen på den bokførte kapitalen ut i fra anslaget på anskaffelseskostnadene og trekker fra avskrivninger for de årene som har gått siden anskaffelsen. Første steg i den videre beregningen blir derfor å beregne avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag fra investeringskostnadene i Tabell 8. Rentenivået er, som nevnt ovenfor, satt til 3,1 %.

I byggekostnadene vil det også ligge investeringer som skal avskrives over 10 år. Vi bruker samme anslag som tidligere år, nemlig at 6 % av byggekostnadene gjelder utstyr og løst inventar som skal avskrives over 10 år. Anslaget er beregnet på bakgrunn av tall fra Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008). Når disse investeringene er avskrevet, må vi også anta at det gjøres nye investeringer i samme type utstyr. Vi legger derfor til grunn at når vi kommer til 2013, vil en barnehage bygget i 2003 investere i utstyr og løst inventar til samme kostnad som nye barnehager i 2013. Avskrivningsgrunnlaget for denne kategorien blir dermed satt til samme nivå for 2003-barnehagene som for barnehager bygget i 2013. Tilsvarende får barnehagene fra 2000 tilskrevet investeringer i utstyr og løst inventar på samme nivå som nye barnehager i 2010. Dette påvirker naturligvis også rentegrunnlaget. Barnehagene bygget før 2000 antar vi at har investert i slikt utstyr tilsvarende 2008-kostnadene i gjennomsnitt.

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

Byggear	Avskrivningsgrunnlag 40 år	Avskrivningsgrunnla g 10 år	Ikke til avskrivning (tomtepris)	Rente- grunnlag
Før 2000	58 624	19 102	5 637	45 945
2000	90 619	24 852	8 713	87 278
2001	89 192	27 733	8 576	93 197
2002	92 057	29 233	9 575	102 626
2003	82 589	28 818	10 567	101 327
2004	87 787	10 411	11 023	80 099
2005	106 791	12 286	12 539	100 429
2006	138 602	15 464	15 172	134 158
2007	174 024	19 061	18 234	173 780
2008	206 850	22 655	21 670	213 991
2009	228 621	25 037	23 944	244 726
2010	226 792	24 852	23 788	250 968
2011	253 217	27 733	26 528	289 271
2012	266 908	29 233	27 962	314 506
2013	263 120	28 818	27 565	319 503

Tabell 10 viser neste trinn som er å gå fra avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag til avskrivninger og renter. For hver årgang fra 2000 til 2013 vises beregnede avskrivninger og renter for plasser etablert i dette året. I tillegg vises andelen av kommunale plasser som er etablert hvert år. En endring fra fjorårets analyse er at vi nå har tall for plasser i kommunale barnehager, tidligere hadde vi kun historiske tall som inkluderte andre offentlige barnehager. Endringer medfører noe lavere anslag på gjennomsnittsalderen

For å ta hensyn til at barnehagelokaler etter hvert må skiftes ut, har vi foretatt en justering basert på regelen om 40 års avskrivningsperiode for kommunale barnehager. Barnehageplasser etablert i 1972 er ferdig avskrevet etter 2012, og vi legger derfor til grunn at disse plassene flyttes over i nye barnehager i 2013 med investeringskostnad og kapitalkostnad tilsvarende 2013-nivå. 40 år er en lang periode, og det kan fremstå som et konservativt anslag. På den annen side blir ikke vedlikehold aktivert selv om dette kan forlenge levetiden til et bygg. Alt i alt er det så mange ukjente faktorer her at vi velger å forholde oss til de prinsippene vi finner i regelverket, hvor avskrivningsperioden altså er 40 år. Dette samsvarer også med tilsvarende justering vi har gjort ovenfor for utstyr og inventar. Justeringen medfører at andel plasser etablert før 2000 reduseres fra 59,7 % til 53,0 %.

Nederste rad i Tabell 10 viser gjennomsnittlige beregnede kapitalkostnader for hele materialet. Gjennomsnittet er vektet etter aldersfordelingen til de kommunale plassene. Beregnet kapitalkostnad for kommunale barnehager i 2013 er kr 8409 pr. plass.

Tabell 10 Beregnede kapitalkostnader pr. heltidsplass for barnehager av ulik alder, 2013-kroner, 3,1 % rente

Årgang	Andel kommunale plasser etablert	Avskrivninger	Renter	Kapitalkostnader
Før 2000	53,0 %	3 372	1 424	4 796
2000	0,9 %	4 751	2 706	7 456
2001	1,8 %	5 003	2 889	7 892
2002	1,9 %	5 225	3 181	8 406
2003	1,9 %	4 947	3 141	8 088
2004	2,8 %	3 236	2 483	5 719
2005	3,4 %	3 898	3 113	7 012
2006	4,9 %	5 012	4 159	9 170
2007	7,0 %	6 257	5 387	11 644
2008	6,7 %	7 437	6 634	14 070
2009	4,8 %	8 219	7 586	15 806
2010	2,7 %	8 155	7 780	15 935
2011	2,9 %	9 104	8 967	18 071
2012	2,9 %	9 596	9 750	19 346
2013	2,4 %	9 460	9 905	19 364
Veid gjennom- snitt alle år	100 %	4 902	3 508	8 409

Vi kan benytte denne satsen pr. plass til å beregne totale kapitalkostnader i de 422 kommunene i kostnadsanalysene i avsnitt 2.1. Satsen ganget med antall heltidsplasser gir kapitalkostnader på 1,219 mrd. kr. Dette er 203 millioner kroner mer enn de regnskapsførte kapitalkostnadene som vi har trukket ut.⁵ Den beregnede kapitalsatsen tar hensyn til de fulle rentekostnadene og bør derfor være en del høyere. På den annen side er 25 % av de kapitalkostnadene vi trekker ut, husleie, og størrelsen på kapitalelementet i denne summen er usikker. Samtidig er de kommunale avskrivningene i regnskapet basert på brutto anskaffelseskostnad, mens våre beregninger tar utgangspunkt i netto kostnad hvor momskompensasjon og investeringstilskudd er tatt hensyn til.

Det at differansen mellom regnskapsførte kapitalkostnader og beregnede kapitalkostnader er forholdsvis liten, betyr at forskjellen mellom de to blir nærmest ubetydelig når vi ser på totale kostnader. Med beregnede kapitalkostnader blir totale kostnader pr. plass 0,9 % høyere enn med regnskapsførte kapitalkostnader. Differansen kan variere mellom år, ettersom endringer i rentenivået nok vil slå mer ut for de beregnede kapitalkostnadene enn for regnskapsførte avskrivninger og husleie.

Kapitalkostnadene er her beregnet med utgangspunkt i at det er samme kostnad for små og store barn. Dette er i tråd med kapitaltilskuddet til ikke-kommunale barnehager. I kostnadsanalysene har det imidlertid alltid vært regnet samme kostnadstall for alle kostnadselementer. Dette kan være en nyttig forenkling. Om vi begynner å differensiere med flere ulike forholdstall, ender vi

⁵ Vi trekker ut 1001 millioner kroner fra funksjon 201 og 221 (Tabell 2) og 11 millioner kroner fra funksjon 211 (Tabell 4)

opp med unødvendig kompliserte fremstillinger. Det er samtidig viktig at vi har samme forholdstall for kommunale og ikke-kommunale barnehager for at disse skal kunne sammenlignes direkte. Vi regner derfor om kapitalkostnadene i Tabell 10 til en fordeling etter forholdstallet 1,8 og bruker dette videre i rapporten. Kapitalkostnadene som i tabellen er beregnet til 8 409, blir da kr 6 633 for barn over tre år og kr 11 940 for barn under 3 år.

2.3 Kostnadsutvikling 2009-2013

Tabell 11 viser utviklingen i kapitalkostnader, både regnskapsførte avskrivninger og kostnader beregnet etter modellen i forrige avsnitt. Som beskrevet i forrige avsnitt, er kapitalkostnadene fordelt mellom små og store barn etter forholdstallet 1,8 på samme måte som for øvrige kostnadskomponenter. Tallene i tabellen representerer kostnadene pr. plass for store barn.

Vi ser at regnskapsførte kostnader varierer en del. Rentekostnadene har blitt redusert fra 2009 til 2012, med en liten økning i 2013, og totale beregnede kapitalkostnader har derfor vokst bare 3,4 % i løpet av perioden. Regnskapsførte husleiekostnader har også blitt redusert i løpet av perioden, med en økning i 2013. Det er uvisst om dette skyldes at husleieutviklingen har tatt hensyn til rentenivå. Det kan like gjerne være at barnehager som har holdt til i midlertidige og leide lokaler i løpet av perioden, har flyttet over til nye permanente lokaler, slik at andelen barnehager som betaler husleie, er blitt lavere.

Som vi oppsummerte i forrige avsnitt, har det lite å si for totale kostnader om vi velger å legge regnskapsførte eller beregnede kapitalkostnader til grunn.

Tabell 11 Kapitalkostnader pr. heltidsplass for store barn, regnskapsført og beregnet 2009–2013

	Regnskap			Beregnet		
	Avskrivning	Husleie	Sum	Avskrivning	Rente	Sum
Kostnader 2009 (kr)	3 299	1 484	4 783	2 908	3 508	6 417
Kostnader 2010 (kr)	2 902	1 463	4 365	3 100	3 294	6 393
Kostnader 2011 (kr)	3 600	1 307	4 908	3 402	3 209	6 611
Kostnader 2012 (kr)	3 895	1 218	5 113	3 715	2 417	6 132
Kostnader 2013 (kr)	4 149	1 374	5 524	3 866	2 767	6 633
Nominell endring i %:						
2009-2010	-12,0 %	-1,4 %	-8,7 %	6,6 %	-6,1 %	-0,4 %
2010-2011	24,1 %	-10,6 %	12,4 %	9,8 %	-2,6 %	3,4 %
2011-2012	8,2 %	-6,8 %	4,2 %	9,2 %	-24,7 %	-7,2 %
2012-2013	6,5 %	12,8 %	8,0 %	4,1 %	14,5 %	8,2 %
2009–2013	25,8 %	-7,4 %	15,5 %	32,9 %	-21,1 %	3,4 %

Tabell 12 viser kostnadsutviklingen i kommunale barnehager fra 2009 til 2013 pr. heltidsplass (store barn). I 2013 er kostnadene til ordinær drift inkludert beregnede kapitalkostnader kr 124 784 pr. plass mot kr 111 029 i 2009. Dette tilsier en kostnadsøkning på 12,4 %. Personalkostnadene på barnehagefunksjonene 201 og 221 har økt med 15,4 % i samme periode. Andre kostnader, derunder beregnede kapitalkostnader og særskilt tilrettelegging, er økt med 4,6 %. Kostnadene til særskilt tilrettelegging har økt med 14,6 %.

Kostnadsveksten siste år er 2,9 % for ordinær drift og 3,0 % når vi inkluderer særskilt tilrettelegging. Personalkostnadene økte med 2,4 %.

Tabell 12 Kostnadsutvikling pr. heltidsplass (store barn) 2009-2013 i kommunale barnehager

	Antall kommuner	Personal-kostnader ^a (A)	Andre kostnader (B)	Særskilt tilrettelegging (C)	Ordinær drift (A+B-C)
Kostnader 2009 (kr)	425	90 764	31 334	11 069	111 029
Kostnader 2010 (kr)	426	93 694	31 060	11 041	113 713
Kostnader 2011 (kr)	426	96 103	30 891	11 264	115 729
Kostnader 2012 (kr)	425	102 198	31 403	12 317	121 283
Kostnader 2013 (kr)	422	104 700	32 772	12 688	124 784

Nominell endring i %:

2009-2010	3,2 %	-0,9 %	-0,2 %	2,4 %
2010-2011	2,6 %	-0,5 %	2,0 %	1,8 %
2011-2012	6,3 %	1,7 %	9,4 %	4,8 %
2012-2013	2,4 %	4,4 %	3,0 %	2,9 %
2009-2013	15,4 %	4,6 %	14,6 %	12,4 %

Reell endring i %

2009-2010	-0,2 %	-4,1 %	-3,5 %	-1,0 %
2010-2011	-1,3 %	-4,3 %	-1,8 %	-2,0 %
2011-2012	2,7 %	-1,8 %	5,7 %	1,3 %
2012-2013	-1,1 %	0,7 %	-0,6 %	-0,7 %
2009-2013	0,1 %	-9,2 %	-0,5 %	-2,4 %

^a Personalkostnader for ordinær drift (KOSTRA-funksjoner 201 og 221)

Vi viser også utviklingen i reelle kostnader, basert på den kommunale deflatoren hentet fra TBUs rapport fra 2014.⁶ På denne måten kan vi vise utviklingen i kostnadene utover den generelle

⁶ Se vedlegg 6 i TBU (2014). Deflator 2009: 3,9 %; 2010: 3,4 %; 2011: 3,9 %; 2012: 3,5 % og 2013 3,6 %.

kostnadsveksten.⁷ Fra 2009 til 2013 har det ikke vært noen reell kostnadsvekst til ordinær drift i de kommunale barnehagene, men en nedgang på 2,4 %. Særskilt tilrettelegging har en reell reduksjon på 0,5 % i perioden fra 2009 til 2013.

Personalkostnadene utenom særskilt tilrettelegging har totalt sett vokst i tråd med deflatoren fra 2009 til 2013.⁸

2.4 Sammenligning mot KOSTRA

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

Under kontrollen viste det seg at våre grunnlagstall ikke stemmer helt overens med tallene som er rapportert under barnehagestatistikken til Statistisk sentralbyrå. Under temaet kommuneregnskap fant vi imidlertid tall som var identiske med våre. De to rapporteringene hos SSB skal i utgangspunktet vise de samme tallene, men de har ikke vært oppdatert parallelt. Et annet forhold er at så lenge en eller flere kommuner mangler i rapporteringen, vil SSB rapportere ulike tall for landet totalt og sum av alle enkeltkommuner. I dette tilfellet er det uansett snakk om forskjeller som utgjør mindre enn én promille. SSB har bekreftet at vi har korrekte foreløpige tall, men at det også kommer en ny oppdatering av reviderte tall i Statistikkbanken i mars 2015. Oppdateringen vil medføre noen marginale endringer sammenlignet med både våre tall og eksisterende tall i Statistikkbanken.

Tabell 13 viser forskjellene mellom *Korrigerte brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage* slik det fremkommer for landet totalt i Statistikkbanken, og *Sum driftskostnader inkl. administrasjon pr. storbarnsplass* som vi rapporterer i Tabell 3. For hvert element som skiller de to tallene, vises effekten på kroner pr. plass og kostnadsvekst fra 2012 til 2013.

⁷ Deflatoren er naturlig nok mest relevant for de totale kostnadene, og selv for disse kan det diskuteres om det kan være andre indekser som passer bedre. For å illustrere at det er forskjell på nominelle og reelle kostnader, viser vi likevel tallene fordelt på ulike kostnadskomponenter.

⁸ Det finnes også en egen deflator for personalkostnader, som reflekterer at personalkostnadene normalt vokser fortere enn andre kostnader. Målt mot denne deflatoren er personalkostnadene i de kommunale barnehagene reelt redusert med 2,5 % fra 2009 til 2013.

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

	Kroner pr. barn/korrigert oppholdstime/heltidsplass		
	2012	2013	Vekst
Korrigerte brutto driftsutgifter per barn (SSB-tabell 04903)	157 236	163 708	4,12 %
Konserntall i stedet for ordinært regnskap (SSB-tabell 06808)	160 136	167 142	4,38 %
Alternative kostnadstall fra SSB-tabell 05065	160 123	167 036	4,32 %
Uten kommuner med bare ikke-kommunale	160 077	166 869	4,24 %
Uten én kommune som mangler regnskap i 2013	160 077	166 953	4,30 %
Pr. heltidsplass (1.8) årsmelding 15.12. i regnskapsåret	130 414	135 851	4,17 %
Pr. heltidsplass (1.8) snitt to årsmeldinger	131 794	135602	2,89 %
Uten funksjon 211	119 464	122 750	2,75 %
Myndighetsoppgaver m.m.	117 322	120 558	2,76 %
Fratrekk lærlinger	116 687	119 845	2,71 %
Fratrekk premiefond	116 071	119 331	2,81 %
Fratrekk åpne barnehager	115 784	119 069	2,84 %
Fratrekk kapitalkostnader	110 723	113 606	2,60 %
Administrasjonspåslag	115 152	118 150	2,60 %

Vi starter med tallet fra Statistikkbanken. Første forskjell vi tar for oss, er at vi benytter oss av konserntall i stedet for ordinært regnskap. Konserntallene tar hensyn til transaksjoner som skjer gjennom kommunale foretak eller interkommunale selskaper, og vi ser at dette separat sett gir noe høyere kostnadsanslag. I neste steg tar vi utgangspunkt i den tabellen hos Statistisk sentralbyrå som viser de samme kostnadstallene som vi har (statistikktabell 05065).

Videre har vi utelatt kostnadene til kommuner som ikke har kommunale barnehager. Disse kommunene har også noen kostnader registrert på barnehagefunksjonene, men det er altså ikke kostnader knyttet til kommunal barnehagedrift. Én kommune var oppført med barnetall i 2013, men hadde ikke rapportert regnskap, og plassene fra denne kommunen utelates i neste trinn.

I stedet for å regne kostnad pr. barn uten å ta hensyn til oppholdstid eller alder, beregner vi kostnadene pr. alderskorrigerte heltidsplass, og vi bruker gjennomsnittet fra to årsmeldinger siden dette bedre vil reflektere driften gjennom et helt regnskapsår. Videre skiller vi ut kostnader til særskilt tilrettelegging (KOSTRA-funksjon 211) og trekker fra et anslag på utgifter knyttet til myndighetsoppgaver m.m., lærlinger og kostnader knyttet til åpne barnehager samt kapitalkostnader. Vi ser at mens Statistikkbanken viser en kostnadsvekst fra 2012 til 2013 på 4,12 %, viser våre tall en kostnadsvekst på 2,6 %. Hovedårsaken til at vi måler en lavere kostnadsvekst, er at det har vært en nedgang i antall barn i kommunale barnehager i løpet av 2013. Tallene i statistikkbanken legger barnetallet i desember 2013 til grunn, mens vi tar hensyn til at kommunene hadde et høyere barnetall i begynnelsen av året.

2.5 Oppsummering – kommunale kostnader

Vi beregner kostnadene i de kommunale barnehagene på bakgrunn av regnskapstall fra KOSTRA. I alt inngår 422 kommuner i beregning av gjennomsnittskostnadene.

Kostnader til drift, ekskl. kapitalkostnader og inkludert administrasjon utgjorde i 2013 kr 118 150 pr. heltidsplass for barn over tre år. Det er dette kostnadstallet som brukes som grunnlag for beregning av nasjonal tilskuddssats i kapittel 6. Tallet er 2,6 % høyere enn reviderte tall for 2012. Inkluderer vi beregnede kapitalkostnader, blir sum kostnad for ordinær drift kr 124 784 pr. heltidsplass (store barn), som gir en økning på 2,9 % fra 2012. For småbarnsplasser blir kostnader inkludert administrasjon og kapitalkostnader kr 224 610.

For særskilt tilrettelegging har vi ingen egen kapitalkostnadsberegning, og det dreier seg uansett om små beløp. Vi legger til grunn at beregnet kapitalkostnad også fanger opp kapitalkostnader til særskilt tilrettelegging. Sum kostnader inkludert administrasjon for særskilt tilrettelegging blir kr 12 688 for en storbarnsplass og kr 22 838 for en småbarnsplass. Dette er en økning på 3 % fra året før.

Tabell 14 Oppsummering av kostnader kommunale barnehager i 2013. N=422.

	Kroner pr. korrigert oppholdstime	Kroner pr. plass (store barn)	Kroner pr. plass (små barn)
ORDINÆR DRIFT (funksjon 201 og 221)			
Sum direkte kostnader	55,12	119 069	214 324
Fratrekk regnskapsførte kapitalkostnader	-2,53	-5 463	-9 833
Sum direkte kostnader, drift	52,60	113 606	204 491
Administrasjonspåslag	2,10	4 544	8 180
Sum kostnader inkl. administrasjon	54,70	118 150	212 671
Beregnete kapitalkostnader	3,07	6 633	11 940
Sum kostnader inkl. adm. og kapital	57,77	124 784	224 610
SÆRSKILT TILRETTELEGGING (funksjon 211)			
Sum kostnader inkl. adm.	5,87	12 688	22 838

3. Ikke-kommunale barnehager

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

3.1 Kartlegging av kostnader

Vi baserer kartlegging av kostnader i ikke-kommunale barnehager på innrapporterte kostnadstall fra alle ikke-kommunale barnehager i landet. Kostnadstallene er hentet fra regnskapene til de ikke-kommunale barnehagene slik de er rapportert til Statistisk sentralbyrå. Regnskapene skal i prinsippet inkludere alle kostnader ved drift av barnehagen, også indirekte kostnader. Vi behøver derfor ikke gjøre de samme korrigeringene her som vi måtte gjøre for de kommunale barnehagene.

3.1.1 Datagrunnlag

Tabell 15 viser hvordan vi har fastsatt utvalget for ikke-kommunale barnehager i 2013. Det er registrert 3 357 ikke-kommunale barnehager i 2013. Av disse er det 135 barnehager som det ikke er registrert regnskap for. Vi har også fjernet en del andre barnehager fra utvalget, slik som åpne barnehager og barnehager som er etablert i løpet av året. Det endelige utvalget i 2013 er fordelt på 2332 ordinære barnehager og 607 familiebarnehager. I 2012 var tilsvarende tall 2313 og 673.

Tabell 15 Fastsetting av utvalg for analyse av kostnader i 2013, ikke-kommunale barnehager.

Utvalgskriterium	Antall barnehager			
	Frafall	Totalt	Ordinære	Familie
Totalt antall ikke-kommunale med årsmelding i 2013		3357		
Totalt antall ikke-kommunale med regnskap i 2013	135	3222		
Uten åpne, kombinert åpen-ordinær	89	3133		
Uten kombinert familie/ordinær	12	3121	2460	661
Uten barnehager etablert i året	26	3095	2440	655
Uten barnehager som ikke har levert årsmelding i 2012	77	3018	2385	633
Uten barnehager med mer enn 50 % differanse i oppholdstimer fra 2012 til 2013	75	2943	2335	608
Uten ordinære barnehager med mindre enn 200.000 kr personalkostnader pr. årsverk	2	2941	2333	608
Uten barnehager med ufullstendig regnskap (manglende disponering av resultat)	2	2939	2332	607

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

Sum driftskostnader utgjør post 4005 til 7897:

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

Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital utgjør også:

- ◆ Netto finanskostnader (8060-8287 og 0411-0412)
som består av renteinntekter og -kostnader, valutagevinst, tap/gevinst ved realisasjon av aksjer og lignende.
- ◆ Utbytte
Som tilleggsopplysning til resultatregnskapet skal det fylles inn hvor stort beløp som er utbetalt i utbytte til eierne av barnehagen. Vi ser på utbytte som godtgjørelse for eiers arbeidsinnsats og/eller kapitalinnsats og inkluderer derfor utbytte som en kostnad i beregningene. I tabeller hvor utbytte ikke er spesifisert i egen kategori, inngår utbytte i personalkostnader for enkeltpersonforetak. For barnehager med andre eierformer inngår utbytte da i andre driftskostnader.
- ◆ Støtte fra eieren, andre og kommunen.
Som supplerende opplysninger oppgis også støtte til driften spesifisert på støtte fra eieren, fra andre og fra kommunen. Dette er støtte som ikke er ført i regnskapet, som for eksempel lav eller gratis husleie fra kommunen eller gratis administrative tjenester fra barnehagens eier. I noen tilfeller er det både tatt ut utbytte og oppgitt støtte fra eier. I disse tilfellene har vi redusert støtte fra eier tilsvarende utbyttets størrelse. Vi ser med andre ord utbytte som betaling for de tjenestene som er oppgitt under støtte til driften.
- ◆ Særskilt tilrettelegging
Til slutt trekker vi fra utgifter relatert til særskilt tilrettelegging. Dette for å komme frem til kostnader for ordinær drift som er sammenlignbar med funksjon 201 og 221 i kommunale barnehager. Beløpet på linjen for særskilt tilrettelegging er også hentet fra supplerende opplysninger fra den enkelte barnehage, hvor hver barnehage oppgir beløpet på ekstra kostnader knyttet til integrering av barn med særlige behov. Denne linjen er sammenlignbar med funksjon 211 i kommunale regnskaper. Denne posten er trolig underrapportert, da inntektsposten som viser tilskudd til samme formål er betraktelig høyere.⁹

3.1.2 Beregning av kostnader

Tabell 16 viser sammensetningen av kostnader i ikke-kommunale barnehager i 2013. Personalkostnader er den største kostnadsposten, både i ordinære barnehager og i familiebarnehager. Vi ser at en betraktelig større andel går til personalkostnader i ordinære barnehager enn i familiebarnehager, men her må vi korrigere for utbytteposten i familiebarnehager for å få et fullstendig bilde av personalkostnadene i disse barnehagene. En stor del av familiebarnehagene er enkeltpersonforetak hvor eieren selv arbeider i barnehagen. I disse

⁹ Dette har også vært tilfelle for tidligere år, og det ser ikke ut til at det er noe bedring i rapporteringen av utgifter og støtte til særskilt tilrettelegging. Veiledningen blir på dette punktet enten ikke brukt eller ikke forstått. Dette gjelder også rapporteringen som kommunene skal gjøre under punktet «Supplerende opplysninger fra kommunen».

tilfellene fremkommer godtgjørelse for eiers arbeidsinnsats som utbytte, og ikke som personalkostnad. Tar vi hensyn til dette, blir det bare ett prosentpoengs forskjell i personalkostnadene mellom familiebarnehager (59,3 % + 17,2 %) og ordinære barnehager (76,8 % + 0,6 %). Både personalkostnadenes og utbyttets andel av kostnadene har vært svært stabile størrelser de siste årene. Totalt er andelen av kostnadene som går til personal i 2013, 76,1 %, mot 76,2 % i 2012 og 75,4 % i 2011. Andelen til andre driftskostnader har gått fra 14,8 % i 2011 til 14,4 % i 2012 og er i 2013 på 14,7 %.

Netto finanskostnader utgjør 1,2 % av totale kostnader i ordinære barnehager, men bare 0,1 % i familiebarnehager, identisk med tallene for 2012.

Tabell 16 Kostnader til drift av ikke-kommunale barnehager i 2013, 1000 kr.

	Ordinære barnehager (n=2332)	Familie- barnehager (n=607)	Totalt (n=2939)
Personalkostnader	13 775 988	420 800	14 196 788
Avskrivninger/husleie	1 054 237	48 471	1 102 707
Andre driftskostnader	2 636 702	110 083	2 746 786
Sum driftskostnader	17 466 927	579 354	18 046 281
Netto finanskostnader	209 032	700	209 732
Utbytte	101 205	122 378	223 583
Støtte fra eieren	20 904	3 388	24 292
Støtte fra andre	1 456	321	1 777
Støtte fra kommunen	137 562	3 402	140 964
Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging	17 937 087	709 542	18 646 629
- Kostnader særskilt tilrettelegging	142 744	1 350	144 094
Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital	17 794 343	708 192	18 502 535
Personalkostnader	76,8 %	59,3 %	76,1 %
Avskrivninger/husleie	5,9 %	6,8 %	5,9 %
Andre driftskostnader	14,7 %	15,5 %	14,7 %
Sum driftskostnader	97,4 %	81,7 %	96,8 %
Netto finanskostnader	1,2 %	0,1 %	1,1 %
Utbytte inkl. overført årsresultat	0,6 %	17,2 %	1,2 %
Støtte fra eieren	0,1 %	0,5 %	0,1 %
Støtte fra andre	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Støtte fra kommunen	0,8 %	0,5 %	0,8 %
Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging	100,0 %	100,0 %	100,0 %
- Kostnader særskilt tilrettelegging	0,8 %	0,2 %	0,8 %
Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital	99,2 %	99,8 %	99,2 %

Andelen ressurser som går til særskilt tilrettelegging, dvs. til barn med særlige behov, er vesentlig høyere i ordinære barnehager enn i familiebarnehager. Som nevnt ovenfor, er vi usikre på kvaliteten ved disse dataene, men tall som presenteres i avsnitt 4.2 viser også at det er en høyere andel barn med særlige behov i ordinære barnehager enn i familiebarnehager.

Neste steg er å kombinere kostnadene med oppholdstimene i de samme barnehagene. For ordinære barnehager fordeler vi kostnadene mellom små og store barn med forholdstallet 1,8. For

familiebarnehager bruker vi derimot forholdstallet 1,25, i tråd med regelverket for likeverdig behandling (Rundskriv Udir-7-2014). Siden familiebarnehagene i all hovedsak er et tilbud som benyttes av de minste barna, kan det være mest relevant å bruke kostnader pr. småbarnsplass ved sammenligning mot ordinære barnehager. Det er likevel reelt at storbarnsplasser er relativt kostbare i familiebarnehager på grunn av smådriftsulemper.

Tabell 17 viser kostnader til ordinær drift i ikke-kommunale barnehager i 2013, fordelt pr. heltidsplass store og små barn. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift inkl. kapital i ordinære barnehager er kr 116 924 pr. storbarnsplass og kr 210 463 pr. småbarnsplass.

I familiebarnehagene medfører forholdstallet 1,25 mindre kostnadsforskjell mellom storbarnsplass og småbarnsplass. Kostnader til ordinær drift inkl. kapital er kr 135 312 pr. storbarnsplass og kr 169 140 pr. småbarnsplass. Kostnadsutviklingen de siste årene presenteres i avsnitt 3.2.

Tabell 17 *Kostnader til ordinær drift og særskilt tilrettelegging av ikke-kommunale barnehager i 2013, pr. heltidsplass fordelt på store og små barn.*

	Ordinære barnehager		Familiebarnehager	
	pr. plass store barn (1,0)	pr. plass små barn (1,8)	pr. plass store barn (1,0)	pr. plass små barn (1,25)
Personalkostnader	87 974	158 354	79 967	99 959
Avskrivninger/husleie	6 927	12 469	9 261	11 576
Netto finans, utbytte og støtte	3 089	5 561	24 875	31 093
Andre driftskostnader	19 871	35 768	21 467	26 834
Sum kostnader	117 862	212 152	135 570	169 463
- kostnader særskilt tilrettelegging	938	1 688	258	322
Sum kostnader ordinær drift	116 924	210 463	135 312	169 140
Antall korrigerte oppholdstimer	328 724 934		11 304 920	

Oppholdstimene som legges til grunn, er et veid gjennomsnitt av rapporterte barn pr. 15.12.12 og 15.12.13, slik vi har beskrevet i metodeavsnittet. I vårt utvalg av barnehager er det 328 724 934 korrigerte oppholdstimer i ikke-kommunale ordinære barnehager, mens det er 11 304 920 i ikke-kommunale familiebarnehager. Utvalget dekker 91,6 % av de totale oppholdstimene i ikke-kommunale barnehager. Nasjonale tall er beskrevet i avsnitt 4.4.

3.1.3 Ny regnskapspost for pensjonskostnader

I TF-rapport 333 ble det påpekt at årsregnskapsskjemaet for ikke-kommunale barnehager ikke var egnet til å beregne pensjonskostnadene nøyaktig. Regnskapsposten som skulle brukes til ordinære pensjonskostnader, var også post for andre typer kostnader. I tillegg var det inkludert to andre poster med «pensjon» i benevningen (5420 og 5950), og det var tydelig at mange barnehager førte ordinære pensjonskostnader på disse postene. I skjemaet for årsregnskapet 2013 ble det innført en ny post 5945 og en klarere veiledning på at dette er posten for ordinær pensjonsforsikring.

Det viser seg at en stor andel av barnehagene ikke har satt seg inn i den nye veiledningen. 1060 av de 2332 ordinære barnehagene (45 %) har ikke ført utgifter på posten 5945. Av disse har det store flertallet (82 %) ført beløp på post 5420, noe som tyder på feilføring. Blant

familiebarnehagene har 444 barnehager (73 %) ikke benyttet den nye pensjonsposten. 248 familiebarnehager (41 %) og 143 ordinære barnehager (6 %) har ikke rapportert beløp på noen av de tre postene.

PwC (2015) presenterer beregninger av pensjonsutgifter i prosent av brutto lønn basert på årsregnskapet for 2013. Fra de samme 2332 ordinære barnehagene som inngår i vårt utvalg, fjernes alle barnehagene som har ført kostnader på posten 5950 eller som har ført på både 5420 og den nye posten 5945. De står da igjen med en gruppe som kun har ført pensjonsutgifter på 5945 og en gruppe som kun har ført pensjonsutgifter på 5420. Pensjon utgjør 5,93 % av brutto lønn i den første gruppen og 6,33 % i den andre gruppen. Samlet gjennomsnitt for de to gruppene er 6,09 %. Variasjonen er imidlertid stor. Vi har gjort samme beregning for familiebarnehager. Pensjon ført på post 5945 utgjør 2,09 % av brutto lønn, pensjon på 5420 utgjør 2,66 %, og i de to gruppene samlet er regnskapsført pensjon på 2,39 % av brutto lønn.

3.1.4 Ny rapportering om konserninterne transaksjoner og transaksjoner med eier eller eier nærstående

Årsregnskapsskjemaet for 2013 inneholder nye poster hvor transaksjoner innad i konsern og transaksjoner med eier eller eiers nærstående skal rapporteres. Formålet med denne rapporteringen er å gi kommunene bedre dokumentasjon på ikke-kommunale barnehagers bruk av offentlige tilskudd. Rapporteringen har ikke et formål om å gi statistisk informasjon og er heller ikke tilpasset slik bruk. Vi vil likevel gi noe overordnet informasjon om bruken av disse nye postene.

Rapporteringen består av tre deler.

1. Kriterier for fordeling av felleskostnader

I del 1 skal barnehager som drives sammen med andre barnehager i samme foretak eller foretaksgruppe, rapportere hvordan administrasjonskostnader og andre felleskostnader fordeles. For alle regnskapsposter som inneholder slike felleskostnader, skal det oppgis postbenevning og kriterium for fordeling. 915 kommuner har fylt ut informasjon i denne delen. Så mange som 82 barnehager har faktisk fylt ut samtlige tilgjengelige 14 linjer i denne delen av rapporteringen.

Ikke overraskende gjelder de fleste oppføringene post 6700 Fremmedtjenetester (847 oppføringer). Videre følger post 7500 Forsikringspremie (190), 7770 Annen kostnad (169), 6790 (ikke i skjema) (155), 6995 Kontorkostnad (153) og post 7330 Salgs- og reklamekostnader (151). Det er nok ikke nødvendigvis disse postene som medfører de største transaksjonene, og mange av oppføringene er knyttet til enkelte større kjeder med intern standard for fordeling.

Post 6600, Reparasjon/vedlikehold av bygninger forekommer 124 ganger, post 5000 (Lønn) forekommer 111 ganger og post 6300 forekommer 97 ganger.

2. Nærstående parter

I del 2 skal det opplyses om hvilke nærstående parter som barnehagen har hatt transaksjoner med i 2013. 1008 barnehager har oppgitt minst én nærstående part. Skjemaet gir plass til å angi 4 nærstående aktører. 49 barnehager har brukt alle fire rubrikkene.

3. Transaksjoner med nærstående (inkl. beløp)

I del 3 skal alle transaksjoner med nærstående parter beskrives og vederlag skal oppgis. Skjemaet gir plass til å rapportere 15 transaksjoner. Tre barnehager har rapportert 15 transaksjoner.

1031 barnehager har rapportert minst én transaksjon. Vi har sett nærmere på beløpene som er oppgitt.¹⁰ En nærmere gjennomgang av tall og kommentarer viser at det ikke er uproblematisk å bruke denne informasjonen statistisk. For det første representerer de fleste transaksjonene utgifter for barnehagene, men det finnes også noen eksempler på overføringer fra nærstående parter til barnehagen. Disse er i varierende grad rapportert med negativt fortegn, så en korrekt beregning av netto beløp krever en manuell gjennomgang. En interessant øvelse kan likevel være å beregne brutto sum av transaksjoner ved å regne alle beløp som positive. Dette vil gi en indikasjon på det samlede omfanget av transaksjoner med nærstående parter, enten pengene går den ene eller andre veien. På den annen side kan det stilles spørsmål ved om overføringer til barnehagen i det hele tatt er relevante transaksjoner i denne sammenhengen.

Et annet problem er at enkelte transaksjoner mellom barnehager naturlig nok er ført opp på begge de involverte barnehagene, og dermed telles dobbelt. Det finnes eksempler på dette med betydelige beløp involvert. Det er videre funnet eksempler på at beløp er rapportert med kommentar «Ikke nærstående» og at det er rapportert sum av alle transaksjoner i tillegg til enkeltransaksjonene. Det er derfor en del feilkilder i materialet som vanskeliggjør en statistisk bruk av denne rapporteringen, men som neppe vil være til hinder for rapporteringens primære formål.

Med forbehold om de feilkildene som er beskrevet, finner vi at blant de barnehagene som rapporterer slike transaksjoner, utgjør disse i gjennomsnitt 9,4 % av sum driftskostnader i ordinære barnehager og 17,7 % i familiebarnehager. Lønn til eier er en type transaksjon som går igjen, og dette forklarer den høye andelen i familiebarnehagene. Totalt har 125 familiebarnehager rapportert transaksjoner med nærstående, samtidig som 465 familiebarnehager oppgir å være eneeierforetak. Det ser dermed ut til å være ulik forståelse av hva som skal rapporteres i denne sammenhengen.

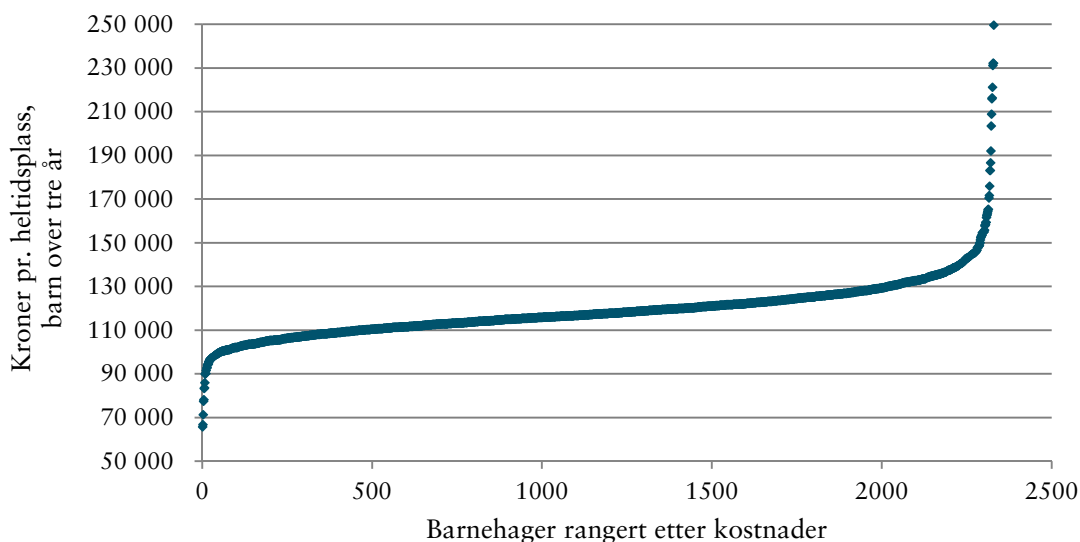
3.1.5 Variasjonsområde for kostnadene

2939 barnehager er med i beregningene av kostnader i ikke-kommunale barnehager. Når vi gjør de samme beregningene for enkeltbarnehager, finner vi at kostnadene varierer svært mye.

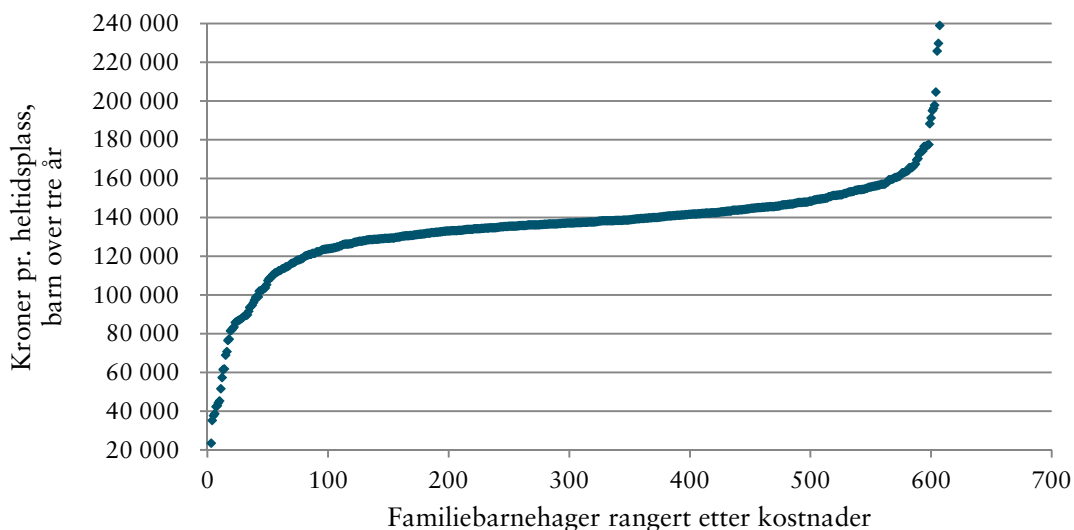
Figur 3 viser hvordan kostnadene pr. plass i ordinære barnehager fordeler seg mellom de ikke-kommunale, ordinære barnehagene som er med i utvalget. For bedre å kunne sammenligne har vi valgt å sette samme skala på den vertikale akse som vi har i Figur 1 (kommunale barnehager). 2 av de 2332 ordinære barnehagene har høyere kostnadsnivå enn 250 000 og faller dermed utenfor figuren. Barnehagene er og sortert etter stigende kostnadsnivå fra venstre til høyre i figuren. Kostnadsstørrelsen som vises her, er inkludert alle kostnader, dvs. også kapitalkostnader og særskilt tilrettelegging. Den billigste barnehagen rapporterer om kostnader som tilsier ca. kr 62 500 pr. plass, mens noen altså ligger på over kr 200 000 pr. plass.

¹⁰ Rapporteringen av beløp inneholder ikke bare numeriske verdier, og det var dermed noe teknisk arbeid med å hente ut tallene i analyserbart format.

Gjennomsnittet er, som i Tabell 17, kr 117 862 pr. plass. En test på om gjennomsnittsverdien er sterkt påvirket av ekstremverdier, er å sammenligne med medianverdien. Medianverdien er satsen til den midterste barnehagen, når barnehagene er rangert fra lavest til høyeste sats. Medianen blir kr 117 387, så nær gjennomsnittet at ekstremverdiene ikke ser ut til å påvirke gjennomsnittstallene i nevneverdig grad.



Figur 3 Variasjonsområdet for kostnader til ordinær drift i ordinære ikke-kommunale barnehager. Kr pr. heltidsplass (store barn) i 2013. N=2332.



Figur 4 Variasjonsområdet for kostnader i kr pr. heltidsplass (store barn) i ikke-kommunale familiebarnehager i 2013. N=607

I Figur 4 viser vi tilsvarende variasjonen i kostnader for ikke-kommunale familiebarnehager. Den billigste familiebarnehagen rapporterer om totale kostnader i overkant av kr 16 000 pr. plass, mens tilsvarende tall for den dyreste familiebarnehagen er nær kr 240 000. Det er lite sannsynlig at denne store forskjellen reflekterer faktiske kostnadsforskjeller mellom barnehagene. Gjennomsnittskostnaden pr. plass er på kr 135 570. Medianen er på kr 137 180, og gjennomsnittet ser derfor ikke ut til å være sterkt påvirket av ekstremverdier.

3.2 Kostnadsutvikling 2009-2013

Tabell 18 viser utviklingen i kostnader i ordinære ikke-kommunale barnehager fra 2009 til 2013. Økningen i kostnader til ordinær drift, målt i nominelle kroner pr. plass fra 2009 til 2013, har vært på 16,0 %. Personalkostnadene har økt med 16,5 %, og andre kostnader har økt med 12,5 %. Utgiftene til særskilt tilrettelegging utgjør, ifølge rapporteringen, kun en liten del av kostnadene, og disse beveger seg prosentvis mye både opp og ned i perioden.

Tabell 18 *Kostnadsutvikling pr. heltidsplass fra 2009 til 2013 i ordinære ikke-kommunale barnehager.*

	Antall barnehager	Personal- kostnader (A)	Andre kostnader (B)	Særskilt til- rettelegging (C)	Ordinær drift A+B-C
Kostnader 2009 (kr)	2 171	77 875	24 146	1 209	100 811
Kostnader 2010 (kr)	2 241	80 843	25 185	1 186	104 843
Kostnader 2011 (kr)	2 276	83 471	25 462	1 448	107 484
Kostnader 2012 (kr)	2 313	87 286	25 854	1 401	111 739
Kostnader 2013 (kr)	2 332	90 693	27 169	938	116 924
Endring i %:					
Nominell endring 2009-2010		3,8 %	4,3 %	-1,9 %	4,0 %
Nominell endring 2010-2011		3,2 %	1,1 %	22,1 %	2,5 %
Nominell endring 2011-2012		4,6 %	1,5 %	-3,3 %	4,0 %
Nominell endring 2012-2013		3,9 %	5,1 %	-33,0 %	4,6 %
<i>Nominell endring 2009-2013</i>		16,5 %	12,5 %	-22,4 %	16,0 %
Reell endring 2009-2010		0,4 %	0,9 %	-5,1 %	0,6 %
Reell endring 2010-2011		-0,6 %	-2,7 %	17,5 %	-1,3 %
Reell endring 2011-2012		1,1 %	-1,8 %	-6,5 %	0,5 %
Reell endring 2012-2013		0,3 %	1,4 %	-35,4 %	1,0 %
<i>Reell endring 2009-2013</i>		1,2 %	-2,2 %	-32,6 %	0,8 %

Det er også interessant å se på kostnadsveksten ut over den generelle kostnadsveksten. For å vise utvikling i reelle kostnader bruker vi den kommunale deflatoren hentet fra TBUs rapport fra 2014.¹¹ I perioden fra 2009 til 2013 har kostnadene til ordinære ikke-kommunale barnehager økt med 0,8 %, utover ordinær kommunal kostnadsvekst. Vi ser videre at mens det var en reell kostnadsreduksjon fra 2010 til 2011, har det vært en moderat reell kostnadsvekst de neste to årene.

For enkeltpersonforetak har vi her definert utbytte som personalkostnad, siden utbytte må antas hovedsakelig å utgjøre godtgjørelse for arbeidsinnsats fra eier. Bare 3,7 % av ordinære ikke-kommunale barnehager var enkeltpersonforetak i 2013.

Tabell 19 *Kostnadsutvikling pr. heltidsplass fra 2009 til 2013 i ikke-kommunale familiebarnehager.*

	Antall barnehager	Personal- kostnader (A)	Andre kostnader (B)	Særskilt til- rettelegging (C)	Ordinær drift A+B-C
Kostnader 2009 (kr)	755	85 927	30 069	188	115 808
Kostnader 2010 (kr)	705	89 952	31 303	232	121 022
Kostnader 2011 (kr)	694	97 174	32 187	364	128 997
Kostnader 2012 (kr)	674	100 493	32 085	395	132 183
Kostnader 2013 (kr)	607	102 038	33 532	258	135 312
Endring i %:					
Nominell endring 2009-2010		4,7 %	4,1 %	22,9 %	4,5 %
Nominell endring 2010-2011		8,0 %	2,8 %	57,0 %	6,6 %
Nominell endring 2011-2012		3,4 %	-0,3 %	8,7 %	2,5 %
Nominell endring 2012-2013		1,5 %	4,5 %	-34,8 %	2,4 %
<i>Nominell endring 2009-2013</i>		18,7 %	11,5 %	36,9 %	16,8 %
Reell endring 2009-2010		1,2 %	0,7 %	18,9 %	1,1 %
Reell endring 2010-2011		4,0 %	-1,0 %	51,1 %	2,6 %
Reell endring 2011-2012		0,0 %	-3,6 %	5,1 %	-0,9 %
Reell endring 2012-2013		-2,0 %	0,9 %	-37,0 %	-1,2 %
<i>Reell endring 2009-2013</i>		3,2 %	-3,1 %	18,9 %	1,5 %

Tabell 19 viser kostnadsutviklingen i familiebarnehager fra 2009 til 2013. Økningen i nominelle kroner fra 2009 til 2013 har vært på 16,8 %, marginalt høyere enn for ordinære ikke-kommunale barnehager. Personalkostnader har hatt en økning på 18,7 %, mens andre kostnader har økt med 11,5 %. Målt mot kommunal deflator, har personalkostnadene økt med 3,2 %, til tross for en

¹¹ Se vedlegg 6 i TBU (2014).

reduksjon fra 2012 til 2013. For enkeltpersonforetak er utbytte her definert som personalkostnad, siden utbytte utgjør godtgjørelse for arbeidsinnsats fra eier. 65 % av familiebarnehagene var enkeltpersonforetak i 2013.

Også blant familiebarnehagene er kostnadene til særskilt tilrettelegging redusert med mer enn 30 %, men målt i kroner er ikke endringen av så stor betydning.

3.3 Oppsummering – ikke-kommunale barnehager

Kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene beregnes på grunnlag av årsmelding og årsregnskap rapportert til BASIL fra barnehagene. 2332 ordinære ikke-kommunale barnehager inngår i gjennomsnittsberegningene, mens 607 familiebarnehager inngår. Totalt er det 3357 ikke-kommunale barnehager i 2013. Dette innebærer at 418 barnehager ikke inngår i våre beregninger. Det er ulike årsaker til at vi utelater barnehager fra beregningene, slik som manglende regnskap, kombinerte barnehagetyper, nyetablerte barnehager og barnehager med store endringer i barnetall i løpet av året.

Tabell 20 viser gjennomsnittskostnader til drift i ikke-kommunale barnehager i 2013, fordelt pr. plass store og små barn. Til forskjell fra Tabell 17 er utbytte i enkeltpersonforetak lagt inn under personalkostnader. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift (inkl. kapitalkostnader) i ordinære barnehager utgjør kr 117 862 pr. storbarnsplass og kr 212 152 pr. småbarnsplass. I 2012 var kostnadene pr. storbarnsplass kr 113 140, dvs. en økning på 4,2 % fra 2012 til 2013. Utgifter til særskilt tilrettelegging er redusert, mens økningen i ordinære driftskostnader er 4,6 %.

Kostnadene i familiebarnehagene er totalt sett noe lavere, kr 135 570 til ordinær drift pr. storbarnsplass og kr 169 463 pr. småbarnsplass, en økning i kostnadene på 2,3 % fra 2012.

Tabell 20 Oppsummering av kostnadene i ikke-kommunale barnehager i 2013.

	Ordinære barnehager (N = 2332)		Familiebarnehager (N = 607)	
	pr. plass store barn (1,0)	pr. plass små barn (1,8)	pr. plass store barn (1,0)	pr. plass små barn (1,25)
Personalkostnader (inkl. utbytte for enkeltpersonforetak)	88 147	158 665	102 038	127 547
Avskrivninger/husleie	6 927	12 469	9 261	11 576
Netto finans, justert utbytte og støtte	2 916	5 250	2 804	3 505
Andre driftskostnader	19 871	35 768	21 467	26 834
Sum driftskostnader	117 862	212 152	135 570	169 463
- kostnader særskilt tilrettelegging	938	1 688	258	322
Sum kostnader ordinær drift	116 924	210 463	135 312	169 140

4. Sammenligning og analyse av kostnadsforskjeller

I de to foregående kapitlene har vi beregnet kostnadene i de ulike barnehagetyperne. I dette kapitlet vil vi sammenligne kostnadene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager, og mellom ordinære barnehager og familiebarnehager.

Vi vil også se på hva barnehagesektoren totalt sett koster, og hvordan denne er finansiert.

4.1 Sammenstilling av kostnader og kostnadsfaktorer mellom barnehager

Tabell 21 viser kostnader pr. heltidsplass i 2013 for ordinære kommunale barnehager, ikke-kommunale barnehager og ikke-kommunale familiebarnehager. Tallene i tabellen er hentet fra Tabell 14 i kapitlet om kommunale barnehager og Tabell 20 i kapitlet om ikke-kommunale barnehager.

Tabell 21 *Kostnader pr. heldagsplass (store barn) i 2013 etter barnehagetype.*

	Kommunale	Ikke-kommunale barnehager	
		Ordinære	Familie
Driftskostnader	118 150	107 080	123 247
Beregnet kapitalkostnad (kommunale)	6 633		
Avskrivninger og husleie (ikke-kommunale)		6 927	9 261
Netto finans, støtte og utbytte		2 916	2 804
Sum kostnader ordinær drift, store barn	124 784	116 924	135 312
Sum kostnader ordinær drift, små barn	224 610	210 463	243 562
Særskilt tilrettelegging	12 688	938	258
Sum kostnader, store barn	137 472	117 862	135 570
Sum kostnader, små barn	247 449	212 152	169 463

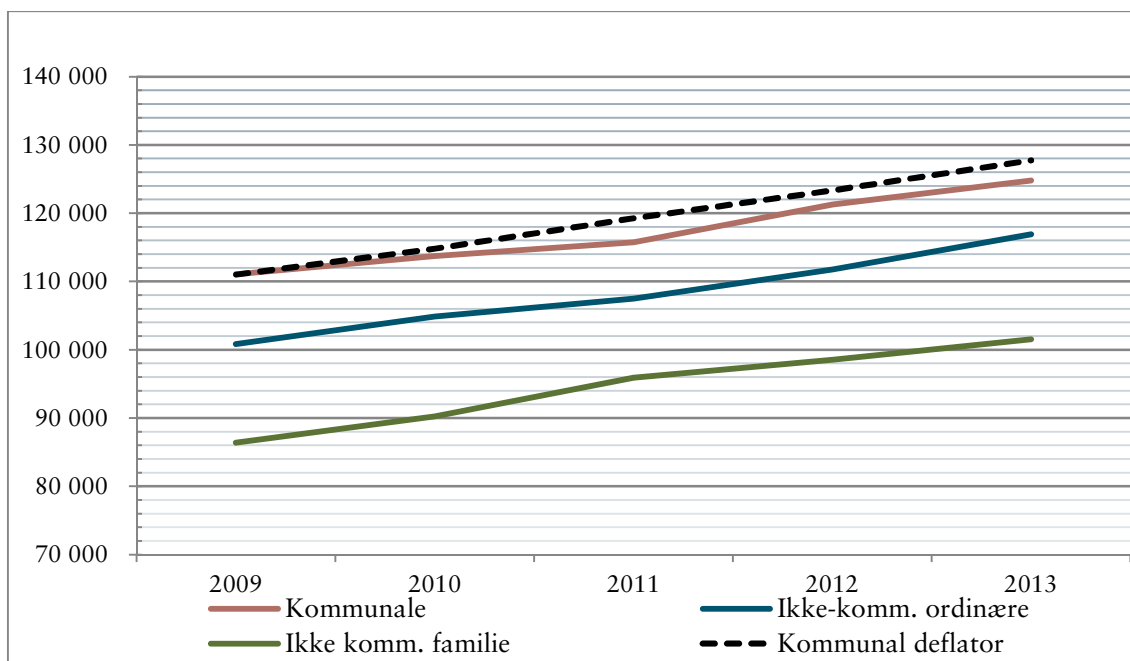
Kommunale barnehager har de høyeste kostnadene pr. heltidsplass for store barn av de tre barnehagetyperne, marginalt høyere enn ikke-kommunale familiebarnehager. For småbarnsplasser har familiebarnehagene klart lavest kostnader. Så lenge kostnadene fordeles etter ulike forholdstall for familiebarnehager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

Når det gjelder ordinære barnehager, er kommunale kostnader en god del høyere enn de ikke-kommunale. Totale kostnader er 14,5 % lavere i ordinære ikke-kommunale barnehager sammenlignet med kommunale barnehager. Det meste av denne kostnadsforskjellen skyldes imidlertid særskilt tilrettelegging. For ordinær drift inkludert kapitalkostnader er kostnadsforskjellen 6,3 % av kommunalt kostnadsnivå.

I Figur 5 viser vi utviklingen over tid i kostnader, ekskl. særskilt tilrettelegging, fordelt på de tre barnehagetyperne. Vi viser kostnader i kr pr. heltidsplass for barn som er 3 år og eldre, og vi bruker forholdstall 1,8 også for familiebarnehagene slik at vi kan sammenligne disse med de ordinære barnehagene.

De kommunale barnehagene er, som vi allerede har vist, klart dyrere enn de ikke-kommunale barnehagene, men forskjellen blir mindre over tid. Samtidig ligger kostnadene til familiebarnehager betraktelig under kostnadene til ordinære barnehager, og familiebarnehagene har også lavere vekst de to siste årene. I 2009 hadde ikke-kommunale ordinære barnehager 9,2 % lavere kostnader enn kommunale, redusert til 6,3 % i 2013. Som omtalt i TF-rapport 322, er den lave kostnadsveksten i kommunale barnehager fra 2010 til 2011 preget av kommunenes høye bruk av premiefond i 2011. Kostnadsutviklingen er ellers relativt jevn.

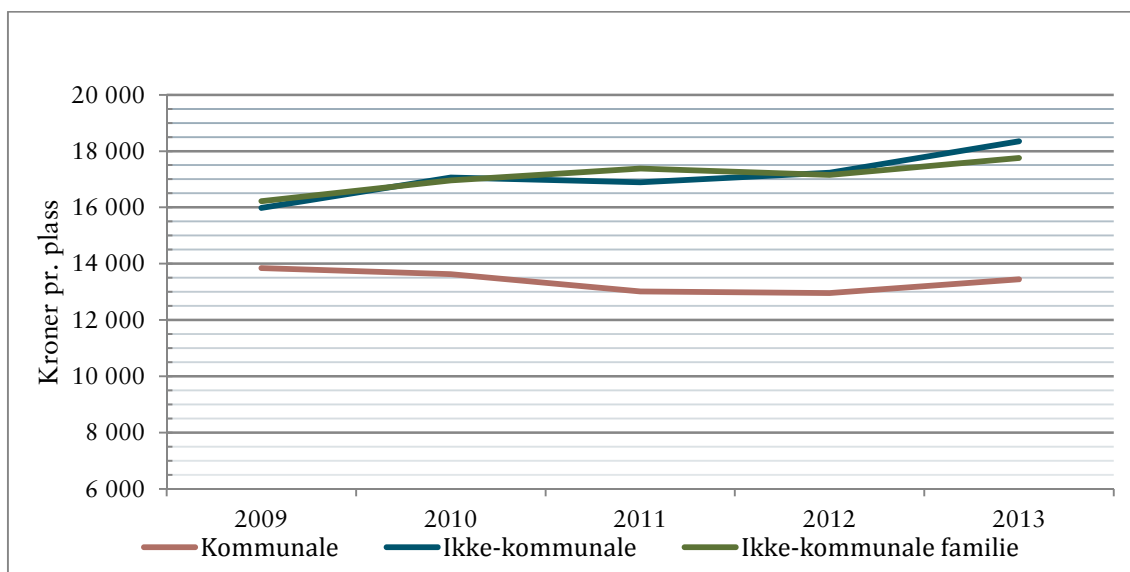
Familiebarnehagenes kostnader i 2013 var 13,2 % lavere enn kostnadene i ordinære ikke-kommunale barnehager. Dette har ikke endret seg særlig siden 2009 da forskjellen var 14,3 %.



Figur 5 Kostnader (ekskl. særskilt tilrettelegging) i kr pr. korrigert oppholdstid, 2009-2013

Figur 6 viser utviklingen i ressurser som barnehagene bruker til drift utenom personalkostnader og kapitalkostnader. Det kan være problematisk å sammenligne kommunale og ikke-kommunale barnehager når det gjelder nivået på slike kostnader. På grunn av forskjeller i organisering, og særlig hvordan ulike tjenester anskaffes, vil det være usikkerhet rundt hvor sammenlignbare

tallene er. Men uansett om nivåforskjellene kan være usikre, må utviklingen over tid antas å være informativ, og vi har tidligere vist en interessant trend. Figuren viser at fra 2009 til 2012 har kommunale barnehager hatt stadig mindre ressurser til kjøp av varer og tjenester. Figuren viser kostnader i nominelle kroner, så reelt var nedgangen enda større. I 2012 hadde ikke-kommunale barnehager 33 % høyere utgifter enn kommunale barnehager til slike formål, mot 15 % i 2009. Tallene for 2013 viser en økning av andre kostnader i kommunale barnehager, men økningen er likevel mindre enn i de ikke-kommunale barnehagene. Forskjellen mellom kommunale og ikke-kommunale øker dermed til 36 %.



Figur 6 «Andre kostnader, pr. plass»: Kostnader til ordinær drift utenom personalkostnad, renter, avskrivninger og husleie, 2009- 2013

4.2 Analyse av kostnadsforskjeller

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

Personalkostnadene utgjør en vesentlig andel av kostnadene i barnehager. I kommunale barnehager utgjør personalkostnadene 84,8 % av totale kostnader, mens tilsvarende tall for ikke-kommunale ordinære barnehager er 76,9 %. Dette er en liten reduksjon fra 2012 for begge barnehagetyperne, da tallene var henholdsvis 85,3 % og 77,1 %, og tallene har vært svært stabile siden 2009. Personalkostnadene består av en mengdedel; bemanning i forhold til antall barn, og en kostnadsdel; personalkostnad pr. årsverk. Antall plasser pr. årsverk og personalkostnader pr. årsverk kan i stor grad forklare kostnadsforskjellene mellom barnehagene. Antall korrigerede oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet sier noe om bemanningstettheten i barnehagen og skal være et mål som er relativt uavhengig av organisering og behov for særskilt tilrettelegging. Årsverk til basisvirksomhet består av styrere, pedagogiske ledere og ordinære assistenter, mens

alle andre årsverk er utelatt. De kommunale barnehagene har færrest oppholdstimer pr. årsverk. Ordinære ikke-kommunale barnehager har marginalt flere oppholdstimer pr. årsverk enn familiebarnehagene. De kommunale barnehagene har med andre ord bedre bemanning, også når vi ser bort fra personal som er knyttet til barn med særlige behov.

Tabell 22 *Faktorer som kan ha betydning for kostnadsvariasjoner mellom barnehagetyperne, tall fra 2013.*

	Kommunale	Ikke-kommunale	
		Ordinære	Familie
<i>Kostnader i kr pr. korrigert oppholdstime</i>			
Ordinær drift ¹²	57,77	54,13	47,01
Særskilt tilrettelegging	5,87	0,43	0,09
Sum kostnader	63,64	54,57	47,10
<i>Personalinnsats</i>			
Korr. oppholdstimer pr. årsverk, (basisvirksomhet ¹³)	11 373	11 938	11 737
Kostnadsforhold - personal			
Personalkostnader i kr pr. årsverk ¹⁴	536 506	457 898	388 022
- av dette pensjonskostnader pr. årsverk ¹⁵	69 082	24 474	6 633
Personalkostnader – del av sum kostnader	84,8 %	76,9 %	75,6 %
<i>Sammensetning av tilbud og barnegruppe</i>			
Andel funksjonshemmede barn	6,1 %	3,4 %	1,1 %
Andel minoritetsspråklige barn	15,9 %	8,6 %	7,3 %
Andel med behov for særskilt språkstimulering	6,4 %	2,4 %	0,8 %
Andel oppholdstimer, barn 0 - 2 år	33,5 %	35,6 %	71,2 %
Andel barn med oppholdstid under 33 t/uke	5,5 %	3,9 %	6,4 %
<i>Barnehagestørrelse – gjennomsnittlig antall oppholdstimer pr. barnehage</i>			
Oppholdstimer små barn	35 773	39 059	11 260
Oppholdstimer store barn	71 095	70 657	4 549
Sum korrigerte oppholdstimer	135 487	140 962	24 817

Personalkostnader pr. årsverk er vesentlig høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager, og personalkostnadene er høyere i ikke-kommunale ordinære barnehager enn i familiebarnehager. Vi har forsøkt å justere for at kommunale personalkostnader på barnehageområdet også vil kunne omfatte årsverk som ikke jobber direkte i barnehagene og derfor ikke er registrert i årsmeldingsskjemaene. Vi har lagt til grunn at de kostnadene som

¹² Inkl. regnskapsført kapital og administrasjonskostnader

¹³ For å komme frem til oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet har vi bare inkludert styrere, pedagogiske ledere og ordinære assistenter. Andre personalressurser som for eksempel to-språklige assistenter er utelatt. Dette samsvarer med Statistisk sentralbyrås definisjon av årsverk til basisvirksomhet. I årene etter 2007 er rapporteringen av styrerassistenter slått sammen med ordinære styrerårsverk.

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

¹⁵ Gjennomsnittet i de ikke-kommunale barnehagene som har registrert kostnader i minst en av postene 5945, 5950 eller 5420. Se også avsnitt 3.1.3.

trekkes ut som myndighetsoppgaver m.m. i Tabell 2, er personalkostnader og trukket disse fra. Vi har også trukket fra lærlingekostnader. Dette reduserer anslaget på kommunale personalkostnader noe, men de er fortsatt vesentlig høyere enn i ikke-kommunale barnehager. Som i tidligere år, ser vi at pensjonskostnader ser ut til å utgjøre en stor del av kostnaden. Her må det påpekes at pensjonsanslagene i kommunale og ikke-kommunale barnehager er usikre og ikke direkte sammenlignbare. En mer inngående studie av pensjoner i barnehagesektoren finnes i PwC (2015).

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

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

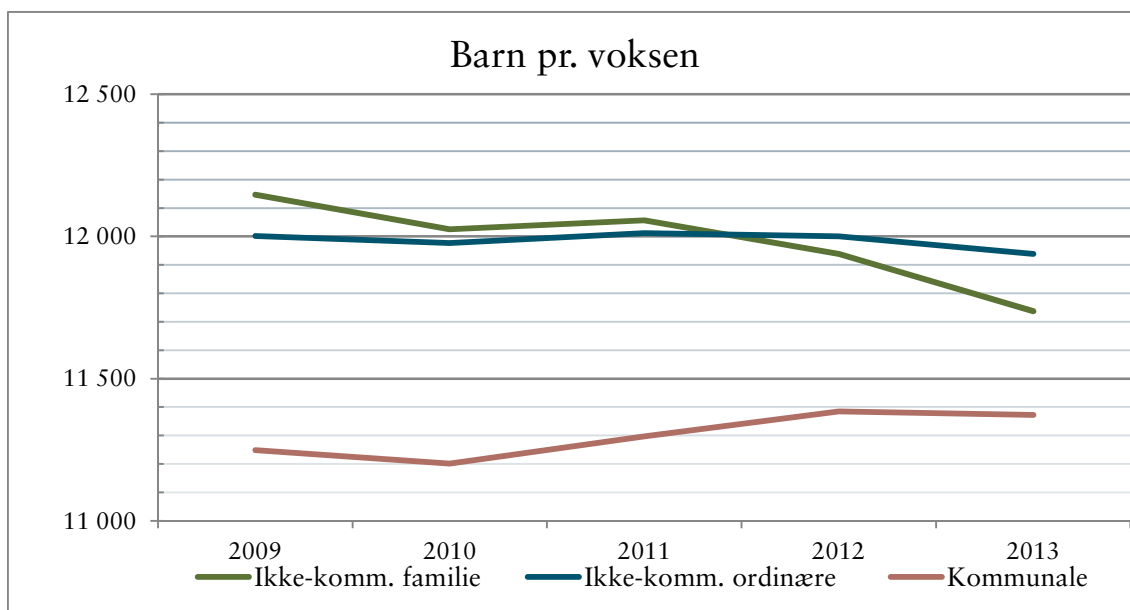
Gjennomsnittlig antall oppholdstimer pr. barnehage er noe høyere for ikke-kommunale barnehager sammenlignet med de kommunale.

4.2.1 Utviklingen i faktorene som påvirker kostnadene

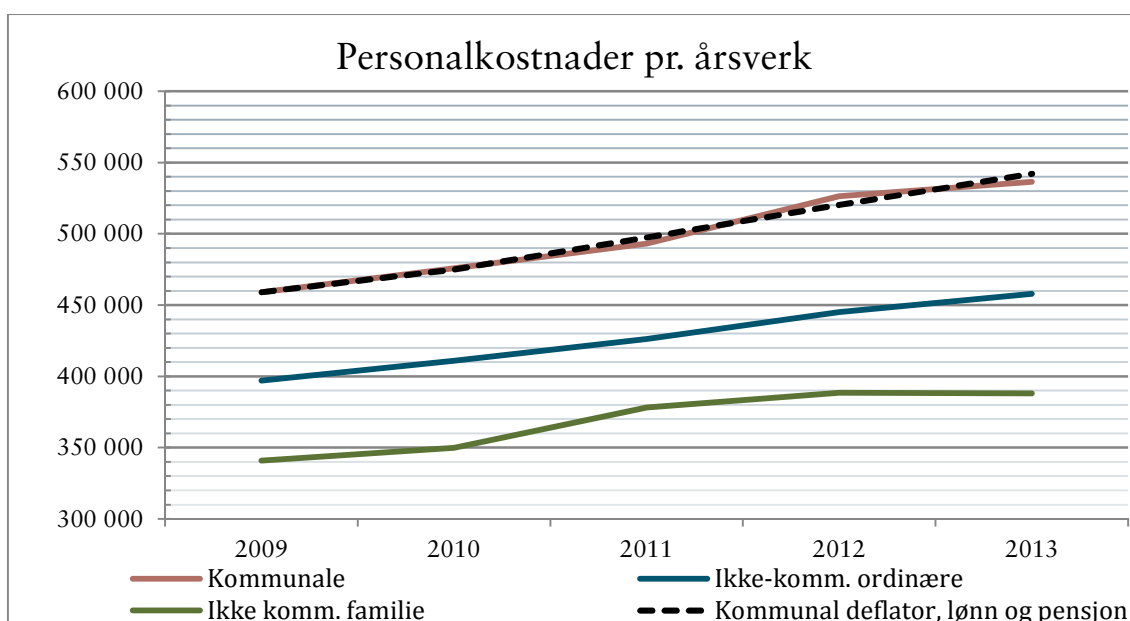
Figur 7 viser utviklingen i korrigerte oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet, fordelt på de ulike barnehagetyperne. Vi ser at antall korrigerte oppholdstimer pr. årsverk for de tre barnehagetyperne beveger seg mot hverandre. Blant de ikke-kommunale barnehagene passerte familiebarnehagene de ordinære barnehagene i 2012 og fortsatte med en betydelig økning i bemanningen også i 2013. Endringer i personalinnsatsen kan både skyldes kvalitetsendringer og effektivitetsforbedringer. Det er naturlig å tolke reduksjon i antall oppholdstimer pr. årsverk som en kvalitetsforbedring. De kommunale barnehagene har klart bedre bemanning enn de ikke-kommunale barnehagene, men har en økning i korrigerte oppholdstimer pr. årsverk i perioden 2010 til 2012.

Den andre delen av personalkostnaden består av personalkostnader pr. årsverk. *Figur 8* viser utviklingen i personalkostnader pr. årsverk. Som nevnt ovenfor, er det en del usikkerhet om presisjonen i dette tallet. Tallene for personalkostnader pr. årsverk må derfor tolkes med forsiktighet. I kommunale barnehager har personalkostnadene økt med 17 % i perioden 2009 til 2013, i familiebarnehagene har personalkostnadene økt med 14 %, mens de ordinære ikke-kommunale barnehagene har hatt en økning i personalkostnadene på 15 % i perioden, alle målt pr. årsverk. Årslønnsveksten i kommunale barnehager fra 2009 til 2013 er tilnærmet lik veksten i kommunal deflator for sysselsetting, lønnsvekst og pensjonskostnader (TBU (2014), Vedlegg 6).

Mens personalinnsatsen i familiebarnehagene har økt fra 2012 til 2013, har personalkostnad pr. årsverk stått stille målt i nominelle kroner. Vekst i personalkostnad pr. plass i familiebarnehagene er derfor kun knyttet til vekst i antall årsverk pr. plass.

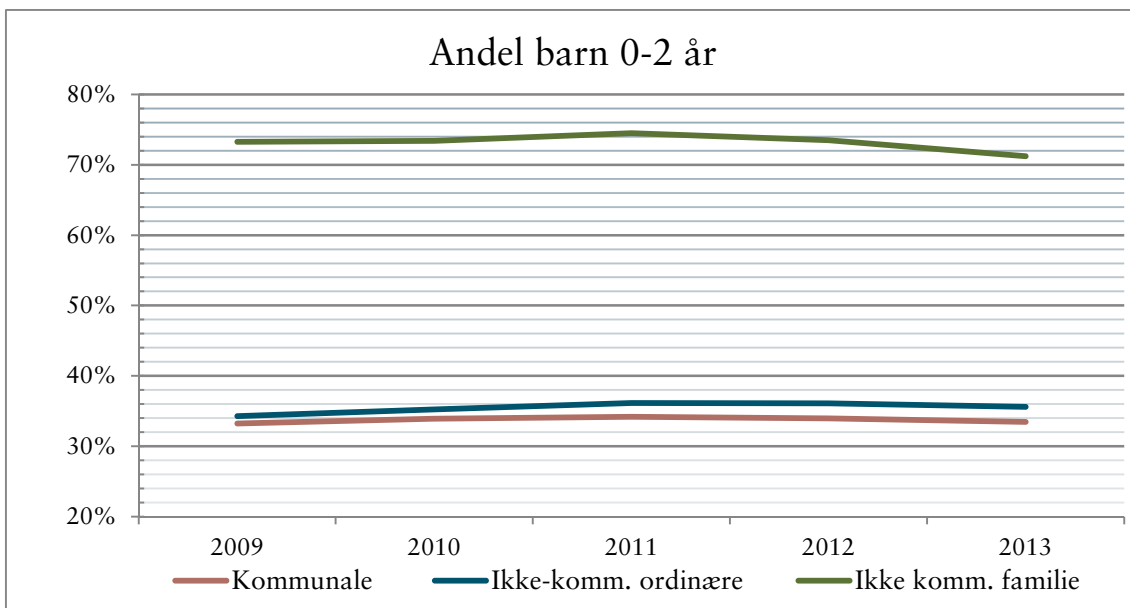


Figur 7 Korrigerede oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet, 2009–2013



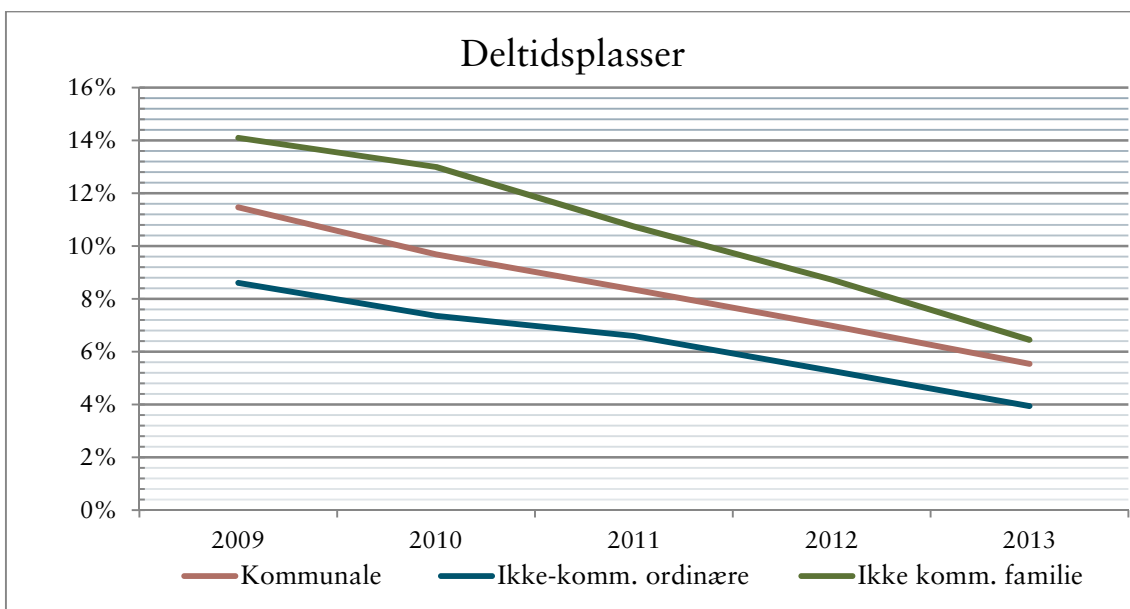
Figur 8 Personalkostnader i kr pr. årsverk, 2009–2013

Sammensetning av tilbud og barnegruppe påvirker kostnadsbildet i barnehagene. Figur 9 viser utviklingen i andelen småbarn i de tre ulike barnehagetyperne. Familiebarnehagene har den klart høyeste andelen barn i alderen 0 til 2 år, 71 % av totale oppholdstimer i 2013, men andelen er svakt nedadgående etter omleggingen av finansieringssystemet i 2011. Den relative forskjellen i tilskudd mellom små og store barn ble da endret betydelig i retning av bedre finansiering for store barn i familiebarnehage. De ikke-kommunale ordinære barnehagene har gjennom perioden fått en noe høyere andel små barn enn de kommunale barnehagene, selv om forskjellene fortsatt er små.

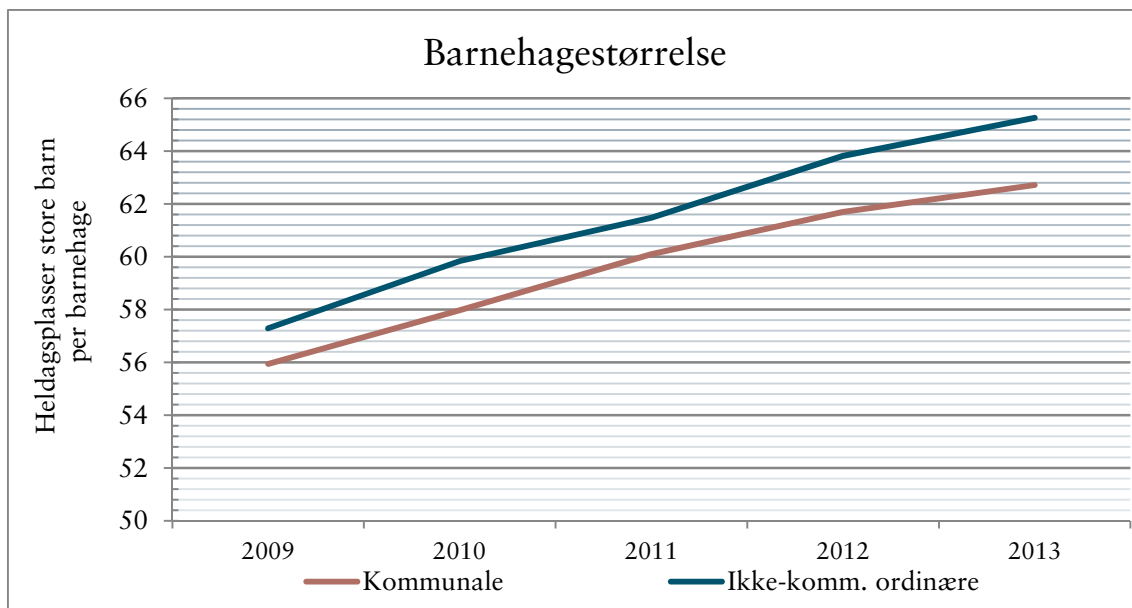


Figur 9 Andel oppholdstimer, barn 0-2 år, 2009-2013

Figur 10 viser at omfanget av deltidsplasser reduseres ganske klart hvert eneste år, og andelen er ca. halvert i løpet av den fireårsperioden vi ser på.



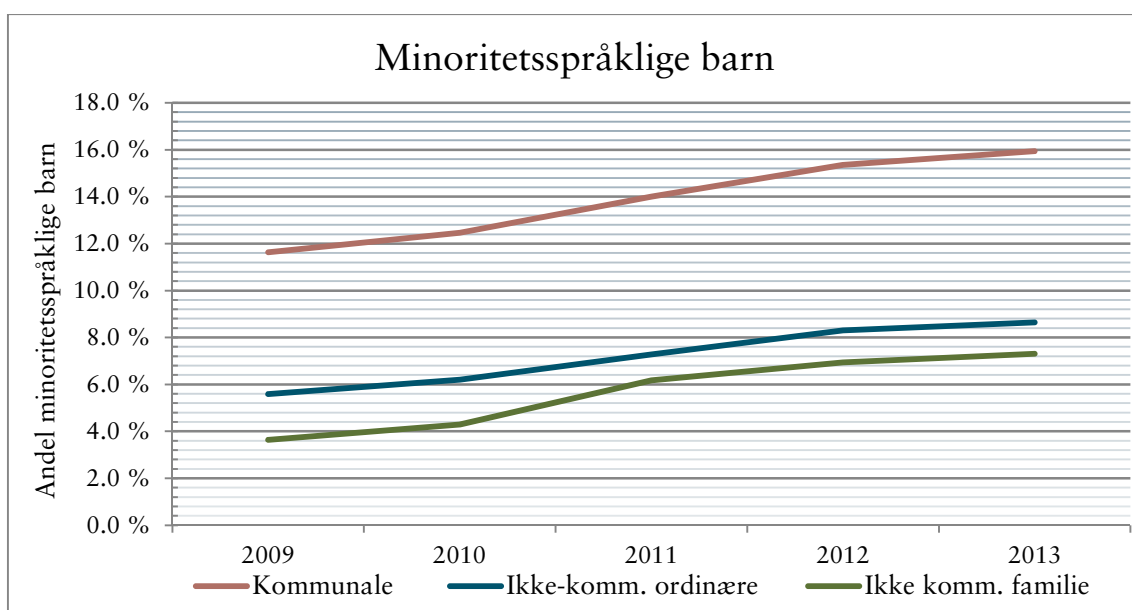
Figur 10 Andel barn med avtalt oppholdstid under 33 t/uke



Figur 11 Heldagsplasser (målt som storbarnsplasser) per barnehage. Årene 2007-2012

Figur 11 viser utviklingen i størrelsen på barnehagene målt som korrigerede oppholdstimer pr. barnehage. Det har vært en ganske jevn økning i barnehagestørrelsen for ordinære barnehager. Barnehagestørrelsen for de ikke-kommunale barnehagene har økt med 14 % i perioden, mens størrelsen på de kommunale har økt med 12 %. Familiebarnehagene er utelatt fra figuren for å gi et tydeligere bilde av utviklingen i de ordinære barnehagene. Familiebarnehagene har ligget stabilt på 11-12 plasser (storbarnsekvivalenter med forholdstall 1,8) gjennom hele perioden og.

Figur 12 viser at andelen minoritetsspråklige barn øker i alle tre barnehagekategoriene.



Figur 12 Andelen minoritetsspråklige barn i barnehage

4.3 Finansiering av barnehagene

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

Tabell 23 viser hvordan de kommunale og ikke-kommunale barnehagene er finansiert i 2013. I de kommunale barnehagene er finansieringen hovedsakelig delt mellom kommunen med 84 % og brukerbetaling på 14 %. I de ikke-kommunale barnehagene er den kommunale andelen av finansieringen noe lavere (79 %), mens brukerbetalingen utgjør nær 16 % av finansieringen. Øvrige offentlige tilskudd er høyere i de ikke-kommunale ordinære barnehagene (4,48 %) enn i de kommunale barnehagene (1,82 %). Ikke-finansiell støtte er også regnet som en finansieringskilde, samtidig som denne støtten er inkludert i kostnadene.

Tabell 23 Finansiering av kommunale og ikke-kommunale barnehager i 2013, % av kostnader.

	Kommunale barnehager	Ordinære, ikke- kommunale barnehager (n=2332)	Ikke-komm. familie- barnehager (n=607)
Oppholdsbetaling/annen fast brukerbetaling	13,94 %	15,82 %	14,86 %
Kommunal driftsfinansiering/ kommunale driftstilskudd	84,25 %	78,84 %	82,15 %
Andre offentlige tilskudd/andre inntekter ¹⁶	1,82 %	4,48 %	1,60 %
Ikke-finansiell støtte fra kommunene til ikke-kommunale barnehager		0,74 %	0,46 %
Ikke-finansiell støtte fra eier eller andre		0,11 %	0,93 %
Sum finansiering = sum kostnader + netto overskudd	100,00 %	100,00 %	100,00 %
Underskudd		1,14 %	0,93 %
Underskudd		n=(721)	n=(88)
Overskudd		4,04 %	5,77 %
Overskudd		n=(1611)	n=(519)

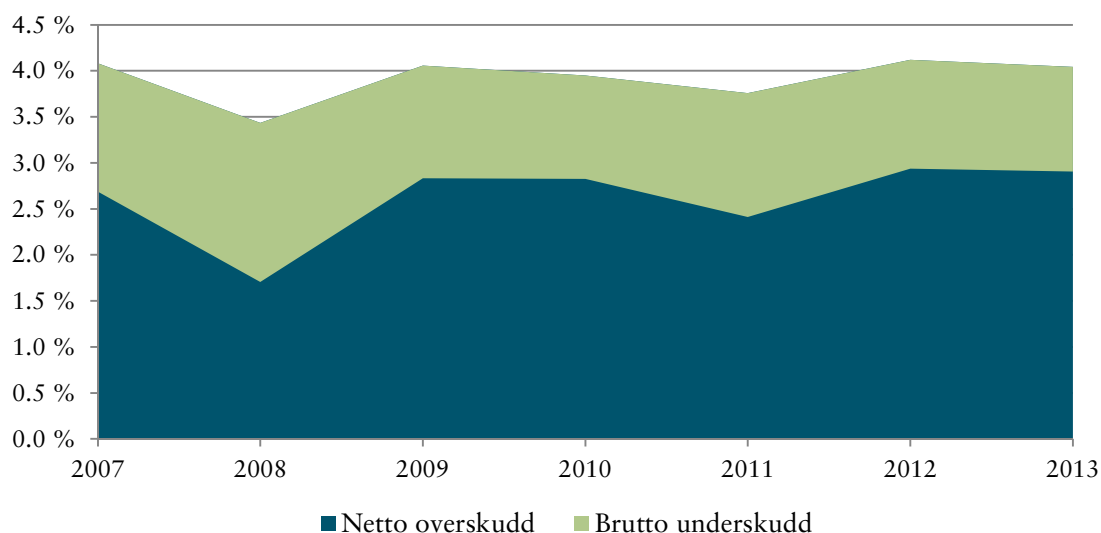
Andelen oppholdsbetaling i kommunale barnehager er redusert fra 14,14 % i 2012 til 13,89 % i 2013. Kommunal finansieringsandel er økt fra 83,67 % til 84,30 %.

¹⁶ Det eksisterer fortsatt statstilskudd til enkelte formål også etter innlemming i rammetilskuddet.

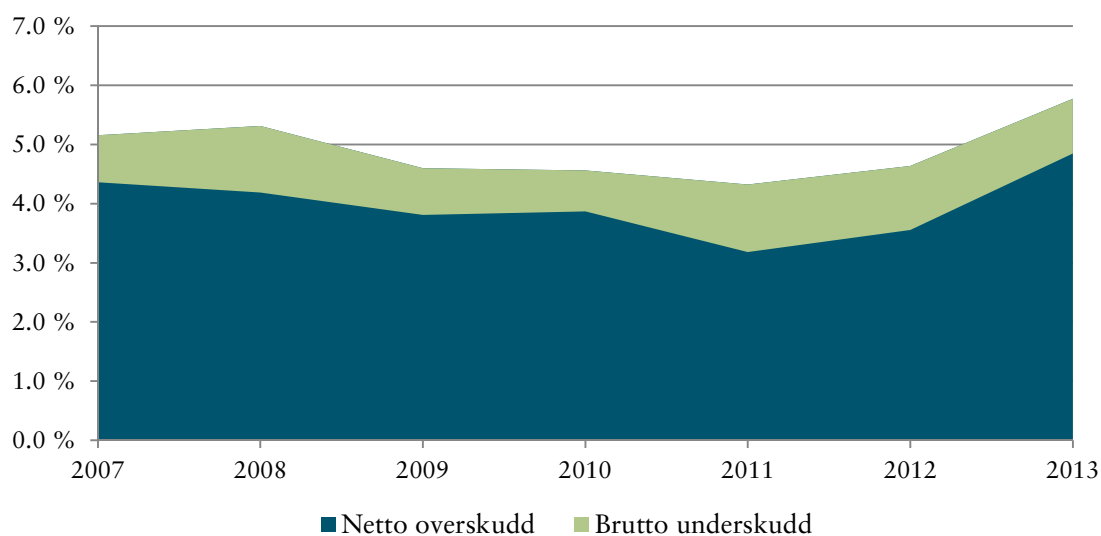
Også for ikke-kommunale barnehager er foreldrebetalingen lavere i 2013 enn i 2012, redusert fra 16,5 % til 15,8 %. Endringene er i tråd med at både kommunale kostnader og minimumstilskuddet for ikke-kommunale barnehager økte samtidig som maksimalpris for foreldrebetaling var nominelt uforandret fra året før.

Sum finansiering er lik sum kostnader pluss netto overskudd. Siden utbytte og annet uttak er inkludert i kostnadene, tilsvarer underskudd/overskudd avsetning/tæring i egenkapital pluss posten *Avsetning til skatt på overskudd*. Sum kostnader er også inkludert særskilt tilrettelegging. 721 av de ikke-kommunale ordinære barnehagene gikk i 2013 med underskudd (31 %). Underskuddet i disse barnehagene utgjør 1,14 % av de samlede kostnadene for ordinære ikke-kommunale barnehager. 1611 av de ikke-kommunale ordinære barnehagene gikk med overskudd eller i null. Samlet sett gikk de ordinære barnehagene med overskudd, tilsvarende 2,90 % av de samlede kostnadene. Av familiebarnehagene gikk 88 barnehager med underskudd (14,5 %). Den samlede gruppen av ikke-kommunale familiebarnehager gikk med overskudd tilsvarende 4,84 % av kostnadene.

Det kan være interessant å se hvordan andelen underskudd og overskudd har utviklet seg over tid. Figur 13 og Figur 14 viser utvikling for henholdsvis ordinære barnehager og familiebarnehager. De fylte arealene viser henholdsvis netto overskudd og brutto underskudd. Summen tilsvarer brutto overskudd, altså overskuddet i de barnehagene som har gått med overskudd. Alt er målt på venstre akse som andel av den totale finansieringen i sektoren. I ordinære barnehager var det en svak nedgang i både brutto og netto overskudd. I familiebarnehagen økte overskuddene fra 2012 til 2013 og nådde det høyeste nivået i den målte perioden 2007-2013.



Figur 13 Utvikling i overskudd og underskudd i ikke-kommunale ordinære barnehager



Figur 14 Utvikling i overskudd og underskudd i ikke-kommunale familiebarnehager

4.4 Nasjonale kostnader og finansiering

Nasjonale kostnader til barnehager er summen av kostnadene til samtlige kommunale og ikke-kommunale barnehager. I kapittel 2 beregnet vi kostnadene pr. heltidsplass i kommunale barnehager og i kapittel 3 kostnadene til ikke-kommunale barnehager. Noen barnehager var utelatt fra disse beregningene på grunn av manglende kostnadstall eller lignende. For å anslå sum kostnader på nasjonalt nivå, bruker vi enhetskostnadene fra de foregående kapitlene og ganger opp med det totale antall barnehageplasser i landet. Antall heltidsplasser er, som ellers i rapporten, beregnet som gjennomsnitt av årsmelding fra desember 2012 og desember 2013.¹⁷

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

Tabell 24 og Tabell 25 viser kostnadene for 2013 i henholdsvis kommunale og ikke-kommunale barnehager. Sum kostnader over alle kategorier er ca. 45,6 milliarder kroner. Totalt er det en økning på 4,6 % fra året før.

¹⁷ Dette er en endring fra tidligere års rapporter, hvor kun siste årsmelding er brukt i dette ene avsnittet. Vi har kommet til at det vil være en fordel å harmonisere beregningsmetoden i dette avsnittet med metodene som er brukt i resten av rapporten. En annen endring fra tidligere er at vi også i denne delen av rapporten skiller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager, til forskjell fra å skille mellom offentlige og private barnehager.

Tabell 24 Totale kostnader 2013 i kommunale barnehager.

	Kommunale barnehager		Sum kommunale barnehager
	Små barn	Store barn	
Heltidsplasser 2013	48 519	96 386	144 905
Totale kostnader i kr pr. plass	247 449	137 471	
Totale kostnader (1000 kr)	12 005 972	13 250 317	25 256 288

Tabell 25 Totale kostnader 2013 i ikke-kommunale barnehager.

	Ikke-kommunale ordinære barnehager		Ikke-kommunale familiebarnehager		Sum ikke-kommunale barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	
Heltidsplasser 2013	46 048	82 393	3 980	1 542	133 965
Totale kostnader i kr pr. plass	212 152	117 862	169 463	135 570	
Totale kostnader (1000 kr)	9 769 258	9 711 040	674 517	209 116	20 363 931

Tabell 26 viser finansieringen av barnehagene estimert på samlet nasjonalt nivå. Tallene tar utgangspunkt i de samme tallene som Tabell 23, men er justert opp til å representere den totale populasjonen av barnehageplasser i landet.

Tabell 26 Finansiering - estimerte beløp på nasjonalt nivå

	Kommunale barnehager	Ikke-kommunale ordinære barnehager	Ikke-kommunale familie-barnehager
Oppholdsbetaling/annen fast brukerbetaling	3 519 863	3 174 282	138 028
Kommunal driftsfinansiering/kommunale driftstilskudd	21 277 966	15 818 314	762 910
Andre offentlige tilskudd/andre inntekter	458 460	898 931	14 831
Ikke-finansiell støtte fra kommunene til ikke-kommunale barnehager		149 397	4 237
Ikke-finansiell støtte fra eier eller andre		22 030	8 626
<i>Sum finansiering = sum kostnader + netto overskudd</i>	25 256 288	20 062 954	928 633
Underskudd		-228 239	-8 616
Overskudd		810 895	53 616

Tabell 27 og Tabell 28 viser utviklingen i antall plasser og totale kostnader i perioden 2009 til 2013 for de samme barnehagekategoriene. Fra 2012 til 2013 har antall plasser i ordinære kommunale og private barnehager økt, men økningen er størst for barn over tre år. Antall plasser med barn under 3 år er redusert i kommunale barnehager. Regner vi også med familiebarnehagene, så finner vi faktisk at antall heltidsplasser for barn under tre år er redusert i sektoren totalt sett. Det er 233 færre heltidsplasser for barn under tre år og 4379 flere heltidsplasser for barn som er tre år og eldre. Reduksjonen i antall ikke-kommunale familiebarnehager fortsetter.

Utviklingen i totale kostnader er sammensatt av utviklingen i antall plasser og tilhørende kostnad pr. plass. Fra 2012 til 2013 øker totale kostnader i kommunale barnehager med 3,9 % og i ikke-kommunale barnehager med 5,6 %. I den samlede veksten for ikke-kommunale barnehager ligger det en reduksjon i kostnadene til familiebarnehagene.

Tabell 27 Utvikling i plasser og kostnader, kommunale barnehager

	Kommunale barnehager		Sum kommunale barnehager
	Små barn	Store barn	
Heltidsplasser			
2009	43 963	88 279	132 242
2010	46 554	90 626	137 180
2011	47 971	92 345	140 316
2012	48 645	94 470	143 114
2013	48 519	96 386	144 905
Endring i heltidsplasser i prosent			
2009-2010	5,9 %	2,7 %	3,7 %
2010-2011	3,0 %	1,9 %	2,3 %
2011-2012	1,4 %	2,3 %	2,0 %
2012-2013	-0,3 %	2,0 %	1,3 %
Sum nominelle kostnader			
2009	9 662 001	10 778 671	20 440 672
2010	10 454 132	11 305 926	21 760 058
2011	10 965 696	11 727 158	22 692 854
2012	11 698 133	12 621 237	24 319 370
2013	12 005 972	13 250 317	25 256 288
Endring nominelle kostnader			
2009-2010	8,2 %	4,9 %	6,5 %
2010-2011	4,9 %	3,7 %	4,3 %
2011-2012	6,7 %	7,6 %	7,2 %
2012-2013	2,6 %	5,0 %	3,9 %

Tabell 28 Utvikling i plasser og kostnader, ikke-kommunale barnehager

	Ikke-kommunale ordinære barnehager		Ikke-kommunale familiebarnehager		Sum ikke-kommunale barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	
Heltidsplasser					
2009	38 842	72 739	5 510	1 928	119 019
2010	41 720	74 911	5 106	1 729	123 466
2011	44 562	77 203	4 775	1 600	128 140
2012	45 721	79 882	4 415	1 591	131 609
2013	46 048	82 393	3 980	1 542	133 965
Endring i heltidsplasser i prosent					
2009-2010	7,4 %	3,0 %	-7,3 %	-10,3 %	3,7 %
2010-2011	6,8 %	3,1 %	-6,5 %	-7,5 %	3,8 %
2011-2012	2,6 %	3,5 %	-7,5 %	-0,6 %	2,7 %
2012-2013	0,7 %	3,1 %	-9,8 %	-3,1 %	1,8 %
Sum nominelle kostnader					
2009	7 132 810	7 420 874	798 903	223 623	15 576 210
2010	7 962 299	7 942 779	773 856	209 707	16 888 640
2011	8 737 697	8 409 895	772 093	207 035	18 126 720
2012	9 311 153	9 037 851	731 656	210 934	19 291 594
2013	9 769 258	9 711 040	674 517	209 116	20 363 931
Endring nominelle kostnader					
2009-2010	11,6 %	7,0 %	-3,1 %	-6,2 %	8,4 %
2010-2011	9,7 %	5,9 %	-0,2 %	-1,3 %	7,3 %
2011-2012	6,6 %	7,5 %	-5,2 %	1,9 %	6,4 %
2012-2013	4,9 %	7,4 %	-7,8 %	-0,9 %	5,6 %

4.5 Oppsummering

Totale kostnader til barnehager i 2013 beløper seg til drøye 45,6 mrd. kr, fordelt på 25,3 mrd. til offentlige barnehager og 20,4 mrd. til private barnehager. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene 84,3 % av utgiftene, mens andelen kommunal finansiering er 78,8 % i de ikke-kommunale barnehagene. De ikke-kommunale barnehagene går i overskudd samlet sett. 31 % av ordinære barnehager og 14 % av familiebarnehagene går med underskudd i 2013.

De kommunale barnehagene har et kostnadsnivå som ligger godt over de ikke-kommunale barnehagene, ca. kr 19 600 pr. storbarnsplass, hvorav ca. kr 11 750 skyldes at kommunale barnehager har større omfang av særskilt tilrettelegging. Forskjellen i kostnader til ordinær drift er mindre enn i 2012, både i kroner og prosent. Fra 2009 til 2013 har kostnadsveksten i de kommunale barnehagene totalt sett vært litt lavere enn den generelle kostnadsutviklingen i kommunene målt ved kommunal deflator. Ordinære ikke-kommunale barnehager har hatt en

forholdsvis jevn kostnadsvekst. Familiebarnehagene har hatt en moderat kostnadsvekst fra 2011 til 2013 etter ganske sterk vekst i de foregående årene.

Forskjellen i kostnadsnivå mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager skyldes i hovedsak personalkostnader. Bemanningstetthet og personalkostnader pr. årsverk kan i stor grad forklare kostnadsforskjellene mellom barnehagene. De kommunale barnehagene har færrest oppholdstimer pr. årsverk, det vil si høyere bemanningstetthet, enn de ikke-kommunale barnehagene. Dette gjelder også når vi ser bort fra personal knyttet til barn med særlige behov. Når det gjelder korrigerte oppholdstimer pr. årsverk, så beveger kommunale og ikke-kommunale barnehager seg mot hverandre, men utviklingen går sakte. Trenden i kommunale barnehager mot økt antall oppholdstimer pr. årsverk snudde så vidt i 2013. Ikke-kommunale familiebarnehager viser en klar utvikling i retning færre barn pr. ansatt.

Personalkostnadene pr. årsverk er vesentlig høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager. En stor del av denne forskjellen skyldes pensjonskostnader. Ser vi bort fra pensjonskostnader, er likevel personalkostnadene pr. årsverk nær 8 % høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale ordinære barnehager i 2013. Forskjellen i personalkostnader pr. årsverk målt i prosent har vært relativt stabil over tid. Det må understrekes at personalkostnader pr. årsverk er en usikker størrelse ettersom kostnadene og årsverkene stammer fra to ulike statistikkilder. Det er også betydelige utfordringer knyttet til å sammenligne pensjonskostnader i kommunale og private barnehager, noe som er nærmere utredet i PwC (2015).

En trend de siste årene har vært en jevn reduksjon i kostnader pr. plass til utgiftsposter utenom personal og kapital i kommunale barnehager. Fra at denne kostnadsgruppen utgjorde ca. 15 % mer pr. plass i ikke-kommunale barnehager sammenlignet med kommunale i 2009, har forskjellen økt til ca. 36 % i 2013.

Utviklingen i barnehagestrukturen er som tidligere at det går mot større enheter, færre familiebarnehager og færre statlige og fylkeskommunale barnehager. En trend som ble brutt i 2013, var økningen i antall småbarnsplasser. Når tallene for alle barnehagene summeres, er det færre barn under 3 år i barnehage i 2013 enn i 2012.¹⁸

¹⁸ Dette er her målt som antall heltidsplasser, men gjelder også om man teller antall barn.

5. Tema: Kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager

Variasjon i tilskuddsnivå og manglende forutsigbarhet har vært et gjennomgående tema i barnehagesektoren gjennom hele perioden med økonomisk likeverdig behandling. Likevel er det i liten grad studert hvor stor variasjonen er og om variasjonen kan knyttes til noen forklaringsfaktorer. Vi analyserer offentlig tilskudd til drift som inntektsføres i ikke-kommunale barnehagers regnskaper. Vi studerer perioden 2008 til 2013.

5.1 Ordinære barnehager

Tilskuddet til ikke-kommunale barnehager beregnes av den enkelte kommune på bakgrunn av egne kostnadstall. Vi har tilgang på kommunale kostnadstall gjennom KOSTRA, og vi kan beregne tilskuddssatser for enkeltkommuner gjennom den metoden vi bruker i kapittel 2. En slik beregning vil i praksis avvike fra det tilskuddet kommunen faktisk yter ettersom vi ikke kjenner alle detaljene som kommunene legger til grunn i sine beregninger.

En annen kilde til informasjon om tilskuddet er de ikke-kommunale barnehagenes regnskaper. Her finnes egne poster for inntektsføring av offentlige tilskudd. Disse dataene vil i større grad reflektere hva barnehagene mottar av tilskudd. Det kan likevel forekomme feilføringer. I tillegg vet vi at klagesaker og etterjusteringer av tilskudd kan medføre at tilskuddet er regnskapsført i et annet år enn det driftsåret tilskuddet er ment å dekke. Regnskapsført tilskudd i det enkelte årsregnskap kan dermed være et upresist mål på den generelle finansieringen av barnehagen, men gir samtidig et godt bilde av eventuell mangel på forutsigbarhet. For å dekke begge dimensjoner, inkluderer vi flere årsganger med regnskaper i våre analyser.

5.1.1 Variasjon mellom barnehager

Grunnlaget for analysene er de inntektsførte tilskuddene i ikke-kommunale barnehagers regnskaper. Utvalget tilsvarende det som gjøres i kostnadsanalysene i kapittel 3. Tilskuddet vi studerer er offentlig tilskudd til ordinær drift, dvs. ordinært statstilskudd og kommunalt driftstilskudd i årene 2008-2010 og kommunalt driftstilskudd i årene 2011-2013.

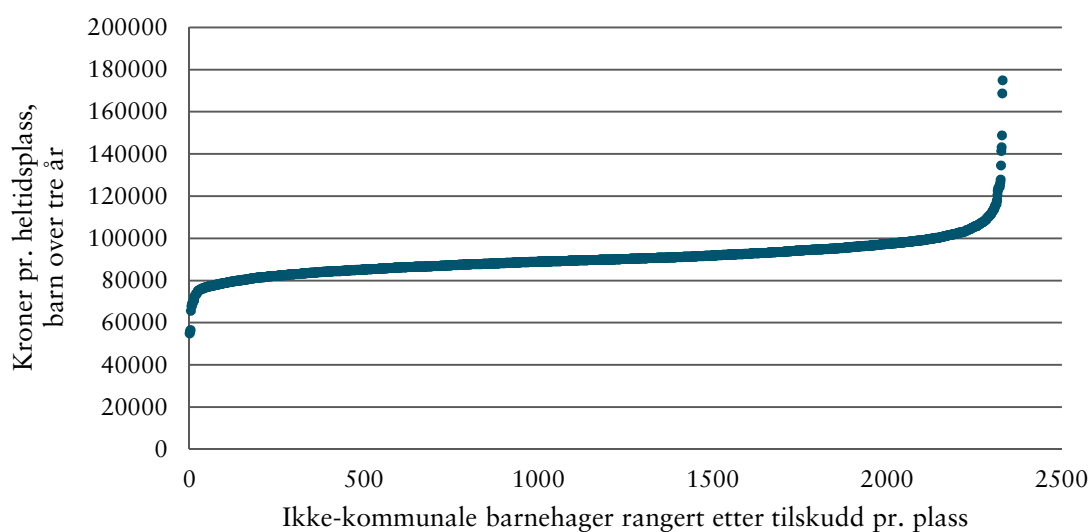
For å komme frem til tilskudd pr. plass, må tilskuddene fordeles på plasser for barn over og under tre år. Vi tar utgangspunkt i regelverket for tilskuddsberegning det gjeldende regnskapsåret med forholdstall for kostnader og maksimalsats for foreldrebetaling.¹⁹ Maksimalsatsen for

¹⁹ I praksis legger vi sammen, for hver barnehage, inntektsført offentlig tilskudd og beregnet foreldrebetaling basert på maksimalpris. Summen fordeles på små og store barn med forholdstallet 1,8. I neste trinn trekkes beregnet foreldrebetaling fra igjen. I årene før 2011 brukes forholdstallet 2,0.

foreldrebetaling har vært uforandret gjennom hele den perioden vi ser på, forholdstallet ble endret fra 2 til 1,8 i 2011.

Som i de foregående kapitlene, er antall plasser konstruert som et veid snitt av alders- og heltidsjusterte plasser ifølge barnehagens årsmelding for to år. Det kan naturligvis være noe avvik mellom det antall plasser som kommunen har gitt tilskudd til og det antall plasser vi legger til grunn. I all hovedsak burde det likevel være godt samsvar.

Figur 15 viser variasjonen i tilskudd pr. plass i 2013. Laveste tilskudd er i underkant av kr 55 000 pr. heltidsplass for barn over tre år. Høyeste beløp er ca. kr 175 000, altså mer enn tre ganger så mye. De aller fleste barnehagene ligger likevel mellom kr 80 000 og kr 100 000 pr. plass.



Figur 15 Offentlig driftstilskudd pr. plass i ikke-kommunale barnehager, 2013. Barnehager rangert fra venstre til høyre etter tilskudd pr. plass.

Tabell 29 og Tabell 30 viser utviklingen i tilskudd pr. plass over tid, henholdsvis for barn over og under 3 år. Vi presenterer tall for både store og små barn siden forholdet mellom de to kategoriene endret seg fra 2010 til 2011. Gjennomsnittlig tilskudd for barn over 3 år har økt fra kr 64 273 pr. plass i 2008 til kr 90 483 pr. plass i 2013, en økning på nær 41 %. For de under 3 år, har tilskuddet økt med 19 %. Forskjellen i vekst skyldes omleggingen av tilskuddsmodellen mellom 2010 og 2011. Tabell 30 viser at tilskuddene til barn under tre år ble redusert fra 2010 til 2011.

Tabellene viser også variasjonen i tilskudd det enkelte år. Mønsteret er ganske likt for tilskudd til småbarnsplasser og storbarnsplasser, så vi begrenser vår omtale til tallene i Tabell 29.

Medianbarnehagen er barnehagen som ligger i midten av materialet når barnehagene rangeres etter tilskudd. Det vil si at halvparten av barnehagene har høyere tilskudd og halvparten har lavere tilskudd. I 2013 mottok medianbarnehagen kr 89 831 pr. plass i ordinært driftstilskudd. Kolonnen angitt med 25. prosentil viser på samme måte tilskuddsnivået for barnehagen som har 25 % av barnehagene under seg på rangeringen. I 2013 ser vi at halvparten av barnehagene (de

som ligger mellom 25. prosentil og 75. prosentil) hadde tilskudd i intervallet 96 % til 105 % av medianbarnehagen fikk.²⁰

En trend som kan leses ut av Tabell 29, er at tilskuddsvariasjonen har blitt mindre over tid. Dette kan tydeligst leses ut av standardavviket, som faller fra en topp på 16 % av medianverdien i 2010 til 9 % i 2013. Redusert variasjon vil delvis være et resultat av at minimumstilskuddet har blitt justert opp, men det ser først og fremst ut til at overgangen til ny forskrift i 2011 bidro til at variasjonen ble mindre.

Tabell 29 Tilskudd pr. heltidsplass for barn 3 år og eldre, gjennomsnitt og variasjon 2008-2013

År	N	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	Minimum	25.	75.	Maksimum
						prosentil	prosentil	
					% av median			
2008	2006	64 273	62 817	15 %	61 %	94 %	109 %	382 %
2009	2130	69 875	68 641	14 %	65 %	94 %	108 %	447 %
2010	2201	73 595	72 347	16 %	67 %	94 %	108 %	471 %
2011	2263	81 101	80 095	11 %	60 %	95 %	106 %	245 %
2012	2306	85 965	84 846	10 %	50 %	95 %	106 %	264 %
2013	2331	90 483	89 831	9 %	61 %	96 %	105 %	195 %
08-13	1412	461 633	457 216	8 %	80 %	97 %	105 %	255 %

Tabell 30 Tilskudd pr. heltidsplass for barn under 3 år, gjennomsnitt og variasjon 2008-2013

År	N	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	Min	25.	75.	Maks
						prosentil	prosentil	
					% av median			
2008	2006	154 175	151 263	13 %	67 %	95 %	107 %	334 %
2009	2130	165 380	162 912	12 %	70 %	95 %	107 %	393 %
2010	2201	172 819	170 323	13 %	72 %	95 %	106 %	415 %
2011	2263	166 487	164 675	9 %	65 %	96 %	106 %	227 %
2012	2306	175 240	173 226	9 %	56 %	96 %	105 %	245 %
2013	2331	183 373	182 199	8 %	65 %	96 %	104 %	184 %
08-13	1412	1 010 549	1 002 998	7 %	82 %	97 %	104 %	241 %

Nederste rad i tabellene viser statistikk for sum tilskudd i årene 2008 til 2013 for de 1412 barnehagene som er registrert i alle seks år.²¹ Dersom barnehager som mottok høyt tilskudd det ene året får tilsvarende lavere tilskudd et annet år, vil variasjonen for summert tilskudd være mindre enn variasjonen for enkeltår. Sum tilskudd over seks år er i gjennomsnitt i overkant av kr 460 000 pr. plass, medianen er litt lavere. Halvparten av barnehagene ligger innenfor 97 % og 105 % av medianen, det vil si at de har mottatt mellom 442 600 og 478 500 pr. plass. For de

²⁰ Målt i kroner er intervallet 86 000 – 94 200.

²¹ Dette kan naturligvis bety at vi utelater en del barnehager med særlig lave tilskudd dersom dette har vært årsak til nedleggelser.

fleste barnehagene er det dermed snakk om forholdsvis liten variasjon. Barnehagen som har mottatt minst tilskudd i denne seksårsperioden, har mottatt ca. kr 367 000 pr. plass. Maksimalobservasjonen tilsvarer nær 1,2 millioner. Når det gjelder ekstremobservasjonene, må vi ta forbehold om at det kan være snakk om feilrapportering.

5.1.2 Variasjon over tid for den enkelte barnehage.

Forutsigbarhet handler først og fremst om tilskuddet for den enkelte barnehage. Kan barnehagen forvente samme tilskudd som i fjor pluss en liten økning for å dekke kostnadsvekst, eller må barnehagen forholde seg til stadig varierende tilskuddsnivåer?

For å undersøke forutsigbarheten har vi laget et mål som viser variasjonen over tid i tilskudd pr. plass som den enkelte barnehage mottar. En barnehage som har stor økning eller stor reduksjon i tilskudd fra år til år i perioden 2008 til 2013 vil få en høye verdi på dette målet. Vi kan dermed identifisere barnehager med svært høy variasjon i tilskudd. Vi kjenner ikke bakgrunnen for denne variasjonen i hvert enkelt tilfelle, men generelt vil høy variasjon også bety lav forutsigbarhet i finansieringen.

$$V_t = |(TILSK_t/TILSK_{t-1}) - \overline{(TILSK_t/TILSK_{t-1})}|$$

V_t angir variasjonsmålet for år t . $TILSK_t$ er barnehagens tilskudd i år t , og dette deles på tilskuddet året før ($t-1$) for å måle endringen. Endringen i barnehagens tilskudd måles så mot gjennomsnittlig tilskuddsendring $\overline{(TILSK_t / TILSK_{t-1})}$. Det hele måles som absoluttverdi, dvs. at både positivt og negativt avvik fra gjennomsnittet regnes som økt variasjon.

Tabell 31 viser utviklingen og variasjonen i V_t . Vi holder oss til tilskudd for barn som er tre år og eldre. En verdi på 0,044 som vi finner for medianbarnehagen i 2013, betyr at medianbarnehagens tilskuddsendring fra 2012 til 2013 avviker med 4,4 prosentpoeng fra den gjennomsnittlige tilskuddsveksten fra 2012 til 2013 (som var 5,3 %). Medianbarnehagens tilskuddsvekst fra 2012 til 2013 er dermed på 9,7 % eller 0,9 %. Det betyr videre at halvparten av barnehagene har en tilskuddsvekst pr. plass fra 2012 til 2013 som er høyere enn 9,7 % eller lavere enn 0,9 %.

Omleggingen fra 2010 til 2011 påvirker variasjonsmålet ganske mye. Det er likevel relevant å inkludere dette som et bidrag til uforutsigbarhet på linje med andre tilskuddsendringer. 2013 er for øvrig året med lavest avvik, og dermed høyest grad av forutsigbarhet.

Tabell 31 Relativ endring (absoluttverdi) i tilskudd pr. barn sammenlignet med året før, 1412 ordinære barnehager i alle årganger, tilskudd til barn over tre år

	Gjennomsnitt tilskuddsvekst	Gjennomsnitt Vt	Median Vt	Minimum Vt	Maksimum Vt
2009	0.090	0.079	0.060	0.000	0.651
2010	0.047	0.066	0.053	0.000	0.483
2011	0.106	0.101	0.083	0.000	0.840
2012	0.060	0.069	0.050	0.000	0.826
2013	0.053	0.061	0.044	0.000	1.002

For å illustrere nærmere variasjonen i tilskudd, har vi plukket ut noen eksempelbarnehager i Tabell 32. Tabellen viser tilskudd pr. plass for hvert av årene 2008 til 2013, samt sum over alle

årene. Barnehagene er plukket ut etter det samlede avviket fra årlig vekst i perioden og representerer henholdsvis barnehagen med minst avvik, 10. prosentil, median, 90. prosentil og barnehagen med størst samlet avvik. I øverste rad ligger årlig gjennomsnittlig tilskudd for alle barnehagene. Verdien på V_t vises i parentes.

Barnehagen med lavest variasjon har en jevn tilskuddsvekst, men følger også tilskuddshoppet for storbarnsplasser i 2011. Vi ser at barnehagen med størst avvik har et særlig lavt tilskudd i 2012. Dette medfører at det blir et stort avvik fra ordinær vekst både i 2012 og 2013. Bakgrunnen for tallet i 2012 er ukjent. Det er tilfeldig at alle de utvalgte eksemplene har samlet tilskudd som er lavere enn landsgjennomsnittet.

Tabell 32 Illustrasjon av tilskuddsvariasjon over tid, eksempelbarnehager

	Tilskudd pr. plass (Avvik fra gjennomsnittlig tilskuddsvekst i parentes, (V_t))						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	08-13
Gjennomsnitt landet	64273	69875	73595	81101	85965	90483	465 292
Barnehage med minst avvik 08-13	61 613	66489 (0.008)	70820 (0.012)	78725 (0.01)	83201 (0.003)	87287 (0.003)	448 135
10. prosentil	59 855	64498 (0.01)	68773 (0.013)	81615 (0.085)	83031 (0.043)	87705 (0.004)	445 477
Median	62 361	73286 (0.088)	55704 (0.082)	63168 (0.081)	74244 (0.073)	96486 (0.24)	461 637
90. prosentil	55 441	55704 (0.082)	74168 (0.121)	74244 (0.073)	96486 (0.24)	89541 (0.125)	434 584
Barnehage med størst avvik 08-13	76 780	74168 (0.121)	66261 (0.16)	78926 (0.089)	42090 (0.527)	86307 (0.998)	424 532

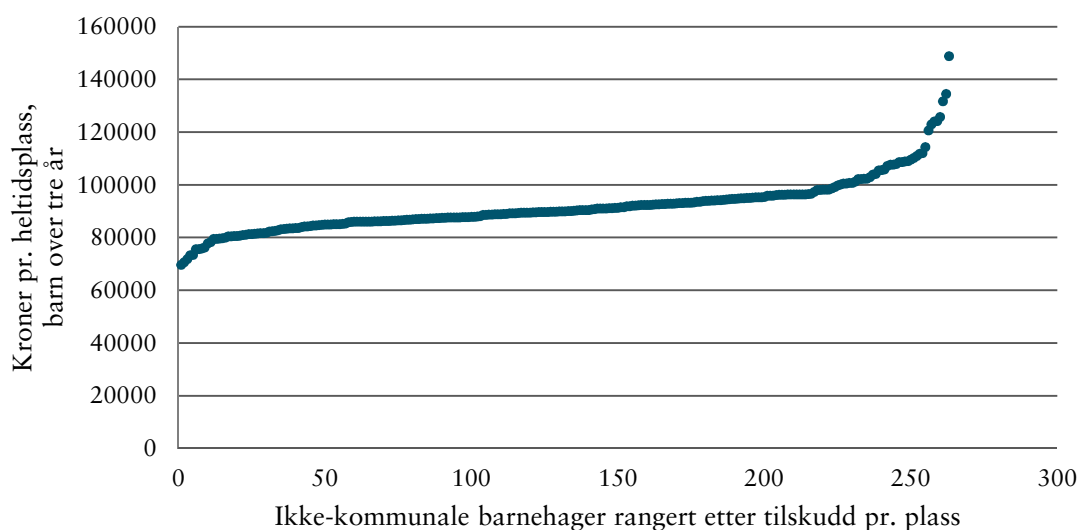
Tabell 33 viser at en ganske stor andel av barnehagene opplever reduksjon i tilskudd, både regnet pr. plass og i det totale kronebeløpet. Prosentandelen varierer noe gjennom perioden, men er ikke redusert over tid. I 2011 er andelen som fikk reduksjon i tilskudd pr. plass lavere, men hele 29 % av barnehagene fikk reduksjon i det totale tilskuddsbeløpet fra 2010 til 2011. Dette er nok en følge av omleggingen av tilskuddsmodellen. I 2013 mottok 1 av 4 barnehager mindre tilskudd enn året før.

Tabell 33 Andel barnehager som mottar lavere tilskudd enn året før, pr. plass og totalt

	Tilskudd pr. plass	Tilskudd i kroner
2009	16 %	14 %
2010	27 %	22 %
2011	12 %	29 %
2012	22 %	22 %
2013	22 %	25 %

5.1.3 Variasjon mellom kommuner

Tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene følger av kostnader i kommunens egne barnehager. For dette avsnittet har vi beregnet gjennomsnittlig tilskuddsnivå blant de ikke-kommunale barnehagene i hver kommune. Dette blir dermed et anslag på det kommunale tilskuddsnivået basert på regnskapene til de ikke-kommunale barnehagene.



Figur 16 Tilskudd pr. storbarnsplass i ikke-kommunale barnehager, 2013. Kommuner rangert etter gjennomsnittlig tilskudd pr. plass.

Variasjonen blir naturlig nok noe mindre for kommunale gjennomsnitt sammenlignet med tall på barnehagenivå. Kommunalt tilskuddsnivå varierer mellom ca. kr 69 700 og kr 148 800 pr. plass. Tabell 34 gir mer oversikt over variasjonen og viser også utviklingen over tid. I motsetning til tilsvarende oversikt på barnehagenivå er det ingen klar reduksjon i variasjonen for de kommunale gjennomsnittene, selv om nivået er lavest for 2013. Dette tyder på at det hovedsakelig er variasjonen mellom barnehager i samme kommune som har blitt redusert.²²

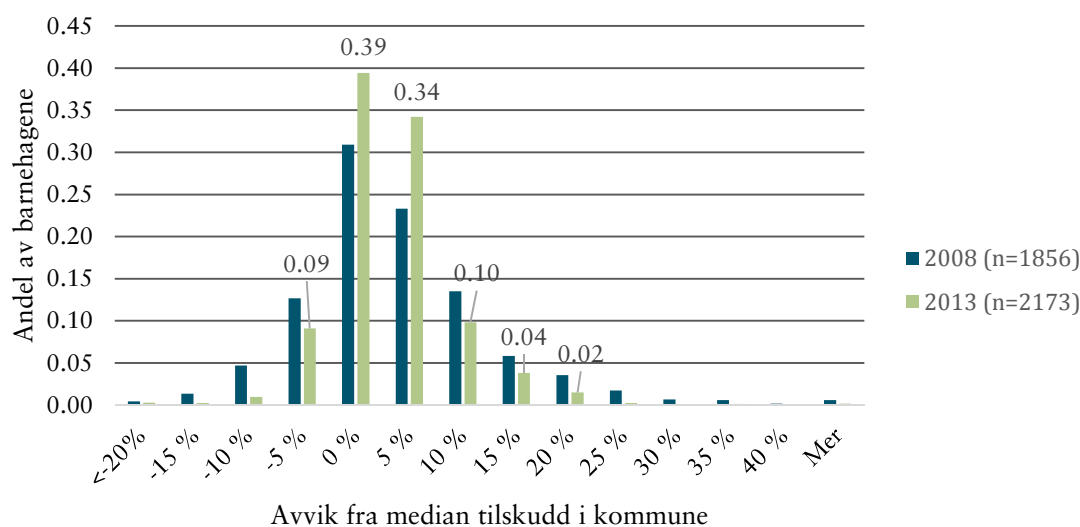
²² En annen mulig forklaring er at de største kommunene med mange ikke-kommunale barnehager har blitt mer like mens de små kommunene er minst like avvikende som før. I Tabell 34 teller både store og små barnehager likt.

Tabell 34 Tilskudd pr. plass i perioden 2008-2013, gjennomsnitt og variasjon pr. kommune

År	N	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	% av median			
					Minimum	25. prosentil	75. prosentil	Maksimum
2008	250	64 285	63 176	12 %	72 %	94 %	108 %	156 %
2009	251	70 160	68 954	13 %	75 %	93 %	107 %	153 %
2010	253	74 185	72 503	14 %	68 %	93 %	108 %	175 %
2011	264	81 907	80 849	12 %	72 %	95 %	107 %	192 %
2012	258	87 646	86 103	13 %	77 %	94 %	107 %	170 %
2013	264	91 782	89 950	11 %	77 %	96 %	106 %	165 %
08-13	216	462 325	457 850	8 %	85 %	96 %	105 %	140 %

5.1.4 Variasjon innad i kommune

Analysene ovenfor tyder på at variasjonen i tilskudd har blitt redusert, men at dette først og fremst skyldes at variasjonen har blitt mindre mellom barnehager i samme kommune. Figur 17 støtter opp under denne tolkningen. I 2013 har 73 % av barnehagene et tilskuddsnivå som avviker mindre enn 5 % over eller under tilskuddet til medianbarnehagen i samme kommune. Dette er en klar økning fra ca. 54 % av barnehagene i 2008.²³



Figur 17 Gjennomsnittlig tilskuddsvariasjon målt mot kommunal median

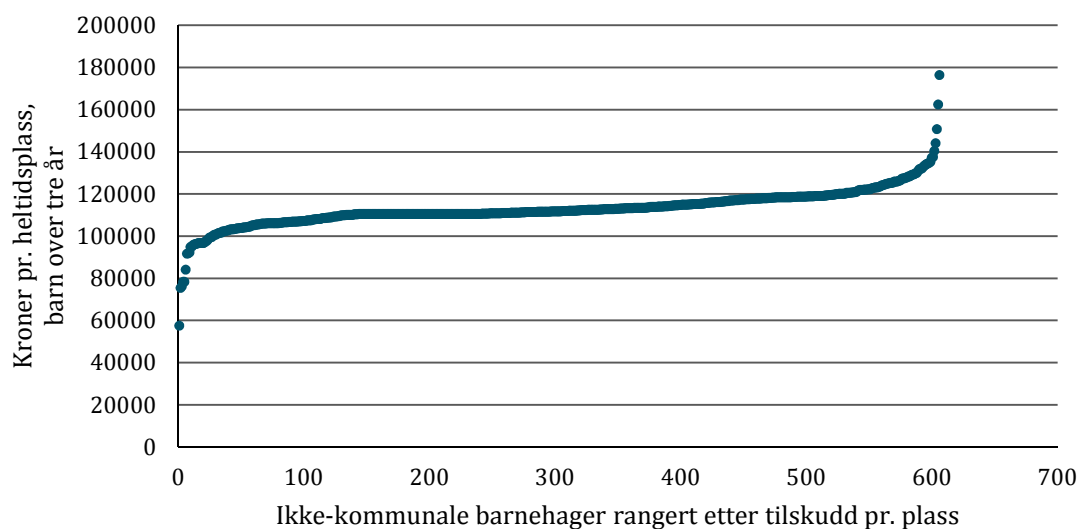
²³ Barnehager er utelatt når de er eneste ikke-kommunale barnehage i kommunen siden den da også automatisk vil være medianbarnehagen.

5.2 Familiebarnehager

Selv om det grunnleggende regelverket for tilskudd er likt for ordinære barnehager og familiebarnehager, er det i praksis store forskjeller på hvordan tilskuddet fastsettes. Siden kun et fåtall av kommunene driver kommunale familiebarnehager, får 80 % av familiebarnehagene sitt tilskudd beregnet på bakgrunn av nasjonale tilskuddssatser. Dette har også betydning for variasjonen. Figur 18 og tallene i Tabell 35 viser også at de fleste familiebarnehagene ligger innenfor et intervall fra kr 110 000 til kr 117 000 pr. heltidsplass for barn tre år og eldre.

Familiebarnehager er stort sett et tilbud som benyttes av de minste barna. Tilskudd for barn under 3 år er vist i Tabell 36, og variasjonen er den samme som for storbarnsplassene. Omleggingen av forholdstallet mellom små og store barn, som skjedde i 2011, kan sees i tabellene. Variasjonen har også helt tydelig blitt mindre etter innføringen av nasjonale satser.

Selv om variasjonen er liten blant de aller fleste familiebarnehagene, er det enkelte barnehager som får svært lavt eller svært høyt tilskudd. Sum tilskudd over seksårsperioden 2008-2013 viser imidlertid mye mindre tilskuddsvariasjon. Minimum ligger på 79 % av medianen, og maksimum ligger på 125 %. Utskiftningen blant familiebarnehagene er imidlertid stor, så det er kun 285 barnehager som er registrert gjennom hele perioden. Det kan være at barnehagene som fikk svært lave tilskudd er blant de som har blitt lagt ned.



Figur 18 Offentlig driftstilskudd pr. plass i ikke-kommunale familiebarnehager, 2013. Barnehager rangert fra venstre til høyre etter tilskudd pr. plass.

Tabell 35 Tilskudd pr. plass store barn i perioden 2008-2013, gjennomsnitt og variasjon

År	N	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	Minimum	25.	75.	Maksimum
						prosentil	prosentil	
					% av median			
2008	721	50 451	49 361	17 %	17 %	93 %	111 %	171 %
2009	741	55 319	53 227	21 %	22 %	95 %	112 %	347 %
2010	688	59 073	57 969	21 %	33 %	92 %	110 %	364 %
2011	689	104 814	101 912	10 %	65 %	99 %	106 %	201 %
2012	672	107 979	105 920	9 %	70 %	99 %	106 %	190 %
2013	606	113 036	111 731	8 %	52 %	99 %	105 %	158 %
08-13	285	489 315	487 344	7 %	79 %	97 %	104 %	125 %

Tabell 36 Tilskudd pr. heltidsplass for barn under 3 år, gjennomsnitt og variasjon 2008-2013

År	N	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik	Minimum	25.	75.	Maksimum
						prosentil	prosentil	
					% av median			
2008	721	126 532	124 352	14 %	34 %	94 %	109 %	156 %
2009	741	136 268	132 084	17 %	37 %	96 %	109 %	299 %
2010	688	143 775	141 569	17 %	45 %	93 %	108 %	316 %
2011	689	137 425	133 797	10 %	66 %	99 %	106 %	196 %
2012	672	141 381	138 807	9 %	72 %	99 %	106 %	186 %
2013	606	147 702	146 071	8 %	54 %	99 %	105 %	155 %
08-13	285	830 178	825 930	7 %	80 %	97 %	104 %	122 %

Siden flertallet av familiebarnehagene får tilskuddet bestemt av nasjonale tilskuddssatser, gir det lite utbytte å gå dypere inn i kommunale forskjeller og variasjon over tid. I avsnitt 5.4 gir vi en oversikt over hvordan tilskuddsvariasjonen gir forskjeller i total inntekt for en typisk familiebarnehage.

5.3 Faktorer bak tilskuddsvariasjon mellom kommuner

Siden det er variasjon mellom kommuner når det gjelder tilskuddsnivå, er det interessant å se om dette henger sammen med andre kjennetegn ved kommunene.

Tabell 37 viser resultater fra et utvalg regresjonsanalyser av sammenhengen mellom kommunale kjennetegn og tilskudd pr. plass. 259 kommuner med både kommunale og ikke-kommunale barnehager inngår i utvalget. De to første tallkolonnene viser analyser av tilskudd beregnet ut fra KOSTRA. Dette er samme beregning som ligger til grunn for nasjonale tilskuddssatser, men beregningen er gjort for enkeltkommuner. Modellen bak den første av de to kolonnene inneholder kun forklaringsfaktorer som er utenfor kommunens kontroll og uavhengig av prioritering og organisering av barnehagesektoren. Den andre kolonnen inkluderer i tillegg tre variabler som beskriver forhold ved de kommunale barnehagene. De to siste kolonnene viser samme analyser, men avhengig variabel er det gjennomsnittlige tilskuddsnivået i kommunen, avledet fra de ikke-

kommunale barnehagenes regnskaper. Det vil si de samme tallene som er analysert i avsnitt 5.1.3. Vi vil dermed kunne få et inntrykk av hvordan utbetalt tilskudd harmonerer med de KOSTRA-tallene vi legger til grunn. Alle data er hentet fra 2013.

Parameterverdien viser den gjennomsnittlige effekten på tilskudd fra hver av forklaringsfaktorene. Stjernene angir statistisk signifikans, dvs. sannsynligheten for at det faktisk er en sammenheng. Tre stjerner angir en klar sammenheng, ingen stjerner tyder på ingen sammenheng.

Vi inkluderer forklaringsfaktorene kommuneinntekt, innbyggertall, andel innbyggere i alderen 0-5 år, befolkningsvekst siste 3 år, bosettingskriteriene sone og nabo fra inntektssystemet til kommunene, andel ikke-kommunale barnehager og sats for arbeidsgiveravgift. Faktorer knyttet til barnehagedriften er basisbemanning i kommunale barnehager²⁴, andel minoritetsspråklige barn og andel funksjonshemmede barn i kommunale barnehager. Bemanningen må forventes å ha stor betydning for kommunale kostnader. De to siste variablene skal i utgangspunktet ikke påvirke kostnadene som inngår i tilskuddsmodellen, men det kan være vanskelig for kommunene å skille kostnadene til ordinær drift og særskilt tilrettelegging fullstendig.

Tabell 37 Regresjonsresultater, kommunale faktorerets betydning for tilskuddsnivå i 2013, n=259.

	Tilskudd beregnet fra KOSTRA ^a		Tilskudd beregnet fra barnehagenes regnskap ^a	
	Modell A	Modell B	Modell A	Modell B
Kommuneinntekt ^a (Korrigerte frie inntekter)	0.4876***	0.3342***	0.1281*	0.0266
Innbyggertall ^a	0.0077	0.0060	0.0043	0.007
Andel innbyggere i barnehagealder ^a	-0.1193**	-0.0231	-0.0573	-0.0101
Befolkningsvekst siste 3 år	-0.7996**	-0.613**	-0.3523	-0.0955
Sone (bosettingskriterium) ^a	-0.005	-0.0219*	0.0087	-0.0047
Nabo (bosettingskriterium) ^a	0.062***	0.0460***	0.0464**	0.0304
Andel ikke-kommunale barnehageplasser ^a	0.0078	0.0049	-0.0053	-0.0049
Sats for arbeidsgiveravgift	0.0066***	0.0116***	0.0048***	0.0085***
Basisbemanning kommunale barnehager (styrer, ped.leder, ordinær assistent) ^a		0.8845***		0.6636***
Minoritetsspråklige i kommunale barnhager		0.0772		-0.1451
Funksjonshemmede barn i kommunale barnehager		0.2304**		0.2230*
<i>R² (justert)</i>	<i>0,3509</i>	<i>0,5818</i>	<i>0,0989</i>	<i>0,2439</i>

²⁴ Årsverk i stillingene styrer, pedagogisk leder og ordinære assistenter delt på antall heltidsplasser

^a Avhengig variabel og forklaringsvariabler merket med ^a inngår i modellen på logaritmisk form. Parameterverdien kan da tilnærmelsesvis tolkes som prosentvis effekt av prosentvis endring i forklaringsvariabelen. *** angir signifikans på 1 % nivå, ** 5 % nivå og * 10 % nivå.

Kommunale forklaringsfaktorer har en klart sterkere forklaringskraft på tallene fra KOSTRA sammenlignet med tallene fra barnehagens regnskaper. Den samlede forklaringskraften av den enkelte modell er oppsummert i R^2 som rapporteres nederst i tabellen. Mens de utvalgte forklaringsfaktorene forklarer rundt 35 % og 58 % av variasjonen i beregnet tilskudd, forklarer de kun 10 % og 24 % i de to analysene av regnskapsførte tilskudd. Både kommunale inntektsforskjeller, andel innbyggere i barnehagealder, befolkningsvekst og bosettingsvariabelen Nabo har en klar effekt på beregnet tilskudd, men ser ut til å gi lite utslag i faktisk tilskudd. Når vi introduserer bemanningsgraden i kommunale barnehager som forklaringsfaktor, svekkes effekten av disse andre faktorene, bortsett fra arbeidsgiveravgiften. Dette betyr at effekten av forhold som inntekt og andel barn har effekt på kostnadene via bemanningsgraden. Kommuner med høye inntekter har bedre bemanning i de kommunale barnehagene og dette påvirker kostnadene og beregnet tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Fra analysen av inntektsført tilskudd i de ikke-kommunale barnehagene ser vi at kommunal bemanningsgrad også her har en klar effekt. Ti prosent høyere bemanning gir 6,6 prosent økning i tilskuddsnivå.

Andel minoritetsspråklige barn gir ingen signifikant effekt på noen av tilskuddsmålene, men andel funksjonshemmede barn i kommunale barnehager gir høyere beregnet tilskudd og høyere faktisk tilskudd. Det ser dermed ut til at en del kommuner ikke klarer å utelate alle ekstrakostnader knyttet til funksjonshemmede barn fra regnskapet for ordinær barnehagedrift.

5.4 Oppsummering med eksempelberegning for en standardbarnehage

Analysene over viser at det er en del variasjon i tilskudd, men at denne variasjonen har blitt mindre de siste årene. Særlig har variasjonen mellom barnehager i samme kommune blitt mindre. Den enkelte barnehages mulighet til å forutsi årets tilskudd basert på fjorårets tilskudd har derimot ikke bedret seg. Hele 22 % av barnehagene fikk lavere tilskudd pr. plass i 2013 sammenlignet med 2012, og 25 % av barnehagene fikk lavere tilskudd totalt sett.

Flertallet av barnehager mottar likevel tilskudd innenfor et avvik på +/- 5 %, og tilskudd summert over flere år viser naturligvis enda mindre variasjon. For klarere å illustrere hvor mye variasjon det er snakk om, viser vi i tabellene nedenfor hvordan variasjonen ville gi seg utslag i samlede inntekter for en barnehage av normal størrelse og normal fordeling av barn under og over 3 år.

Tabell 38 viser beregnet inntekt for en barnehage med 18 småbarnsplasser og 36 storbarnsplasser. Inntekten er satt sammen av kommunalt tilskudd etter de beløp pr. plass som er beregnet ovenfor og foreldrebetaling etter maksimalpris. Med tilskudd på nivå med medianbarnehagen, ville en slik barnehage ha 7.9 millioner kroner i inntekt i 2013. I stedet for å vise maksimum- og minimumsverdien, har vi valgt å vise 5. og 95. prosentil siden disse tallene sannsynligvis vil være mer representative for lavinntekts- og høvinntektsbarnehagene. Minimums- og maksimumsverdiene representerer gjerne helt spesielle situasjoner. I seksårsperioden 2008-2013 har lavinntektsbarnehagen mindre enn halve inntekten av høvinntektsbarnehagen. Som vi har sett i avsnitt 5.1, er forskjellen mellom 25. prosentil og 75. prosentil forholdsvis liten. I 2013 er det

snakk om at 50 % av barnehagene ville hatt en inntekt mellom 7,6 millioner og 8,2 millioner kroner dersom de var av standardstørrelsen 18 små og 36 store barn.

Tabell 38 Beregnet inntekt for barnehage med 18 småbarnsplasser og 36 storbarnsplasser, mill. kr.

	Gjennom- snitt	5. prosentil	25. prosentil	Median	75. prosentil	95. prosentil
2008	6,5	5,2	6,1	6,4	6,8	13,3
2009	6,9	5,5	6,5	6,8	7,2	15,9
2010	7,1	5,8	6,8	7,1	7,4	17,2
2011	7,3	5,8	7,0	7,2	7,6	11,5
2012	7,6	5,8	7,3	7,6	7,9	12,6
2013	7,9	6,4	7,6	7,9	8,2	11,1
08-13	36,2	31,1	34,9	35,9	37,4	63,4

Tabell 39 viser en tilsvarende beregning for en familiebarnehage med 8 barn under tre år. I 2013 er variasjonen svært liten, med 90 % av barnehagene innenfor intervallet 1,3 – 1,5 millioner kroner.

Tabell 39 Beregnet inntekt for familiebarnehage med 8 småbarnsplasser, mill. kr.

	Gjennom- snitt	5. prosentil	25. prosentil	Median	75. prosentil	95. prosentil
2008	1.2	1.0	1.1	1.2	1.3	1.5
2009	1.3	1.1	1.2	1.3	1.4	1.6
2010	1.4	1.1	1.3	1.3	1.4	1.6
2011	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3	1.5
2012	1.3	1.2	1.3	1.3	1.4	1.5
2013	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5
08-13	6.8	6.1	6.6	6.8	7.1	7.6

Regresjonsanalysene i avsnitt 5.3 viser at kommuner med høye inntekter har høyere regnskapsførte kostnader til barnehager, men at dette er mindre synlig i de tilskuddstallene som de ikke-kommunale barnehagene rapporterer i sine regnskaper. Likeledes har kommuner med en høyere andel barn i barnehagealder og høy befolkningsvekst lavere kostnader. Bosettingsmønsteret, representert ved variabelen Nabo fra kommunenes inntektssystem viser at lengre reiseavstander mellom grunnkretser i kommunen gir høyere kostnader. Alle disse variablene har også dårligere forklaringskraft når vi studerer de ikke-kommunale barnehagenes tilskudd enn når vi ser på kommunenes kostnader pr. plass. Bemanning i kommunale barnehager har sterk forklaringskraft for begge tilskuddsmålene. Bemanningen i kommunale barnehager styrer derfor mye av tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene, som vi også burde forvente.

6. Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2016

Dette kapitlet utgjør grunnlag for fastsetting av nasjonale tilskuddssatser til ikke-kommunale barnehager. Det er beregnet nasjonale gjennomsnittssatser for henholdsvis ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. De beregnede tilskuddssatsene må anses som anslag ettersom offisielle satser for prisjustering frem til 2016 ikke er klare når denne rapporten publiseres. Maksimalpris for foreldrebetaling i 2016 er heller ikke vedtatt.

6.1 Ordinære barnehager

Tilskuddet til ordinære barnehager er delt opp i et driftstilskudd med administrasjonspåslag og et kapitaltilskudd. De fleste kommuner har kommunale ordinære barnehager, og disse kommunene må selv beregne driftstilskudd basert på kostnadene i egne barnehager. Det er derfor få kommuner som benytter de nasjonale satsene for drift til ordinære barnehager. Av erfaring vet vi likevel at de nasjonale satsene får en del oppmerksomhet av kommuner og ikke-kommunale barnehager som et sammenligningsgrunnlag mot de lokale satsene. Når det gjelder kapitaltilskuddet, åpner *Forskrift om likeverdig behandling* for at alle kommuner kan velge å bruke nasjonal sats i stedet for å beregne egne satser.

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

6.1.1 Driftstilskudd

Driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal tilsvare gjennomsnittlige kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager, fratrukket foreldrebetaling. Driftskostnadene er beregnet i kapittel 2, mens foreldrebetaling pr. plass ikke er beregnet tidligere i rapporten.

Vi kan ikke ta utgangspunkt i regnskapsført foreldrebetaling, fordi denne vil være påvirket av moderasjonsordninger. Ifølge *Forskrift om likeverdig behandling* skal inntektstap knyttet til moderasjonsordninger kompenseres særskilt i tillegg til ordinært driftstilskudd. For å beregne foreldrebetaling tar vi derfor utgangspunkt i maksimalprisen på kr 2580 pr. måned for full plass, som er gjeldende sats fra mai 2015. Satsen for foreldrebetaling i 2016 er foreløpig ukjent. Hvis denne endres fra 2580, må derfor tilskuddssatsene justeres.

Det er vanlig at kommunene opererer med et tillegg for deltids plasser, slik at en 60 % plass koster mer enn 60 % av 2580. Vi baserer oss på samme undersøkelse som i fjor og legger til et tillegg på 7 % av maksimalprisen på alle deltidssetser. Satsene presenteres i Tabell 40.

Tabell 40 Satsler lagt til grunn for foreldrebetaling

Oppholdstid	Betalingsats i kr pr. md.
41 timer og mer	2580
33 – 40 timer	2245
25 – 32 timer	1729
17 – 24 timer	1213
9 – 16 timer	697
0 – 8 timer	697

I følge Rundskriv Udir-7-2014 skal kostpenger trekkes fra på linje med annen foreldrebetaling i tilskuddsberegningen. Det varierer hvor kostpengene føres i regnskapet. Sannsynligvis benyttes artene 600, 620 og 770 i ulike kommuner. Utgifter til mat har derimot en klart definert art. Vi velger derfor å ta utgangspunkt i art 115 (kjøp av matvarer) for å komme frem til inntekter fra kostpenger. De fleste kommuner som har matservering av særlig omfang, tar betalt for dette gjennom kostpenger. I kommunenes egen beregning er det fullt mulig å bruke innbetalte kostpenger og trekke disse fra sammen med ordinær foreldrebetaling. Tabell 42 viser beregnet foreldrebetaling inkludert kostpenger.

Tabell 41 Foreldrebetaling og kostpenger i 2013, fordelt pr. korrigert oppholdstid og plass. N=422.

	Inntekter i 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstid (1,8)	Kr pr. plass (store barn)
Foreldrebetaling beregnet	4 118 893	13,19	28 483
Kostpenger (art 115)	369 241	1,18	2 553
Foreldrebetaling og kostpenger små	1 502 358	14,37	31 036
Foreldrebetaling og kostpenger store	2 985 775	14,37	31 036

Tabell 42 viser foreløpig anslag på nasjonale tilskuddssatser for drift av ordinære barnehager. Kostnadene og kostpengene er prisjustert med kommunal deflator fra 2013 til 2015 og med anslag på kommunal deflator fra 2015 til 2016. Siden deflator er 3,0 % for både 2014 og 2015, bruker vi også dette som anslag for 2016. Foreldrebetaling er, som beskrevet ovenfor, beregnet med utgangspunkt i en maksimalpris på kr 2580 pr. måned i 11 måneder.

Endelige satser vil bli publisert etter at kommunal deflator og maksimalpris for foreldrebetaling for 2016 er vedtatt. Foreløpig anslag er kr 201 118 pr. heltidsplass for barn under 3 år og kr 97 833 for barn som er 3 år og eldre. Dette utgjør en vekst på 1,8 % fra offisielle nasjonale satser for 2015. Veksten blir forholdsvis lav både på grunn av lav vekst i kostnader i kommunale barnehager og på grunn av økt foreldrebetaling.

Tabell 42 Nasjonale tilskuddssatser 2016 for drift av ordinære barnehager, anslag pr. februar 2015

	Små barn	Store barn
Sum driftskostnader inkl. administrasjon 2013	212 671	118 150
Sum driftskostnader inkl. administrasjon, anslag 2016 *	232 391	129 106
Kostpenger 2013	2 553	2 553
Kostpenger, anslag 2016 *	2 790	2 790
Foreldrebetaling, makspris 2580	28 483	28 483
Tilskudd, anslag 2016	201 118	97 833

* Prisjustering: 2013-2014: 3,0 %, 2014-2015: 3,0 %, 2015-2016: 3,0 %

6.1.2 Kapitaltilskudd

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

Beregnet avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag pr. år vil være identisk med tallene i avsnitt 2.2.2, Tabell 9. Den videre beregningen vil avvike på to måter fra beregningen av kommunale kapitalkostnader, men tilsvarer det som har vært lagt til grunn for tidligere års kapitaltilskudd. For det første vil vi legge aldersfordelingen (investeringsår) til ikke-kommunale barnehager til grunn. Begrunnelsen for dette er som tidligere at ikke-kommunale barnehager i gjennomsnitt er nyere enn de kommunale barnehageplassene. Den andre forskjellen er at vi her benytter oss av en annen rentesats. Kapitaltilskuddet skal gjelde for 2016, mens kostnadsberegningen i avsnitt 2.2 gjaldt 2013. Dette tilsier at det ikke nødvendigvis er samme rentesats som skal ligge til grunn.

Som i tidligere års beregning benytter vi oss av siste tilgjengelige nivå på 10 års fastrente i Husbanken pluss 0,1–0,2 prosentpoeng. Denne fastrenten varierer i år fra 2,862 til 2,879 avhengig av antall betalingsterminer.²⁵ Vi har beregnet kapitaltilskudd ut fra et rentenivå på 3,0 %.

Tabell 43 viser beregnede kapitalkostnader pr. plass etter byggeår. I nederste rad vises den samlede satsen i 2013-kroner som et veid gjennomsnitt av de ulike årgangene med andel nye ikke-kommunale plasser som vekt.

²⁵ Se www.husbanken.no/rente.

Tabell 43 Beregnede kapitalkostnader pr. heltidsplass for barnehager av ulik alder, 2013-kroner, 3,0 % rente.

	Andel ikke-kommunale plasser etablert	Avskrivninger	Renter	Kapitalkostnader
Før 2000	44,0 %	3 376	1 432	5 163
2000	1,0 %	4 787	2 626	7 413
2001	0,9 %	5 003	2 796	7 799
2002	3,9 %	5 199	3 072	8 271
2003	3,8 %	4 940	3 033	7 973
2004	5,6 %	3 236	2 403	5 639
2005	7,0 %	3 898	3 013	6 911
2006	6,4 %	5 061	4 065	9 126
2007	6,8 %	6 270	5 225	11 495
2008	4,5 %	7 437	6 420	13 856
2009	4,1 %	8 193	7 318	15 512
2010	4,1 %	8 276	7 641	15 917
2011	3,6 %	9 104	8 678	17 782
2012	2,1 %	9 512	9 352	18 864
2013	2,3 %	9 460	9 585	19 045
<i>Veid gjennom- snitt alle år</i>	<i>100 %</i>	<i>5 076</i>	<i>3 502</i>	<i>8 579</i>

Med en årlig kostnadsjustering på 3 % fra 2013 til 2016 blir beregnet kapitaltilskudd for 2016 på kr 9374 pr. plass. Dette er en liten nedgang fra satsen for 2015. Nedgangen skyldes et redusert rentenivå. Med uendret rentenivå ville kapitalsatsen vært kr 9884 pr. plass. Som med satsen for drift, må det tas høyde for at prisjusteringen blir en annen når nye tall for kommunal deflator presenteres.

6.1.3 Personalkostnader pr. plass

Barnehageloven regulerer de ikke-kommunale barnehagenes bruk av offentlig tilskudd. Barnehagelovens § 14a bokstav c sier at «barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager». Kommuner som ikke har egne kommunale barnehager, har behov for et mål på personalkostnader pr. heltidsplass å legge til grunn ved slik kontroll, og Utdanningsdirektoratet skriver på sin nettside at dette skal være et nasjonalt gjennomsnitt.²⁶ Tabell 44 viser en beregning av personalkostnader pr. plass i kommunale barnehager. Personalkostnadene er begrenset til personalkostnader ført på KOSTRA-funksjon 201. Her føres fortrinnsvis personalkostnader knyttet til styrere, pedagogiske ledere og assistenter som inngår i den ordinære driften av barnehagene. Ved en sammenligning med ikke-kommunal barnehage må derfor personalkostnader knyttet til andre typer stillinger holdes utenfor. Vi justerer personalkostnadene på funksjon 201

²⁶ <http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Tolkning-av-regelverket1/Okonomiregler-og-bruk-av-tilskudd/Private-barnehagers-bruk-av-tilskudd-og-foreldrebetaling/>

for personalkostnader til barnehagemyndighet og administrative stillinger, lærlinger og beregnede personalkostnader i åpne barnehager. Vi viser for øvrig til TF-notat nr. 37/2014 for nærmere presentasjon av beregningsmetode og vurderinger rundt sammenlignbarheten mot ikke-kommunale barnehager.

Tabell 44 Personalkostnader pr. heltidsplass

	Personalkostnader, 1000 kroner	Personalkostnader pr. heltidsplass ^a
Personalkostnader funksjon 201	18 686 253	101 924
Fratrekk myndighetsoppgaver m.m. (2 % av personalkostnader på funksjon 201)	-373 725	-2 038
Fratrekk bruk av premiefond, fordelt funksjon 201	-91 522	-499
Fratrekk lærlinger	-130 762	-713
Fratrekk åpen barnehage	-52 958	-289
Sum		98 384

*183 335 alderskorrigerte heltidsplasser

6.2 Familiebarnehager

Familiebarnehager har andre krav til bemanning og lokaler enn ordinære barnehager. Vi viser i avsnitt 4.1 at familiebarnehagene i gjennomsnitt har 13,2 % lavere kostnader enn de ordinære barnehager. På grunn av disse forskjellen, skal det beregnes egne nasjonale satser for familiebarnehagene.

Familiebarnehager er først og fremst et tilbud til de minste barna. Delvis er dette trolig et resultat av bemanningsreglene og den finansieringsmodellen som gjaldt frem til 1.1.2011. Oversikten over utvikling i antall plasser i Tabell 28 viser at andelen store barn i familiebarnehager har økt etter 2011 da finansieringen ble endret i retning av høyere tilskudd for store barn. *Forskrift om familiebarnehager* sier at en familiebarnehage kan godkjennes for maksimalt fem barn over tre år som er tilstede samtidig. Et hjem som er egnet for det, kan godkjennes for dobbel gruppe med maksimalt ti barn over tre år. Videre sier forskriften at om flertallet av barna er under tre år, må antallet reduseres, men det er ikke spesifisert hvor stor reduksjonen skal være. Statistikken viser at den vanligste driftsformen for familiebarnehager er at den har fire eller åtte barn under tre år.

Ved beregning av nasjonale satser vil vi benytte samme beregningsmetode som tidligere år. Vi beregner personalkostnader ut fra gjennomsnittlig bemanning i ikke-kommunale familiebarnehager, men med kommunalt lønnsnivå. Som anslag på kapitalkostnader benytter vi oss av Særavtale SFS 2201 som inneholder en sats for kompensasjon for drift av kommunale familiebarnehager i private hjem. Dagens avtale gir en kompensasjon på 1091 kr i 11 måneder i året. Avtalen går ut 31.12.2015, og praksis er at satsen oppjusteres med konsumprisindeksen ved hver ny avtaleinngåelse. Konsumprisen fremover er ukjent, men vi legger til grunn anslag fra

Statistisk sentralbyrå på konsumprisvekst fra 2013 til 2016.²⁷ Dette gir en månedlig sats på kr 1166.

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

Tabell 45 viser de lønnsatsene vi legger til grunn i beregningen av personalkostnader. Kommunene rapporterer årlig inn lønnsdata for arbeidstakere i KS tariffområde. Denne innrapporteringen danner grunnlag for utarbeidelse av lønns- og personalstatistikk. Vi benytter oss av lønnsstatistikken fra Teknisk Beregnings- og Statistikkutvalg for Kommunesektoren (TBSK, 2012 og 2013). Vi har valgt å ta hensyn til faste og variable tillegg, samt variabel overtid. Vi har imidlertid ikke gjort noe tillegg for vikarutgifter.

Ikke-kommunale familiebarnehager har ifølge statistikken en større styrerandel enn kommunale familiebarnehager. Stillingskategoriene vil være friere for de ikke-kommunale barnehagene enn for de kommunale. Dette tilsier at en del av stillingene som er definert som styrere eller eiere av den ikke-kommunale barnehagen, ville blitt definert som assistenter i det kommunale systemet. For å ta hensyn til dette tar vi utgangspunkt i assistentlønn ved fastsetting av lønn til styrer, enten med eller uten fagutdanning. Vi legger på et styrertillegg på kr 84 200, som utgjør differansen mellom lønnsnivået til pedagogisk leder og styrer i kommunal barnehage.

Tabell 45 Lønn inkl. tillegg og overtid, samt 30 % sosiale kostnader. Gjennomsnitt av 1.12.2012 og 1.12.2013.

	Lønn og sosiale kostnader
Styrer med fagutdanning	589 700
Styrer uten fagutdanning	535 600
Pedagogisk leder	557 500
Assistent med fagbrev	505 500
Assistent uten utdanning	451 300
Administrativt/merkantilt personale	451 300

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

Tabell 46 viser vår beregning av tilskudd til familiebarnehager i 2013-kroner, med foreldrebetaling i tråd med maksimalpris på kr 2580. Beregningen tilsier et kostnadsnivå på kr 184 537 pr. heltidsplass for små barn, og kr 150 030 for store barn. For personalkostnad og

²⁷ <http://ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/markert-men-kortvarig-konjunkturedgang?tabell=209660>

andre driftskostnader har vi lagt til grunn at små barn er 25 % dyrere enn store barn, mens kapitalkostnadene er like for store og små barn.

For å komme frem til tilskuddssatsen må vi trekke fra foreldrebetaling. Vi benytter samme beregningsmetode for foreldrebetaling som for ordinære barnehager. Årsaken til at foreldrebetaling pr. plass avviker noe fra den vi beregner for ordinære barnehager, er at fordeling mellom deltidsplasser og heltidsplasser er noe ulik i familiebarnehager og i ordinære barnehager. Når det gjelder kostpenger, har vi håndtert dette på samme måte som for ordinære barnehager ved at vi har trukket ut utgiftene til mat fra posten *Andre driftskostnader*.

Tabell 46 Beregnede kostnader og tilskuddssatser i kr pr. plass i familiebarnehager, 2013-tall.

	Forholdstall		
	små/store barn	Små barn	Store barn
Personalkostnad	1,25	153 596	122 877
Kapitalkostnad	1	12 001	12 001
Andre driftskostnader	1,25	18 940	15 152
Sum kostnader (2013)		184 537	150 030
Foreldrebetaling (2580)	1	28 488	28 488
Tilskudd pr. plass		135 545	118 552

Beregnete kostnader er høyere enn gjennomsnittskostnadene for de ikke-kommunale familiebarnehagene. Tabell 17 i avsnitt 3.1.2 viser at kostnadene til familiebarnehager er på kr 135 312 pr. plass for store barn. Årsaken til at de beregnede kostnadene i Tabell 46 er høyere enn dette, er at tilskuddssatsen er utformet for å gi rom for lønnsnivå på høyde med det man har i kommunale barnehager.

Tabell 47 viser tilskudd til familiebarnehager i 2016-kroner. Vi prisjusterer med årlig kostnadsvekst på 3,0 % fra 2013 til 2016. Kapitalkostnad justeres med konsumprisindeksen, slik vi har beskrevet ovenfor. Foreldrebetaling regnes ut fra en maksimalsats på kr 2580. Faktor for prisjustering og maksimalpris kan bli endret i løpet av 2015.

Tabell 47 Beregnede kostnader og anslag på tilskudd pr. plass i familiebarnehager, 2016-tall.

	Prisjustering fra 2013 til 2016	Forholdstall		
		små/store barn	Små barn	Store barn
Personalkostnad	1,0927	1,25	167 838	134 271
Kapitalkostnad	1,0685	1	12 826	12 826
Andre driftskostnader	1,0927	1,25	20 696	16 557
Sum kostnader			201 361	163 654
Foreldrebetaling	1	1	28 488	28 488
Tilskudd pr. plass			172 873	135 166

Beregnet tilskudd til familiebarnehager for 2016 blir kr 172 873 for små barn og kr 135 166 for store barn. For 2015 er offisielle satser henholdsvis kr 164 900 og kr 128 700. Sum kostnader i beregningen er økt med 4,35 %. Dette skyldes delvis en økning i beregnede personalkostnader som følge av en generelt styrket bemanning i familiebarnehagene, jfr. Figur 7 i avsnitt 4.2.1.

6.3 Åpne barnehager

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

Vi beregner nasjonale satser for åpne barnehager i 2016 på samme måte som tidligere år. Det betyr at vi beregner personalkostnader på bakgrunn av gjennomsnittlig bemanning i ikke-kommunale åpne barnehager, men med kommunalt lønnsnivå. Vi benytter oss av lønnsstatistikken fra Teknisk Beregnings- og Statistikkutvalg for Kommunesektoren (TBSK), på samme måte som i Tabell 45, men styrerlønn er fastsatt til kr 641 700 inkl. sosiale kostnader.²⁸ Årsverk til vaktmester og rengjøring kompenseres med samme sats som assistenter uten utdanning. Årsverk og antall barn er hentet fra årsmelding 2013. Tabell 48 viser bemanning pr. barn og beregnede personalkostnader pr. barn.

Tabell 48 Bemanning og beregnede personalkostnader i åpne barnehager.

	Åpningstid 6 – 15 timer		Åpningstid 16 timer eller mer	
	Ikke-kommunale	Kommunale	Ikke-kommunale	Kommunale
Antall barnehager ²⁹	34	17	41	30
Årsverk	21,1	11,7	58,2	43,3
Barn	865	313	1621	873
Barn pr. årsverk	41,0	26,8	27,9	20,2
Beregnete personalkostnader pr. barn	13 170	20 422	19 278	26 882

Selv om antall barnehager er omtrent uendret, har det skjedd noen endringer i personalkostnader pr. barn fra 2012 til 2013. Fordi antall barnehager er så lavt, kan de relative endringene bli ganske store. Ikke-kommunale barnehager med kort åpningstid får beregnet nær 24 % økning i personalkostnadene, og kommunale barnehager med lang åpningstid viser en økning på over 14 %. De to andre barnehagekategoriene har derimot redusert kostnadsnivået med 4,8 % for kommunale med kort åpningstid og 3,3 % for ikke-kommunale med lang åpningstid. Siden samme årslønnsvekst fra 2012 til 2013 ligger til grunn i beregningene for alle grupper, er det forholdet mellom årsverk og antall barn som styrer disse endringene. Sammenlignet med tidligere, har tallene blitt mer like for kommunale og ikke-kommunale barnehager.

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

²⁸ Leder kap. 4B, kode 7451 i tabell 3.4.5a i TBSK-rapporter.

²⁹ Åpne barnehager som er rapportert i kombinasjon med ordinære barnehager, er holdt utenfor. I tillegg er en barnehage med barn med både kort og lang oppholdstid holdt utenfor.

Videre henter vi, fra åpne barnehager som har regnskapsført husleie, en gjennomsnittlig husleie for 2013 pr. barn. Øvrige kostnader pr. barn hentes direkte fra regnskapene som et gjennomsnitt for alle ikke-kommunale rene åpne barnehager.³⁰ På samme måte som for familiebarnehager er andre kostnader basert på regnskapet for 2010 og prisjustert med den kommunale deflatoren for kjøp av varer og tjenester fra 2010 til 2013.

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

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

Tabell 49 viser tilskuddsgrunnlag og vårt anslag på nasjonale tilskuddssatser for åpne barnehager i 2016. Satsene er på kr 20 329 pr. plass med oppholdstid 6 – 15 timer og kr 27 613 pr. plass med oppholdstid 16 timer eller mer.

Tabell 49 Oversikt over beregnede kostnader i åpne barnehager i 2013 og satser for 2016.

Åpningstid	6 – 15 t	16 t –
Personalkostnad	13 170	19 278
Husleiekostnad	3 432	3 357
Andre kostnader	2 002	2 635
Sum kostnad	18 604	25 270
Omregnet til 2016-tall	20 329	27 613

Satsen for barnehager med kort åpningstid øker med hele 18,9 %, mens satsen for de med lang åpningstid reduseres med 2,1 %. Årsaken ligger i utviklingen i antall barn pr. årsverk. Vi har sett nærmere på dataene og ser at enkelte barnehager har betydelige endringer i både barnetall og antall ansatte, og ikke nødvendigvis i samme retning. Noe feilrapportering forekommer sannsynligvis. Det er heller ikke åpenbart om det er 2012- eller 2013-tallene som ser mest realistisk ut, men standardavviket er klart lavere i 2013-tallene for barnehager med lang åpningstid, mens det er noe høyere for de med kort åpningstid. Lavere standardavvik indikerer i denne sammenhengen at tallene er mer troverdige. Når bemanningsstrukturen i ikke-kommunale barnehager har blitt mer lik bemanningen i kommunale, er det kanskje et tegn på at feilrapporteringen kan ha blitt mindre.

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

6.4 Oppsummering – nasjonale satser

Vi oppsummerer her våre forslag til nasjonale satser som er utledet i avsnittene 6.1 - 6.3. Vi har beregnet nasjonale satser for henholdsvis ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. I tillegg har vi beregnet personalkostnader pr. plass. Endelige nasjonale satser kan endre seg hvis forutsetningene om kommunal deflator og maksimalsats for foreldrebetaling i 2016 endres.

Satsen for ordinære barnehager er delt i en sats for driftstilskudd og en sats for kapitaltilskudd. De nasjonale satsene skal brukes av kommuner som ikke har tilsvarende kommunale barnehager. Unntaket er kapitaltilskuddet til ordinære barnehager. Denne tilskuddssatsen kan kommunene velge om de vil beregne selv, eller om de vil bruke den nasjonale satsen. Satsen for driftstilskudd til ordinære barnehager er basert på kostnadene i kommunale barnehager slik disse er beregnet i kapittel 2. I tilskuddet til ordinær drift er det inkludert et administrasjonspåslag på 4 %. Kapitaltilskuddet til ordinære barnehager er basert på de samme investeringsdataene fra Husbanken som er presentert i avsnitt 2.2, men beregningen er tilpasset at dette skal være satser for ikke-kommunale barnehager.

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

Metodene for beregning av nasjonale satser er utredet i tidligere rapporter, og er i all hovedsak videreført i denne rapporten. Vi har gjort noen endringer i kostnadsberegningen for kommunale barnehager i kapittel 2 som også har betydning for nasjonale satser til ordinære barnehager.

Tabell 50 viser beregnede tilskuddssatser til ordinære barnehager for 2016. Tilskuddssatsene er beregnet på grunnlag av kostnader for 2013 og omregnet til 2016-kroner. Totalt tilskudd, inkl. kapitaltilskudd, er beregnet til kr 210 492 for små barn (0-2 år) og kr 107 207 for store barn (3-6 år) pr. heltidsplass. Dette er en økning fra offisielle satser for 2014 på 1,6 % for små barn og 1,5 % for store barn. Den lave økningen vil delvis ha bakgrunn i økt sats for foreldrebetaling.

Tabell 50 Beregnede tilskuddssatser for 2016 for ordinære barnehager.

	Kr pr. oppholdstime			Kr pr. heltidsplass		
	Drift inkl. adm	Kapital	Totalt	Drift	Kapital	Totalt
Små barn	93,11	4,34	97,45	201 118	9 374	210 492
Store barn	45,29	4,34	49,63	97 833	9 374	107 207

Forslag til satser for familiebarnehager er presentert i Tabell 51. Beregnet tilskudd til familiebarnehager for 2016 er på kr 172 873 for små barn og kr 135 166 for store barn. Dette innebærer en nominell økning fra de offisielle satsene for 2015 på 4,8 % og 5,0 %. Til tross for økning i foreldrebetaling får altså familiebarnehagene en forholdsvis sterk økning i tilskuddet i 2016. En del av veksten kan spores tilbake til den klare styrkingen av bemanning i familiebarnehagene som gjennom tilskuddsmodellen gir utslag i fremtidige nasjonale satser.

Tabell 51 Beregnede tilskuddssatser for 2014 for familiebarnehager.

	Kr pr. oppholdstime			Kr pr. heltidsplass		
	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt	Drift, inkl. adm.	Kapital	Totalt
Små barn	74,10	5,94	80,03	160 047	12 826	172 873
Store barn	56,64	5,94	62,58	122 340	12 826	135 166

Forslag til tilskuddssatser til åpne barnehager er vist i Tabell 52. For en åpen barnehage med åpningstid 6-15 timer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 20 329, for åpne barnehager med åpningstid 16 timer eller mer har vi beregnet et tilskudd pr. barn på kr 27 613. Satsen for barnehager med kort ukentlig oppholdstid øker med 18,9 % sammenlignet med sats for 2015, mens tilskudd til plasser med ukentlig oppholdstid over 15 timer reduseres med 2,1 % sammenlignet med satsene for 2013. Endringen i tilskudd er diskutert nærmere i avsnitt 6.3.

Tabell 52 Beregnede tilskuddssatser for 2014 for åpne barnehager.

Åpningstid	6 – 15 t	16 t –
Kr pr. barn	20 329	27 613

Referanser

Econ Pöyry og Først og Høverstad (2008). *Rammefinansiering av barnehager*. Oslo: Econ rapport nr. 2008-062.

PwC (2015): *Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager. Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjon og kapitaltilskudd*. Januar 2015.

TBU (2014): Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2014.

TBSK (2013): *Rapport fra det tekniske beregnings- og statistikkutvalg (TBSK) for kommunesektoren*. 1. mars 2013.

TBSK (2014): *Rapport fra det tekniske beregnings- og statistikkutvalg (TBSK) for kommunesektoren*. 10. mars 2014.

TF-notat nr. 15/2011: *Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012*. Telemarksforskning, 2011.

TF-notat nr. 50/2011: *Analyse av kostnader i barnehagane i 2010*. Telemarksforskning, 2011.

TF-notat nr. 37/2014: *Personalkostnader pr. plass i barnehagene, 2013. Nasjonale tall for kontroll i henhold til barnehageloven § 14 a*, Telemarksforskning, 2014.

TF-rapport nr. 265: *Utgifter i barnehager. Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager*. Telemarksforskning, 2010.

TF-rapport nr. 308: *Kostnader i barnehager i 2011 og nasjonale satser for 2013*. Revidert utgave. Telemarksforskning 2012.

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

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