



# Kostnader i barnehager 2015

TROND ERIK LUNDER, BRYNJULV EIKA OG PER KRISTIAN ROKO KALLAGER

TF-rapport nr. 395

2017

**Tittel:** Kostnader i barnehager 2015  
**TF-rapport nr:** 395  
**Forfatter(e):** Trond Erik Lunder, Brynjulv Eika og Per Kristian Roko Kallager  
**Dato:** 14.3.2017  
**ISBN:** 978-82-336-0037-2  
**ISSN:** 1501-9918  
**Pris:** 180,- (Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforskning.no](http://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](http://www.telemarksforskning.no)

**Resymé:**

Enhetskostnadene i kommunale barnehager har ikke økt fra 2014 til 2015, mens kostnadene i ordinære ikke-kommunale barnehager har økt med 5,4 %. Kostnadsforskjellen mellom disse er nå kun 3,7 % av det kommunale kostnadsnivået. Særlig har pensjonsutgiftene nærmet seg veldig. Antall plasser i kommunale barnehager minker mens den private delen av sektoren øker. Totale kostnader i sektoren anslås til 49,0 mrd. kr. Temakapittelet omhandler hvordan inntektsvariasjon blant private barnehager påvirker disponeringen mellom driftsutgifter og overskudd.



**Trond Erik Lunder** er utdannet Ph.D i samfunnsøkonomi fra NTNU i 2015, med cand.oecon fra Universitetet i Oslo i 2003. Han har arbeidet ved Telemarksforskning siden 2004. Han har særlig arbeidet mye med barnehagereformen og barnehagefinansiering, med oppdrag både for kommuner og departement. Han har ellers arbeidet på flere forskningsprosjekter innen kommunaløkonomi, med statistiske analyser og bruk av KOSTRA-data som spesialfelt.



**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 har vært sentral i tilsvarende prosjekt for Utdanningsdirektoratet siden 2012.



**Per Kristian Roko Kallager** er utdannet statsviter og har en bachelorgrad i europastudier med spesialisering i sammenliknende politikk fra Universitetet i Bergen og en mastergrad i sammenliknende politikk også fra Universitetet i Bergen. Han har vært på utveksling på University of California, Berkeley og University of Southampton i løpet av utdannelsen. Per har kompetanse innenfor kvalitativ og kvantitativ metode. Han har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 2015.

# Forord

Denne rapporten presenterer analyser av kostnader i barnehagene for regnskapsåret 2015. Tilsvarende analyser har vært gjort årlig siden 2001, og Telemarksforskning har hatt oppdraget fra og med 2010-årgangen. Denne rapporten er del av et treårig prosjekt som avsluttes i 2017.

Nasjonale satser er ikke lenger en del av denne rapporten etter innføring av ny forskrift. Satser for 2017 ble publisert høsten 2016 i TF-notat nr. 43/2016.

Årets utvalgte tema er et sett av analyser som viser hvordan de private barnehagene responderer på inntektsendringer, både på kort og på lengre sikt. Temaet ble valgt etter forslag fra Telemarksforskning.

Prosjektleder hos Telemarksforskning er Trond Erik Lunder. Brynjulv Eika og Per Kristian Roko Kallager har bidratt til årets rapport.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Vår kontaktperson hos oppdragsgiver er Christian Weisæth Monsbakken, som vi vil takke for svært godt samarbeid. Vi takker også for tilbakemeldinger fra andre fagpersoner i Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet.

Bø, 14.3.2017

Trond Erik Lunder

Prosjektleder



# Innhold

Sammendrag .....	7
<b>1. Innledning.....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn og formål.....	9
1.2 Leseveiledning .....	9
1.3 Metode .....	10
1.3.1 Metodiske endringer fra forrige rapport.....	11
<b>2. Ordinære kommunale barnehager .....</b>	<b>12</b>
2.1 Driftskostnader.....	12
2.1.1 Datagrunnlag .....	12
2.1.2 Beregning av driftskostnader .....	14
2.1.3 Variasjonsområdet for driftskostnader .....	15
2.2 Kapitalkostnader .....	17
2.2.1 Datagrunnlag .....	18
2.2.2 Beregning av kapitalkostnader .....	21
2.3 Kostnadsutvikling 2011-2015 .....	24
2.3.1 Kapitalkostnader .....	24
2.3.2 Totale kostnader .....	25
2.4 Sammenligning mot KOSTRA .....	27
2.5 Oppsummering – kommunale kostnader .....	28
<b>3. Ikke-kommunale barnehager .....</b>	<b>30</b>
3.1 Kartlegging av kostnader .....	30
3.1.1 Datagrunnlag .....	30
3.1.2 Beregning av kostnader .....	32
3.1.3 Variasjonsområde for kostnadene .....	34
3.2 Pensjonsutgifter .....	36
3.3 Kostnadsutvikling 2011-2015 .....	39
3.4 Oppsummering – ikke-kommunale barnehager .....	41

4.	Sammenstillinger og analyse av kostnadsforskjeller .....	43
4.1	Sammenstilling av kostnader og kostnadsfaktorer mellom barnehager .....	43
4.2	Analyse av kostnadsforskjeller .....	44
4.2.1	Statistisk analyse av stordriftsfordeler og andre kostnadssammenhenger .....	47
4.2.2	Utviklingen i kostnadsfaktorer .....	53
4.3	Finansiering av barnehagene .....	56
4.4	Nasjonale kostnader og finansiering .....	60
4.5	Oppsummering .....	63
5.	Tema .....	65
5.1	Variasjon i inntekt og utgift .....	66
5.2	Modell .....	69
5.3	Resultater .....	71
5.4	Oppsummering .....	80

# Sammendrag

De kommunale barnehagene har et høyere kostnadsnivå enn private barnehager, men kostnadsforskjellen i 2015-tallene er betydelig mindre sammenlignet med hva vi fant i analysene av 2014-tallene (TF-rapport nr. 379). Kostnadsforskjellen for ordinær drift er kun 4865 kroner pr. alderskorrigert heltidsplass, noe som tilsvarer 3,7 % av kommunalt kostnadsnivå. I 2014 var kostnadsforskjellen 9,1 %.

Inkluderer vi særskilt tilrettelegging, er kostnadsforskjellen 10 %, noe som skyldes at forholdsmessig flere barn med ekstra behov går i kommunale barnehager. Familiebarnehager har høyere kostnader til store barn og lavere kostnader til små barn på grunn av regelverket for antall barn i familiebarnehager. Det er i hovedsak små barn som går i familiebarnehager, slik at det er rimelig å omtale kostnadsnivået i familiebarnehager som lavere.

Følgende tabell oppsummerer de sentrale kostnadstallene for de tre barnehagetyperne som analyseres i rapporten.

	Kommunale barnehager	Ikke-kommunale (ordinære) barnehager	Ikke-kommunale familiebarnehager
<i>Sum kostnader ordinær drift (kr pr. plass):</i>			
Store barn	131 343	126 478	143 425
Små barn	236 418	227 660	179 282
<i>Sum kostnader inkludert særskilt tilrettelegging (kr pr. plass):</i>			
Store barn	144 527	130 046	143 965
Små barn	260 149	234 083	179 957

Ikke-kommunale ordinære barnehager har hatt en kostnadsvekst på 5,4 %. Av dette kan 0,6 prosentpoeng spores tilbake til en endring i regnskapsskjemaet vedrørende skattekostnad. Endringen øker kostnadene og reduserer årsresultatet, og uten denne endringen ville kostnadsveksten være 4,8 %.<sup>1</sup> Familiebarnehagene har hatt en kostnadsvekst på 3,0 %, hvorav 0,4 prosentpoeng kan tilskrives den samme regnskapsendringen.

De ikke-kommunale barnehagene går i overskudd samlet sett, med 2,9 % av samlede kostnader i ordinære barnehager og 7,8 % i familiebarnehager. Utbytte er da regnet som en kostnad, slik at overskudd i denne sammenheng tilsvarer styrking av egenkapital. Uten endring i føring av skattekostnad ville overskuddet vært 3,5 % og 8,2 % i henholdsvis ordinære barnehager og familiebarnehager.

Kostnadsforskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager har først og fremst blitt mindre fordi kommunale barnehager har hatt en kostnadsreduksjon fra 2014 til 2015, både reelt og nominelt. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser en kostnadsvekst på 1,5–2 %, avhengig av

<sup>1</sup> Utbytte er inkludert i kostnadsbegrepet for private barnehager. Dette er nærmere omtalt i rapporten (se s. 31)

definisjon på antall plasser, men de justeringene vi gjør for å få mer korrekt mål enhetskostnader i ordinær barnehagedrift, fører til et lavere anslag på veksten. Justeringer vi gjør rundt kapitalkostnader vipper veksten fra positiv til negativ.

Uansett om det er snakk om kostnadsreduksjon eller lav kostnadsvekst, så kan denne i stor grad spores tilbake til reduserte kommunale pensjonsutgifter. Pensjonsutgifter pr. årsverk, slik de beregnes i denne rapporten, reduseres med ca. 17 % i kommunale barnehager. Samtidig øker de med ca. 26 % i ikke-kommunale ordinære barnehager. Det er forholdsvis stor usikkerhet rundt presisjonen i måling av pensjonsutgifter, men at det er betydelige endringer i retning av mindre forskjeller, er tydelig. Av den tilnærmingen i kostnader som skjer fra 2014 til 2015 mellom kommunale og ikke-kommunale ordinære barnehager, ser pensjonsendringene ut til å stå for ca. 60 %. Økningen i pensjonsutgifter for private barnehager har vært ventet, mens reduksjonen i kommunale barnehager kan være en del av den normale variasjonen ettersom kostnadene økte ganske kraftig fra 2013 til 2014.

Totale kostnader til barnehager i 2015 beløper seg til 49,0 mrd. kr, fordelt på 26,0 mrd. til kommunale barnehager og 23,0 mrd. til ikke-kommunale barnehager. Dette tilsvarer en nominell økning på 2,0 % fra 2014. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene 83,7 % av kostnadene, mens andelen kommunal finansiering er 81,2 % i de ordinære ikke-kommunale barnehagene. Foreldrebetaling, inkludert kostpenger, utgjør 14,3 % av finansieringen for kommunale barnehager og 15,1 % i ordinære ikke-kommunale barnehager. I familiebarnehagene står foreldrebetalingen for 14,4 %, mens kommunalt tilskudd finansierer 83,8 %. Andre typer inntekter og støtte utgjør dermed 2–4 % av den totale finansieringen.

Utviklingen i barnehagestrukturen er som tidligere at det går mot større enheter og færre familiebarnehager. En utvikling som startet i 2013, er at antall heltidsplasser for barn under 3 år reduseres i kommunale barnehager, og i 2015 ble også antall heltidsplasser for store barn redusert. Ordinære ikke-kommunale barnehager har derimot en økning i både småbarnsplasser og storbarnsplasser, og totalt i sektoren er det en økning på et par hundre heltidsplasser.

Vi gjennomfører en statistisk analyse av sammenhengen mellom strukturelle faktorer og kostnader, med hovedvekt på effekten av antall plasser. Vi finner at det er signifikante stordriftsfordeler, men at disse er svake, og klart svakere enn hva som er funnet i tidligere studier. Sannsynligvis er det store flertallet av private barnehager nå såpass effektivt organisert at forskjeller i størrelse ikke lenger har særlig betydning.

Temakapittelet i årets rapport tar for seg betydningen av inntektsvariasjon for kostnader og overskudd i ordinære private barnehager. Vi finner at ved en marginal inntektsøkning på en krone, vil 87 øre gå til høyere kostnader mens 13 øre går til økt overskudd. Er inntektsøkningen stor, vil en litt høyere andel gå til overskudd. Dette er den langsiktige effekten av en inntektsøkning (fire år og mer etter første inntektsøkning). På kort sikt finner vi at inntektsendringer i langt større grad gir overskuddsendringer. Dette er naturlig med tanke på at inntektsendringer ofte vil være overraskende, men vi finner også at inntektsvariasjon bakover i tid har betydning. Vår tolkning av dette er at usikkerhet om inntektene bidrar til at mindre disponeres til drift, og mer settes av til overskudd. Inntektsøkninger og inntektsreduksjoner har omtrent samme effekt. Vi finner videre at barnehager organisert som AS, i noe større grad lar høyere inntekter føre til høyere overskudd. Ved normalt inntektsnivå er det imidlertid liten forskjell mellom AS og andre barnehager.



# 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.

## 1.1 Bakgrunn og formål

---

Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for dokumentasjon og analyse av tilstanden i barnehagesektoren. Serien med årlige rapporter om kostnader i barnehagene utgjør en del av denne dokumentasjonen. Telemarksforskning har stått for utarbeidelsen av disse rapportene fra og med regnskapsåret 2010.<sup>2</sup> Formålet med kostnadsanalysene er å gi en oversikt over den økonomiske situasjonen og utviklingen i barnehagesektoren.

De siste årene har også rapporten omfattet dokumentasjon av nasjonale tilskuddssatser til ikke-kommunale barnehager. Satsene for 2017 er dokumentert i eget notat (TF-notat nr. 43/2016), og de er derfor ikke en del av denne rapporten.

## 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 og vil være tilstrekkelig for noen lesere.

I kapittel 2 beregner vi kostnadene i de ordinære kommunale barnehagene. 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.

I kapittel 5 er rapportens temakapittel, hvor vi gjør analyser som kan være av interesse, men som ikke nødvendigvis trenger å oppdateres årlig. I årets rapport analyserer vi hvordan inntektsvariasjon slår ut i henholdsvis kostnads- og overskuddsvariasjon for private barnehager. Resultatene gjør oss i stand til å si noe om hvor stor del av en økning i kommunalt tilskudd som kan forventes å gå inn i barnehagedriften.

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. Rapporteringen endres og beregningsmetodene justeres av og til, noe som kan bety at tallene ikke er perfekt sammenlignbare på tvers av rapporter.

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

---

<sup>2</sup> Rapportene for årgangene 2001-2009 ble utarbeidet av Først og Høverstad.

fylkeskommunale barnehager ikke er inkludert i utvalget. Statlige og fylkeskommunale barnehager utgjør etter hvert 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, TF-rapport nr. 322, TF-rapport nr. 353 og TF-rapport nr. 379). Noe av metodediskusjonen kan være nærmere utdypet i disse rapportene, men dokumentasjonen skal i utgangspunktet være tilstrekkelig i denne rapporten pluss eventuelle direkte referanser. Metodiske endringer fra TF-rapport nr. 379 er kort beskrevet nedenfor og i de aktuelle avsnittene. Alle metodiske endringer er også tatt inn i beregningen av tidligere års kostnader så langt dette lar seg gjøre. Når vi omtaler endring fra 2014 til 2015, er derfor beregningsmetoden lik for begge årganger med mindre noe annet er uttrykkelig beskrevet.

Vi inkluderer i utgangspunktet samtlige barnehager i analysene. 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. Alle kommunale barnehager er inkludert i tallgrunnlaget for rapporten.

Følgende datagrunnlag er benyttet ved kostnadsberegningene:

Ordinære kommunale barnehager

- ◆ KOSTRA-konsernregnskap 2011–2015 for kommunale barnehager
- ◆ Årsmelding for kommunale barnehager 2010–2015
- ◆ Tall fra Husbanken på investeringskostnader pr. barnehageplass, oppdatert med tall for 2015

Ordinære ikke-kommunale barnehager

- ◆ Regnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager 2011–2015
- ◆ Årsmelding fra ikke-kommunale barnehager 2010–2015

Familiebarnehager og åpne barnehager

- ◆ Regnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager 2011–2015
- ◆ Årsmelding for ikke-kommunale barnehager 2010–2015

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 årets aktivitet. 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 forrige rapport

Beregningen av kapitalkostnader er justert noe for å ta hensyn til at antall kommunale plasser er redusert (avsnitt 2.2.2). Veksten i antall plasser i hvert år brukes til å veie investeringskostnadene fra de ulike årgangene. Det er ikke naturlig å gi kostnadsnivået for 2015 negativ vekst. Siden vi legger til grunn at barnehageplasser siden blir reinvestert etter 40 års nedskrivning, er 2015-kostnadene veid med antall plasser bygget i 1974. Antall gamle barnehageplasser (bygget før 2000) er nedjustert med tilsvarende antall i tillegg til de plassene som forsvant i 2015. Justeringen er også gjennomført for 2014-kostnadene, da det også var nedgang i antall plasser. Endringen har ikke av stor betydning for kostnadsestimatene for 2015, men kan få en stor betydning om reduksjonen i kommunale plasser fortsetter.

Regnskapsskjemaet for private barnehager inneholder i 2015 en ny post, 8305 Betalbar skatt/endring utsatt skatt/-skattefordel. Denne posten ligger før årsresultatet, og en skattekostnad vil dermed bidra til å redusere årsresultatet. Dette innebærer en viktig endring ettersom skattekostnad tidligere ser ut til å være ført som disponering av årsresultatet under post 9955. Det betyr at denne endringen vil øke kostnadene og redusere årsresultatet sammenlignet med tidligere år. Vi har valgt å følge regnskapsoppsettet i denne sammenhengen, og omtaler effekten av dette i kapittel 3.

## 2. Ordinære kommunale barnehager

I dette kapitlet beregner vi kostnadene i de kommunale barnehagene og kostnadsutvikling over tid. Kapitalkostnader beregnes på bakgrunn av investeringskostnader for å få med et anslag på rentekostnader.

### 2.1 Driftskostnader

---

#### 2.1.1 Datagrunnlag

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

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

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

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

Kapitalkostnader beregnes senere i kapitlet, 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. 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 regnskapsførte pensjonsutgifter. I beregning av nasjonale satser legges det til grunn en fast pensjonskostnad på 13 % av lønnsutgiftene.<sup>3</sup> Formålet er å ta hensyn til systematiske forskjeller i pensjonskostnader mellom offentlige og private barnehager. Formålet med kostnadsberegningene er derimot å synliggjøre de reelle kostnadene, og dermed er dette ikke en justering vi bruker her. Kostnadsbegrepet vil

---

<sup>3</sup> Se TF-notat nr. 43/2016.

dermed ikke lede frem til de samme kostnadene som ligger til grunn for de nasjonale satsene. Dette innebærer at vi trekker fra bruk av premiefond, men at vi ikke justerer for premieavvik. Bruk av premiefond føres på funksjon 173 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 av kommunens totale lønnsutgifter er brukt som nøkkel for fordeling av premiefondbruken. Beregningene er gjort for hver enkelt kommune, siden andelen vil variere fra kommune til kommune.

Åpne barnehager inngår også i de kommunale kostnadene til barnehager, men har en helt annen kostnadsstruktur enn andre barnehager. Vi trekker ut de åpne barnehagene ved å benytte nasjonale satser for åpne barnehager fra TF-notat 97/2015, målt i 2015-kroner og 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 høye som i ordinære barnehager. I stedet for å prøve å anslå hvor stor del av kostnadene som stammer fra familiebarnehagene, beholder vi derfor både kostnader og antall plasser i datagrunnlaget. Per desember 2015 var det kun 11 kommunale familiebarnehager igjen i landet, 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. Selv om reglene for føring av administrasjonsutgifter er detaljerte, vil det være noe variasjon som følge av lokal organisering og regnskapspraksis. Utgifter til barnehagemyndighet inngår i funksjon 201 i noen kommuner, mens andre kommuner fører all slik administrasjon på funksjon 120 (administrasjon). Vi benytter et tidligere anslag på at 2 % av utgiftene på funksjon 201 er utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet, og derfor utgifter som bør trekkes fra. Se diskusjon av dette anslaget i TF-rapport 353.

Satsen på 2 % dekker ikke uttrekk av kostnader til lærlinger. Den samme spørreundersøkelsen viste at utgifter til lærlinger i barnehagene med rimelighet kan anslås til 80 % av kostnadene ført på art 050 på funksjon 201, og dette ble dermed innført som et eget fratrekk i beregningen.

Ikke-økonomisk støtte til særskilt tilrettelegging i ikke-kommunale barnehager trekkes fra som myndighetsoppgaver under særskilt tilrettelegging. Kommunene oppgir slike utgifter i regnskapsskjemaene til ikke-kommunale barnehager.

Kommunens sentraladministrasjon leverer noen tjenester som ikke belastes barnehagenes regnskaper, for eksempel bl.a. regnskap og revisjon, personalfunksjon og sentrale IKT-tjenester. Slike utgifter dekkes ved et påslag på 4 %. I gjeldende forskrift om tilskudd til private barnehager, er denne prosenten økt til 4,3 %. Dette ble gjort for å ta hensyn til at uttrekk av regnskapsført pensjon medførte at grunnlaget for beregning av administrasjonskostnader ble lavere. Prosentsatsen måtte derfor økes for å unngå at administrasjonspåslaget ble mindre målt i kroner. I kostnadsberegningene er det derimot ikke noe uttrekk av regnskapsført pensjon, og dermed beholdes den opprinnelige satsen på 4 %.

## 2.1.2 Beregning av driftskostnader

Tabell 2 viser de direkte kostnadene ved drift av ordinære kommunale barnehager i 2015. Sum kostnader er summen av kostnadene til de 423 kommunene som er med i datagrunnlaget. Fem kommuner er utelatt fordi de ikke har kommunale barnehager.

Tabell 2 Direkte kostnader til drift av kommunale barnehager i 2015 (i 1000 kr). N=423.

	Ordinær drift (F 201 og 221)	Særskilt tilrettelegging (F 211)	Sum kostnader
Korrigerte brutto driftsutgifter	23 582 185	2 524 016	26 106 201
Myndighetsoppgaver m.m.	-422 183	-190 216	-612 400
Lærlinger	-145 690		-145 690
Premiefond	-311 524	-36 573	-348 097
Åpne barnehager	-39 569		-39 569
<b>Sum direkte kostnader</b>	<b>22 663 219</b>	<b>2 297 227</b>	<b>24 960 446</b>
Kapitalkostnader	-1 159 816	-14 599	-1 174 415
<b>Sum direkte kostnader ved drift</b>	<b>21 503 403</b>	<b>2 282 628</b>	<b>23 786 031</b>

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 2015, fordelt pr. oppholdstime og pr. plass. Tabellen viser at sum direkte kostnader til ordinær drift er 55,29 kr pr. korrigert oppholdstime, eller kr 119 421 pr. storbarnsplass, etter at vi har foretatt de nødvendige korrigeringene. Oppholdstidene som legges til grunn, er et veid gjennomsnitt av rapporterte barn pr. 15.12.14 og 15.12.15, slik vi har beskrevet i metodeavsnittet.

Tabell 3 Kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager i 2015, pr. oppholdstime og pr. plass. N=423

Ordinær drift (funksjon 201 og 221)	Kostnader 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstime (1,8)	Kroner pr. plass (store barn)
Korrigerte brutto driftsutgifter	23 582 185	60,63	130 965
Myndighetsoppgaver m.m.	-422 183	-1,09	-2 345
Lærlinger	-145 690	-0,37	-809
Premiefond	-311 524	-0,80	-1 730
Åpne barnehager	-39 569	-0,10	-220
<b>Sum direkte kostnader</b>	<b>22 663 219</b>	<b>58,27</b>	<b>125 862</b>
Kapitalkostnader (regnskapsført)	-1 159 816	-2,98	-6 441
<b>Sum direkte kostnader ved drift</b>	<b>21 503 403</b>	<b>55,29</b>	<b>119 421</b>
Administrasjonspåslag	860 136	2,21	4 777
<b>Sum driftskostnader inkl. administrasjon</b>	<b>22 363 539</b>	<b>57,50</b>	<b>124 198</b>
Antall oppholdstimer små barn	101 260 768		
Antall oppholdstimer store barn	206 669 108		

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. Som vi skriver i avsnitt 2.1.1, legger vi til grunn en sats på 4 % av korrigerede brutto driftsutgifter på funksjon 201 som i tidligere års beregninger.

Kostnader inkludert administrasjonspåslag utgjør 57,50 kr pr. korrigert oppholdstime, tilsvarende 124 198 kr pr. plass for store barn. For 2014 gir tilsvarende kostnadsberegning et kostnadsanslag på 124 627 kr pr. plass, altså har det vært en *kostnadsreduksjon* på 0,3 %.

I Tabell 4 presenterer vi kostnadene knyttet til særskilt tilrettelegging slik dette defineres under funksjon 211 i veiledning til KOSTRA-rapportering.<sup>4</sup> I 2015 var gjennomsnittskostnader til særskilt tilrettelegging (inkl. administrasjon) på kr 13 184 pr. heltidsplass for store barn. Dette er en økning på 1,0 % fra 2014.

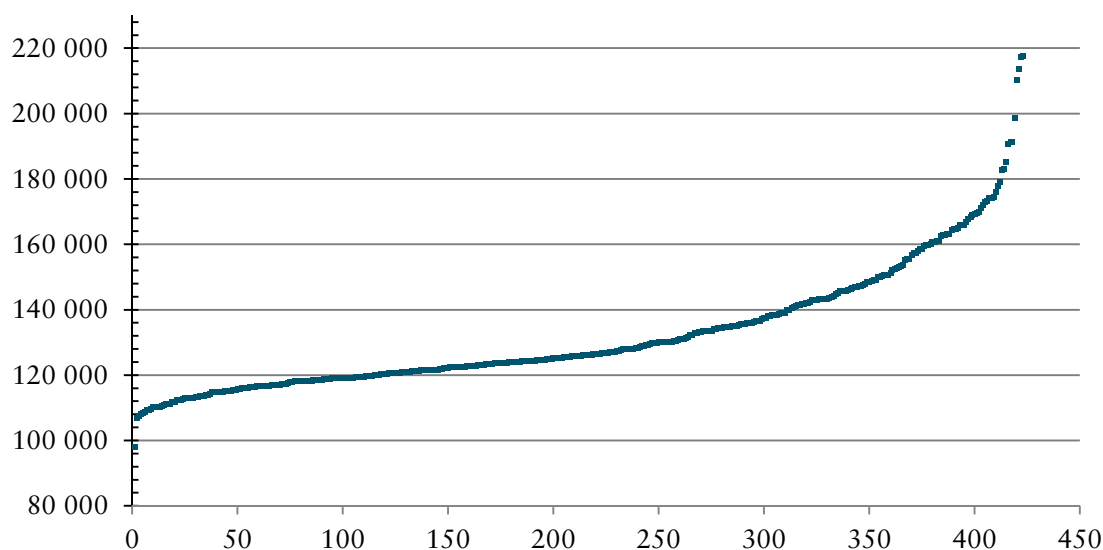
Tabell 4 *Kostnader til særskilt tilrettelegging i kommunale barnehager i 2015, pr. oppholdstime og pr. plass. N = 423.*

Særskilt tilrettelegging (funksjon 211)	Kostnader 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstime (1,8)	Kroner pr. plass (store barn)
Kostnader inkl. regnskapsført kapitalutg.	2 297 227	5,91	12 758
- Kapitalkostnader	-14 599	-0,04	-81
Administrasjonspåslag	91 305	0,23	507
<b>Sum kostnader inkl. adm.</b>	<b>2 373 933</b>	<b>6,10</b>	<b>13 184</b>

### 2.1.3 Variasjonsområdet for driftskostnader

I beregningene ovenfor er gjennomsnittskostnader for kommunale barnehager beregnet på grunnlag av summerte kostnader for 423 kommuner. Men ser vi på kostnadstallene for enkeltkommuner, er variasjonen stor. Figur 1 viser kostnadsfordelingen for de 423 kommunene. Laveste kostnad er ca. kr 98 000 pr. plass, nest laveste er ca. kr 107 000. Kommunen med dyrest drift har gjennomsnittskostnader på ca. kr 218 000. Fire kommuner har kostnader over 200 000 kroner. Stort sett er det små distriktskommuner som skiller seg ut med svært høye kostnader, mens kommunene med lavest kostnader er mellomstore kommuner i mer tettbygde områder.

<sup>4</sup> Veiledning til Regnskapsrapporteringen i KOSTRA – Regnskapsåret 2015. KMD, november 2014.

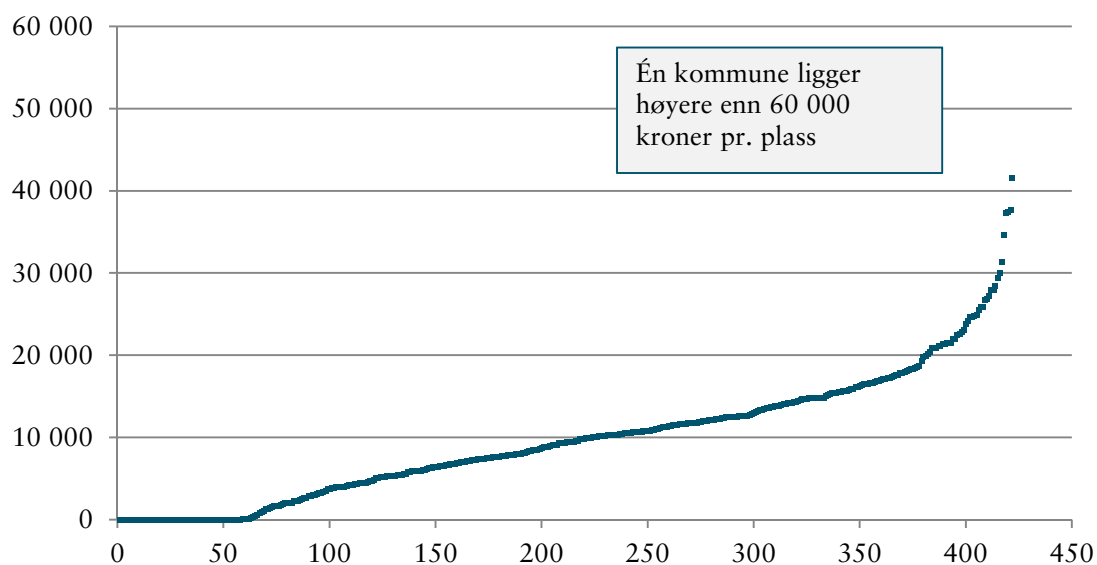


Figur 1 Variasjonsområdet for ordinære driftskostnader inkl. administrasjon pr. heltidsplass i kommunale barnehager. N = 423

Det kan være grunn til å undersøke om ekstremverdiene påvirker det nasjonale gjennomsnittet 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. 124 198. Medianverdien i materialet er kr 125 906, altså ser ikke ut til at vi har noen skjevhet av betydning i gjennomsnittsverdien.

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 i hovedsak fra kr 0 til drøyt 30000 kroner pr. plass, mens noen kommuner skiller seg ut med høyere kostnader. Haugesund kommune har alltid ligget særlig høyt på denne statistikken, og har kostnader på ca. kr 162 000 pr. plass i 2015. En kommune hadde negative kostnader til særskilt tilrettelegging, og i figuren har vi satt kostnadene til 0 for denne kommunen. Medregnet denne ene kommunen, er det 55 av 423 kommuner som ikke oppgir kostnader til særskilt tilrettelegging. Gjennomsnittskostnader pr. heltidsplass (store barn) er på kr 13 184. Medianen er her kr 9 412. Det er altså snakk om et visst avvik, noe som delvis vil skyldes den høye maksimalverdien. Samtidig er det naturlig at driftskostnadene til særskilt tilrettelegging varierer mellom kommuner, både på grunn av ulikt behov på kommunalt nivå og ulik fordeling av barn med behov mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.





Figur 2 Variasjonsområdet for driftskostnader inkl. administrasjon til særskilt tilrettelegging pr. heltidsplass i kommunale barnehager. N = 423

## 2.2 Kapitalkostnader

Kapitalkostnadene består av kapitalslit og kapitalavkastning. Vi beregner kapitalkostnadene ut fra prinsippene som gjaldt i tidligere forskrift om likeverdig behandling (Rundskriv Udir-7-2014). I ny forskrift er reglene om beregning av kapitalkostnad erstattet med en nasjonal sats som gjelder for alle kommuner. Prinsippene for kapitalkostnader er likevel uendret, og vi holder oss dermed til samme beregningsmetode som tidligere. I Rundskriv Udir-7-2014 om forskrift om likeverdig behandling er kapitalkostnadene definert slik:

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

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 er betydelig bedre 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 baserer oss på investeringsdata fra Husbanken. På denne måten skal beregningen i størst mulig grad gjenspeile gjennomsnittlige kapitalkostnader i sektoren. Tallgrunnlaget er i hovedsak basert på investeringer i private barnehager, men det antas likevel at dette utgjør det beste anslaget på investeringskostnader i barnehagesektoren generelt.

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 2015, benytter vi en rentesats som reflekterer gjennomsnittlig rente samme år. Rentenivået i beregningen av kapitalkostnader er satt til 2,8 % for 2015. Dette tilsvarer gjennomsnittlig rentesats i 2015 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. Vi ser at både medianen og gjennomsnittet har vokst betydelig fra 2014 til 2015 etter at kostnadene har vært tilnærmet uforandret i perioden 2012–2014.

Fordeling mellom byggekostnad og tomtekostnad for medianbarnehagen vil 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 2000-2015

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
2014	20	397 419	397 546	112 779	573 147	0,19
2015	29	441 857	464 632	62 917	883 057	0,20

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.<sup>5</sup> 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 %

<sup>5</sup> Se TF-notat nr. 15/2011 side 24–25 for diskusjon.

Investeringstilskuddet ble innført i august 2003 og erstattet et stimuleringstilskudd som gjaldt fra 1.juli 2002.<sup>6</sup> Siste år med investeringstilskudd var 2011. Tilskuddet besto av en sats pr. barn med differensiering for alder og heltidsplass/deltidsplass. Satsene var de samme gjennom hele perioden med investeringstilskudd. Før utmåling av tilskudd skulle eventuell momskompensasjon trekkes fra. I mange tilfeller var investeringene pr. plass så store at momskompensasjon oversteg satsene for investeringstilskuddet og utmålt tilskudd ble null. I beregningen legger vi til grunn at barnehagene får full momskompensasjon i henhold til investeringsbeløpene i Tabell 5. Investeringstilskudd regner vi så ut etter satsene og beregnet momskompensasjon.

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 tilsvarende 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 2000–2014

Byggear	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	-
2014	63 587	9 538	-
2015	74 341	11 151	-

<sup>6</sup> Se rundskriv Q-20/2003 fra Barne- og familiedepartementet.

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
2014	254 348	69 946	324 294
2015	297 365	81 775	379 140

## 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. Tallene er vist i Tabell 9. Rentenivået er, som nevnt ovenfor, satt til 2,8 %.

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 2015, vil en barnehage bygget i 2005 investere i utstyr og løst inventar til samme kostnad som nye barnehager i 2015. Avskrivningsgrunnlaget for denne kategorien blir dermed satt til samme nivå for 2005-barnehagene som for barnehager bygget i 2015. 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 2010-kostnadene i gjennomsnitt, altså 5 år før 2015.

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

Byggeår	Avskrivningsgrunnlag 40 år	Avskrivningsgrunnla g 10 år	Ikke til avskrivning (tomtepris)	Rente- grunnlag
Før 2000	58 624	24 911	5 637	47 405
2000	90 619	24 911	8 713	77 806
2001	89 192	27 733	8 576	83 191
2002	92 057	29 233	9 575	92 176
2003	82 589	28 818	10 567	91 434
2004	87 787	29 250	11 023	100 993
2005	106 791	34 197	12 539	126 830
2006	138 581	15 470	15 188	124 135
2007	174 098	19 068	18 239	161 331
2008	206 850	22 655	21 670	199 118
2009	228 480	25 024	23 936	228 154
2010	227 446	24 911	23 828	235 298
2011	253 217	27 733	26 528	271 063
2012	266 908	29 233	27 962	295 314
2013	263 120	28 818	27 565	300 583
2014	267 066	29 250	27 978	314 692
2015	312 233	34 197	32 710	379 140

Tabell 10 viser neste trinn, som er å gå fra avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag til avskrivninger og renter. For hver årgang fra 2000 til 2015 vises beregnede avskrivninger og renter for plasser etablert i dette året. I tillegg vises andelen av kommunale plasser som er etablert hvert år.

For andre år på rad har vi en reduksjon i antall kommunale plasser. Fra 2014 til 2015 har det forsvunnet 3002 heltidsplasser. Dette behøver ikke å bety at det ikke er bygget nye kommunale barnehager i 2015, men vi har ingen informasjon om brutto tilvekst. Det vil ikke gi mening å tillegge investeringskostnadene i 2015 negativ vekt. Vi reduserer i stedet antall plasser bygget før år 2000 for å få riktig antall plasser samlet sett. Vi må anta at det er de eldste barnehagene som legges ned.

Videre gjennomfører vi en justering for antall reinvesteringer. 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 1974 er ferdig avskrevet etter 2014, og vi legger derfor til grunn at disse plassene flyttes over i nye barnehager i 2015 med investeringskostnad og kapitalkostnad tilsvarende 2015-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 vi legger til 2223 nye plasser i 2015, som tilsvarer antall nye plasser i 1974. Samtidig reduserer vi antall plasser i gruppa «Før 2000» med 2223 + 3002 plasser som anslag på antall gamle plasser som enten har blitt rehabilitert eller lagt ned.<sup>7</sup>

Nederste rad i Tabell 10 viser gjennomsnittlige beregnede kapitalkostnader for hele materialet. Gjennomsnittet er vektet etter etableringsår for de kommunale plassene. Beregnet kapitalkostnad for kommunale barnehager i 2014 er kr 9 026 pr. plass når små og store barn teller likt.

*Tabell 10 Beregnede kapitalkostnader pr. heltidsplass for barnehager av ulik alder, 2014-kroner, 3,7 % rente*

Årgang	Andel kommunale plasser etablert	Avskrivninger	Renter	Kapitalkostnader
Før 2000	48,1 %	3 957	1 327	5 284
2000	0,9 %	4 757	2 179	6 935
2001	1,8 %	5 003	2 329	7 332
2002	1,9 %	5 225	2 581	7 806
2003	1,9 %	4 947	2 560	7 507
2004	2,9 %	5 120	2 828	7 947
2005	3,5 %	6 089	3 551	9 641
2006	5,0 %	5 012	3 476	8 487
2007	7,2 %	6 259	4 517	10 777
2008	6,8 %	7 437	5 575	13 012
2009	4,9 %	8 214	6 388	14 603
2010	2,8 %	8 177	6 588	14 766
2011	3,0 %	9 104	7 590	16 694
2012	3,0 %	9 596	8 269	17 865
2013	2,5 %	9 460	8 416	17 876
2014	2,0 %	9 602	8 811	18 413
2015	1,6 %	11 226	10 616	21 841
<b>Veid gjennomsnitt alle år</b>	<b>100 %</b>	<b>5 608</b>	<b>3 417</b>	<b>9 026</b>

Vi kan benytte satsen pr. plass til å beregne totale kapitalkostnader for alle 423 kommuner. Satsen ganget med antall heltidsplasser gir kapitalkostnader på 1,272 mrd. kr. Dette er 97 millioner kroner mer enn de regnskapsførte kapitalkostnadene som vi har trukket ut.<sup>8</sup> Den beregnede kapitalsatsen tar hensyn til de fulle rentekostnadene og bør derfor være en del høyere. På den annen side er de kommunale avskrivningene i regnskapet basert på brutto anskaffelseskostnad, mens våre beregninger tar utgangspunkt i netto kostnad hvor

<sup>7</sup> Dette innebærer en liten endring fra i fjor. Da var antall reinvesteringer fra plasser etablert i 1973 større enn nedgangen i 2014, og vi la inn nettotallet i 2014. Den justeringen vi nå gjør gir mer mening generelt, og den fungerer også når det er stor reduksjon i antall plasser. Vi har endret vekten for 2014-årgangen tilsvarende.

<sup>8</sup> Vi trekker ut 1160 millioner kroner fra funksjon 201 og 221 og 15 millioner kroner fra funksjon 211 (se Tabell 2).

momskompensasjon og investeringstilskudd er tatt hensyn til. Når rentenivået er så lavt som nå, blir det liten forskjell på de to kapitalmålene.

Kapitalkostnad pr. plass på 9 026 gjelder når kostnadene fordeles likt på små og store barn. I regelverket for tilskudd til private barnehager kompenseres kapitalkostnader med en kapitalsats som er lik for små og store barn, mens øvrige kostnader fordeles med en faktor på 1,8 til små barn og 1 til store barn. I kostnadsberegningene som gjennomføres i denne rapporten, er alle kostnader fordelt med forholdstall 1,8. Dette forenkler fremstillingen av kostnadsberegningene og styrker sammenlignbarheten mellom tall for kommunale og ikke-kommunale barnehager. Siden fordelingen mellom små og store barn er stabil for sektoren som helhet, har forholdstallet liten betydning for sammenligninger mellom kommunale og private barnehager og for sammenligning over tid. Ved tilskuddsberegning, hvor tilskuddet skal tildeles enkeltbarnehager, har forholdstallet større betydning. Fordeler vi kapitalkostnadene med forholdstallet 1,8, blir kostnaden kr 7 146 for en storbarnsplass og 12 863 for en småbarnsplass.

## 2.3 Kostnadsutvikling 2011–2015

---

### 2.3.1 Kapitalkostnader

Tabell 11 viser utviklingen i kapitalkostnader, både regnskapsførte avskrivninger og kostnader beregnet etter modellen i forrige avsnitt. Her har vi fordelt kostnadene 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.

Både reelle og beregnede avskrivninger øker gjennom perioden. Beregnede avskrivninger ligger lavere enn regnskapsførte avskrivninger. Dette rimer med at beregnede avskrivninger tar utgangspunkt i netto investeringskostnader for å øke sammenlignbarheten mot private barnehager. På den annen side vil regnskapsførte avskrivninger ikke reflektere kapitalslit i kommunale barnehager som leier sine lokaler. Regnskapsført husleie vil i noen grad reflektere både kapitalslit, rentekostnader og eventuelle vedlikeholdskostnader som er innbakt i leieprisen. Gjennomsnittlig husleiekostnad pr. barn vil også endre seg over tid med andelen barnehager som leier eller eier sine lokaler.

Totalt sett er beregnet kapitalkostnad høyere enn regnskapsført kapitalkostnad. Kommunale regnskaper på tjenestenivå viser ikke rentekostnader, og de beregnede rentekostnadene bidrar derfor til et høyere kapitalkostnadsanslag enn hva regnskapet reflekterer. Differansen mellom de to kapitalkostnadsmålene, regnskap og beregnet, utgjør kun 0,5 % av totale kostnader til kommunale barnehager i 2015.

Når det gjelder kostnadsveksten, er denne på 32,9 % for regnskapsførte kapitalkostnader og 8,1 % for beregnede kapitalkostnader fra 2011 til 2015. Differansen skyldes først og fremst at beregnede kostnader fanger opp reduksjonen i rentenivået gjennom denne perioden. Veksten i regnskapsførte avskrivninger er forholdsvis lik veksten i beregnede avskrivninger.



Tabell 11 Kapitalkostnader pr. heltidsplass for store barn, regnskapsført og beregnet 2011–2015

	Regnskap			Beregnet		
	Avskrivning	Husleie	Sum	Avskrivning	Rente	Sum
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	5 523	3 866	2 767	6 633
Kostnader 2014 (kr)	4 528	1 383	5 911	3 988	3 335	7 323
Kostnader 2015 (kr)	4 967	1 555	6 522	4 440	2 705	7 146
<b>Nominell endring i %:</b>						
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 %
2013–2014	9.1 %	0,7 %	7,0 %	3.2 %	20.5 %	10.4 %
2014–2015	9.7 %	12,4 %	10,3 %	11,3 %	-18,9 %	-2,4 %
<b>2011–2015</b>	<b>38,0 %</b>	<b>19,0 %</b>	<b>32,9 %</b>	<b>30,5 %</b>	<b>-15,7 %</b>	<b>8,1 %</b>

### 2.3.2 Totale kostnader

Tabell 12 viser kostnadsutviklingen i kommunale barnehager fra 2011 til 2015 pr. heltidsplass (store barn). I 2015 er kostnadene til ordinær drift inkludert beregnede kapitalkostnader kr 131 343 pr. plass mot kr 115 729 i 2011. Dette tilsvarer en kostnadsøkning på 13,5 %. Personalkostnadene på barnehagefunksjonene 201 og 221 har økt med 15,5 % i samme periode. Andre kostnader, derunder beregnede kapitalkostnader og særskilt tilrettelegging, er økt med 8,5 %. Kostnadene til særskilt tilrettelegging har økt med 17,0 %.

Kostnadsendringen siste år er negativ med -0,5 % for ordinær drift. Personalkostnadene er uendret, mens andre kostnader reduseres med 1,5 %. Særskilt tilrettelegging øker med 1,0 %.

Tabell 12 Kostnadsutvikling pr. heltidsplass (store barn) 2011–2015 i kommunale barnehager

	Antall kommuner	Personal-kostnader, ordinær drift <sup>a</sup> (A)	Andre kostnader (inkl. særskilt tilr.) (B)	Særskilt tilrettelegging (C)	Ordinær drift (A+B-C)
Kostnader 2011 (kr)	426	96 103	30 891	11 264	115 729
Kostnader 2012 (kr)	426	102 198	31 403	12 317	121 283
Kostnader 2013 (kr)	425	104 713	32 771	12 685	124 798
Kostnader 2014 (kr)	422	110 949	34 049	13 048	131 950
Kostnader 2015 (kr)	423	110 996	33 531	13 184	131 343
<b>Nominell endring i %:</b>					
2011–2012		6,3 %	1,7 %	9,4 %	4,8 %
2012–2013		2,5 %	4,4 %	3,0 %	2,9 %
2013–2014		6,0 %	3,9 %	2,9 %	5,7 %
2014–2015		0,0 %	-1,5 %	1,0 %	-0,5 %
<b>2011–2015</b>		<b>15,5 %</b>	<b>8,5 %</b>	<b>17,0 %</b>	<b>13,5 %</b>
<b>Reell endring i %</b>					
2011–2012		2,8 %	-1,7 %	5,8 %	1,4 %
2012–2013		-1,4 %	0,4 %	-0,9 %	-1,0 %
2013–2014		2,8 %	0,8 %	-0,2 %	2,6 %
2014–2015		-2,3 %	-3,8 %	-1,3 %	-2,8 %
<b>2011–2015</b>		<b>1,8 %</b>	<b>-4,3 %</b>	<b>3,2 %</b>	<b>0,1 %</b>

<sup>a</sup> Personalkostnader for ordinær drift (KOSTRA-funksjoner 201 og 221)

Vi viser også utviklingen i reelle kostnader, justert for den kommunale deflatoren.<sup>9</sup> På denne måten kan vi vise utviklingen i kostnadene utover den generelle kostnadsveksten.<sup>10</sup> Fra 2011 til 2015 har det vært en reell kostnadsøkning for ordinær drift på 0,1 %. Over tid er altså kostnadsutviklingen i barnehagene i tråd med den generelle kostnadsutviklingen i kommunene. Det siste året er det en reell nedgang på 2,8 %, etter en omtrent like stor realvekst i 2014. Særskilt tilrettelegging har en reell økning på 3,2 % i perioden fra 2011 til 2015 etter en stor økning fra 2011 til 2012.

<sup>9</sup> Se vedlegg 6 i TBU (2015). Deflator 2011: 3,9 %; 2012: 3,4 %; 2013: 3,9 %; 2014: 3,1 % og 2015: 2,4%.

<sup>10</sup> 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.

## 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 pr. 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.<sup>11</sup>

Tabell 13 viser forskjellene mellom *Korrigerte brutto driftsutgifter pr. 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 den kumulative effekten på kroner pr. plass og kostnadsvekst fra 2014 til 2015.

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

	Kroner pr. barn/korrigert oppholdstime/heltidsplass		
	2014	2015	Vekst
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. barn (SSB-tabell 04903)	174 559	178 162	2,06 %
Konserntall i stedet for ordinært regnskap (SSB-tabell 06808)	178 099	181 752	2,05 %
Uten kommuner med bare ikke-kommunale	178 021	181 677	2,05 %
Pr. heltidsplass (1.8) årsmelding 15.12. i regnskapsåret	144 546	146 625	1,44 %
Pr. heltidsplass (1.8) snitt to årsmeldinger	143 814	144 983	0,81 %
Uten funksjon 211	130 196	130 965	0,59 %
Myndighetsoppgaver m.m.	127 864	128 621	0,59 %
Fratrekk læringer	127 174	127 812	0,50 %
Fratrekk premiefond	125 925	126 082	0,12 %
Fratrekk åpne barnehager	125 683	125 862	0,14 %
Fratrekk kapitalkostnader	119 834	119 421	-0,34 %
Administrasjonspåslag	124 627	124 198	-0,34 %
Beregnet kapitalkostnad	131 950	131 344	-0,46 %

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

<sup>11</sup> I Statistikkbanken finnes også tall for kostnad pr. korrigert oppholdstime, men da med annet forholdstall mellom små og store barn enn hva vi bruker.

gjennom kommunale foretak eller interkommunale selskaper, og vi ser at dette separat sett gir noe høyere kostnadsanslag.

Videre har vi utelatt kostnadene til kommuner som ikke har kommunale barnehager. Disse kommunene har også noen kostnader registrert på barnehagefunksjonene, men det er altså ikke kostnader knyttet til drift av kommunale barnehageplasser.

I stedet for å regne kostnad pr. barn uten å ta hensyn til oppholdstid eller alder, beregner vi kostnadene pr. alderskorrigerede 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 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 2014 til 2015 på 2,06 %, viser våre tall en kostnadsreduksjon (-0,46 %). Det er flere elementer som bidrar til denne forskjellen, men metoden for telling av barn har en klar betydning. For det første har det betydning at vi bruker alderskorrigerede heltidsplasser i stedet for antall barn, og for det andre har det en betydning at vi bruker gjennomsnittstall for barn fra desember 2014 til desember 2015. Vi vet at det har vært en nedgang i antall plasser i løpet av 2015, og KOSTRA-tallene regner som om denne nedgangen skjedde allerede ved inngangen til 2015, mens vi legger til grunn at den skjedde i august.

Det at vi bruker beregnede kapitalkostnader i stedet for regnskapsførte kapitalkostnader, bidrar også i samme retning. Regnskapsførte kapitalkostnader øker, mens de beregnede kostnadene reduseres fra 2014 til 2015. Vi skal være forsiktige med å påstå at vår beregningsmetode gir et mer treffsikkert mål på endringen i kapitalkostnader fra ett år til det neste. Uansett snakker vi om en nominell kostnadsendring i nærheten av null.

## 2.5 Oppsummering – kommunale kostnader

---

Vi beregner kostnadene i de kommunale barnehagene på bakgrunn av regnskapstall fra KOSTRA. I alt inngår 423 kommuner i beregning av gjennomsnittskostnadene.

Kostnader til ordinær drift, ekskl. kapitalkostnader og inkludert administrasjon utgjorde i 2015 kr 124 198 pr. heltidsplass for barn over tre år. Tallet er 0,3 % lavere enn tilsvarende tall for 2014. Inkluderer vi beregnede kapitalkostnader, blir sum kostnad for ordinær drift kr 131 343 pr. heltidsplass (store barn), som gir en reduksjon på 0,5 % fra 2014. For småbarnsplasser blir kostnader inkludert administrasjon og kapitalkostnader kr 236 418. Vi skal i kapittel 4 se at reduserte pensjonsutgifter utgjør et viktig element i denne kostnadsreduksjonen.

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 13 184 for en storbarnsplass og kr 23 731 for en småbarnsplass. Dette er en nominell økning på 1,0 % fra året før.

Tabell 14 Oppsummering av kostnader kommunale barnehager i 2015. N=423.

	Kroner pr. korrigert oppholdstime	Kroner pr. plass (store barn)	Kroner pr. plass (små barn)
<b>ORDINÆR DRIFT</b> (funksjon 201 og 221)			
Sum direkte kostnader	58,27	125 862	226 551
Fratrekk regnskapsførte kapitalkostnader	-2,98	-6 441	-11 594
<i>Sum direkte kostnader, drift</i>	<b>55,29</b>	<b>119 421</b>	<b>214 957</b>
Administrasjonspåslag	2,21	4 777	8 598
<i>Sum kostnader inkl. administrasjon</i>	<b>57,50</b>	<b>124 198</b>	<b>223 556</b>
Beregnete kapitalkostnader	3,31	7 146	12 862
<i>Sum kostnader inkl. adm. og kapital</i>	<b>60,81</b>	<b>131 343</b>	<b>236 418</b>
<b>SÆRSKILT TILRETTELEGGING</b> (funksjon 211)			
Sum kostnader inkl. adm.	6,10	13 184	23 731

# 3. Ikke-kommunale barnehager

Kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene beregnes på grunnlag av årsmelding og årsregnskap fra alle de ikke-kommunale barnehagene.

## 3.1 Kartlegging av kostnader

Kartleggingen av kostnader i ikke-kommunale barnehager baserer seg på regnskapsdata fra alle ikke-kommunale barnehager i landet. Tallene er rapportert på standardisert regnskapsskjema gjennom rapporteringsportalen BASIL. Regnskapene skal i prinsippet inkludere alle kostnader ved drift av barnehagen, også indirekte kostnader. Vi behøver derfor ikke gjøre de samme korrigeringsene her som vi måtte gjøre for de kommunale barnehagene. Regnskapstallene er koblet mot den enkelte barnehages årsmeldinger for å kunne regne kostnader pr. plass.

### 3.1.1 Datagrunnlag

Tabell 15 viser hvordan vi har fastsatt utvalget for ikke-kommunale barnehager i 2015. 3268 ikke-kommunale barnehager har levert årsmeldingsskjema pr. 15.12.2015. Samtidig er det levert 3217 regnskapsskjemaer. Ikke alle regnskaper har samme identifikator i begge skjemaene, og i år har 196 barnehager, flere enn vanlig, falt ut av datagrunnlaget på grunn av dette. 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 2015 er fordelt på 2360 ordinære barnehager og 541 familiebarnehager. Vi holder oss normalt til faste kriterier for å utelate barnehager, men har nå valgt å fjerne en familiebarnehage med over 5 millioner kroner i utgiftsført varekostnad ettersom denne ene barnehagen øker kostnadsveksten for familiebarnehagene fra 3,0 til 3,9 %.

Tabell 15 Fastsetting av utvalg for analyse av kostnader i 2015, ikke-kommunale barnehager.

Utvalgskriterium	Antall barnehager			
	Frafall	Totalt	Ordinære	Familie
Totalt antall ikke-kommunale med årsmelding i 2015		3268		
Totalt antall ikke-kommunale med årsmelding og regnskap i 2015	196	3072		
Uten åpne, kombinert åpen-ordinær	90	2982		
Uten kombinert familie/ordinær	7	2975	2407	568
Uten barnehager etablert i 2015	6	2969	2402	567
Uten barnehager som ikke har levert årsmelding i 2014	9	2960	2393	567
Uten barnehager med mer enn 50 % differanse i oppholdstimer fra 2012 til 2013	52	2908	2366	542
Uten ordinære barnehager med mindre enn 200.000 kr personalkostnader pr. årsverk	5	2903	2361	542
Uten barnehager med ufullstendig regnskap (manglende disponering av resultat eller feil sum kostnader)	1	2902	2360	542
Uten barnehager med åpenbare feil av stor betydning	1	2901	2360	541

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

#### **Sum driftskostnader utgjør post 4005 til 7895:**

- ◆ Personalkostnader (5000-5950)  
utgjør lønn og sosiale utgifter, inkl. pensjon, fratrukket refusjoner fra folketrygden. Fra og med Tabell 17 definerer vi også utbytte i eieierforetak og post 6710 *Innleid personell* innunder personalkostnadene.
- ◆ Avskrivninger og husleie (6000+6300)  
er sammenlignbar med kostnader ført på art 190 og 590 i kommunale regnskaper.
- ◆ Andre driftskostnader (4005, 6100, 6340-7895)  
utgjør resten av kostnadene, som for eksempel inventar, kontorkostnader og forsikringer. Post 6710 defineres som personalkostnad fra og med Tabell 17.

#### **Sum driftskostnader inkl. kapital utgjør også:**

- ◆ Netto finanskostnader (8200).
- ◆ Skattekostnad (8305)  
Posten for skattekostnad er ny. Effekten av dette omtales i forbindelse med kostnadstallene.
- ◆ 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 kostnader.
- ◆ 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.

#### **Kostnader til særskilt tilrettelegging:**

Vi skiller kostnader relatert til særskilt tilrettelegging fra kostnader til ordinær drift. Vi har tidligere lagt til grunn barnehagenes egen rapportering av kostnader til særskilt tilrettelegging, men har påpekt at det er sannsynlig at beløpene blir underrapportert. Grunnen til dette er at de rapporterte beløpene har vært betydelig lavere enn inntektsførte tilskudd til samme formål.

Fra og med regnskapsåret 2014 ble rapporteringen endret. Barnehagene oppgir nå kostnader til særskilt tilrettelegging som ikke er dekket av statlige tilskudd. Dermed får vi et anslag på kostnader til særskilt tilrettelegging ved å summere inntekter fra statlige tilskudd og rapporterte ekstra kostnader. Vi ser at en svært stor andel av det som rapporteres, er beløp som er identiske med inntektsførte tilskudd (Post 3410, 3420, 3430 eller kombinasjoner av disse), og ser det som svært sannsynlig at det er snakk om dobbeltføring. Vi fjerner derfor alle slike dobbeltføringer.

Kostnader til særskilt tilrettelegging beregnes slik: (Post 3420, 3430 pluss *Sum ekstra kostnader til integrering av barn med særlige behov* pluss *Kommunale ressurser til integrering av barn med særlige behov* minus sannsynlig dobbeltføring).

### 3.1.2 Beregning av kostnader

Tabell 16 viser sammensetningen av kostnader i ikke-kommunale barnehager i 2015. 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. En stor del av familiebarnehagene er enkeltpersonforetak hvor eieren selv arbeider i barnehagen. I disse tilfellene fremkommer godtgjørelse for eiers arbeidsinnsats som utbytte, og ikke som personalkostnad. Både personalkostnadenes og utbyttets andel av kostnadene har vært svært stabile størrelser de siste årene. Totalt for ordinære barnehager og familiebarnehager utgjør summen av personalkostnader og utbytte 76,4 % i 2015, mot 76,9 % i 2014. Andelen til Andre driftskostnader har gått fra 15,3 % i 2014 til 14,8 % i 2015.

Tabell 16 Kostnader til drift av ikke-kommunale barnehager i 2015, 1000 kr.

	Ordinære barnehager (n=2359)	Familie- barnehager (n=542)	Totalt (n=2902)
Ordinære personalkostnader (5000-5950)	15 611 987	399 433	16 011 420
Avskrivninger/husleie	1 205 441	46 912	1 252 366
Andre driftskostnader	3 031 973	102 645	3 134 618
<b>Sum driftskostnader</b>	<b>19 849 400</b>	<b>548 990</b>	<b>20 398 390</b>
Netto finanskostnader	233 950	797	234 747
Netto skattekostnad	116 332	2 739	119 072
Utbytte	86 038	100 664	186 702
Støtte fra eieren	22 164	2 396	24 560
Støtte fra andre	5 410	233	5643
Støtte fra kommunen	237 192	1 476	238 668
<b>Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging</b>	<b>20 550 488</b>	<b>657 294</b>	<b>21 207 782</b>
- Kostnader særskilt tilrettelegging	563 808	2 466	566 274
<b>Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital</b>	<b>19 986 680</b>	<b>654 828</b>	<b>20 641 508</b>
Personalkostnader	76,0 %	60,8 %	75,5 %
Avskrivninger/husleie	5,9 %	7,1 %	5,9 %
Andre driftskostnader	14,8 %	15,6 %	14,8 %
<b>Sum driftskostnader</b>	<b>96,6 %</b>	<b>83,5 %</b>	<b>96,2 %</b>
Netto finanskostnader	1,1 %	0,1 %	1,1 %
Netto skattekostnad	0,6 %	0,4 %	0,6 %
Utbytte	0,4 %	15,3 %	0,9 %
Støtte fra eieren	0,1 %	0,4 %	0,1 %
Støtte fra andre	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Støtte fra kommunen	1,2 %	0,2 %	1,1 %
<b>Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>
- Kostnader særskilt tilrettelegging	2,7 %	0,4 %	2,7 %
<b>Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital</b>	<b>97,3 %</b>	<b>99,6 %</b>	<b>97,3 %</b>



Netto finanskostnader utgjør 1,1 % av totale kostnader i ordinære barnehager og 0,1 % i familiebarnehager. Utgifter til særskilt tilrettelegging er beregnet til 2,7 % av totale utgifter i ordinære barnehager og 0,4 % i familiebarnehager, tilnærmet likt året før.

Den nye posten for skattekostnad utgjør 0,6 % av kostnadene i ordinære barnehager og 0,4 % av kostnadene i familiebarnehager. Tidligere har disse kostnadene etter all sannsynlighet blitt ført som overskuddsdisponering, og dermed er det her snakk om en regnskapsendring som får direkte betydning for kostnadsanslaget. Overskuddet blir tilsvarende redusert. Vi kommer tilbake til hvilken betydning denne endringen har for regnskapsført overskudd i avsnitt 4.3.

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 forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. 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 2015, fordelt pr. heltidsplass for henholdsvis store og små barn. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift inkl. kapital i ordinære barnehager er kr 126 478 pr. storbarnsplass og kr 227 660 pr. småbarnsplass.

I familiebarnehagene medfører forholdstallet 1,25 mindre kostnadsforskjell mellom storbarnsplass og småbarnsplass. Kostnader til ordinær drift inkl. kapital er kr 143 425 pr. storbarnsplass og kr 179 282 pr. småbarnsplass. Kostnadsutviklingen de siste årene presenteres i avsnitt 3.3.

Tabell 17 *Kostnader til ordinær drift og særskilt tilrettelegging av ikke-kommunale barnehager i 2015, 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)
Ordinære personalkostnader	98 794	177 830	87 487	109 358
+ Utbytte i enkeltpersonforetak	109	196	20 991	26 238
+ Innleid personell	1 037	1 866	1 489	1 862
<b>Sum personalkostnader</b>	<b>99 940</b>	<b>179 892</b>	<b>109 967</b>	<b>137 459</b>
Justert utbytte + netto finans og støtte	4 328	7 790	2 731	3 414
Avskrivinger/husleie	7 628	13 731	10 275	12 844
Andre driftskostnader	18 150	32 670	20 993	26 241
<b>Sum kostnader</b>	<b>130 046</b>	<b>234 083</b>	<b>143 965</b>	<b>179 957</b>
- kostnader særskilt tilrettelegging	-3 568	-6 422	-540	-675
<b>Sum kostnader ordinær drift</b>	<b>126 478</b>	<b>227 660</b>	<b>143 425</b>	<b>179 282</b>
Antall alderskorrigerede heltidsplasser	79 359	43 703	1 046	2 815

Vi foretar en justering av fordelingen mellom personalkostnader og andre kostnader. Som i tidligere år, og som beskrevet i innledningen til dette kapittelet, regner vi utbytte som en personalkostnad i barnehager som er organisert som enkeltpersonforetak. Dette gjelder 65 % av familiebarnehagene og 3,0 % av de ordinære barnehagene. I øvrige barnehager regnes utbytte under posten justert utbytte.

Vi legger også til kostnader for innleid personell som en personalkostnad. I Tabell 16 var denne posten plassert under *Andre driftskostnader*. Dette var en post som først ble spesifisert i regnskapet for 2014. 30 % av ordinære barnehager har ført utgifter på denne posten, men kun 13 % av disse igjen har beløp over 500 000 kroner. 20 % av familiebarnehagene har ført utgifter til innleid personell, hvorav kun 1 barnehage ligger på 500 000 kroner eller over. I ordinære barnehager utgjør posten i gjennomsnitt 1037 kroner pr. storbarnsplass, i familiebarnehager 1489 kroner.

Oppholdstimene som legges til grunn, er et veid gjennomsnitt av rapporterte barn pr. 15.12.14 og 15.12.15, slik vi har beskrevet i metodeavsnittet. I vårt utvalg av barnehager er det 341 333 870 korrigerte oppholdstimer i ikke-kommunale ordinære barnehager, mens det er 9 861 776 i ikke-kommunale familiebarnehager. Dette tilsvarer det antall heltidsplasser som er oppgitt i tabellen. Utvalget dekker 90,9 % av de totale oppholdstimene i ikke-kommunale barnehager per desember 2015. Nasjonale tall er beskrevet i avsnitt 4.4.

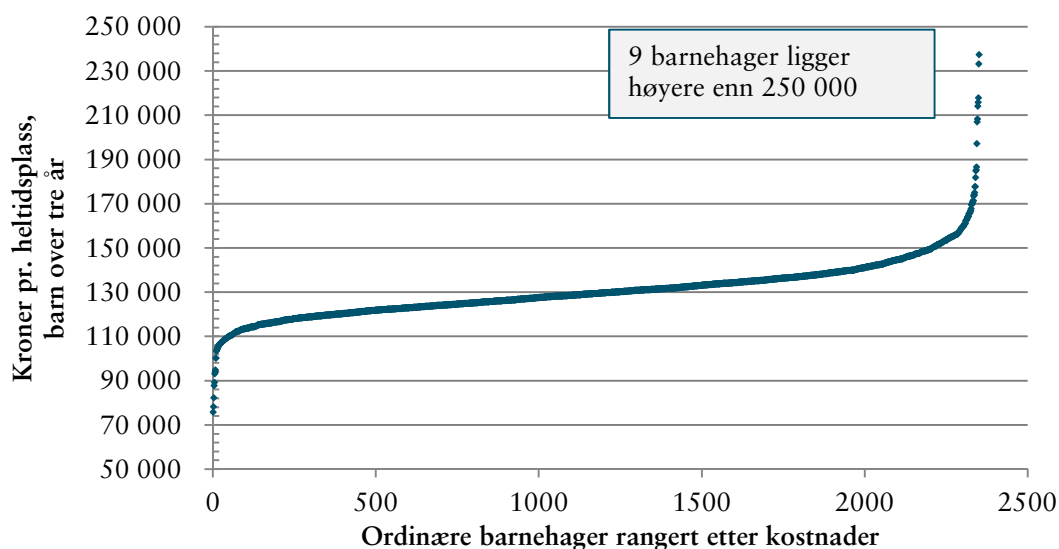
### 3.1.3 Variasjonsområde for kostnadene

2901 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. 9 av de 2360 ordinære barnehagene har høyere kostnadsnivå enn 250 000 og faller dermed utenfor figuren. Barnehagene er 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 på ca. kr 76 000 pr. plass, mens 16 barnehager ligger på over kr 200 000 pr. plass.

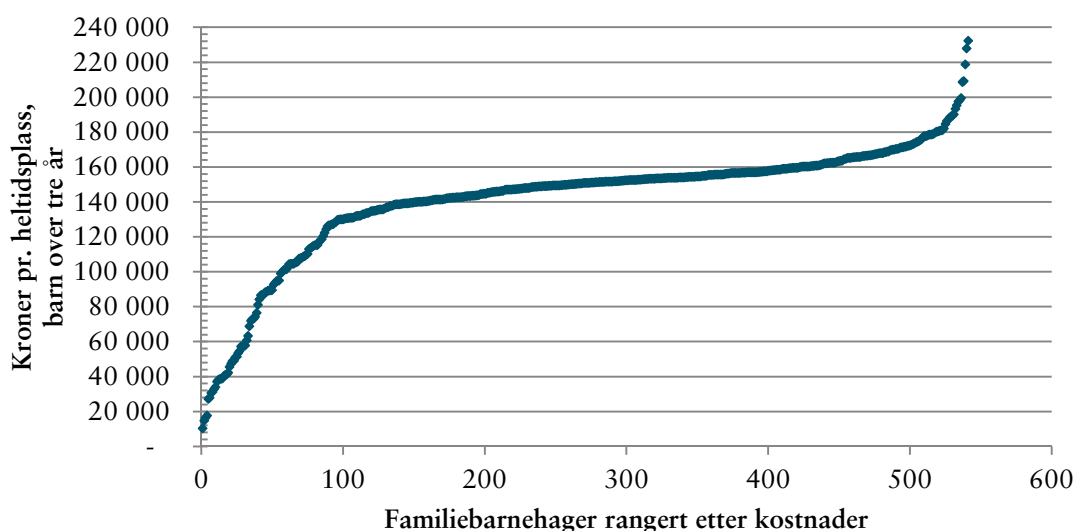
Gjennomsnittet er, som i Tabell 17, kr 126 478 pr. plass. En test på om gjennomsnittsverdien er sterkt påvirket av ekstremverdier, får vi om vi sammenligner med medianverdien.

Medianverdien er satsen til den midterste barnehagen, når barnehagene er rangert fra lavest til høyeste sats. Medianen blir kr 129 517, ganske nær gjennomsnittet. Ekstremverdiene ser derfor ikke ut til å påvirke gjennomsnittstallene i nevneverdig grad.



Figur 3 Variasjonsområdet for kostnader i ordinære ikke-kommunale barnehager i 2015. Kr. pr. heltidsplass (store barn). N = 2360

I Figur 4 viser vi tilsvarende variasjonen i kostnader for ikke-kommunale familiebarnehager. Den billigste familiebarnehagen rapporterer om totale kostnader på mindre enn kr 11 000 pr. plass, mens tilsvarende tall for den dyreste familiebarnehagen er ca. kr 232 000. Det er lite sannsynlig at disse ytterpunktene reflekterer faktiske kostnadsforskjeller mellom barnehagene. Mediankostnaden er på kr 150 955 pr. storbarnsplass, noe høyere enn gjennomsnittet på 143 425. Gjennomsnittet trekkes altså noe ned av barnehagene med særlig lave kostnader, men er ikke langt unna medianen.



Figur 4 Variasjonsområdet for kostnader i kr pr. heltidsplass (store barn) i ikke-kommunale familiebarnehager i 2015. N = 541

## 3.2 Pensjonsutgifter

Pensjonsutgiftene i private barnehager har økt betydelig fra 2014 til 2015. Tabell 18 viser samme utregninger som i Tabell 43 i fjorårets rapport (TF-rapport nr. 379). Utvalget av barnehager som inngår i beregningene her, er begrenset til barnehager som har ført positive utgifter på post 5945 og som samtidig ikke har ført utgifter på postene 5420 eller 5950.<sup>12</sup> Den siste begrensingen skyldes at postene 5420 og 5950 tidligere har vært brukt til føring av ordinære pensjonsutgifter, og det er uklart om dette fortsatt kan være tilfelle. Pensjonsprosenten er regnet som andel av post 5000. Prosentvis vekst sammenlignet med tallene for 2014 er også angitt. Vi ser at veksten er i overkant av 20 % for de aller fleste beregningsalternativene. Det har for så vidt vært varslet en økning i ytelsesbaserte ordninger. PwC (2015) refererte til at endringer i pensjonslovgivningen vil øke pensjonspremiene i ytelsesbaserte ordninger i privat sektor, men ikke i offentlig sektor. Det er mer overraskende at det har vært en såpass høy vekst i barnehager med innskuddsbaserte ordninger.

Tallene i tabellen er veide gjennomsnitt, dvs. at vi har summert henholdsvis pensjon og lønnsutgift over alle barnehager før vi regner prosentene. Pensjonsprosenten blir lavere om vi regner uveid gjennomsnitt, dvs. at vi regner pensjonsprosenten for hver enkelt barnehage og så beregner gjennomsnittet av disse. Den prosentvise veksten fra 2014 til 2015 blir derimot ikke særlig påvirket av beregningsmetode.

Tabell 18 Veide gjennomsnittlige pensjonsutgiftsprosenten basert på ulike utvalg og bearbeidinger, 2015

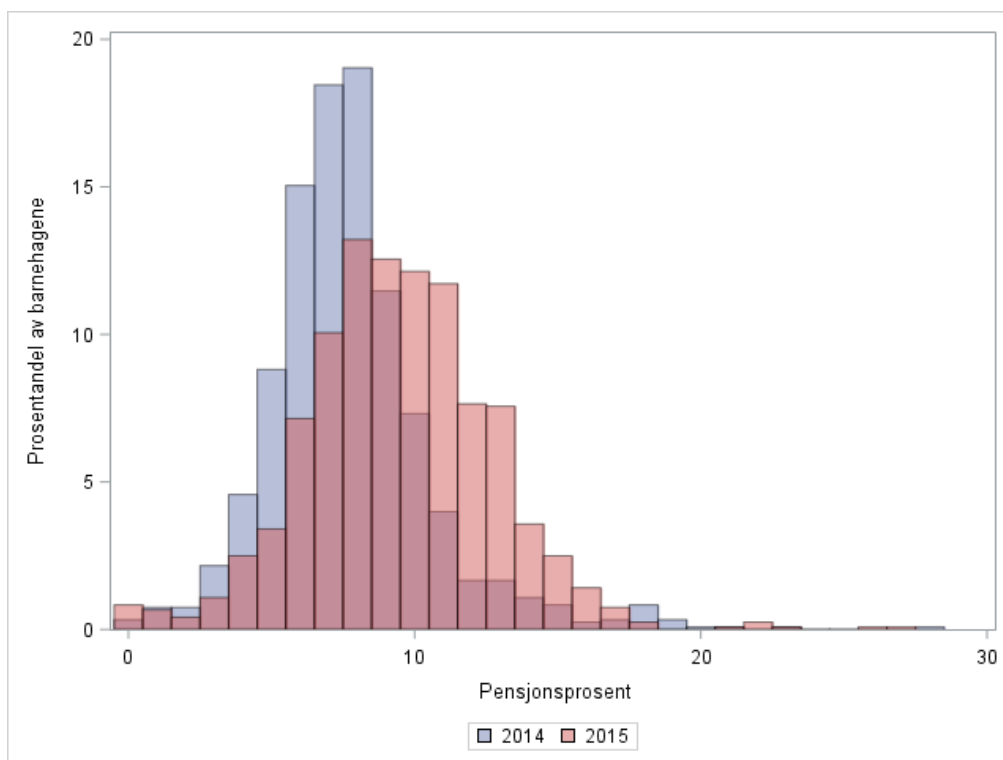
Kilde for tallet for pensjonsutgift	Ordinære barnehager			Familiebarnehager
	Både ytelses- og innskuddsbasert	Kun ytelsesbasert	Kun innskuddsbasert	Både ytelses- og innskuddsbasert
Regnskapspost 5945	8,58 % (N=1907) + 23,1 %	9,17 % (N=1375) + 21,7 %	5,21 % (N=387) + 22,0 %	2,93 % (N=257) + 15,4 %
Noteopplysning «Premiebetaling for året»	8,76 % (N=1760) + 25,4 %	9,47 % (N=1277) 24,1 %	5,03 % (N=356) 18,5 %	3,16 % (N=273) + 25,1 %
Regnskapspost 5945 = Noteopplysning «Premiebetaling for året»	8,37 % (N=1208) + 22,2 %	(ikke beregnet)	(ikke beregnet)	(ikke beregnet)

Figur 5 og Figur 6 viser fordelingen av pensjonsprosent for henholdsvis barnehager med ytelsespensjon og innskuddspensjon. Vi ser at det er en klar forskyving mot høyere kostnader i fordelingen for barnehager med ytelsespensjon, samtidig som det har blitt en større spredning.

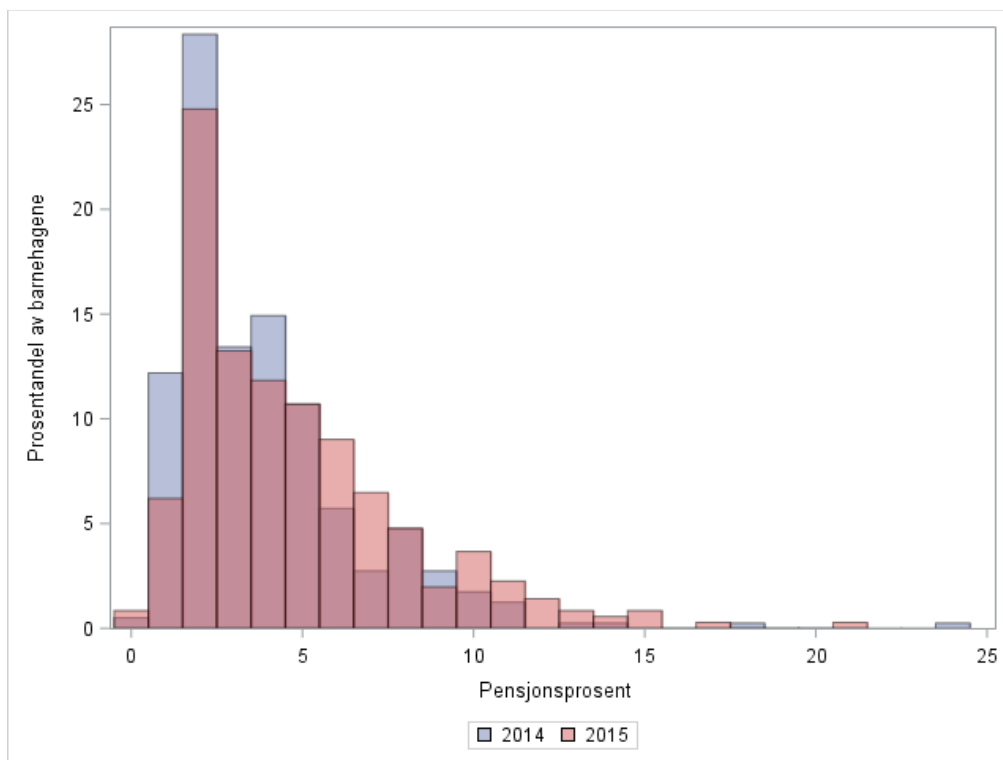
<sup>12</sup> 5954 er Pensjonsforsikring for ansatte, 5420 er Innberetningspliktig pensjonskostnad (ikke pensjonsforsikring) og 5950 er Egen pensjonsordning.

For barnehager med innskuddspensjon er det derimot en skjev fordeling, med de fleste barnehagene plassert på lave procenter. En del av materialet ligger over den ordinære maksimalsatsen på 7 % (gjelder lønnsnivå opp til 7,1 G). Dette kan skyldes at man har ført pensjonsgivende inntekt på andre poster enn post 5000. Også her er det forskyvinger mot høyere pensjonsutgifter, men ikke like tydelig som vi finner i Figur 5.

Vi kommer tilbake til størrelsen på pensjon pr. årsverk og betydningen av økte pensjonskostnader i kapittel 4.



Figur 5 Histogram, pensjonsprosent (post 5945/post 5000 \*100) i barnehager med ytelsespensjon



Figur 6 Histogram, pensjonsprosent (post 5945/post 5000 \*100) i barnehager med innskuddspensjon

### 3.3 Kostnadsutvikling 2011–2015

Tabell 19 viser utviklingen i kostnader i ordinære ikke-kommunale barnehager fra 2011 til 2015. Økningen i kostnader til ordinær drift, målt i nominelle kroner pr. plass fra 2011 til 2015, har vært på 19,3 %. Personalkostnadene har økt med 19,7 %, og Andre kostnader har økt med 18,2 %.<sup>13</sup>

Kostnadsveksten knyttet til særskilt tilrettelegging ligger på nivå med øvrig kostnadsvekst i de ikke-kommunale barnehagene.

Tabell 19 *Kostnadsutvikling pr. heltidsplass fra 2011 til 2015 i ordinære ikke-kommunale barnehager.*

	Antall barnehager	Personal- kostnader (A)	Andre kostnader (B)	Særskilt til- rettelegging (C)	Ordinær drift A+B-C
Kostnader 2011 (kr)	2 276	83 471	25 462	2 953	105 979
Kostnader 2012 (kr)	2 313	87 286	25 854	3 093	110 047
Kostnader 2013 (kr)	2 332	90 693	27 169	3 178	114 684
Kostnader 2014 (kr)*	2 433	95 080	28 181	3 279	119 982
Kostnader 2015 (kr)*	2 360	99 940	30 106	3 568	126 478
<b>Endring i %:</b>					
Nominell endring 2011–2012		4,6 %	1,5 %	4,7 %	3,8 %
Nominell endring 2012–2013		3,9 %	5,1 %	2,8 %	4,2 %
Nominell endring 2013–2014		4,8 %	3,7 %*	3,2 %	4,6 %
Nominell endring 2014–2015		5,1 %	6,8 %	8,8 %	5,4 %
<b>Nominell endring 2011-- 2015</b>		<b>19,7 %</b>	<b>18,2 %</b>	<b>20,8 %</b>	<b>19,3 %</b>
Reell endring 2011–2012		1,1 %	-1,8 %	1,3 %	0,4 %
Reell endring 2012–2013		0,0 %	1,1 %	-1,1 %	0,3 %
Reell endring 2013–2014		1,7 %	0,6 %	0,1 %	1,5 %
Reell endring 2014–2015		2,1 %	3,8 %	5,8 %	2,4 %
<b>Reell endring 2011–2015</b>		<b>5,0 %</b>	<b>3,7 %</b>	<b>6,0 %</b>	<b>4,7 %</b>

\*Innleid personell er flyttet fra Andre kostnader til Personalkostnader fra og med 2014.

Det er også interessant å se på utviklingen ut over den generelle kostnadsveksten. For å vise utvikling i reelle kostnader bruker vi den kommunale deflatoren hentet fra TBUs høstrapport fra

<sup>13</sup> Fra og med 2014 er utgifter til innleid personell inkludert i personalkostnadene. Tidligere har disse kostnadene trolig vært ført som fremmedtjenester og dermed kommet med under Andre kostnader.

2016.<sup>14</sup> I perioden fra 2011 til 2015 har kostnadene til ordinær drift økt med 4,7 %, utover generell kommunal kostnadsvekst.

Tabell 20 *Kostnadsutvikling pr. heltidsplass fra 2011 til 2015 i ikke-kommunale familiebarnehager.*

	Antall barnehager	Personal- kostnader (A)	Andre kostnader (B)	Særskilt til- rettelegging (C)	Ordinær drift A+B-C
Kostnader 2011 (kr)	694	97 174	32 187	957	128 404
Kostnader 2012 (kr)	674	100 493	32 085	768	131 810
Kostnader 2013 (kr)	607	102 472	33 098	773	134 797
Kostnader 2014 (kr)*	610	106 781	32 927	478	139 229
Kostnader 2015 (kr)*	541	109 967	33 999	540	143 425
<b>Endring i %:</b>					
Nominell endring 2011–2012		3,4 %	-0,3 %	-19,7 %	2,7 %
Nominell endring 2012–2013		2,0 %	3,2 %	0,6 %	2,3 %
Nominell endring 2013–2014		4,2 %	-0,5 %	-38,2 %	3,3 %
Nominell endring 2014–2015		3,0 %	3,3 %	13,0 %	3,0 %
<b>Nominell endring 2011–2015</b>		<b>13,2 %</b>	<b>5,6 %</b>	<b>-43,6 %</b>	<b>11,7 %</b>
Reell endring 2011–2012		0,0 %	-3,6 %	-22,4 %	-0,7 %
Reell endring 2012–2013		-1,9 %	-0,7 %	-3,2 %	-1,6 %
Reell endring 2013–2014		1,1 %	-3,5 %	-40,0 %	0,2 %
Reell endring 2014–2015		0,1 %	0,3 %	9,8 %	0,1 %
<b>Reell endring 2011–2015</b>		<b>-0,7 %</b>	<b>-7,3 %</b>	<b>-50,5 %</b>	<b>-2,0 %</b>

\*Innleid personell er flyttet fra Andre kostnader til Personalkostnader fra og med 2014.

Tabell 20 viser kostnadsutviklingen i familiebarnehager fra 2011 til 2015. For driftskostnader utenom særskilt tilrettelegging har økningen i familiebarnehagene fra 2011 til 2015 vært på 11,7 %, det vil si en del lavere enn i ordinære ikke-kommunale barnehager og noe lavere enn kommunal deflator. Personalkostnader har hatt en økning på 13,2 % nominelt, mens andre kostnader har økt med 5,6 %. Målt mot kommunal deflator er personalkostnadene redusert med 0,7 % i denne femårsperioden.

Blant familiebarnehagene er det store prosentvise endringer i kostnadene til særskilt tilrettelegging, men omfanget er uansett lite slik at endringen målt i kroner ikke er av særlig betydning.

<sup>14</sup> Se vedlegg 6 i TBU (2016).



### 3.4 Oppsummering – ikke-kommunale barnehager

Kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene beregnes på grunnlag av årsmelding og årsregnskap rapportert til BASIL fra barnehagene. 2360 barnehager inngår i gjennomsnittsberegningene for ordinære ikke-kommunale barnehager, og 541 barnehager ligger til grunn for gjennomsnittet for familiebarnehagene. Totalt er det 3268 ikke-kommunale barnehager i 2015. Dette innebærer at 367 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. De såkalte åpne barnehagene er også utelatt.

Tabell 21 viser gjennomsnittskostnader til drift i ikke-kommunale barnehager i 2015, fordelt pr. plass for henholdsvis store og små barn. Utbytte i enkeltpersonforetak er lagt inn under personalkostnader. I øvrige barnehager ligger utbytte som en kostnad sammen med netto finansutgifter og ikke-finansiell støtte. Utbytte utgjør kun 0,4 % av kostnadene i ordinære barnehager. Videre er også utgifter til innleid personell lagt inn under personalkostnadene. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift (inkl. kapitalkostnader) i ordinære barnehager utgjør kr 126 478 pr. storbarnsplass og kr 227 660 pr. småbarnsplass. I 2014 var kostnadene pr. storbarnsplass kr 119 982, dvs. en økning på 5,4 % fra 2014 til 2015.

Deler av kostnadsøkningen kan direkte relateres til innføringen av en post for skattekostnad i regnskapsskemaet. Dette utgjør 0,6 prosentpoeng av kostnadsveksten i ordinære barnehager og 0,4 prosentpoeng av kostnadsveksten i familiebarnehager.

Pensjonsutgiftene har økt betydelig. Vi presenterer flere alternative mål på pensjonsutgiftene som prosent av lønnsutgiftene, og det samlede inntrykket er at det har vært en økning på ca. 20 % fra 2014 til 2015. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

Utgifter til særskilt tilrettelegging er økt med 8,8 % fra 2014 til 2015 i ordinære barnehager.

Tabell 21 Oppsummering av kostnadene i ikke-kommunale barnehager i 2015.

	Ordinære barnehager (N = 2360)		Familiebarnehager (N = 541)	
	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 og innleid personell)	99 940	179 892	109 967	137 459
Avskrivninger/husleie	7 628	13 731	10 275	12 844
Netto finans, justert utbytte og støtte	4 328	7 790	2 731	3 414
Andre driftskostnader	18 150	32 670	20 993	26 241
<b>Sum driftskostnader</b>	<b>130 046</b>	<b>234 083</b>	<b>143 965</b>	<b>179 957</b>
- kostnader særskilt tilrettelegging	3 568	6 422	540	675
<b>Sum kostnader ordinær drift</b>	<b>126 478</b>	<b>227 660</b>	<b>143 425</b>	<b>179 282</b>

Kostnadene i familiebarnehagene er fordelt på plasser for små og store barn med forholdstallet 1,25, til forskjell fra ordinære barnehager hvor forholdstallet er 1,8. Dette gjør at en plass for barn som er 3 år og eldre, koster mer i familiebarnehager enn i ordinære barnehager. Familiebarnehager er imidlertid først og fremst et tilbud til små barn, og for denne aldersgruppen er kostnadene lavest i familiebarnehagene. Kostnadsøkningen i familiebarnehagene er på 3,0 % fra 2014 til 2015 både med og uten særskilt tilrettelegging.

## 4. Sammenstillinger 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 22 viser kostnader pr. heltidsplass i 2015 for kommunale barnehager, ordinære ikke-kommunale barnehager og ikke-kommunale familiebarnehager. Tallene i tabellen er hentet fra Tabell 14 i kapitlet om kommunale barnehager og Tabell 21 i kapitlet om ikke-kommunale barnehager.

Tabell 22 *Kostnader pr. heldagsplass (store barn) i 2015 etter barnehagetype.*

	Kommunale	Ikke-kommunale barnehager	
		Ordinære	Familie
Driftskostnader, ordinær drift	124 198	115 559	131 909
Beregnet kapitalkostnad (kommunale)	7 146		
Avskrivninger og husleie (ikke-kommunale)		7 628	10 275
Netto finans, støtte og utbytte		3 291	1 241
<b>Sum kostnader ordinær drift, store barn</b>	<b>131 343</b>	<b>126 478</b>	<b>143 425</b>
<b>Sum kostnader ordinær drift, små barn</b>	<b>236 418</b>	<b>227 660</b>	<b>179 281</b>
Særskilt tilrettelegging	13 184	3 568	540
<b>Sum kostnader, store barn</b>	<b>144 527</b>	<b>130 046</b>	<b>143 965</b>
<b>Sum kostnader, små barn</b>	<b>260 149</b>	<b>234 083</b>	<b>179 965</b>

Kommunale barnehager har de høyeste kostnadene pr. heltidsplass for store barn av de tre barnehagetyperne. 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.

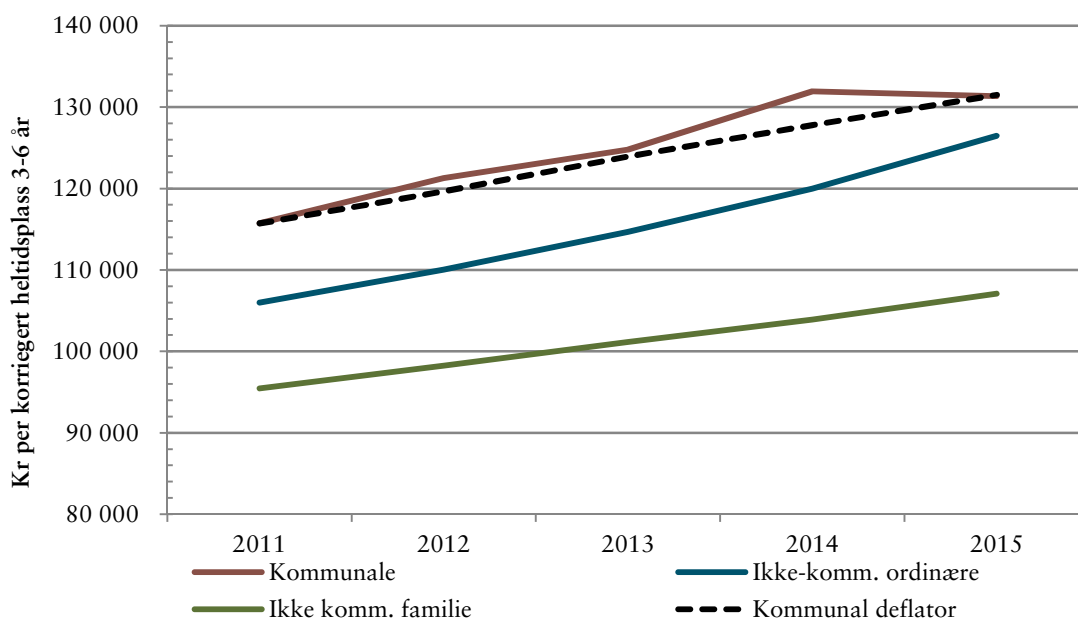
Fokuserer vi på ordinære barnehager, så er kommunale kostnader høyere enn de ikke-kommunale, men forskjellen har blitt klart mindre enn i fjor. Totale kostnader er nå 10,0 % lavere i ordinære ikke-kommunale barnehager sammenlignet med kommunale barnehager. I fjor var forskjellen 15,0 % En betydelig del av denne kostnadsforskjellen skyldes at omfanget av

særskilt tilrettelegging er større i kommunale barnehager. For ordinær drift inkludert kapitalkostnader er kostnadsforskjellen i 2015 kun 3,7 % av kommunalt kostnadsnivå, mot 9,1 % i 2014.

I Figur 7 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.

Figuren illustrerer det vi har vist i ulike tabeller. Det er svært tydelig hvordan kostnadsveksten i kommunale barnehager stoppet opp fra 2014 til 2015. Dette har nok også sammenheng med en særlig høy vekst i 2014. Fra 2011 til 2015 er kostnadsveksten i kommunale barnehager omtrent på linje med utviklingen i kommunal deflator. Samtidig har ikke-kommunale barnehager over tid hatt en kostnadsvekst høyere enn kommunal deflator. Dermed er kostnadsforskjellen mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager langt mindre i 2015 enn den har vært tidligere.

Kostnadsutviklingen i familiebarnehagene har vært jevn og litt lavere enn kommunal deflator.



Figur 7 Kostnader (ekskl. særskilt tilrettelegging) i kr heltidsplass for store barn, 2011-2015

## 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. Tabell 23 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 den klart største delen av kostnadene i barnehager. I kommunale barnehager utgjør personalkostnadene 83,8 % av totale kostnader, mens tilsvarende tall for ikke-kommunale ordinære barnehager er 76,8 %. Det er kun snakk om små endringer fra året før. Det samme gjelder for familiebarnehagene hvor andelen personalkostnader øker fra 76,1 % til 76,4 %.

Personalkostnadene pr. plass 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 (faglærte og ufaglærte), 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 høyere bemanning, også når vi ser bort fra personal som er knyttet til barn med særlige behov. I alle de tre barnehagekategoriene har det blitt litt færre oppholdstimer pr. årsverk sammenlignet med året før.

Personalkostnader pr. årsverk er vesentlig høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager, og personalkostnadene er lavest i familiebarnehager. Vi har forsøkt å justere for at kommunale personalkostnader på barnehageområdet også vil kunne omfatte årsverk som ikke jobber direkte i barnehagene. Vi har derfor lagt til grunn at de kostnadene som trekkes ut som myndighetsoppgaver m.m. i Tabell 2, er personalkostnader, og har trukket disse fra. Vi har også trukket fra lærlingekostnader. Dette reduserer anslaget på kommunale personalkostnader noe sammenlignet med regnskapsførte personalkostnader. Personalkostnader pr. årsverk er en usikker størrelse fordi de to komponentene kommer fra to ulike kilder. Det er ikke nødvendigvis de samme årsverkene som er registrert i årsmeldingsskjemaet og som er lønnet i regnskapspostene. Likevel har utviklingen over tid vært rimelig stabil. I år ser vi derimot for kommunale barnehager at personalkostnadene pr. årsverk ikke øker, men i stedet synker marginalt sammenlignet med tilsvarende tall i fjorårets rapport.

Pensjonsutgiftene utgjør en betydelig del av personalkostnadene, og kostnadene er klart større i kommunale barnehager. Her skjer det imidlertid en klar tilnærming mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager fra 2014 til 2015. Det er en del usikkerhet i pensjonstallene og noe av endringene kan nok skyldes endret regnskapsføring, men endringen i pensjonsutgifter har helt klart en betydning for endringene i totale kostnader. Pensjonsutgifter pr. årsverk reduseres med nesten 17 % i kommunale barnehager, mens de øker med 26 % i ikke-kommunale barnehager. Vi så i *Tabell 18* at pensjon målt mot ordinære lønnsutgifter hadde økt med ca. 20 %. Pensjonsutgiftene pr. årsverk i familiebarnehagene øker med 18 %. Siden størrelsen på pensjonsutgiftene er forholdsvis usikre, presenterer vi ikke tall for pensjon pr. plass. Derimot kan det være noe informasjon i endringen i pensjonsutgifter, selv om det er usikkerhet rundt nivået. Basert på de samme grunnlagsdataene som *Tabell 23*, beregner vi at ca. 1400 kroner av utgiftsveksten pr. storbarnsplass i ordinære ikke-kommunale barnehager kan tilskrives økt pensjonsprosent. Tallgrunnlaget i *Tabell 18* i avsnitt 3.2 gir grunnlag for samme anslag. For familiebarnehagene er anslaget ca. 250 kroner pr. plass (forholdstall 1,25). For kommunale barnehager beregner vi derimot at kostnadene i 2015 ville vært omtrent 3000 kroner høyere pr. heltidsplass hvis pensjonsprosenten var som i 2014. Pensjonsutgiftene i kommunale barnehager var ekstra høye i 2014. Når totale kostnader i de to sektorene har nærmet seg betydelig fra 2014 til 2015, så kan mer enn halvparten av denne endringen tilskrives endringer i pensjonsutgiftene.

Tabell 23 Faktorer som kan ha betydning for kostnadsvariasjoner mellom barnehagetyperne, tall fra 2015.

	Kommunale	Ikke-kommunale	
		Ordinære	Familie
<i>Kostnader i kr pr. korrigert oppholdstime</i>			
Ordinær drift <sup>15</sup>	60,81	58,55	49,58
Særskilt tilrettelegging	6,10	1,65	0,19
Sum kostnader	66,91	60,21	49,77
<i>Personalinnsats</i>			
Korr. oppholdstimer pr. årsverk, (basisvirksomhet <sup>16</sup> )	11 264	11 785	11 671
Kostnadsforhold - personal			
Personalkostnader i kr pr. årsverk <sup>17</sup>	562 357	496 479	405 264
- av dette pensjonsutgifter pr. årsverk <sup>18</sup>	69 556	36 254	8 133
Personalkostnader – del av sum kostnader	83,8 %	76,8 %	76,4 %
<i>Sammensetning av tilbud og barnegruppe</i>			
Andel barn med spesialpedagogisk hjelp <sup>19</sup>	3,2 %	2,3 %	0,5 %
Andel minoritetsspråklige barn	18,4 %	10,8 %	9,7 %
Andel med behov for særskilt språkstimulering	7,3 %	3,3 %	1,3 %
Andel oppholdstimer, barn 0 - 2 år	32,9 %	35,5 %	72,9 %
Andel barn med oppholdstid under 33 t/uke	3,8 %	2,3 %	3,8 %
<i>Barnehagestørrelse – gjennomsnittlig antall oppholdstimer pr. barnehage</i>			
Heltidsplasser små barn	16,6	18,5	5,2
Heltidsplasser store barn	33,9	33,6	1,9
Sum alderskorrigerte heltidsplasser (småbarn = 1,8)	63,8	33,6	11,3
Andel «base-barnehager»	10,9 %	11,6 %	
Gjennomsnittlig antall grupper	3,4	3,2	
Gjennomsnittlig gruppestørrelse små barn	11,1	11,9	
Gjennomsnittlig gruppestørrelse store barn	19,1	19,7	
Gjennomsnittlig gruppestørrelse blandet gruppe	15,5	17,3	

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, og forskjellene er ganske store. Her er det kun små endringer fra 2014. Det er også små endringer i andelen små barn (under 3 år). Andelen er noe høyere i ikke-kommunale barnehager enn i kommunale barnehager. Familiebarnehagene er først og fremst et tilbud til de minste, og har klart høyest andel små barn av de tre barnehagetyperne (72,9 %). Ikke-

<sup>15</sup> Inkl. regnskapsført kapital og administrasjonskostnader

<sup>16</sup> For å komme frem til oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet har vi bare inkludert styrere, pedagogiske ledere og ordinære assistenter, herunder barnehagelærere, barne- og ungdomsarbeidere og ufaglærte assistenter. Andre personalressurser, som for eksempel to-språklige assistenter, er utelatt. Dette samsvarer med Statistisk sentralbyrås definisjon av årsverk til basisvirksomhet.

<sup>17</sup> For barnehager som er enkeltpersonforetak, er utbytte inkludert i personalkostnadene. Dette gjelder i hovedsak familie-barnehagene.

<sup>18</sup> Gjennomsnittet i de ikke-kommunale barnehagene som har registrert kostnader i minst en av postene 5945, 5950 eller 5420.

<sup>19</sup> Rapporteringen på dette området ble endret før 2014-årgangen, og tallet er derfor kun sammenlignbart ett år bakover i tid.

kommunale familiebarnehager og kommunale barnehager har samme andel deltidsplasser, mens ikke-kommunale ordinære barnehagene har en noe lavere andel. Andelen deltidsplasser fortsetter den nedadgående trenden fra tidligere år.

Gjennomsnittlig barnehagestørrelse måles ved antall heltidsplasser pr. barnehage. Ikke-kommunale barnehager er noe større enn kommunale barnehager i gjennomsnitt. Antall storbarnsplasser pr. barnehage er omtrent den samme, men det er flere småbarnsplasser i ikke-kommunale barnehager.

Årsmeldingsskjemaet for 2014 ble utvidet med noen nye rapporteringer angående organisering i barnegrupper. Vi fant en del tall i fjor som tydet på feilrapportering, men i all hovedsak er tallene for 2015 tilnærmet like. Et unntak er at vi ser en reduksjon i antall barnehager som oppgir å være organisert som base-barnehagene. Disse utgjør i 2015 i overkant av 10 % av de ordinære barnehagene, og andelen er forholdsvis lik i ikke-kommunale og kommunale barnehager. Gjennomsnittlig antall barnegrupper ligger i overkant av tre for både kommunale og ikke-kommunale, men førstnevnte har noe høyere snitt. Gjennomsnittlig gruppestørrelse er noe høyere i ikke-kommunale enn i kommunale barnehager. Vanligste gruppestørrelse for små barn er 9 barn i kommunale barnehager og 14 barn i ikke-kommunale barnehager. For store barn er det barnegrupper på 18 barn som er det normale.

#### 4.2.1 Statistisk analyse av stordriftsfordeler og andre kostnadssammenhenger

I fjorårets rapport analyserte vi kostnadseffekten av tilgjengelige variabler som beskriver barnehagene, slik som antall plasser, andelen små barn, åpningstid og så videre. Analysene var motivert av ny informasjon om antall barnegrupper og størrelsen på gruppene. Vi gjentar her analysene, men nå med utgangspunkt i 2015-tallene. Det er ingen grunn til å tro at sammenhengene har endret seg mye, men vi var noe usikre på datakvaliteten for de nye variablene i 2014. Det er derfor interessant å gjenta analysen etter at barnehagene har fått en ny mulighet til å sette seg inn i rapporteringen.

Analysen baserer seg kun på private barnehager ettersom vi ikke har kostnader fordelt på de enkelte kommunale barnehagene. Vi analyserer kun ordinære barnehager, og vi holder utenfor barnehager som er organisert som enkeltpersonforetak. Videre benytter vi kun data for regnskapsåret 2015.

Avhengig variabel i analysene er samme kostnadsbegrep som gir en gjennomsnittskostnad på 130 046 i Tabell 22. Dette er kostnadene som også omfatter særskilt tilrettelegging.<sup>20</sup>

Variablene for *Antall plasser* og *Antall plasser kvadrert* måler stordriftsfordelene i barnehagedrift. Stordriftsfordeler for en gjennomsnittlig barnehage måles av parameteren for antall plasser. Det at vi måler variablene logaritmisk betyr at vi kan tenke på parameterverdiene som prosent. Er parameteren for antall plasser lik 0,9, betyr det at en 1 % økning i antall plasser gir 0,9 % økning i kostnadene. Dette betyr videre at det er stordriftsfordeler hvis

---

<sup>20</sup> Vi finner at om vi trekker utbytte ut av kostnadsbegrepet, så blir stordriftsfordelene marginalt større. Det kan bety at analysene i noen grad undervurderer stordriftsfordelene fordi større barnehager tar ut relativt mer utbytte, men det er ikke snakk om signifikante forskjeller.

parameteren for antall plasser er mindre enn 1. Dersom parameteren for antall plasser er lik 1, betyr det at en prosentvis økning i antall plasser gir en tilsvarende økning i kostnader.

Stordriftsfordelene er ikke nødvendigvis like over hele spekteret av barnehageplasser. En barnehage med 20 plasser vil trolig spare mer pr. plass på å bli større enn en barnehage med 60 plasser. Dette er for så vidt ivaretatt gjennom den logaritmiske formuleringen av variablene som gir en fast prosentssammenheng mellom størrelse og kostnader, men vi øker modellens fleksibilitet ved også å ta med en variabel som måler det kvadrerte avviket fra gjennomsnittlig størrelse. Gjennom denne variabelen kan vi måle om stordriftsfordelene endrer seg når vi beveger oss vekk fra gjennomsnittet. For eksempel vil en signifikant positiv effekt på denne variabelen indikere at kostnadene øker mer når vi beveger oss vekk fra gjennomsnittlig størrelse. I det tilfellet vil vi kunne finne et punkt hvor større barnehager faktisk får høyere gjennomsnittskostnader dersom de vokser ytterligere, slik vi fant i TF-rapport nr. 243. I de tilsvarende analysene i TF-rapport 379, fant vi ikke et slikt punkt. Derimot fant vi at enhetskostnadene blir stadig lavere med flere plasser. Stordriftsfordelene ble likevel estimert til å være små og avtakende slik at de ikke vil gi insentiver til å bygge veldig store barnehager.

*Tabell 24* viser resultatene av to modeller, med og uten kontrollvariabel for bemanningsgrad. Bemanningsgrad er målt som forholdet mellom antall årsverk (styrer, pedagogisk leder og ordinære assistenter) og antall plasser. Når vi inkluderer en slik kontrollvariabel, betyr det at vi måler effekten av andre variabler *for et gitt nivå på bemanningen*. I spørsmålet om stordriftsfordeler, betyr det at vi måler om barnehagene kan spare på å bli større uten at de samtidig endrer forholdet mellom antall plasser og antall årsverk. Det er markert i tabellen hvilke variabler som inngår på logaritmisk form ( $\ln$ ).

I begge modellene finner vi at det er noe stordriftsfordeler, og som forventet, er de størst i modellen som ikke kontrollerer for bemanning. Øker gjennomsnittsbarnhagen antall plasser med 10 %, øker kostnadene bare med 9,66 %. Parameteren er signifikant lavere enn 1, noe som betyr at det er en forholdsvis stor sannsynlighet at det faktisk er en stordriftsfordel i materialet.<sup>21</sup> Av modell 2, ser vi at de stordriftsfordelene som vi finner i modell 1, i stor grad er knyttet til at man i større barnehager kan spare inn på bemanningen.

Andreordensvariabelen, *Antall plasser kvadrert*, har ikke signifikante parametere. Det betyr at førsteordensvariabelen, *Antall plasser*, i all hovedsak er tilstrekkelig til å beskrive kostnadseffekten av størrelse.

De oppdaterte analysene med tall fra 2015 viser at det ikke er store, markante forskjeller sammenliknet med funn fra tidligere år. Effekten av andel barn under tre år var signifikant negativ i analysene av 2014-tallene i TF-rapport 379, men for 2015 er parameterverdien nesten halvert og ikke signifikant. Kostnadsbetydningen av baseorganisering av barnehagen er også svekket og ikke lenger signifikant. Uansett er det ikke snakk om store kostnadsforskjeller.

Estimater for de øvrige variablene viser at antall årsverk pr. plass og lønnsnivå pr. plass har signifikant betydning for kostnadene. Lønnseffekten er svak med tanke på at lønn utgjør stor

---

<sup>21</sup> Statistisk signifikans er markert med stjerner. Flere stjerner betyr at parameterestimatet har høyere signifikans, det vil si at det er rimelig sikkert at den egentlige sammenhengen er null eller har motsatt fortegn. For variabelen Antall plasser er det mer interessant om parameteren er mindre enn 1 enn om den er større enn null. Vi har derfor markert signifikant avvik fra 1 med #.



andel av kostnadene. Lønnseffekten er likevel noe styrket sammenlignet med resultatene i fjorårets rapport.

Tabell 24 Regresjonsanalyse av kostnadsfaktorer

		Modell 1	Modell 2
		Uten kontroll for bemanningsgrad	Med kontroll for bemanningsgrad
Konstantledd		9.42***	9.33***
Antall plasser (alders og oppholdstidskorrigert)	ln	0.966###	0.980###
Antall plasser kvadrert (fratrukket gjennomsnitt)	ln	0.001	-0.003
Andel barn 0-2 år		-0.0355	-0.037
Årsverk pr. plass (basisbemanning)	ln		1.377***
Lønnsnivå (Post 5000/antall årsverk)	ln	0.220***	0.213***
Andel deltidsplasser		0.012	-0.017
Basebarnehage (1=base, 0=andre)		-0.007	-0.008
Minoritetspråklige barn		0.0005*	0.0006**
Barn med spesialpedagogisk hjelp		0.012***	0.012***
Åpningstid timer pr. dag		-0.026***	-0.025***
Åpningstid md pr. år		-0.007	-0.007*
Barnehagens alder (målt fra etableringsår)	ln	-0.009***	-0.010***
R2 (justert)		0.969	0.98
Antall observasjoner		1751	1751

\* angir parameter signifikant forskjellig fra 0. # angir parameter for antall plasser signifikant forskjellig fra 1. Antall stjerner angir graden av signifikans: \*\*\* er signifikans på 1 % nivå, \*\* er 5 % signifikans og \* er 10 % signifikans.

Andel deltidsplasser har ikke signifikant effekt på kostnadene. Sannsynligvis har omfanget av deltidsplasser blitt så lite at det ikke preger kostnadsbildet slik det gjorde tidligere.

Minoritetspråklige barn medfører høyere kostnader, som i fjorårets analyser. Dette er en sammenheng som i tidligere analyser har vært målt å være negativ, uten at det har vært noen åpenbar forklaring. Kostnadseffekten av barn som får spesialpedagogisk hjelp, er positiv og klart signifikant.

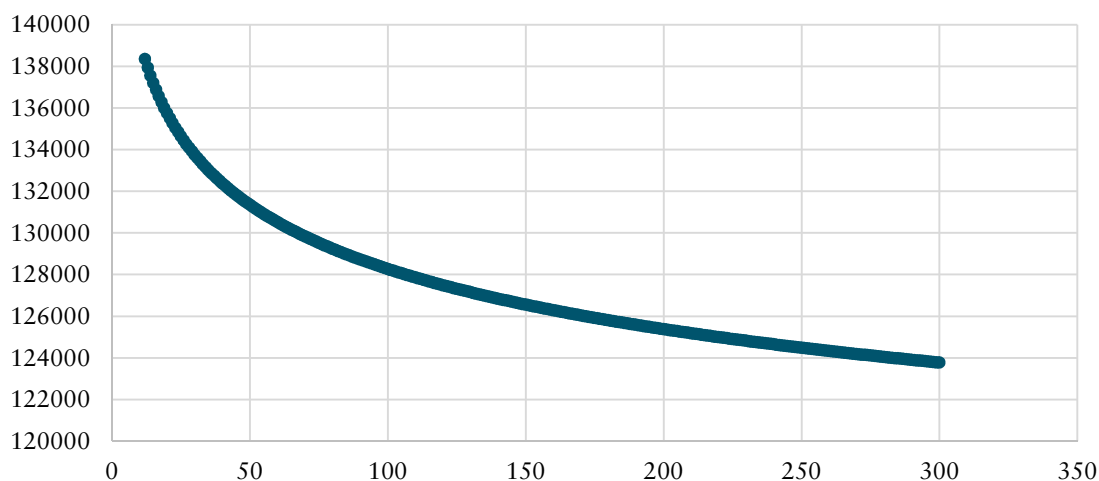
Når det gjelder åpningstid, finner vi at kostnadene er signifikant *lavere* i barnehager med lengre åpningstid. Dette resultatet er trolig preget av at de barnehagene som har kortest åpningstid ikke får definert sine plasser som fulltidsplasser. Disse barnehagene vil dermed ha særlig høye kostnader pr. fulltidsplass. Åpningstid målt som antall måneder i året, ser ikke ut til å ha noen betydning for gjennomsnittskostnaden, selv om parameterverdiene er noe sterkere (negative) enn hva vi fant i 2014-tallene.

Til slutt finner vi at eldre barnehager har lavere kostnader, noe som kan skyldes lavere kapitalkostnader. Analysene i kapittel 5 viser derimot at eldre barnehager har høyere kostnader

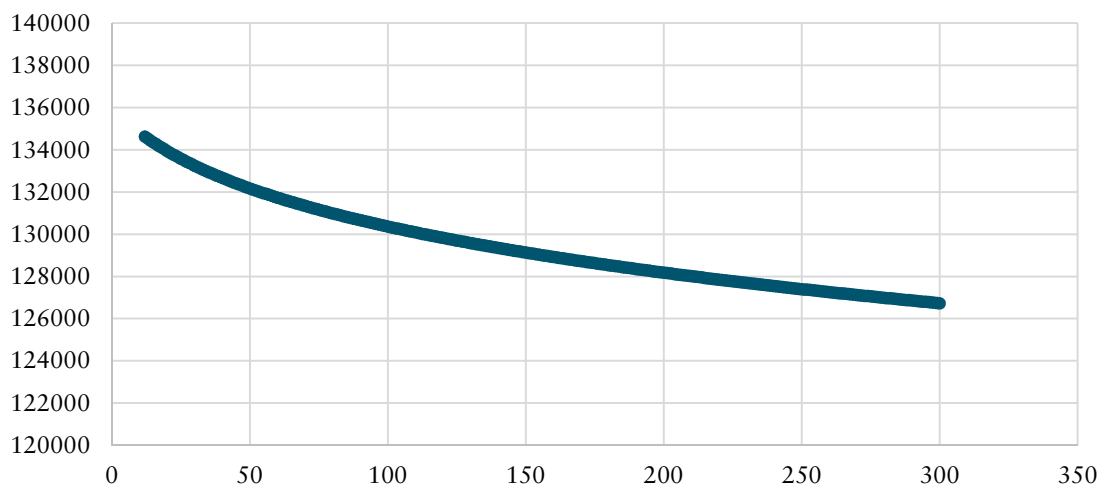
når man kontrollerer for inntektsnivået, noe som må bety at eldre barnehager også tenderer til å ha lavere inntekter. Dataene er ikke entydige, og de har noen ekstremobservasjoner som kan tenkes å styre resultatet. Vi må i denne omgang fastslå at den direkte betydningen av alder er usikker.

Sammenhengen mellom antall plasser og gjennomsnittskostnaden, beregnet på bakgrunn av parameterne for *Antall plasser* og *Antall plasser kvadrert*, er illustrert i Figur 8 og Figur 9 for henholdsvis Modell 1 og Modell 2. Vi ser at det ikke er store økonomiske utslag å snakke om. Den vertikale akse viser kun det aktuelle området, og betydningen av antall plasser kan dermed se større ut enn den er. Forskjellen på en barnehage med 50 alderskorrigerede plasser og en med 100 alderskorrigerede plasser er ikke mer enn ca. 3000 kroner pr. korrigert oppholdstime.

I modellen hvor vi kontrollerer for bemanning, er kostnadseffekten av antall plasser mindre. Dette viser at deler av stordriftsfordelene skyldes at man kan ha flere barn pr. ansatt i større barnehager.

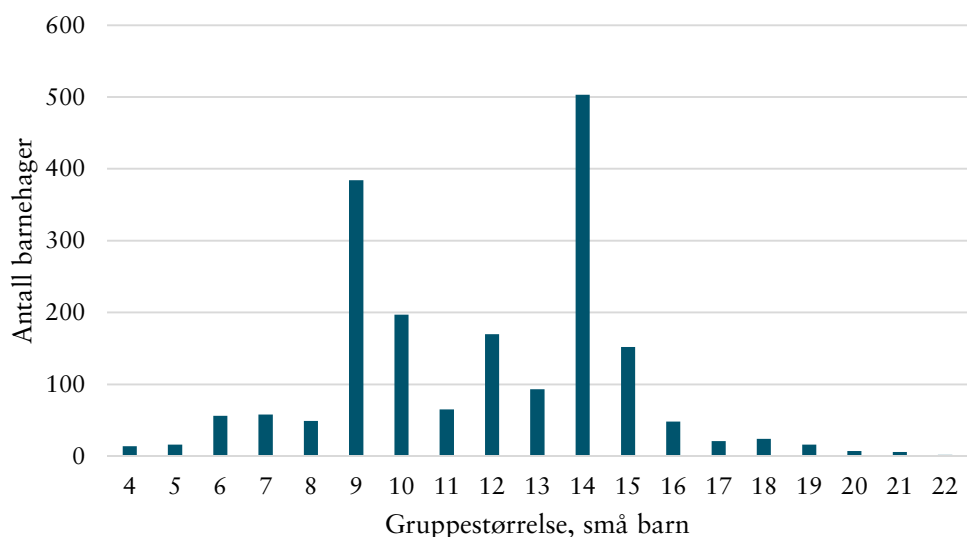


Figur 8 Estimert sammenheng mellom antall plasser og kostnad pr. plass, Modell 1

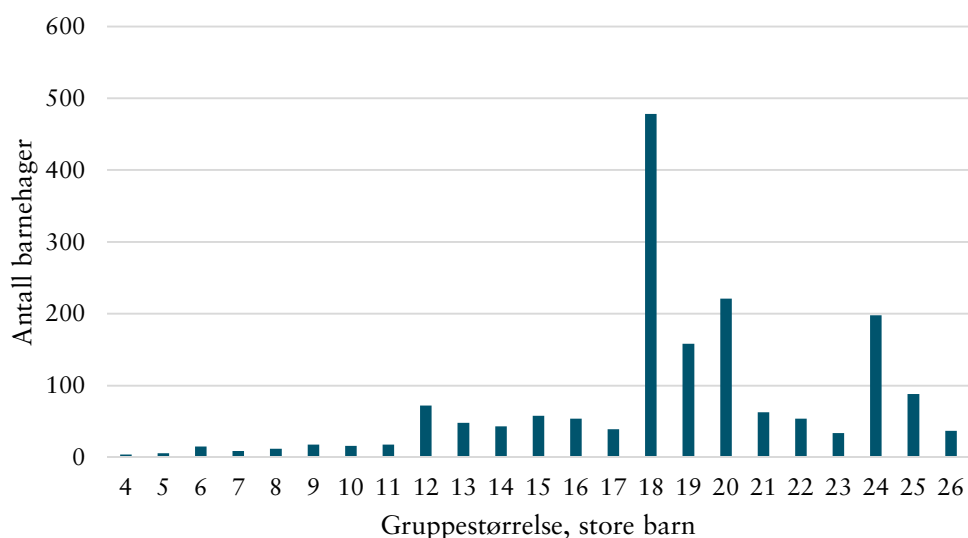


Figur 9 Estimert sammenheng mellom antall plasser og kostnad pr. plass, Modell 2

Som i 2014, er det også i 2015 inkludert opplysninger om antall barnegrupper og størrelsen på disse. Figur 10 og Figur 11 viser hvordan barnehagene fordeler seg etter gruppestørrelse for henholdsvis små og store barn etter at vi har utelatt de opplysningene som med stor sannsynlighet er feil. Som i fjor, er det for småbarnsgrupper er 14 barn som er den vanligste gruppestørrelsen, men 9 barn også er et utbredt antall. Det er også svært liten endring i storbarnsgruppene. Som vi kan se, er det 18 barn som fortsatt er den vanlige gruppestørrelsen, fulgt av 20, 24 og 19 barn.



Figur 10 Fordeling av barnehager etter gruppestørrelse for småbarnsgrupper



Figur 11 Fordeling av barnehager etter gruppestørrelse for storbarnsgrupper

Tabell 25 viser tilsvarende analyser som i Tabell 24, men nå med informasjon om gruppestørrelse inkludert. Vi utelater barnehager som ikke har rapportert antall barnegrupper eller antall barn pr. barnegruppe, og vi utelater de som er utelatt fra figurene ovenfor. Vi holder også base-barnehagene utenfor ettersom disse kan ha en helt annen sammenheng mellom gruppestørrelse og kostnader.

Tabell 25 Statistisk analyse av kostnadsfaktorer, inkludert informasjon om størrelse på barnegruppene

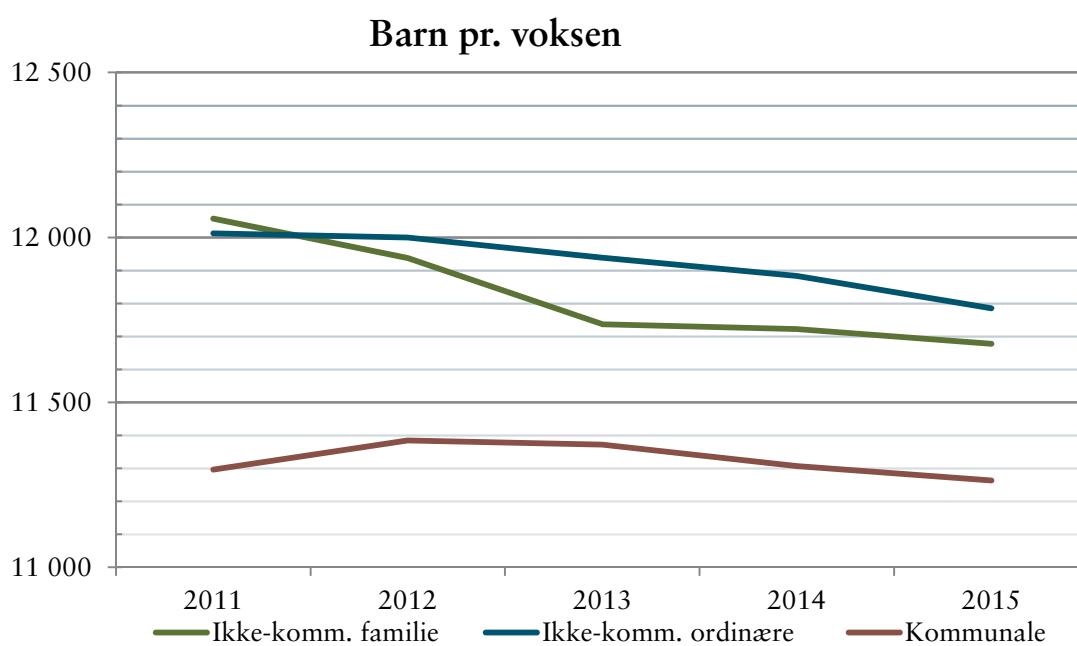
		Modell 1		Modell 2	
		Uten kontroll for bemanningsgrad		Med kontroll for bemanningsgrad	
Konstantledd			9,42***		9,33***
<i>Antall plasser (alders og oppholdstidskorrigert)</i>	<i>ln</i>		0,974###		0,988#
Antall plasser kvadrert (fratrukket gjennomsnitt)	ln		-0,002		-0,0069
Andel barn 0-2 år			-0,029		-0,029
Barn pr. småbarnsgruppe	ln		-0,029***		-0,030***
Barn pr. småbarnsgruppe kvadrert	ln		-0,008		-0,004
Barn pr. storbarnsgruppe	ln		0,005		0,008
Barn pr. storbarnsgruppe kvadrert	ln		0,00003		-0,004
Årsverk pr. plass (basisbemanning)	ln		.		1,380***
Lønnsnivå (Post 5000/antall årsverk)	ln		0,156***		0,214***
Andel deltidsplasser			0,008		-0,021
Minoritetspråklige barn			0,0005*		0,0006**
Barn med spesialpedagogisk hjelp			0,012***		0,012***
Åpningstid timer pr. dag			-0,025***		-0,024***
Åpningstid md pr. år			-0,007*		-0,008*
Barnehagens alder (målt fra etableringsår)	ln		-0,009***		-0,010***
R <sup>2</sup> (justert)			0.969		0.970
Antall observasjoner			1751		1751

Da vi gjorde tilsvarende analyser i fjorårets rapport, var vi noe usikre på datagrunnlaget for 2014 ettersom vi delvis studerte en ny rapportering. De oppdaterte analysene, med data fra 2015, synes ikke å gi noen særlig endring i resultatene. Betydningen av antall plasser pr. barnegruppe svekkes noe. Et høyere antall barn pr. småbarnsavdeling ser ut til å gi signifikant lavere kostnader, mens antall barn på storbarnsavdeling ikke ser ut til å ha betydning. Effekten av størrelsen på småbarnsgruppene holder seg selv om vi kontrollerer for bemanningsgraden, noe vi ikke fant i fjor.

Smådriftsulempene var mye sterkere i analysene som ble presentert i TF-rapport nr. 243, en studie som baserte seg på tall fra 2007. Sannsynligvis skyldes mangelen på klare stordriftsfordeler i de nye analysene at de fleste barnehagene har tilpasset seg tilnærmet optimalt med tanke på en effektiv fordeling av årsverk og barn, uavhengig av størrelsen på barnehage og barnegrupper. Hvis en for eksempel kan ha en tilnærmet kostnadsoptimal drift både med 18 og med 24 store barn, vil en ordinær regresjonsanalyse ha problemer med å måle klare stordriftsfordeler.

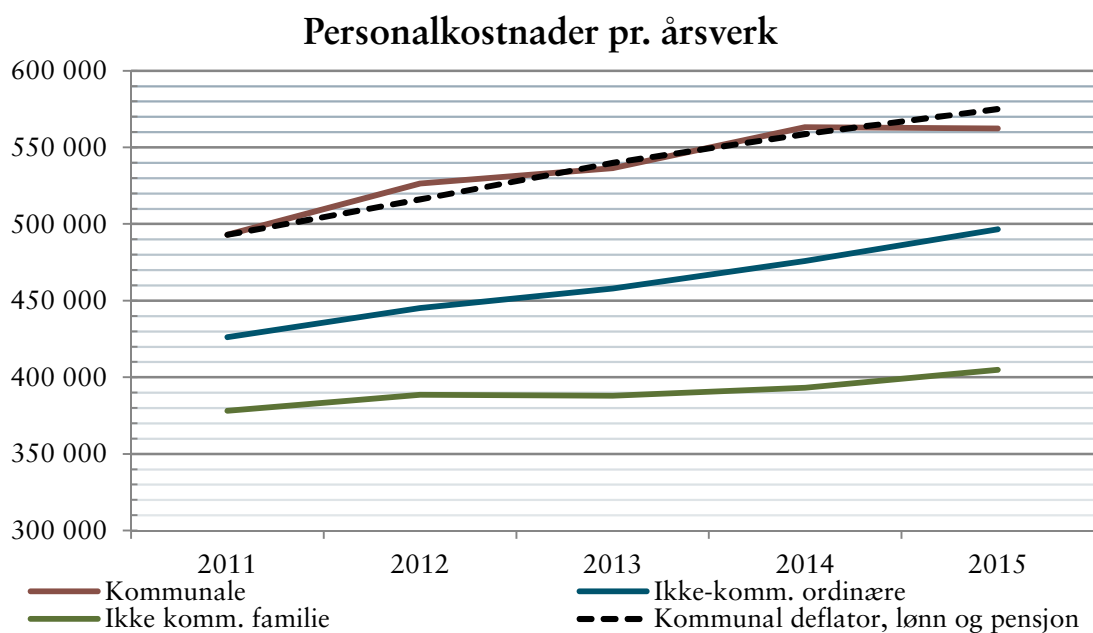
## 4.2.2 Utviklingen i kostnadsfaktorer

Figur 12 viser utviklingen i korrigerede oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet, fordelt på de ulike barnehagetyperne. Det er årsverk til styrere, pedagogiske ledere og faglærte og ufaglærte assistenter som er inkludert. Utviklingen går mot færre barn pr. voksen i alle typer barnehager. Endringer i personalinnsatsen kan både skyldes kvalitetsendring og effektivitetsendring. Det er naturlig å tolke en bedring i bemanning over tid som en kvalitetsheving heller enn en svekkelse av effektiviteten.



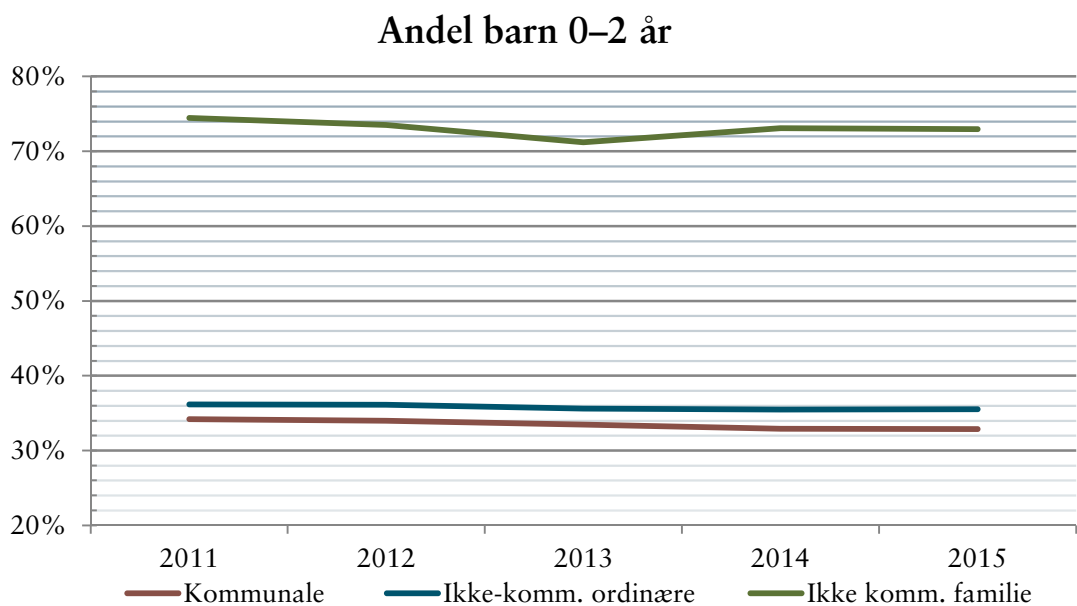
Figur 12 Korrigerede oppholdstimer pr. årsverk til basisvirksomhet, 2011–2015

Den andre delen av personalkostnaden består av kroner pr. årsverk, jf. tallene i Tabell 23. Figur 13 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 er nivået uforandret fra 2014 til 2015. For perioden 2011 til 2015 som helhet, er veksten 14,1 %, noe som er lavere enn den kommunale deflatoren for lønn og pensjonskostnader (TBU (2015), Vedlegg 6). Ordinære ikke-kommunale barnehagene har hatt en økning på 16,5 %, mens familiebarnehagene har økt med bare 7,1 %.



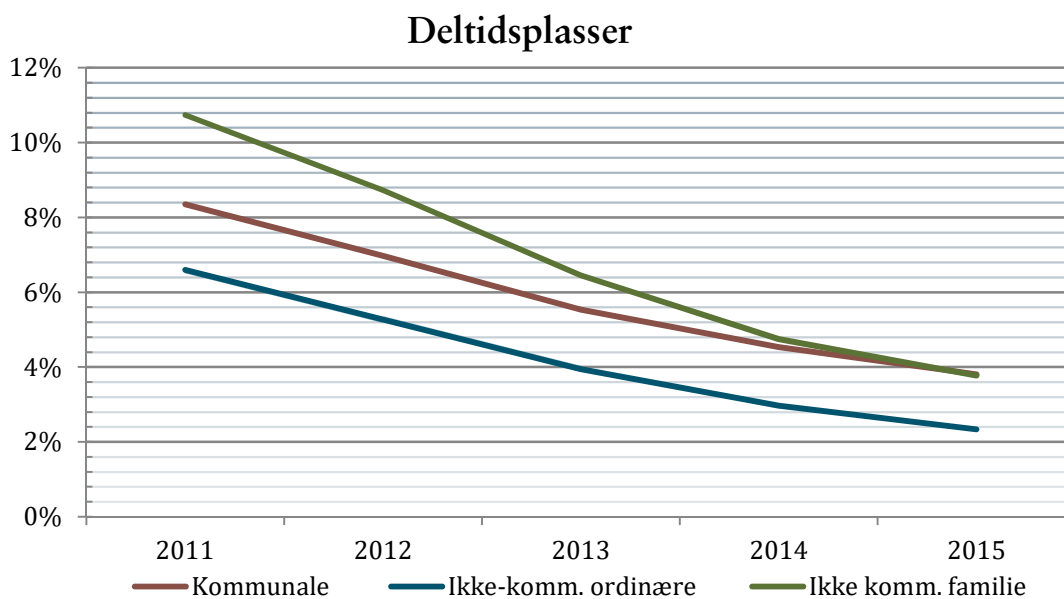
Figur 13 Personalkostnader i kr pr. årsverk, 2011–2015

Sammensetning av tilbud og barnegruppe påvirker kostnadsbildet i barnehagene. Figur 14 viser utviklingen i andelen småbarn i de tre ulike barnehagetyperne, som er tilnærmet uendret over de siste årene. Familiebarnehagene har den klart høyeste andelen barn i alderen 0 til 2 år, 73 % av totale oppholdstimer i 2014. Andelen i familiebarnehagene ble noe redusert etter omleggingen av finansieringssystemet i 2011, men økte igjen fra 2013 til 2014. Den relative forskjellen i tilskudd mellom små og store barn ble endret betydelig i retning av bedre finansiering for store barn i familiebarnehage i 2011. Blant ordinære barnehager har andelen gått noe ned i kommunale barnehager sammenlignet med ikke-kommunale, men forskjellene er fortsatt små.

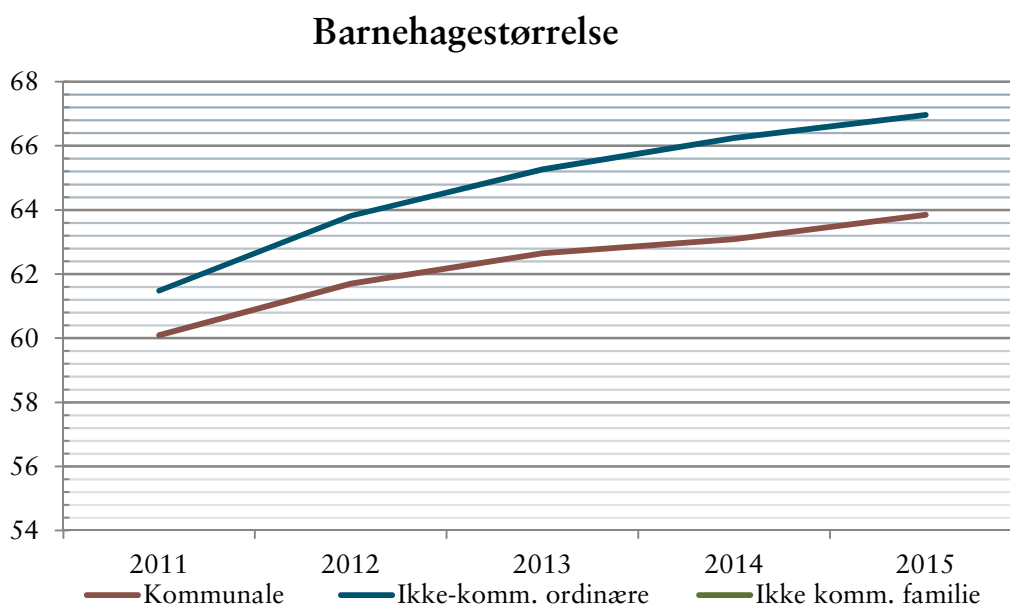


Figur 14 Andel oppholdstimer, barn 0–2 år, 2011-2015

Tidligere kostnadsanalyser har funnet at andelen deltidsplasser er en kostnadsdriver. Analysen i avsnitt 4.2.1 finner ikke en slik effekt. Dette kan skyldes at omfanget av deltidsplasser har blitt såpass lite at det i mindre grad er synlig i de totale kostnadene. Figur 15 viser at omfanget av deltidsplasser reduseres ganske klart hvert eneste år, og andelen er ca. halvert i løpet av den femårsperioden vi ser på. I alle barnehage typer er det nå færre enn 4 % av barna som har oppholdstid mindre enn 33 timer pr. uke.

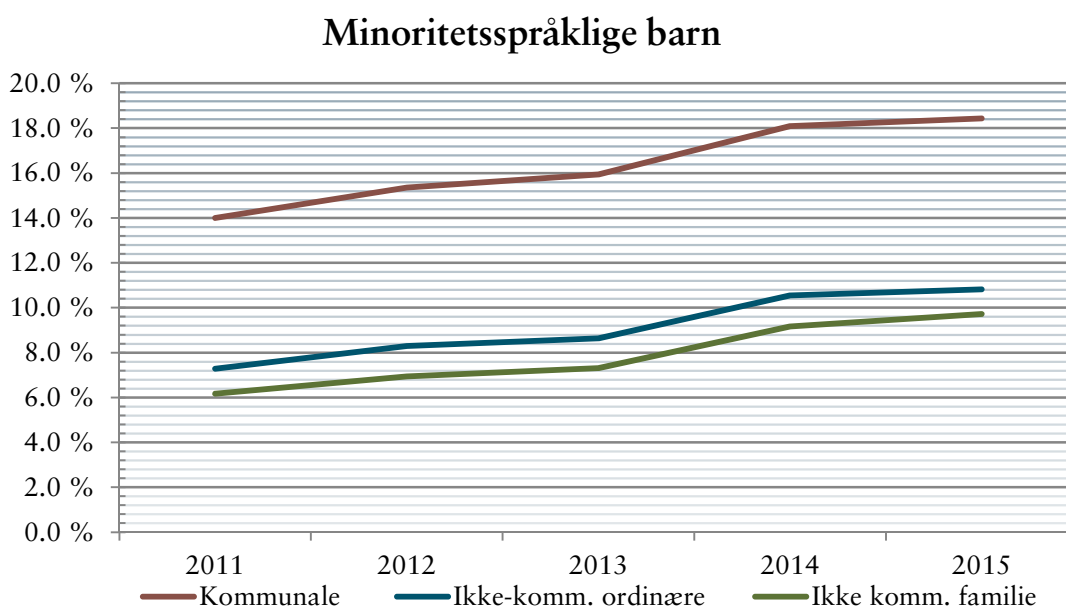


Figur 15 Andel barn med avtalt oppholdstid under 33 t/uke



Figur 16 Antall heldagsplasser (målt som storbarnsplasser) pr. barnehage. Årene 2011–2015

Figur 16 viser utviklingen i størrelsen på barnehagene målt som alderskorrigerede heltidsplasser pr. barnehage. Det har vært en ganske jevn økning i gjennomsnittlig barnehagestørrelse for ordinære barnehager. Barnehagestørrelsen for de ikke-kommunale barnehagene har økt med 8,9 % i perioden 2011 til 2015, mens størrelsen på de kommunale har økt med 6,2 %. 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.



Figur 17 Andelen minoritetsspråklige barn i barnehage

Figur 17 viser at andelen minoritetsspråklige barn øker i alle tre barnehagekategoriene, med en ekstra sterk økning fra 2013 til 2014. Det kan se ut til at det er en endring i tellemetode fra 2013 til 2014, men vi klarer ikke å se noen slik endring i årsmeldingsskjema eller veiledning til skjema.

For beskrivende statistikk om barnehagesektoren, se også Barnehagespeilet 2015 fra Utdanningsdirektoratet.<sup>22</sup>

## 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. 2–4 % av samlet finansiering.

Minstesatsen for tilskudd til private barnehager, målt som andel av kommunens finansiering av egne barnehager, var 98 % i 2015. I 2014 var satsen 96 % frem til 1. august og deretter 98 %, i gjennomsnitt 96,83. Dette tilsier at det har vært en liten økning i de ikke-kommunale

<sup>22</sup> <http://www.udir.no/Barnehage/Statistikk-og-forskning/Barnehagespeilen>



barnehagenes inntekter fra kommunalt tilskudd. Maksimalsatsen for foreldrebetaling økte fra 2405 til 2480 kroner pr. måned 1.1.2015. 1. mai økte maksimalprisen videre til 2580 kroner pr. måned. Totalt for hele 2015 økte den ordinære maksimalprisen med ca. 5,8 % sammenlignet med nivået for 2014. Samtidig ble det innført nasjonale regler om inntektsmodererte satser, noe som kan ha bidratt til å redusere økningen i foreldrebetaling.

Tabell 26 viser hvordan de kommunale og ikke-kommunale barnehagene er finansiert i 2015. I de kommunale barnehagene er finansieringen hovedsakelig delt mellom kommunen med 83,7 % og brukerbetaling på 14,3 %. Øvrige inntekter utgjør 2 %. I de ikke-kommunale barnehagene er den kommunale andelen av finansieringen noe lavere (81,2 %), mens brukerbetalingen utgjør 15,1 % av finansieringen. Øvrige inntekter står for 2,4 %. Ikke-finansiell støtte, fra eier eller andre, er i tillegg regnet som en finansieringskilde, samtidig som denne støtten er inkludert i kostnadene. Disse utgjør til sammen 1,2 %

Andelen oppholdsbetaling i kommunale barnehager er økt fra 13,6 % i 2014 til 14,3 % i 2015. Kombinasjonen av null kostnadsvekst, økt ordinær maksimalpris og nasjonal moderasjonsordning for lavinntektshusholdninger har altså i netto ført til en økt andel foreldrebetaling. Samtidig er kommunal finansieringsandel redusert fra 84,6 % til 83,7 %. Det er naturlig at denne andelen reduseres i og med at det ikke har vært kostnadsvekst i de kommunale barnehagene. Også for ikke-kommunale barnehager utgjør foreldrebetalingen en høyere andel av inntektene i 2015 enn i 2014, men økningen er helt marginal, fra 15,0 % til 15,1 % i ordinære barnehager og fra 14,3 % til 14,4 % i familiebarnehager. Andelen finansiering fra kommunalt tilskudd er derimot økt fra 79,7 % til 81,2 % i ordinære barnehager, men kun fra 83,6 % til 83,8 % i familiebarnehager.

Tabell 26 *Finansiering av kommunale og ikke-kommunale barnehager i % av sum finansiering, 2015*

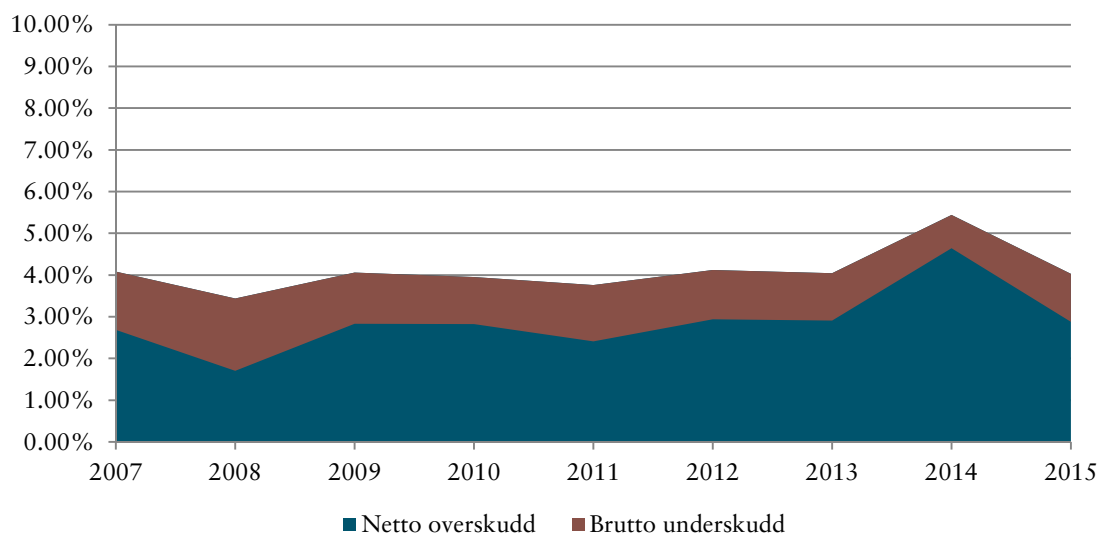
	Kommunale barnehager	Ikke-kommunale ordinære barnehager	Ikke-kommunale familiebarnehager
		(n=2433)	(n=610)
Oppholdsbetaling/annen fast brukerbetaling (kostpenger)	14,3 %	15,1 %	14,4 %
Kommunal driftsfinansiering/ kommunale driftstilskudd	83,7 %	81,2 %	83,8 %
Andre regnskapsførte inntekter	2,0 %	2,4 %	1,3 %
Ikke-finansiell støtte fra kommunene til ikke-kommunale barnehager		1,1 %	0,2 %
Ikke-finansiell støtte fra eier eller andre		0,1 %	0,4 %
Sum finansiering = sum kostnader + netto overskudd	100,0 %	100,00 %	100,00 %
Underskudd		1,12 % n=(758)	0,90 % n=(96)
Overskudd		4,02 % n=(1602)	8,65 % n=(445)

Sum finansiering er lik sum kostnader pluss netto overskudd. Siden utbytte er inkludert i kostnadene, tilsvarer overskudd/underskudd avsetning/tæring i egenkapital.<sup>23</sup> Sum kostnader er også inkludert særskilt tilrettelegging.

I alt 758 (32,1 %) av de ikke-kommunale ordinære barnehagene i utvalget gikk med underskudd i 2015 etter uttak av utbytte. Dette er ca. på samme nivå som i perioden 2007–2013, mens 2014 var et år med en særlig lav andel barnehager med underskudd. Underskuddet i disse 758 barnehagene utgjør 1,12 % av de samlede inntektene til alle ordinære ikke-kommunale barnehager. 1602 av de ikke-kommunale ordinære barnehagene gikk med overskudd eller i null. Samlet sett gikk de ordinære barnehagene med netto overskudd, tilsvarende 2,90 % av de samlede inntektene. Av familiebarnehagene gikk 96 barnehager med underskudd (17,7 %). Den samlede gruppen av ikke-kommunale familiebarnehager gikk med overskudd tilsvarende 7,8 % av inntektene.

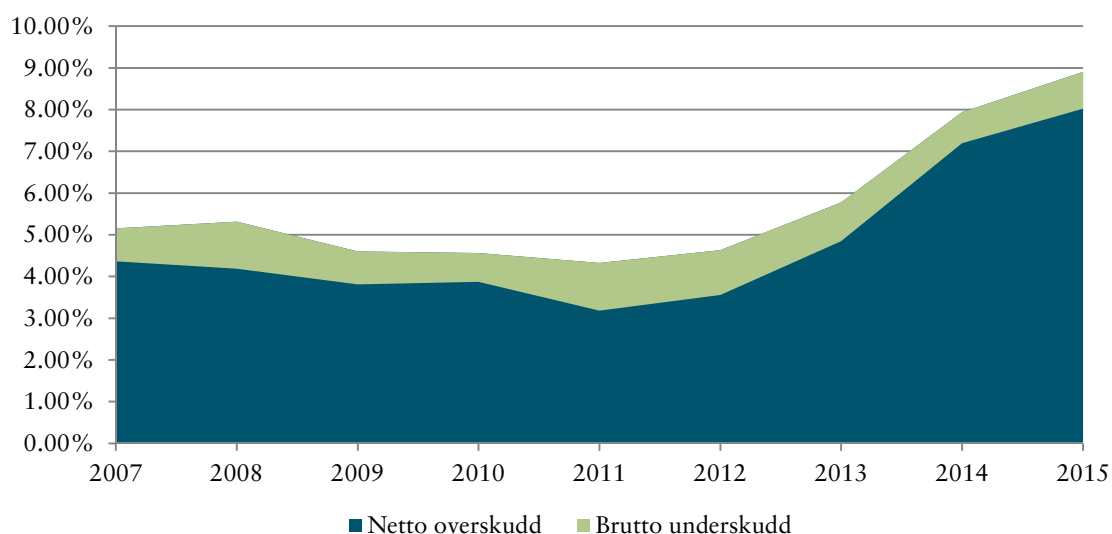
I 2015 ser det ut til at regnskapsføring av skattekostnad i stor grad har blitt flyttet fra post 9955 (Avsetning til skatt på overskudd under overskuddsdisponering) til kostnadspost 8305. Post 8305 utgjør 736 kroner pr. heltidsplass i ordinære barnehager i 2015. For familiebarnehagene utgjør posten 448 kroner pr. heltidsplass. Med tidligere regnskapsoppsett, ville netto overskudd i 2015 vært 3,5 % i ordinære barnehager og 8,2 % i familiebarnehager i stedet for 2,9 % og 7,8 %.

Vi kan se nærmere på hvordan andelen underskudd og overskudd har utviklet seg over tid. *Figur 18* og *Figur 19* 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. Etter høye overskudd i fjor, er de ordinære barnehagene tilbake på normalt nivå, mens familiebarnehagene har økt overskuddet ytterligere.



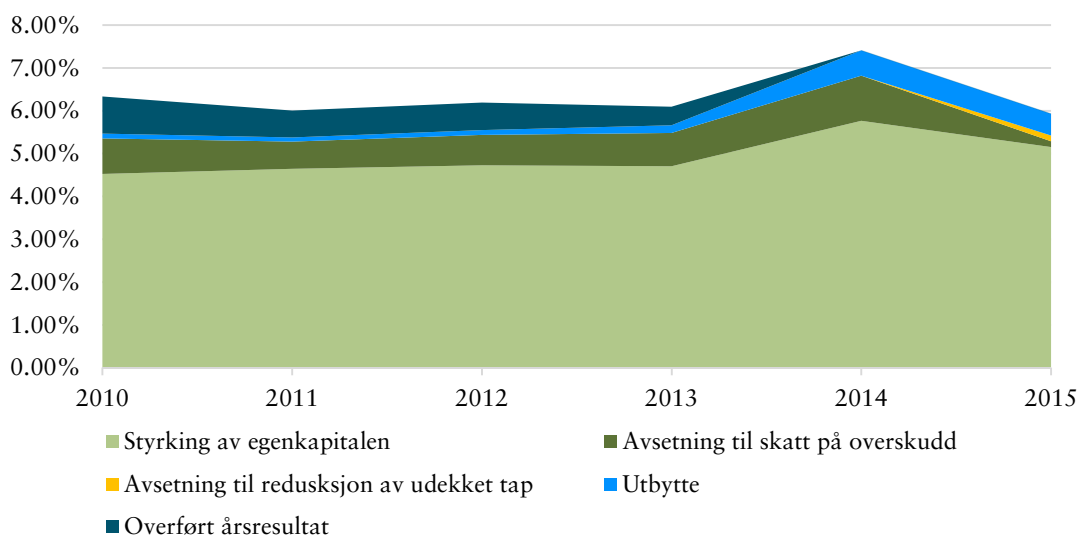
*Figur 18* Utvikling i overskudd og underskudd i ikke-kommunale ordinære barnehager

<sup>23</sup> Post 9955 (Avsetning til dekning av skattekrav på overskudd) og post 9970 (Avsetning til reduksjon av udekket tap) er også regnet med i overskuddet.



Figur 19 Utvikling i overskudd og underskudd i ikke-kommunale familiebarnehager

Overskuddet som presenteres i de foregående tabellene og figurene, representerer ikke hele det regnskapsførte overskuddet ettersom utbytte er regnet som en kostnad i kostnadsanalysene. I praksis har vi regnet avsetning til egenkapitalen og avsetning til skatt på overskudd som overskudd, mens utbytte og såkalt overført årsresultat har vært regnet som utbytte og dermed en kostnad. Hvorvidt utbytte faktisk er en kostnad, kan åpenbart diskuteres, og vi presenterer derfor i Figur 20 alle overskuddselementene slik de er ført i regnskapsskjemaet. De blå kategoriene er de som defineres/regnes som kostnad, mens de grønne og gule utgjør det justerte overskuddet i beregningene ovenfor. Figuren presenterer overskuddet i prosent av de regnskapsførte inntektene.



Figur 20 Disponering av regnskapsført overskudd i ordinære barnehager unntatt enkeltpersonforetak. Prosent av totale inntekter.

Posten «Overført årsresultat» er tatt ut av regnskapsskjemaet for 2014. Det kan se ut til at dette har medført at utbytte-posten har økt omtrent tilsvarende. I 2015 er posten «Avsetning til

reduksjon av udekket tap» introdusert, men beløpene ført her utgjør kun 2 % av overskuddsdisponeringen. Figuren er basert på tall fra ordinære barnehager som ikke er organisert som enkeltpersonforetak.

## 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 2014 og desember 2015.

Kostnadsbegrepet her omfatter også særskilt tilrettelegging i tillegg til ordinær drift og er ellers som i de foregående kapitlene. 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, og utbytte er med som en del av kostnadene.

Tabell 27 og Tabell 28 viser kostnadene for 2015 i henholdsvis kommunale og ikke-kommunale barnehager. Sum kostnader over alle kategorier er i overkant av 49,0 milliarder kroner. Totalt er det en økning på 2,0 % fra året før. Blant de ikke-kommunale barnehagene inngår også statlige og fylkeskommunale barnehager, men i tallene for 2015 er det bare 15 slike barnehager igjen.<sup>24</sup>

Tabell 27 Totale kostnader 2015 i kommunale barnehager

	Kommunale barnehager		Sum kommunale barnehager
	Små barn	Store barn	
Heltidsplasser 2015	46 921	95 751	142 673
Totale kostnader i kr pr. plass	260 149	144 527	
Totale kostnader (1000 kr)	12 206 502	13 838 659	26 045 161

<sup>24</sup> I tallene for 2014 finnes kun 7 slike barnehager, mot 16 i 2013. Vi vil tro at 2014-tallene ikke stemmer, men har ikke sett nærmere på dette. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser det samme som våre tall.

Tabell 28 Totale kostnader 2015 i ikke-kommunale barnehager

	Ikke-kommunale ordinære barnehager		Ikke-kommunale familiebarnehager		Sum ikke-kommunale barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	
Heltidsplasser 2015	47 404	85 348	3 353	1 291	137 397
Totale kostnader i kr pr. plass	234 083	130 046	179 956	143 965	
Totale kostnader (1000 kr)	11 096 487	11 099 186	603 444	185 874	22 984 991

Tabell 29 viser finansieringen av barnehagene estimert på samlet nasjonalt nivå. Tallene tar utgangspunkt i de samme tallene som Tabell 26, men er justert opp til å representere den totale populasjonen av barnehageplasser i landet.

Tabell 29 Finansiering - estimerte beløp på nasjonalt nivå, 1000 kroner

	Kommunale barnehager	Ikke-kommunale ordinære barnehager	Ikke-kommunale familie-barnehager
Oppholdsbetaling/annen fast brukerbetaling	3 718 871	3 450 259	122 846
Kommunal driftsfinansiering/kommunale driftstilskudd	21 795 055	18 566 588	716 775
Andre offentlige tilskudd/andre inntekter	531 232	557 015	11 135
Ikke-finansiell støtte fra kommunene til ikke-kommunale barnehager		256 181	1 772
Ikke-finansiell støtte fra eier eller andre		29 782	3 156
<i>Sum finansiering = sum kostnader + netto overskudd</i>	26 045 161	22 859 825	855 686
Underskudd		-255 195	-7 690
Overskudd		919 347	74 056

Tabell 30 og Tabell 31 viser utviklingen i antall plasser og totale kostnader i perioden 2011 til 2015 for de samme barnehagekategoriene. Fra 2014 til 2015 er antall plasser i kommunale barnehager redusert med 1,3 %. Reduksjonen er prosentvis like stor for både småbarns- og storbarnsplasser. I ikke-kommunale barnehager har antall plasser økt med til sammen 1,5 %. I

dette tallet ligger en reduksjon i familiebarnehagene på nær 9 %. Etter to år med reduksjon i antall småbarnsplasser totalt i barnehagesektoren, er det en liten økning fra 2014 til 2015 både for barn under tre år og for barn som er tre år og eldre. Lignende tall fra Statistisk sentralbyrå viser en liten nedgang. Tallene til SSB er imidlertid uten statlige og fylkeskommunale barnehager og er dermed ikke berørt av en eventuell feil i disse tallene for 2014, jf. fotnote 24 (side 60). Uansett er det små endringer i antall plasser for sektoren totalt.

Utviklingen i totale kostnader er sammensatt av utviklingen i antall plasser og tilhørende kostnad pr. plass. Fra 2014 til 2015 reduseres totale kostnader i kommunale barnehager med 1,6 % mens det er en økning på 6,5 % for ikke-kommunale barnehager. Det er imidlertid stor forskjell på ordinære barnehager og familiebarnehager: ressurser til ordinære ikke-kommunale barnehager øker med 7,0 %, mens ressursene til familiebarnehagene reduseres med 4,9 %. De totale kostnadene til barnehagene økte, som nevnt tidligere, med 2,0 %.

Tabell 30 Utvikling i plasser og kostnader, kommunale barnehager

	Små barn	Store barn	Sum kommunale barnehager
<b>Heltidsplasser</b>			
2011	47 966	92 338	140 304
2012	48 637	94 458	143 095
2013	48 519	96 383	144 902
2014	47 547	96 992	144 539
2015	46 921	95 751	142 673
<b>Endring i heltidsplasser i prosent</b>			
2011–2012	1,4 %	2,3 %	2,0 %
2012–2013	-0,2 %	2,0 %	1,3 %
2013–2014	-2,0 %	0,6 %	-0,3 %
2014–2015	-1,3 %	-1,3 %	-1,3 %
<b>Sum nominelle kostnader, 1000 kroner</b>			
2011	10 964 559	11 726 275	22 690 834
2012	11 696 395	12 619 658	24 316 053
2013	12 006 978	13 251 128	25 258 106
2014	12 409 422	14 063 298	26 472 720
2015	12 206 502	13 838 659	26 045 161
<b>Endring nominelle kostnader</b>			
2011–2012	6,7 %	7,6 %	7,2 %
2012–2013	2,7 %	5,0 %	3,9 %
2013–2014	3,4 %	6,1 %	4,8 %
2014–2015	-1,6 %	-1,6 %	-1,6 %

Tabell 31 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	
<b>Heltidsplasser</b>					
2011	44 553	77 185	4 773	1 600	128 110
2012	45 708	79 857	4 413	1 590	131 567
2013	46 048	82 393	3 980	1 542	133 965
2014	46 632	84 381	3 643	1 390	136 046
2015	47 404	85 348	3 353	1 291	137 397
<b>Endring i heltidsplasser i prosent</b>					
2011–2012	2,6 %	3,5 %	-7,6 %	-0,6 %	2,7 %
2012–2013	0,7 %	3,2 %	-9,8 %	-3,0 %	1,8 %
2013–2014	1,3 %	2,4 %	-8,5 %	-9,9 %	1,6 %
2014–2015	1,7 %	1,1 %	-8,0 %	-7,1 %	1,0 %
<b>Sum nominelle kostnader, 1000 kroner</b>					
2011	8 735 833	8 407 959	771 823	206 927	18 122 543
2012	9 308 442	9 035 037	731 270	210 779	19 285 528
2013	9 769 258	9 711 040	674 517	209 116	20 363 931
2014	10 346 248	10 400 931	636 192	194 187	21 577 559
2015	11 096 487	11 099 186	603 444	185 874	22 984 991
<b>Endring nominelle kostnader</b>					
2011–2012	6,6 %	7,5 %	-5,3 %	1,9 %	6,4 %
2012–2013	5,0 %	7,5 %	-7,8 %	-0,8 %	5,6 %
2013–2014	5,9 %	7,1 %	-5,7 %	-7,1 %	6,0 %
2014–2015	7,3 %	6,7 %	-5,1 %	-4,3 %	6,5 %

## 4.5 Oppsummering

Totale kostnader til barnehager i 2015 beløper seg til 49,0 mrd. kr, fordelt på ca. 26,0 mrd. til kommunale barnehager og 23,0 mrd. til private barnehager. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene 83,7 % av utgiftene, mens andelen kommunal finansiering er 81,2 % i de ordinære ikke-kommunale barnehagene. De ikke-kommunale barnehagene går i overskudd samlet sett. 32,1 % av ordinære barnehager og 17,7 % av familiebarnehagene gikk med underskudd i 2015. For ordinære barnehager er overskuddet tilbake på normalt nivå, etter spesielt høye overskudd i 2014.

Kostnadsforskjellen mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager er mindre enn noen gang etter at kommunale barnehager faktisk har hatt en kostnadsreduksjon pr. plass fra 2014 til 2015, mens de private ordinære barnehagene har økt sine kostnader med 5,4 %. Kostnadene i

ikke-kommunale barnehager ligger kun 3,7 % under kostnadene i kommunale barnehager. Inkluderer vi tilrettelegging for barn med særlige behov, er kostnadsforskjellen 10,0 %.

Forskjellen i kostnadsnivå mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager skyldes fortsatt personalkostnader, og det er en betydelig reduksjon i kommunale pensjonsutgifter og en sterk økning i private pensjonsutgifter som har ført til at kostnadsforskjellen er redusert. Pensjonstallene er usikre, men et grovt anslag tilsier at kommunale kostnader ville vært om lag 3000 kroner høyere pr. plass om pensjonsprosenten var på samme høye nivå som i 2014. Tilsvarende finner vi at økt pensjonsprosent forklarer ca. 1400 kroner av kostnadsveksten i ordinære ikke-kommunale barnehager. Uten de store endringene i pensjonsutgiftene, ville kostnadsforskjellen anslagsvis ha vært 6,9 % i stedet. Med andre ord, så kan ca. 60 % av den kostnadstilnærmingen vi ser fra 2014 til 2015 mellom kommunal og ikke-kommunale ordinære barnehager, tilskrives de pensjonsendringene vi måler. For private barnehager er dette en varslet endring, jf. PwC (2015). For kommunale barnehager er endringene sannsynligvis en del av den naturlige variasjonen, ettersom reduksjonen i pensjonsutgifter fra 2014 til 2015 omtrent tilsvarer økningen i samme kostnader fra 2013 til 2014.

De kommunale barnehagene har fortsatt 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. Både kommunale og ikke-kommunale barnehager seg mot færre barn pr. årsverk.

Utviklingen i barnehagestrukturen er som tidligere at det går mot større enheter og færre familiebarnehager. Det er også en reduksjon i antall barn som går i kommunale barnehager, mens de ordinære ikke-kommunale barnehagene øker.

Vi gjennomfører en statistisk analyse av sammenhengen mellom strukturelle faktorer og kostnader, med hovedvekt på effekten av antall plasser. Vi finner at det er signifikante stordriftsfordeler, men at disse er svake, og klart svakere enn hva som er funnet i tidligere studier. Sannsynligvis er det store flertallet av barnehager såpass effektivt organisert at variasjon i størrelse ikke lenger har særlig betydning. Informasjon om størrelse på barnegruppene endrer ikke på resultatene. Selv om størrelsen har en signifikant forklaringskraft, er kostnadseffekten så liten i kroner pr. plass at større barnehager ikke kan være et mål i seg selv. Det er andre forhold som styrer det meste av kostnadsvariasjonen. Unntaket er de aller minste barnehagene, som har klare økonomiske smådriftsulemper.



## 5. Tema – inntektens betydning for kostnader og overskudd i private barnehager

I TF-rapport nr. 353 beskrev vi variasjonen i inntektene til de private barnehagene, både variasjon mellom barnehager og variasjon over tid for den enkelte barnehage. Inntektsforskjellene vil i all hovedsak være en konsekvens av variasjon i kommunalt tilskudd.

Finansieringsmodellen for private barnehager legger opp til at tilskuddene skal kunne variere mellom kommuner. For det første kan kostnadene ved å drive barnehager variere mellom kommuner. For det andre støtter finansieringsmodellen opp om lokaldemokratiet og muligheten til å kunne tilpasse prioriteringen av barnehagene etter lokale preferanser. Kommunene skal kunne velge å satse ekstra på kvalitet i barnehagene. For å sikre de private barnehagene en rettferdig konkurransemessig situasjon og mulighet til å tilby samme kvalitet for barn og ansatte, har også de private barnehagene rett på samme ressursnivå som de kommunale.

Barnehagenes inntekter består i all hovedsak av kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. Bruken av disse inntektene er regulert av barnehagelovens §14a, som sier at «*Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode*». Videre står det at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Den konkrete begrensningen ligger i paragrafens punkt c), som sier at «*barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager*». I tillegg må barnehagen oppfylle de generelle kravene i barnehagelov og forskrift som rammeplan, krav til pedagogisk bemanning og egnede lokaler.

De generelle kravene til godkjent drift ligger fast, og fungerer som minimumskrav. For kommuner som ønsker å satse på høyere kvalitet, er det §14a og kravet om at nivået på personalkostnader skal følge nivået i de kommunale barnehagene, som er sentralt. Det er kommunene selv som må vurdere hva som er «*vesentlig lavere personalkostnader*», og det er usikkert hvor i hvilket omfang regelen benyttes av kommunene og hvor strengt den tolkes i praksis. Kommunen må alternativt sette sin lit til at barnehagene selv styrer en eventuell ekstrabevilgning inn i barnehagedriften, enten fordi eierne har en genuin interesse av å drive en best mulig barnehage, eller fordi de tvinges til dette på grunn av konkurranse i det lokale barnehagemarkedet. Hvis ekstra midler i stor grad ender som økt overskudd i private barnehager, vil kommunenes vilje til å satse på kvalitet i barnehagen reduseres.

På bakgrunn av dette ønsker vi å studere i hvilken grad inntektsforskjeller blant private barnehager faktisk slår ut i henholdsvis kostnader og overskudd. Svaret vil kunne si noe om i hvilken grad det er behov for sterkere regulering av den private barnehagesektoren eller om kombinasjonen av regelverk, konkurranse og private eieres motivasjon for å levere gode barnehagetjenester er tilstrekkelig. Svaret kan også være viktig for kommunens tillit til at en satsing på barnehagekvalitet vil gi resultater også blant de private barnehagene. Vi vil også se på hvilken effekt det vil ha om inntektsforskjellene reduseres. Analysene begrenser seg til gjennomsnittlige betraktninger, og det vil alltid være enkeltbarnehager som avviker vesentlig fra gjennomsnittet. For ekstremtilfellene må en da anta at regelverket gir tilstrekkelige muligheter for styring.

Til forskjell fra kostnadsanalysene i de øvrige delene av rapporten, definerer vi her hele årsresultatet som overskudd. For å unngå utfordringen med at utbytteposten brukes til å kompensere eierens arbeidsinnsats, utelater vi enkeltpersonforetakene fra analysene. Videre trekker vi fra tilskudd til særskilt tilrettelegging både på inntekts- og utgiftssiden. Vi legger dermed til grunn at disse tilskuddene benyttes til formålet og ikke har noe med overskuddet å gjøre.

Regnskapene for private barnehager inneholder enkelte ekstremobservasjoner, som etter all sannsynlighet skyldes forhold som ikke er relatert til barnehagedriften. Som vi har vært inne på i andre deler av rapporten, kan dette forstyrre resultatene vi får ut av analysene. Samtidig har vi så mange observasjoner, at vi ganske greit kan utelate de observasjonene som ligger langt utenfor normalen. Dette er kun problematisk om vi er interessert i å beskrive spesialtilfellene, noe vi ikke er i denne sammenhengen. For analysen i dette kapitlet har vi utelatt alle barnehager som ligger blant de 1 % laveste eller 1 % høyeste når det gjelder enten inntekt, årsresultat eller tilskudd til særskilt tilrettelegging. Dette reduserer utvalget med 3,8 %.

## 5.1 Variasjon i inntekt og utgift

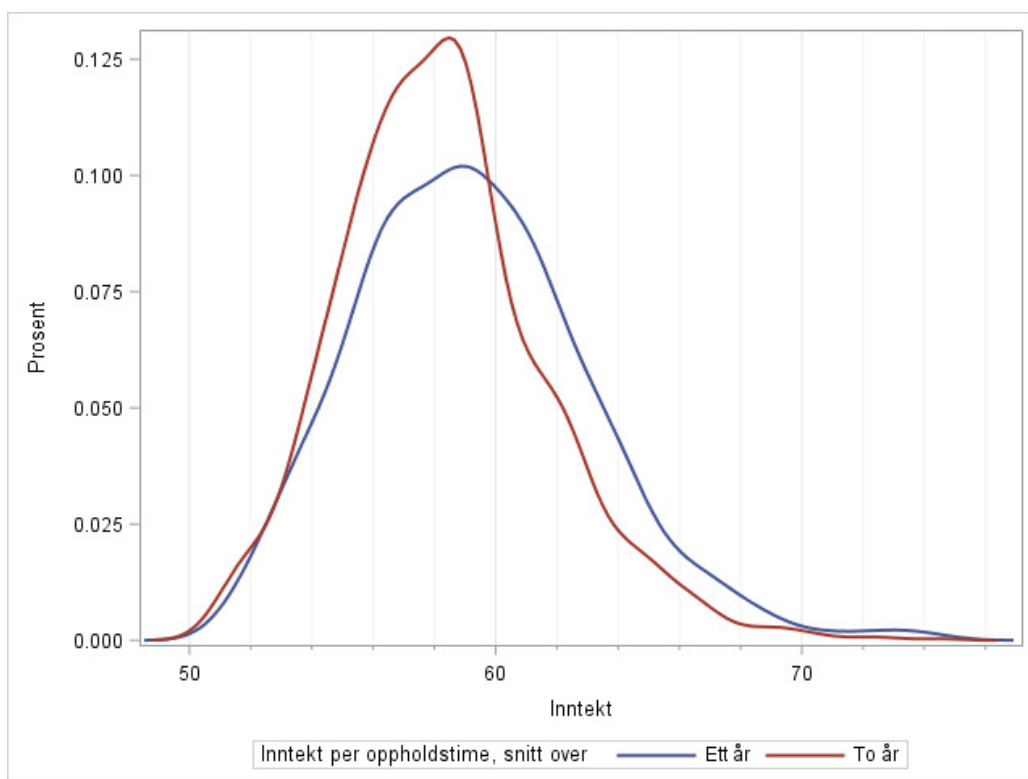
---

Gjennom de årene som barnehagereformen har virket, har de fleste private barnehagene fått styrket sine inntekter betydelig, men de har også vært nødt til å forholde seg til varierende inntekter. Variasjonen i tilskudd har blitt mindre etter hvert som kommunene har fått erfaring og etter hvert som finansieringsmodellen har blitt endret med tanke på bedre forutsigbarhet. Særlig har vi sett en redusert variasjon med omleggingen av tilskuddsmodellen i 2011, jf. TF-rapport nr. 353. Likevel varierer inntektene fortsatt betydelig, både mellom barnehager og over tid for den enkelte barnehage. Det er naturlig at dette også gir variasjon i barnehagenes overskudd. For det første vil en barnehage ha bedre økonomisk rom til å sette av et overskudd når inntektene er høyere. For det andre opplever barnehagene fortsatt usikkerhet rundt inntektsnivået. En barnehage som får en uventet inntektsøkning, vil kanskje avvente en utvidelse av staben til man ser at tilskuddet fortsetter være høyt. I noen tilfeller vil inntektsøkningen kunne komme så sent i året at det heller ikke er tid til å justere kostnadsnivået. Da vil inntektsøkningen nødvendigvis slå ut i høyere overskudd. Tilsvarende vil det på kort sikt være vanskelig å tilpasse kostnadsnivået til en uventet inntektsreduksjon. I en studie av hvordan inntektene prioriteres til henholdsvis kostnader og overskudd, er denne usikkerheten på kort sikt viktig å ta hensyn til. Siden det er en treghet i kostnadssiden, vil det på kort sikt være slik at en forholdsvis stor del av inntektsendringene ender som overskudd i det aktuelle året.

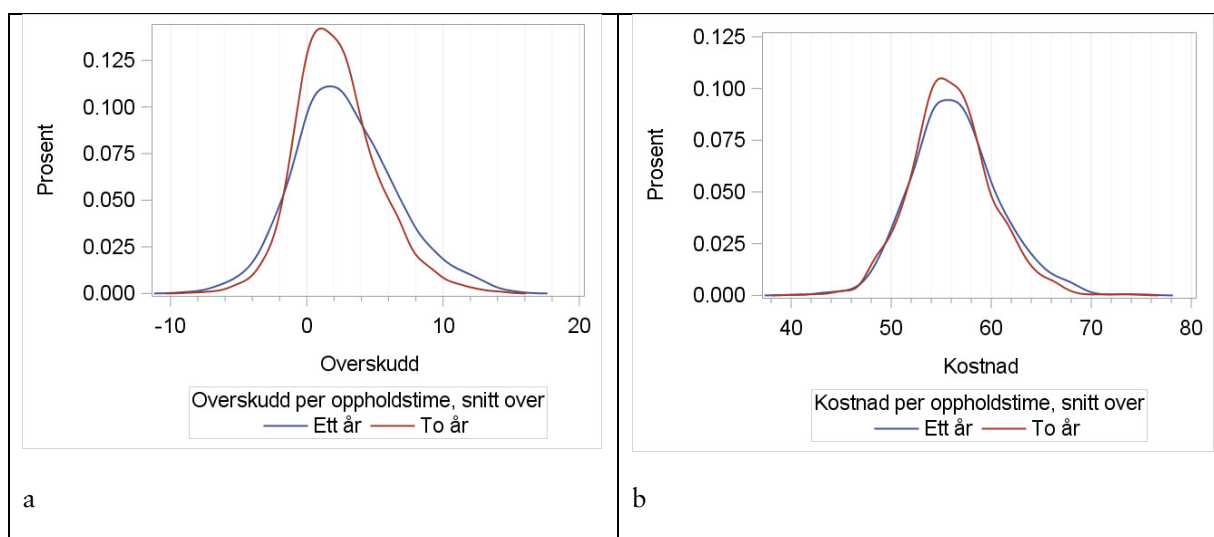
Figur 21 illustrerer hvordan inntektsforskjellene blir mindre når man ser inntekter over flere år. I figuren sammenlignes inntekter i ett år (2015) med inntekter summert over to år (2014 og 2015). Fordelingen blir smalere når man ser inntekt over to år i sum. Samtidig er det enkelte ekstremobservasjoner som enten har svært høye eller svært lave inntekter i begge disse årene. Vi ser også at det er en viss sideforskyving, noe som skyldes at tilskuddet økte noe fra 2014 til 2015 utover veksten i kommunal deflator.

Stor forskjell mellom tall fra henholdsvis en og to årganger vitner om stor inntektsvariasjon over tid. Figur 22 viser samme type fremstilling som Figur 21, men for henholdsvis overskudd og kostnader i panel a og panel b. Vi ser den samme utjevningen som for inntekter, mens forskjellen mellom ett og to år er mindre for kostnadene, noe som stemmer med antakelsen om at

kostnadene er mer stabile over tid sammenlignet med inntektene og overskuddet. Konsekvensen er at årlig variasjon i inntekter slår ut i overskudd heller enn i kostnadene. Den enkelte barnehages disponeringer bør derfor vurderes ut fra mer enn ett års regnskap.



Figur 21 Inntektsfordeling, sammenligning av inntekter 2015 og sum inntekter 2014 og 2015. Inntekter målt i 2015-kroner beregnet med kommunal deflator.



Figur 22 Fordeling av overskudd og kostnader, sammenligning av 2015 og sum 2014 og 2015. Alle beløp målt i 2015-kroner beregnet med kommunal deflator.

Vi nevnte i innledningen til kapittelet at kommunen må sette sin lit til at de private barnehagene enten ønsker å bruke en inntektsøkning til å øke kvaliteten eller at de tvinges til det gjennom konkurranse. Barnehageeierens vektlegging av kvalitet kontra profitt vet vi i utgangspunktet ikke noe om, men det kan være interessant å se om typen eierskap i noen grad avslører forskjeller i motivasjon. Vi vil derfor gjøre analyser hvor vi skiller mellom barnehager organisert som aksjeselskap og barnehager med annen organisering. Organisasjonsformen AS er den som i størst grad knyttes til begrepet «kommersielle barnehager», og de fleste nye barnehagene er organisert som AS. På motsatt side, er det naturlig å se for seg at foreldredrevne barnehager, ofte organisert som samvirke, i liten grad har interesse av å bruke midlene til noe annet enn barnehagedrift og at overskuddene over tid derfor er små. For den enkelte barnehage er det likevel ingen nødvendig sammenheng mellom organisasjonsform og eierens motivasjon.

Vi nevnte konkurranse som den andre faktoren som kan gi insentiver til å bruke ekstra ressurser til å tilby høyere kvalitet. Vi har gjort noen forsøk på å måle effekten av lokal konkurranse gjennom bruk av ventelistetall. Tanken er at med korte ventelister vil det være høyere konkurranse om barna og mer press på å bruke midlene til barnehagedrift. Vi har ikke funnet noen effekt av dette konkurransemålet på kostnadsnivået, og vi ser at dette temaet krever grundigere analyser. Vi har dermed ingen mulighet til å skille effekten av konkurranse fra effekten av regelverk eller eierens grad av profittmotiv.

Tabell 32 viser fordelingen av type organisasjonsform blant private barnehager totalt sett og i vårt utvalg. Vårt utvalg dekker 1807 barnehager, 70 % av alle private ordinære barnehager i 2014.<sup>25</sup> Tabellen viser også gjennomsnittlige inntekter og overskudd pr. kategori. Aksjeselskap utgjør drøyt halvparten av alle private barnehager. I vårt utvalg utgjør de 42 %. Hovedårsaken til at barnehager ikke er med i utvalget, er at vi ikke har regnskap for fem år bakover i tid. Dette ser ut til å gjelde AS i størst grad, noe som kan henge sammen med at de fleste nye barnehager registreres som AS. Den nest vanligste organisasjonsformen er samvirke/andelslag. Dette er i all hovedsak foreldredrevne barnehager.

Tabell 32 Gjennomsnittlig inntekt og overskudd pr. korrigeret oppholdstid, fordelt etter organisasjonsform. Tall fra årsmeldingsskjema pr. 15.12.2015 og regnskap for 2015.

	Andeler i total populasjon av ordinære barnehager (n=2551)	Andeler i utvalget (n=1807)	Gjennomsnitt inntekter i utvalget (kroner pr. korr. oppholdstid)	Gjennomsnitt overskudd i utvalget (kroner pr. korr. oppholdstid)
Aksjeselskap	51 %	42 %	59,66	1,84
Samvirke/andelslag	23 %	31 %	59,49	1,33
Stiftelse	10 %	12 %	60,33	0,95
Forening	7 %	8 %	60,29	1,19
Annet	6 %	6 %	60,13	0,84
Enkelpersonforetak	3 %	0 %	59,05	6,19
Alle barnehager i utvalget (2015)	71 %	100 %	59,77	1,45

<sup>25</sup> Ordinære barnehager dekker alle barnehager som ikke er familiebarnehager eller åpne barnehager.

Inntektene er forholdsvis jevnt fordelt, og det er vel heller ingen grunn til å forvente noe annet. Overskuddet er mer varierende, relativt sett. Eierformen med høyest overskudd er enkeltpersonforetak, men dette har regnskapstekniske årsaker. Enkeltpersonforetak er inkludert i tabellen, men ikke i utvalget for de videre analysene ettersom disse barnehagene har en spesiell status når det gjelder føring av overskudd. Eier arbeider normalt i barnehagen og tar ut lønn gjennom barnehagens overskudd i stedet for gjennom lønnsposten. Blant de øvrige eierformene ser vi at aksjeselskapene har det høyeste overskuddet. Men vi ser også at samvirkene har et greit overskudd selv om det sjelden vil være noen eier som skal ta ut profitt fra disse barnehagene. Dette kan tyde på at overskudd i noen grad kan være begrunnet med andre motiver enn profitt til eier, for eksempel kan det dreie seg om å skape en økonomisk buffer mot usikre inntekter.

## 5.2 Modell

---

Formålet med analysen er å måle hvordan inntektsvariasjon påvirker fordelingen mellom kostnader og overskudd. Kostnader og overskudd er definert slik at disse summerer seg til inntekter. Overskuddet omfatter både utbytte og styrking av egenkapitalen. For en enkeltbarnehage vil styrking av egenkapitalen kunne innebære sparing til senere års bruk, men for sektoren samlet bør denne typen sparing være tilnærmet null<sup>26</sup>. Uansett, dersom sektoren systematisk sparer over tid, må dette regnes som overskudd, og ikke som ressurser som brukes til barnehagedrift.

I sin enkleste form, er modellen:

$$C_i = a + b I_i$$

Her er  $C_i$  kostnaden pr. korrigert oppholdstime i barnehage  $i$ .  $I_i$  er inntekt i samme barnehage og  $a$  og  $b$  er parametere som skal reflektere sammenhengen mellom inntekt og kostnader.

Som vist i avsnitt 5.1, har mange barnehager hatt uforutsigbare inntekter i løpet av den perioden som analysen dekker. Det er dermed naturlig at en plutselig inntektsøkning ikke nødvendigvis blir brukt umiddelbart. Forventer man at inntektene kan bli redusert igjen neste år, eller at de i verste fall blir trukket tilbake på grunn av saksbehandlingsfeil i tilskuddstildelingen, så er det naturlig å spare en god andel av inntektsøkningen til man eventuelt ser at inntektsnivået holder seg over tid.

For å ta hensyn til dette, legger vi inntekt i foregående år inn i modellen. Vi antar dermed at det er en læring over tid, slik at høyt tilskudd i flere påfølgende år gir økt sikkerhet for høyt tilskudd også i kommende år. Dette gir modellen

$$C_{it} = a + b_0 I_{it} + b_1 I_{i,t-1} + b_2 I_{i,t-2} + b_3 I_{i,t-3} + b_4 I_{i,t-4}.$$

Fotskrift  $t$  angir år. Effekten av inntekt på kostnadene er fordelt på fem parametere,  $b_0$  til  $b_4$ . Analyseresultatene viser at det er tilstrekkelig å kontrollere for inntekter fire år tilbake i tid for å fange opp denne læringseffekten. Kostnadseffekten av inntekter fire år tilbake er tilnærmet lik null når vi samtidig kontrollerer for inntektsnivået i nyere årganger. I datamaterialet inkluderer vi kostnadstall for tre årganger ( $t = 2013, 2014$  og  $2015$ ). For kostnader som er målt i 2015, vil  $I_{t-4}$  måle inntekter i 2011, og for kostnader som er målt i 2013, vil  $I_{t-4}$  måle inntekter i 2009.

---

<sup>26</sup> Det kan argumenteres for at overskuddet bør tilsvare en rimelig avkastning på innskutt egenkapital.

Effekten av høyere eller lavere tilskudd er ikke nødvendigvis lineær. For eksempel kan det tenkes at en barnehage som allerede ligger på et høyt inntektsnivå, vil bruke mindre av en marginal inntektsøkning på barnehagedrift enn en barnehage som fra før har lave inntekter. Vi legger derfor til andreordensledd av inntektsvariablene for å fange opp en eventuell ikke-linearitet. På samme måte kan det tenkes at en inntektsreduksjon kan ha en annen effekt enn en inntektsøkning. Vi legger til en variabel som har verdi lik inntektsreduksjonen dersom inntektene reelt er redusert fra t-1 til t og verdien 0 om inntektene har økt.

$$C_i = \alpha + \beta_0 I_i^t + \beta_1 I_i^{t-1} + \beta_2 I_i^{t-2} + \beta_3 I_i^{t-3} + \beta_4 I_i^{t-4} + \beta_5 I_i^{sq,t} + \beta_6 I_i^{sq,t-1} + \beta_7 I_i^{sq,t-2} + \beta_8 I_i^{sq,t-3} + \beta_9 I_i^{sq,t-4} + \beta_{10} \Delta_i^{neg} + \delta X_i$$

I modellen inkluderer vi også variabler som kontrollerer for andre faktorer som påvirker kostnadene, representert ved  $X_i$ . Barnehagens størrelse, målt i antall plasser, er inkludert som kontrollvariabel. Tidligere studier har identifisert kjennetegn ved barnehagene som har betydning for kostnadene.<sup>27</sup> Blant disse faktorene er barnehagestørrelse målt ved antall plasser, andel barn under 3 år og barnehagens alder. Små barnehager har smådriftsulempen og dermed høyere kostnader pr. plass. Analysene har også funnet at kostnadsforskjellen mellom små og store barn overdrives med en faktor på 1,8. Dermed gir den relativt bedre finansiering for småbarnsplasser også når man tar høyere kostnader i betraktning. Vi inkluderer derfor andel småbarnsplasser som en kontrollvariabel. Barnehagens alder er inkludert for å fange opp effekten av at eldre barnehager kan ha et annet kostnadsbilde enn nyere barnehager. Til slutt kontrollerer vi for lokal sats for arbeidsgiveravgift ettersom dette bør ha direkte effekt på personalkostnadene.

Vi nevnte i innledningen til kapittelet at en av grunnene til at man lar tilskuddet variere mellom kommuner, er at kostnadene ved å drive barnehage kan variere systematisk mellom kommuner; noen kommuner er rett og slett dyrere å drive barnehage i enn andre. Kausaleffekten går i så fall fra kostnader til inntekter (høyt lokalt kostnadsnivå medfører høyt tilskuddsnivå), og resultatene kan i så fall ikke brukes til å predikere effekten av inntektsforskjeller. Vi har testet dette ved å inkludere kommunespesifikke binærvariabler som fanger opp kostnadsnivå som er felles for alle barnehager i kommunen. Disse binærvariablene viser seg å ha svært liten forklaringskraft, samtidig som de binder opp mye av variasjonen i datamaterialet. I praksis viser det seg at kommunespesifikke variablene bidrar de til å øke sammenhengen mellom inntekt og kostnad i stedet for å redusere den. Det vil i så fall bety at det er systematisk variasjon mellom kommuner i overskuddet i stedet for i kostnadene. Skulle et slikt mønster eksistere, er dette ikke noe vi ønsker å kontrollere for, og vi velger dermed å benytte modellen uten kommunespesifikke effekter.

---

<sup>27</sup> Se TF-rapport nr. 379. Se også avsnitt 4.2.1 i denne rapporten.

## 5.3 Resultater

---

Resultatene av analysene presenteres ved at vi først går gjennom parameterestimaterne. Siden modellen inneholder en lang rekke inntektsvariabler fra tidligere år, med både lineære og kvadrerte varianter, er det vanskelig å lese den samlede inntektseffekten ut av parameterestimaterne. I den videre diskusjonen, presenterer vi derfor prediksjoner av mulige politikkenninger med utgangspunkt i de estimerte parameterne. Vi ser både på effekten av en lik prosentvis økning i hver barnehages inntekter og en tilsvarende økning med likt kronebeløp til alle barnehagene. Vi ser også på effekten av tilsvarende inntektsreduksjoner. Videre ser vi på effekten av å gi like inntekter pr. plass til alle barnehager.

Tabell 33 viser de estimerte parameterne fra fem estimeringer, med t-verdier i parentes (se tabellnote for forklaring). De to første kolonnene viser resultater fra analyser basert på hele utvalget, til sammen 5057 observasjoner fordelt på tre årganger. Avhengig variabel er henholdsvis kostnader og overskudd. Siden summen av disse utgjør inntekter, som inngår som forklaringsvariabel, er de estimerte parameterne identiske i de to modellene, med unntak av fortegnet. Dette gjenspeiler at den delen av inntektene som ikke går til kostnader, nødvendigvis må bli overskudd. I den tredje kolonnen har vi estimert modellen med kostnader som avhengig variabel, men kun med aksjeselskaper i datagrunnlaget, og i fjerde kolonne er utvalget begrenset til barnehager som ikke er aksjeselskap. Formålet er å se om aksjeselskapene disponerer inntektene annerledes enn andre barnehager. I siste kolonne er det personalkostnadene som er avhengig variabel. Dette gir mulighet til å se i hvilken grad høyere inntekter benyttes til økte personalkostnader.

Parameteren til variabelen inntekt viser første års effekt av en inntektsendring for en barnehage med gjennomsnittlig inntektsnivå. Av en kroners økning i inntekt, vil kun 37 øre gå til økte kostnader, mens 63 øre går til overskudd. Fjorårets inntekter har også betydning. Parameteren er klart signifikant og viser at av en ekstraintekt på én krone, vil 32 øre gå til økte kostnader. Det vil si at en barnehage som får en kroners økning i inntekt pr. oppholdstime i år  $t-1$ , vil disponere denne med 69 øre ( $32+37$ ) til økte kostnader og 31 øre til økt overskudd i år  $t$  dersom inntektsøkningen opprettholdes. Som omtalt over, er det naturlig at det tar noe tid før høyere inntekter går til høyere kostnader. Inntektsendringen får også signifikant effekt i år tre og år fire, da ytterligere 11 og 6 øre går til økte kostnader. Femte års effekt er tilnærmet lik null. Den langsiktige effekten av en krone ekstra inntekt er altså at 87 øre går til høyere kostnader mens 13 øre går til overskudd. Langsiktig marginal profitt er dermed på 13 %. Gjennomsnittlig profitt i datamaterialet var 2,4 %, som vi så i Tabell 32.

En inntektsøkning utover gjennomsnittlig nivå vil derfor, ikke overraskende, øke andelen som går til overskudd. Disse resultatene gjelder for barnehager som i utgangspunktet har et gjennomsnittlig inntektsnivå. Marginal profitt er imidlertid lavere for barnehager som allerede har høy inntekt. Dette vises av at 2. ordensleddet har negativ parameter i kolonne 2. Dette kan virke som et overraskende resultat, men det kan skyldes at barnehagene med lave inntekter sparer mer av inntektene fordi de i mindre grad tør stole på at inntektsøkningene vedvarer, og ved inntektsreduksjon i de samme barnehagene, kan det være vanskeligere å redusere kostnadene.

Modellen måler også om effekten av en inntektsendring er symmetrisk, det vil si om den er lik for barnehager som får redusert inntekt som for barnehager som får en tilsvarende økning. Parameterestimatet til variabelen  $\Delta_i$ -negativ er signifikant positiv i kostnadsrelasjonen og viser at

inntektsreduksjoner fra år t-1 til år t slår kraftigere inn på kostnadene enn inntektsøkninger. Vi kommer nærmere inn på størrelsen av denne effekten i omtalen av Tabell 35.

Tabell 33 Parameterestimater, med t-verdi i parentes.\*

	Kostnader som avhengig variabel 1	Overskudd som avhengig variabel 2	Aksjeselskaper (Kostnader) 3	Ikke aksje- selskaper (Kostnader) 4	Personal- kostnader 5
Konstantledd	7,9689 (7,29)	-7,9689 (-7,29)	8,9247 (4,95)	6,2275 (4,51)	26,8286 (18,91)
Inntekt $t$	0,3695 (14,78)	0,6305 (25,22)	0,4146 (10,31)	0,3482 (10,98)	0,1266 (3,9)
Inntekt $t-1$	0,3174 (12,87)	-0,3174 (-12,87)	0,2430 (6,02)	0,367 (11,87)	0,2319 (7,24)
Inntekt $t-2$	0,1099 (6,53)	-0,1099 (-6,53)	0,1121 (4,05)	0,1085 (5,14)	0,0697 (3,19)
Inntekt $t-3$	0,0607 (3,95)	-0,0607 (-3,95)	0,0710 (2,08)	0,0608 (3,16)	0,0106 (0,53)
Inntekt $t-4$	0,0097 (0,84)	-0,0097 (-0,84)	0,0134 (0,72)	0,0106 (0,72)	-0,0426 (-2,84)
Inntekt kvadrert $t$	0,0055 (2,91)	-0,0055 (-2,91)	0,0035 (1,08)	0,0066 (2,8)	0,0064 (2,59)
Inntekt kvadrert $t-1$	-0,0016 (-0,8)	0,0016 (0,8)	-0,0054 (-1,67)	0,0011 (0,45)	0,0015 (0,57)
Inntekt kvadrert $t-2$	-0,0026 (-1,26)	0,0026 (1,26)	-0,0020 (-0,60)	-0,0019 (-0,72)	-0,0018 (-0,68)
Inntekt kvadrert $t-3$	-0,0012 (-0,72)	0,0012 (0,72)	-0,0044 (-1,54)	0,0006 (0,27)	0,0033 (1,5)
Inntekt kvadrert $t-4$	-0,0015 (-1,36)	0,0015 (1,36)	0,0008 (0,51)	-0,0030 (-2,09)	-0,0006 (-0,41)
$\Delta I_t$ negativ	0,1288 (3,32)	-0,1288 (-3,32)	0,0091 (0,15)	0,1963 (3,94)	0,2033 (4,04)
Antall aldersjusterte heltidsplasser	-0,0129 (-10,20)	0,0129 (10,20)	-0,0155 (-8,98)	-0,0067 (-3,41)	-0,0350 (-21,25)
Andel barn under 3 år	-2,7582 (-6,17)	2,7582 (6,17)	-3,619 (-4,94)	-2,1749 (-3,86)	-4,71 (-8,11)
Barnehagens alder	0,0180 (4,51)	-0,018 (-4,51)	0,0102 (1,04)	0,0088 (1,86)	0,0858 (16,54)
Arbeidsgiveravgift	-0,3534 (-0,21)	0,3534 (0,21)	0,8462 (0,31)	-1,1686 (-0,56)	-8,5397 (-3,97)
2014	0,5432 (4,29)	-0,5432 (-4,29)	0,1629 (0,80)	0,8252 (5,15)	1,0800 (6,57)
2015	0,3086 (2,47)	-0,3086 (-2,47)	0,4018 (2,00)	0,2503 (1,58)	0,8063 (4,97)
Antall observasjoner	5057	5057	2060	2997	5057
Justert R <sup>2</sup>	0,4663	0,2557	0,4476	0,4845	0,2652

\* Statistisk signifikans angis av tallene i parentes (t-verdi). Høyere verdi angir større sikkerhet for at effekten ikke er null eller har motsatt fortegn. En t-verdi større enn 1,64 tilsvarer 10 % signifikans; større enn 1,96 tilsvarer 5 % signifikans; større enn 2,57 tilsvarer 1 % signifikans.

Av øvrige resultater, ser vi at vi får en negativ kostnadseffekt av antall plasser, altså at store barnehager har lavere kostnadsandel (kolonne 1) og høyere overskuddsandel (kolonne 2) enn små barnehager. Barnehager med en stor andel små barn har også høyere overskudd. Dette siste funnet, reflekterer ganske trolig at utgiftsbehovet knyttet til barn under tre år er lavere enn det



forholdstallet på 1,8 legger opp til, slik at småbarnsplasser i noen grad gir bedre økonomi enn storbarnsplasser. Dette har også vært tilfelle i tidligere kostnadsanalyser, men er ikke et statistisk signifikant resultat i de analysene vi gjør i kapittel 4 i denne rapporten.

Eldre barnehager har høyere kostnader enn nye barnehager for gitt inntektsnivå (kolonne 1). Det kan skyldes at nyere barnehager er mer kostnadseffektive. En annen mulig tolkning er at profittmotivet er sterkere for eiere av nye barnehager. Resultatene i kolonne 3 og 4 tyder på at det siste kan være en relevant forklaring. Når vi skiller mellom aksjeselskaper og andre barnehager, svekkes effekten av barnehagens alder. Dermed er organisasjonsform en alternativ forklaring til etableringsår.

Arbeidsgiveravgift har ingen kostnadsbetydning (t-verdi nær null). Parameterestimatet er faktisk negativt, men altså ikke signifikant. Isolert sett, blir også tilskuddet fra kommunen lavere når arbeidsgiveravgiften er lav, men siden vi kontrollerer for inntektsnivået, skal ikke den effekten fanges opp av arbeidsgiveravgiften.

Det sentrale for denne analysen er likevel effekten av inntektsvariasjonen. Når det gjelder resultatene for aksjeselskaper (3. kolonne), så skiller disse seg i noen grad fra resultatene for andre barnehager (4. kolonne), men det er vanskelig å bedømme hvor stor differansen er med tanke på at det også ligger andreordenseffekter i de kvadrerte leddene. Vi ser at første års effekt på kostnader er høyere for AS enn for andre barnehager, mens andreårseffekten er lavere. Den samlede effekten vil bli lettere å se i tabellene nedenfor, hvor vi presenterer predikerte kostnader og overskudd basert på de estimerte parameterne.

For å predikere effekten av en inntektsendring, legger vi til grunn de 5057 barnehagene som ligger i utvalget. Over de tre årene 2013, 2014 og 2015 hadde disse barnehagene et gjennomsnittlig inntektsnivå på 59,64 kroner pr. korrigert oppholdstime. Alle beløp er målt i 2015-kroner ved at tallene for 2013 og 2014 er justert med kommunal deflator. Av disse inntektene gikk i gjennomsnitt 57,63 kroner til driftskostnader og 2,01 kroner sto igjen til overskudd, noe som tilsvarer et overskudd på 3,4 % av inntektene.

Tabell 34 Verdier på sentrale variabler, beløp pr. korrigert oppholdstime, kostnadsjustert til 2015-kroner.

	Inntekt	Overskudd (inkl. utbytte)	Personalkostnader
2013	57,78	1,62	45,98
2014	61,07	2,89	47,74
2015	59,77	1,45	47,76
Snitt over tre år	59,64	2,01	47,22

Vi predikerer kostnadene i den enkelte barnehage ved å legge inn verdier for høyresidevariablene. I utgangspunktet legger vi inn opprinnelige variabelverdier for den enkelte barnehage. Vi kan så manipulere disse verdiene for å estimere effekt av inntektsendringer. Den umiddelbare effekten av en økning på 10 prosent pr. plass, finner vi ved å øke hver enkelt barnehages verdi på I med 10 prosent. For å finne effekten på lengre sikt, øker vi også verdiene på henholdsvis I\_1, I\_2 og I\_3. De nye verdiene blir så ganget med tilhørende parameterverdier fra Tabell 33.

Vi vil også predikere en utjevning av inntekter, for eksempel at alle barnehager har samme inntektsnivå pr. plass, eventuelt at alle barnehager innen samme kommune har samme

inntektsnivå. Vi legger da inn henholdsvis nasjonalt og kommunalt gjennomsnittlig inntektsnivå pr. år til alle barnehager. Tabell 35 viser prediksjoner basert på parameterestimaterne i kolonne 1 i Tabell 33. I utgangspunktet har vi en sektor med en inntekt på 59,64 kroner pr. oppholdstime. 57,63 kroner går til kostnader og 2,01 kroner går til overskudd i gjennomsnitt. Modellen predikerer videre at 13 % av barnehagene går i underskudd etter fire år.<sup>28</sup>

Øker man inntektsnivået til hver enkelt barnehage med 10 %, vil det tilsvare 5,96 kroner i gjennomsnitt. Første året gir dette en gjennomsnittlig kostnadsøkning på 2,56 kroner, mens de øvrige 3,40 kroner går til økt overskudd. Opprettholdes denne inntektsøkningen, vis bruken fra overskudd og over til kostnader. Det fjerde året etter en permanent inntektsøkning på 10 %, vil kostnadsnivået til barnehagen være økt med 5,05 kroner, mens overskuddet er økt med 91 øre pr. korrigert oppholdstime. Med andre ord går 84,7 % av inntektsøkningen inn i driften, mens 15,3 % ender som overskudd. Som tidligere nevnt, er andelen overskudd i utgangspunktet 3,4 %.

Tabell 35 Effekt av inntektsendringer, hele utvalget

		År 1	År 2	År3	År 4	Prosentvis fordeling av endring etter 4 år	Andel minus etter 4 år
Utgangspunktet	Kostnader	57.63					
	Overskudd*	2.01					13 %
Alle øker 10 %	Kostnader	2.56	4.21	4.75	5.05	84,7 %	
	Overskudd	3.40	1.75	1.22	0.91	15,3 %	4 %
Alle kuttes 10 %	Kostnader	-2.56	-3.93	-4.64	-5.02	-84,2 %	
	Overskudd	-3.40	-2.04	-1.33	-0.94	-15,8 %	29 %
Alle øker 5,96 kroner pr oppholdstime	Kostnader	2.54	4.24	4.80	5.12	85,8 %	
	Overskudd	3.42	1.73	1.16	0.85	14,2 %	3 %
Alle kuttes 5,96 kroner	Kostnader	-2.55	-3.96	-4.70	-5.11	-85,7 %	
	Overskudd	-3.41	-2.01	-1.26	-0.85	-14,3 %	30 %
Effekt av like inntekter	Kostnader	-0.09	0.10	0.14	0.16		
	Overskudd	0.09	-0.10	-0.14	-0.16		0.6 %
Like inntekter i kommunen	Kostnader	-0.03	0.11	0.13	0.15		
	Overskudd	0.03	-0.11	-0.13	-0.15		2.4 %

\* Overskudd er netto overskudd for sektoren

<sup>28</sup> Den predikerte andelen som går med underskudd, er lavere enn andelen som er reelt går med underskudd hvert år. Dette avspeiler at en stor andel av de barnehagene som går med underskudd gjør dette på grunn av særlig høye kostnader i enkeltår. De fleste av disse barnehagene vil trolig ikke ha slike ekstra høye kostnader over tid. Det modellen og dataene sier, er at 13 % av barnehagene har for lave inntekter til å dekke et normalnivå av predikerte kostnader.

Vi skrev i omtalen av Tabell 33 at 13 øre av en ekstra krone ville gå til økte overskudd. Dette er effekten av en marginal inntektsøkning. Når vi her finner at en noe høyere andel går til overskudd (15,3 %), er det fordi vi ser på en ti prosent økning i inntekter. Modellen ser dermed ut til å vise at når inntektsøkningen er større, vil en høyere andel gå til overskudd.

En alternativ illustrasjon av gjennomsnittseffekten kan gis ved å ta utgangspunkt i en barnehage med 10 millioner i omsetning. Opprinnelig vil denne i gjennomsnitt ha et overskudd på 337 000 kroner. Om denne barnehagen får en million kroner ekstra, vil overskuddet øke til drøyt 900 000 kroner første året. Det fjerde året etter kostnadsøkningen vil overskuddet være ca. 490 000 kroner. Kostnadene øker samtidig fra ca. 9 663 000 før inntektsøkningen til 10 510 000 kroner etter fire år med høyere inntekter.

Variabelen som skiller mellom inntektsøkning og inntektsreduksjon vil kunne bidra til at den predikerte kostnadsendringen av en inntektsøkning er ulik effekten av en inntektsreduksjon. Men av tabellen ser vi at det knapt er noen forskjell. Det er heller ingen stor forskjell om man endrer inntektene til den enkelte barnehage med likt kronebeløp sammenlignet med en lik prosentvis økning. Med lik prosentvis økning vil barnehagene som allerede har høye inntekter, også få den største økningen. En kan anta at barnehagene med høyere inntekter ville bruke betydelig mindre del av økningen til kostnader og mer til overskudd. En tilsvarende økning med likt kronebeløp vil derimot virke utjevne. Tallene viser en marginalt høyere kostnadsøkning når barnehagene får likt kronebeløp, men effekten er svært liten.

En mulig politikkenndring kunne være å innføre lik nasjonal tilskuddssats for alle barnehager. I den nest nederste raden av Tabell 35 er effekten av dette predikert ved at alle barnehager får tildelt det som er gjennomsnittlig inntekt i materialet. Det første året øker faktisk andelen overskudd på bekostning av kostnadene, men effekten snur og etter fire år er kostnadene økt med 16 øre, noe som tilsvarer 0,3 % av tidligere kostnadsnivå. Førsteårseffekten innebærer at de barnehagene som får inntektsreduksjon, gjennomfører kostnadskutt som er kraftigere enn kostnadsøkningen blant de som får høyere inntekter. En tolkning kan være at lavinntektsbarnehagene er avhengig av å se at inntektsøkningen er varig før de øker kostnaden.

Effekten på kostnadene er altså ikke særlig stor, men det predikeres samtidig at andelen barnehager som går med underskudd, vil reduseres fra 13 % til 0,6 %. I anslaget av hvor mange som går med underskudd, bør vi påpeke at vi ikke kontrollerer for eventuelle kommunespesifikke kostnader. Som omtalt mot slutten av avsnitt 5.2, finner vi ingen klare tegn på at slike kommunespesifikke kostnadsnivåer eksisterer, utover de som eventuelt kan måles gjennom barnehagestørrelse, arbeidsgiveravgift og de andre faktorene vi eksplisitt kontrollerer for. Kostnadsvariasjonen innad i hver kommune er generelt større enn den systematiske variasjonen mellom kommuner. Det betyr likevel ikke at det ikke finnes enkelte kommuner som må forholde seg til et høyere kostnadsnivå. Kjører vi analysen med variabler som fanger opp kommunespesifikke kostnader (ikke rapportert i tabellene), finner vi i stedet at den predikerte andelen med underskudd faller fra 15,2 % til 3,9 %.

Barnehager i samme kommune skal i prinsippet få tilnærmet samme tilskudd.<sup>29</sup> Likevel varierer inntektsnivået mellom barnehager i samme kommune. Nederste rad viser effekten av å omfordele ressursene innenfor hver kommune slik at alle barnehager får samme inntekt. Effekten på kostnadsnivået er omtrent som ved nasjonale satser, men litt svakere. Estimert andel

---

<sup>29</sup> 100 % likebehandling er innført etter den perioden vi studerer, og det samme gjelder differensiert kapitaltilskudd.

barnehager som går med underskudd etter fire år med utjevnet inntekt innad i kommunen, er 2,4 %.<sup>30</sup>

Tabell 36 viser tilsvarende prediksjoner basert på parameterne fra kolonne 3 i Tabell 33, det vil si parameterestimaterne for aksjeselskap. Alle barnehager inngår imidlertid i datagrunnlaget for predikeringen. Dette innebærer at vi predikerer inntektseffektene i dagens barnehagesektor, men som om alle barnehager var disponerte midlene som dagens aksjeselskaper. Gruppen av aksjeselskap har noe høyere overskudd i utgangspunktet, ca. 3,9 % av inntektene, noe som utgjør 2,30 kroner pr. oppholdstime av 59,64 kroner. Med 10 % økning i inntektene, vil den umiddelbare effekten være at kostnadene øker med 2,62 kroner, mens overskuddet øker med 3,35 kroner. I år to, og i påfølgende år, er det en noe større andel som går til overskudd i aksjeselskapene enn i andre barnehager. Etter fire år har 4,65 kroner gått til høyere driftskostnader. Overskuddet har økt med 1,31 kroner, tilsvarende 22 % av inntektsøkningen. Resultatene kan sammenlignes med barnehager som ikke er aksjeselskap, i Tabell 37. I dette tilfellet øker overskuddet etter fire år med 0,53 kroner, eller 8,9 % av inntektsøkningen.

Tabell 36 Predikerte effekter av inntektsendringer basert på parametere for aksjeselskap

		År 1	År 2	År3	År 4	Prosentvis fordeling av endring etter 4 år	Andel minus etter 4 år
Utgangspunktet	Kostnader	57.34					
	Overskudd*	2.30					11 %
Alle øker 10 %	Kostnader	2.62	3.83	4.40	4.65	78,0 %	
	Overskudd	3.35	2.13	1.56	1.31	22,0 %	3 %
Alle kuttes 10 %	Kostnader	-2.40	-3.96	-4.66	-5.20	-87,2 %	
	Overskudd	-3.57	-2.00	-1.30	-0.76	-12,8 %	21 %
Alle øker 5,96 kroner pr oppholdstime	Kostnader	2.61	3.85	4.45	4.72	79,2 %	
	Overskudd	3.36	2.11	1.51	1.24	20,8 %	2 %
Alle kuttes 5,96 kroner	Kostnader	-2.39	-3.99	-4.73	-5.31	-89,0 %	
	Overskudd	-3.58	-1.97	-1.23	-0.66	-11,0 %	22 %
Effekt av like inntekter	Kostnader	-0.05	0.05	0.08	0.16		
	Overskudd	0.05	-0.05	-0.08	-0.16		0.5 %
Like inntekter i kommunen	Kostnader	-0.03	0.04	0.06	0.11		
	Overskudd	0.03	-0.04	-0.06	-0.11		1.6 %

\* Overskudd er netto overskudd for sektoren

<sup>30</sup> Kjører vi analysen med kommunespesifikke effekter, får vi som resultat at 6,9 % av barnehagene går med underskudd ved utligning av inntekter på kommunenivå. Vår tolkning av dette er at andre faktorer (barnehagestørrelse, alder etc.) er viktigere variabler for å forklare kostnadsforskjeller enn eventuelle udefinerte kommunespesifikke kostnadsforskjeller.

Bruker vi igjen en eksempelbarnehage med 10 mill. i omsetning, så tilsvarer dette at overskuddet i AS-tilfellet øker fra 385 000 til 605 000 kroner etter fire år, mens det i ikke-AS-tilfellet øker fra 288 000 til 377 000 kroner. Selv om også aksjeselskapene bruker størsteparten av inntektsøkningen til høyere overskudd, ser vi at det er en viss forskjell i årlig overskudd sammenlignet med andre barnehager, en forskjell som altså ikke skyldes inntektsforskjeller.

For aksjeselskapene finner vi at en inntektsreduksjon gir noe større effekt på kostnadene enn en inntektsøkning. Mens 78 % av en inntektsøkning går til økte kostnader, tas 87 % av en inntektsreduksjon ut i reduserte kostnader (i tilfellet med 10 % inntektsendring). 21 % av AS-barnehagene vil drive med underskudd etter et varig inntektskutt på 10 %. For barnehager med annen organisering, er denne andelen 36 %.

Tabell 37 Predikerte effekter av inntektsendringer basert på parametere for barnehager som ikke er aksjeselskap

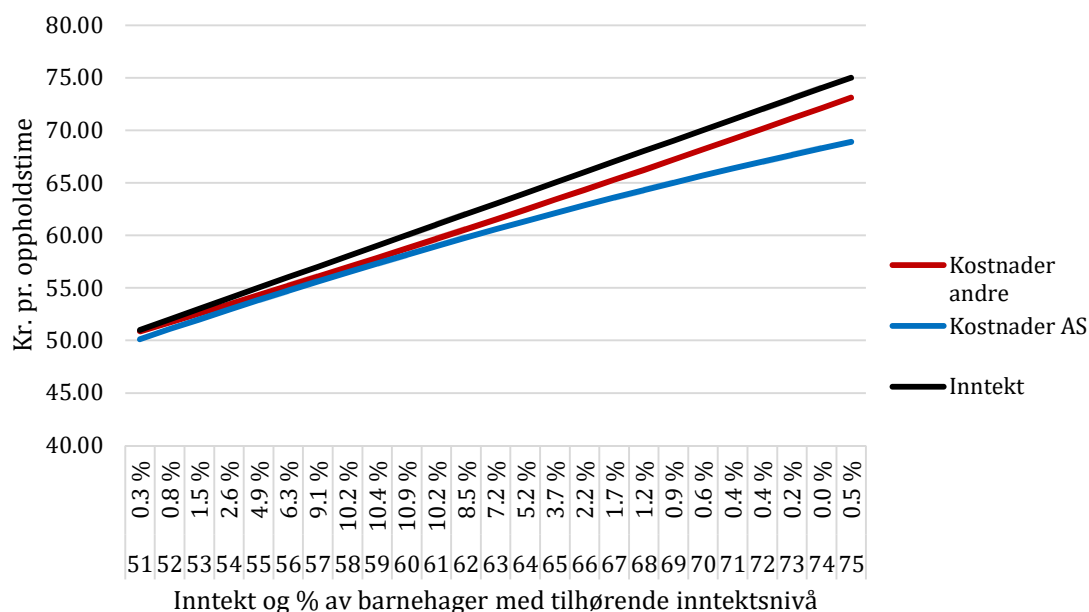
		År 1	År 2	År3	År 4	Prosentvis fordeling av endring etter 4 år	Andel minus etter 4 år
Utgangspunktet	Kostnader	57,92					
	Overskudd*	1,72					14 %
Alle øker 10 %	Kostnader	2,55	4,51	5,06	5,44	91,1 %	
	Overskudd	3,42	1,45	0,90	0,53	8,9 %	7 %
Alle kuttes 10 %	Kostnader	-2,68	-3,96	-4,65	-4,98	83,5 %	
	Overskudd	-3,28	-2,00	-1,32	-0,98	16,5 %	36 %
Alle øker 5,96 kroner pr oppholdstime	Kostnader	2,53	4,54	5,12	5,50	92,2 %	
	Overskudd	3,43	1,43	0,85	0,46	7,8 %	6 %
Alle kuttes 5,96 kroner	Kostnader	-2,67	-3,99	-4,71	-5,05	84,7 %	
	Overskudd	-3,29	-1,97	-1,26	-0,91	15,3 %	37 %
Effekt av like inntekter	Kostnader	-0,11	0,12	0,15	0,14		
	Overskudd	0,11	-0,12	-0,15	-0,14		0,3 %
Like inntekter i kommunen	Kostnader	-0,02	0,14	0,16	0,16		
	Overskudd	0,02	-0,14	-0,16	-0,16		3,3 %

\* Overskudd er netto overskudd for sektoren

Figur 23 viser forskjellen mellom barnehager som er organisert som aksjeselskaper og barnehager med andre organisasjonsformer, for samme inntektsnivå. På akse er det også angitt hvor stor andel av barnehagene som har inntekter på dette nivået. Vi måler den langsiktige effekten av inntektsforskjeller, det vil si at vi har predikert kostnader og overskudd med utgangspunkt i at barnehagen mottar lik realinntekt i fem år (t til t-4).

Forskjellene er små for barnehager med lave og middels inntekter. For særlig høye inntekter er det derimot en klar forskjell. Ved inntekt på 67 kroner pr. korrigert oppholdstime, er overskuddet dobbelt så høyt i en barnehage som er organisert som aksjeselskap. Det er kun 6 % av barnehagene som har inntekter på eller over dette nivået.

For barnehager på de laveste inntektsnivåene predikeres det at aksjeselskapene uansett har noe overskudd i gjennomsnitt, mens andre barnehager vil ha et underskudd ved inntekter lavere enn 51 kroner pr. korrigert oppholdstime.



Figur 23 Illustrasjon av forskjellen mellom aksjeselskap og andre organisasjonsformer. Prediksjon basert på lik inntekt i fem år og gjennomsnitt for øvrige variabler.

Tabell 38 viser predikert fordeling mellom personalkostnader og andre kostnader, basert på parameterestimaterne i kolonne 5 i Tabell 33. Andre kostnader er her inkludert overskudd. I utgangspunktet utgjør personalkostnadene 79,8 % av de totale kostnadene (47,22 av 59,64). Etter fire år med 10 % høyere inntekter, er personalkostnadene 2,92 øre høyere, tilsvarende en 7,2 % økning i personalkostnadene. 48,9 % av inntektsøkningen går til høyere personalkostnader. Dette innebærer at barnehager med høyere inntekter har en lavere andel personalkostnader, noe som ikke kan sies å være overraskende. Ved inntektsreduksjon berøres personalkostnadene i noe mindre grad (37,9 % reduksjon).

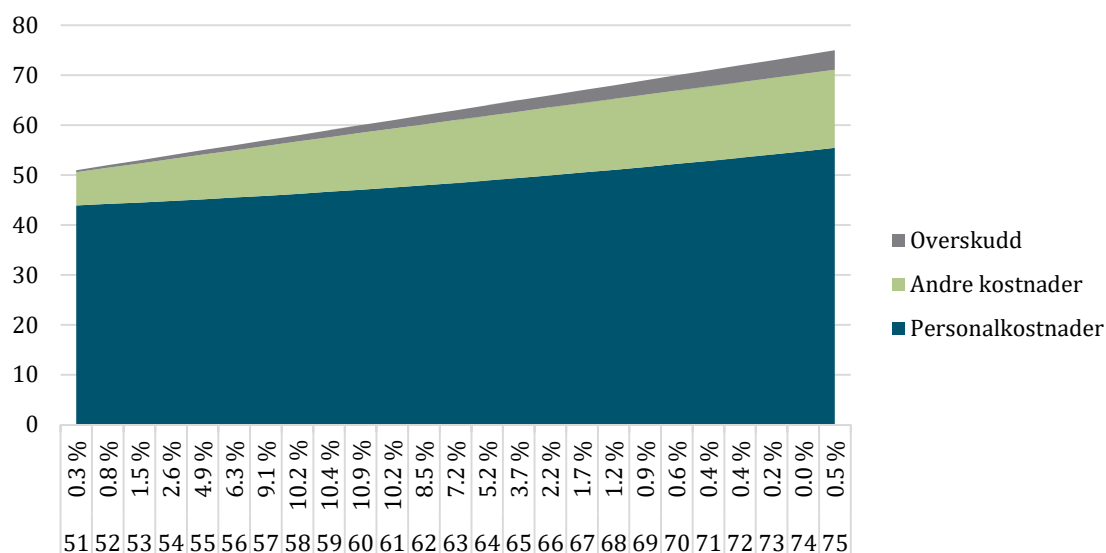
Tabell 38 Predikerte effekter av inntektsendringer for fordelingen mellom lønnskostnader og annet (inkl. overskudd)

		År 1	År 2	År3	År 4	Prosentvis fordeling av endring etter 4 år
Utgangspunktet	Personal	47,22				
	Annet	12,42				
Alle øker 10 %	Personal	1,23	2,40	2,73	2,92	48,9 %
	Annet	4,74	3,56	3,23	3,05	51,1 %
Alle kuttes 10 %	Personal	-1,39	-1,84	-2,30	-2,26	-37,9 %
	Annet	-4,57	-4,12	-3,67	-3,70	-62,1 %
Alle øker 5,96 kroner pr oppholdstime	Personal	1,21	2,42	2,77	2,95	49,5 %
	Annet	4,75	3,55	3,19	3,01	50,5 %
Alle kuttes 5,96 kroner	Personal	-1,38	-1,86	-2,34	-2,28	-38,3 %
	Annet	-4,58	-4,11	-3,63	-3,68	-61,7 %
Effekt av like inntekter	Personal	-0,11	0,13	0,15	0,09	
	Annet	0,11	-0,13	-0,15	-0,09	
Like inntekter i kommunen	Personal	-0,02	0,15	0,17	0,13	
	Annet	0,02	-0,15	-0,17	-0,13	

Figur 24 illustrer den predikerte fordelingen mellom personalkostnader, andre kostnader og overskudd for ulike inntektsnivåer. Vi har predikert disse tallene med utgangspunkt i at inntektene til den enkelte barnehage har vært uendret i fem år (men indeksjustert med kommunal deflator).

Figuren viser hvordan barnehager med lave inntekter er nødt til å holde nivået på andre kostnader nede. Som vi også har sett i tabeller og figurer over, er også overskuddet minimalt når inntektene er lave. Når inntektene vokser, er det personalkostnadene som relativt sett vokser minst. Personalkostnadene øker noe mer når inntektene blir særlig høye. «Andre kostnader» slutter etter hvert å vokse når inntekten blir høy nok. Overskuddet vokser forholdsvis jevnt hele veien. Dette er ikke særlig synlig i figuren, men bekreftes av nærmere studie av tallgrunnlaget. Ved gjennomsnittlige inntekter (i underkant av 60 kroner pr. korrigert oppholdstime) vokser overskuddet med ca. 13 øre ved en kroners inntektsøkning. Ved inntekter på 70 kroner pr.

korrigerte oppholdstime, vokser overskuddet med 16 øre pr. kroners inntektsvekst. Dette er altså de langsiktige effektene. Overraskende inntektsendringer gir en langt høyere effekt på overskuddet.



Figur 24 Predikert fordeling mellom lønn, andre kostnader og overskudd etter inntektsnivå. Prediksjon basert på lik lønn i fem år og gjennomsnittlig verdi for øvrige variabler.

## 5.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi estimert hvordan inntektsforskjeller påvirker fordelingen mellom kostnader og overskudd, og videre fordelingen mellom personalkostnader og andre kostnader. Vi bruker resultatene til å predikere effekten av diverse tenkte politikkendringer, for eksempel en 10 % økning eller reduksjon av alle barnehagers inntekter, eller en full utjevning av inntekter gitt dagens inntektsnivå. Vi har også skilt mellom aksjeselskaper og andre driftsformer for å se om resultatene stemmer med en antakelse om at aksjeselskaper som gruppe har eiere med en annen profittmotivasjon bak driften enn barnehager med andre driftsformer. Et slikt skille vil naturligvis ikke være relevant for alle enkeltbarnehager, selv om det har relevans på gruppenivå.

Vi finner at barnehager med høyere inntekter disponerer disse til både økte kostnader og økt overskudd. På sikt vil en marginal inntektsøkning fordele seg med 87 % til høyere kostnader og 13 % til høyere overskudd. Siden gjennomsnittlig overskudd i datamaterialet ligger på 3,4 % av inntektene, betyr det at overskuddsandelen øker når inntektene øker. Når inntektsøkningen er stor, er også andelen som går til overskudd noe høyere. I prediksjonen hvor vi ser på en 10 % økning i inntektene, fordeler økningen seg med 85 % til kostnader og 15 % til overskudd.

Vi undersøker også forskjellen mellom aksjeselskaper og barnehager med annen type organisering. Barnehager som er AS, har noe høyere overskudd i utgangspunktet, og de kanalisere også en noe høyere andel av en inntektsøkning til økt overskudd. Predikert økning av alle barnehagers inntekt med 10 %, gir som resultat at 78 % av ekstraintektene går til



høyere kostnader i AS, mens tilsvarende andel i barnehager med andre typer eierskap er 91 %. Prediksjonen gjøres med utgangspunkt i likt inntektsnivå. Ved normale inntektsnivå er det liten forskjell mellom AS og andre barnehager. Forskjellen er størst ved særlig høye inntekter. Samtidig finner vi at AS i større grad unngår å gå med underskudd ved lave inntekter.

De refererte effektene er målt som langsiktige effekter av en endring. På kort sikt har inntektsendringer en klart større effekt på overskuddet. Dette er naturlig ettersom overraskende inntektsendringer i mindre grad vil gi en umiddelbar endring i kostnadsnivået. For det første er det rent praktisk ikke mulig å endre driften umiddelbart, og særlig ikke om inntektsendringen først blir klart langt ut i budsjettåret. For det andre har deler av sektoren vært preget av uforutsigbarhet i inntektene, og dermed er det også naturlig at man ser an om en inntektsøkning vedvarer før kostnadsnivået økes. Vi finner at det tar ca. fire år før gamle inntektsnivå slutter å ha effekt på kostnadene.

Vi finner at effekten av å gi alle private barnehager lik inntekt, vil være å øke det samlede kostnadsnivået med 0,3 %, midler som hentes fra redusert overskudd. Andelen barnehager som går med underskudd, predikeres å gå ned fra 13 % til 0,6 %. Fjernes alle inntektsforskjeller innad i hver kommune, vil det også gi en kostnadseffekt på 0,3 %, og andel barnehager med underskudd vil på sikt være 2,4 %. Anslagene tar ikke høyde for kommunespesifikke kostnadsnivå utover de som fanges opp av forklaringsvariablene i modellen (barnehagestørrelse, barnehagealder etc.). Slike uforklarte kommunespesifikke kostnadsforhold ser ut til å ha begrenset betydning sammenlignet med andre faktorer.

En konklusjon av disse resultatene er at kostnadsforskjellene i den private barnehagesektoren i stor grad kan knyttes til inntektsforskjeller. Kommuner som øker ressursinnsatsen i barnehagesektoren, kan regne med at størsteparten av midlene brukes til å styrke driften i de private barnehagene. Samtidig ser vi at en økt kommersialisering av sektoren i noen grad vil kunne endre denne sammenhengen. Videre viser analysene at forutsigbarhet i inntektsnivået er svært viktig. For at barnehagene skal være villige til å øke sitt kostnadsnivå i takt med en inntektsøkning, ser det ut til at de må erfare at dette nivået holder seg over flere år. Resultatene viser også at reduserte inntektsforskjeller vil gi færre barnehager med underskudd.

Datagrunnlaget for denne analysen dekker perioden før de siste endringene i tilskudsreglementet. Overgangen til pensjonspåslag og differensiert kapitaltilskudd vil endre både inntektsnivå og inntektsfordeling i sektoren. Dette kan endre parameterne betydelig. Økt fleksibilitet i opptaket, gjennom rett til barnehageplass for barn født i september, oktober og eventuelt november, vil kunne øke konkurransen mellom barnehagene og derigjennom redusere mulighetene for overskudd.

# Referanser

- Econ Pöyry og Fürst 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 (2016): *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2016.
- TF-notat nr. 15/2011: *Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012*. Telemarksforsking, 2011.
- TF-notat nr. 50/2011: *Analyse av kostnader i barnehagane i 2010*. Telemarksforsking, 2011.
- TF-notat nr. 97/2015: *Nasjonale satser til private barnehager i 2016*. Telemarksforsking, 2015.
- TF-notat nr. 43/2016: *Nasjonale satser til private barnehager i 2017*. Telemarksforsking, 2016.
- TF-rapport nr. 243: *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren*. Telemarksforsking, 2008.
- TF-rapport nr. 265: *Utgifter i barnehager. Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager*. Telemarksforsking, 2010.
- TF-rapport nr. 308: *Kostnader i barnehager i 2011 og nasjonale satser for 2013*. Revidert utgave. Telemarksforsking 2012.
- TF-rapport 322: *Kostnader i barnehager i 2012 og nasjonale satser for 2014*. Telemarksforsking, 2013.
- TF-rapport 333: *Finansiering av ikke-kommunale barnehager. Pensjonskostnad, kapitalkostnad, åpne barnehager*. Telemarksforsking, 2014.
- TF-rapport 353: *Kostnader i barnehager i 2013 og nasjonale satser for 2016*. Telemarksforsking, 2015.
- TF-rapport 379: *Kostnader i barnehager i 2014*. Telemarksforsking, 2016.