



# Kostnader i barnehager 2018

TROND ERIK LUNDER, BRYNJULV EIKA OG MARIT SISSEL KVERNENES

TF-rapport nr. 543

2020

Tittel: Kostnader i barnehager 2018  
TF-rapport nr: 543  
Forfatter(e): Trond Erik Lunder, Brynjulv Eika og Marit Sissel Kvernenes  
Dato: 9.3.2020  
ISBN: 978-82-336-0318-2  
ISSN: 1501-9918  
Pris: 185,- (Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no))  
Framsidedfoto: iStock  
Prosjekt: Analyse av kostnader i barnehager og beregning av nasjonale tilskuddssatser  
Prosjektnr.: 20170740  
Prosjektleder: Trond Erik Lunder  
Oppdragsgiver(e): Utdanningsdirektoratet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforsking  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
[www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no)

Resymé:

Kostnadsforskjellen mellom kommunale og private barnehager har økt fra 2017 til 2018, og private barnehager har 9,8 % lavere kostnader til ordinær drift. Inkluderer vi utgifter til barn som får særskilt tilrettelegging, er forskjellen 16,2 %. I rapporten er beregningen av kostnader utledet, og sammenlignbarheten mellom kommunale og private barnehager diskutert. Vi sammenligner ulike kostnadselementer og ser på kostnadsvariasjon og utvikling over tid.

Årets rapport har et eget temakapittel om kostnadsvariasjon i kommunale barnehager.



**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 Telemarksforsking 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 Telemarksforsking siden 1988. Brynjulv arbeider også som prosjektmedarbeider på flere fagområder. Brynjulv har vært sentral i tilsvarende prosjekt for Utdanningsdirektoratet siden 2012.



**Marit Sissel Kvernenes** er utdannet statsviter fra Universitetet i Oslo med fordypning i komparativ politikk og kvantitativ metode og har vært ansatt hos Telemarksforsking siden våren 2019.

# Forord

Denne rapporten presenterer analyser av kostnader i barnehagene for regnskapsåret 2018. Tilsvarende analyser har vært gjort årlig siden 2001, og Telemarksforskning har hatt oppdraget fra og med 2010-årgangen. Denne rapporten er del av et prosjekt på oppdrag for Utdanningsdirektoratet, som går over tre år og avsluttes høsten 2020. Prosjektet omfatter også beregning av nasjonale tilskuddssatser til private barnehager, som publiseres i et eget notat på høsten.

Årets utvalgte tema er kostnadene i kommunale barnehager og hvilke faktorer som påvirker kommunenes utgifter til egen barnehagedrift.

Prosjektleder hos Telemarksforskning er Trond Erik Lunder. Brynjulv Eika og Marit Sissel Kvernenes har vært med i produksjonen av årets rapport.

Vår kontaktperson hos Utdanningsdirektoratet er Victoria Folly som vi vil takke for svært godt samarbeid. Vi takker også for nyttige tilbakemeldinger fra andre fagpersoner i Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet.

Bø, 2.3.2020

Trond Erik Lunder

Prosjektleder



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>7</b>
<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
2.1.4 Datagrunnlag.....	17
2.1.5 Beregning av kapitalkostnader.....	20
2.2 Kostnadsutvikling 2014–2018.....	23
2.2.1 Kapitalkostnader .....	23
2.2.2 Totale kostnader.....	24
2.3 Sammenligning mot KOSTRA .....	25
2.4 Oppsummering – kommunale kostnader.....	26
<b>3. Private barnehager</b> .....	<b>28</b>
3.1 Kartlegging av kostnader.....	28
3.1.1 Datagrunnlag.....	28
3.1.2 Beregning av kostnader .....	29
3.1.3 Variasjonsområde for kostnadene.....	31
3.2 Kostnadsutvikling 2014–2018.....	33
3.3 Pensjonsutgifter.....	35
3.3.1 Utvalg .....	35
3.3.2 Gjennomsnitt og variasjon .....	36

3.4	Transaksjoner med nærstående .....	39
3.4.1	Datagrunnlaget.....	39
3.4.2	Kategorisering av transaksjonene med nærstående.....	40
3.4.3	Oversikt .....	40
3.5	Oppsummering – private barnehager .....	44
<b>4.</b>	<b>Sammenstilling.....</b>	<b>46</b>
4.1	Sammenstilling av kostnader og kostnadsfaktorer mellom barnehager .....	46
4.2	Analyse av kostnadsforskjeller.....	48
4.2.1	Utviklingen i kostnadsfaktorer.....	49
4.3	Finansiering av barnehagene .....	52
4.4	Finansieringsdifferanse mellom kommunale og private barnehager .....	56
4.5	Nasjonale kostnader og finansiering .....	59
4.6	Oppsummering.....	62
<b>5.</b>	<b>Tema – kommunale barnehageeiere .....</b>	<b>64</b>
5.1	Regresjonsanalyser.....	64
5.2	Grupperte gjennomsnitt.....	71
5.2.1	Inntekter .....	72
5.2.2	Andel innbyggere bosatt i tettbebygd strøk .....	73
5.2.3	Arbeidsgiveravgift .....	74
5.2.4	Bemanning: Barn pr. årsverk .....	75
5.2.5	Andel private plasser .....	75
5.2.6	Barn pr. barnehage.....	76
5.2.7	Kostnadssammensetning.....	77
5.2.8	Kostnader til ordinær drift .....	78
5.3	Oppsummering.....	79

# Sammendrag

Fra 2017 til 2018 økte kostnadene til ordinær drift med 5,8 % i kommunale barnehager og med 4,0 % i private ordinære barnehager.

Kostnadsforskjellen øker dermed for tredje år på rad, og er på 9,8 % regnet fra kommunalt kostnadsnivå. Dette er kun for ordinær drift. Inkluderer vi kostnadene til særskilt tilrettelegging, er forskjellen på 16,2 %, men dette er mindre sammenlignbart enn tallene som gjelder ordinær drift ettersom det er en større andel barn med særskilt tilrettelegging i kommunale barnehager. Familiebarnehagene har hatt en kostnadsvekst på 1,1 % i ordinær drift.

Følgende tabell oppsummerer de sentrale kostnadstallene for 2018 i kroner pr. plass for de tre barnehagetyperne som analyseres i rapporten.

	Kommunale	Private barnehager	
		Ordinære	Familie
Sum kostnader store barn	169 549	142 129	154 099
Herav særskilt tilrettelegging	17 144	4 700	1 461
Driftskostnader ordinær drift, store barn	152 405	137 429	152 637
Herav avskrivninger og husleie	7 161	8 647	12 183
Herav netto finansposter		1 874	228
Herav skattekostnad		855	514
Sum kostnader små barn	305 189	255 832	192 623
Sum kostnader ordinær drift, små barn	274 329	247 372	190 796

De private barnehagene går i overskudd samlet sett, med 2,98 % av sum inntekter i ordinære barnehager og 7,5 % i familiebarnehager. Dette er noe lavere enn året før. I enkeltpersonforetak er utbytte regnet som en del av personalkostnaden. For øvrige barnehager inngår utbytte i overskuddet.

Totale kostnader til barnehager i 2018 beløper seg til 55,4 mrd. kr, fordelt på 29,9 mrd. til kommunale barnehager og ca. 25,6 mrd. til private barnehager. Dette tilsvarer en nominell økning på 4,9 % fra 2017. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene ca. 84 % av kostnadene, mens andelen kommunal finansiering er 82 % i de ordinære private barnehagene og 83,5 % i de private familiebarnehagene. Foreldrebetaling, inkludert kostpenger, utgjør 14 % av finansieringen for kommunale barnehager og private familiebarnehager, mens den ligger nærmere 15 % i ordinære private barnehager. Andre typer inntekter og støtte utgjør 2–4 % av den totale finansieringen.

Utviklingen i barnehagestrukturen er som tidligere at det går mot større enheter og færre familiebarnehager. Det blir færre kommunale plasser, og i 2018 var også veksten i ordinære private barnehager nær null. Totalt i sektoren er det en reduksjon på nesten 1250 plasser fra 2017 til 2018.

Vi har foretatt en gjennomgang av de private barnehagenes rapportering av transaksjoner med nærstående parter. Dette dreier seg for eksempel om betaling for administrative tjenester i barnehagekjeder eller fakturering av husleie i tilfeller der barnehagelokalene er skilt ut som eget selskap men med samme eier som barnehagen. Til sammen 1386 private barnehager rapporterer om slike transaksjoner over en grense

vi har satt på 50 000 kroner, og transaksjonene for disse 1386 barnehagene utgjør i gjennomsnitt 890 000 kroner pr. barnehage.

Pensjonsutgiftene økte noe for de private barnehagene som hadde innskuddspensjon, mens de ulike anslagene for barnehager med ytelsespensjon ikke viser noen klar endring. Gjennomsnittlige utgifter ligger i overkant av 8 %.

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 ser vi nærmere på kostnadsvariasjon mellom kommuner, dvs. hvilke faktorer som påvirker kommunenes utgifter til egen barnehagedrift. Spredtbygd bosetting, høyt kommunalt inntektsnivå og lav andel private barnehager er forbundet med høyere kommunalt kostnadsnivå. Arbeidsgiveravgiften har også betydning for kostnadene, men kommuner med høye kostnader har i gjennomsnitt lavere sats for arbeidsgiveravgift, noe som trolig skyldes at disse samtidig er mer spredtbygde. Analysene tyder på at spredt bosetting gir færre barn pr. barnehage, og at disse igjen har færre barn pr. årsverk. Vi finner også at kostnadene er høyest i kommuner med lav andel private 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 private 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>1</sup> Formålet med kostnadsanalysene er å gi en oversikt over den økonomiske situasjonen og utviklingen i barnehagesektoren.

## 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 oppsummerer kort de viktigste funnene og gir en oversikt over hovedtemaene i rapporten.

I kapittel 2 beregner vi kostnadene i de ordinære kommunale barnehagene. Kostnadsanalysene av private barnehager er omtalt i kapittel 3, mens kapittel 4 oppsummerer kapitlene 2 og 3 og sammenligner kostnadene i kommunale barnehager med kostnadene i private barnehager. Kapittel 4 gir også et anslag på nasjonale barnehagekostnader og finansieringen av disse.

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 ser vi nærmere på kostnadsvariasjon mellom kommuner, dvs. hvilke faktorer som påvirker kommunenes utgifter til egen barnehagedrift.

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. Endringer fra fjorårets rapport er oppsummert i avsnitt 1.3.1.

I tidligere rapporter har vi brukt kategoriene kommunale og ikke-kommunale barnehager, men siden det nå kun er 14 statlige og fylkeskommunale barnehager, så omtaler vi nå gruppen av ikke-kommunale som private barnehager. Dette harmoniserer med benevnelse i forskriftene og gir samtidig et lettere språk i teksten.

---

<sup>1</sup> Rapportene for årgangene 2001–2009 ble utarbeidet av Først og Høverstad.

## 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, TF-rapport nr. 379, TF-rapport nr. 395, TF-rapport nr. 426 og TF-rapport nr. 475). Noe av metodediskusjonen kan være nærmere utdypet i disse tidligere rapportene, men dokumentasjonen i denne rapporten, pluss eventuelle direkte referanser, skal i utgangspunktet være tilstrekkelig. Eventuelle metodiske endringer fra TF-rapport nr. 475 er beskrevet i avsnitt 1.3.1 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 endringer i resultatene fra 2017 til 2018, er derfor beregningsmetoden lik for begge årganger med mindre noe annet er uttrykkelig beskrevet.

Vi inkluderer i utgangspunktet samtlige barnehager i analysene. Enkelte private 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 2014–2018 for kommunale barnehager
- ◆ Årsmelding for kommunale barnehager 2013–2018
- ◆ Tall fra Husbanken på investeringskostnader pr. barnehageplass, oppdatert med tall for 2018

### **Ordinære private barnehager**

- ◆ Regnskapsskjema for private barnehager 2014–2018
- ◆ Årsmelding fra private barnehager 2013–2018

### **Familiebarnehager**

- ◆ Regnskapsskjema for private barnehager 2014–2018
- ◆ Årsmelding for private barnehager 2013–2018

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

Vi rapporterer de fleste kostnadstallene som 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 én 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 oppholdstidskategoriene vektet med timetall. Vektingen er vist i tabell 1.

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

Oppholdstidskategori	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

Den eneste endringen fra fjorårets rapport er at årsmeldingsskjemaet er endret når det gjelder rapporteringen av barn med språkassistanse. Dette medfører en endring i Tabell 26.

## 2. Ordinære kommunale barnehager

I dette kapitlet presenterer vi kostnadene og kostnadsutviklingen i de kommunale barnehagene. Et alternativt kapitalkostnadsmål beregnes på bakgrunn av investeringskostnader for å få med et anslag på rentekostnader.

### 2.1 Driftskostnader

---

#### 2.1.1 Datagrunnlag

Kostnadsdataene er hentet fra KOSTRA, som er et felles system for regnskapsrapportering fra norske kommuner. Regnskapet er organisert i to dimensjoner, etter tjenestefunksjoner (barnehage, skole etc.) og etter utgifts- eller inntektsart (lønn, husleie, brukerbetaling etc.). For barnehagesektoren er det tre tjenestefunksjoner: 201 Førskole, 211 Styrket tilbud til førskolebarn og 221 Førskolelokaler og skyss.<sup>2</sup>

Ved beregning av kostnader til drift i kommunale barnehager har vi tatt utgangspunkt i utgiftsbegrepet *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 private barnehager. I kommunenes regnskapsrapportering gjennom KOSTRA er korrigerte brutto driftsutgifter definert som summen av følgende utgiftsarter, hvor inntektsartene har negativ verdi:

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

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

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

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 med pensjonspåslaget 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 ikke dette en justering vi bruker her. Kostnadsbegrepet vil derfor ikke lede frem til de samme kostnadene som ligger til grunn for de nasjonale satsene. I stedet bruker vi regnskapsførte pensjonskostnader, men trekker fra bruk av premiefond. Bruk av premiefond føres på funksjon 173 under art 090 (Pensjonsinntekter 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 premiefondbruket.

---

<sup>2</sup> Se offisiell KOSTRA-veileder for dokumentasjon:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/hovedveileder\\_2018.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/hovedveileder_2018.pdf)

<sup>3</sup> Se TF-notat nr. 29/2019.

Beregningene er gjort for hver enkelt kommune, siden andelen vil variere fra kommune til kommune. Vi justerer ikke for premieavvik.

Åpne barnehager inngår også i de kommunale kostnadene til barnehager, men har en helt annen kostnadsstruktur enn andre barnehager. Barn i åpne barnehager rapporteres ikke med oppholdstimer og er dermed ikke inkludert i grunnlaget for beregning av antall heltidsplasser. Vi trekker ut de åpne barnehagene ved å benytte nasjonale satser for åpne barnehager fra TF-notat 29/2019, målt i 2018-kroner og multiplisert med tallet på barn i åpne barnehager.

Kostnader i familiebarnehager skal i prinsippet trekkes ut når vi beregner 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. Pr. desember 2018 var det kun fem kommunale familiebarnehager igjen i landet, og en eventuell kostnadsforskjell vil dermed ikke ha betydning for nasjonalt gjennomsnitt.

Oppgaver som følger av kommunens rolle som barnehagemyndighet, skal ikke inngå ved beregning av kostnader til drift av kommunale barnehager. Det samme gjelder andre oppgaver som utføres på samme måte overfor både de private 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. Anslaget er basert på to spørreundersøkelser til kommunen, hvor den siste ble gjennomført høsten 2014. Se diskusjon av dette anslaget i TF-rapport 353.

Satsen på 2 % dekker ikke uttrekk av kostnader til lærlinger. Den samme spørreundersøkelsen som er nevnt over, 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-finansiell støtte til særskilt tilrettelegging i private barnehager trekkes fra som myndighetsoppgaver under særskilt tilrettelegging. Kommunene oppgir slike utgifter i regnskapsskjemaene til private barnehager.

Kommunens sentraladministrasjon leverer tjenester som ikke belastes barnehagenes regnskaper, for eksempel regnskap og revisjon, personalfunksjon og sentrale IKT-tjenester. I forskrift om tilskudd til private barnehager er denne prosenten satt til 4,3 % av kostnader ekskl. pensjon. For samsvar bruker vi samme administrasjonspåslag som i beregningen av nasjonale satser.

Kapitalkostnader beregnes senere i kapittelet, og i denne omgang er vi ute etter driftskostnader ekskl. kapitalkostnadene. Vi definerer 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. I vårt endelige hovedestimat for kostnadene er det imidlertid regnskapsførte kapitalkostnader som inngår.

## 2.1.2 Beregning av driftskostnader

Tabell 2 viser de direkte kostnadene ved drift av ordinære kommunale barnehager i 2018. Sum kostnader er summen av kostnadene til de 417 kommunene som er med i datagrunnlaget. Fem kommuner er utelatt fordi de ikke har kommunale barnehager. Antall kommuner er redusert med fire fra året før på grunn av sammenslåinger.

Tabell 2 Direkte kostnader til drift av kommunale barnehager i 2018 (i 1000 kr). N=417.

	Ordinær drift (F 201 og 221)	Særskilt tilrettelegging (F 211)	Sum kostnader
Korrigerte brutto driftsutgifter	26 828 645	3 084 171	29 912 816
Myndighetsoppgaver m.m.	-475 177	-151 318	-626 496
Lærlinger	-187 138		-187 138
Premiefond	-322 080	-40 835	-362 916
Åpne barnehager	-37 627		-37 627
Sum direkte kostnader	25 806 622	2 892 017	28 698 639
Kapitalkostnader	-1 260 638	-19 100	-1 279 738
Sum direkte kostnader ved drift	24 545 984	2 872 917	27 418 901

Neste steg er å kombinere kostnadene med oppholdstimene i kommunale barnehager fra samme kommuner. Tabell 3 viser kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager i 2018, fordelt pr. oppholdstime og pr. plass. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift er 70,56 kr pr. korrigert oppholdstime, eller kr 152 405 kroner pr. storbarnsplass, etter at vi har foretatt de nødvendige korrigeringene, men før vi trekker fra kapitalkostnadene. Oppholdstimene som legges til grunn, er et veid gjennomsnitt av rapporterte barn pr. 15.12.17 og 15.12.18, slik vi har beskrevet i metodeavsnittet.

Tabell 3 Kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager i 2018, pr. oppholdstime og pr. plass.  
N=417

Ordinær drift (funksjon 201 og 221)	Kostnader 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstime (1,8)	Kroner pr. plass (store barn)
Korrigerte brutto driftsutgifter	26 828 645	70.55	152 396
Myndighetsoppgaver m.m.	-475 177	-1.25	-2 699
Lærlinger	-187 138	-0.49	-1 063
Premiefond	-322 081	-0.85	-1 830
Åpne barnehager	-37 627	-0.10	-214
Sum direkte kostnader	25 806 622	67.87	146 590
Administrasjonspåslag	1 023 671	2.69	5 815
Sum kostnader inkl. administrasjon	26 830 293	70.56	152 405
Kapitalkostnader (regnskapsført)	-1 260 638	-3.32	-7 161
Sum driftskostnader ekskl. kapital	25 569 655	67.24	145 244
Antall oppholdstimer små barn	102 595 292		
Antall oppholdstimer store barn	195 587 940		

Kostnader utenom kapitalkostnader utgjør 67,24 kr pr. korrigert oppholdstime, tilsvarende 145 244 kr pr. plass for store barn. For 2017 gir tilsvarende kostnadsberegning et kostnadsanslag på 137 297 kr pr. plass, altså har det vært en kostnadsvekst på 5,8 % i driftskostnader ekskl. kapital.

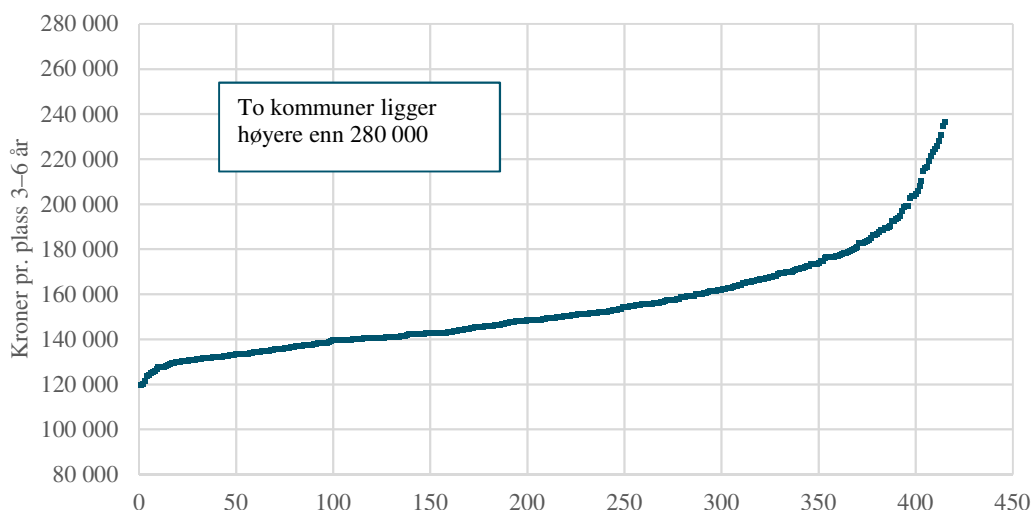
I Tabell 4 presenterer vi kostnadene knyttet til særskilt tilrettelegging slik dette defineres under funksjon 211 i veiledning til KOSTRA-rapportering.<sup>4</sup> I 2018 var gjennomsnittskostnader til særskilt tilrettelegging (inkl. administrasjon og kapitalkostnad) på kr 17 144 pr. heltidsplass for store barn. Dette er en økning på 10,3 % fra 2017. Her inkluderer vi kapitalkostnadene i stedet for å behandle dem separat, ettersom de utgjør en svært liten del av de totale kostnadene.

Tabell 4 Kostnader til særskilt tilrettelegging i kommunale barnehager i 2018, pr. oppholdstime og pr. plass. N = 417.

Særskilt tilrettelegging (funksjon 211)	Kostnader 1000 kr	Kr pr. korrigert oppholdstime (1,8)	Kr pr. plass (store barn)
Kostnader direkte ekskl. kapital	2 872 917	7.56	16 319
Kapitalkostnader	19 100	0.05	108
Administrasjonspåslag	126 158	0.33	717
Sum kostnader inkl. adm. og kapital	3 018 175	7.94	17 144

### 2.1.3 Variasjonsområdet for driftskostnader

I beregningene ovenfor er gjennomsnittskostnader for kommunale barnehager beregnet på grunnlag av summerte kostnader for 417 kommuner. Men ser vi på kostnadstallene for enkeltkommuner, er variasjonen stor. Figur 1 viser kostnadsfordelingen for de 417 kommunene.



Figur 1 Variasjon i ordinære driftskostnader pr. heltidsplass i kommunale barnehager. N = 417

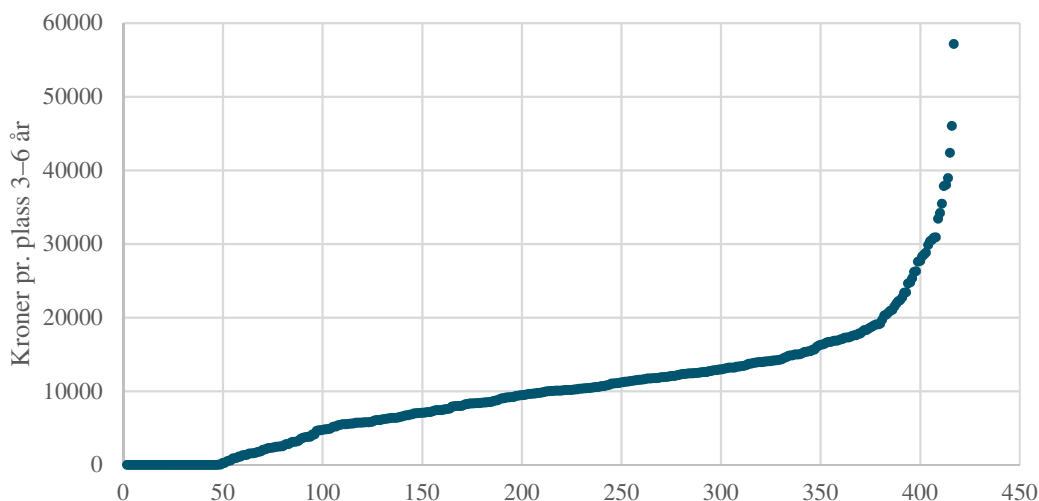
<sup>4</sup> KOSTRA-veileder: [https://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor/\\_attachment/260532?\\_ts=1537a24e298](https://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor/_attachment/260532?_ts=1537a24e298).

Laveste kostnad er ca. kr 119 000 pr. plass. Kommunen med dyrest drift har gjennomsnittskostnader på ca. 425 000 kroner, noe som er ekstremt høyt, men det er kun sju barn i kommunal barnehage i denne kommunen. Kommunens tall har helt marginal betydning for landsgjennomsnittet. Vi beregnet landsgjennomsnitt for kostnad pr. heltidsplass til drift inkl. administrasjon til kr. 145 244. Medianverdien i materialet er kr 148 947, altså ser det ikke ut til at vi har noen skjevhet av betydning i gjennomsnittsverdien.

21 kommuner har kostnader over 200 000 kroner pr. plass. 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. Se kapittel 5 for flere analyser av variasjonen i kommunalt kostnadsnivå. Flertallet av kommuner (267) har kostnader mellom 130 000 og 160 000 kroner pr. plass.

Når det gjelder tilsvarende kostnader til særskilt tilrettelegging (direkte kostnader til drift inkl. administrasjon), er fordelingen mellom kommunene som vist i Figur 2. Her er kostnadene fordelt på alle plasser i kommunen, både kommunale og private (med og uten særskilt tilrettelegging). Grunnen til at vi ikke kun regner kommunale plasser, er at kommunene står for det aller meste av finansieringen til særskilt tilrettelegging, enten gjennom tilskudd eller ved at kommunalt ansatt personell bidrar også i private barnehager. Vi har inkludert tilskudd til private ved å ta utgangspunkt i brutto driftsutgifter i stedet for korrigerede brutto driftsutgifter.

For de fleste kommunene ligger kostnadene mellom 0 og 20 000 kroner pr. plass. 36 barnehager har kostnader over 20 000 kroner pr. plass. Det er 47 av 417 kommuner som ikke oppgir kostnader til særskilt tilrettelegging, noe vi mistenker at dreier seg om feilrapportering. Nesten alle av disse kommunene rapporterer at de har minoritetsspråklige barn og/eller barn som får spesialpedagogisk hjelp, og flertallet har tospråklige assistenter eller årsverk som utfører arbeid knyttet til barn/barnegrupper som krever ekstra ressursinnsats. Et fellestrekk ved de fleste av disse kommunene er at de ikke har private barnehager. Beregningsmodellen for tilskudd til private barnehager har medført at mange kommuner har fått en mer korrekt fordeling av kostnader til ordinær drift og særskilt tilrettelegging, men for kommuner uten private barnehager har det ingen økonomiske konsekvenser om denne fordelingen er unøyaktig.



Figur 2 Variasjonsområdet for driftskostnader til særskilt tilrettelegging pr. heltidsplass i kommunale barnehager.  $N = 417$ .

Gjennomsnittskostnader pr. heltidsplass (store barn) er på kr 11 606. Siden kostnadsgrunnlaget her er brutto driftsutgifter, og barnetallet inkluderer private plasser, avviker tallene fra de i Tabell 4. Medianen er her kr 9 784.



## 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 (fratrukket investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon) og rentekostnader beregnet ut fra bokført verdi på anleggsmidler på barnehageområdet tillagt tomtekostnader (fratrukket investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon).

Kapitalkostnadene er skilt ut fra den øvrige kostnadsberegningen fordi dette er kostnader som ikke er fullstendig dokumentert i kommunale regnskaper. Renter er ikke fordelt på de ulike tjeneste- og ansvarsområdene, og er derfor vanskelig å identifisere. 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 bortfaller, og dette må regnes med som en kostnad.

Når det gjelder kommunale avskrivninger, så er disse 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.

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 (etableringsår) blant kommunale barnehager for å komme frem til sum kapitalkostnader.

Siden formålet med denne beregningen er å finne kapitalutgiftene i 2018, benytter vi en rentesats som reflekterer gjennomsnittlig rente samme år. Rentenivået i beregningen av kapitalkostnader er satt til 2,6 % for 2018. Dette tilsvarer gjennomsnittlig rentesats i 2018 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 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. De siste par årene har også medianen variert en del, og særlig var nivået lavt i 2017. Medianverdien økte med 16 % fra 2017 til 2018, men kun med 7,7 % fra 2016 til 2018.

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. Tallene 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.

*Tabell 5 Gjennomsnittlige investeringskostnader i kr pr. plass for nyoppførte barnehager, pr. år i perioden 2000–2018*

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
2016	17	459 009	484 059	186 566	633 092	0,17
2017	25	410 586	450 330	36 148	603 652	0,21
2018	15	398 098	521 375	27652	583 100	0,20

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.

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

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 %

Investeringsstilskuddet ble innført i august 2003 og erstattet et stimuleringsstilskudd som gjaldt fra 1.juli 2002.<sup>6</sup> Siste år med investeringsstilskudd var 2011. Tilskuddet besto av en sats pr. barn med differensiering for alder og heltidsplass/deltidsplass. Satsene var de samme gjennom hele perioden med investeringsstilskudd. Før utmåling av tilskudd skulle eventuell momskompensasjon trekkes fra. I mange tilfeller var momskompensasjonen større enn satsene for investeringsstilskuddet, og utmålt tilskudd ble null. I beregningen legger vi til grunn at barnehagene får full momskompensasjon i henhold til investeringsbeløpene i Tabell 5. Investeringsstilskudd regner vi så ut etter satsene og beregnet momskompensasjon. Beregningen viser at barnehager med full momskompensasjon ikke ville få investeringsstilskudd etter 2006.

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

Tabell 7 Momskompensasjon og investeringsstilskudd i kr pr. plass, pr. år i perioden 2000–2018

Byggeår	Momskompensasjon		Investeringstilskudd
	Bygg	tomt	
2000	-	-	-
2001	-	-	-
2002	-	-	8 000
2003	-	-	29 053
2004	23 919	3 588	18 994
2005	28 499	4 275	13 727
2006	34 786	5 218	6 496
2007	41 526	6 229	-
2008	49 250	7 388	-
2009	54 259	8 139	-
2010	54 808	8 221	-
2011	60 290	9 043	-
2012	63 549	9 532	-
2013	62 648	9 397	-
2014	63 587	9 538	-
2015	74 341	11 151	-
2016	77 449	11 617	-
2017	72 053	10 808	-
2018	83 420	12 513	-

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

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 private barnehager benytter vi oss av at gjennomsnittlige regnskapsførte kapitalkostnader i private barnehager etablert før 2000 tilsvarer nivået i 1994/1995. Vi benytter samme anslag i beregningen av kommunale kapitalkostnader. Bygge- og tomtekostnader pr. plass, ifølge Husbankens statistikk for 1994/1995, blir derfor lagt til grunn for alle barnehager fra denne perioden.

Tabell 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
2016	309 798	85 194	394 992
2017	288 211	79 258	367 469
2018	333 680	91 762	425 442

## 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 2,6 %.

I byggekostnadene vil det også ligge investeringer som skal avskrives over 10 år. Vi bruker samme anslag som tidligere år, nemlig at 6 % av byggekostnadene gjelder utstyr og løst inventar som skal avskrives over 10 år. Anslaget er beregnet på bakgrunn av tall fra Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008). Når disse investeringene er avskrevet, må vi også anta at det gjøres nye investeringer i samme type utstyr. Vi legger derfor til grunn at når vi kommer til 2018, vil en barnehage bygget i 2008 investere i utstyr og løst inventar til samme kostnad som nye barnehager i 2018. Avskrivningsgrunnlaget for denne kategorien blir dermed satt til samme nivå for 2008-barnehagene som for barnehager bygget i 2018. 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. Vi antar at barnehagene bygget før 2000 har investert i slikt utstyr tilsvarende 2013-kostnadene i gjennomsnitt, altså 5 år før 2018.

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

Byggeår	Avskrivningsgrunnlag 40 år	Avskrivnings- grunnlag 10 år	Ikke til avskrivning (tomtepris)	Rente- grunnlag
Før 2000	58 624	28 818	5 637	44 961
2000	90 619	24 911	8 713	63 536
2001	89 192	27 733	8 576	68 182
2002	92 057	29 233	9 575	76 502
2003	82 589	28 818	10 567	76 594
2004	87 787	29 250	11 023	85 634
2005	106 791	34 197	12 539	108 561
2006	138 581	35 627	15 188	140 696
2007	174 098	33 144	18 239	174 290
2008	206 850	22 655	21 670	199 463
2009	228 480	25 024	23 936	203 510
2010	227 446	24 911	23 828	210 767
2011	253 217	27 733	26 528	243 752
2012	266 908	29 233	27 962	266 526
2013	263 120	28 818	27 565	272 204
2014	267 066	29 250	27 978	285 888
2015	312 233	34 197	32 710	345 463
2016	325 288	35 627	34 078	371 602
2017	302 622	33 144	31 703	356 589
2018	350 364	38 373	36 705	425 442

Tabell 10 viser neste trinn, som er å gå fra avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag til avskrivninger og renter. For hver årgang fra 2000 til 2018 vises beregnede avskrivninger og renter for plasser etablert i dette året. I tillegg vises andelen av kommunale plasser som er etablert hvert år.

For femte år på rad har vi en reduksjon i antall kommunale plasser. Fra 2017 til 2018 har det forsvunnet 1495 heltidsplasser. Dette behøver ikke å bety at det ikke er bygget nye kommunale barnehager i 2018, men vi har ingen informasjon om brutto tilvekst. Det vil ikke gi mening å tillegge investeringskostnadene i 2018 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 1977 er ferdig avskrevet etter 2017, og vi legger derfor til grunn at disse plassene flyttes over i nye barnehager i 2018 med investeringskostnad og kapitalkostnad tilsvarende 2018-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 3200 nye plasser i 2018, som tilsvarer antall nye plasser i 1977. Samtidig reduserer vi antall plasser i gruppa «Før 2000» med 1495 + 3200 plasser som anslag på antall gamle plasser som enten har blitt rehabilitert eller lagt ned.

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 2018 er kr 10 062 pr. plass når små og store barn teller likt.

*Tabell 10 Beregnede kapitalkostnader pr. heltidsplass for barnehager av ulik alder, 2018-kroner, 2,6 % rente*

<b>Årgang</b>	<b>Andel kommunale plasser etablert</b>	<b>Avskrivninger</b>	<b>Renter</b>	<b>Kapital-kostnader</b>
Før 2000	41,0 %	4 347	1 169	5 516
2000	0,9 %	4 757	1 652	6 408
2001	1,9 %	5 003	1 773	6 776
2002	2,0 %	5 225	1 989	7 214
2003	2,0 %	4 947	1 991	6 938
2004	2,9 %	5 120	2 226	7 346
2005	3,6 %	6 089	2 823	8 912
2006	5,1 %	7 027	3 658	10 685
2007	7,3 %	7 667	4 532	12 198
2008	7,0 %	7 437	5 186	12 623
2009	5,0 %	8 214	5 291	13 506
2010	2,8 %	8 177	5 480	13 657
2011	3,0 %	9 104	6 338	15 441
2012	3,1 %	9 596	6 930	16 526
2013	2,5 %	9 460	7 077	16 537
2014	2,0 %	9 602	7 433	17 035
2015	1,6 %	11 226	8 982	20 208
2016	1,7 %	11 695	9 662	21 357
2017	2,2 %	10 880	9 271	20 151
2018	2,3 %	12 596	11 061	23 658
<b>Veid gjennom-snitt alle år</b>	<b>100 %</b>	<b>6 486</b>	<b>3 576</b>	<b>10 062</b>

Vi kan benytte satsen pr. plass til å beregne totale kapitalkostnader for alle 417 kommuner. Satsen ganget med antall heltidsplasser gir kapitalkostnader på 1,389 mrd. kr. Dette er 109 millioner kroner mer enn de regnskapsførte kapitalkostnadene.<sup>7</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 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 kr 10 062 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 private 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 7 890 for en storbarnsplass og kr 14 202 for en småbarnsplass.

## 2.3 Kostnadsutvikling 2014–2018

---

### 2.3.1 Kapitalkostnader

Tabell 11 viser utviklingen i kapitalkostnader, både regnskapsførte avskrivninger og kostnader beregnet etter modellen i forrige avsnitt. Siden det knapt finnes kapitalkostnader til særskilt tilrettelegging, begrenser vi oss her til kapitalkostnader for ordinær barnehagedrift. I tabellen 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 likevel kun 0,4 % av totale kostnader til kommunale barnehager i 2018.

Når det gjelder kostnadsveksten, så er denne på 21,1 % for regnskapsførte kapitalkostnader og 7,7 % for beregnede kapitalkostnader fra 2014 til 2018. Differansen skyldes først og fremst at beregnede kostnader fanger opp endringer i rentenivået gjennom denne perioden. Veksten i regnskapsførte avskrivninger er

---

<sup>7</sup> Regnskapsførte kapitalkostnader er 1261 millioner kroner på funksjon 201 og 221 og 19 millioner kroner på funksjon 211 (se Tabell 2).

forholdsvist lik veksten i beregnede avskrivninger, når vi ser utviklingen over denne femårsperioden, men det varierer en del fra år til år.

Tabell 11 Kapitalkostnader pr. heltidsplass for store barn, regnskapsført og beregnet 2014–2018

	Regnskap (201+221)			Beregnet		
	Avskrivning	Husleie	Sum	Avskrivning	Rente	Sum
Kostnader 2014 (kr)	4 528	1 383	5 848	3 988	3 335	7 323
Kostnader 2015 (kr)	4 967	1 555	6 447	4 440	2 705	7 146
Kostnader 2016 (kr)	5 099	1 274	6 374	4 727	2 514	7 241
Kostnader 2017 (kr)	5 526	1 285	6 811	4 964	2 692	7 656
Kostnader 2018 (kr)	5 936	1 225	7 161	5 086	2 804	7 890
Nominell endring i %:						
2014–2015	9,7 %	12,4 %	10,3 %	11,3 %	-18,9 %	-2,4 %
2015–2016	2,7 %	-18,1 %	-2,3 %	6,5 %	-7,1 %	1,3 %
2016–2017	8,4 %	0,8 %	6,9 %	5,0 %	7,1 %	5,7 %
2017–2018	7,4 %	-4,7 %	5,1 %	2,5 %	4,2 %	3,1 %
2014–2018	31,1 %	-11,4 %	21,1 %	27,5 %	-15,9 %	7,7 %

### 2.3.2 Totale kostnader

Tabell 12 viser kostnadsutviklingen i kommunale barnehager fra 2014 til 2018, målt pr. heltidsplass (store barn). I 2018 er kostnadene til ordinær drift inkludert regnskapsførte kapitalkostnader kr 152 405 pr. plass mot kr 130 614 i 2014. Dette tilsvarer en kostnadsøkning på 16,7 %. Kostnadsveksten siste år er på 5,8 %.

Personalkostnadene på barnehagefunksjonene 201 og 221 har økt med 14,5 % i samme periode. Andre kostnader, derunder regnskapsførte kapitalkostnader, er økt med 29,1 %, med en særlig høy vekst i perioden 2015–2017. Kostnadene til særskilt tilrettelegging har økt med 30,3 %.

Vi viser også utviklingen i reelle kostnader, justert for den kommunale deflatoren.<sup>8</sup> På denne måten kan vi vise utviklingen i kostnadene utover den generelle kostnadsveksten.<sup>9</sup> Fra 2014 til 2018 har det vært en realvekst i kostnadene for ordinær drift på 5,2 %. Over tid er altså kostnadsutviklingen i barnehagene noe høyere enn den generelle kostnadsutviklingen i kommunene. Særskilt tilrettelegging har en realøkning på 17,5 % i perioden.

<sup>8</sup> Se vedlegg 7 i TBU (2019). 2015: 2,4%; 2016: 2,6 %.; 2017: 2,4 %; 2018: 3,1 %.

<sup>9</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.



Tabell 12 *Kostnadsutvikling pr. heltidsplass (store barn) 2014–2018 i kommunale barnehager*

	Antall kommuner	Personalkostnader, ordinær drift <sup>a</sup> (A)	Andre kostnader, <sup>b</sup> ordinær drift (B)	Ordinær drift (A+B)	Særskilt tilrettelegging (C)
Kostnader 2014 (kr)	423	110 936	19 677	130 614	13 155
Kostnader 2015 (kr)	423	110 980	19 941	130 922	13 339
Kostnader 2016 (kr)	423	116 554	22 061	138 615	14 373
Kostnader 2017 (kr)	421	119 961	24 147	144 107	15 547
Kostnader 2018 (kr)	417	127 005	25 400	152 405	17 144
<b>Nominell endring i %:</b>					
2014–2015		0,0 %	1,3 %	0,2 %	1,4 %
2015–2016		5,0 %	10,6 %	5,9 %	7,7 %
2016–2017		2,9 %	9,5 %	4,0 %	8,2 %
2017–2018		5,9 %	5,2 %	5,8 %	10,3 %
2014–2018		14,5 %	29,1 %	16,7 %	30,3 %
<b>Reell endring i %</b>					
2014–2015		-2,3 %	-1,0 %	-2,1 %	-1,0 %
2015–2016		2,4 %	7,8 %	3,2 %	5,0 %
2016–2017		0,5 %	6,9 %	1,5 %	5,6 %
2017–2018		2,7 %	2,0 %	2,6 %	7,0 %
2014–2018		3,2 %	16,4 %	5,2 %	17,5 %

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

<sup>b</sup> Med regnskapsførte kapitalkostnader

## 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 private barnehager. Det betyr at våre tall, både for kostnadsnivå og kostnadsvekst, kan skille seg betydelig fra det tallet som finnes i Statistikkbanken, selv om begge tall er basert på samme datamateriale.

Tabell 13 viser forskjellene mellom *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 2017 til 2018.

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

	Kroner pr. barn/korrigert oppholdstime/heltidsplass		
	2017	2018	Vekst
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. barn (SSB-tabell 12379)	200 833	215 212	7,2 %
Uten kommuner med bare private barnehager	200 742	215 109	7,2 %
Pr. heltidsplass (1.8) årsmelding 15.12. i regnskapsåret	160 069	170 833	6,7 %
Pr. heltidsplass (1.8) snitt to årsmeldinger	159 739	169 914	6,4 %
Uten funksjon 211 (særskilt tilrettelegging)	143 497	152 396	6,2 %
Myndighetsoppgaver m.m.	140 961	149 696	6,2 %
Fratrekk lærlinger	140 006	148 633	6,2 %
Fratrekk premiefond	138 767	146 804	5,8 %
Fratrekk åpne barnehager	138 551	146 590	5,8 %
Administrasjonspåslag (4,3 % av kostnader ekskl. pensjon)	144 107	152 405	5,8 %
Fratrekk kapitalkostnader	137 297	145 244	5,8 %

Vi starter med tallet fra Statistikkbanken. Første forskjell vi tar for oss, er at vi utelater 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. Dette har likevel marginal betydning for gjennomsnittskostnaden.

I stedet for å regne kostnad pr. barn uten å ta hensyn til oppholdstid eller alder, beregner vi kostnadene pr. alderskorrigerte heltidsplass, og vi bruker gjennomsnittet fra to årsmeldinger siden dette bedre vil reflektere driften gjennom et helt regnskapsår. Videre skiller vi ut kostnader til særskilt tilrettelegging (KOSTRA-funksjon 211) og trekker fra 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 2017 til 2018 på 7,2 %, viser våre tall en vekst på 5,8 %. Det er i hovedsak bruken av alderskorrigerte heltidsplasser, skillet mellom ordinære drift og særskilt tilrettelegging og justering for bruk av premiefond som gjør at våre beregninger viser en lavere kostnadsvekst.

## 2.5 Oppsummering – kommunale kostnader

Vi beregner kostnadene i de kommunale barnehagene på bakgrunn av regnskapstall fra KOSTRA. I alt inngår 417 kommuner i beregning av gjennomsnittskostnadene.

Kostnader til ordinær drift, inkl. regnskapsførte kapitalkostnader og administrasjonspåslag, utgjorde i 2018 kr 152 405 pr. heltidsplass for barn over tre år. Tallet er 5,8 % høyere enn tilsvarende tall for 2017. Av dette utgjør personalkostnadene 127 005 kroner pr. plass, en økning på 5,9 % fra året før.

Tabell 14 Oppsummering av kostnader kommunale barnehager i 2018. N=417.

	Kroner pr. korrigert oppholdstime	Kroner pr. plass (store barn)	Kroner pr. plass (små barn)
<b>ORDINÆR DRIFT</b> (funksjon 201 og 221)			
<i>Sum direkte kostnader ekskl. kapital</i>	64,55	139 429	250 973
Administrasjonspåslag	2,69	5 815	10 467
<i>Sum kostnader ekskl. kapital, ordinær drift</i>	67,24	145 244	261 439
Regnskapsførte kapitalkostnader	3,32	7 161	12 890
Sum kostnader, ordinær drift	70,56	152 405	274 329
Beregnete kapitalkostnader	3,65	7 890	14 202
<b>SÆRSKILT TILRETTELEGGING</b> (funksjon 211)			
<i>Sum kostnader inkl. adm. og kapital</i>	7,94	17 144	30 860

Kapitalkostnadene i regnskapet, som består av avskrivninger og husleie, utgjør 7 161 kroner, mens kapitalkostnader beregnet på bakgrunn av investeringskostnader utgjør 7 890 kroner pr. plass. Beregnede kapitalkostnader tar blant annet hensyn til rentekostnader knyttet til kommunale barnehager, tall som ikke er tilgjengelig i kommuneregnskapene. Regnskapsførte kapitalkostnader er økt med 5,1 %, mens beregnede kapitalkostnader øker med 3,1 % sammenlignet med 2017.

For særskilt tilrettelegging er sum kostnader inkludert administrasjon og kapital kr 17 144 for en storbarnsplass og kr 30 860 for en småbarnsplass. Dette er en nominell økning på 10,3 % fra året før. Innen særskilt tilrettelegging kan deler av utgiftene være knyttet til barn i private barnehager.

# 3. Private barnehager

Kostnadene i de private barnehagene beregnes på grunnlag av årsmeldingene og resultatregnskapene i BASIL.

## 3.1 Kartlegging av kostnader

Kartleggingen av kostnader i private barnehager baserer seg på regnskapsdata fra alle private barnehager i landet, inkludert de få fylkeskommunale og statlige barnehagene som er igjen. Tallene er rapportert på standardisert regnskapsskjema gjennom rapporteringsportalen BASIL. Regnskapene skal i prinsippet inkludere alle kostnader ved drift av barnehagen, samtidig som kostnader som ikke vedrører barnehagedriften, skal holdes utenom. Vi behøver derfor ikke gjøre de samme korrigeringene her som vi måtte gjøre for de kommunale barnehagene. Regnskapstallene er koblet mot den enkelte barnehages årsmeldinger for å kunne beregne kostnader pr. plass.

### 3.1.1 Datagrunnlag

Tabell 15 viser hvordan vi har fastsatt utvalget for private barnehager i 2018. 3102 private barnehager har levert årsmeldingsskjema pr. 15.12.2018. Samtidig er det levert 3079 regnskapsskjemaer. Ikke alle barnehager har levert både regnskap og årsmelding. Vi har også fjernet en del andre barnehager fra utvalget, slik som åpne barnehager og barnehager som er etablert i løpet av året, eller som har hatt svært store endringer i antall barn. Det endelige utvalget i 2018 er fordelt på 2437 ordinære barnehager og 466 familiebarnehager.

Tabell 15 Fastsetting av utvalg for analyse av kostnader i 2018, private barnehager.

Utvalgskriterium	Antall barnehager			
	Frafall	Totalt	Ordinære	Familie
Totalt antall private med årsmelding i 2018		3 102		
Totalt antall private med årsmelding og regnskap i 2018	36	3 066		
Uten åpne, kombinert åpen-ordinær	89	2 977		
Uten kombinert familie/ordinær	6	2 971	2 493	478
Uten barnehager etablert i 2018	12	2 959	2 484	475
Uten barnehager som ikke har levert årsmelding i 2017	8	2 951	2 478	473
Uten barnehager med mer enn 50 % differanse i oppholdstimer fra 2017 til 2018	59	2 892	2 446	446
Uten ordinære barnehager med mindre enn 300.000 kr personalkostnader pr. årsverk	6	2 886	2 440	446
Uten barnehager med ufullstendig regnskap / manglende disponering av resultat / åpenbar feilføring	3	2 883	2 437	446

Vi deler kostnadene for private barnehager opp i flere kostnadselementer. Nedenfor definerer vi disse kostnadselementene med henvisning til de ulike postene i resultatregnskapet.

#### **I sum driftsutgifter inngår post 4005 til 7895:**

- ◆ Personalkostnader (5000–5950) + 6710 *pluss 9960 i enkeltpersonforetak* utgjør lønn og sosiale utgifter, inkl. pensjon, fratrukket refusjoner fra folketrygden. Videre definerer vi også utbytte i enkeltpersonforetak 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) minus post 6710 utgjør resten av kostnadene, som for eksempel inventar, kontorkostnader og forsikringer.

#### **I sum kostnader inngår også:**

- ◆ Netto finansposter (8200)
- ◆ Skattekostnad (8305)
- ◆ 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.

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

Barnehagene oppgir kostnader til særskilt tilrettelegging som ikke er dekket av statlige tilskudd. Vi måler derfor kostnader til særskilt tilrettelegging ved å summere inntekter fra statlige tilskudd og rapporterte ekstra kostnader. Vi ser at noe av det som rapporteres som ekstra kostnader, 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 private barnehager i 2018. Personalkostnader er den største kostnadsposten, og andelen personalkostnader er omtrent identisk i ordinære barnehager og familiebarnehager. Som omtalt over har vi justert personalkostnadene til enkeltpersonforetakene slik at utbytte regnes som en personalkostnad. Dette har først og fremst stor betydning for familiebarnehagene. I tillegg inngår også utgifter til innleid personell. Avskrivninger og husleie utgjør 6,1 prosent av utgiftene til ordinære barnehager og 7,9 % av utgiftene til familiebarnehagene. Netto finanskostnader, herunder renteutgifter minus renteinntekter, utgjør henholdsvis 1,3 % og 0,1 % i de to typene barnehager. Om vi anslår kapitalkostnadene ved å summere renter, avskrivninger og husleie, får vi at disse utgjør henholdsvis 7,4 % og 8,0 % av utgiftene i ordinære barnehager og familiebarnehager.

Skattekostnad utgjør 0,6 % av kostnadene i ordinære barnehager og 0,3 % av kostnadene i familiebarnehager. Utgifter til særskilt tilrettelegging er beregnet til 3,3 % av totale utgifter i ordinære barnehager og 0,9 % i familiebarnehager. Generelt endres utgiftskomponentenes andel lite over tid (ikke vist i tabell), og endringene viser heller ingen entydig trend.

Tabell 16 Kostnader til drift av private barnehager i 2018, 1000 kr.

	Ordinære barnehager (n=2439)	Familie- barnehager (n=446)	Totalt (n=2885)
Personalkostnader	18 583 601	449 283	19 032 884
Avskrivninger/husleie	1 471 142	46 649	1 517 791
Andre driftskostnader	3 388 026	84 761	3 472 787
Sum driftsutgifter	23 442 769	580 692	24 023 461
Netto finanskostnader	318 806	873	319 680
Netto skattekostnad	145 509	1 968	147 477
Støtte fra eieren	12 245	4 496	16 741
Støtte fra andre	4 272	22	4293.859
Støtte fra kommunen	251 255	2 009	253 264
Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging	24 174 856	590 061	24 764 917
- Kostnader særskilt tilrettelegging	790 866	5 596	796 462
Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital	23 383 990	584 465	23 968 455
Personalkostnader	76.9 %	76.1 %	76.9 %
Avskrivninger/husleie	6.1 %	7.9 %	6.1 %
Andre driftskostnader	14.0 %	14.4 %	14.0 %
Sum driftskostnader	97.0 %	98.4 %	97.0 %
Netto finanskostnader	1.3 %	0.1 %	1.3 %
Netto skattekostnad	0.6 %	0.3 %	0.6 %
Støtte fra eieren	0.1 %	0.8 %	0.1 %
Støtte fra andre	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Støtte fra kommunen	1.0 %	0.3 %	1.0 %
Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging	100.0 %	100.0 %	100.0 %
- Kostnader særskilt tilrettelegging	3.3 %	0.9 %	3.2 %
Sum kostnader ordinær drift inkl. kapital	96.7 %	99.1 %	96.8 %

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 private barnehager i 2018, fordelt pr. heltidsplass for henholdsvis store og små barn. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift inkl. kapital i ordinære barnehager er kr 137 479 pr. storbarnsplass og kr 247 462 pr. småbarnsplass. I familiebarnehagene medfører forholdstallet 1,25 mindre kostnadsforskjell mellom storbarnsplass og småbarnsplass. Kostnader til ordinær drift inkl. kapital er kr 152 637 pr. storbarnsplass og kr 190 796 pr. småbarnsplass. Kostnadsutviklingen de siste årene presenteres i avsnitt 3.2.

Tabell 17 *Kostnader til ordinær drift og særskilt tilrettelegging av private barnehager i 2018, 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	106 925	192 466	97 670	122 087
+ Utbytte i enkeltpersonforetak	85	152	18 333	22 916
+ Innleid personell	2 247	4 044	1 331	1 664
<i>Sum personalkostnader</i>	<i>109 257</i>	<i>196 662</i>	<i>117 333</i>	<i>146 667</i>
Avskrivninger/husleie	8 649	15 568	12 183	15 228
Netto finansposter	1 874	3 374	228	285
Skattekostnad	855	1 540	514	643
Ikke-finansiell støtte	1 574	2 834	1 705	2 131
Andre driftskostnader	19 919	35 854	22 136	27 670
<i>Sum kostnader</i>	<i>142 129</i>	<i>255 832</i>	<i>154 099</i>	<i>192 623</i>
- kostnader særskilt tilrettelegging	4 650	8 369	1 461	1 827
<i>Sum kostnader ordinær drift</i>	<i>137 479</i>	<i>247 462</i>	<i>152 637</i>	<i>190 796</i>
Antall heltidsplasser	83 428	48 146	918	2 329

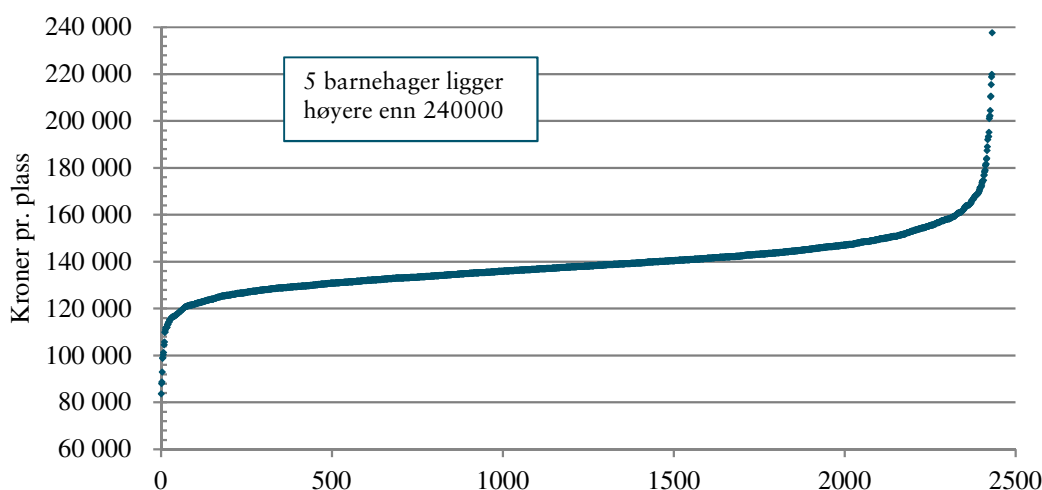
Avskrivninger og husleie i ordinære private barnehager utgjør 8 649 kroner pr. storbarnsplass, mot 7 161 kroner i kommunale barnehager. Netto finansposter, som i hovedsak består av renteutgifter, er på 1 874 kroner pr. plass.

Oppholdstimer som legges til grunn, er et veid gjennomsnitt av rapporterte barn pr. 15.12.17 og 15.12.18, slik vi har beskrevet i metodeavsnittet. I vårt utvalg av barnehager er det 367 396 920 korrigerede oppholdstimer i private ordinære barnehager, mens det er 8 270 889 i private familiebarnehager. Dette tilsvarer det antall heltidsplasser som er oppgitt i tabellen. Utvalget dekker 97,4 % av populasjonen målt etter totale oppholdstimer i private barnehager pr. desember 2018. Anslag på samlede nasjonale kostnader er beskrevet i avsnitt 0.

### 3.1.3 Variasjonsområde for kostnadene

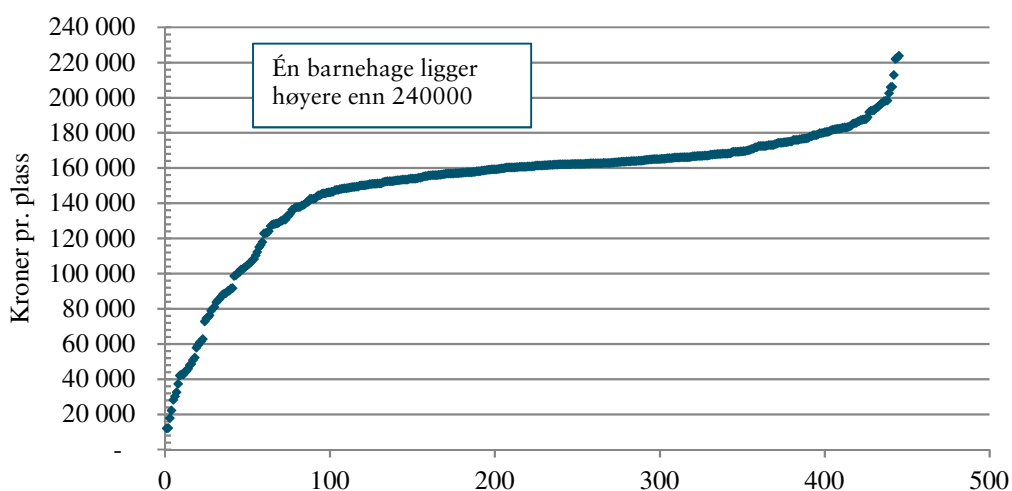
2883 barnehager er med i beregningene av gjennomsnittlige kostnader i private barnehager. Når vi gjør de samme beregningene for enkeltbarnehager, finner vi at kostnadene varierer svært mye. Figur 3 viser hvordan kostnadene pr. plass i ordinære barnehager fordeler seg mellom barnehagene i utvalget. 5 av de 2437 ordinære barnehagene har høyere kostnadsnivå enn 240 000 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 84 000 pr. plass, mens femten barnehager ligger over kr 200 000 pr. plass.

Gjennomsnittet er, som i Tabell 17, kr 137 479 pr. plass. Medianverdien, satsen til den midterste barnehagen i fordelingen, er 137 892, nesten identisk med gjennomsnittet.



Figur 3 Variasjonsområdet for kostnader til ordinær drift i ordinære private barnehager i 2018. Kr. pr. heltidsplass (store barn). N = 2437

I Figur 4 viser vi på tilsvarende måte variasjon i kostnader for private familiebarnehager. Familiebarnehagen med lavest kostnader rapporterer om totale kostnader litt over kr 10 000 pr. plass, mens familiebarnehagen med høyest kostnader ligger på ca. kr 335 000. Det er lite sannsynlig at disse ytterpunktene reflekterer faktiske kostnadsforskjeller mellom barnehagene. Vi ser at barnehagene med de aller laveste kostnadene har minimalt med kostnader og store overskudd ført som styrking av egenkapitalen eller som utbytte i annen type barnehage enn enkeltpersonforetak. Trolig er dette lønn til eier på samme måte som utbytte, og kunne vært grunn til å justere beregningsmetoden. Det er imidlertid kun et fåtall barnehager som har ført overskudd på denne måten, og det bør ikke forstyrre hovedstørrelsene i rapporten. Mediankostnaden er på kr 161 134 pr. storbarnsplass, noe høyere enn gjennomsnittet på 151 745. 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 private familiebarnehager i 2018. N = 446



## 3.2 Kostnadsutvikling 2014–2018

Tabell 18 viser utviklingen i kostnader i ordinære private barnehager fra 2014 til 2018. Økningen i kostnader til ordinær drift, målt i nominelle kroner pr. plass, har vært på 15,1 % i perioden. Personalkostnadene har økt med 14,8 %, og Andre kostnader har økt med 16,2 %.

Utgiftene til særskilt tilrettelegging har økt med hele 41,4 % pr. plass. En sammenligning av tall over tid viser at det har vært en viss økning i antall barn med særskilt tilrettelegging i private barnehager. Noe av økningen kan også skyldes endringer i rapportering, for eksempel at de private barnehagene har blitt flinkere til å rapportere korrekte kostnader til særskilt tilrettelegging.<sup>10</sup>

Tabell 18 Kostnadsutvikling pr. heltidsplass fra 2014 til 2018 i ordinære private barnehager.

	Antall barnehager	Personal- kostnader (A)	Andre kostnader (B)	Ordinær drift A+B	Særskilt tilrettelegging (C)
Kostnader 2014 (kr)	2 432	95 144	24 296	119 440	3 288
Kostnader 2015 (kr)	2 351	99 953	26 011	125 964	3 577
Kostnader 2016 (kr)	2 398	101 139	26 743	127 881	3 806
Kostnader 2017 (kr)	2 454	104 335	27 808	132 143	4 136
Kostnader 2018 (kr)	2 437	109 257	28 222	137 479	4 650
Nominell endring i %:					
2014–2015		5.1 %	7.1 %	5.5 %	8.8 %
2015–2016		1.2 %	2.8 %	1.5 %	6.4 %
2016–2017		3.2 %	4.0 %	3.3 %	8.7 %
2017–2018		4.7 %	1.5 %	4.0 %	12.4 %
2014-2018		14.8 %	16.2 %	15.1 %	41.4 %
Reell endring i %:					
2014–2015		2.6 %	4.6 %	3.0 %	6.2 %
2015–2016		-1.4 %	0.2 %	-1.1 %	3.7 %
2016–2017		0.7 %	1.5 %	0.9 %	6.1 %
2017–2018		1.6 %	-1.6 %	0.9 %	9.0 %
2014-2018		3.5 %	4.7 %	3.8 %	27.5 %

Det er også interessant å se på utviklingen utover den generelle kostnadsveksten. For å vise utvikling i reelle kostnader bruker vi den kommunale deflatoren hentet fra TBUs høringsrapport fra 2019. (Se tabell 2.1

<sup>10</sup> Siden kostnader til ordinær drift regnes som totale kostnader minus kostnader til særskilt tilrettelegging, vil en eventuell underrapportering av sistnevnte i tidligere år si at utgifter til ordinær drift har vært tilsvarende overvurdert. Utgifter til særskilt tilrettelegging utgjør likevel en såpass liten del av totale utgifter, at en slik feil vil være relativt mindre dramatisk for anslaget på ordinære kostnader.

i TBU (2019)). I perioden fra 2014 til 2018 har kostnadene til ordinær drift økt med 3,8 % over generell kommunal kostnadsvekst. Det meste av økningen skjedde fra 2014 til 2015.

Tabell 19 viser kostnadsutviklingen i familiebarnehager fra 2014 til 2018. Driftskostnader i familiebarnehagene, utenom særskilt tilrettelegging, har økt med 10,2 % i denne perioden. Veksten er litt lavere enn kommunal deflator. Personalkostnader har økt med 9,9 % nominelt, mens andre kostnader er økt med 11,4 %. Målt mot kommunal deflator er kostnader til ordinær drift redusert med 0,6 %.

Tabell 19 Kostnadsutvikling pr. heltidsplass fra 2014 til 2018 i private familiebarnehager.

	Antall barnehager	Personal- kostnader (A)	Andre kostnader (B)	Ordinær drift A+B	Særskilt tilrettelegging (C)
Kostnader 2014 (kr)	610	106 780	31 684	138 465	478
Kostnader 2015 (kr)	545	110 051	32 762	142 813	537
Kostnader 2016 (kr)	524	112 611	32 390	145 001	1 350
Kostnader 2017 (kr)	483	116 756	34 181	150 937	1 669
Kostnader 2018 (kr)	446	117 333	35 304	152 637	1 461

Nominell endring i %:

2014–2015	3.1 %	3.4 %	3.1 %	12.3 %
2015–2016	2.3 %	-1.1 %	1.5 %	151.4 %
2016–2017	3.7 %	5.5 %	4.1 %	23.6 %
2017–2018	0.5 %	3.3 %	1.1 %	-12.5 %
<b>2014-2018</b>	<b>9.9 %</b>	<b>11.4 %</b>	<b>10.2 %</b>	<b>205.7 %</b>

Reell endring i %:

2014–2015	0.6 %	1.0 %	0.7 %	9.7 %
2015–2016	-0.3 %	-3.6 %	-1.0 %	145.0 %
2016–2017	1.3 %	3.1 %	1.7 %	20.7 %
2017–2018	-2.5 %	0.2 %	-1.9 %	-15.1 %
<b>2014-2018</b>	<b>-0.9 %</b>	<b>0.5 %</b>	<b>-0.6 %</b>	<b>175.6 %</b>

Blant familiebarnehagene er det store prosentvise endringer i kostnadene til særskilt tilrettelegging, men omfanget er uansett så lite at endringen ikke er av særlig betydning for totale kostnader.

## 3.3 Pensjonsutgifter

---

Siden 2014 har det vært en detaljert rapportering av de private barnehagenes pensjonsutgifter. Vi rapporterer her de samme gjennomsnittsberegningene for 2018 som vi tidligere har gjort for de foregående fire årene. Videre viser vi også utviklingen gjennom denne perioden.

Som i tidligere rapporteringer av pensjonsutgifter som prosent av ordinære brutto lønnsutgifter, er det nødvendig med en del sorteringer og utelatelser fordi en del barnehager rapporterer sine pensjonsutgifter på feil sted eller på en inkonsistent måte. Vi starter derfor med å beskrive utvalget for analysen.

### 3.3.1 Utvalg

#### *Pensjonsutgift beregnet ut fra regnskapsført beløp på post 5945 Pensjonsforsikring for ansatte*

Alle ordinære barnehager med regnskapstall for 2018 består av 2519 enheter. Av disse har:

- 267 ingen opplysninger (prikket) for post 5945.
- 7 har null i kostnad
- 11 har negativ kostnad

Etter disse slettingene gjenstår da  $N = 2234$  ordinære barnehager med positive beløp på post 5945.

Blant disse finnes det 84 barnehager som har ført positive beløp på post 5420 Innberetningspliktig pensjonskostnad og 18 som har ført beløp på post 5950 Egen pensjonsordning. Vi mistenker at det kan være unøyaktige opplysninger om pensjon blant disse barnehagene, og utelater dem fra gjennomsnittsberegningen. Etter fjerning av disse gjenstår et utvalg på 2132 ordinære barnehager med pensjonsutgifter ført på post 5945. (Det tilsvarende antallet for 2017 var 2104 ordinære barnehager.)

Vi lager så pensjonsutgift i prosent av ordinære brutto lønnsutgifter ført på regnskapspost 5000. Gjennomsnittlig pensjonsutgiftsprosent for de 2132 ordinære barnehagene vi sitter igjen med etter sorteringene beskrevet ovenfor, er for 2018 lik 8,21 % (se Tabell 20 nedenfor). Dette er en økning sammenlignet med tall for 2017, som viste 7,87 %, jf. Tabell 20 i TF-Rapport 475.<sup>11</sup>

Barnehagene krysser også av for om de har hhv. ytelsesbasert eller innskuddsbasert pensjonsordning, og vi beregner separate pensjonsutgiftsprosenter for hver av disse gruppene. Det er 191 barnehager som har svart at de har begge ordninger, langt færre enn i 2017. Disse utelates sammen med 67 barnehager som har krysset av på «nei» på begge ordningene.

Det er totalt 1509 barnehager som har krysset av for at de har ytelsesbasert pensjonsordning, og som ikke samtidig har svart at de også har innskuddsbasert ordning. Disse har i 2018 en gjennomsnittlig pensjonsutgiftsprosent på 8,65 % mot 8,97 % i 2017. Videre er det 365 barnehager som krysser av for at de har innskuddsbasert pensjonsordning (uten samtidig å ha ytelsesbasert ordning). Blant disse finner vi en gjennomsnittlig pensjonsutgift for 2018 på 5,62 % mot 5,27 % i 2017 (Se Tabell 21 nedenfor).

---

<sup>11</sup> Alle gjennomsnittlige pensjonsutgiftsprosenter beregnet her er veide gjennomsnitt, dvs. at store barnehager teller mer enn små i det beregnede gjennomsnittet. Rent teknisk har vi først summert pensjonsutgiftene over alle barnehagene i datamaterialet og så dividert denne summen på tilsvarende sum av brutto lønnsutgifter for alle barnehager i materialet.

### ***Pensjonsutgift beregnet ut fra noteopplysning «Premiebetaling for året»***

Fra og med regnskapet for 2014 finnes det også supplerende opplysninger i resultatregnskapsskjemaet i form av et sett med noteopplysning til post 5945 Pensjoner. Blant disse opplysninger finnes «Premiebetaling for året (både innskudds- og ytelsesordning)». I stedet for å hente pensjonsutgiften fra selve regnskapet, baserer vi tallene nedenfor på beløpet som er ført opp i noteopplysningen.

Blant bruttoutvalget på 2519 ordinære barnehager finnes det 298 barnehager som ikke har ført opp noe beløp i denne noteopplysningen. Videre har fire ført opp null, mens én har ført opp negativt beløp. Det gjenstår da 2216 barnehager med positive beløp, og gjennomsnittet for disse er. 8,18 %.

De barnehagene som oppgir at de har ytelsesbasert pensjonsordning (og ikke samtidig også svarer at de har innskuddsbasert ordning), hvilket blir et utvalg på 1516 barnehager, har en gjennomsnittlig vektet pensjonsutgift på 8,71 %. Tilsvarende tall for barnehager med innskuddsbasert ordning blir 5,63 % og gjelder et utvalg på 422 barnehager.

Den siste sorteringen når det gjelder ordinære barnehager, er å kreve at det beløpet som rapporteres på regnskapspost 5945, er det samme beløpet som rapporteres i noteopplysninger «premiebetaling for året». Nær halvparten av bruttoutvalget faller da bort. Tallene finnes nederst i Tabell 20.

### ***Familiebarnehager***

Det finnes 494 familiebarnehager i datasettet. Av disse er det 7 som også er ordinære barnehager. Disse 7 holdes utenfor, slik at tallene i det videre utelukkende er basert på rene familiebarnehager. For familiebarnehagene skiller vi ikke mellom de som har krysset av for hhv. ytelsesbasert eller innskuddsbasert, for øvrig er framgangsmåten for den videre utvelgelsen lik den som er beskrevet ovenfor for de ordinære barnehagene. Tallene er vist til høyre i samletabellen nedenfor, som oppsummerer resultatene for de ulike sorteringer og utvalg av barnehager beskrevet i teksten ovenfor.

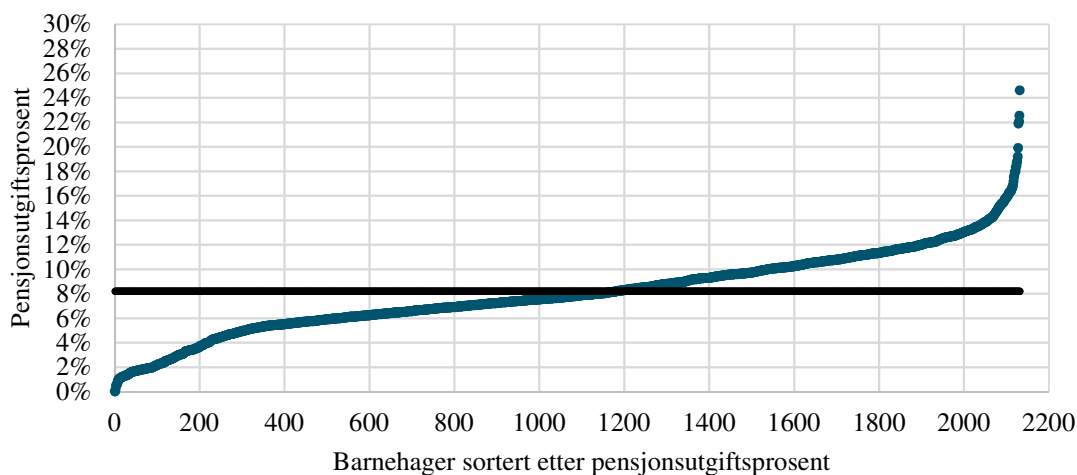
## **3.3.2 Gjennomsnitt og variasjon**

Tabell 20 viser gjennomsnittlige pensjonsutgiftsprosenten i 2018 basert på ulike utvalg. Gjennomsnittsverdiene er forholdsvis like på tvers av utvalgene, men variasjonen er ikke helt ubetydelig.

*Tabell 20 Veide, gjennomsnittlige pensjonsutgiftsprosenten basert på ulike utvalg og bearbeidinger, 2018.*

Kilde for tallet for pensjonsutgifter (↓)	Ordinære barnehager			Familiebarnehager
	Alle (ikke skilt mellom ytelses- og innskuddsbasert)	Kun ytelsesbasert	Kun innskuddsbasert	Alle (ikke skilt mellom ytelsesbasert og innskuddsbasert)
Regnskapspost 5945	8,21 % (N=2132)	8,65 % (N=1509)	5,62 % (N=365)	3,02 % (N=224)
Noteopplysning «Premiebetaling for året»	8,18 % (N=2216)	8,71 % (N=1516)	5,63 % (N=422)	3,13 % (N=242)
Regnskapspost 5945 = Noteopplysning «premiebetaling for året»	8,59 % (N=1127)	9,43 % (N=766)	5,34 % (N=259)	2,90 % (N=163)

Det er – som i tidligere år – betydelig variasjon fra barnehage til barnehage rundt disse beregnede gjennomsnittene. I Figur 5 nedenfor viser vi et enkelt plott med hver enkelt barnehages pensjonsutgiftsprosent for utvalget av 2132 barnehager med gjennomsnittlig utgiftsprosent på 8,21 i den øverste venstre ruten i Tabell 20. Gjennomsnittsnivået er vist som den vannrette linjen i figuren. I figuren er barnehagene rangert fra lavest til høyest pensjonsutgiftsprosent.



Figur 5 Fordeling av pensjonsutgiftsprosent for barnehager som har ført pensjonsutgiften på post 5945, 2018. N = 2132.

Det framgår av figuren at spredningen er relativt symmetrisk rundt gjennomsnittsnivået for barnehager som har pensjonsutgiftsprosenter i området fra ca. 5 til 12 prosent. Figuren indikerer trolig også at det fortsatt er svakheter i kvaliteten på rapporteringen, jf. ca. 90 barnehager med pensjonsutgiftsprosenter på mellom null og 2 prosent som vi skulle tro i nokså stor grad er feilrapporterte tall. Det samme kan også være tilfelle for en del av barnehagene i toppen av fordelingen. Det er 133 barnehager, eller 6,2 % av utvalget, som har pensjonsprosent over 13 %, som er det generelle pensjonspålaget i tilskuddsmodellen for private barnehager. Her må vi selvfølgelig ta et forbehold om at vi ikke har det nøyaktige pensjonsgrunnlaget, men tallet gir likevel et anslag på hvor mange som ikke får dekket sine pensjonskostnader med denne satsen.

Det er uklart om utgifter til AFP føres sammen med utgifter til tjenstepensjon. Kommentarer i regnskapsskjemaet viser at dette varierer. Noen oppgir at de fører AFP på post 5945 men ikke i noteopplysningen, noen fører AFP begge steder, og sannsynligvis er det andre som fører AFP på en annen post slik at dette ikke kommer med i beregningen.

### Pensjonsutgiftsutviklingen de siste fem år

Tilsvarende sorteringer og beregninger som vist i Tabell 20 ovenfor har også blitt utført for de tre foregående regnskapsårene. Vi viser derfor også de samme opplysningene for alle de tre årene vi har gjennomført disse beregningene i en samletabell nedenfor. Nærmere detaljer er beskrevet i TF-rapportene 379, 395, 426 og 475.

Vi ser at pensjonsutgiftsprosenten har gått noe opp og ned fra år til år. For barnehager med innskuddsbasert ordning, har utgiftene økt forholdsvis jevnt over tid, mens det er mer variasjon i utviklingen for de barnehagene som har ytelsesbasert ordning. Den samlede prosenten vil være påvirket både av endringer i de to ordningene og av endringer i sammensetningen av de to ordningene i sektoren.

Økningen fra 2014 til 2015 var varslet på bakgrunn av flere forsikringstekniske forhold, jf. PWC 2015. I 2018 var nivået klart høyere enn i 2014, men fortsatt lavere enn i 2015 i to av tre spesifikasjoner.

Familiebarnehagene ligger gjennomgående lavt – og langt lavere enn de ordinære barnehagene – i alle årene. Nivået i 2018 ligger noe høyere enn i tidligere år.

Tabell 21 Veide, gjennomsnittlige pensjonsutgiftsprosenter basert på ulike utvalg og bearbeidinger, 2014 – 2018.

Kilde for tallet for pensjonsutgifter (↓)		Ordinære barnehager			Familiebarnehager
		Alle (ikke skilt mellom ytelses- og innskuddsbasert)	Kun ytelsesbasert	Kun innskuddsbasert	Alle (ikke skilt mellom ytelsesbasert og innskuddsbasert)
Regnskapspost 5945	2014	6,97 %	7,53 %	4,27 %	2,54 %
	2015	8,58 %	9,17 %	5,21 %	2,93 %
	2016	7,34 %	7,69 %	5,22 %	2,79 %
	2017	7,87 %	8,97 %	5,27 %	2,81 %
	2018	8,21 %	8,65 %	5,62 %	3,02 %
Noteopplysning «Premiebetaling for året»	2014	6,99 %	7,63 %	4,25 %	2,53 %
	2015	8,76 %	9,47 %	5,03 %	3,16 %
	2016	7,99 %	8,23 %	5,40 %	2,75 %
	2017	8,70 %	9,29 %	5,36 %	2,78 %
	2018	8,18 %	8,71 %	5,63 %	3,13 %
Regnskapspost 5945 = Noteopplysning «premiebetaling for året»	2014	6,85 %	(ikke beregn.)	(ikke beregn.)	(ikke beregn.)
	2015	8,37 %	(ikke beregn.)	(ikke beregn.)	(ikke beregn.)
	2016	7,86 %	8,51 %	4,84 %	2,60 %
	2017	8,42 %	9,21 %	5,01 %	2,69 %
	2018	8,59 %	9,43 %	5,34 %	2,90 %

## 3.4 Transaksjoner med nærstående

Mange barnehager har økonomiske transaksjoner med eier eller andre nærstående parter. Stadig flere barnehager inngår nå i en barnehagekjede, hvor administrative oppgaver kjøpes fra en felles administrasjon. Et annet eksempel kan være en barnehageeier som har skilt ut barnehagelokalene til et eget firma som barnehagene betaler husleie til. Barnehagene skal rapportere om slike transaksjoner i resultatregnskapsskjemaet. Totalt sett rapporteres det om svært mange transaksjoner, og om transaksjoner av ulik karakter.

### 3.4.1 Datagrunnlaget

Det er satt av plass i skjemaet til 15 rader med transaksjoner. For hver transaksjon er det fire celler der en kan rapportere hhv. hvilken nærstående part det er snakk om, en beskrivelse av transaksjonen, selve vederlagsbeløpet og hva som er grunnlaget for beløpet (slik som hvilket fordelingsgrunnlag som er benyttet og lignende). Deler av rapporteringsskjemaet for transaksjoner med nærstående parter vises nedenfor slik den framstår i papirutgaven av regnskapsskjemaet:

#### Transaksjoner med nærstående parter

Oppgi nærstående parter som barnehagen har hatt transaksjoner med:			
Nærstående part:			

Spesifiser transaksjoner med nærstående parter			
Nærstående part:	Beskrivelse av transaksjonen:	Vederlag:	Grunnlag for vederlaget

I regnskapsskjemaet for 2016 var det ingen formatrestriksjoner i kolonnen for vederlag. Dette medførte et stort manuelt oppryddingsarbeid før vi endte med et datagrunnlag som kunne brukes i beregninger. Fra og med rapporteringen for 2017 ble det derimot innført en restriksjon i rapporteringen slik at det kun er tall som ligger i denne kolonnen. Den største jobben innebærer nå å kategorisere transaksjonene ut fra barnehagens beskrivelser i skjemaets kolonne 2. Vi har begrenset dette arbeidet til barnehager der sum transaksjoner med nærstående er over 50 000 kroner. Dette ga oss 1386 barnehager etter at én ble fjernet på grunn av åpenbart feil beløp.

### 3.4.2 Kategorisering av transaksjonene med nærstående

For de totalt 1386 barnehagene som har registrert en eller flere transaksjoner med nærstående (i sum mer enn 50 000 kroner), har vi plassert de registrerte vederlagsbeløpene i en av følgende kategorier (definert av oss):

- Lønn/honorar/utbytte til eier
- Husleie (evt. inkludert strøm og andre ting som normalt inngår i husleie)
- Innleie av vikarer/annet personell
- Regnskaps-/IT-tjenester
- Eiendoms-/driftstjenester, herunder vaktmester, renhold, vedlikehold
- Opplæring/kurs
- Administrasjon/felleskostnader
- Konsernbidrag
- Renter
- Annet driftsrelatert
- Nybygg/rehabilitering/utbedring
- Fordringer/lån

Opplysningene i beskrivelsene av vederlagene er i en del tilfeller nokså upresise. Variasjon i begrepsbruk og i barnehagens egen kategorisering passer i en del tilfeller ikke overens med vår valgte kategorisering. Eksempelvis har noen barnehager kun registrert en transaksjon med betaling for alle former for administrative tjenester, inkludert regnskapsføring/IT-tjenester. Denne transaksjonen er da ført som «Administrasjon/felleskostnader», selv om noe av dette trolig omfatter betaling for regnskaps- og/eller IT-relaterte kostnader. Likevel har tilstrekkelig mange barnehager spesifisert egne transaksjoner med betaling for regnskapsføring og/eller IT-tjenester, til at vi har valgt å ha dette som en egen kategori. Det har også vært nødvendig å ha en samlepost for «annet driftsrelatert», hvor vi plasserer det som ikke passer i de øvrige kategoriene. Denne samleposten utgjør i underkant av 2,5 % av de samlede transaksjonene.

Som et generelt forbehold er det i enkelte tilfeller uklart hvilken vei transaksjonen går, dvs. om det er snakk om utgifter eller inntekter for den enheten som har registrert transaksjonen. I år, som i fjor, er det kun én oppføring med negativt fortegn. Denne er kategorisert som en inntekt for barnehagen, noe som også stemmer med beskrivelsen i rapporteringens kolonne 2.

De to siste kategoriene på punktlisten, nybygg/rehabilitering og fordringer/lån skiller seg fra de øvrige kategoriene ved at de – iallfall i utgangspunktet – er balanseposter og ikke resultat- eller driftsrelaterte utgifter/inntekter. Det er riktignok i en del tilfeller uklart om det er avdrag på lån eller selve lånesaldoen som har blitt ført opp som vederlagsbeløp. I oversiktene nedenfor vil vi i hovedsak fokusere på driftsrelaterte utgifter, dvs. på kulepunktene i listen ovenfor før de to siste punktene.

### 3.4.3 Oversikt

Tabell 22 viser omfanget av transaksjoner målt ved antall barnehager og beløp for hver av kategoriene. Inntekter, lån og fordringer ligger nederst i tabellen. Vi viser også gjennomsnittlig beløp pr. barnehage i de 10 barnehagene med de største transaksjonene innenfor hver kategori.

743 barnehager oppgir transaksjoner innen lønn/honorar/utbytte til eier. Dette er også den beløpsmessig største posten, med 360,5 millioner kroner i transaksjoner. Det er en liten økning av antallet som rapporterer innenfor denne kategorien, sammenlignet med året før. Ifølge årsmeldingsskjemaene er det 776 barnehager hvor eier inngår i barnehagens rapporterte årsverk. I gjennomsnitt utgjør transaksjonen ca.



485 000 kroner pr. barnehage, mens de 10 barnehagene med høyest beløp har et gjennomsnitt på nesten 2,5 millioner kroner i lønn/honorar/utbytte til eier i 2018.

Tabell 22 Omfang av transaksjoner med nærstående, kategoriserte transaksjoner. Kilde: Resultatregnskap 2018 (N= 1386).

Type transaksjon	Antall barnehager	Sum millioner kr	Snitt pr. barnehage, kr	Snitt pr. barnehage 10 største beløp, kr
Lønn/honorar/utbytte til eier	743	360,5	485 187	2 478 121
Husleie (evt. inkl. strøm og andre ting som normalt inngår i husleie)	474	295,9	624 182	2 991 697
Eiendoms-/driftstjenester, herunder vaktmester, renhold, vedlikehold	587	61,2	104 258	1 219 835
Administrasjon/felleskostnader	497	294,6	592 748	1 892 099
Regnskaps/IT-tjenester	171	46,2	270 376	940 694
Konsernbidrag	105	101,9	970 713	2 970 022
Opplæring/kurs	135	15,5	114 910	674 530
Renter	63	11,0	174 216	791 893
Innleie av vikarer/annet personell	33	9,1	275 058	623 125
Annet driftsrelatert	287	29,7	103 643	1 102 736
Sum driftsrelatert	1 377	1 225,6	890 067	4 793 089
Ikke kategorisert (< 50 000)	120	2,1	17 744	
Diverse inntekt	1	-1,2	1 197 906	
Nybygg/rehabilitering/utbedring	46	159,7	3 472 771	14 313 968
Fordringer/lån	74	80,4	1 086 992	5 716 790

474 barnehager har transaksjoner som gjelder husleie. Dette er også en beløpsmessig stor post, med gjennomsnittlig transaksjon på drøyt 624 000 kroner. De ti barnehagene med høyest husleietransaksjon har i gjennomsnitt transaksjoner i underkant av 3 millioner kroner i 2018, en reduksjon fra 2017. I tillegg til husleie kommer transaksjoner knyttet til eiendoms- og driftstjenester, herunder vaktmester, renhold og vedlikehold. Det er 587 barnehager som rapporterer innenfor denne kategorien.

Konsernbidrag er det 105 barnehager som rapporterer om. Her er gjennomsnittet pr. barnehage på nær 1 million kroner. Til sammenligning er det 190 barnehager som har ført beløp på regnskapsposten for konsernbidrag (post 9965). En del barnehager vil ha transaksjoner i flere av kategoriene. Med «Sum driftsrelatert» har vi summert alle de ovenstående kategoriene på barnehagenivå. Til sammen 1386 barnehager (med transaksjoner over 50 000 kroner) har transaksjoner i minst én av de driftsrelaterte kategoriene, og gjennomsnittlig beløp på ca. 890 000 kroner pr. barnehage.

I noen barnehager utgjør en stor del av omsetning en eller annen form for transaksjon med eier. Tabell 23 viser transaksjonenes andel av inntektene for de tre barnehagene som, innenfor hver kategori, har høyest slik andel. Vi begrenser utvalget til ordinære barnehager fordi familiebarnehager og åpne barnehager dominerer enkelte kategorier. Lønn/honorar/utbytte til eier utgjør en stor andel av omsetningen i noen barnehager. Dette er typisk små barnehager med lav total omsetning. Nederst ligger tallene for de barnehagene som i sum har høyst andel av omsetningen i transaksjoner med nærstående. Det er transaksjoner i lønn/utbytte-kategorien som utgjør det meste for disse.

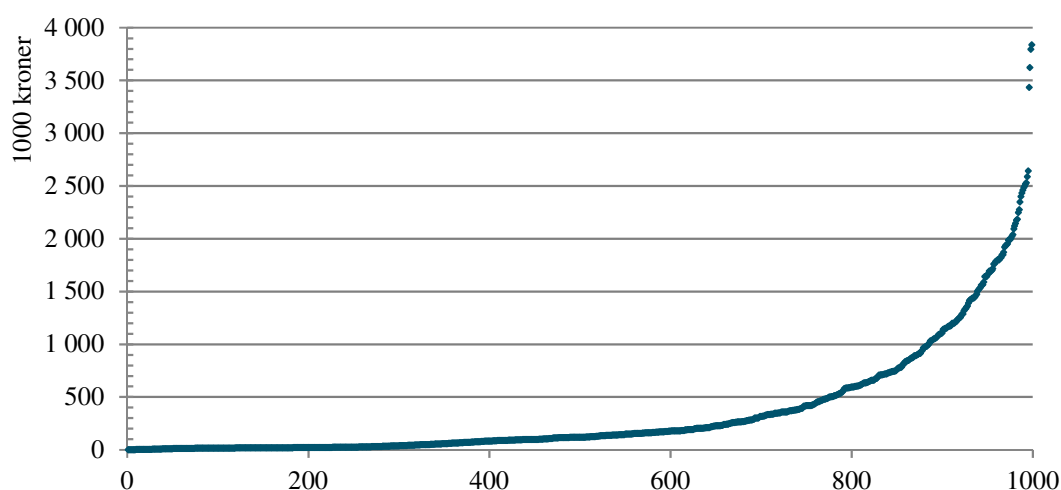
Tabell 23 Transaksjoner som andel av driftsinntekt - barnehagene med høyest andel, ordinære barnehager. Kilde: Resultatregnskap 2018.

Type transaksjon	Transaksjoner i prosent av driftsinntekt		
	Tre høyeste andeler		
Lønn/honorar/utbytte til eier	73.4 %	60.3 %	55.6 %
Husleie (evt. inkl. strøm og andre ting som normalt inngår i husleie)	31.6 %	19.1 %	18.5 %
Eiendoms-/driftstjenester, herunder vaktmester, renhold, vedlikehold	10.0 %	9.5 %	9.4 %
Administrasjon/felleskostnader	13.0 %	12.6 %	12.0 %
Regnskaps-/IT-tjenester	11.3 %	6.8 %	6.5 %
Konsernbidrag	33.1 %	22.9 %	22.9 %
Opplæring/kurs	2.9 %	2.9 %	2.9 %
Renter	18.3 %	8.5 %	7.3 %
Innleie av vikarer/annet personell	11.6 %	9.7 %	5.5 %
Annet driftsrelatert	16.8 %	9.9 %	8.8 %
Sum driftsrelatert	73.4 %	64.2 %	59.8 %

To barnehager som i 2017 pekte seg ut med svært høy husleie og høyt negativt resultat, står i 2018 med tilnærmet null husleie og forbedret resultat. De to har samme eier. Barnehagen med høyest andel husleie i 2018 (31,6 %) er en liten barnehage med svært lav omsetning.

Tabellen viser generelt at enkelte barnehager har betydelige transaksjoner med eier eller andre nærstående parter. Denne rapporteringen skal først og fremst gi tilsynsmyndigheten grunnlag for å vurdere om transaksjoner er overpriset, eller om de reflekterer normal markedspris. Vi gjør her ikke noe forsøk på å gjøre slike vurderinger.

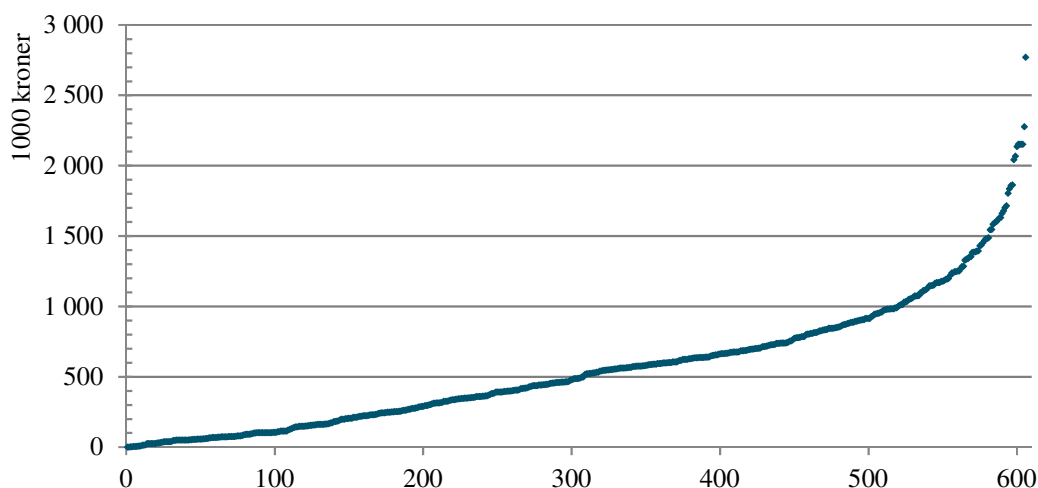
I Figur 6 viser vi spredningen i beløp for de transaksjonene som gjelder husleie og eiendoms-/driftstjenester. Vi har summert de to kategoriene ettersom de dekker noen av de samme kostnadselementene.



Figur 6 Husleie og driftstjenester levert av nærstående part, transaksjoner i 1000 kroner (N=999)

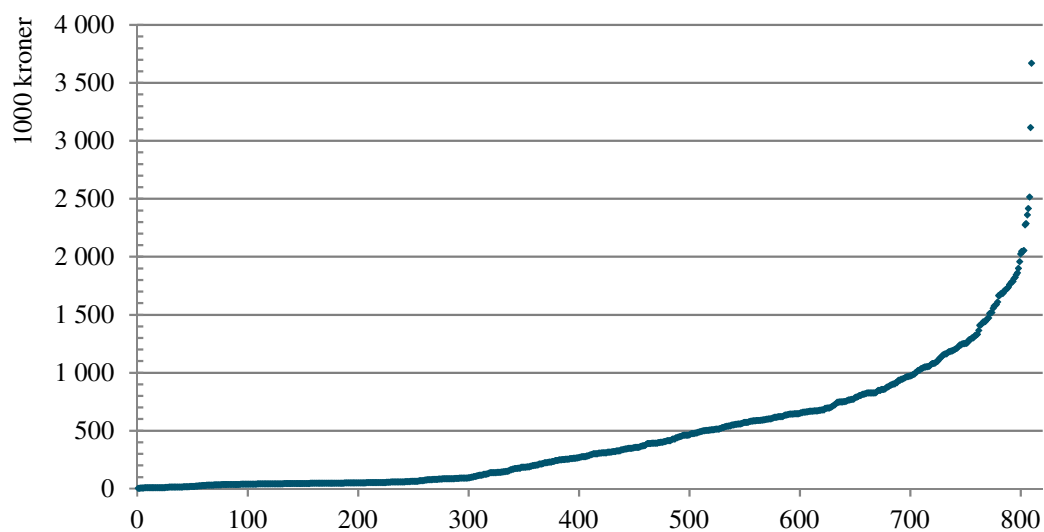
Mange barnehager har forholdsvis lave verdier, mens noen har svært høye verdier. De fleste barnehagene har under en million kroner ført som slike transaksjoner, mens drøyt 100 barnehager ligger over en million kroner. Høyeste verdi er 3,8 millioner kroner og er en kombinasjon av husleie og eiendoms-/driftstjenester. Gjennomsnittlig beløp er 357 743 kroner, og median er 120 000 kroner. Disse tallene er noe lavere enn de var i 2017.

I Figur 7 har vi slått sammen transaksjonene oppgitt som henholdsvis administrasjon og regnskap/IT. De fleste barnehagene med slike transaksjoner oppgir beløp under en million kroner (519 barnehager), mens 87 barnehager har høyere utgifter. Variasjonen er svært stor blant de med de høyeste beløpene. Gjennomsnitt er 562 694 kroner, og median er 487 970 kroner. Dette er omtrent samme nivå som i 2017.



Figur 7 Administrasjon, regnskap og IT-tjenester levert av nærstående part, transaksjoner i 1000 kroner (N=606)

Figur 8 viser spredningen i transaksjoner ført som diverse honorar til eier. Beløpene utgjør en jevnt stigende kurve opp til ca. 1,3 millioner kroner, med noen få verdier mellom 2,0 og 3,7 millioner kroner. Vi vet ikke hvor mange eiere det dreier seg om. I noen barnehager kan det være flere eiere som jobber 100 %, mens i andre barnehager vil eieren kun ha en liten prosentstilling. Vi har heller ikke sett disse transaksjonene opp mot utbytteposten i regnskapet. Selv om vår kategori også omfatter transaksjoner oppgitt som utbytte, er det ikke generelt slik at barnehager som har tatt ut utbytte rapporterer dette som transaksjon med nærstående. Gjennomsnittlig beløp er 446 796 kroner, og median er 275 044 kroner. Dette er noe lavere enn i 2017.



Figur 8 Lønn/honorar/utbytte til eier (N=725)

### 3.5 Oppsummering – private barnehager

Kostnadene i de private barnehagene beregnes på grunnlag av årsmelding og resultatregnskap rapportert til BASIL fra barnehagene. 2437 barnehager inngår i gjennomsnittsberegningene for ordinære private barnehager, og 446 barnehager ligger til grunn for gjennomsnittet for familiebarnehagene. Totalt er det 3102 private barnehager i 2018, inkludert 14 statlige/fylkeskommunale. Dette innebærer at 219 barnehager ikke inngår i våre beregninger. Det er ulike årsaker til at vi utelater disse barnehagene fra beregningene, slik som manglende regnskap, kombinerte barnehagetyper, nyetablerte barnehager og barnehager med store endringer i barnetall i løpet av året.

Tabell 24 viser gjennomsnittskostnader til drift i private barnehager i 2018, fordelt pr. plass for henholdsvis store og små barn. Utbytte i enkeltpersonforetak og utgifter til innleid personell er lagt inn under personalkostnader. Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift (inkl. kapitalkostnader) i ordinære barnehager utgjør kr 137 479 pr. storbarnsplass og kr 247 462 pr. småbarnsplass. Dette innebærer en økning på 4,0 % fra 2017 til 2018. Utgifter til særskilt tilrettelegging utgjør 4 650 kroner pr. plass i ordinære barnehager, og har økt med 12,4 % fra 2017 til 2018.

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 klart lavere i familiebarnehager enn i ordinære barnehager. Nominell kostnadsøkningen i familiebarnehagene fra 2017 til 2018 er 1,1 %.

Tabell 24 Oppsummering av kostnadene i private barnehager i 2018. Kr pr. heldagsplass

	Ordinære barnehager (N = 2437)		Familiebarnehager (N = 446)	
	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)	109 257	196 662	117 333
Avskrivninger/husleie	8 649	15 568	12 183	15 228
Netto finansposter	1 874	3 374	228	285
Skattekostnad	855	1 540	514	643
Ikke-finansiell støtte	1 574	2 834	1 705	2 131
Andre driftskostnader	19 919	35 854	22 136	27 670
<i>Sum driftskostnader</i>	<i>142 129</i>	<i>255 832</i>	<i>154 099</i>	<i>192 623</i>
- kostnader særskilt tilrettelegging	4 650	8 369	1 461	1 827
<i>Sum kostnader ordinær drift</i>	<i>137 479</i>	<i>247 462</i>	<i>152 637</i>	<i>190 796</i>

Gjennomsnittlige pensjonsutgifter i private barnehager ligger i overkant av 8 % av lønnsutgiftene. Vi presenterer flere alternative mål på pensjonsutgiftene som prosent av lønnsutgiftene, og disse varierer noe. For barnehager med innskuddspensjon er gjennomsnittet 5,6 % eller 5,3 % avhengig av hvilke forutsetninger vi gjør for utvalget, og disse har økt noe fra i fjor. For barnehagene med ytelsesbasert ordning viser noen anslag økning, og noen anslag reduksjon. Laveste anslag for disse er 8,65 % og høyeste anslag er 9,43 %.

Vi har også sett på rapporteringen av transaksjoner med nærstående. 1368 private barnehager rapporterer om gjennomsnittlige driftsrelaterte transaksjoner med nærstående parter på ca. 850 000 kroner pr. barnehage.

## 4. Sammenstilling

I de to foregående kapitlene har vi beregnet kostnadene i de ulike barnehagetyperne. I dette kapitlet vil vi sammenligne kostnadene mellom kommunale og private 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 25 viser kostnader pr. heltidsplass i 2018 for kommunale barnehager, ordinære private barnehager og private familiebarnehager. Tallene i tabellen er hentet fra Tabell 14 i kapitlet om kommunale barnehager og Tabell 24 i kapitlet om private barnehager.

Tabell 25 Kostnader i kr pr. heldagsplass i 2018 etter barnehagetype.

	Kommunale	Private barnehager	
		Ordinære	Familie
<i>Sum kostnader store barn</i>	169 549	142 129	154 099
Herav særskilt tilrettelegging	17 144	4 700	1 461
<i>Driftskostnader ordinær drift, store barn</i>	152 405	137 429	152 637
Herav avskrivninger og husleie	7 161	8 647	12 183
Herav netto finansposter		1 874	228
Herav skattekostnad		855	514
<i>Driftskostnader ordinær drift, uten kapital-, og skattekostnad, store barn</i>	145 244	126 053	139 712
Forholdstall for kostnader små barn	1,8	1,8	1,25
<i>Sum kostnader små barn</i>	305 189	255 832	192 623

Kommunale barnehager har de høyeste kostnadene 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 private. Blant de ordinære barnehagene var det de kommunale som hadde den høyeste kostnadsveksten fra 2017 til 2018, og totale kostnader er nå 16,2 % lavere i ordinære private barnehager sammenlignet med kommunale barnehager. I 2017 var forskjellen 14,6 %.

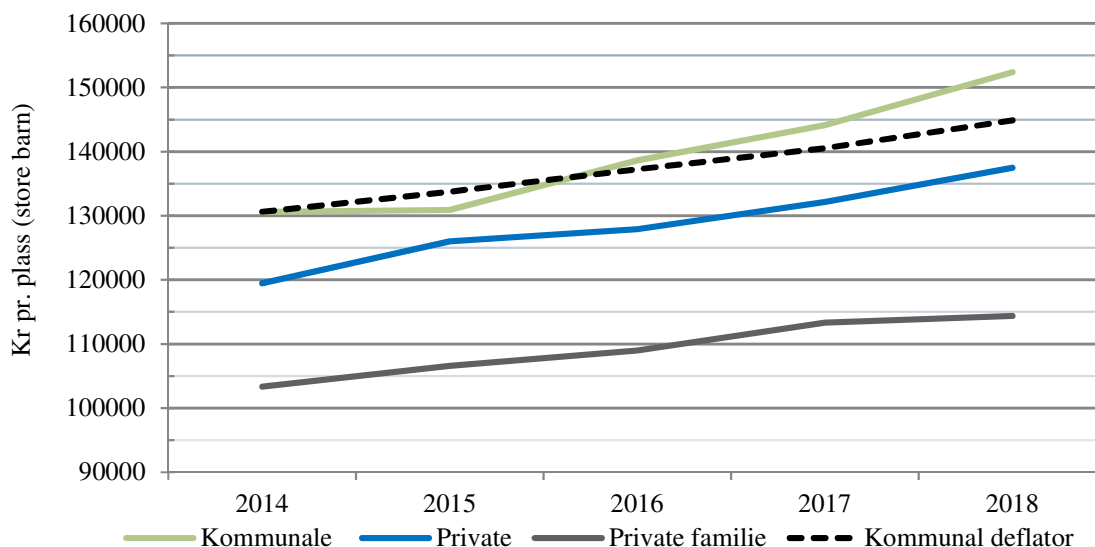
En betydelig del av kostnadsforskjellen skyldes at omfanget av særskilt tilrettelegging er større i kommunale barnehager. For ordinær drift inkludert kapitalkostnader er kostnadsforskjellen i 2018 på 9,8 % av kommunalt kostnadsnivå, mot 8,3 % i 2017.

Det er særlig utfordrende å sammenligne kapitalkostnadene. I Tabell 25 viser vi avskrivninger og husleie for både kommunale og private barnehager, mens kun de private har finansposter. Renteutgifter til kommunale barnehager er ikke tilgjengelig i regnskapene, men de er en del av de beregnede kapitalkostnadene på 7890 kroner pr. plass, jf. kapittel 2. Posten med avskrivninger og husleie er heller ikke direkte sammenlignbar ettersom husleie typisk vil dekke mer enn avskrivningene. Dermed blir andelen husleie/selveier avgjørende. For kommunale barnehager utgjør husleie ca. 19 % av beløpet under Avskrivninger og husleie, mens tilsvarende andel for de private barnehagene er ca. 50 %. I stor grad, både i kommunal og privat sektor, fastsettes også husleien av eier selv, og grunnlaget for husleien kan variere. Kostnadsforskjellen for ordinær drift utenom kapital- og skattekostnad er 13,2 % av kommunale kostnader.

I Figur 9 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. Etter 2015 har kostnadene økt mer enn kommunal deflator, og mer enn kostnader i private barnehager. Fra 2014 til 2018 har kostnadsveksten i kommunale barnehager vært 5,2 % over kommunal deflator, mens den i private barnehager har vært 4,1 % over deflatoren.

Kostnadsutviklingen i familiebarnehagene har vært jevn og 0,2 % under kommunal deflator.



Figur 9 Kostnader ordinær drift i kroner pr. heltidsplass for store barn, 2014–2018

## 4.2 Analyse av kostnadsforskjeller

Vi har vist at kommunale barnehager har høyere kostnader enn private ordinære barnehager, og at familiebarnehager er billigere i drift enn ordinære barnehager. Tabell 26 viser en del egenskaper ved barnehagene som kan være med på å forklare kostnadsforskjellene mellom kommunale, ordinære private barnehager og private familiebarnehager.

Tabell 26 Faktorer som kan ha betydning for kostnadsvariasjoner mellom barnehagetyperne, tall fra 2018.

	Kommunale	Private	
		Ordinære	Familie
<b>Kostnader i kr pr. korrigert oppholdstime</b>			
Ordinær drift <sup>12</sup>	70,56	63,65	52,95
Særskilt tilrettelegging	7,89	2,15	0,51
Sum kostnader	78,44	65,80	53,46
<b>Personalinnsats</b>			
Korr. oppholdstimer pr. årsverk, grunnbem. og styrer <sup>13</sup>	11 108	11 587	11 526
Kostnadsforhold - personal			
Personalkostnader i kr pr. årsverk <sup>14</sup>	605 880	542 986	425 495
- av dette pensjonsutgifter pr. årsverk	83 952	36 448	10 972
Personalkostnader – del av sum kostnader ordinær drift <sup>15</sup>	80,9 %	76,1 %	76,1 %
<b>Sammensetning av tilbud og barnegruppe</b>			
Andel barn med spesialpedagogisk hjelp	3,6 %	2,6 %	0,9 %
Andel minoritetsspråklige barn	21,5 %	13,8 %	14,3 %
Andel som får styrket norskoppl. med ekstra personal <sup>16</sup>	5,9 %	2,5 %	1,3 %
Andel oppholdstimer, barn 0–2 år	34,4 %	36,6 %	71,7 %
Andel barn med oppholdstid under 33 t/uke	2,2 %	1,3 %	2,7 %
<b>Barnehagestørrelse og organisering</b>			
Små barn, oppholdstimer	37 971	42 674	11 280
Store barn, oppholdstimer	72 387	73 946	4 444
Sum korrigerte oppholdstimer (små barn = 1,8)	140 735	150 758	24 749
Andel «basebarnehager»	8,9 %	8,0 %	
Gjennomsnittlig antall grupper	3,7	3,4	
Gjennomsnittlig gruppestørrelse små barn	10,7	11,4	
Gjennomsnittlig gruppestørrelse store barn	18,4	18,3	
Gjennomsnittlig gruppestørrelse blandet gruppe	14,9	13,7	

<sup>12</sup> Inkl. regnskapsført kapital og administrasjonskostnader.

<sup>13</sup> I definisjonen av oppholdstimer pr. årsverk har vi bare inkludert styrere, pedagogiske ledere og ordinære assistenter, herunder barnehagelærere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter. Andre personalressurser, som for eksempel tospråklige assistenter, er utelatt. Dette samsvarer med Statistisk sentralbyrås definisjon av årsverk til basisvirksomhet.

<sup>14</sup> For barnehager som er enkeltpersonforetak, er utbytte inkludert i personalkostnadene. Dette gjelder i hovedsak familiebarnehagene. Utgifter og årsverk knyttet til særskilt tilrettelegging er holdt utenfor.

<sup>15</sup> Både personalkostnader og sum kostnader er begrenset til ordinær drift.

<sup>16</sup> Rapporteringen er endret fra tidligere år.



Personalkostnadene utgjør den klart største delen av kostnadene i barnehager. I kommunale barnehager utgjør personalkostnadene 80,9 % av totale kostnader, mens tilsvarende tall for private ordinære barnehager er 76,1 %. Personalkostnader omhandler bare de kostnadene og årsverkene som går under ordinær drift.<sup>17</sup> Vi legger videre til grunn at de kostnadene som trekkes ut som myndighetsoppgaver m.m. i Tabell 2, er personalkostnader, og vi trekker også fra lærlingekostnader. Beregningsmetoden ble endret i fjorårets rapport, men forskjellen på personalkostnader i kommunale og private barnehager vil fortsatt være noe usikker. *Kostnadsutviklingen* er likevel interessant å følge. I Figur 11 i neste avsnitt viser vi utviklingen i personalkostnad pr. årsverk de siste årene, hvor ny metode er brukt også på tidligere årganger.

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 korrigerte oppholdstimer pr. årsverk sier noe om bemanningstettheten i barnehagen. Som årsverk regner vi her grunnbemanning pluss styrer slik at målet er relativt uavhengig av organisering og behov for særskilt tilrettelegging. De kommunale barnehagene har færrest oppholdstimer pr. årsverk (høyere bemanning. Som mål på pensjonsutgifter i private barnehager har vi lagt til grunn pensjonsprosenten funnet i Tabell 20 (8,21 %) og kombinert denne med beregnet personalkostnad i linjen over, hensyntatt arbeidsgiveravgift.<sup>18</sup>

Ser vi på sammensetning av tilbud og barnegruppe, så har de kommunale barnehagene høyest andel barn med særskilt tilrettelegging, mens andelen er lavest i de private familiebarnehagene. Her er det kun små endringer fra 2017. Rapporteringen av barn med styrket norskopplæring er endret i BASIL, så disse tallene er ikke sammenlignbare med tidligere år. Det er små endringer i andelen små barn (under 3 år), mens andelen deltidsplasser fortsetter den nedadgående trenden fra tidligere år.

Gjennomsnittlig barnehagestørrelse måles ved antall alders- og oppholdstidskorrigerte oppholdstimer pr. barnehage. Private barnehager er noe større enn kommunale barnehager i gjennomsnitt, og gjennomsnittsstørrelsen øker hvert år. Det er først og fremst barn under tre år som det er flere av i private barnehager.

Andel barnehager som oppgir å være organisert som basebarnehage, er litt redusert fra året før, særlig blant de private barnehagene, hvor andelen var 9,0 % i 2017. Gjennomsnittlig antall barnegrupper har økt marginalt fra 2017 til 2018. Gjennomsnittlig gruppestørrelse er uendret fra i fjor. Vanligste gruppestørrelse for små barn er 9 barn i kommunale barnehager og 14 barn i private barnehager. For store barn er det barnegrupper på 18 barn som er det normale.

## 4.2.1 Utviklingen i kostnadsfaktorer

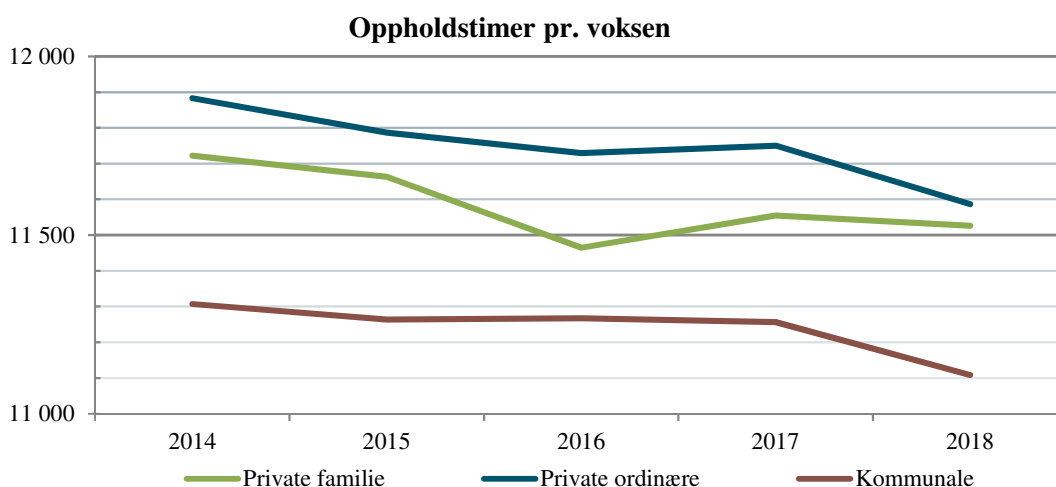
I dette avsnittet viser vi utviklingen i sentrale kostnadsfaktorer. Figur 10 viser utviklingen i korrigerte oppholdstimer pr. årsverk, fordelt på de ulike barnehagetyperne. Det er årsverk til styrere, pedagogiske ledere og annen grunnbemanning som er inkludert. Bemanningen i ordinære barnehager økte klart i 2018, noe som må sees i sammenheng med pedagognormen og bemanningsnormen som ble innført fra august. Pedagognormen gjaldt fra august 2018, mens barnehagene fikk tiden fram til august 2019 til å oppfylle

---

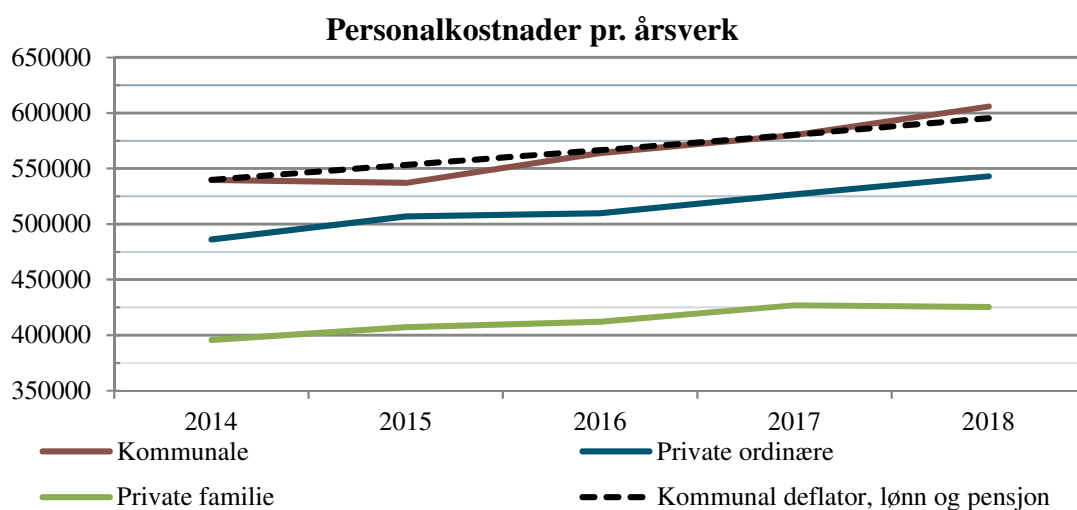
<sup>17</sup> For private barnehager har vi ikke separate tall for personalkostnader til ordinær drift og særskilt tilrettelegging. Vi har derfor lagt til grunn at alle utgifter til særskilt tilrettelegging er personalkostnader og trukket ut dette beløpet.

<sup>18</sup> Regnestykket for ordinære barnehager blir  $520271 / (0,787 + 1,141) * 0,787$ .

bemanningsnormen.<sup>19</sup> Bemanningen i 2018 er her målt som gjennomsnitt av tall fra årsmelding i desember 2017 og desember 2018. I familiebarnehagene er det ikke en tilsvarende endring i 2018.



Figur 10 Korrigerte oppholdstimer pr. årsverk grunnbemanning og styrer, årene 2014–2018

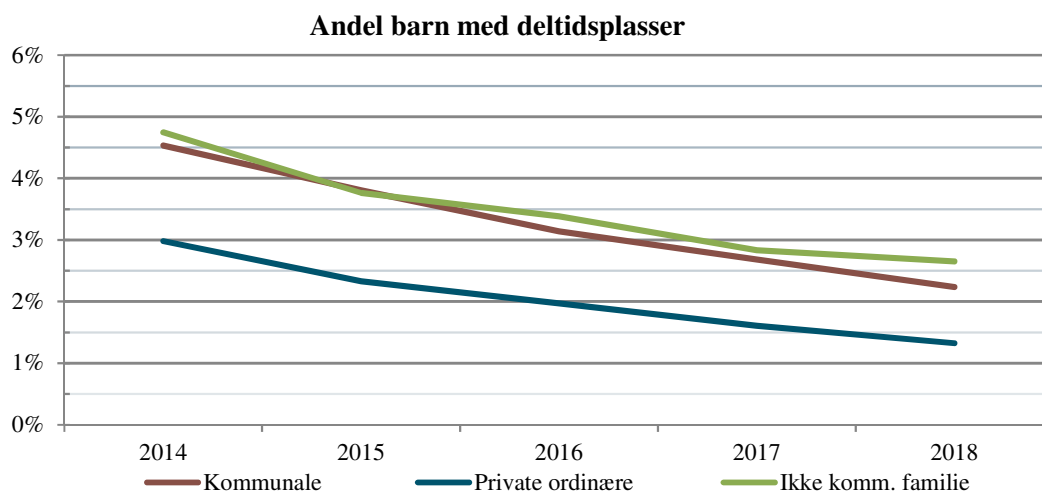


Figur 11 Personalkostnader i kr pr. årsverk, årene 2014–2018

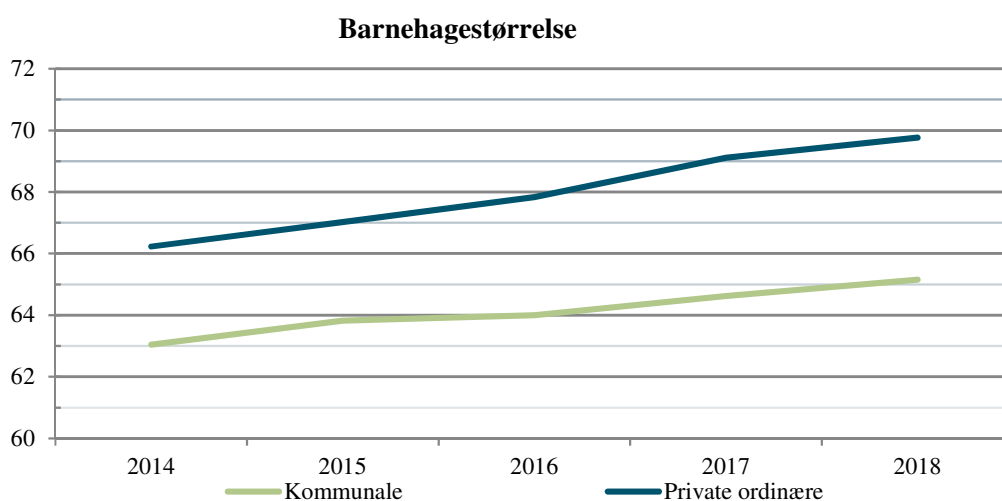
Den andre delen av personalkostnadene består av kroner pr. årsverk, jf. tallene i Tabell 26. Figur 11 viser utviklingen i personalkostnader pr. årsverk. Over tid ser veksten i personalkostnader pr. årsverk ut til å være ganske lik i både kommunal og privat sektor. Etter en utflating i 2015 har den senere vokst litt raskere enn kommunal deflator for lønn og pensjon.

<sup>19</sup> Se mer statistikk om utviklingen i bemanning hos Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/nye-barnehagenormer--hva-er-status/>

Figur 12 viser at omfanget av deltidsplasser reduseres ganske klart hvert eneste år, og andelen er mer enn halvert i løpet av den femårsperioden vi ser på. I alle barnehagetyper er det nå færre enn 3,0 % av barna som har oppholdstid mindre enn 33 timer pr. uke.



Figur 12 Andel barn med avtalt oppholdstid under 33 t/uke, årene 2014–2018.

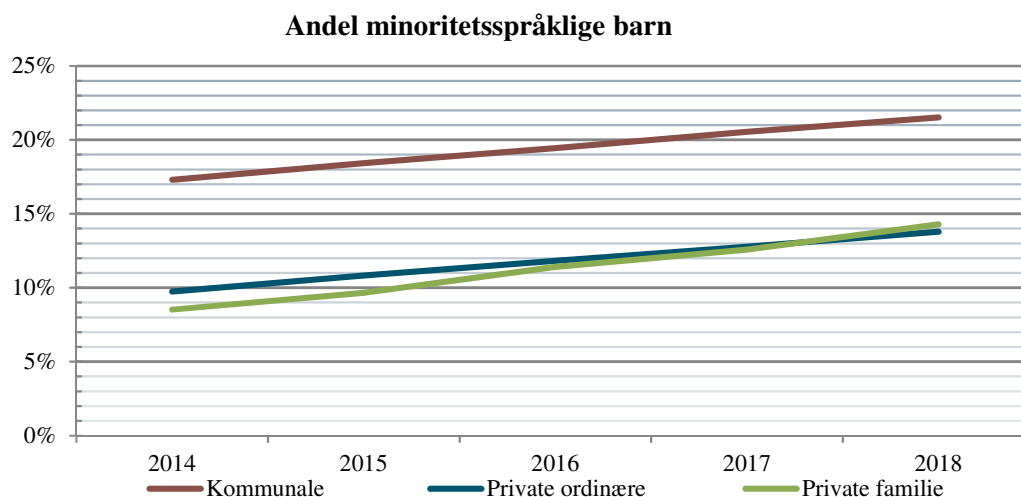


Figur 13 Antall heldagsplasser (målt som storbarnsplasser) pr. barnehage, årene 2014–2018.

Figur 13 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, men etter 2015 har veksten vært størst for de private barnehagene. Antall plasser pr. privat barnehage har økt med 5,4 % i perioden 2014 til 2018, mens størrelsen på de kommunale barnehagene har økt med 3,3 %.

Familiebarnehagene er utelatt fra figuren for å gi et tydeligere bilde av utviklingen i de ordinære barnehagene. Familiebarnehagene har tilsynelatende ligget stabilt rundt 11,5 plasser (storbarnsekvivalenter med forholdstall 1,8) gjennom hele perioden.

Figur 14 viser at andelen minoritetsspråklige barn øker jevnt i alle de tre barnehagekategoriene.



Figur 14 Andelen minoritetsspråklige barn i barnehage, årene 2014–2018.

### 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.

Tabell 27 viser hvordan de kommunale og private barnehagene er finansiert i 2018. Det er finansieringen av den samlede driften som vises, også det som gjelder særskilt tilrettelegging. For private barnehager er også finansieringen av netto overskudd inkludert.

I de kommunale barnehagene er finansieringen hovedsakelig delt mellom kommunal egenfinansiering på 84,2 % og brukerbetaling på 14,2 %. Øvrige inntekter utgjør ca. 1,6 %. I de private ordinære barnehagene er den kommunale andelen av finansieringen noe lavere (81,8 %), mens brukerbetalingen utgjør 14,9 % av finansieringen. Øvrige regnskapsførte inntekter står for 2,3 %. Ikke-finansiell støtte, fra kommunen, eier eller andre, er i tillegg regnet som en finansieringskilde, samtidig som disse bidragene representerer et tillegg til kostnadene ved å drive barnehage. Disse postene utgjør til sammen 1,1 % av inntektene.

Maksimalprisen for foreldrebetaling var i 2018 på 2910 kroner pr. måned, en nominell økning på 6,6 % fra 2017 og høyere enn kostnadsveksten i både private og kommunale barnehager. Blant private barnehager er andelen foreldrebetaling økt fra 14,7 % til 14,9 % i ordinære barnehager og fra 13,8 % til 14,2 % i familiebarnehager. For kommunale barnehager er foreldrebetalingens andel av total ressursinnsats økt marginalt fra 14,1 % til 14,2 %.

Sammenlignet med 2017 har kommunal finansieringsandel økt fra 83,6 % til 84,3 %. For private ordinære ligger finansieringsandelen fra kommunalt tilskudd nominelt uendret på 81,8 %. For familiebarnehagene er det en reduksjon fra 83,8 til 83,5 %.

Tabell 27      *Finansiering av kommunale og private barnehager i % av sum finansiering, 2018*

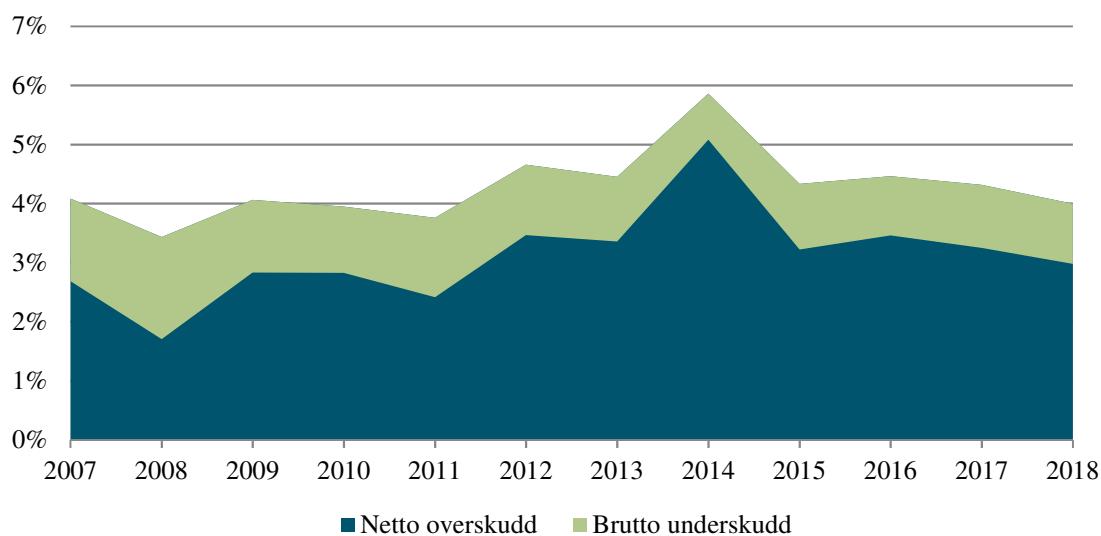
	Kommunale barnehager	Private ordinære barnehager	Private familiebarnehager
		(n=2439)	(n=446)
Oppholdsbetaling/annen fast brukerbetaling (kostpenger)	14,2 %	14,9 %	14,2 %
Kommunal driftsfinansiering/ kommunale driftstilskudd	84,2 %	81,8 %	83,5 %
Andre regnskapsførte inntekter	1,6 %	2,3 %	1,3 %
Ikke-finansiell støtte fra kommunene til private barnehager		1,0 %	0,3 %
Ikke-finansiell støtte fra eier eller andre		0,1 %	0,7 %
Sum finansiering = sum kostnader + netto overskudd	100,0 %	100,00 %	100,00 %
Brutto underskudd		1,02 % n=(795)	1,06 % n=(86)
Brutto overskudd		4,00 % n=(1644)	8,56 % n=(360)

Sum finansiering er lik sum kostnader pluss netto overskudd. I alt 795 (32,6 %) av de private ordinære barnehagene i utvalget gikk med underskudd i 2018. Underskuddet i disse 795 barnehagene utgjør 1,02 % av de samlede inntektene til alle ordinære private barnehager. 1644 av de private ordinære barnehagene gikk med overskudd eller i null. Samlet sett gikk de ordinære barnehagene med netto overskudd, tilsvarende 2,98 % av de samlede inntektene (4,00-1,02 = 2,98).

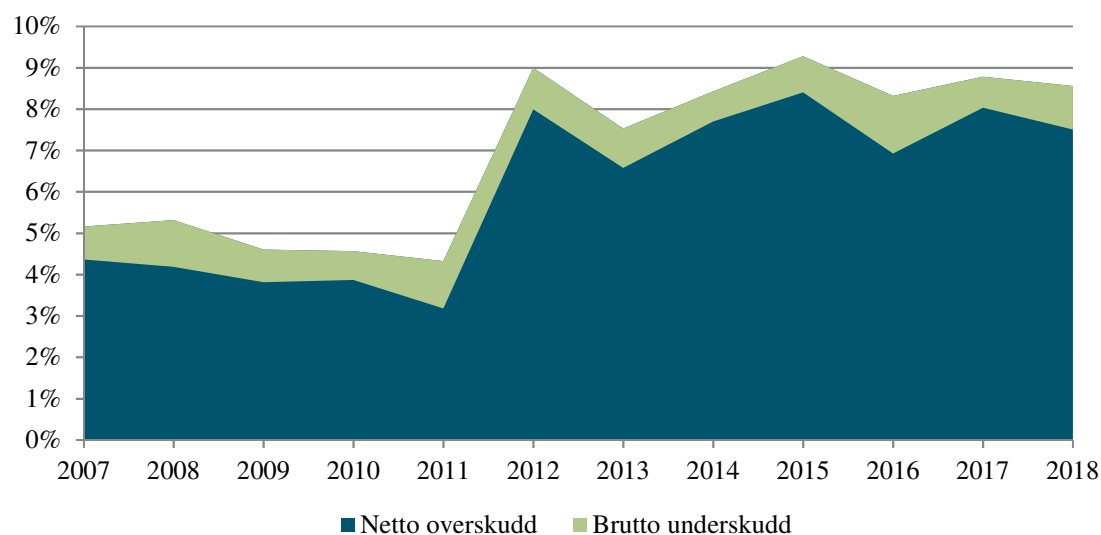
Av familiebarnehagene gikk 86 (19,3 %) barnehager med underskudd. Den samlede gruppen av private familiebarnehager gikk med overskudd tilsvarende 7,5 % av inntektene. Utbytte fra enkeltpersonforetak er som tidligere omtalt regnet som personalkostnad, og er dermed ikke regnet som en del av dette overskuddet.

Vi kan se nærmere på hvordan andelen underskudd og overskudd har utviklet seg over tid. Figur 15 og Figur 16 viser utvikling for henholdsvis ordinære barnehager og familiebarnehager. De fylte arealene viser henholdsvis netto overskudd og brutto underskudd. Summen tilsvarende 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 2014 er nivået for de ordinære barnehagene på det normale etterfølgende årene.<sup>20</sup> Familiebarnehagene viser noe mer variasjon, men ingen tydelig trend etter den store økningen fra 2011 til 2012.

<sup>20</sup> Fra 2014 til 2015 skjedde en endring i regnskapsføringen av skattekostnad. Skattekostnad ble opprettet som egen kostnadspost i regnskapsskjemaet i 2015. Før dette ble kostnadene i stor grad ført som overskuddsdisponering. Vi har valgt å følge regnskapsskjemaet i begge tidsperioder, og dermed er ikke tallene før 2015 direkte sammenlignbare med tallene fra og med 2015. Dette vil gjelde både kostnadene og overskuddet, men endringen vil være relativt mer synlig for overskuddet. Med tidligere praksis for regnskapsføring ville resultatene for ordinære barnehager vært ca. 0,6 prosentpoeng høyere enn i figuren etter 2014.



Figur 15 Overskudd og underskudd i private ordinære barnehager. Prosent av totale inntekter.



Figur 16 Overskudd og underskudd i private familiebarnehager. Prosent av totale inntekter.

Barnehagene rapporterer også hvordan overskuddet disponeres. Skjemaet for 2018 (identisk med 2017) inneholder følgende poster under overskriften «Disponering av overskudd (positivt årsresultat)»:

- 9950 Overført til egenkapitalen
- 9955 Avsetning til dekning av skattekrav på overskudd
- 9960 Overført til eier (utbytte)
- 9965 Overført til konsernselskap (konsernbidrag)
- 9970 Avsetning til reduksjon av udekket tap

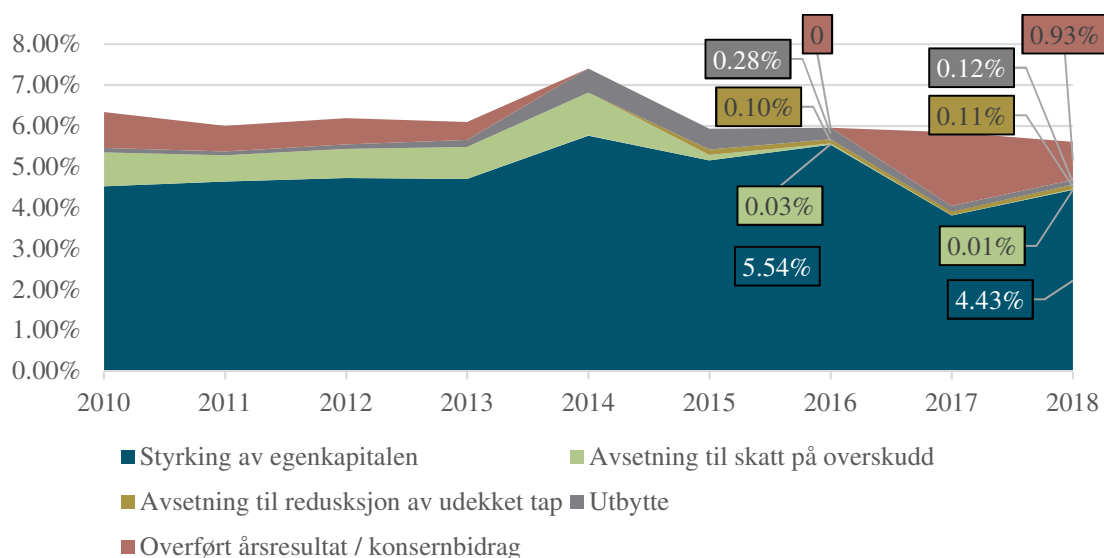
Det presiseres også at summen av disse postene skal tilsvare post 9940.

Vi ser av rapporteringen at det er noe ulik oppfatning av hvordan det skal rapporteres. «Disponering av overskudd» tilsier kanskje at det kun er barnehager med overskudd som skal rapportere. Av 869 barnehager med negativt årsresultat er det 455 barnehager som har ført tilsvarende negativt beløp som disponert årsresultat.<sup>21</sup> De øvrige 414 barnehagene med regnskapsført tap har ikke ført opp noe beløp på disse postene. De fleste som har ført negativ disponering, har brukt post 9950, men alle postene er faktisk i bruk.

Blant barnehager med overskudd er det 36 barnehager som har ført negativ verdi på enkelte poster med tilsvarende justering av andre poster. For eksempel kan det være ført utbytte eller overføring til konsernregnskap som er høyere enn overskuddet kombinert med negativt beløp mot egenkapitalen. Det er uvisst om alle andre barnehager med overskudd faktisk forholdt seg innenfor rammene av overskudd i sine disponeringer til utbytte eller konsernbidrag, eller om noen har tilpasset beløpene til å tilsvare overskuddet.

Flytting av midler i tillegg til ren overskuddsdisponering ble spesielt synlig i tallene for 2017, da FUS-barnehagene overførte store beløp fra barnehagenes egenkapital til konsernet. Sum avsetning til egenkapital ble da negativ for sektoren totalt sett, og vi valgte å tilpasse tallene for overskuddsdisponering slik at ingen barnehager hadde større konsernbidrag enn overskudd. Det ble likevel et tydelig brudd i statistikken i og med at hele overskuddet i FUS-kjeden ble registrert som konsernbidrag.

Figur 17 viser de ordinære barnehagenes disponering av årets overskudd. Barnehager med underskudd inngår ikke. De 36 barnehagene som har flyttet på beløp utover overskuddet, er inkludert. Disponeringen er målt som prosent av inntektene (post 9900). Enkeltpersonforetakene er holdt utenfor ettersom overskuddet vil inneholde kompensasjon for eiers arbeidsinnsats, og overskuddsprosenten er derfor ikke den samme som i de foregående figurene.



Figur 17 Disponering av regnskapsført overskudd i ordinære barnehager unntatt enkeltpersonforetak. Prosent av totale inntekter i barnehager med overskudd.

<sup>21</sup> I Tabell 27 er summen av barnehager med underskudd 881, mens vi her opererer med 869. Differansen skyldes at vi i Tabell 27 opererer med korrigert overskudd for enkeltpersonforetak som har tatt ut utbytte. De barnehagene som tar ut utbytte som er større enn overskuddet, får dermed snudd sitt resultat fra positivt til negativt.

Det meste av sektorens overskudd settes av til styrking av egenkapitalen i barnehagene, totalt 4,43 % av inntektene i 2018. Vi ser at konsernbidraget er redusert sammenlignet med det spesielle uttaket fra FUS-barnehagene i 2017, men også i 2018 var konsernbidraget klart større enn i årene lenger tilbake i tid. Fra 2014 til 2016 eksisterte ikke denne posten, og beløpene ser ut til å ha blitt ført som styrking av egenkapital.

## 4.4 Finansieringsdifferanse mellom kommunale og private barnehager

Siden det i prinsippet er full økonomisk likebehandling mellom kommunale og private barnehager, hvordan forklarer vi kostnadsforskjellen på 9,8 % som omtales i avsnitt 4.1? Tabell 28 viser de relevante elementene som forklarer en slik forskjell.

For det første er det ikke kostnadene som nødvendigvis skal være like, men finansieringen. Legger vi til overskuddet i de ordinære private barnehagene, er forskjellen på 7,0 %. Deler av de privates finansiering består av rapportert ikke-finansiell støtte fra eier og andre, som ikke kan regnes som en del av likebehandlingen. Dette utgjør små beløp, så justert for dette er differansen 7,1 %.

Tabell 28 Kumulativ effekt av elementer som bidrar til kostnadsforskjeller mellom kommunale og private barnehager

	Kostnader i kommunale barnehager	Kostnader i private barnehager	Differanse i kroner pr. plass	Differanse i prosent av kommunale kostnader
<i>Kostnader ordinær drift</i>	152 405	137 479	-14 926	-9.8 %
Finansiering av private barnehager er lik kostnader pluss overskudd. (legger til overskudd)	152 405	141 702	-10 703	-7.0 %
Private får noe finansiering fra eier og «andre» (trekker ut slik finansiering)	152 405	141 564	-10 841	-7.1 %
Private får kun 13 % pensjonspåslag (trekker fra pensjon over 13 % i kommunale barnehager)	147 953	141 564	-6 388	-4.3 %
Kapitaltilskuddet er større enn regnskapsførte kommunale kapitalkostnader (trekker fra kap.kost. og kap.tilsk.)	140 861	132 946	-7 915	-5.6 %
Tilskuddet til private i 2018 er basert på kostnader i 2016. (trekker fra kostnadsvekst i kommunale og prisjustering av kostnader i private)	127 789	126 664	-1 125	-0.9 %



Videre er det elementer i tilskuddssystemet som ikke nødvendigvis likebehandler krone for krone mot det kommunale regnskapet. Det ene elementet er at private barnehager får et pensjonspåslag på 13 %, som er mindre enn de kommunale pensjonskostnadene. I beregningen av nasjonale satser for 2018 utgjorde dette uttrekket av pensjon 4 452 kroner pr. plass (i 2018-kroner). Det er viktig å påpeke at dette var forskjellen mellom kommunal pensjon og pensjonspåslag i 2016, og at både kommunal og privat pensjon varierer betydelig fra år til år slik at størrelsen på denne differansen også vil variere. Størrelsen på fratrekket vil også variere mellom kommuner. Hadde private barnehager fått tilskudd ut fra de kommunale pensjonsutgiftene, ville differansen etter de omtalte justeringene vært 4,3 %, jf. tabellen.

Kapitaltilskuddet til de private barnehagene var heller ikke identisk med de regnskapsførte kapitalkostnadene til kommunale barnehager. Gjennomsnittlig kapitaltilskudd er utfordrende å beregne, siden satsene både er like for små og store barn, og er differensiert etter barnehagens alder. Årsmeldingsskjemaet i 2016 ga informasjon om barnehagenes byggeår for de plassene som da kvalifiserte til ekstra tilskudd, og på bakgrunn av den fordelingen kan vi anslå at de private barnehagene fikk 8 618 kroner i kapitaltilskudd pr. alderskorrigert heltidsplass i 2018. Kommunale kapitalkostnader var derimot 7 161 kroner pr. alderskorrigerte plass.

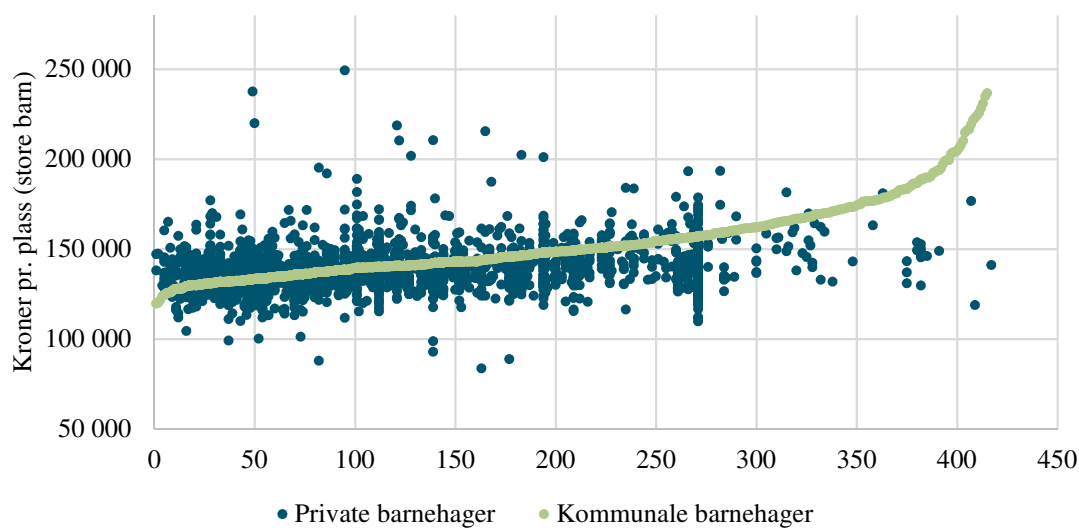
Til tross for disse justeringene står vi fortsatt med en differanse på 5,6 %. Denne forskjellen skyldes i stor grad at kommunal kostnadsvekst har vært høyere enn det som er lagt til grunn for tilskuddet til de private barnehagene. De private barnehagene fikk tilskudd i 2018 basert på kommunale kostnader i 2016 ganget med kommunal deflator for 2017 og 2018. Deflatorene anslår en kostnadsvekst på 5,0 %, mens kommunale kostnader (utenom kapitaltilskudd) har økt med hele 10,2 % i samme periode.

Den gjenstående uforklarte differansen er på 1 125 kroner pr. plass, eller 0,9 % lavere kostnader i private barnehager, som må tilskrives at det normalt vil være en viss forskjell på lokale tilskuddssatser og nasjonale beregninger. Mindre forskjeller vil også komme som følge av variasjon i antall plasser sammenlignet med hva som står i årsmelding, etterbetaling av tilskudd og så videre.

Tilskuddet til private barnehager er basert på gjennomsnittlige kostnader i de kommunale barnehagene i samme kommune. Det burde dermed kunne forventes at kostnadsvariasjonen blant private barnehager til en viss grad følger den kommunale kostnadsvariasjonen. Figur 18 har vi koblet informasjonen fra Figur 1 og Figur 3, det vil si figurene som viser variasjon i kostnader til ordinær drift for henholdsvis kommunale og private barnehager.<sup>22</sup> Informasjonen er koblet på kommunenivå og sortert fra venstre til høyre etter kommunalt kostnadsnivå. De enkelte private barnehagenes kostnadsnivå er vist vertikalt over eller under den tilhørende kommunens kostnadsnivå. Det er ikke mulig å se noen samvariasjon mellom kommunale og private kostnader.

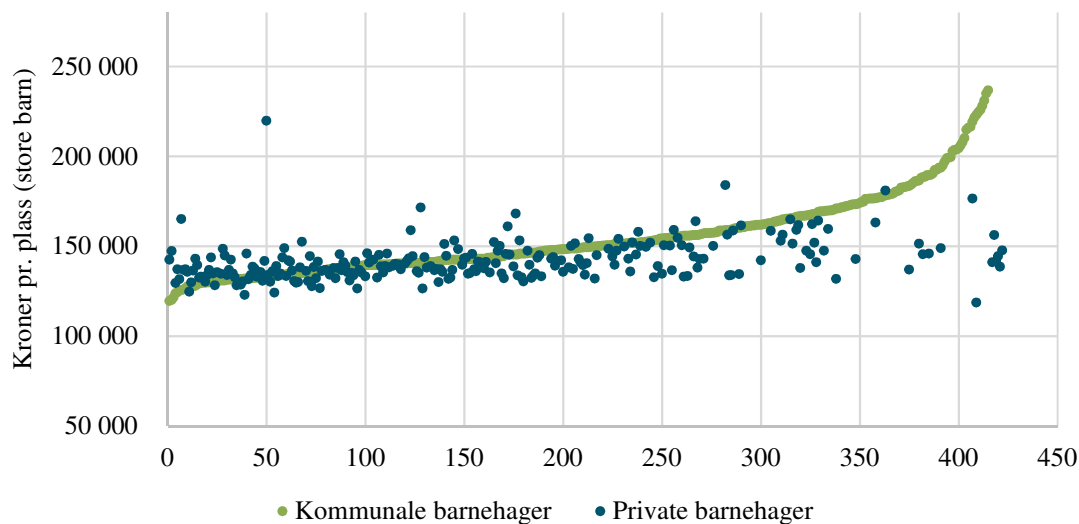
---

<sup>22</sup> I nivå er tallgrunnlaget ikke direkte sammenlignbart ettersom de kommunale tallene er uten kapitalkostnader. De kommunale kapitalkostnadene inngår ikke i grunnlaget for finansiering av private barnehager, så dette vil ikke gi noen skjevhet i sammenligning av variasjonsmønsteret.



Figur 18 Sammenheng mellom gjennomsnittlig kostnadsnivå i kommunale barnehager og hver enkelt private barnehage i samme kommune, kun ordinære barnehager

Privat kostnadsnivå varierer betydelig innenfor den enkelte kommune, og det at vi viser hver enkelt private barnehages kostnadsnivå kan gjøre det vanskelig å se et tydelig mønster. I Figur 19 presenterer vi heller gjennomsnittlig kostnadsnivå for de private barnehagene, men det gir ikke noe tydeligere samvariasjon med kommunale kostnader.



Figur 19 Sammenheng mellom gjennomsnittlig kostnadsnivå i kommunale og gjennomsnittlig kostnadsnivå i private barnehager i samme kommune, kun ordinære barnehager

## 4.5 Nasjonale kostnader og finansiering

Nasjonale kostnader er summen av kostnadene til samtlige kommunale og private barnehager. I kapittel 2 beregnet vi kostnadene pr. heltidsplass i kommunale barnehager og i kapittel 3 kostnadene til private 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 2017 og desember 2018.

Kostnadsbegrepet her omfatter også særskilt tilrettelegging i tillegg til ordinær drift og er ellers som i de foregående kapitlene. Det er de regnskapsførte kapitalkostnadene som inngår både for kommunale og private barnehager.

Tabell 29 og Tabell 30 viser kostnadene for 2018 i henholdsvis kommunale og private barnehager. Sum kostnader over alle kategorier er i overkant av 55,4 milliarder kroner. Totalt er det en økning på 4,9 % fra året før. Antall plasser (ikke alderskorrigerte) er redusert med 0,4 %. Det er storbarnsplassene som er redusert med 0,7 %, mens antall småbarnsplasser er nær identisk med 2017. Antall plasser (ikke alderskorrigerte) har falt mest i kommunale barnehager, og er tilnærmet uendret i private barnehager. Blant de private barnehagene i oversikten nedenfor inngår også statlige og fylkeskommunale barnehager, men i tallene for 2018 er det bare 14 slike barnehager igjen.

Tabell 29 Totale kostnader 2018 i kommunale barnehager

	Kommunale barnehager		Sum kommunale barnehager
	Små barn	Store barn	
Heltidsplasser 2018	47 536	90 599	138 136
Totale kostnader i kr pr. plass	305 189	169 549	
Totale kostnader (1000 kr)	14 507 542	15 361 048	29 868 577

Tabell 30 Totale kostnader 2018 i private barnehager

	Private ordinære barnehager		Private familiebarnehager		Sum private barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	
Heltidsplasser 2018	49 680	85 649	2 648	1 040	139 016
Totale kostnader i kr pr. plass	255 832	142 129	192 623	154 099	
Totale kostnader (1000 kr)	12 709 619	12 173 165	510 104	160 236	25 553 123

Tabell 31 viser finansieringen av barnehagene estimert på samlet nasjonalt nivå. For kommunale barnehager er finansieringen lik kostnadene, mens private barnehager har et netto overskudd i tillegg til kostnadene. Tallgrunnlaget tar utgangspunkt i de samme tallene som Tabell 27, men tallene er vist i kroner, og de er justert opp til å representere den totale populasjonen av barnehageplasser i landet.

Tabell 31 Finansiering - estimerte beløp på nasjonalt nivå, 1000 kroner

	Kommunale barnehager	Private ordinære barnehager	Private familie- barnehager
Oppholdsbetaling/annen fast brukerbetaling	4 227 819	3 812 632	102 946
Kommunal driftsfinansiering/ kommunale driftstilskudd	25 156 665	20 970 850	604 847
Andre offentlige tilskudd/andre inntekter	484 094	587 000	9 498
Ikke-finansiell støtte fra kommunene til private barnehager		258 659	2 283
Ikke-finansiell støtte fra eier eller andre		16 995	5 133
Sum finansiering = sum kostnader + netto overskudd	29 868 577	25 646 135	724 707
Underskudd		-262 099	-7 667
Overskudd		1 025 396	62 035

Tabell 32 og Tabell 33 viser utviklingen i antall plasser og totale kostnader i perioden 2014 til 2018 for de samme barnehagekategoriene. Fra 2017 til 2018 er antall plasser i kommunale barnehager redusert med 0,9 %. Det er de større barna som har blitt færre, mens det er en økning i antall barn under tre år. I private barnehager er summen av plasser tilnærmet den samme i 2018 som i 2017. Det har imidlertid skjedd en forskyving fra familiebarnehager til ordinære barnehager.

Tabell 32 Utvikling i plasser og kostnader, kommunale barnehager

	Små barn	Store barn	Sum kommunale Barnehager
<b>Heltidsplasser</b>			
2014	47 553	97 002	144 555
2015	46 929	95 766	142 695
2016	46 841	93 580	140 422
2017	47 365	91 955	139 321
2018	47 536	90 599	138 136
<b>Endring i heltidsplasser i prosent</b>			
2014-2015	-1.3 %	-1.3 %	-1.3 %
2015-2016	-0.2 %	-2.3 %	-1.6 %
2016-2017	1.1 %	-1.7 %	-0.8 %
2017-2018	0.4 %	-1.5 %	-0.9 %
<b>Sum nominelle kostnader, 1000 kroner</b>			
2014	12 301 942	13 941 282	26 243 224
2015	12 179 631	13 807 896	25 987 528
2016	12 899 028	14 316 625	27 215 653
2017	13 611 713	14 681 028	28 292 742
2018	14 507 529	15 361 048	29 868 577
<b>Endring nominelle kostnader</b>			
2014-2015	-1.0 %	-1.0 %	-1.0 %
2015-2016	5.9 %	3.7 %	4.7 %
2016-2017	5.5 %	2.5 %	4.0 %
2017-2018	6.6 %	4.6 %	5.6 %

Utviklingen i totale kostnader er sammensatt av utviklingen i antall plasser og tilhørende kostnad pr. plass. Fra 2017 til 2018 øker totale kostnader i kommunale barnehager med 5,6 % mens det er en økning på 4,1 % for private barnehager. Det er imidlertid stor forskjell på ordinære barnehager og familiebarnehager: ressurser til ordinære private barnehager øker med 4,4 %, mens ressursene til familiebarnehagene reduseres med 5,6 %.

Tabell 33 Utvikling i plasser og kostnader, private barnehager

	Private ordinære barnehager		Private familiebarnehager		Sum private barnehager
	Små barn	Store barn	Små barn	Store barn	
<b>Heltidsplasser</b>					
2014	46 632	84 381	3 643	1 390	136 046
2015	47 404	85 348	3 353	1 291	137 397
2016	48 554	85 622	3 036	1 219	138 431
2017	49 659	85 470	2 824	1 122	139 075
2018	49 680	85 649	2 648	1 040	139 016
<b>Endring i heltidsplasser i prosent</b>					
2014–2015	1.7 %	1.1 %	-8.0 %	-7.1 %	1.0 %
2015–2016	2.4 %	0.3 %	-9.4 %	-5.6 %	0.8 %
2016–2017	2.3 %	-0.2 %	-7.0 %	-7.9 %	0.5 %
2017–2018	0.0 %	0.2 %	-6.2 %	-7.3 %	0.0 %
<b>Sum nominelle kostnader, 1000 kroner</b>					
2014	10 301 513	10 355 960	632 711	193 125	21 483 308
2015	11 053 428	11 056 116	600 864	185 079	22 895 488
2016	11 509 203	11 275 373	555 477	178 358	23 518 412
2017	12 181 430	11 647 823	538 708	171 241	24 539 201
2018	12 709 619	12 173 165	510 104	160 236	25 553 123
<b>Endring nominelle kostnader</b>					
2014–2015	7.3 %	6.8 %	-5.0 %	-4.2 %	6.6 %
2015–2016	4.1 %	2.0 %	-7.6 %	-3.6 %	2.7 %
2016–2017	5.8 %	3.3 %	-3.0 %	-4.0 %	4.3 %
2017–2018	4.3 %	4.5 %	-5.3 %	-6.4 %	4.1 %

## 4.6 Oppsummering

Totale kostnader til barnehager i 2018 beløper seg til 55,4 milliarder kr, fordelt på ca. 29,9 milliarder til kommunale barnehager og i underkant av 25,6 milliarder til private barnehager. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene 84,3 % av utgiftene, mens andelen kommunal finansiering er 81,8 % i de ordinære private barnehagene. De private barnehagene går i overskudd samlet sett. Ca. 33 % av ordinære barnehager og 19 % av familiebarnehagene gikk med underskudd i 2018.

Kostnadsforskjellen mellom kommunale og private barnehager var på sitt laveste i 2015, men har økt igjen de tre påfølgende årene etter en sterkere kostnadsvekst i kommunale barnehager. Kostnadene i private barnehager er 9,8 % lavere enn kostnadene i kommunale barnehager. Inkluderer vi tilrettelegging for barn med særlige behov, er kostnadsforskjellen 16,2 %.

Bemanningen har økt klart sammenlignet med året før, noe som følger naturlig av nye bemanningsnormer i 2018. Andelen personalkostnader av totale kostnader har likevel ikke økt noe særlig. De kommunale

barnehagene har fortsatt færrest oppholdstimer pr. årsverk, det vil si høyere bemanningstetthet, enn de private barnehagene. Dette gjelder også når vi ser bort fra personal knyttet til barn med særlige behov.

Utviklingen i barnehagestrukturen er som tidligere at det går mot større enheter og færre familiebarnehager. Antall barn som går i kommunale barnehager og private familiebarnehager, reduseres, mens det blir flere i de ordinære private barnehagene. I den siste årgangen ser vi at også veksten i ordinære private barnehager er stoppet nesten helt opp.

# 5. Tema – kommunale barnehageeiere

Figur 1 i avsnitt 2.1.3 viser at det fortsatt er stor kommunal variasjon i kostnadsnivået til kommunale barnehager. Formålet med dette temakapittelet er å se på hva det er som skiller høy- og lavkostnadskommuner. Hva er de viktigste faktorene, og hva har ingen synlig betydning?

Dette temaet er særlig interessant fordi det også påvirker tilskuddene til de private barnehagene. Med noen tilpasninger blir kostnadene i Figur 1 til anslag på kommunale tilskuddssatser. Samtidig er det ikke gitt at kostnadsforskjeller basert på KOSTRA i alle tilfeller gir utslag i tilskuddsnivået. Vi har derfor også hentet tall for de faktiske kommunale tilskuddssatsene for å se om disse viser det samme mønsteret. Vi har dermed to mål på kommunalt kostnadsnivå: 1) reelle kommunale satser for driftstilskudd til private barnehager og 2) beregnede kommunale satser basert på KOSTRA og samme beregningsmodell som vi bruker til å beregne nasjonale satser. Begge målene skal i prinsippet være beregnet på samme måte, men kan variere på grunn av lokale tilpasninger av satsgrunnlaget og lokale retningslinjer for telling av plasser.

De kommunale satsene har vi hentet fra Barnehagemonitor.no. Vi bruker satsene for 2019, og siden disse er basert på regnskaper fra 2017, er det også regnskapstall fra 2017 vi har benyttet til å lage beregnede satser for 2019.

## 5.1 Regresjonsanalyser

---

For å se nærmere på hva som påvirker kostnadsnivået i kommunale barnehager, har vi først gjennomført en serie med regresjonsanalyser på data fra 2017 om kostnader i barnehagene. Avhengig variabel i analysene er kostnader, operasjonalisert på to ulike måter. «*Kommunal tilskuddssats*» er basert på kommunenes egne beregninger av tilskudd til private barnehager med utgangspunkt i kommunenes egne kostnadstall og viser kommunale satser til private barnehager pr. storbarnsplass (barn i alderen 3–6 år). Vi gjør de samme analysene med «*Beregnet tilskuddssats*» som avhengig variabel. Variabelen er basert på våre beregninger av tilskuddssats med den samme metode og datagrunnlag som vi har brukt i beregning av nasjonale satser (TF-notat 29/2018). Vi er derfor også interessert i å se om vi finner ulike resultater for de to kostnadsmålene.

Deskriptiv statistikk for variablene i analysene er presentert i Tabell 34. Vi har kun data om tilskudd til private barnehager for de kommunene som har private barnehager (262 kommuner). For at resultatene med ulik avhengig variabel skal bli så sammenliknbare som mulig, har vi gjennomført begge analysene med utgangspunkt i de samme 244 kommunene som vi har fullstendige data for. Tabell 34 viser deskriptiv statistikk for dette utvalget. Vi har likevel endt med å utelate ytterligere fire kommuner fra analysene av vår beregnede tilskuddssats fordi tallene for disse var sterkt avvikende fra resten av materialet.



Tabell 34: Deskriptiv statistikk for regresjonsanalyser

Variabel	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum	N
Beregnet tilskuddssats	106 090	15 493	82 872	258 687	244
Kommunal tilskuddssats	102 356	10 189	83 790	143 954	244
Prosent innbyggere i aldersgruppen 0–5 år	1,04	0,21	0,50	1,60	244
Prosent innbyggere i aldersgruppen 1–5 år	5,7	0,9	3,1	8,3	244
Prosent innbyggere i aldersgruppen 6–15 år	12,3	1,3	8,1	15,5	244
Korrigerte frie inntekter	99,7	8,1	90	147	244
Andel innbyggere bosatt i tettbebygd strøk	0,66	0,21	0,00	0,99	244
Kommunestørrelse (log)	9,1	1,0	7,0	12,5	244
Prosentvis befolkningsvekst i aldersgruppen 1–5 år siste fem år	9,4	4,1	-4,2	20,8	244
Andel kvinner i kommunestyret	0,4	0,1	0,2	0,7	244
Andel stemmer venstrepartier	0,4	0,1	0,1	0,8	244
Bruttoinntekt (median)	376 945	25 091	309 100	466 000	244
Sats arbeidsgiveravgift	11,5	4,04	0,0	14,1	244
Andel barn med spesialpedagogisk hjelp	0,04	0,02	0,00	0,17	244
Andel minoritetsspråklige barn	0,17	0,08	0,00	0,44	244
Barn per. barnehage	62,2	22,5	6,1	135,8	244
Andel private plasser	0,5	0,2	0,0	0,9	244
Antall barn på venteliste i kommunen pr. innbygger i aldersgruppen 0–5 år	0,01	0,02	0,00	0,15	244
Barn pr. årsverk	5,9	0,5	2,7	7,5	244
Gjennomsnittlig åpningstid	9,7	0,4	8	11	244
Gjennomsnitt, antall barnegrupper	3,9	1,2	1,0	9,6	244

Dataene i analysene omfatter kjennetegn på ulike nivåer som hver for seg kan tenkes å påvirke kostnadsnivået i kommunale barnehager på ulikt vis. Grovt sett kan vi skille mellom data som beskriver *kjennetegn ved kommunene* og *kjennetegn ved barnehagene*.

#### 1. Kjennetegn ved kommunene

Vi har inkludert tre variabler for ulike aldersgrupper i analysen som er relevante for kostnader i barnehager «*Prosent innbyggere i aldersgruppen 0 år*», «*Prosent innbyggere i aldersgruppen 1–5 år*», og «*Prosent innbyggere i aldersgruppen 6–15 år*». Variabelen «*Prosentvis befolkningsvekst i aldersgruppen 1–5 år siste fem år*» angir befolkningsveksten i perioden 2012–2017 og «*Andel bosatte i tettbebygd strøk*» angir andel bosatte i tettbebygde strøk. I tillegg kontrollerer vi for kommunestørrelse, som her er definert som den naturlige logaritmen til innbyggertallet i kommunen.<sup>23</sup> Disse dataene er hentet fra

<sup>23</sup> Log-transformeringen gir en befolkningsvariabel som ligger nærmere normalfordelingen og er standard prosedyre for

statistikkbanken til SSB. Privat inntektsnivå er målt som median av bruttoinntekt for privatpersoner over 17 år i den aktuelle kommunen, og informasjonen er hentet fra SSBs statistikk fra skatteoppgjøret.

Kommunens inntektsnivå er målt ved «*Korrigerte frie inntekter pr. innbygger*» i prosent av landsgjennomsnittet. Dette inkluderer eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfallsinntekter og er justert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov.<sup>24</sup> Sats arbeidsgiveravgift angir sats arbeidsgiveravgift for den aktuelle sonen kommunen er en del av.

Vi har også inkludert to variabler i analysene knyttet til politisk sammensetning og kjønnsfordeling blant kommunestyrerepresentantene i kommunen, da tidligere analyser av kostnadsnivå indikerer at dette har betydning for kostnader til barnehage (Borge m.fl., 2012). «*Andel kvinner i kommunestyret*» er operasjonalisert som andelen kvinnelige seter i kommunestyret i den aktuelle kommunestyreperioden. «*Andel stemmer Venstrepartier*» viser den samlede andelen stemmer vunnet i siste lokalvalg av partiene Rødt, SV, Arbeiderpartiet og samlede lister av venstrepartier. Dataene er hentet fra Local Government Dataset 2017 (Fiva, Halse og Natvik 2017).

### 3. Kjennetegn ved barnehagene

Data om barnehagene er hentet fra årsmeldingsskjemaet som barnehagene rapporterer til Utdanningsdirektoratet. Variabelen «*Barn pr. barnehage*» viser barn pr. kommunal barnehage og er regnet ut som antall plasser i kommunale barnehager delt på antall kommunale barnehager. «*Andel private plasser*» angir andelen plasser i private barnehager av det totale antallet plasser i kommunen. «*Antall barn på venteliste i kommunen*» angir antall barn på venteliste pr. innbygger i aldersgruppen 0–5 år. «*Andel barn med spesialpedagogisk hjelp*» og «*Andel minoritetsspråklige barn*» er definert som i TF-rapport 426. Disse variablene beskriver kjennetegn ved barnehagene som kommunen, i alle fall på kort sikt, har liten kontroll over.

I tillegg har vi inkludert data om kommunale barnehager, som kommunene har mer direkte kontroll over. Dette er *bemanning, åpningstid og gjennomsnittlig antall barnegrupper*. Variabelen «*Barn pr. årsverk*» viser gjennomsnittlig antall barn pr. årsverk (styrer, ped-leder og grunnbemannings). «*Gjennomsnittlig åpningstid*» angir gjennomsnittlig åpningstid for barnehagene i kommunen i antall timer og «*Gjennomsnitt antall barnegrupper*» er hentet direkte fra de kommunale barnehagenes årsmelding.

Fordi disse kategoriene kan påvirke samvariasjonen på ulikt vis, har vi gjennomført regresjonsanalysen «*blokkvis*» ved å legge inn variablene i blokker steg for steg. Først har vi lagt inn kjennetegn ved kommunene og politisk sammensetning, deretter variabler som beskriver elementer i barnehagesektoren som kommunen ikke har direkte kontroll over. Til sist har vi lagt til variabler som gjelder de kommunale barnehagene, og som kommunen kan kontrollere direkte. Tanken er at variablene i modell 1 representerer de mulige bakenforliggende årsakene til kostnadsforskjeller, og at disse variablene delvis virker gjennom de variablene som legges inn i modell 2, og at variablene i modell 2 igjen delvis virker gjennom variablene i modell 3. For eksempel vil vi forvente at kommuner med høyere kommuneinntekt tar seg råd til høyere bemanning. Når vi så legger til barn pr. årsverk som egen variabel, vil den gjenværende effekten av inntekt sannsynligvis være svakere.

---

regresjonsanalyser på norske kommuner. Kommunene er svært skjevfordelt når det gjelder innbyggertall, med mange små og noen svært store kommuner. Dette gir et dårlig utgangspunkt for regresjonsanalyser ettersom parameterestimatet i stor grad vil styres av de største kommunene.

<sup>24</sup> Tallene finnes hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/utgiftskorrigerte-frie-inntekter/id547765/>

Tabell 35 viser resultater av analysen med kommunenes egne tilskuddssatser til private barnehager som avhengig variabel. Vi konsentrerer oss her om å kommentere de viktigste resultatene kort. I avsnitt 5.2 ser vi nærmere på hvilke kommunekjennetegn som preger kommunene med høyest og lavest kostnader.

Tabell 35 Regresjonsanalyse. Sammenhengen mellom kommunale kjennetegn, kjennetegn ved barnehagene og kostnadsnivå (kommunal tilskuddssats)<sup>25</sup>

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Prosent innbyggere 0 år	3 562	1 961	361
Prosent innbyggere 1–5 år	-2 370*	-2 284	-651
Prosent innbyggere 6–15 år	39,03	505,68	-2,58
Korrigerte frie inntekter	383,83***	317,08***	257,40***
Andel innbyggere i tettbebygd strøk	-17 759***	-11 955***	-12 186***
Antall innbyggere (log)	-65,37	713,59	1 386
Prosentvis befolkningsvekst i aldersgruppen 0–5 år siste fem år	28,44	93,34	18,78
Andel kvinnelige representanter i kommunestyret	3 890	5 200	5 207
Andel stemmer venstrepartier	-4 886	-5 113	-6 415
Privat inntektsnivå	0,02	0,002	0,01
Sats arbeidsgiveravgift	178	361**	506***
Andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp		-3 325	15 895
Andel minoritetsspråklige barn		2 759	4 360
Barn pr. barnehage		-131,42***	-42,12
Andel private plasser		-10 434***	-9 782***
Antall barn på venteliste i kommunen pr. innbygger i aldersgruppen 0–5 år		-5 321	-1 261
Barn pr. årsverk			-8 434***
Gjennomsnittlig åpningstid			315,72
Gjennomsnitt, antall barnegrupper			-1 138
Konstantledd	78 550***	84 786***	122 095***
Antall observasjoner	254	244	244
Justert R <sup>2</sup>	0,30	0,35	0,48

\*\*\*Signifikant på 1 % nivå, \*\*Signifikant på 5 % nivå, \*Signifikant på 10 % nivå

En rekke av variablene har ingen signifikant betydning for kostnadsnivået målt ved kommunal tilskuddssats. Dette gjelder variablene knyttet til befolknings sammensetning, befolkningsutvikling, befolkningsstørrelse, kvinneandelen i kommunestyret og politisk sammensetning. Andelen innbyggere i aldersgruppen 1–5 år har en svak signifikant negativ effekt på kostnadsnivået i den første modellen, men effekten er ikke lenger signifikant når vi kontrollerer for kjennetegn ved barnehagene. Når det gjelder kjennetegn ved barnehagene, ser det heller ikke ut til at andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp,

<sup>25</sup> Diagnostikk viser at det er heteroskedasitet i dataene. Heteroskedasitet betyr at restleddet ikke er normalfordelt med konstant varians for alle verdikombinasjoner på de uavhengige variablene (Christophersen 2013). Ved heteroskedasitet er parameterestimatene forventningsrette, men standardfeilen øker. For begge analysene har vi derfor også beregnet robuste standardfeil (HC3), som tar høyde for heteroskedasitet i utvalg hvor antall enheter er mindre enn 250 (Long og Ervin 2000:2). Resultatene samsvarer med resultatene vi rapporterer her, og påvirker ikke konklusjonene. Resultatene presenteres derfor med ordinære standardfeil.

andel minoritetsspråklige barn, barn på venteliste, åpningstid eller antall barnegrupper har en signifikant effekt på kostnadsnivået.

Dersom vi ser på analysene samlet sett, ser vi at justert  $R^2$  øker hver gang vi inkluderer nye variabler i modellen. Det betyr at de nye variablene forbedrer den samlede forklaringskraften. Dette er spesielt tydelig i den siste modellen helt til høyre i tabellen. Når vi inkluderer data om bemanning, åpningstider og gruppestørrelse, øker modellens forklaringskraft for tilskudd til private barnehager fra å forklare 35 % av variansen til den avhengige variabelen, til å forklare 48 %. En modell med disse variablene er i større grad egnet til å beskrive variasjonen i kostnadsnivået til kommunale barnehager enn en modell uten. Av disse variablene er det imidlertid kun barn pr. årsverk som er signifikant. Barn pr. årsverk har en klar negativ effekt på kostnadsnivået i kommunale barnehager. Dersom vi sammenlikner to kommuner med henholdsvis 5,5 og 6,5 barn pr. årsverk, anslås ekstrakostnaden for kommunen med høyest bemanning å være 8 434 kroner pr. storbarnsplass.

Resultatene av analysene indikerer også at inntektsnivået i kommunene har en klar positiv effekt på kostnader. Effektene er signifikante på 1 % nivå. Kommuner med høyere inntekter bruker mer ressurser på barnehage enn kommuner med lave inntekter. Når vi sammenlikner en kommune med et inntektsnivå på 110 % av landsgjennomsnittet med en kommune med et inntektsnivå lik landsgjennomsnittet, beregnes den rikeste kommunen å gi 2 570 kr mer i tilskudd til private barnehager pr. storbarnsplass.

Også bosettingsmønster har en klar effekt på kostnadsnivået i kommunale barnehager. Andelen innbyggere i tettbebygde strøk har en signifikant negativ effekt på kostnadsnivået. Dette er i tråd med hva vi ville forvente: kommuner med en høy andel innbyggere i spredtbebygde strøk vil sannsynligvis også ha flere mindre barnehager, noe som vil bidra til å øke kostnadene. En ti prosentpoengs økning i andelen bosatte i tettbebygde strøk gir i gjennomsnitt 1 776 kr mindre i tilskudd til private barnehager pr. storbarnsplass når vi ikke kontrollerer for kjennetegn ved barnehagesektoren. Effekten er signifikant på 1 % nivå, også når vi kontrollerer for barn pr. barnehage, men effekten i kroner er redusert til ca. 1 220 kr. Det betyr at distriktskommunene har en kostnadsulempe, også når vi kontrollerer for barnehagestørrelse og bemanning. Det er uklart hva forklaringen kan være, men det er mulig at gjennomsnittlig barnehagestørrelse og gjennomsnittlig bemanning ikke i tilstrekkelig grad fanger opp merkostnaden ved de aller minste barnehagene. Distriktskommuner vil typisk kunne bestå av både store og små barnehager.

Resultatene viser også at sats arbeidsgiveravgift har en signifikant og positiv effekt på kostnadsnivået i kommunale barnehager. Effekten er signifikant på 5 % og 1 % nivå. Arbeidsgiveravgiften påvirker hvor mye en arbeidstaker koster, og økt arbeidsgiveravgift gir derfor høyere kostnader. Når vi sammenlikner kommuner i sone 1 (sats 14,1) med kommuner i sone 5 (sats 5,1), gir den høyeste satsen 4 550 kr mer i tilskudd til private barnehager pr. storbarnsplass (Modell 3).

Vi finner også en effekt av andelen private plasser i kommunen. Andel private plasser har en signifikant negativ effekt på tilskudd til private barnehager. Effekten er signifikant på 1 % nivå. Dersom vi sammenlikner en kommune hvor andelen private plasser er 0,6, med en kommune som har en gjennomsnittlig andel private plasser (0,5), gir kommunen med en høyere andel private plasser 978 kr mindre i tilskudd til private barnehager pr. storbarnsplass. Dette kan være et tegn på at kommunene i større grad effektiviserer egne barnehager når det er mange private barnehager i det lokale markedet. Det kan også skyldes at private barnehager i større grad har etablert seg i kommuner hvor det er enklere å drive effektivt.

I Tabell 36 presenterer vi resultatene for den samme analysen, men med beregnet tilskuddssats som avhengig variabel. Til forskjell fra analysen i Tabell 35, har vi fjernet 4 observasjoner som har variabelverdier utenfor normalområdet, og som påvirker parameterestimaten betydelig<sup>26</sup>

Tabell 36 Regresjonsanalyse. Sammenhengen mellom kommunale kjennetegn, kjennetegn ved barnehagene og kostnadsnivå (beregnet tilskuddssats)

Variabler	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Prosent innbyggere 0 år	-3 555	-5 954	-7 413**
Prosent innbyggere 1–5 år	-734,64	-346,15	975,62
Prosent innbyggere 6–15 år	-940,64	91,81	-310,48
Korrigerte frie inntekter	446,80***	380,63***	234,24***
Andel innbyggere i tettbebygd strøk	-22 509***	-14 271***	-11 584***
Antall innbyggere (log)	745,46	756,70	349,03
Prosentvis befolkningsvekst i aldersgruppen 0–5 år siste fem år	3,18	3,91	-23,20
Andel kvinnelige representanter i kommunestyret	-689	-1 802	-5 551
Andel stemmer venstrepartier	-5 635	-771	1 336
Privat inntektsnivå	0,01	-0,001	0,01
Sats arbeidsgiveravgift	390*	633***	885***
Andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp		-16 579	-5 845
Andel minoritetsspråklige barn		9 707	1 880
Barn pr. barnehage		-201,03***	-161,61***
Andel private plasser		-2 770	1 982
Antall barn på venteliste i kommunen pr. innbygger i aldersgruppen 0–5 år		21 154	16 243
Barn pr. årsverk			-13 008***
Gjennomsnittlig åpningstid			-190,18
Gjennomsnitt, antall barnegrupper			-144,97
Konstantledd	82 391***	86 546***	165 844***
Antall observasjoner	250	240	240
Justert R <sup>2</sup>	0,28	0,40	0,60

\*\*\*Signifikant på 1 % nivå, \*\*Signifikant på 5 % nivå, \*Signifikant på 10 % nivå

Vi finner i hovedsak de samme resultatene i analysen med beregnet tilskuddssats som avhengig variabel. I likhet med analysen i Tabell 35, finner vi ikke støtte for at kvinneandelen i kommunestyret eller politisk sammensetning har betydning for kostnadsnivået i barnehagene. Det ser heller ikke ut til at andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, andel minoritetsspråklige barn, åpningstid eller antall barnegrupper har en signifikant effekt på kostnadsnivået. Også i denne analysen finner vi en klar positiv effekt av kommunale inntekter på kostnadsnivået. Effekten er signifikant på 1 % nivå.

<sup>26</sup> Siden beregnet tilskuddssats er basert på KOSTRA-data er det sannsynlig at det er noe større unøyaktighet i dataene. Resultatene av analysene samsvarer i større grad med resultatene i Tabell 35 når vi fjerner betydningsfulle enheter. Disse er identifisert gjennom å kombinere observasjonenes leverage- og residual-verdier for å se hvor mye de påvirker parameterestimaten.

For bosetting finner vi også det samme mønsteret som i Tabell 35. Andelen innbyggere i tettbebygde strøk har en signifikant negativ effekt på kostnadsnivået. Estimater blir lavere når vi kontrollerer for barn pr. barnehage, men er fortsatt signifikant på 1 % nivå.

Vi ser imidlertid et noe annerledes mønster for variablene knyttet til befolknings sammensetning. I denne analysen har prosent innbyggere i aldersgruppen 0 år en signifikant negativ effekt på beregnet tilskuddssats i modellen hvor vi kontrollerer for kjennetegn ved barnehagene. Effekten er signifikant på 5 % nivå. En økning på 1 prosentpoeng i andelen innbyggere i aldersgruppen 0 år relativt til andre aldersgrupper, gir 7 413 kr mindre i beregnet tilskuddssats.

Vi ser også at effekten av barn pr. årsverk er sterkere enn tilsvarende analyse av kommunenes egne tilskuddssatser. Parameterverdien viser at en endring fra 6.5 til 5.5 barn pr. årsverk vil øke kostnadene pr. barn med ca. 13000 kroner. En mer direkte beregning gjennom et talleksempel viser at dette stemmer bedre enn resultatet i den første analysen: Hvis vi legger til grunn at et gjennomsnittlig årsverk koster 500 000, inkludert sosiale kostnader, så vil kostnadsforskjellen mellom bemanningsgrad 5,5 og 6,5 være ca. 14 000 kroner pr. barn, alt annet likt, altså ganske nært estimatet over.

En mulig forklaring på dette er at kommunene ikke opererer med samme barnetall som vi gjør i våre kostnadsberegninger. Hvis vi måler barnetallet feil, vil nemlig både barnetallet i kostnad pr. barn og barn pr. årsverk ha den samme målefeilen, mens estimatet på samvariasjonen mellom disse vil bli korrekt. I analysen hvor vi bruker kommunens kostnad pr. barn, blir det derimot målefeil kun i forklaringsvariabelen, og estimert samvariasjon blir lavere. Det at variabelen for andel 0-åringer i kommunen blir signifikant i den ene, men ikke den andre modellen, kan tyde på at det er noe ved opptaket av 0-åringer i løpet av året som måles ulikt i kommunenes beregning og vår beregning. I analysen av kommunale tilskuddssatser er det først og fremst estimatet for barn pr. årsverk i modell 3 som er problematisk, men estimatet for korrelerende forklaringsvariabler kan også være påvirket. Analysene av beregnet tilskuddssats har som utgangspunkt at det kan være målefeil i avhengig variabel, og må dermed tolkes ut fra det. Så lenge resultatene er forholdsvis like, er det grunn til å tro at målefeilene ikke har stor betydning.

Resultatene for arbeidsgiveravgiften samsvarer kvalitativt med resultatene i Tabell 35, men effekten i kroner er en del større enn i analysene med tilskudd til private barnehager som avhengig variabel.

I analysene i Tabell 35 var det en negativ effekt av barn pr. barnehage. Effekten var imidlertid ikke signifikant når vi kontrollerte for bemanning, åpningstid og antall barnegrupper. Dette er forskjellig fra resultatene i Tabell 36, hvor barn pr. barnehage har en signifikant negativ effekt på kostnader også når vi kontrollerer for disse variablene. Effekten er signifikant på 1 % nivå. Gjennomsnittlig antall barn pr. barnehage er 62, jf. Tabell 34. Dersom vi sammenlikner en gjennomsnittskommune med en kommune med 10 flere barn pr. barnehage, finner vi at økningen i antall barn pr. barnehage tilsvarer 1 616 kr mindre i beregnet tilskuddssats. Tidligere analyser har vist at kostnadseffekten av barnehagestørrelse ikke er lineær, og at det først og fremst er de minste barnehagene som har klare smådriftsulemper, jf. TF-rapport 395 (avsnitt 4.2.1) og TF-notat 15/2019.

I analysene i Tabell 36 er effekten av andel private plasser ikke lenger signifikant negativ. Betyr forskjellen mellom de to analysene at kommuner med mange private barnehager i større grad utelater elementer av regnskapsførte barnehagekostnader fra tilskuddsberegningen? En mulig forklaring er at utgiftene til barnehagemyndigheten, rettet mot private barnehager, blir større når kommunen har mange private barnehager. Kommunene kan trekke ut faktiske utgifter til myndighetsoppgaver, mens vi i våre beregninger gjør et anslagsvis uttrekk basert på utgifter i kommunale barnehager.

## 5.2 Grupperte gjennomsnitt

For å få et mer overordnet bilde av hva som påvirker kostnadsnivået i kommunale barnehager, har vi i de videre analysene gruppert barnehagene etter kostnadsnivå i tre grupper. De 25 % dyreste kommunene er i kategorien «høye kostnader», og de 25 % billigste barnehagene er i kategorien «lave kostnader». De resterende 50 % av barnehagene er i kategorien «medium». Formålet med denne inndelingen er å gi en alternativ fremstilling av resultatene fra regresjonsanalysen og se på forskjellene mellom høy- og lavkostnadskommuner. Grupperingen gir den inndelingen vi ser i Tabell 37. Vi har gjort denne grupperingen både for kommunal tilskuddssats og for beregnet tilskuddssats. Grupperingen er basert på det samme utvalget av kommuner som regresjonsanalysene. Tabellen viser fordelingen mellom gruppene samt gruppevis gjennomsnitt for kommunal tilskuddssats og beregnet tilskuddssats.

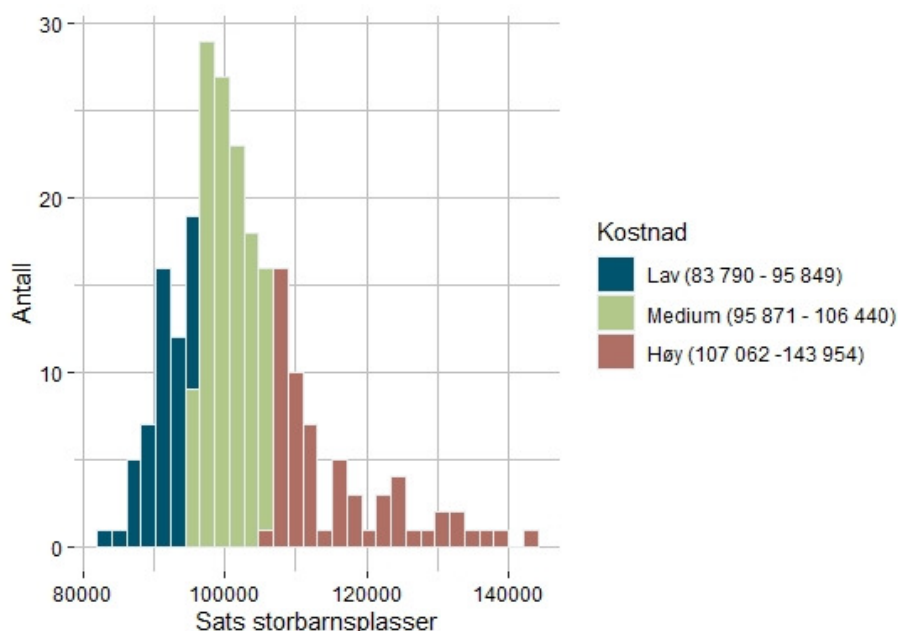
Tabell 37 Gruppering av kommuner etter to alternative mål på kostnadsnivå

Kommunal tilskuddssats		Kostnadsintervall	Gjennomsnittskostnad
Lav	61	83 790 – 95 849	92 132
Medium	122	95 871 – 106 440	100 573
Høy	61	107 062 – 143 954	116 196

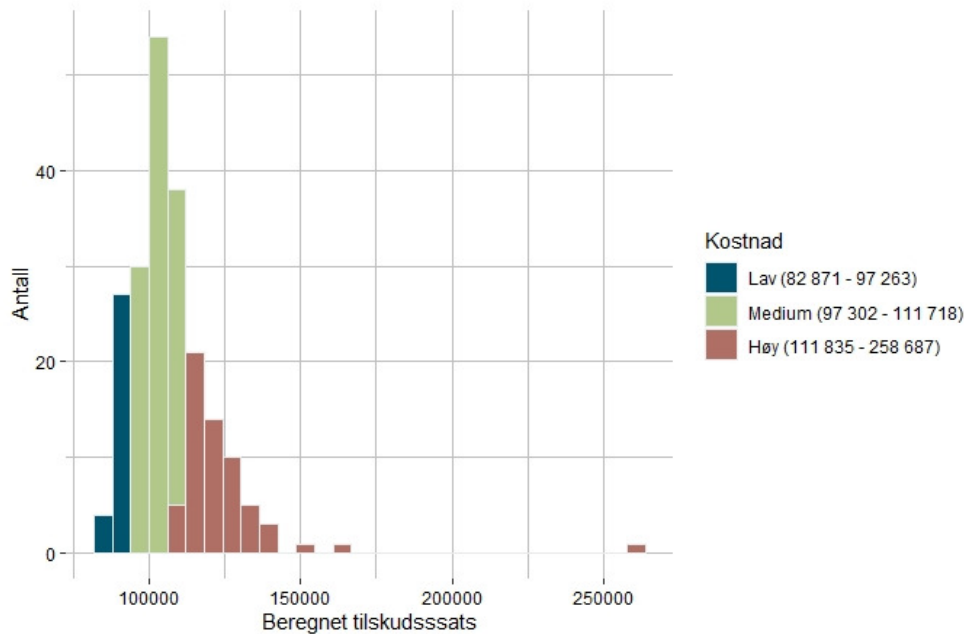
  

Beregnet tilskuddssats		Kostnadsintervall	Gjennomsnittskostnad
Lav	61	82 871 – 97 263	93 120
Medium	122	97 302 – 111 718	103 516
Høy	61	111 835 – 258 687	124 209

Figur 20 illustrerer denne inndelingen og hvordan kommunene fordeler seg etter kostnadsnivå. Som vi ser i figuren, er spredningen innad i kategorien størst for kommunene som tilhører kategorien høye kostnader, med en differanse mellom høyeste og laveste verdi på kr 36 892.



Figur 20 Kommuner gruppert etter kostnader (kommunal tilskuddssats).



Figur 21 Kommuner, gruppert etter kostnader (beregnet tilskuddssats)

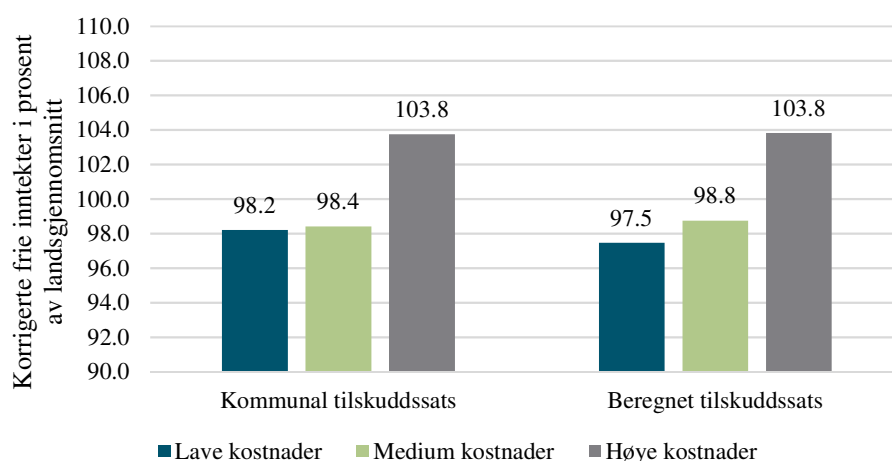
I Figur 21 ser vi den samme fordelingen for beregnet tilskuddssats. Her er spredningen for kategorien høye kostnader enda større, og differansen mellom høyeste og laveste verdi i denne gruppen er på 146 852 kr. I de neste avsnittene vil vi, for hver av disse gruppene, presentere gjennomsnitt for utvalgte variabler. Det er likevel en vesentlig forskjell på regresjonstabellene i Tabell 35 og Tabell 36 og de grupperte gjennomsnittene vi presenterer her. I regresjonsanalyser med to eller flere uavhengige variabler tolkes koeffisientene som kontrollerte effekter. At effektene er kontrollerte, betyr at de tar høyde for at uavhengige variabler korrelerer med hverandre, eller har overlappende effekter. Grupperte gjennomsnitt som viser sammenhengen mellom enkeltvariabler og kostnader, kan derfor indikere andre sammenhenger enn det regresjonsanalysen viser. Det er for eksempel tilfellet for grupperte gjennomsnitt for sats arbeidsgiveravgift, som vi utdyper nærmere i avsnitt 5.2.3.

Målet med de videre analysene er å si noe om hvilke kommunetyper som har de høyeste eller laveste kostnadene, og at det skal være lettere å se hvor store forskjeller som er forbundet med de ulike kjennetegnene.

## 5.2.1 Inntekter

Regresjonsanalysen i Tabell 35 viste en klar sammenheng mellom kommunenes inntektsnivå og kostnader. Figur 22 viser gjennomsnittlig inntektsnivå (korrigerede frie inntekter) for kommuner gruppert etter kostnadsnivå lav, medium og høye kostnader. Vi har regnet ut gjennomsnittlig inntektsnivå både for kostnadsnivå basert på kommunenes egne tilskuddssatser og kostnadsnivå ifølge våre beregnede tilskuddssatser.



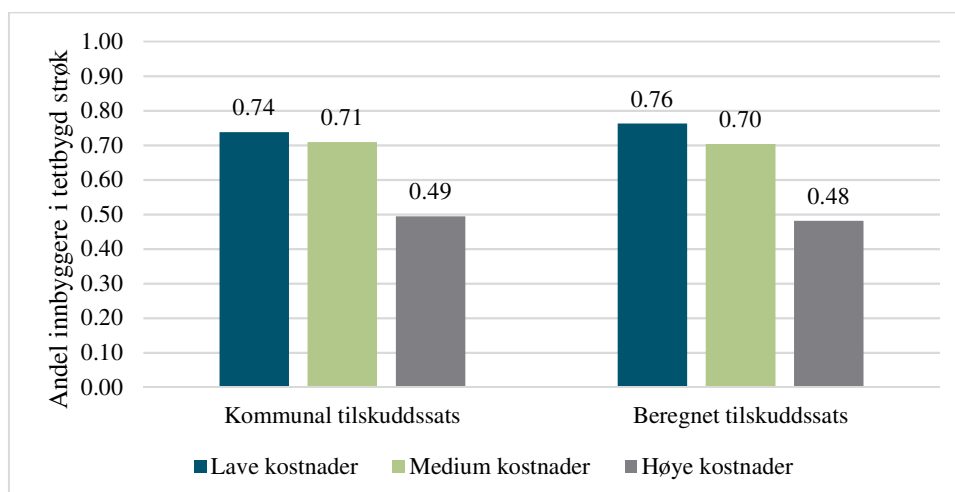


Figur 22 Gjennomsnittlig inntektsnivå for kommuner gruppert etter kostnadsnivå (2017).

Som vi ser av figuren er det en klar forskjell på inntektsnivået i høy- og lavkostnadskommuner. Kommuner i kategorien høye kostnader har i gjennomsnittlig inntektsnivå 3,8 % over landsgjennomsnittet, mens andre kommuner ligger ca. 2 % under landsgjennomsnittet. Forskjellen mellom kategorien lav og medium er svært liten. Dette tyder på at inntektsnivået må over en viss terskel før det resulterer i større ressursbruk til barnehagene. Mønsteret er forholdsvis likt for vår beregnede tilskuddssats og kommunenes egne satser.

## 5.2.2 Andel innbyggere bosatt i tettbebygde strøk

I regresjonsanalysene fant vi en negativ sammenheng mellom andel innbyggere bosatt i tettbebygde strøk og kostnadsnivå. Figur 23 viser gjennomsnittlig andel innbyggere i tettbebygde strøk for kommuner gruppert etter kostnadsnivå, og denne partielle sammenligningen viser også en negativ sammenheng.



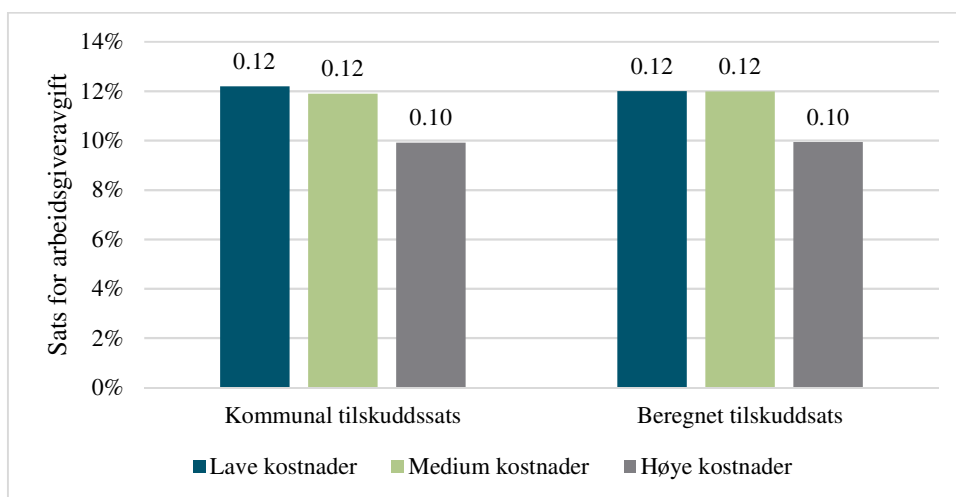
Figur 23 Gjennomsnittlig andel innbyggere i tettbebygde strøk for kommuner gruppert etter kostnadsnivå (2017).

Fordelingen er ganske lik for de to kostnadsmålene. I kommunene med høye kostnader bor i gjennomsnitt halvparten av innbyggerne i tettbebygde strøk, mens andelen er omtrent 3/4 i kommuner med lave og middels kostnader.

### 5.2.3 Arbeidsgiveravgift

Ettersom størrelsen på arbeidsgiveravgiften påvirker hvor mye en arbeidstaker koster, er det naturlig at arbeidsgiveravgiften har betydning for kostnadsnivået i kommunale barnehager. I begge regresjonsmodellene fant vi at sats arbeidsgiveravgift hadde en signifikant og positiv effekt på kostnadsnivået i kommunale barnehager.

I Figur 24 har vi regnet ut gjennomsnittlig sats arbeidsgiveravgift for de tre kategoriene av kostnader.

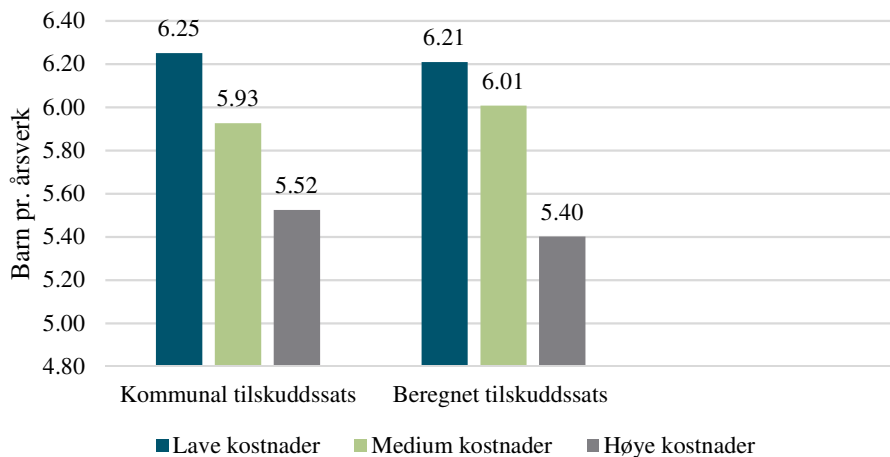


Figur 24 Gjennomsnittlig sats arbeidsgiveravgift for kommuner gruppert etter kostnadsnivå (2017).

I motsetning til resultatene av regresjonsanalysen indikerer resultatene i Figur 24 at det er en negativ sammenheng mellom sats arbeidsgiveravgift og kostnader. Høykostnadskommunene har i gjennomsnitt lavere arbeidsgiveravgift enn andre kommuner. Forklaringen er at vi her ikke kontrollerer for at satsen for arbeidsgiveravgift korrelerer med andre variabler. Arbeidsgiveravgiften er lavere i distriktene enn i sentrale strøk. Som vi så i Figur 23, har kommuner med høye kostnader en lavere andel innbyggere bosatt i tettbebygde strøk. Lavere arbeidsgiveravgift ser ikke ut til å veie opp for merkostnadene som følge av spredt bosettingsmønster i distriktskommunene. De samme kommunene har gjerne også høyere kommuneinntekt pr. innbygger, noe som også gir høyere barnehagekostnader ifølge regresjonsanalysene.

## 5.2.4 Bemanning: Barn pr. årsverk

I regresjonsanalysene fant vi en signifikant og negativ sammenheng mellom barn pr. årsverk og kostnadsnivå. Effekten var betydelig. Figur 25 har vi regnet ut gjennomsnittet for barn pr. årsverk (styrer, ped-leder og grunnbemanning) for de tre kategoriene av kostnader.



Figur 25 Gjennomsnitt: barn pr. årsverk for kommuner gruppert etter kostnadsnivå (2017).

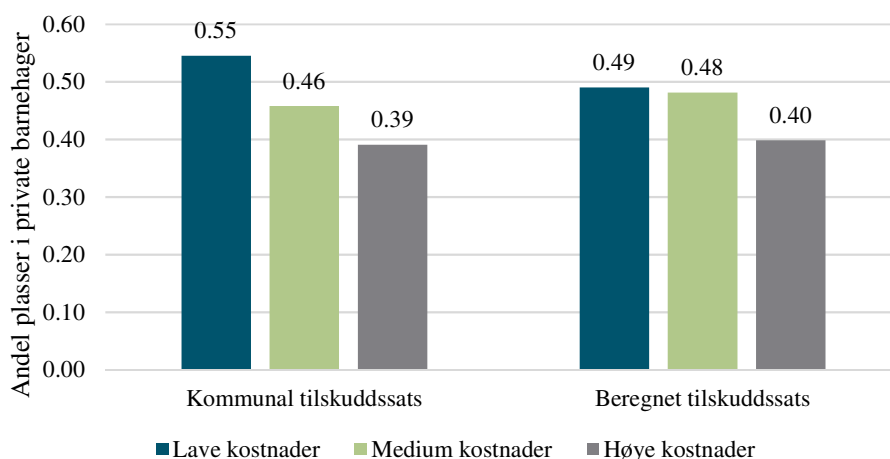
Figuren gir det samme bildet som regresjonsanalysen.<sup>27</sup> Kommuner med færre barn pr. årsverk har høyere kostnader. Dette er i tråd med det vi ville forvente. Her er det også en viss forskjell mellom kommuner med lave kostnader og middels kostnader.

I grupperingen basert på kommunale satser har lavkostnadskommunene i gjennomsnitt 0,73 flere barn pr. årsverk enn høykostnadskommunene. Kommuner i kategorien medium har 0,32 færre barn pr. årsverk enn lavkostnadskommunene. Tallene er ikke veldig ulike for grupperingen basert på beregnet tilskuddssats.

## 5.2.5 Andel private plasser

I modellen med kommunale tilskuddssatser som avhengig variabel var sammenhengen mellom andel private barnehager og kommunalt tilskudd negativ, mens det ikke var signifikant sammenheng for våre beregnede satser. Sammenligningen i Figur 26 viser noe av det samme, men vi ser at høykostnadskommunene basert på våre beregnede satser også har noe lavere andel private barnehager enn kommuner med lavere kostnadsnivå.

<sup>27</sup> Figuren overdriver de relative forskjellene ettersom den loddrette akse går fra 4,8 til 6,4 barn pr. årsverk. Samtidig er det i dette området de aller fleste barnehagene vil ligge, og verdier ned mot null er ikke relevant.

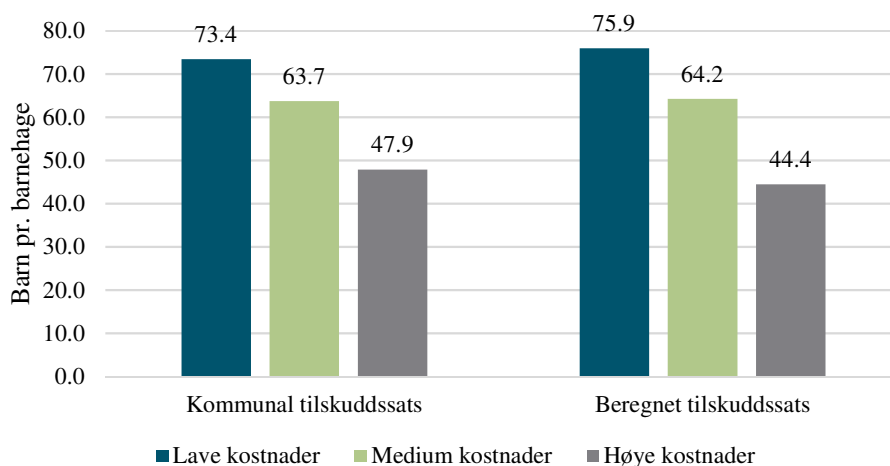


Figur 26 Gjennomsnittlig andel private plasser for kommuner gruppert etter kostnadsnivå (2017).

Forskjellen vi ser mellom de to kostnadsnivåene, tyder på at kommuner med en stor andel private plasser i større grad justerer tilskuddsberegningen i retning av lavere kostnader enn det våre beregninger gjør. Som nevnt i avsnitt 5.1 kan en forklaring være at vår metode for å trekke fra utgifter til kommunens rolle som barnehagemyndighet ikke tar hensyn til variasjonen i andel private barnehager. Vi trekker ut en andel av kommunale utgifter slik at uttrekket blir større for kommuner med en høy andel kommunale barnehager, og når resultatene brytes ned på enkeltkommuner, kan dette gi upresise anslag. Metoden for uttrekk er omtalt i avsnitt 2.1.1 i denne rapporten. Vi kan heller ikke se bort fra at kommuner med høy andel private barnehager har større incentiver til å lete etter muligheter for å kutte i tilskuddsnivået.

## 5.2.6 Barn pr. barnehage

I Figur 27 har vi regnet ut gjennomsnittlig barnehagestørrelse, målt som antall barn pr. barnehage, for de tre kostnadsnivåene.



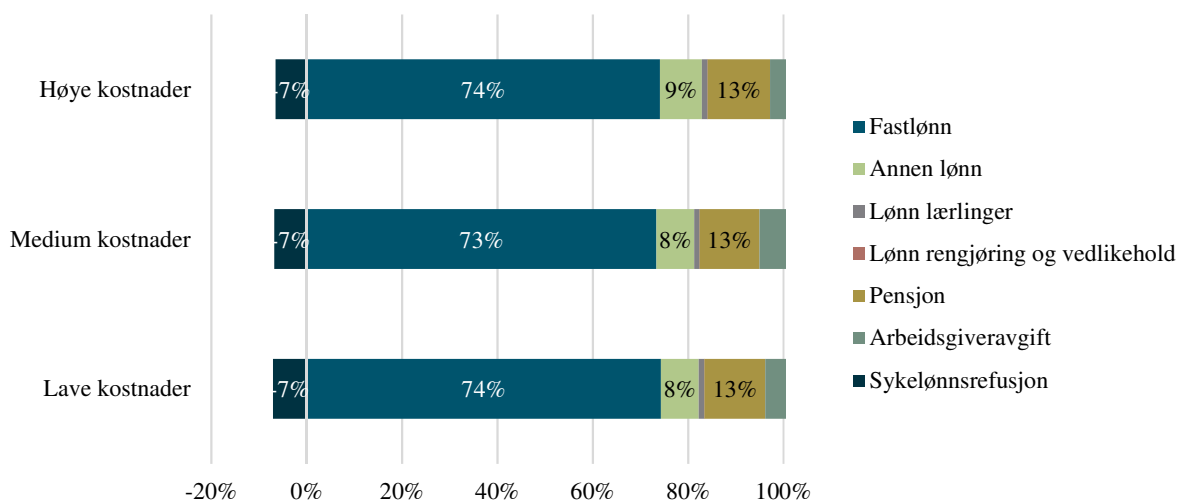
Figur 27 Gjennomsnitt: barn pr. barnehage for kommuner gruppert etter kostnadsnivå (2017).

Figuren viser det samme mønsteret som regresjonsanalysene. Lavkostnadskommuner har i gjennomsnitt flere barn pr. barnehage enn høykostnadskommuner. Antall barn pr. barnehage er 35–40 % lavere i høykostnadskommunen sammenlignet med lavkostnadskommunen. Det er også en viss forskjell mellom kommuner med høy kostnad og kommuner med middels kostnad.

## 5.2.7 Kostnadssammensetning

Kan forskjeller i kostnadsnivå mellom kommunene tilskrives forskjeller i kostnadssammensetningen? I de neste figurene ser vi på sammensetningen av kostnader i kommuner med lave, middels og høye samlede kostnader/tilskuddssatser. Forskjellene mellom kommunenes egne satser og våre beregnede satser er små, og vi presenterer derfor kun analysene tilknyttet kommunenes egne satser.

Figur 28 viser fordelingen mellom ulike typer lønnskostnader for de ulike kostnadskategoriene ført på KOSTRA-funksjon 201 for tilskudd til private barnehager (faktisk tilskuddssats).

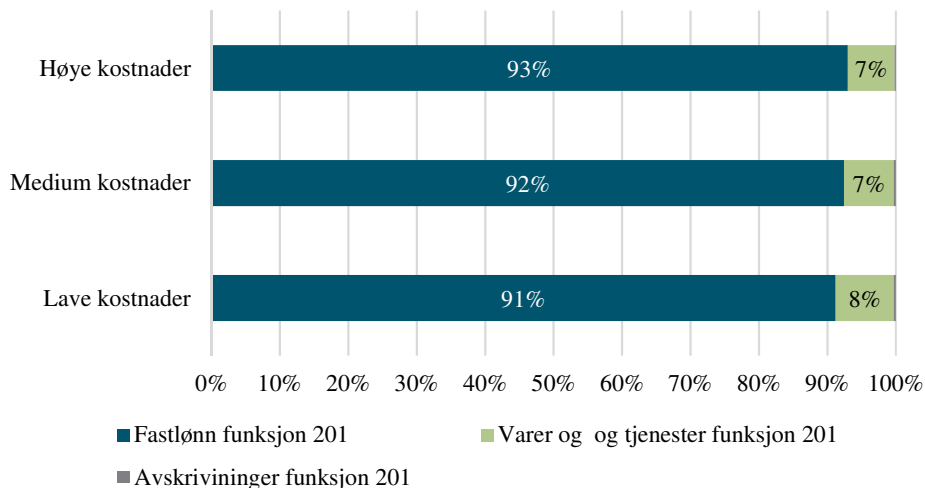


Figur 28 Prosentvis fordeling av lønnskostnader i kommuner gruppert etter kostnadsnivå (kommunal tilskuddssats), 2017.

Som vi ser av figuren, er det i hovedsak små forskjeller mellom høy- og lavkostnadskommuner når det gjelder fordelingen av ulike typer lønnskostnader. I alle gruppene er størsteparten av kostnadene fastlønn, deretter pensjon, annen lønn, sykelønnsrefusjon og arbeidsgiveravgift. Lønn til lærlinger, rengjøring og vedlikehold utgjør derimot en liten del av kostnadene til lønn. Det eneste som skiller høykostnadskommunen fra de to øvrige gruppene, er at de har en noe høyere andel av utgiftene til annen lønn (9 %), hvor blant annet vikarutgifter ligger. Hyppig innleie av vikarer kan medføre noe høyere kostnader, og dette kan være med på å forklare denne forskjellen. Vi ser også effekten av differensiert arbeidsgiveravgift. Avgiften utgjør en lavere kostnadsandel i høykostnadskommunen.

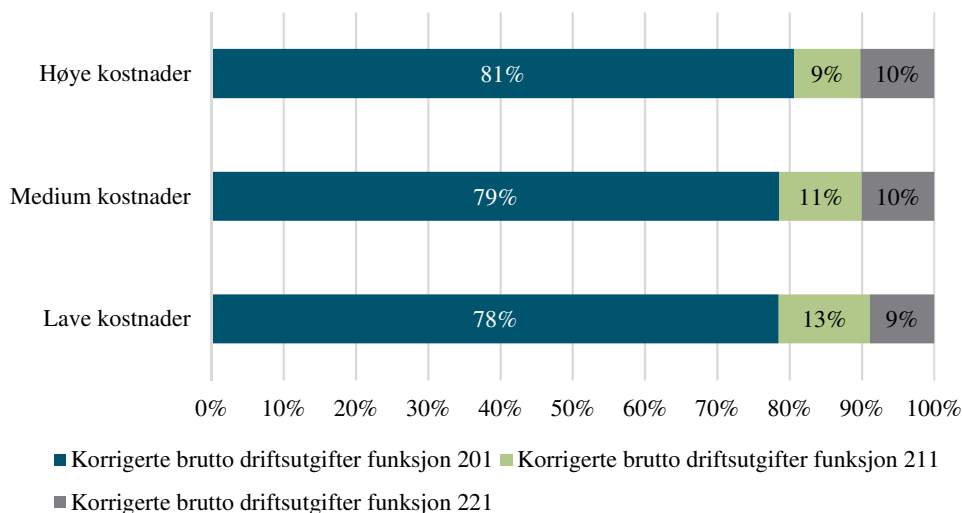
## 5.2.8 Kostnader til ordinær drift

Figur 29 viser fordelingen av driftskostnader ført på KOSTRA-funksjon 201 for kommunene gruppert etter kostnadsnivå.



Figur 29 Fordeling av midler til ordinær drift i kommuner gruppert etter kostnadsnivå (kommunal tilskuddssats), 2017.

Det er små forskjeller mellom kommunene når det gjelder kostnader i forbindelse med ordinær drift. Dersom vi sammenlikner lav- og høykostnadskommuner, ser vi at kommunene i kategorien høye kostnader har en noe høyere andel utgifter knyttet til fastlønn, og tilsvarende lavere utgifter til varer og tjenester. Det kan bety at det er først og fremst lønnsutgiftene som skiller mellom kommuner med høye og lave kostnader. Vi vet fra analysene foran at bemanningsgraden har stor betydning.



Figur 30 Fordeling mellom kostnadsfunksjoner. Kommuner gruppert etter kostnadsnivå (kommunal tilskuddssats), 2017.

Figur 30 viser fordelingen av kostnader til henholdsvis ordinær drift, særskilt tilrettelegging og barnehagelokaler. Det er kun utgifter på funksjon 201, ordinær drift, som inngår i satsene som ligger til grunn for inndelingen i høy, middels og lav kostnad. Vi ser at kommuner med høyest kostnader også har høyest andel utgifter på denne funksjonen, og lavere utgifter til særskilt tilrettelegging. Et slikt mønster vil vi kunne se om det er variasjon i hvordan kommunene fordeler utgifter mellom funksjon 201 og 211. Hvis noen kommuner fører utgifter til særskilt tilrettelegging på funksjonen for ordinær drift, kan vi få et mønster som i figuren over. Dette kan blant annet skje ved at ansatte som har stilling knyttet til særskilt tilrettelegging, og som er regnskapsført på den funksjonen, også bidrar noe inn i ordinær drift og reduserer kostnadene der.

## 5.3 Oppsummering

---

I dette kapittelet har vi sett nærmere på faktorene bak kostnadsvariasjon i kommunale barnehager. Ettersom vi ikke har informasjon om kostnader i de enkelte kommunale barnehagene, er det variasjonene i gjennomsnittlig kostnad pr. barn på kommunenivå som analyseres.

Vi har valgt å måle de kommunale kostnadene ut fra nivået på kommunale satser for private barnehager. På den måten kan vi både se på kostnadsvariasjonen ut fra vår beregningsmodell for kommunale satser, og sammenligne med variasjonen i kommunenes egne utregnede satser. Prinsippet for utregning er det samme, men kommunene har noe mer detaljert informasjon enn hva vi har. Det kan se ut til at kommunene har informasjon som vår beregningsmodell ikke fanger opp, og at dette kan gi noen skjevheter når vi forsøker å beregne satser på kommunenivå. Dette har ikke nødvendigvis betydning for våre beregninger av nasjonale satser.

Kapittelet består først av regresjonsanalyser for hvert av de to kostnadsmålene, hver analysert gjennom tre modeller som varierer etter hvilke forklaringsvariabler som er med. Videre har vi sett på hva som skiller kommuner med høye, middels og lave kostnader. Her har vi plukket ut noen faktorer og beregnet gjennomsnittsverdien av disse for de tre nevnte kommunegruppene.

Bemanningsgraden framstår som den sentrale kostnadsdriveren i barnehagene, selv om anslagene på hvor mye den betyr for kostnadene, varierer. Bemanningsgraden vil delvis være et politisk valg i den enkelte kommune, men kan også være påvirket av bakenforliggende årsaker, som bosettingsmønster og kommunalt inntektsnivå. Regresjonsanalysene, sett under ett, tyder på at kommuner med høye inntekter og kommuner med spredt bosetting har færre barn pr. barnehage, og at dette igjen gir færre barn pr. årsverk og dermed høyere kostnader. Samtidig finner vi at andelen bosatt spredtbygd er en selvstendig kostnadsdriver også når vi kontrollerer for barnehagestørrelse og barn pr. årsverk.

Vi finner også at effekten av kommuneinntekt svekkes når bemanningsgraden legges til som forklaringsvariabel, noe som tyder på at kommuner med høye inntekter også tar seg råd til høyere bemanning.

Når vi går over til å se enkeltfaktorer opp mot kommunalt kostnadsnivå, ser vi at kommunene med høyest kostnadsnivå har høyere inntekter enn de øvrige kommunene. Det er ingen klar forskjell mellom kommuner med lav eller middels kostnader. Kommunene med høyest kostnader har også lavere andel innbyggere bosatt i tettbygd strøk, færre barn pr. barnehage og lavere arbeidsgiveravgift. De to siste resultatene må vi se i sammenheng med bosettingsmønsteret og kanskje også inntektsnivået. Kommuner med lavere arbeidsgiveravgift er generelt de samme som har spredt bosettingsmønster og det høyeste inntektsnivået. Regresjonsanalysene viser at lavere arbeidsgiveravgift vil gi lavere kostnader, alt annet likt, noe som også er helt naturlig. For distriktskommunen dominerer imidlertid kostnadsdriverne over effekten av lavere arbeidsgiveravgift.

Vi finner også at lavkostkommunene har en høyere andel private barnehager enn høykostkommunene. Dette kan være et tegn på at kommunene i større grad effektiviserer egne barnehager når det er mange private barnehager i det lokale markedet. Det kan også skyldes at private barnehager i større grad har etablert seg i kommuner hvor det er enklere å drive effektivt, for eksempel i kommuner med mer tettbygd bosetting. Her er det også forskjell på resultatene mellom våre beregnede satser og kommunenes egne satser, noe som tyder på at kommuner med høy andel private barnehager gjør andre justeringer av beregningsgrunnlaget (KOSTRA-regnskap og barnetall i årsmelding) enn hva vi gjør. En mulig forklaring er at metoden for uttrekk av utgifter til myndighetsutøvelse i beregningen av nasjonale satser gir skjeve anslag når den benyttes på enkeltkommuner med ulik andel private barnehager. Vi kan heller ikke se bort fra at kommuner med høy andel private barnehager har større insentiver til å lete etter muligheter for å kutte i tilskuddsnivået. Dette kan for eksempel skje ved å ta opp flere barn i løpet av året for å redusere gjennomsnittskostnaden pr. barn.

Til slutt har vi sett på kostnadssammensetningen i kommuner med ulikt kostnadsnivå. Det er svært små forskjeller, men vi finner at lavkostnadskommunene har noe større andel utgifter til særskilt tilrettelegging. Dette kan være et tegn på at forskjeller i hvor man fører utgifter, slår ut i tilskuddet. Hvis noen kommuner fører utgifter til særskilt tilrettelegging på funksjonen for ordinær drift, kan vi få et slikt mønster. Det kan også være at ansatte som har stilling knyttet til særskilt tilrettelegging, og som er regnskapsført på den funksjonen, også bidrar noe inn i ordinær drift og reduserer kostnadene der.



# Referanser

Borge, L.-E., M. Haraldsvik og O. H. Nyhus: *Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager*, SØF-rapport nr. 05/12

Christophersen, K.-A. (2013). *Introduksjon til statistisk analyse: regresjonsbaserte metoder og anvendelser*. Oslo: Gyldendal akademisk.

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

Fiva, Jon H., Askill H. Halse and Gisle J. Natvik (2017): *Local Government Dataset*. Available at [www.jon.fiva.no/data.htm](http://www.jon.fiva.no/data.htm).

Long, Scott & Laurie H. Ervin (2000). "Using Heteroscedasticity Consistent Standard Errors in the Linear Regression Model." *The American Statistician*, 54(3), 217-224.

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017: *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2018. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S(2017-2018)*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

TBU (2019): Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2019.

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

TF-notat nr. 33/2017: *Nasjonale satser til private barnehager i 2018*. Telemarksforsking, 2017.

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 353: *Kostnader i barnehager i 2013 og nasjonale satser for 2016*. Telemarksforsking, 2015.

TF-rapport 379: *Kostnader i barnehager i 2014*. Telemarksforsking, 2016.

TF-rapport 395: *Kostnader i barnehager 2015*. Telemarksforsking, 2017.

TF-rapport 426: *Kostnader i barnehager 2016*. Telemarksforsking, 2018.

TF-rapport 475: *Kostnader i barnehager 2017*. Telemarksforsking, 2019.