Telemarksforsking

Utgifter i barnehager

Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager

TROND ERIK LUNDER OG AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 265

2010

TF-rapport

Tittel:	Utgifter i barnehager – forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager
TF-rapport nr:	265
Forfatter(e):	Trond Erik Lunder og Ailin Aastvedt
År:	2010
Gradering:	Åpen
Antall sider:	106
Framsidefoto:	
ISBN:	978-82-7401-356-8
ISSN:	1501-9918
Pris:	290
	Kan lastes ned gratis som pdf fra telemarksforsking.no

Prosjekt:	Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager
Prosjektnr.:	20090910
Prosjektleder:	Trond Erik Lunder
Oppdragsgiver(e):	Kunnskapsdepartementet

Resymé:

Rapporten presenterer beregning av tre komponenter som er tenkt å inngå i ny modell for offentlig finansiering av private barnehager. De tre komponentene er: Et påslag for administrasjonskostnader, et kapitaltilskudd og kostnadsnivået i familiebarnehager. Prosjektet er et forprosjekt som er tenkt å skulle bidra med informasjon i det endelige arbeidet med å utforme en ny modell.

Telemarksforsking, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

Forord

Denne rapporten dokumenterer et forprosjekt i arbeidet med ny forskrift om likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Telemarksforsking utredet tre komponenter i en mulig finansieringsmodell. Forhåpentligvis er de funnene vi presenterer i denne rapporten nyttige i det videre arbeidet med ny finansieringsmodell.

Vi har hentet informasjon fra flere kilder, og må spesielt takke for god hjelp fra Husbanken, Statistisk sentralbyrå og alle barnehager og kommuner som har svart på spørreundersøkelsene. Takk også til PBL som lånte oss liste over e-postadresser til sine medlemmer.

Medarbeider på prosjektet har i tillegg til rapportforfatterne vært Audun Thorstensen som har tilrettelagt spørreundersøkelsene elektronisk. Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Erik L. Solum.

Bø, 18.3.2010

Trond Erik Lunder

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag 7

1. Innledning 13

2. Metode og gjennomføring 15

3. Påslag for administrasjonskostnader 19

3.1 Ordinære styreroppgaver 21

3.2 Administrasjon av barnehagesektoren 26

3.3 Påslagsprosent administrasjonskostnader 29

3.3.1 Administrasjonskostnader i private barnehager 30

3.3.2 Generelle administrasjonskostnader i kommunen 34

4. Kapitalkostnader 39

4.1 Datagrunnlag 40

4.2 Beregningene 42

4.3 Hva dekkes i dag? 56

4.4 Alternative beregninger – en resultatoversikt 57

4.5 Justering til 2010-nivå 60

4.6 Geografi 62

5. Reelt kostnadsnivå i familiebarnehager 65

5.1 Personalkostnader 66

5.1.1 Hva er normal bemanning? 67

5.1.2 Personalkostnadene sammenlignet mot ordinære barnehager 71

5.2 Kapitalkostnader 73

5.3 Administrasjonskostnader 75

5.4 Oppsummert 76

6. Oppsummerende diskusjon 79

Referanser 83

Vedlegg 1 84

Vedlegg 2 94

Vedlegg 3 103

Vedlegg 4 105

Sammendrag

Modellen for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager har med små endringer vært brukt for utmåling av kommunalt tilskudd til private barnehager siden 2004. Modellen har blitt kritisert for både å være komplisert og uforutsigbar og for å gi en skjev fordeling av tilskudd i forhold til de enkelte barnehagenes finansieringsbehov. Kunnskapsdepartementet har startet arbeidet med en ny modell for finansiering av barnehagene og har bedt om å få utredet tre av komponentene som er aktuelle å inkludere i en slik modell.

1. Et administrasjonspåslag
2. Et kapitaltilskudd
3. Reelle kostnader i familiebarnehagene

Formålet med prosjektet har vært å finne frem til metoder for å beregne disse tre størrelsene. De tre punktene er behandlet hver for seg i rapporten, men vi har forsøkt å ta hensyn til at de også må sees i en sammenheng om de skal passe sammen i en helhetlig modell.

Modellen er tenkt å bestå av en basiskomponent som omfatter kommunale driftskostnader på kostrafunksjonene 201 Førskole og 221 Førskolelokaler og skyss, men uten kapitalkostnader. Administrasjonspåslaget skal være en prosentsats og legges til basiskomponenten som en prosentandel av denne. På toppen av dette igjen, legges kapitalkostnadene. Det er ikke fullt avklart om basiskomponenten og kapitalkostnadene skal være et beløp per korrigert oppholdstime, per plass eller noe i mellom. Det er ikke noe i veien rent teknisk for at basiskomponenten og kapitaltilskuddet regnes i forhold til ulike produksjonsmål.

Administrasjonspåslaget

Administrasjonspåslaget skal, som nevnt ovenfor, være en prosentsats. Sverige opererer med en lignende modell hvor de har et sentralt fastsatt administrasjonspåslag på 3 %. Denne prosentsatsen skal kompensere de private barnehagene for at noe av administrasjonskostnadene til kommunale barnehager ikke er ført på barnehagefunksjonen, men hører under sentraladministrasjonen. I dagens norske til-

skuddsmodell er dette løst ved at en andel av utgiftene til sentraladministrasjonen legges til de kostnadene som er ført direkte på de kommunale barnehagene. Dette er kalt den forenklede modellen for beregning av indirekte kostnader. Andelen er satt lik andelen av kommunens personalkostnader som er ført på barnehagesektoren. Det er kjent at dette beløpet er for høyt til å representere barnehagesektorens andel av den kommunale sentraladministrasjonen. Samtidig mangler renteutgiftene til de kommunale barnehagene i regnestykket fordi renteutgiftene i regnskapet ikke er fordelt ut på tjenesteområdene. Det er dermed gjort en antakelse om at de indirekte kostnadene beregnet etter denne modellen dekker både administrasjon og renter. Det betyr at når vi nå skal prøve å lage en mer nøyaktig beregning av administrasjonskostnadene, må vi nødvendigvis også finne en løsning på problemet med renteutgiftene, slik vi forsøker å gjøre i kapittelet om kapitalkostnader.

Et alternativ til den forenklede modellen for beregning av indirekte kostnader har vært å gjøre en fullstendig selvkostberegning. Noen kommuner har gjort dette, og de har også beregnet dette som et prosentvis administrasjonspåslag. Både Bergen og Trondheim har et administrasjonspåslag som ligger like i overkant av 3 % av de direkte barnehagekostnadene. Det er naturlig at det først og fremst er de store kommunene som har brukt en slik selvkostberegning, ettersom det er en stor jobb, men en relativt sett større jobb for de små kommunene. En annen grunn kan også være at de små kommunene har forsøkt seg på en slik beregning, men ikke funnet at de sparer noe på det i tilskudd til de private barnehagene. Den kommunale administrasjonen er såpass preget av stordriftsfordeler at både den forenklede modellen og en selvkostberegning jevnt over vil vise høyere utgifter per barn i små kommuner enn i store kommuner. Man vil normalt ikke finne den samme variasjonen blant private barnehager. Administrasjonskostnadene vil sannsynligvis være helt uavhengig av kommunestørrelsen. Og dermed står det også åpent om de private barnehagenes administrasjonsutgifter ligger nær nivået i store kommuner eller i små kommuner.

For å løsrive beregningen av et administrasjonspåslag fra den kommunale variasjonen i administrasjonsutgifter, har vi i stedet prøvd å finne frem til hvilke administrasjonsoppgaver som ligger under sentraladministrasjonen i kommunene, for så å finne de private barnehagenes utgifter til disse oppgavene. Den nødvendige informasjonen hentet vi inn gjennom en spørreundersøkelse rettet både mot private og kommunale barnehager, og mot kommunal barnehageadministrasjon. Spørreun-

dersøkelsen ble dessverre preget av lav svarprosent og noe usikker kvalitet på enkelte spørsmål, men ga likevel et visst grunnlag for å undersøke det vi var på jakt etter.

Vi måtte først se i hvilken grad styreroppgavene, det vil si de administrative oppgavene som gir utslag i personalutgiftene, er systematisk forskjellige mellom kommunale og private barnehager. Vi fant ingen betydelig forskjell i barnehagepersonalets tidsbruk på administrasjon. Dette lot oss dermed fokusere på de administrative tjenestene som private barnehager normalt kjøper inn, og som i kommunale barnehager normalt blir utført av sentraladministrasjonen. Vi summerte de private barnehagenes utgifter til regnskap og revisjon, IKT-tjeneste, markedsføring og andre administrasjonskostnader ført utenfor personalkostnadene. Dette delte vi så på et tall som ligner mest mulig på basiskomponenten i den planlagte modellen, det vil si den private barnehagens totale driftskostnader minus administrasjon og kapitalutgifter. Siden kommunale barnehager i gjennomsnitt har høyere kostnader enn de private barnehagene, vil administrasjonspåslaget i kroner bli noe høyere når det regnes av de kommunale kostnadene. Hvis vi antar at kostnadsforskjellen mellom kommunale og private barnehager er fordelt likt på alle kostnadskomponenter, slik at også administrasjonskostnadene i private barnehager ville vært høyere med en høyere totalramme, vil dette være i tråd med likebehandlingsprinsippet.

Vår beregning antyder et administrasjonspåslag på 4 %. Det ligger helt klart enkelte usikre antagelser og et til dels upresist tallgrunnlag bak dette tallet, men vi mener at våre beregninger tilfører ny og interessant informasjon ved at vi har tatt i bruk et alternativt perspektiv i forhold til de beregningene som ellers har blitt gjennomført.

Kapitaltilskuddet

Kapitaltilskuddet skal kompensere de private barnehagene for kapitalslit og kapitalavkastning. Disse to komponentene måles normalt ved avskrivninger og rentekostnader. Rentekostnader regnes normalt både av fremmedkapital og egenkapital som er bundet opp i varige driftsmidler som lokaler, inventar og utstyr. For å beregne avskrivninger og rentekostnader, må vi ta utgangspunkt i anskaffelseskostnadene.

Vi har først og fremst benyttet oss av informasjon fra Husbanken for å finne anskaffelseskostnader. Fra Husbanken har vi fått tall for alle barnehageprosjekter fi-

nansiert av Husbanken i perioden 1997 - 2009. I tillegg har vi også fått gjennomsnittall som går lenger tilbake i tid. Fra dette tallgrunnlaget har vi kunnet beregne oss frem til anskaffelseskostnadene for barnehager bygget i ulike år. Vi har så måttet gjøre antakelser om aldersfordelingen blant barnehagene basert på blant annet Kostra og registreringsdato i bedriftsregisteret. Det totale datamaterialet begrenser seg, så siste årgang med fullt informasjonsgrunnlag er 2008. Vi har derfor valgt å presentere tallene i 2008-kroner og for den barnehagesektoren som eksisterte ved utgangen av 2008. I et eget avsnitt (avsnitt 4.5) gjør vi forsøk på å beregne kostnadene ved inngangen til 2010.

Vi har ikke beregnet ulike kapitalkostnader for barn over og under tre år. Det er ulike minstekrav til leke- og oppholdsareal for små og store barn, og dette tilsier at kapitalkostnadene også er ulike. Vi finner noe variasjon, men den er likevel mindre enn det som direkte følger av disse normene, og forskjellen er langt mindre enn den som ligger til grunn for korrigerte oppholdstimer. Vi mener dette bør sees i sammenheng med kostnadsforholdet mellom små og store barn innenfor andre kostnadskomponenter, og før dette er avklart har vi derfor valgt å legge oss på samme sats for små og store barn. Dette betyr at våre tall representerer et gjennomsnitt for den aldersfordelingen som gjelder i dag. Finner man et aktuelt forholdstall mellom store og små barn, kan dette gjennomsnittet enkelt omregnes til separate satser for de to gruppene.

Vi presenterer i denne rapporten et utvalg av alternative beregninger av kapitalkostnadene hvor ulike forutsetninger er lagt til grunn. Se avsnitt 4.4 for en oversikt over beregningsresultatene. Vi sammenligner også resultatene mot beregninger som er gjort av Econ Pöyry og Fürst & Høverstad (2008). Variasjonen i beregnede kapitalkostnader blant de ulike alternativene er stor, men mye av variasjonen følger av forutsetninger som er mer eller mindre naturlige å legge til grunn. Laveste beregnede sats er 6977 kroner per fulltidsplass, den høyeste er beregningen til Econ Pöyry og Fürst & Høverstad på 11 800 kroner. Vårt beste anslag er beregningen som leder til en kapitalkostnad per plass på 8268 kroner per plass. Vi tror dette ligger nær det kapitalkostnadsbegrepet vi er ute etter å beregne, men samtidig er tallet fremkommet via ad-hoc antakelser som gjør at beregningen er vanskelig å anbefale som metode.

Vi har også gjort beregninger for å se om vårt beregnede kapitaltilskudd gir høyere eller lavere dekning av kapitalkostnader enn dagens modell, som beregner kapital-

kostnader og indirekte kostnader gjennom de kommunale regnskapene. Etter våre beregninger dekker dagens modell kapitalkostnader på 8366 kroner per fulltidsplass. For å holde utenfor sammenligningen det som gjelder kostnadsdekning og minstetilskudd, er dette beregnet ut i fra en situasjon der de private barnehagene får tilskudd tilsvarende 100 % av det de kommunale får. Vi har da også tatt utgangspunkt i at administrasjonspåslaget skal være 4 %.

Vi finner ikke store variasjoner i kapitalkostnader mellom ulike typer kommuner som småkommuner og storbykommuner. Det ser ut til at barnehagene tilpasser seg ved å bruke mindre arealer der hvor tomter er dyre eller byggekostnad per kvadratmeter er høy. Vi anbefaler derfor ikke ulike satser for ulike geografiske områder. Dette betyr imidlertid ikke at utgiftene er uavhengig av beliggenhet, men forskjellene er trolig like store innenfor de fleste kommuner som mellom kommunene. Det kan derfor være at enkeltbarnehager blir klart overkompensert eller underkompensert ut i fra en slik gjennomsnittlig sats. Vi har imidlertid ikke datagrunnlag til å si noe om variasjonen ut i fra geografisk beliggenhet innenfor kommunene.

Familiebarnehagenes reelle kostnader

Å kartlegge familiebarnehagenes økonomi er vanskelig fordi disse barnehagenes økonomi og drift er relativt tett sammenvevd med eierens personlige økonomi. En følge av dette er at regnskapene er upresise og at barnehagens regnskapsførte utgifter i svært høy grad er bestemt av de inntektene barnehagen får. Disse inntektene er igjen bestemt av dagens finansieringsmodell. Alt dette betyr at kostnadene som vi finner i regnskapene, kan avvike mye fra hva det reelt koster å drive en familiebarnehage. Vi har derfor valgt en mer normativ tilnærming. Vi har blant annet sett bort fra regnskapsførte personalkostnader men i stedet tatt utgangspunkt i et sett av lønnssatser og den bemanningen som er rapportert i årsmeldingene til barnehagene. I beregning av kapitalkostnadene har vi tatt utgangspunkt i gjennomsnittlige husleiepriser og gjort noen antakelser om arealbehovet for henholdsvis stor og liten gruppe. Det må understrekes at tallene for arealbehov er rene antakelser fra vår side og ikke må benyttes videre uten nærmere vurdering.

Vi har ikke kommet frem til ett tall for familiebarnehagens kostnader, men i stedet har vi klargjort noen forutsetninger og antakelser om hva som er naturlig å regne som ordinær drift av en familiebarnehage. Vi har så gitt noen vide rammer som vi

mener kostnadene vil ligge innenfor. Et sentralt funn er at kostnadene i familiebarnehager er svært avhengige av om alle plasser til enkel eller dobbel gruppe er fylt opp. Derimot har det liten betydning om barnehagen har enkel eller dobbel gruppe. I hvert fall gjelder det personalkostnadene, som jo er den klart største utgiftsposten. Vi finner at bemanningen i en barnehage med fire barn under tre år i fulltidsplass i de fleste tilfeller har en bemanning mellom 1,10 og 1,26 årsverk. Dette er en såpass lav bemanning at det ikke er særlige muligheter for å ha lavere bemanning for barn over tre år. Derfor er det heller ikke stor forskjell på kostnadene knyttet til store og små barn i familiebarnehagene. Gjennom dagens finansieringsmodell har familiebarnehagene dobbelt så høye inntekter for barn under tre år som for barn over tre år, og dette har barnehagene tilpasset seg ved stort sett å ta inn små barn.

1. Innledning

Dagens modell for likeverdig behandling av kommunale og private barnehager har eksistert med mindre endringer siden innføringen av forskrift for økonomisk likeverdig behandling i 2004. Modellen blir av både kommuner og private barnehager oppfattet som komplisert og uforutsigbar. Kunnskapsdepartementet arbeider med en ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling. Forskriften skal tre i kraft fra januar 2011, etter høringsrunde våren 2010. Denne rapporten er en del av grunnlagsmaterialet for utarbeidelse av ny forskrift.

Kunnskapsdepartementet ønsker å etablere en enklere modell for beregning av tilskudd. I korte trekk er modellen tenkt å bestå av en basiskomponent som omfatter kommunale driftskostnader på kostrafunksjonene 201 Førskole og 221 Førskolelokaler og skyss, men uten kapitalkostnader. Administrasjonspåslaget skal være en prosentsats og legges til basiskomponenten som en prosentandel av denne. På toppen av dette igjen, legges kapitalkostnadene. Det er ikke fullt avklart om basiskomponenten og kapitalkostnadene skal være et beløp per korrigert oppholdstime, per plass eller noe i mellom. Det er ikke noe i veien rent teknisk for at basiskomponenten og kapitaltilskuddet regnes i forhold til ulike produksjonsmål.

I arbeidet med utarbeidelse av en ny modell har oppdragsgiver behov for å få belyst enkelte kostnadsforhold nærmere. Denne rapporten ser på kostnadsforhold knyttet til:

- Påslag for administrasjonskostnader
- Tilskudd for kapitalkostnader
- Reelt kostnadsnivå i familiebarnehager

Vi tar for oss disse tre punktene i hvert sitt kapittel i kapitlene 3, 4 og 5. I kapittel 2 går vi kort igjennom det datagrunnlaget vi har benyttet oss av. Kapittel 6 gir en kort oppsummerende diskusjon av funnene og hvordan de praktisk kan brukes i en ny modell for tilskudd til private barnehager.

2. Metode og gjennomføring

Formålet med denne undersøkelsen har vært å analysere nærmere enkelte kostnadsforhold for private barnehager. Vi har hentet en del av vårt analysemateriale fra allerede eksisterende databaser:

- Kostraregnskaper 2008 for kommunale barnehager
- Regnskapsskjema og årsmeldinger for private barnehager samt årsmeldinger for kommunale barnehager
- Data fra Husbanken over alle barnehageprosjekter de har finansiert tilbake til 1997. Enkelte data går helt tilbake til 70-tallet.

Det sentrale i gjennomføringen av oppdraget har vært å komme nærmere de reelle kostnadene i barnehagene enn det vi klarer på bakgrunn av tallene som finnes i Kostra og regnskapsskjemaene fra barnehagene. Vi har forsøkt å gå bak tallene for å finne ut hvilke kostnadskomponenter de representerer. Til hjelp i denne kartleggingen har vi sendt ut spørreskjema til private barnehager. Her ønsket vi spesielt å få nærmere informasjon om administrasjonskostnader, men hadde også med spørsmål knyttet til kapitalkostnader.

For å kunne se nærmere på eventuelle forskjeller mellom administrative oppgaver i kommunale og private barnehager, sendte vi også ut spørreskjema til alle landets kommuner med private barnehager.[1] Totalt var dette 288 kommuner. Spørreskjemaet ble sendt til kommunenes postmottak og inneholdt ett spørreskjema for kommuneadministrasjonen og ett spørreskjema til de kommunale barnehagene.

Spørreundersøkelsen for private ble sendt ut til 1 000 private barnehager. Spørreundersøkelsen ble i første omgang sendt til 500. Deretter ble spørsmålene noe justert og flere felt for kommentarer ble lagt til. Det reviderte spørreskjemaet ble sendt til 500. Det ble ikke foretatt purringer. Av alle som fikk tilsendt spørreskjema, svarte 102 barnehager. Fire av disse kom i posten etter at analysen var startet og er

[1] Bortsett fra en kommune som reserverte seg

ikke tatt med i analysen. Av de resterende 98 er 7 familiebarnehager og 1 åpen barnehage. Resterende svar var fra ordinære barnehager (88). Dette innebærer en svarprosent på 1 %, noe som må karakteriseres som svært dårlig. Dette til tross for at PBL (Private Barnehagers Landsforbund) oppfordret medlemmene til å svare på undersøkelsen.

I ettertid kan det se ut til at spørsmålene om kapitalkostnader i spørreskjemaet til de private barnehagene var for ambisiøse. Tallene vi spurte etter var informasjon som de fleste barnehager måtte skaffe fra sin regnskapsfører, og dette vil kunne ta noe tid. Samtidig var det viktig for oss å få gjennomført undersøkelsen raskt, og vi la derfor ikke inn tid til purrerunder eller lange svarfrister. På spørsmålene om kapitalkostnader var det bare 30 barnehager som hadde svart, og vi vurderte dette til å være et for spinkelt grunnlag for å vurdere nærmere et generelt nivå på tilskudd for kapitalkostnader. Istedenfor har vi benyttet tall fra Husbanken på investeringskostnader pr barnehageplass.

483 kommunale barnehagestyrere svarte på spørreundersøkelsen, mens vi fikk svar fra 129 kommuner. Svarprosenten for kommunale barnehager blir dermed 16 %, mens svarprosenten for kommunal administrasjon var på hele 44,8 %.

Dagens finansieringsmodell vil ha betydning for den kostnadsstrukturen vi finner blant dagens barnehager. Vi må unngå å videreføre eventuelle skjevheter som dagens finansieringsmodell har skapt, og da kan vi ikke uten videre basere oss på dagens kostnader. Vi har forsøkt å løse dette problemet ved å benytte en miks av historiske kostnadsdata og mer normative tilnærminger. Dette vil beskrives nærmere i de ulike underkapitlene.

I den videre teksten har vi holdt oss til betegnelsen private barnehager fremfor ikke-kommunale barnehager. Ulike datakilder bruker ulik inndeling, og noen ganger vil statlige og fylkeskommunale barnehager være rapportert sammen med kommunale barnehager som offentlige barnehager, andre ganger sammen med private som ikke-kommunale barnehager. Ideelt sett skulle vi hele tiden hatt de med som ikke-kommunale. Dette er imidlertid viktigst når det gjelder å frembringe tall for hele sektoren, først og fremst i avsnittene 4.3 til 4.5. Her har vi forsøkt å gjennomføre skillet korrekt ved å inkludere alle ikke-kommunale barnehager, selv om vi kun omtaler de som private. De statlige og fylkeskommunale barnehagene utgjør i underkant av 1,5 % av alle ikke-kommunale barnehager, så eventuelle unøyaktig-

heter vil forhåpentligvis ikke være av stor betydning. Skulle vi variere mellom private og ikke-kommunale gjennom rapportteksten, ville det trolig skapt mer usikkerhet enn det var klargjørende, ikke minst for forfatterne selv.

3. Påslag for administrasjonskostnader

Kunnskapsdepartementet vurderer å innføre en sjablongmodell for beregning av administrasjonskostnader i de private barnehagene. Dette fordi kommunens administrasjon overfor barnehagene omfatter mer enn det som er synliggjort på de regnskapsfunksjonene for barnehage. I dagens modell for likeverdig økonomisk behandling av kommunale og private barnehager inkluderes sentraladministrasjonens utgifter knyttet til barnehagene gjennom de såkalte indirekte kostnadene. Disse beregnes ved å legge til en andel av utgiftene ført på sentraladministrasjon. Hvilke administrasjonsoppgaver som føres på tjenesteområde barnehage, vil variere med kommunal organisering og regnskapsføringspraksis. Formålet med denne undersøkelsen er derfor å vurdere nærmere hva som kan være et rimelig påslag for administrasjonskostnader.

Vurderingen er delt i to trinn. I den første delen bestemmer vi hvilke kostnadskomponenter som bør inngå i påslaget. I dette ligger det både en vurdering av hva som er administrasjon, og i hvilken grad denne administrasjonen fanges opp av andre elementer i tilskuddsberegningen. I den andre delen i analysen ser vi nærmere på hvordan de kostnadskomponentene som skal ligge til grunn for påslaget, skal prissettes.

Med administrasjon forstås det løpende arbeidet til styring, ledelse og forvaltning som utføres for å holde barnehagen i drift eller funksjon. Administrasjonskostnader kan være lønn- og personaltjenester, IKT-tjenester, regnskap og revisjon. Det er vanskelig å gi en fullstendig oversikt over hva som er og hva som ikke er administrasjonskostnader. En del felleskostnader er det naturlig å klassifisere som administrasjon fordi det ikke er mulig eller hensiktsmessig å fordele kostnadene til bestemte aktiviteter, slik som til den enkelte avdeling i barnehagen.

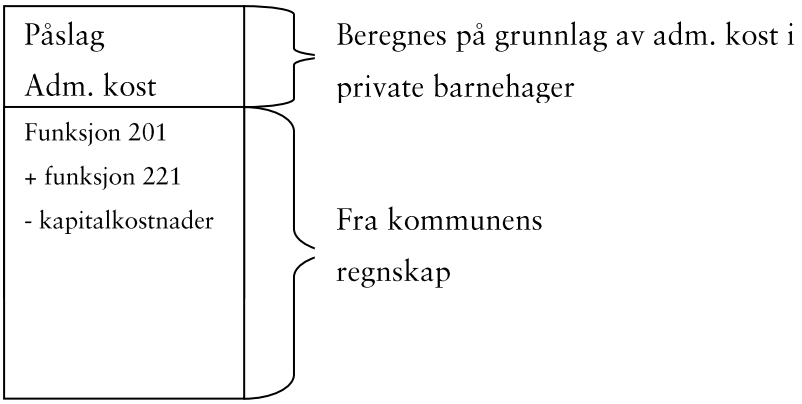
Kostnader til administrasjon kan variere fra barnehage til barnehage, og kostnadene og kostnadsnivået kan være ulikt mellom kommunale og private barnehager. De administrative oppgavene som legges i påslaget, må gjenspeile oppgaver som de private barnehagene har. Det betyr blant annet at politisk administrasjon og admi-

nistrasjon knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet, ikke bør være med i påslaget. Videre er det grunn til å anta at styrere i private barnehager kan ha administrative oppgaver som er ivaretatt av barnehageadministrasjonen i kommunen i kommunale barnehager. Samtidig kan styrere i kommunale barnehager ha flere administrative oppgaver, som følge av at de er del av en større organisasjon. En av respondentene uttrykker dette slik:

> *Vi har som virksomhetsledere i de kommunale barnehagene fullt ansvar mht budsjettet (lønn og drift), vi har fullt personalansvar og tett samarbeid med resten av kommunens virksomhetsledere, jobbe med og følge opp kommunens overordnede målkort, utarbeide og følge opp barnehagens målkort, månedlige budsjettoppfølging samt dypere analyser hvert kvartal.*

Administrasjonsutgifter pr plass vil også typisk variere med kommunestørrelse på grunn av stordriftsfordeler. Det vil vanligvis ikke være en tilsvarende variasjon i private barnehager.

Utgangspunktet for beregning av påslaget skal være kommunens utgifter på Kostra-funksjon 201 Førskole. Her skal alle utgifter til aktivitet i barnehager og ordinære driftsutgifter i barnehager føres. Funksjon 221 Førskolelokaler og skyss skal også være med, men denne antar vi at er fri for administrative utgifter. Generell administrasjon i kommunen skal føres på funksjonene 120 og 130. Grensen mellom generell administrasjon og barnehageadministrasjon kan være noe uklar, og praktiseres ulikt mellom ulike kommuner. Vi tar utgangspunkt i at kommunene fører de fleste administrative oppgavene utenfor tjenesteområdet, og at kommunene selv får i oppgave å passe på at disse kostnadene ikke blir med i beregningen to ganger. Modellen vil etter dette bli seende slik ut:



Grunnlaget (F 201) for påslaget bør i størst mulig grad tilsvare samme ugifter som inngår i ordinære driftsutgifter i private barnehager før administrative kostnader. Spørsmålet er da om barnehagefunksjonen (F 201) allerede innholder administrative utgifter. Vi kan i prinsippet tenke oss en tredelt inndeling av administrative oppgaver knyttet til barnehagesektoren (Håkonsen og Lunder, 2008):

1. Ordinære styreroppgaver knyttet til drift av den enkelte barnehage
2. Administrasjon av barnehagesektoren, herunder også koordinerende oppgaver overfor private barnehager
3. Barnehagesektorens andel av generell (sektoruavhengig) kommunal administrasjon, dvs. lønn, personaladministrasjon.

3.1 Ordinære styreroppgaver

I dette kapittelet diskuterer vi nærmere hvilke administrative oppgaver som kommer som utgift på funksjon 201, og som dermed allerede er inkludert i beregningen av barnehagekostnader. Dette er for å unngå at de samme utgiftene tas med to ganger. Vi undersøker om det er systematisk forskjeller mellom kommunale og private barnehager når det gjelder omfanget av ordinære styreroppgaver. Styrere i kommunale barnehager kan ha oppgaver som styrere i private barnehager ikke har, som følge av at barnehagen er del av en større organisasjon. På den annen side kan oppgaver som utføres av styrer i private barnehager bli tatt hånd om av kommunenes sentraladministrasjon. Videre kan utgifter knyttet til administrasjon av barnehagesektoren og kommunens rolle som barnehagemyndighet være ført som barnehageadministrasjon på funksjon 201. Hvis det er systematisk forskjell mellom kommunale og private barnehager når det gjelder omfanget av de administrasjonsoppgavene som utføres av lønnet arbeidskraft i barnehagen, vil vi måtte korrigere for dette når vi beregner påslaget.

Vi spurte styrere både i private og kommunale barnehager hvor mye tid de ansatte i barnehagen brukte på administrative oppgaver.[2] Spørsmålet var noe annerledes utformet i runde 1 enn i runde 2 til private barnehager, men meningsinnholdet var uforandret. Hensikten med spørsmålet var å avdekke forskjeller i tidsbruk på administrative oppgaver mellom kommunale og private barnehager. Gjennomsnittlig tidsbruk til administrasjon for alle private barnehager var noe i overkant av ett årsverk (1,036 årsverk).[3] Også for kommunale barnehager var gjennomsnittlig tidsbruk for alle barnehagene i overkant av ett årsverk (1,029).[4] Ut fra dette kan det se ut som om tidsbruken til administrasjon er noe mindre i kommunale enn i private barnehager, men det er neppe grunnlag til å kunne konkludere for sikkert på dette ut fra vårt begrensede materiale (spesielt med tanke på lav svarprosent fra private barnehager).

Uansett så er det grunn til å tro at tidsbruk til administrasjon vil variere sterkt ut fra barnehagens størrelse, og at større barnehager har stordriftsfordeler, og dermed lavere tidsbruk pr plass. I spørreskjemaet ble respondentene bedt om å oppgi antall godkjente plasser i barnehagen i 2008. Vi antar at barnehagene har liten mulighet til å tilpasse omfanget av driften med variasjoner i antall barn på kort sikt. Vi mener derfor at å ta utgangspunkt i godkjente plasser gir et riktigere bilde av tidsbruken pr plass, enn antall barn i barnehagen til enhver tid. Gjennomsnittlig tidsbruk pr plass for private barnehager var 0,019 årsverk, for kommunale barnehager var gjennomsnittet 0,017 årsverk. Dette tilsier i gjennomsnitt 52,6 barn pr årsverk i private barnehager og 58,8 barn pr årsverk i kommunale barnehager. Avviket mellom private og kommunale er svært beskjedent, og gir neppe grunnlag for å konkludere med at tidsbruk til administrasjon er lavere i kommunale barnehager. Ifølge tariffavtalen for barnehager[5] skal det i barnehager med plass til 42 barn eller mer avsettes en hel stilling til lederoppgaver. I hovedtariffavtalen mellom private barne-

---

[2] Hvor stor andel av barnehagens virksomhet går til administrative oppgaver? (Oppgi tall i stillingsprosent)

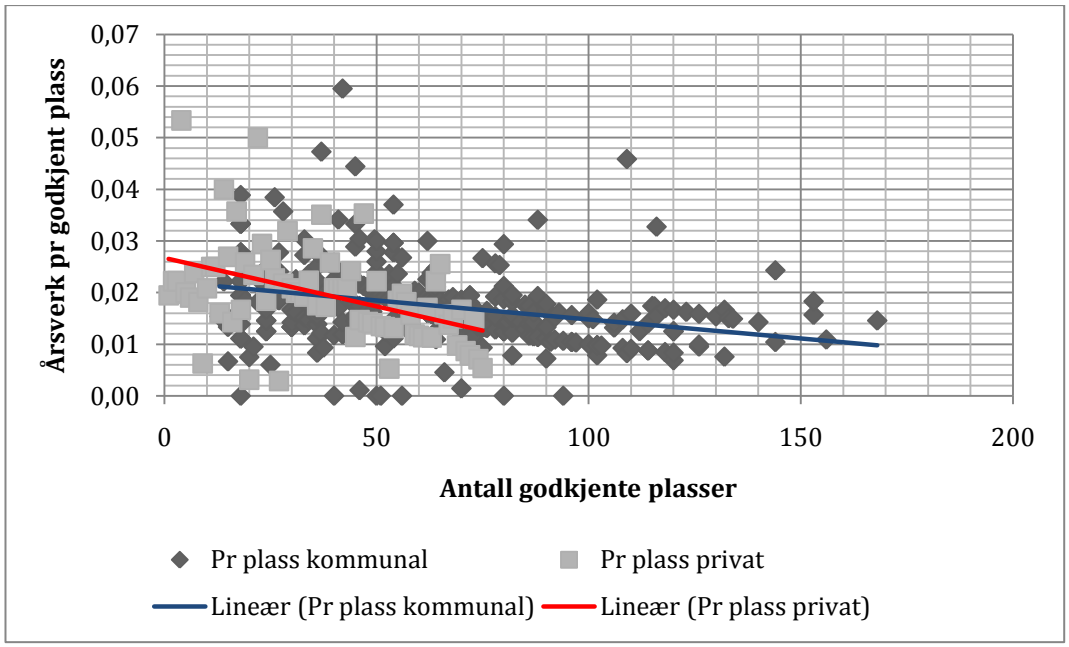
[3] N = 75

[4] N=458

[5] Tariffavtalene på barnehageområdet har noe ulik utforming, men er i hovedsak lik på dette punktet

hagers landsforbund og utdanningsforbundet fremgår det at det som hovedregel skal fastsettes 35 % styrerstilling pr avdeling til ledelse. Dette tilsier 0,019 årsverk pr plass dersom avdelingen har 18 godkjente plasser. Dette samsvarer godt med de svarene vi har fått på spørreundersøkelsene.

Figur 1 viser sammenheng mellom tidsbruk til administrasjon pr godkjent plass og barnehagens størrelse. Som ventet er tidsbruk pr plass lavere for store barnehager enn for små barnehager, og dette gjelder for både kommunale og private barnehager.



Figur 1 Tidsbruk på administrative oppgaver. N private 75, N kommunale 458

Hvis vi ser på den lineære trendlinjen, har de små private barnehagene høyere administrasjonskostnader enn de kommunale. Samtidig har private barnehager større stordriftsfordeler enn kommunale barnehager. Dette kan være tilfeldig da antallet private respondenter er svært lite, samtidig som svarene spriker veldig både for kommunale og private barnehager. Undersøkelsen gir oss ikke grunnlag til å konkludere på at det er noen systematiske forskjeller i tidsbruk til administrasjon mellom kommunale og private barnehager, men er et område som kan følges opp nærmere i en senere undersøkelse. Dersom vi skal spekulere, kan forskjellene mellom private og kommunale barnehager tyde på at den økonomiske styringen av

større private barnehager utføres av andre enn styrerne gjennom kjøp av tjenester, og at tidsbruk til økonomisk styring i disse tilfellene er reflektert i barnehagens øvrige kostnader til administrasjon. Kommentarene fra noen av de kommunale styrerne kan tyde på dette. Imidlertid oppgir flere av respondentene i de private barnehagene at de utfører en del administrative oppgaver på fritiden eller at tidsbruk på administrasjon er for liten, men at de ikke har økonomi til å utvide tidsbruken på administrasjon. Flere nevner at kostnadsnivået er tilpasset de økonomiske rammebetingelsene de har, eksempelvis;

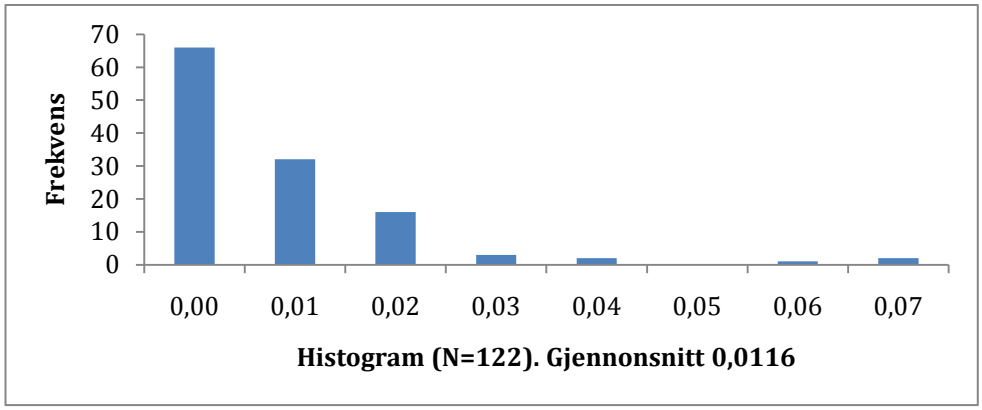
Slike undersøkelser viser ikke behovet, men hvordan barnehagene har prioritert innenfor trange rammer. Vi kan ikke bruke mere penger enn vi har inntekter. Feks holder vi adm. kostnadene nede selv om vi gjerne skulle brukt mer på f eks markedsføring.

Det er også verdt å merke seg at flere av respondentene kommenterer at det er vanskelig å fordele tiden mellom administrative oppgaver og andre oppgaver. Dette er forståelig da de færreste barnehager registrerer tidsbruken sin på ulike oppgaver. Tidsbruk på administrasjon vil derfor være et anslag, og dette kan også være grunnen til at mange barnehager svarer ett årsverk til administrative oppgaver, dvs. styrerstillingen.

Vi har også sett nærmere på om kommunens administrasjon utfører ordinære styreroppgaver. Spørsmålet til barnehageadministrasjonen i kommunene lød: *Hvor mange årsverk i kommunens barnehageadministrasjon (utgiftsført på funksjon 201) var i 2009 knyttet til administrasjon av de kommunale barnehagene?* Spørsmålet skal forsøke å avdekke om styrere i kommunale barnehager har mindre administrative oppgaver enn styrere i private barnehager fordi kommunens sentraladministrasjon utfører en del av den jobben som en privat styrer må utføre. Som vi drøftet ovenfor ser det ikke ut til at det er vesentlige forskjeller mellom kommunale og private barnehager og tidsbruk til administrative oppgaver.

Vi vil her se på hvordan dette samsvarer med kommuneadministrasjonens svar på hvor mye tid de bruker på administrasjon av de kommunale barnehagene (utgiftsført på funksjon 201). Hvis styrere i kommunale barnehager får vesentlig støtte fra barnehageadministrasjonen, vil det bety at administrasjonsoppgavene er mer omfattende i kommunale barnehager. Av de 125 som har svart på dette spørsmålet, svarer 33 % at kommunen ikke regnskapsfører noe tid på administrasjon av bar-

nehagene på funksjon 201, bortsett fra styrerens arbeidstid. I de videre analysene av dataene har vi valgt å holde utenfor tre kommuner som har veldig høyt tidsforbruk i forhold til totalkostnadene på F 201(over 10 %). For å regne tidsbruken om til kostnader i kroner, har vi tatt utgangpunkt i en lønnsutgift på kr 520 000 (inkl sosiale utgifter) pr årsverk.[6]



Figur 2 Barnehageadministrasjonens tidsbruk til administrasjon av kommunale barnehager regnskapsført på funksjon 201 Førskole i forhold til korrigerte brutto driftsutgifter F 201[7]

Som Figur 2 viser, regnskapsfører de fleste kommuner svært lite på funksjon 201 som gjelder selve administrasjonen av de kommunale barnehagene. Gjennomsnittet er 1,16 %, mens de aller fleste kommuner (54 %) oppgir under 1 % i utgifter til administrasjon av de kommunale barnehagene. Dette må sies å være så lite at vi også i fortsettelsen vil anta at administrasjon som i kommunene utgiftsføres som lønn på funksjon 201, tilsvarer lønnet styrerstilling i private barnehager. I tillegg tyder noen av kommentarene fra kommunene på at de har misforstått spørsmålet og også rapportert årsverk som er utgiftsført på andre funksjoner (først og fremst 120).

Vi oppsummerer med at omfanget av administrative styreroppgaver synes å være relativt likt i kommunale og private barnehager, men at det er store variasjoner mellom enkelte barnehager, uavhengig av om de er kommunale eller private. Legger vi sammen kommunal styrertid og eventuell annen administrasjon av kommu-

[6] Lønn styrerstilling kr 400 000 + 30 % sosiale utgifter (inkl. pensjon)

[7] Kontoklasse 1, artene (010- 290) + 429 + 590 - artene (690, 710, 729, 790)

nale barnehager ført på funksjon 201, er det ingenting som tyder på at ikke dette dekker de private styrernes tid til administrasjon.

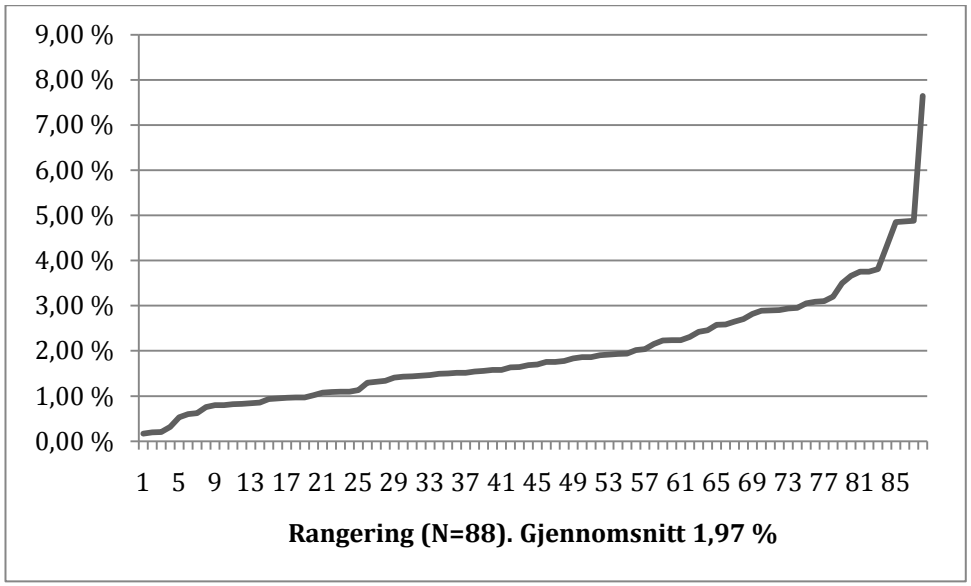
3.2 Administrasjon av barnehagesektoren

Administrasjon som knytter seg til kommunens rolle som barnehagemyndighet, skal ikke regnes som en del av kostnadene til de kommunale barnehagene, verken som administrasjonskostnad eller i basiskomponenten. Dagens modell for beregning av tilskudd til private barnehager forutsetter at utgifter knyttet til barnehagemyndigheten skal føres på funksjon 120. Kostra-veilederen fra Kommunal- og regionaldepartementet er imidlertid ikke klar på dette punktet, slik at noen kommuner fører utgifter knyttet til barnehagemyndighet på funksjon 201. For å få nærmere oversikt over hvor store utgifter knyttet til barnehageadministrasjon som var utgiftsført på funksjon 201, spurte vi kommuneadministrasjonen om dette; *Hvor mange årsverk i barnehageadministrasjonen (utgiftsført på funksjon 201) var i 2009 knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet?* 24 % av kommunene svarte 0 på dette spørsmålet, og 37 % oppgav under 1 stilling. 76 % av kommunen oppgir at de har ført tidsbruk knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet på funksjon 201 (N=123), selv om noen oppgir svært liten andel tidsbruk. I en tidligere undersøkelse utført av Telemarksforsking (Håkonsen og Lunder, 2008) var andelen som svarte at de hadde ført utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet på funksjon 201 bare 42 % (N=24). Spørsmålsstillingen var imidlertid noe annerledes i den andre undersøkelsen[8], og svargrunnlaget var svakere. Tilsvarende spørsmål har også blitt stilt av Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008). Da oppga 73 % av kommunene at de hadde ført slike utgifter på funksjon 201.

For å se nærmere på hvor stor andel av utgiftene på funksjon 201 som vedrører barnehagemyndighet, har vi sett på svarene i forhold til korrigerte brutto driftsutgifter på funksjon 201 i de aktuelle kommunene. Vi har her bare inkludert de kommunene som har oppgitt at de har regnskapsført tidsbruk knyttet til barnehagemyndighet på funksjon 201. Siden spørreskjema bare spurte om årsverk, har vi

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

beregnet kostnaden på grunnlag av at ett årsverk koster 520 000 inklusiv sosiale utgifter.[9]



Figur 3 Tidsbruk til barnehagemyndighet i kroner regnskapsført funksjon 201 Førskole i forhold til korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 201[10]

Svarene viser at det er stor forskjell mellom kommunene hvor store utgifter på funksjon 201 som er knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet. Vi ser her at andelen varierer fra 0,17 % til 7,65 %, og at gjennomsnittsverdien er 1,97 %. I en tidligere undersøkelse gjennomført av Telemarksforsking (Håkonsen og Lunder, 2008) var gjennomsnittsverdien 2 %. Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008) kom frem til 1,27 %. Resultatet tyder på at beløpene ikke er helt neglisjerbare, men at det ikke er kritisk nødvendig å korrigere for disse tallene ved kostnadssammenligning mellom private og kommunale barnehager. Forholdene er imidlertid varierende fra kommune til kommune, og spesielt i kommuner med bare private barnehager kan denne andelen bli høy. En måte å forsøke å bøte på dette problemet på kan være at Kostra-veilederen blir klarere på hvordan utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet skal regnskapsføres. I beregningen

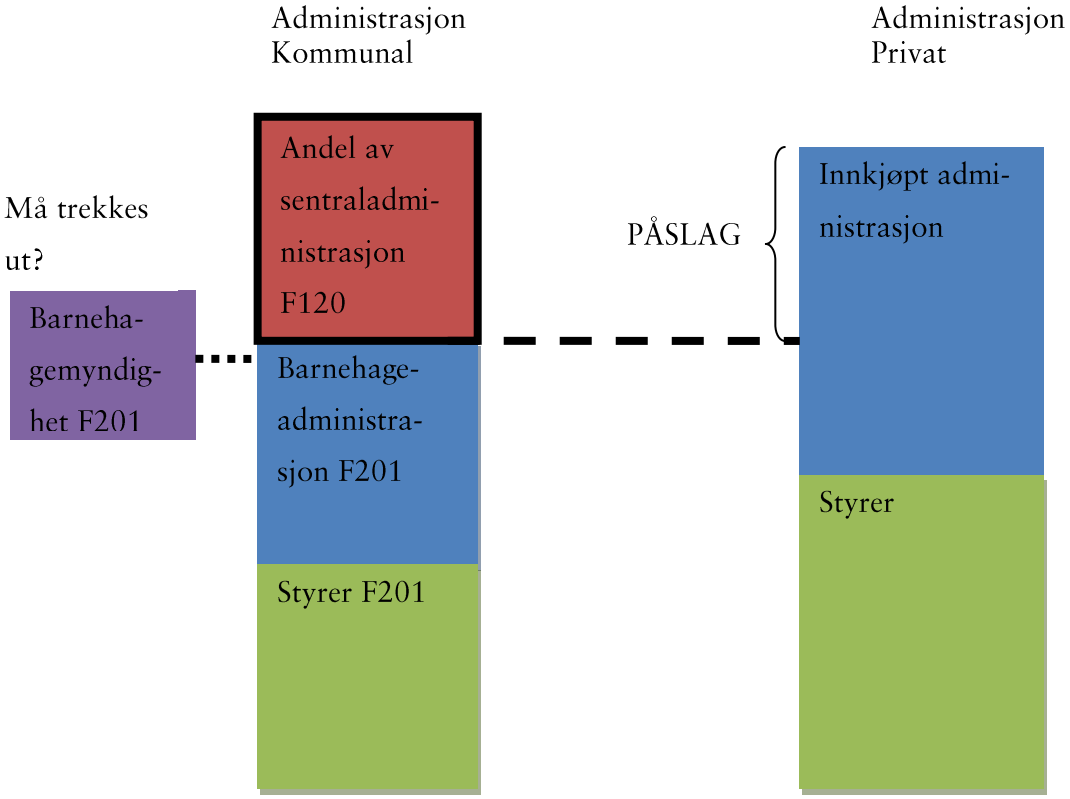
[9] Anslag lønn til styrer 400 000 + 30 % sosiale utgifter (inklusiv pensjon)

[10] Kommuner (tre) som oppga tidsbruk over 10 % av F 201 er fjernet. Kommentarene til spørsmålene tyder på at disse har misforstått spørsmålet. En av kommunene oppgir så stor andel at tidsbruken omregnet til kroner utgjør mer enn 100 % av brutto driftsutgifter på F 201.

av de direkte kostnadene må kommunene selv ta ansvar for, men også gis mulighet til, å holde kostnader knyttet til barnehagemyndigheten utenfor.

Hensikten med de spørsmålene vi har stilt i dette kapittelet har vært å se nærmere på om kostnader regnskapsført på funksjon 201 kan sammenlignes med kostnader utgiftsført i private barnehager. For at kommunene skal kunne benytte egne utgifter som grunnlag for påslag til de private barnehagene, må disse i størst mulig grad samsvare med de kostnadene private barnehager har når vi beregner selve prosentsatsen for administrasjonspåslaget. Kostnadsnivået kan være et annet, men kostnadskomponentene bør være de samme.

Vi kan oppsummere denne diskusjonen i en enkel figur.



Figur 4 Illustrasjon av forholdet mellom administrasjon og regnskapsføring av administrasjon i kommunale og private barnehager

Spørreundersøkelsen avdekker at noe barnehagemyndighet føres på funksjon 201 og at barnehageadministrasjonen bruker noe tid på administrasjon av de kommunale barnehagene. I gjennomsnitt utgjør dette kun en liten andel. I enkelte kommuner kan det imidlertid ha økonomisk betydning, og det er derfor viktig at kommu-

nene gis god veiledning til hva som skal inngå i det ordinære driftstilskuddet og dermed som grunnlag for administrasjonspåslaget. Administrasjon av de kommunale barnehagene som tilsvarer ordinære styreroppgaver skal være med, mens utgifter til barnehagemyndigheten ikke skal være med.

En annen mulig utfordring som vi har undersøkt i dette avsnittet, er om styrerne i kommunale og private barnehager har ulike oppgaver. Eksempelvis at styrere i kommunale barnehager må bruke mer tid på administrasjon fordi de inngår i en større organisasjon og må følge dette opp i form av rapportering og møtevirksomhet, dette er spesielt aktuelt i to-nivå kommuner. På den annen side kan styrere i kommunale barnehager ha en avlastning i kommuneadministrasjonen generelt, som private barnehagestyrere ikke har. Vi har gjennom vår undersøkelse i avsnitt 3.1 ikke kunne påvise noen slike forskjeller i tidsbruk til administrasjon mellom kommunale og private barnehager. Dette tilsier at påslaget kan beregnes ut i fra kostnadskomponenter som i kommunen består av tjenester fra sentraladministrasjonen og som i private barnehager ofte kjøpes inn. Vi kan nå gå over til å anslå hvor stort påslaget bør være.

3.3 Påslagsprosent administrasjonskostnader

Siden en del av kommunenes administrasjonskostnader normalt ikke er synliggjort på aktuelt tjenesteområde i regnskapet, planlegger man å innføre en sjablonmodell for å ta høyde for disse kostnadene. Målet med dette avsnittet er å se nærmere på hva som kan være et rimelig påslag for administrasjonskostnader. Eksempelvis gis det i Sverige et påslag på 3 % av tilskuddet til dekning av administrasjonskostnader.

Vi tenker oss to ulike måter å beregne et slikt påslag på:

- På bakgrunn av generelle administrasjonskostnader (indirekte kostnader) i kommunen
- På bakgrunn av reelle administrasjonskostnader i private barnehager

Vi har i vår kartlegging tatt utgangspunkt i administrasjonskostnadene i de private barnehagene. Etter vår oppfatning bør tilskuddet i størst mulig grad reflektere det reelle kostnadsbilde i de private barnehagene, og ikke hva kommunens administra-

sjon koster. Grunnen til dette er at enkelte oppgaver nødvendigvis må løses på helt andre måter i en privat barnehage enn i en kommunal. For eksempel vil private barnehager normalt måtte leie inn en privat regnskapskapsfører, mens kommunen kan benytte seg av sin regnskapsavdeling og utnytte stordriftsfordelene i denne. Samtidig skal kommunens barnehageregnskap inn i et større system, som kanskje krever mer arbeid.

Sett fra et konkurranseperspektiv, kan man mene at barnehagene bør drives privat dersom det er dyrere å administrere de kommunale barnehagene. Dette krever imidlertid at man ser på marginalkostnadene for kommunale barnehager, ikke gjennomsnittskostnadene, som er det som fremkommer ved en selvkostanalyse. Kommunen må uansett ha en administrasjon, og det er liten grunn til å tro at størrelsen på denne vil påvirkes mye selv om man privatiserer alle de kommunale barnehagene. Ekstra administrasjonskostnader for en ny kommunal barnehage vil derfor i de fleste tilfeller være lavere enn den administrasjonskostnaden en selvkostberegning vil tillegge barnehagen.

Prinsippet her bør derfor være å beregne kostnaden knyttet til for eksempel regnskap ut i fra hva det koster en privat barnehage å bruke en privat regnskapsfører. I mange tilfeller kan det likevel være en tilfredsstillende "nest beste" løsning å bruke de kommunale kostnadene.

Vi omtaler her først en sjablonmodell basert på kostnader i de private barnehagene, som er vår anbefalte modell. Deretter omtaler vi eksempler på en alternativ modell som beregner indirekte kostnader til kommunale barnehager basert på kommunens regnskap.

3.3.1 Administrasjonskostnader i private barnehager

Det vil kunne variere mellom private barnehager hvor omfattende de administrative kostnadene er. For eksempel vil det variere om man har regnskapsplikt eller ikke. Det vil trolig ikke være praktisk ønskelig å ha ulikt påslag for ulike typer private barnehager. Etter vår oppfatning bør kostnadsbildet reflektere reelle kostnader i barnehager med ordinær og profesjonell drift.

Vi ba barnehagene oppgi hvor store kostnader som barnehagen hadde regnskapsført i 2008 til:

A. IKT-tjeneste og annen kontorstøtte
B. Regnskap og revisjon (inkl. fakturering)
C. Markedsføring
D. Andre administrasjonskostnader

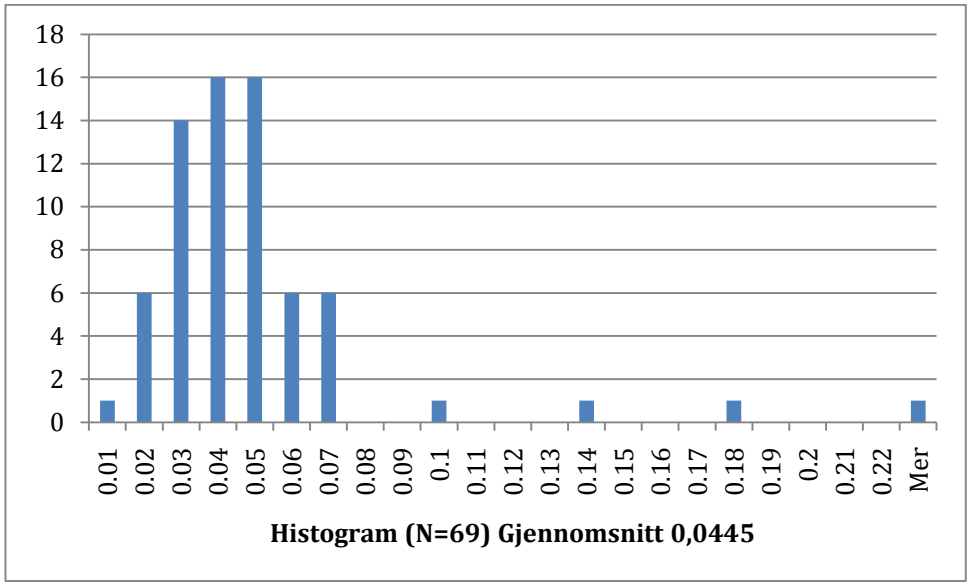
Vi mener dette skulle dekke godt de administrative kostnadene som en barnehage har, men som normalt ikke er inkludert i funksjon 201 i de kommunale regnskapene. I tillegg ba vi barnehagene oppgi sine totale driftskostnader. Undersøkelsene beskrevet ovenfor gir ikke grunnlag for å si at det er noen forskjell på administrasjon utført av lønnede årsverk i private barnehager på den ene siden og i kommunenes funksjon 201 på den andre siden. For å sikre at vi fikk med oss alle kostnader, spurte vi også om barnehagen hadde kostnader som ikke var regnskapsført, og eventuelt hvilke kostnader dette var. Vi ba også om kommentarer til spørsmålet om regnskapsførte administrasjonskostnader. For å gjøre arbeidet enklere for respondenten, oppga vi hvilken post i regnskapet de ulike utgiftene vanligvis inngår. Dessverre var det sneket seg inn en feil i nummeret til posten for totale driftskostnader, slik at postnummer henviste til driftsresultat istedenfor totale driftskostnader. Driftskostnadene utgjør nevneren i beregningen av påslaget. Vi sendte derfor ut en ny forespørsel om bekreftelse eller nytt tall fra de kommunene hvor administrasjonskostnad utgjorde over 6 % av totale kostnader (30 barnehager). Av disse bekreftet 9 svarene de allerede hadde gitt, 9 barnehager oppga nye totale driftskostnader og de øvrige 12 barnehagene hadde ikke svart da analysene ble gjennomført. Fremdeles kan det altså være noen barnehager som har svart feil her. Vi har derfor utelatt barnehager hvor oppgitt administrasjonskostnader er større enn 20 % av totale driftskostnader. Vi står da igjen med 69 barnehager i utvalget.[11]

Når kommunene i sin tilskuddsberegning skal regne ut påslaget for administrasjon, skal prosentsatsen ganges med en sats for ordinære driftskostnader. Denne satsen består av alle kostnader til barnehagen bortsett fra administrasjon og kapitalkostnader. Når vi skal beregne korrekt prosent, må vi derfor på tilsvarende måte dele

[11] Det var her fristende å benytte regnskapene fra hele populasjonen av private barnehager og de aktuelle regnskapspostene. Dette ga imidlertid anslag som avvek en del fra det vi fant i spørreundersøkelsen. Vi tolker det slik at dette skyldes at de som har svart, faktisk har gjort en god jobb med å plukke ut relevante kostnader på en grundigere måte enn man kan gjøre ved kun å ta regnskapspostene slik de er oppgitt i regnskapsskjemaene.

administrasjonskostnadene på barnehagens utgifter fratrukket administrasjon og kapitalkostnader. Administrasjonskostnadene har vi jo informasjon om, men når kapitalkostnadene ble såpass dårlig dokumentert gjennom de svarene vi fikk i spørreundersøkelsen at vi må ty til andre kilder for å anslå et fratrekk for kapitalkostnadene.

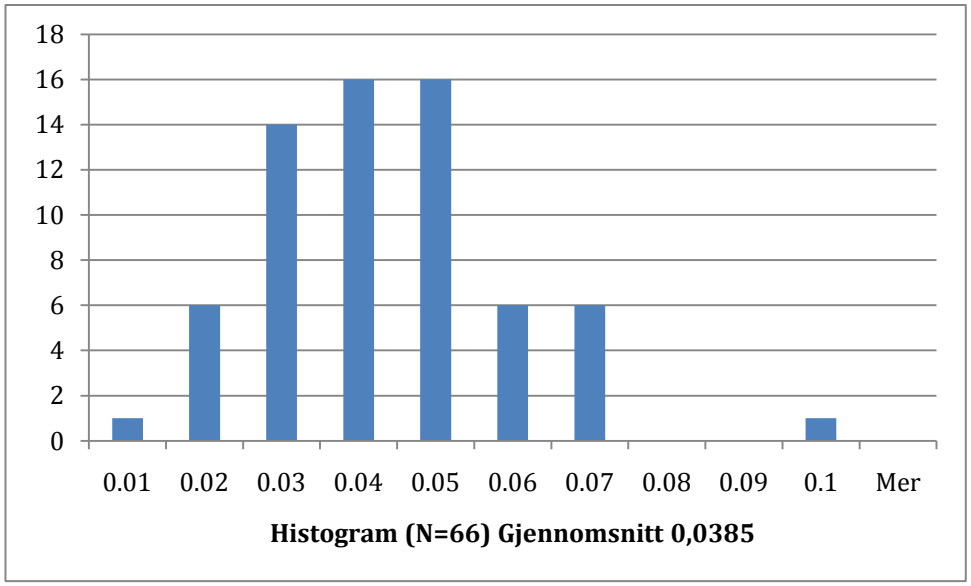
Fra regnskapsskjemaene til de private barnehagene finner vi at avskrivninger og husleie som andel av driftskostnadene utgjør 5,25 %. Vi gjør den antakelsen at denne andelen også er representativ for barnehagene i utvalget og trekker derfor fra 5,25 % av driftskostnadene. Deretter trekker vi fra de rapporterte administrasjonskostnadene, slik at disse ikke blir med både som påslag og som grunnlag for påslaget.



Figur 5 Andel administrative kostnader i forhold til totale kostnader, ekskl. administrasjon og kapitalkostnader, i private barnehager. Hver stolpe angir intervall (0,000-0,009 osv).

Figur 5 viser fordelingen av barnehagene etter andel utgifter til administrasjon. Resultatene her er mer entydige enn da vi undersøkte tidsbruken til administrative oppgaver. Svarene fordeler seg godt rundt 2 til 5 % av totalen (67 % av barnehagene), og resultatet blir enda klarer hvis vi forutsetter at de som ligger over 10 % har feilrapportert, se Figur 6. Vi mener det er gode grunner til å anta at dette ikke

er reelle tall for andelen administrasjonskostnader.[12] Gjennomsnittlig utgjør de administrative kostnadene 4,45 % av totale driftskostnader, mens medianen blir 3,86 %. Fjerner vi de med mer enn 10 % -andel (3 barnehager) blir gjennomsnittet 3,85 % og median 3,73 %. Det kan derfor se ut som om intervallet bør ligge mellom 3,5 og 4 % av totale driftskostnader i barnehagen.



Figur 6 Andel administrative kostnader i forhold til totale kostnader, ekskl. administrasjon og kapitalkostnader, i private barnehager. Barnehager som rapporterer mer enn 10 % av utgiftene til administrasjon (i tillegg til styrerstilling), er utelatt.

Det vil, som tidligere nevnt, trolig ikke være praktisk ønskelig å ha ulikt påslag for ulike typer private barnehager. Etter vår oppfatning bør kostnadsbildet reflektere reelle kostnader i barnehager med ordinær og profesjonell drift. Tar vi gjennomsnittet for barnehagene i intervallet 0,02 og 0,07 får vi en administrasjonsandel på 4,06 %. Ut i fra dette kan det se ut som om et påslag på 4 % synes rimelig.

[12] Det kan være flere årsaker til feilrapportering. For eksempel at man har rapportert alle utgifter på de postene vi har foreslått, selv om disse også kan inneholde kostnader som ikke regnes som administrasjon. Administrasjonspåslag til morselskaper kan også inneholde kostnadselementer som går utover det vi etterspurte.

3.3.2 Generelle administrasjonskostnader i kommunen

Et alternativ kan være at kommunen beregner påslag på grunnlag av de kostnadene kommunen har, men som er utgiftsført på andre tjenesteområder. Dette vil først og fremst være administrasjonsfunksjonene 120 og 130. I dagens veiledning fra Kunnskapsdepartementet ligger en forenklet modell hvor utgiftene på regnskapsfunksjonene 120 Administrasjon og 130 Administrasjonslokaler fordeles etter barnehagenes andel av totale lønnsutgifter i kommunen. Et annet alternativ kan være å beregne påslaget for administrasjon (eller indirekte kostnader/interne tjenester) på samme måte som for kommunale betalingstjenester til selvkost, slik som vann, avløp og renovasjon.[13] Noen større kommuner, som Bergen og Trondheim, benytter i dag denne modellen.

Vår vurdering er imidlertid at denne metoden vil kunne være vanskelig for kommunene å gjennomføre, særlig for småkommuner, samtidig som påslagene kan variere sterkt mellom kommuner. Det er også vanskelig å gjøre en slik beregning utenfra, og vi har derfor ikke gjort noe forsøk på å beregne påslaget basert på kommunal selvkost.

Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008) har beregnet kostnader til støttefunksjoner og fellesfunksjoner i kommunene (indirekte kostnader) som barnehagene "nyter godt" av, men som i regnskapet ikke henføres til barnehagene. Her har man hentet inn tall fra kommunene og benyttet ulike nøkler for å fordele kommunens kostnader til støttefunksjonene til barnehagene. Undersøkelsen konkluderer med at barnehagenes andel av kostnader til administrasjon, ledelse og støttefunksjoner gjennomsnittlig utgjør 7,3 % av korrigerte brutto driftsutgifter på funksjon 201 og 211. Dette påslaget er mye høyere enn det påslaget vi kommer frem til på bakgrunn av kartlegging av utgiftene i de private barnehagene. Vi kjenner ikke detaljene bak denne beregningen, men tror at i hvert fall deler av avviket skyldes at kommunen har en større organisasjon enn de fleste barnehager og dermed har behov for langt flere og større "støttefunksjoner", for eksempel på grunn av rapporteringskrav. Fordi barnehagene er en svært arbeidsintensiv tjeneste, med mange årsverk, er det mulig at en fordelingsnøkkel basert på årsverk velter en for stor del av "tunge"

[13] Se H-2140/03(KRD) Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

kommunale systemer, med store faste kostnader, over på barnehagene. Det ville også ha vært interessant å se disse beregningene fordelt på små og store kommuner.

Det kan være interessant å se nærmere på hvilke påslag for administrative kostnader som gjøres i dag for de kommunene som benytter en liknende modell. Trondheim kommune innførte ny tilskuddsmodell for private barnehager fra 1.1.2006.[14] Kommunen har beregnet påslag for indirekte kostnader på grunnlag av administrative kostnader i kommunen, etter metoden for kommunale betalingstjenester til selvkost.[15] Påslaget ble ved innføring beregnet til 4,45 % for de kommunale barnehagene. For ordinære private barnehager var indirekte kostnader beregnet til 3 494 kroner pr plass og for private familiebarnehager 2 970 pr plass. Påslaget for indirekte kostnader blir beregnet for hvert år og utgjør i dag i overkant av 3 %.

Trondheim kommune sin modell for påslag av indirekte (administrative) kostnader er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 1 Modell for fordeling av interne tjenester 2009 i Trondheim kommune

Enhet	**Nøkkeltekst**	**Andel**
TRONDHEIM KOMMUNEREVISJON	Bilagsmengde	*13,52 %*
RÅDMANNEN - FAGSTAB	Årsverk fagstab	*7,22 %*
IT-TJENESTEN	Arbeidsstasjoner/PCer	*3,27 %*
Kontortjenesten inkl sentralbord	Årsverk kommunen	*16,4 %*
BYARKIVET	Årsverk kommunen	*16,4 %*
PERSONALTJEN - PROSJ/FAGOPPL	Årsverk kommunen	*16,4 %*
BEDRIFTSHELSETJENESTEN	Årsverk kommunen	*16,4 %*
POSTTJENESTEN	Årsverk kommunen	*16,4 %*
PERSONALTJENESTEN	Årsverk kommunen	*16,4 %*
PERS.TJEN,BEDRINTERN	Årsverk kommunen	*16,4 %*

[14] Bystyresak nr 195/05, arkivsaksnr. 05/37824, Trondheim kommune

[15] Indirekte kostnader er definert på tilsvarende måte som vi definerer administrative kostnader i denne rapporten.

Enhet	Nøkkeltekst	Andel
ATTFØRING		
UTVIKLINGSTJENESTEN	Årsverk kommunen	*16,4 %*
INFORMASJONSTJENESTEN	Årsverk kommunen	*16,4 %*
FINANS OG REGNSKAPSTJENESTEN	Bilagsmengde	*13,52 %*
INNKJØPSKONTORET	Årsverk kommunen	*16,4 %*
ØKONOMITJENESTEN	Årsverk økonomitjenesten	*10,75 %*
LØNNSTJENESTEN	Årsverk kommunen	*16,4 %*
KOMMUNEADVOKATEN	Årsverk kommunen	*16,4 %*
HMS	Årsverk kommunen	*16,4 %*
TRONDHEIM EIENDOM	Fordeling husleie	
OPPVEKSTKONTORET	Årsverk oppvekstkontoret	*32,37 %*

Tabellen viser hvilke interne tjenester som fordeles til barnehagene som indirekte kostnader og hvilken fordelingsnøkkel som er brukt for de ulike tjenestene. Beregningsmåten bruker ulike fordelingsnøkler i forhold til ulike tjenester, og er dermed mer sofistikert enn å bare ta utgangspunkt i barnehagenes andel av kommunens samlede lønnskostnader.

Bergen kommune innførte ny tilskuddsmodell for private barnehager i 2005. Kommunen har etter en beregning på bakgrunn av regnskapet for 2005 benyttet en prosentsats på 3,02 % for indirekte kostnader. Av dokumentasjonen som følger denne beregningen, ser man hvor komplisert en slik beregning er. Bergen kommune har så vidt vi kan avgjøre gjort en svært grundig jobb med å finne frem til de kostnadene som skal inkluderes i henhold til retningslinjene for selvkostanalyser. Samtidig er det umulig, uten inngående kjennskap til kommunens regnskaper, å si om beregningen er korrekt eller ikke. Dette mener vi viser at denne beregningsmetoden var lite aktuell for vårt prosjekt.

Vi har dermed et sett med ulike anslag for et påslag for administrasjonskostnader. Trondheim og Bergen kommuner bruker en sats som er like i overkant av 3 %. I

Sverige brukes også en sats på 3 % som gjelder for hele landet. EP&FH (2008)[16] har beregnet en prosentsats på 7,3 % av funksjonene 201 og 211. Den ville nok ikke være lavere om funksjon 211 skulle vært byttet ut med funksjon 221 ekskl. kapitalkostnader, som er aktuelt i dette tilfellet. Vårt anslag, som er basert på tall fra de private barnehagene, indikerer en sats på 4 %. Vi må medgi at det er mye usikkerhet rundt vårt anslag. Samtidig plasserer det seg i nærheten av de tallene andre har beregnet. Det er nok også naturlig at Bergen og Trondheim har stordriftsfordeler i administrasjonen og dermed lavere prosent enn om man skulle ta utgangspunkt i gjennomsnittet for hele landet. Dette kan også være en grunn til at det først og fremst er store kommuner som har valgt å bruke metoden med selvkostberegning.[17] Det reiser igjen spørsmålet om hvilket nivå som er relevant for de private barnehagene hvis kostnadene til de kommunale barnehagene varierer med kommunestørrelse. Det er ingen grunn til å tro at private barnehagers administrasjonskostnader varierer med kommunestørrelse, og det er da ikke godt å vite om de er på nivå med de største kommunene, de minste eller et gjennomsnitt. Vi mener derfor at vårt anslag helt klart bringer ny informasjon ved å ta utgangspunkt i de private barnehagenes kostnader.

[16] Econ Pöyry og Fürst & Høverstad (2008)

[17] En annen åpenbar grunn er selvfølgelig at arbeidsmengden knyttet til en slik beregning er, relativt sett, større for en liten kommune.

4. Kapitalkostnader

Dette kapittelet omhandler kapitalkostnader. Det kan være ulike definisjoner av kapitalkostnader og noen detaljer rundt dette vil også bli diskutert her. I utgangspunktet vil vi imidlertid forstå kapitalkostnader som kostnader knyttet til kapitalpris (rente) og kapitalslit (avskrivninger). Kapitalen vil normalt omfatte både fremmedkapital og egenkapital som er bundet opp i barnehagen, det vil si at kostnadene er uavhengige av hvorvidt barnehagen er finansiert gjennom lån eller egenkapital.

Kunnskapsdepartementet (KD) ønsker å få utredet hvordan kapitalkostnadene til private barnehager kan dekkes gjennom et eget tilskudd. Det er flere argumenter for å skille ut kapitalkostnadene som et eget tilskudd. For det første er kapitalkostnadene bare delvis synlige i kommunale regnskaper fordi rentekostnadene ikke er spesifisert på de ulike tjeneste- eller ansvarsområdene. Det er også tvil om hvor god kvaliteten er på de kapitalkostnadene som er synliggjort gjennom avskrivningene. Et eget kapitaltilskudd kan bidra til å tvinge frem en bedre dokumentasjon på hvor høye kapitalkostnader som dekkes. For det andre er kapitalkostnadene relativt stabile over lengre perioder for den enkelte barnehage, og vil i liten grad variere tilsvarende variasjonen i antall barn og oppholdstimer. Barnehagen kan tilpasse seg endringer i barnetallet ved å justere antall årsverk i barnehagen, men kostnadene til lokaler vil i hvert fall på mellomlang sikt være de samme. Det kan derfor være rimelig å gi tilskudd til kapitalkostnadene ut i fra mer stabile kriterier enn antall korrigerte oppholdstimer.

Kommuner som har skilt ut kapitalkostnader som et eget tilskuddselement, har så vidt vi kjenner til i mange tilfeller valgt å gå bort fra prinsippet om at de private skal få tilsvarende midler til kapitalkostnader som det de kommunale barnehagene mottar. I stedet har de private barnehagene fått dekket sine reelle dokumenterte kapitalkostnader, eventuelt med en øvre begrensning. De løpende kapitalutgiftene til barnehagene er svært avhengig av alderen på lokalene, og dette kan tale for en slik modell. Innenfor en kommune kan alderen på lokalene, og dermed kapitalutgiftene, variere stort mellom kommunal og privat sektor.

Gjennom de neste avsnittene utreder vi mulighetene for å fastsette størrelsen på et slikt kapitaltilskudd, og vi presenterer noen beregninger som antyder hvor stort et slikt tilskudd vil være. Avsnitt 4.1 presenterer det datagrunnlaget vi har til rådighet. Avsnitt 4.2 går gjennom hvordan de ulike datakildene kan kombineres, noe som viser seg å være nødvendig. Vi bygger opp en beregning av kapitalkostnadene som vi så sammenligner mot alternative beregninger. I avsnitt 4.3 sammenligner vi de beregnede kapitalkostnadene mot hva dagens modell for tilskudd til private barnehager dekker av kapitalkostnader. I avsnitt 4.4 presenterer vi flere alternative beregninger hvor ulike forutsetninger legges til grunn. I avsnitt 4.5 gjør vi en vurdering av hvordan de beregnede kapitalkostnadene, som er basert på data fra 2008, kan justeres til dagens nivå. Avsnitt 4.6 diskuterer om tilskuddsatsen bør differensieres på bakgrunn av geografiske forskjeller i tomte- og byggekostnader.

4.1 Datagrunnlag

Det mulige datagrunnlaget for å bestemme størrelsen på kapitalkostnadene består av flere datakilder som har ulike fordeler og ulemper. Fra Husbanken har vi informasjon om anskaffelseskostnaden for de barnehagene som har fått lån gjennom husbanken fra 1970 og frem til og med 2009. Dette omfatter størstedelen av privat barnehageutbygging. Kostnadene er brutto kostnader før eventuell momskompensasjon og investeringstilskudd. For årene 1997 til 2009 har vi informasjon om hvert enkelt prosjekt, og også muligheten til å splitte kostnadene på byggekostnad og tomtekostnad.[18] Dette er nyttig ettersom tomtekostnader etter normal regnskapspraksis ikke skal regnes med i avskrivningene. I den samme perioden kan vi også skille mellom de prosjektene som gjelder nybygg og de som gjelder kjøp av brukte lokaler eller rehabilitering av eksisterende lokaler. Vi har også informasjon om antall plasser slik at vi kan finne anskaffelseskostnad per plass. Informasjonen om antall plasser går tilbake til 1993. Det er kun i årene 2005 til 2008 at det er skilt mellom plasser til store og små barn. Når vi studerer materialet fra Husbanken ser vi at det er en del ekstremverdier for kostnader per plass, både under og

[18] Summen av bygge- og tomtekostnad er definert som anleggskostnad, det vil si totale investeringskostnader.

over gjennomsnittet. Dette tyder på at opplysningene om enten plasser eller kostnader ikke er riktige i alle prosjektene.

Kostnadene i statistikken fra Husbanken omfatter også utstyr og løst inventar, men det er ikke skilt ut som egen kostnad. Dette representerer en mangel i datagrunnlaget ettersom slike kostnader har kortere avskrivningstid (10 år som standard) enn kostnadene til bygget (40 år som standard). Som grunnlag for å beregne gjennomsnittlig total anskaffelseskostnad for barnehagelokaler av ulik alder, vil disse dataene likevel hjelpe oss langt på vei. For at dette skal komme til nytte, trenger vi imidlertid anslag på aldersfordelingen blant barnehagene.

Fra regnskapsskjemaene til private barnehager har vi informasjon om utgifter knyttet til lokalene gjennom postene for avskrivninger, renteutgifter og husleie. Vedlikehold vil også være en utgift knyttet til lokalene, men de vil ikke regnes som kapitalkostnader så lenge vedlikeholdsutgiftene ikke aktiveres, men føres som driftsutgifter i det enkelte år. Regnskapsskjemaene omfatter alle private barnehager og gir dermed i utgangspunktet kostnadene for en privat barnehage av gjennomsnittlig alder uten at vi eksplisitt trenger å vite alderen på barnehagelokalene. Vi har informasjon om datoen for etablering av barnehagen fra bedriftsregisteret, men dette trenger ikke å samsvare med alderen på barnehagebygget.

Problemene med regnskapsskjemaene som datagrunnlag er for det første at en del barnehager har subsidiert husleie mens andre barnehager trolig har lagt flere kostnader som ikke er kapitalkostnader inn i husleien, for eksempel rengjøring og vaktmestertjenester. For det andre er det kun informasjon om renteutgiftene på fremmedkapitalen, mens eventuell innskutt egenkapital ikke er med. De nyeste regnskapene og årsmeldingene tilgjengelig per nå er fra 2008. Det betyr at vi først fokuserer på kostnadene i 2008-kroner og at vi forsøker å løfte tallene opp på dagens nivå til slutt, nærmere bestemt i avsnitt 4.5.

De kommunale regnskapene gir enda dårligere informasjon om kapitalkostnader enn de private, ettersom renteutgiftene ikke er fordelt på de ulike funksjonene i regnskapet. Det er også tvil om kvaliteten på poster som avskrivninger og husleie når det gjelder å synliggjøre reelle kapitalkostnader. Avskrivninger ble først rappor-

tert i de kommunale regnskapene etter innføringen av Kostra. En betydelig del av avskrivningene er derfor beregnet i ettertid og trolig med varierende kvalitet.[19]

Econ Pöyry & Fürst og Høverstad (2008), heretter EP&FH (2008), samlet inn informasjon om kapitalkostnader i nye kommunale barnehager gjennom en spørreundersøkelse. Dette datamaterialet gir for det første et sammenligningsgrunnlag mot tallene fra Husbanken. I tillegg er det her skilt mellom anskaffelser med lang og kort avskrivningstid.

4.2 Beregningene

Vi starter beregningen av kapitalkostnader med dataene fra Husbanken. Vi begrenser datamaterialet til nybygg. Videre utelater vi barnehager som enten ikke har oppgitt tomtekostnad eller byggekostnad. Som tidligere nevnt, er det en del observasjoner i materialet hvor det ser ut til at enten kostnadene eller antall plasser er feilrapportert. Vi vil anta at det er størst sannsynlighet for at det er antall plasser som da er feil, ettersom kostnadene vel er en mer sentral opplysning for Husbanken. Vi har fått oppgitt at det ikke er familiebarnehager i materialet fra Husbanken, eller at dette kun er unntaksvis. Vi har derfor fjernet alle prosjektene som oppgir at barnehagen har færre enn 10 plasser. Etter det har vi beregnet gjennomsnittet og standardavviket, for så å fjerne alle barnehager med anleggskostnad per plass som ligger mer enn ett standardavvik fra gjennomsnittet. For 2008 har vi da at totale anleggskostnader for en nybygd barnehage er på 289 463 kroner per plass i gjennomsnitt.[20]

[19] Kvaliteten på avskrivningene er for eksempel vurdert til å være for dårlig til å gjøre beregninger som inkluderer kapitalkostnadene i inntektssystemet for kommunene. Se NOU 18:2005, avsnitt 8.4.

[20] I grovmaterialet er gjennomsnittet 381 134 kroner. Minimumsverdien er da 2292 kroner per plass og maksimumsverdien er 13,8 millioner per plass. Gjennomsnittet før vi fjerner de som ligger mer enn ett standardavvik fra gjennomsnittet er 283 439 kroner.

Tabell 2: Utviklingen i anskaffelseskostnad per plass, inkludert mva (Kilde: Husbanken)

	Anleggskostnad	Byggekostnad	Tomtekostnad	Prosentandel tomtekostnad
2009	328 913	253 967	74 946	22.8 %
2008	289 463	230 623	58 840	20.3 %
2007	253 714	199 094	54 620	21.5 %
2006	225 835	173 416	52 419	23.2 %
2005	174 991	143 338	31 654	18.1 %
2004	147 675	120 938	26 737	18.1 %
2003	130 822	102 652	28 170	21.5 %
2002	118 831	96 439	22 392	18.8 %
2001	113 328	90 147	21 381	18.9 %
2000	106 571	84 193	22 379	21.0 %
1999	98 391	79 071	19 320	19.6 %
1998	95 989	77 116	18 873	19.7 %
1997	78 438	64 669	13 768	17.6 %

I utgangspunktet ser kapitalkostnadene fra Husbanken ut til å stemme godt med tallene som ble samlet inn av EP&FH (2008). De finner en total anleggskostnad for barnehager på 298 200 kroner per plass. Dette er gjennomsnitt for årene 2005-2007, regnet om til 2008-kroner. Det er imidlertid en stor forskjell i at tallene fra Husbanken er inkludert merverdiavgift mens EP&FH oppgir at deres tall er eksklusive mva. Når vi tar hensyn til dette og trekker 20 % fra våre tall for de årene hvor det har blitt gitt momskompensasjon[21], blir det en ganske stor forskjell mellom våre anslag og anslagene til EP&FH. Vi vet ikke hva denne forskjellen kan skyldes. Vi har ingen grunn til å tvile på tallene fra Husbanken, og fortsetter analysene basert på dette tallgrunnlaget.

Korrigerte oppholdstimer er etter vår oppfatning en lite relevant størrelse når det gjelder kapitalkostnader. I dette oppholdstidsmålet er små barn ganget med 2 for å gjenspeile kravet til forholdet mellom antall barn og pedagogisk personale. Treåringene er ganget med 1,5. Arealkravet til små barn er derimot bare 1,33 ganger

[21] Generell momskompensasjon for barnehager ble innført i 2004.

kravet til store barn. Dette er minstekrav, og gjelder kun leke- og oppholdsareal. Det er imidlertid ikke sikkert om dette gjenspeiler seg i faktiske forskjeller i totalt areal. I noen barnehager vil antall kvadratmeter per barn overstige minstekravet, og øvrig areal vil kanskje ikke variere noe særlig avhengig av store eller små barn. Dette kan bidra til å utviske forskjellen i antall kvadratmeter mellom små og store barn. Det er kanskje også rimelig å tro at de ekstra kvadratmeterne for de minste er forholdsvis "tomme" kvadratmeter og dermed relativt billige.

Vi har gjort noen enkle regresjoner på bakgrunn av tallene fra Husbanken, og resultatene viser ingen signifikant forskjell i antall kvadratmeter eller kostnad per plass forklart av andelen småbarnsplasser. Vi finner en forskjell på ca 5 % i anleggskostnad pr plass, men dette er altså ikke statistisk signifikant, og det er også klart nærmere en faktor på 1 enn 1,33. Bruker vi informasjonen fra årsmeldingsskjemaene og regnskapene, finner vi en litt større forskjell. Når vi ser på angitt areal per oppholdstime, finner vi at private barnehager har 15 % større areal per småbarnsplass mens det i kommunale barnehager er 20 % forskjell. Men tallene gjelder kun leke- og oppholdsareal, og det er trolig mindre variasjon i øvrig areal.

Private barnehagers avskrivninger, husleie og renteutgifter er derimot klart høyere for barnehager med mange småbarnsplasser. Dette kan imidlertid skyldes at de private barnehagene de siste årene har fått langt bedre finansiering for småbarnsplasser enn for storbarnsplasser, og at dette har gitt rom for større investeringer i barnehager med mange småbarn.[22] Det ser altså ut til at småbarnsplasser gir noe høyere kapitalkostnader enn storbarnsplasser, men det er uklart hvor mye. Uansett er det klart at målet korrigerte oppholdstimer, hvor antallet småbarn ganges med 2 og 3-åringene ganges med 1,5, gir for høy vekt til småbarn når det gjelder kapitalkostnader. Man er klart nærmere lik kostnad enn dobbel kostnad. Av praktiske hensyn må vi velge mellom korrigerte oppholdstimer og ikke-korrigerte oppholdstimer når vi ser på historiske kostnader. Vi velger derfor ikke å skille på plasser for henholdsvis store og små barn i denne omgang. Når vi til slutt kommer frem til et anslag på kapitalkostnader, vil dette tilsvare gjennomsnittlige kapitalkostnader for

[22] Se Håkonsen og Lunder (2008). Her vises det at mens barnehagene har ca dobbelt så høye inntekter per småbarnsplass som per storbarnsplass, anslås de reelle kostnadsforskjellene kun å være ca 60 % av kostnadene til en storbarnsplass.

store og små barn, og det kan beregnes en eventuell differensiert sats på grunnlag av dette.

Ettersom Husbanken i sin statistikk opererer med antall plasser, må vi regne om oppholdstimene i annen statistikk til antall plasser. Ved å dele antall oppholdstimer på 48 uker og 45 timer kommer vi frem til at summen av småbarnsplasser og storbarnsplasser per 15.12.2008 var 114 418. Dette er da plasser tilsvarende antall barn. En småbarnsplass regnes altså ikke som to storbarnsplasser.

Som nevnt ovenfor må vi kjenne barnehagenes aldersfordeling for at disse tallene skal kunne si noe om gjennomsnittlig anskaffelseskostnad. Fra og med utgangen av 1999 til og med utgangen av 2008 har vi oversikt over utviklingen i antall oppholdstimer. Vi benytter oss av oppholdstimer som ikke er korrigert for alder, jfr. diskusjonen ovenfor.

Tabell 3 Samlet vekst i antall oppholdstimer per år

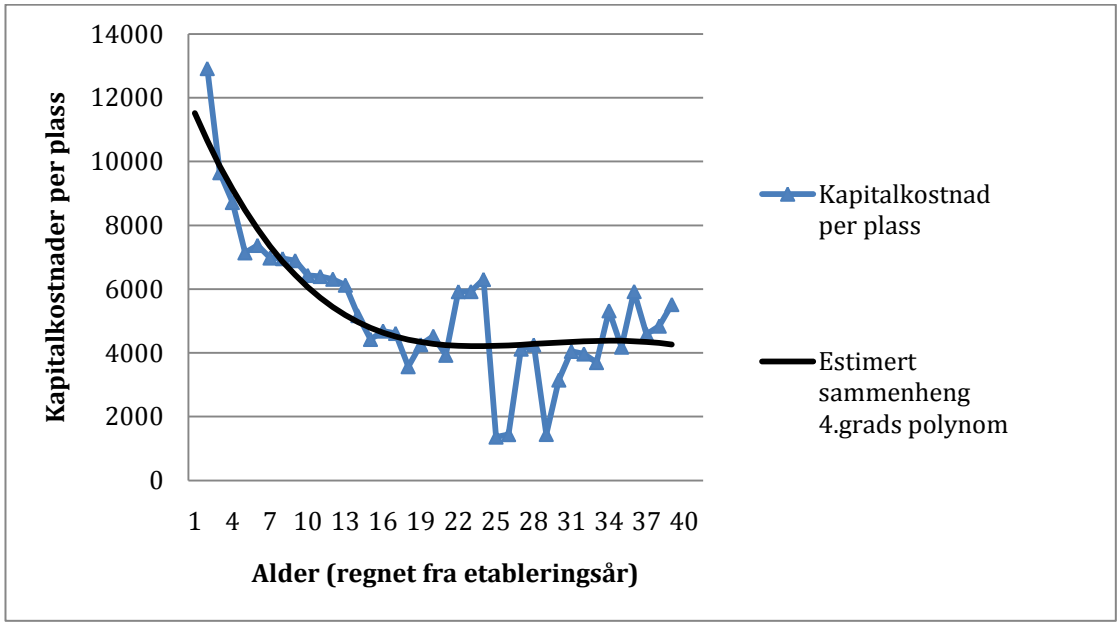
	Vekst i prosent av 2008-nivå			
	Oppholdstimer private	Barnehager private	Oppholdstimer kommunale	Barnehager kommunale
2008	5,3 %	2,8 %	6,4 %	2,8 %
2007	8,0 %	5,0 %	6,6 %	3,7 %
2006	7,6 %	6,6 %	5,5 %	3,1 %
2005	8,2 %	6,8 %	3,2 %	2,3 %
2004	6,6 %	5,1 %	2,8 %	1,2 %
2003	4,4 %	4,5 %	2,8 %	0,6 %
2002	4,5 %	3,4 %	1,6 %	0,5 %
2001[23]	0,9 %	2,4 %	1,8 %	0,6 %
2000	1,1 %	2,0 %	0,8 %	0,6 %
Vekst 2000-2008	46,4 %	38,7 %	31,7 %	15,4 %

I følge disse tallene har 46,4 % av ikke-korrigerte oppholdstimer i private barnehager per 15.12.2008 blitt etablert etter 1999. Andelen barnehager med etableringsdato i samme periode er 38,7 %. Det er naturlig at dette tallet er noe lavere enn

[23] For 2001 mangler data fra Bergen og Oslo. Vi har derfor fordelt veksten fra 2001 til 2003 likt på årgangene 2001 og 2002.

tallet for oppholdstimer ettersom vi vet at andelen barnehager med kort åpningstid har gått klart nedover i denne perioden. Tilsvarende tall for kommunale barnehager er henholdsvis 31,7 % og 15,4 %.

De barnehagene som er bygget i perioden 2000 til 2008, antar vi at stort sett holder til i samme lokaler som da de startet opp, uten omfattende rehabilitering. Mange av barnehagene som ble etablert tidligere vil imidlertid ha måttet fornye sine lokaler. Det finnes imidlertid ingen direkte informasjon om gjennomsnittsalderen på disse barnehagene. Hvis vi benytter oss av de private barnehagenes regnskaper og informasjonen om etableringsår, kan vi imidlertid gjøre noen anslag.



Figur 7 Sammenheng mellom barnehagens alder og kapitalkostnader per plass. Gjennomsnitt og estimert.

Figur 7 viser regnskapsførte kapitalkostnader i private barnehager etter barnehagens etableringsår. Antallet barnehager per årgang varierer mye, så for å ta hensyn til at gjennomsnittet for enkelte år kan være basert på et tynt grunnlag, har vi gjennomført en regresjon. Vi finner der at et fjerdegradspolynom[24] er statistisk signifi-

[24] Linjen i figuren er estimert med ligningen:

$KAPITAL = \propto_0 + \propto_1 alder + \propto_2 alder^2 + \propto_3 alder^3 + \propto_4 alder^4$, hvor α-ene er estimerte parametere.

kant. Etter hvert som barnehagene passerer 10 år i alder, blir effekten av alderen klart svakere, og den flater etter hvert ut. Gjennomsnittlig kapitalkostnad i 2008 for barnehagene som er bygget før år 2000, tilsvarer nivået på kapitalkostnader for barnehager etablert i 1993/1994. I følge tallene fra Husbanken, var gjennomsnittlig anskaffelseskostnad i disse årene 65 165 kroner per plass. Vi skulle dermed ha et anslag både på anskaffelseskostnad per år og antallet barnehager som er bygget i hvert år. Vi kan ikke skille mellom byggekostnad og tomtekostnad så langt tilbake som 1993, men vi mener Tabell 2 gir grunnlag for å legge til grunn i analysene at tomtekostnaden utgjør 20 % av anleggskostnadene.

Vi velger, som vårt hovedalternativ, å benytte aldersfordelingen til de private barnehagene som utgangspunkt for å beregne kapitalkostnadene. Siden det er de private barnehagenes kapitalkostnader som skal dekkes med de satsene vi her beregner, er dette et naturlig utgangspunkt. Det kan også argumenteres for å bruke aldersfordelingen til de kommunale barnehagene. Det er jo kostnadene i de kommunale barnehagene som er tenkt å ligge til grunn for det øvrige tilskuddet til de private barnehagene. På den måten får de private barnehagene midler tilsvarende det de kommunale får. Den private delen av sektoren kan likevel vanskelig velge å drive i eldre lokaler. Aldersstrukturen er en konsekvens av at det har vært større privat enn kommunal utbygging de siste årene. Etter hvert vil også de eldste kommunale barnehagene måtte rehabilitere sine lokaler, og forskjellene kan bli mindre. Siden det er private barnehager som er i klart flertall blant Husbanken sine lånekunder, betyr det at vi også henter kostnadstallene fra den private delen av sektoren. Dette er imidlertid en effekt av at datagrunnlaget for kommunale barnehager er for dårlig. Vi ser uansett ingen grunn til å anta at investeringskostnadene i nye barnehagebygg er systematisk ulike i kommunale og private barnehager. Aldersvektet gjennomsnittlig brutto investeringskostnad, når vi bruker private barnehagers aldersfordeling som vekter, er 124 777 kroner per plass.

Som nevnt ovenfor, er tallene fra Husbanken inkludert mva. De tar heller ikke hensyn til tildelt investeringstilskudd. De ordinære barnehagene har fått både momskompensasjon og investeringstilskudd siden 2004. De to ordningene regnes mot hverandre slik at man kun får investeringstilskudd for tilskuddsberettigede kostnader som man ikke allerede har fått momskompensasjon for. Vi har fått oversikt over totalt utbetalt investeringstilskudd per år fra Kunnskapsdepartementet. Det er noe usikkerhet rundt kvaliteten på fordelingen mellom kommunale og private bar-

nehager. Så vidt vi kan forstå må en eventuell feil være i negativ retning, altså at vi trekker fra for lite. Investeringstilskuddet utgjør ca 5,5 % av beregnede anskaffelseskostnader, så et lite avvik i dette tallet vil i den store sammenhengen ikke utgjøre mye. Så lenge vi har tall for faktisk utbetalt investeringstilskudd, vil vi ikke ha noen problemer knyttet til at investeringstilskudd regnes mot momskompensasjon. Vi kan trekke fra momskompensasjonen, som vi antar tilsvarer 20 % av bruttokostnadene, for så å trekke fra investeringstilskuddet. Avskrivningene regner vi fra netto anskaffelseskostnad, dvs. kostnad etter at vi har tatt hensyn til investeringstilskudd og momskompensasjon. Dette er ikke nødvendigvis i samsvar med hvordan disse tilskuddene regnskapsføres i barnehagene, men for å gjenspeile de reelle kapitalkostnadene ved kun å se på avskrivninger og renter, blir dette korrekt metode.

Tabell 4 viser anskaffelseskostnadene etter at vi har justert for merverdiavgift og investeringstilskudd.

Tabell 4 Anskaffelseskostnad for barnehager per 31.12.2008, justert for merverdiavgift og investeringstilskudd

År	Anleggskostnad	Byggekostnad	Tomtekostnad	Årlige vekter, nye private plasser
2008	231570	184498	47072	0,0526
2007	202971	159275	43696	0,0800
2006	180 668	138 733	41 935	0,0758
2005	139 993	114 670	25 323	0,0815
2004	118 140	96 750	21 390	0,0657
2003	130 822	102 652	28 170	0,0437
2002	118 831	96 439	22 392	0,0453
2001	113 328	90 147	21 381	0,0089
2000	106 571	84 193	22 379	0,0110
1993/1994	65 165	52 132	13 033	0,5355
Veid snitt	*103 383*	*81 088*	*22 280*	

Etter å ha justert for momskompensasjon og investeringstilskudd, kommer vi til at totale historiske anskaffelseskostnader per plass, for barnehager som eksisterte ved utgangen av 2008, er 103 383 kroner. Dette fordeler seg med 81 088 i byggekost-

nader og 22 295 i tomtekostnader. Vi har da trukket investeringstilskuddet fra byggekostnadene. Hovedpoenget med å skille mellom byggekostnad og tomtekostnad er at tomter ikke avskrives men antas å beholde sin verdi, og vi må anta at denne verdien er uavhengig av tilskudd.

Vi har nå en oversikt over historisk anskaffelseskostnad per plass, men for å finne et anslag på avskrivningene må vi gjøre en antagelse når det gjelder andelen av dette grunnlaget som utgjøres av utstyr og løst inventar. I følge Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner, er avskrivningstiden for barnehagelokaler 40 år, mens den for inventar og utstyr er 10 år. I følge EP&FH (2008) utgjør inventar og utstyr i gjennomsnitt 5,8 % av byggekostnadene for nye barnehager. Vi tar utgangspunkt i at barnehager etablert i perioden 2000 til 2008 har anskaffet sitt utstyr og inventar i oppstartsåret, mens eldre barnehager i gjennomsnitt har oppgradert sitt utstyr i 2004. Etter denne fordelingen tar vi så 5,8 % av byggekostnaden for hvert år og antar at dette gjelder utstyr og inventar, mens øvrige byggekostnader gjelder lokalene. Mer presist beskrevet legger vi til grunn at 5,8 % av byggekostnadene til barnehager etablert i perioden 2000 til 2008 skal ha 10 års avskrivningsperiode mens for barnehager etablert før 2000 regner vi 10 års avskrivningsperiode for 5,8 % av byggekostnaden i 2004 og 40 års avskrivningsperiode for resten. Et aldersveid gjennomsnitt viser da at avskrivninger av inventar og utstyr utgjør 602 kroner i året per plass mens avskrivninger av bygg utgjør 1877 kroner per plass, til sammen 2479 kroner per plass.

Når det gjelder beregningen av rentekostnadene, er det flere forutsetninger som må avklares. EP&FH (2008) regner kun renter av fremmedkapitalen. Det vil si at det ikke er lagt inn noe for å dekke avkastning på innskutt egenkapital. Det kan argumenteres for at dette bør ligge som en del av kapitaltilskuddet og at man ikke skiller mellom barnehager ut i fra hvordan de er finansiert. Det er også et spørsmål om man skal beregne renter av anskaffelseskostnad, gjenanskaffelseskostnad eller bokført verdi. Det siste vil si anskaffelseskostnad av bygg og tomt, fratrukket de årlige avskrivningene. Hvis man skal beregne renter både på fremmedkapital og egenkapital, kan det argumenteres for at den egenkapitalen som er bundet i barnehagen er lik egenkapitalen som ville blitt utløst ved et salg, men dette er et heller ukjent beløp for de fleste barnehager. Det er heller ikke gitt at en slik verdivekst skal gi utslag i høyere tilskudd. Bokført verdi kan beregnes ved å trekke de akkumulerte avskrivningene fra anskaffelseskostnadene. For en fem år gammel barnehage vil det

bety at man trekker fra 5/40 av anskaffelseskostnaden for bygg og 5/10 av anskaffelseskostnaden for utstyr og inventar. Gjør vi dette i våre data, får vi en gjennomsnittlig bokført verdi av bygg og tomt lik 88 751 kroner per plass.

Rentesatsen er også noe som kan diskuteres. Rundskriv H-2140 *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* legger til grunn en kalkylerente lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, med et tillegg på 1 prosent. Denne renten skal gjenspeile det finansmarkedet kommuner faktisk står overfor. I 2009, som var et år med svært lave renter, ville dette tilsvare 3,71 % mot 5,53 % i 2008. Alternativt kan man tenke seg å ta utgangspunkt i Husbankens rentesatser. EP&FH (2008) velger å bruke kalkulasjonsrenten som Husbanken vurderer prosjektene opp i mot. Denne var 6,5 % på det tidspunktet mot en 20 års fastrente på 5,7 %. Vi vil tro at Husbankens kalkulasjonsrente har et element av sikring mot renteøkninger og at den derfor ligger høyere enn normalt rentenivå. Renten i Husbanken har da heller ikke vært så høy som 6,5 % siden første halvår 2003. Husbanken innførte 10 års fastrenteavtaler i oktober 2006. Før det var 5 år lengste fastrenteavtale, så de fleste barnehagene har hatt mulighet til å gå inn på avtalen om 10 års fastrente. Tar vi gjennomsnittet av 10 års fastrente i den perioden den har vært tilbudt, får vi en nominell rente på 4,87 %. I følge Husbanken må man legge til 0,1 – 0,2 prosentpoeng for å få effektiv rente. Det tilsier at det er naturlig å sette satsen for den kalkulatoriske renten til 5 %.

På veien mot et anslag på kapitalkostnader per plass er det gjort mange antagelser og forutsetninger, og mange av disse vil være naturlige å diskutere. Vi presenterer derfor flere alternative beregninger i avsnitt 4.4, men først går vi gjennom tallene for en beregning basert på forutsetninger vi synes kan være naturlig å legge til grunn.

Vår første beregning er gjort på bakgrunn av de valgene vi har tatt i teksten ovenfor. Det vil si at vi legger til grunn kostnadstallene fra Husbanken, vi trekker fra momskompensasjon og investeringstilskudd både ved beregning av avskrivninger og rentekostnader, og vi regner renter av både egenkapital og fremmedkapital, som vi i sum setter lik beregnet bokført verdi.

Som beskrevet ovenfor, anslår vi andelen anskaffelser med kort avskrivningstid på bakgrunn av EP&FH (2008) til 5,8 % i anskaffelsesåret, med avskrivningstid på 10 år og at barnehager som er 10 år eller eldre i 2008 i gjennomsnitt hadde utstyr og

inventar fra 2004. Vi legger videre til grunn en rente på 5 %. Dette gir kapitalkostnader på 6917 kroner per plass.

Dette anslaget er betydelig lavere enn anslagene til EP&FH (2008). De finner gjennomsnittlige kapitalkostnader på 11 800 kroner per plass som de fordeler på storbarnsplasser og småbarnsplasser med henholdsvis 10 500 og 14 000 kroner.[25] En årsak til avvik vil være at EP&FH beregner avskrivningene etter gjenanskaffelsesprinsippet. Det vil si at det er kapitalkostnadene til nye barnehager som benyttes som grunnlag for avskrivningene. Gjør vi tilsvarende forutsetninger øker de beregnede kapitalkostnadene til 9509 kroner. De har også regnet med en rente på 6,5 %, men samtidig beregner EP&FH kun renter av lånt kapital, anslått til en andel på 86 % for kommunale barnehager. Hadde de regnet med en rentesats på 5 % og lagt til renter for egenkapital, ville det ha redusert deres beregnede kapitalkostnader fra 11 800 til 11 250 kroner. Forskjellen i anslag er dermed redusert fra ca 4950 til ca 1750 kroner, men er fortsatt betydelig. Den gjenstående forskjellen ligger i at vi i utgangspunktet har svært ulike tall for anskaffelseskostnaden.

Om vi ser på kapitalkostnadene som reelt er regnskapsført hos de private barnehagene, ser vi også at vårt anslag på avskrivninger per plass ligger klart lavere. Hvis vi holder utenfor de barnehagene som har regnskapsført husleie eller ikke ført noen avskrivninger, er regnskapsførte avskrivninger per plass ca 4300 kroner, det vil si omkring 1800 kroner høyere enn det vi i utgangspunktet beregnet oss frem til.[26] For barnehager etablert i 2007 er avskrivningene i barnehagenes regnskaper 8123 kroner per plass, ganske nøyaktig dobbelt så høye som de skulle være i følge vår beregning. Det er flere mulige forklaringer på at det er et avvik. Den første årsaken er at de private barnehagene normalt ikke trekker investeringstilskuddet fra avskrivningsgrunnlaget før de beregner avskrivningene.[27] Dette vil etter våre beregninger forklare bare ca 150 kroner av forskjellen. Når det gjelder momskompensasjon er vår oppfatning av praksis at man i private regnskaper regner avskrivninge-

[25] Bortsett fra tallene 10500 og 14000 er øvrige tall i dette avsnittet som henviser til EP&FH beregnet av oss på bakgrunn av opplysninger i rapporten.

[26] Vi har her måttet gjøre et anslag når det gjelder avskrivninger per plass i 2008 ettersom de fleste barnehagene som startet opp i 2008 ikke hadde et fullstendig regnskapsår med avskrivninger.

[27] Se NRS 8 God regnskapsskikk for små foretak, avsnitt 7.1.1.2

ne, slik vi har gjort, av anskaffelseskostnad minus momskompensasjon. Det kan imidlertid være at en del barnehager har regnet med merverdiavgift i avskrivningsgrunnlaget. Dette ville maksimalt utgjøre ca 400 kroner per plass, det vil si dersom alle barnehager inkluderte merverdiavgiften.

Ellers kan betydelige deler av avviket skyldes at private barnehager bruker kortere avskrivningstid enn det de kommunale reglene sier. Eventuelt omfang av slik praksis er ukjent, men det er naturlig at en del av utstyr og inventar har kortere avskrivningstid enn 10 år, og det er også mulig at mange bruker en kortere avskrivningsperiode på lokalene enn 40 år. I tillegg kan det være at ikke alle investeringer i barnehagen gjøres til oppstart, og at de dermed ikke kommer med i tallene fra Husbanken. Dersom barnehagene investerer litt etter hvert, vil det trolig i hovedsak dreie seg om utstyr og inventar som har kort avskrivningstid, og som dermed bidrar relativt mye til de samlede avskrivningene.

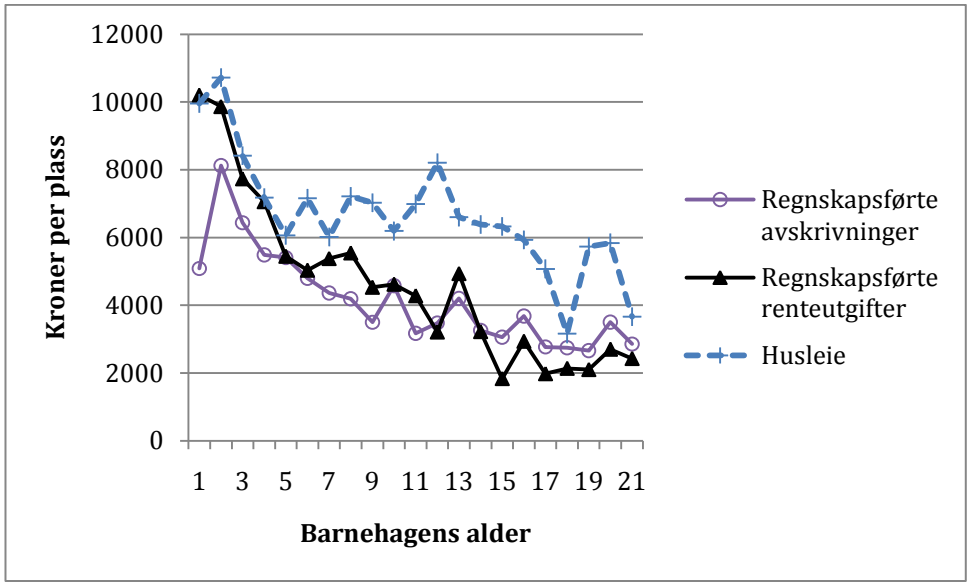
Det er også ukjent om det er barnehager som velger annen finansiering enn Husbanken for å kunne ha en høyere standard. Dette vil helt klart skape en forskjell mellom tallene fra Husbanken og de regnskapsførte kapitalkostnadene. Ser vi på antall nye private ordinære barnehager i bedriftsregisteret i perioden 2001 til 2007 og antall nybygg og kjøp av gamle barnehager finansiert av Husbanken, ligger Husbanken på ca 75 % av de nyetablerte barnehagene. Men samtidig er det mulig at en del av barnehagene i tallene fra Husbanken er gamle barnehager som bygger nytt. Det tilsier i så fall at andelen nybygg som finansieres av Husbanken er lavere enn 75 %. Dersom det er stor forskjell på barnehager finansiert av Husbanken og andre barnehager, kan det altså være årsak til forskjeller når vi sammenligner med regnskapene. Det trenger likevel ikke bety at tallene fra Husbanken er mindre relevante for beregningen av et kapitaltilskudd da disse kostnadstallene må antas å representere et rimelig kostnadsnivå.

Rentekostnadene er vanskeligere å sammenligne mellom våre beregninger og regnskapene ettersom rentesatsen kan avvike en del, og fordi vi også beregner renter av innskutt egenkapital. Det er imidlertid naturlig å anta at nye barnehager har lånefinansiert det meste av investeringene i barnehagelokaler. For barnehager som ikke har husleie og som ble etablert i 2007, finner vi en rentekostnad i 2008 på 9900 kroner per plass. Dette er ca 850 kroner høyere enn de rentekostnadene vi beregner for en tilsvarende barnehage med utgangspunkt i tallene fra Husbanken.

Vi får altså rentekostnadene til å stemme rimelig godt, mens de regnskapsførte avskrivningene er klart høyere enn de vi finner på bakgrunn av tallene fra Husbanken. Samtidig tyder det ikke på at feilen ligger i at det gjøres betydelige investeringer i år 2 og år 3, for allerede ett år gamle barnehager har klart høyere avskrivninger enn det vi først beregner. Undersøker vi avskrivningene til barnehager med husleie, kan det kanskje si noe mer om avskrivningene til utstyr og inventar. For 40 barnehager etablert i 2007 med husleie over 5000 kroner per plass, finner vi nemlig at avskrivningene i gjennomsnitt er på 1900 kroner. Ovenfor har vi regnet med avskrivninger på utstyr og inventar på 561 kroner. Det ser dermed ut til at vi har undervurdert anskaffelser med kort avskrivningstid ganske betydelig.

Vi gjennomfører en alternativ beregning hvor vi prøver å ta hensyn til funnene ovenfor. Ut fra sammenligningen av beregnede og regnskapsførte renter, vil vi anta at vi undervurderer rentene med 850 kroner per plass[28], noe som tilsvarer ekstra anskaffelser utover det som er lånt fra Husbanken på 17 000 kroner per plass i 2007, eller 12,4 % av byggekostnadene. Vi legger inn ekstra anskaffelser på 12,4 % av byggekostnadene for alle barnehagene. Vi regner videre med at dette er anskaffelser med 10 års avskrivningsperiode. Dette gir avskrivninger på 3343 kroner per plass og rentekostnader på 4926 kroner per plass, til sammen kapitalkostnader på 8268 kroner per plass, altså 1351 kroner høyere enn vårt første anslag.

[28] Vi antar at låneandelen for så nye barnehager er nær 100 % slik at vi ikke trenger å legge inn renter for egenkapital.



Figur 8 Regnskapsførte kapitalkostnader i private barnehager

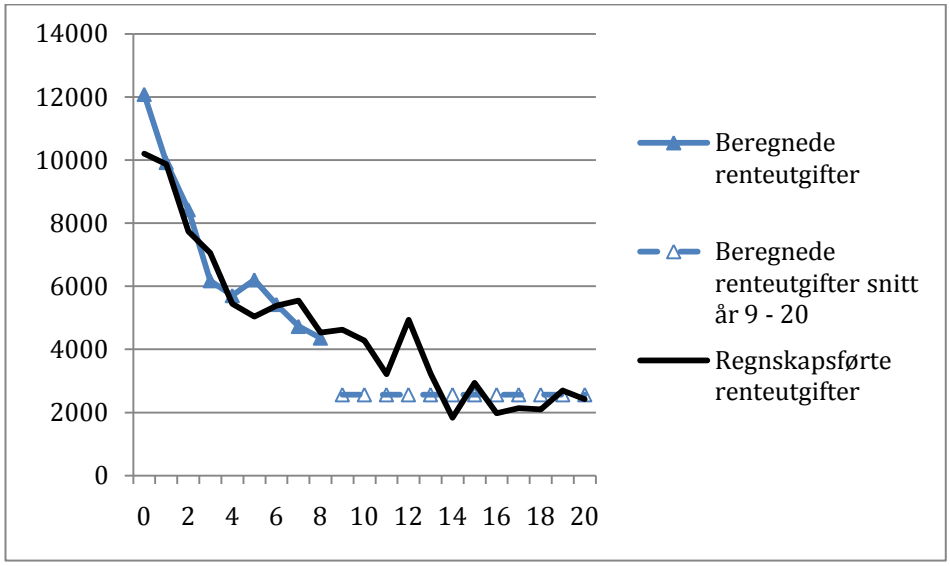
Figur 8 viser de regnskapsførte kapitalkostnadene, tilsvarende Figur 7 (side 46), fordelt på avskrivninger, renter og husleie. Vi ser at avskrivningene ikke kommer fullt inn det første året. Ettersom alderen er målt ut fra året for etablering av barnehagen i bedriftsregisteret er det trolig noe varierende om barnehagen startet driften det samme året. Rentene skal normalt ligge høyere enn avskrivningene den første tiden når avskrivningsperioden på det meste av kapitalen er 40 år og det heller ikke regnes avskrivninger av tomteverdien. Unntaket er dersom en betydelig del av barnehagen er finansiert gjennom egenkapital. Vi ser at avskrivningene og renteutgiftene er omtrent like etter fem år, og det tyder på at det skjer investeringer også de første årene etter oppstart. Trolig er dette i hovedsak investeringer i utstyr og inventar.

Husleien bør over tid dekke både renteutgifter og kapitalslit. Det ser ut til at husleien i begynnelsen dekker bare renteutgiftene, men etter hvert som disse faller, er husleien grovt sett lik summen av husleie og renteutgifter.

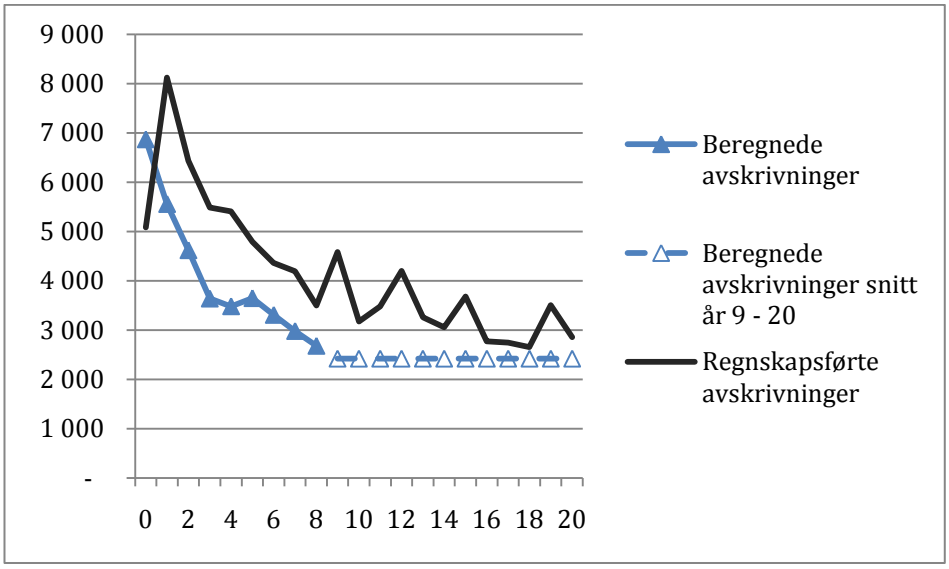
I Figur 9 og Figur 10 nedenfor sammenligner vi våre beregninger med regnskapsførte utgifter per plass for henholdsvis avskrivninger og renteutgifter. Vi har tatt utgangspunkt i de beregningene hvor vi har lagt til 12,4 % ekstra byggekostnad. Som ovenfor, er de regnskapsførte tallene i gjennomsnitt basert på barnehager som eier sine lokaler, det vil si barnehager uten husleie, men med avskrivninger. Tilsynelatende treffer vi bedre på rentene enn på avskrivningene. Dette er egentlig ikke

overraskende ettersom beregningene er justert ut i fra de regnskapsførte rentene i 2007. Nå er det heller ikke noe mål at de beregnede kostnadene skal stemme nøyaktig med de regnskapsførte utgiftene. I så fall kunne vi beregnet kapitalkostnadene direkte fra regnskapet. Det er likevel interessant å se om beregningsresultatene virker logiske sammenlignet med regnskapene.

Ettersom våre beregnede renter skal omfatte både egenkapital og fremmedkapital, burde egentlig våre beregninger ha ligget over det som er regnskapsført. Nå vet vi ikke hvor mye den bundne egenkapitalen utgjør i realiteten, så det kan være at det ikke er noe stort avvik. En annen årsak til avvik kan være at rentesatsen for enkelte er høyere. Avvik i forholdet mellom bokført verdi og restlån vil også være med å bidra til at det som er beregnet ikke stemmer overens med det som er regnskapsført.



Figur 9 Renteutgifter, sammenligning mellom beregnede og regnskapsførte



Figur 10 Avskrivninger, sammenligning mellom beregnede og regnskapsførte

For avskrivningenes del kan avvikende avskrivningsperioder være forklaringen. Hvis et slikt avvik skyldes at private barnehager ikke benytter samme avskrivningsperioder som kommunale barnehager, er det helt uproblematisk å bruke våre tall, som tar utgangspunkt i de kommunale reglene. Hvis det i stedet skyldes at vi legger feil avskrivningsgrunnlag og fordeling mellom lokaler og utstyr/inventar til grunn, er det derimot uheldig.

4.3 Hva dekkes i dag?

Kapitalkostnader dekkes i dag gjennom avskrivninger og husleie som er regnskapsført på kommunale barnehager, samt gjennom den delen av indirekte kostnader som overstiger utgiftene til administrasjon. På grunn av kostnadsdekningsprinsippet som gjør at private barnehager får mellom 85 % og 100 % av offentlig tilskudd til kommunale barnehager, vil det variere fra barnehage til barnehage hvor mye som dekkes. I vår beregning av totalkostnaden for å dekke kapitalkostnader, velger vi å ta utgangspunkt i at de private får 100 % av hva de kommunale får. Tele-

marksforsking har i et tidligere prosjekt[29] beregnet kostnaden ved å øke minstetilskuddet fra 85 % til 100 %, og disse beløpene må da sees samlet.

I beregning av hvor mye som dekkes for private barnehager, må vi først regne de kommunale utgiftene om til kroner pr korrigert oppholdstime, slik det gjøres i modellen som følger veiledningen fra Kunnskapsdepartementet. Så må vi gange med antall korrigerte oppholdstimer i private barnehager i den aktuelle kommunen. Fra dette regnestykket får vi at kommunale avskrivninger medfører ca 265 millioner kroner i tilskudd til private barnehager. Netto kommunale husleieutgifter (fratrukket husleieinntekter) på barnehagefunksjonene bidrar med 156 millioner kroner. De indirekte kostnadene kan med rimelig god presisjon beregnes på bakgrunn av tall fra Kostra-regnskapet. Totalt finner vi at indirekte kostnader bidro med 1070 millioner kroner til private barnehager, eller 2,99 kroner per korrigert oppholdstime. Tar vi som utgangspunkt at administrasjonskostnadene utgjør 4 % av utgiftene på funksjon 201 og 221, finner vi at det gjenstår 528 millioner kroner til å dekke kapitalkostnadene. Dette tilsvarer 1,45 kroner pr korrigert oppholdstime.

Totalt har vi altså at kommunene ved utgangen av 2008, dersom de ga maksimaltilskuddet til alle sine private barnehager, ga 957 millioner kroner til dekning av kapitalkostnader i private barnehager. Regner vi med at det på det tidspunktet var 114 418 plasser i private barnehager, vil det si 8366 kroner pr plass. Vi har her ikke gjort noen korreksjon for at familiebarnehager får 15 % lavere tilskudd. Dette reduserer samlet dekking av kapitalkostnader med ca 6 millioner kroner. Samtidig vet vi ikke foreløpig om familiebarnehagene har andre kapitalkostnader per plass enn det de ordinære barnehagene har. Vi overlater derfor hele diskusjonen om familiebarnehagene til kapittel 5, som spesifikt omhandler disse.

4.4 Alternative beregninger – en resultatoversikt

Tabell 5 viser et utvalg av beregninger som illustrerer hvordan de ulike forutsetningene påvirker resultatet. Beregning nr 1 er den beregningen vi gikk gjennom først i avsnitt 4.2. Her benytter vi kun tallene fra Husbanken og den beregnede aldersfordelingen på private barnehager. Vi beregner renter av bokført verdi på all

[29] Lunder og Håkonsen, 2009

kapital som er bundet opp i barnehagen, og bruker en rentesats på 5 %. Dette gir altså kapitalkostnader på 6977 kroner per plass.

I beregning nr 2 legger vi til anskaffelser i utstyr og inventar tilsvarende 12,4 % av byggekostnadene, i tillegg til beløpene fra Husbanken. Dette gir noe høyere rentekostnader, men først og fremst høyere avskrivninger. I beregning nr 3 beholder vi kostnadsgrunnlaget fra beregning nr 2, men vi bytter ut aldersfordelingen blant private barnehager med aldersfordelingen for kommunale barnehager. De kommunale barnehagene er i gjennomsnitt eldre enn de private, og det gir lavere kapitalkostnader.

I beregning nr 4 tar vi utgangspunkt i kostnadsnivået i 2008 og beregner gjenanskaffelseskostnaden. Vi går da tilbake til kun å bruke tallene fra Husbanken uten noe tillegg. I beregning nr 5 gjør vi det samme som i beregning nr 4, men vi øker rentesatsen til 6,5 %. Beregning nr 6 er gjort med utgangspunkt i kapitalkostnadene beregnet i EP&FH (2008).

Kapitalkostnader per plass varierer i beregningene fra 6977 kroner til 11 800 kroner. Hvorvidt et kapitaltilskudd, lik det vi her beregner, medfører økte kostnader i forhold til dagens tilskuddsmodell, er også beregnet. Merkostnaden varierer fra 165 millioner i gevinst til 402 millioner i merkostnad.

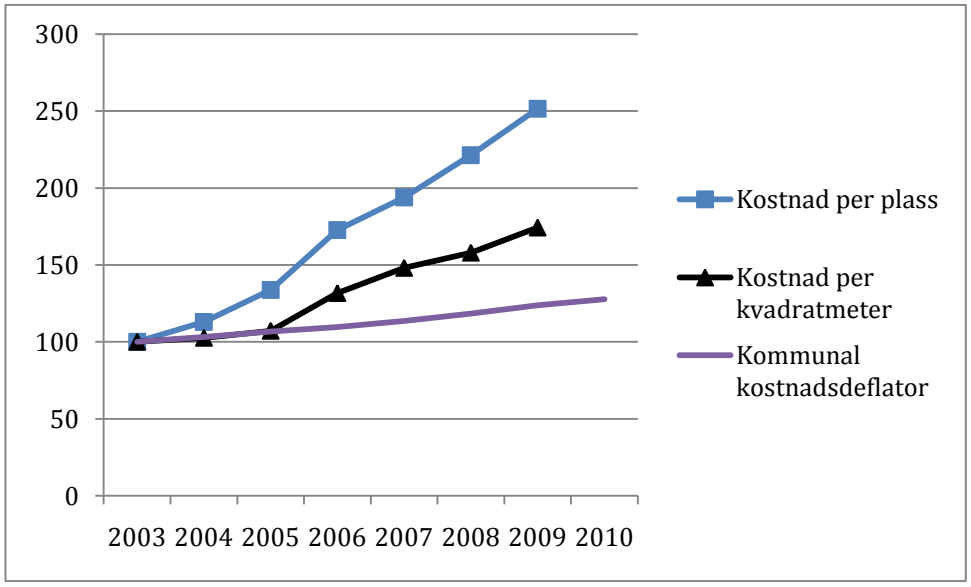
Av de alternative beregningene vi har gjennomført har vi ingen som vi uten forbehold kan presentere som den foretrukne beregningen, men vi mener at beregning nummer 2 trolig er den som ligger nærmest det beløpet vi er ute etter. Beregning nummer 1 fremstår som et lavt anslag i alle sammenligninger mot andre tall. Renter per plass og avskrivninger per plass i nye barnehager er høyere i de private regnskapene enn de vi beregner på bakgrunn av Husbankens tall. Justeringen som skjer i beregning nummer 2 er ikke ubegrunnet og det kan være at den fungerer godt, men metoden har et ad hoc -preg som bidrar til usikkerhet. Beregning nummer 4, 5 og 6 er nok ikke så aktuelle å legge til grunn, men er tatt med for å belyse forskjellene mellom våre beregninger og de som er gjort av EP&FH (2008).

Tabell 5 Beregnede kapitalkostnader i private barnehager per 31.12.2008. Endringer i forutsetninger i forhold til foregående alternativ er markert med skrift i kursiv.

	Beregning nr 1	Beregning nr 2	Beregning nr 3	Beregning nr 4	Beregning nr 5	Beregning nr 6
Avskrivninger	283 653 685	382 440 964	362 109 496	552 910 039	647 195 700	
Renter	507 736 006	563 600 298	502 556 800	507 736 006	663 999 165	
Sum kapitalkostnader	791 389 691	946 041 262	864 666 295	1 060 646 045	1 311 194 865	1 359 965 555
Kapitalkostnader per plass	6977	8268	7557	9270	11 460	11 886
Ekstrakostnad i forhold til dagens tilskudd	-165 860 256	-11 208 685	-92 583 652	103 396 098	369 623 420	402 750 053
Tallgrunnlag	Husbanken	*Husbanken og private regnskaper*	Husbanken og private regnskaper	*Husbanken*	Husbanken	*EP&FH*
Kostnadsgrunnlag for avskrivninger	Historisk kostnad. Aldersfordeling private	Historisk kostnad. Aldersfordeling private	Historisk kostnad. *Aldersfordeling kommunale*	*Gjenanskaffelses-kostnad*	Gjenanskaffelses-kostnad	Gjenanskaffelses-kostnad
Kostnadsgrunnlag for renter	Bokført verdi. Aldersfordeling private	Bokført verdi. Aldersfordeling private	Bokført verdi. *Aldersfordeling kommunale*	Bokført verdi. *Aldersfordeling private*	Bokført verdi. Aldersfordeling private	*Regnskapsførte renteutgifter*
Rentesats	5 %	5 %	5 %	5 %	6,5 %	6,5 %
Rentekostnad for egenkapital?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	*Nei*

4.5 Justering til 2010-nivå

Alle beregningene vi har gjort til nå, har beskrevet situasjonen i 2008, i praksis ved utgangen av 2008. Hva må vi ta hensyn til når disse tallene skal gjøres relevante for 2010? Figur 11 viser kostnadsutviklingen til bygging av barnehagelokaler i følge tallene fra Husbanken. I samme figur har vi også lagt inn den kommunale kostnadsdeflatoren som normalt brukes til å fremskrive kostnader. For de årene vi her ser på, er det helt klart at veksten i investeringskostnader er mye høyere enn den veksten deflatoren måler. Veksten i gjennomsnittlige kapitalkostnader kan imidlertid vise seg å ligne mer på kostnadsdeflatoren så lenge vi legger de historiske kostnadene til grunn. Endringene i de gjennomsnittlige kapitalkostnadene fra utgangen av 2008 til utgangen av 2009 vil bestå av avskrivningene og rentene fra bygging og utbedring av barnehager, med et fratrekk for eventuelle barnehager som legges ned. Så detaljert informasjon har vi ikke, men vi vil forsøke å gjøre et anslag.



Figur 11 Utvikling i totale anleggskostnader i barnehageprosjekter finansiert av Husbanken.

I følge Asplan Viak (2009) var det i den kommunale delen av barnehagesektoren at utbyggingen var størst i 2009. Samtidig har det vært en klar nedgang i antall plasser i private familiebarnehager. Per 20. september var det en vekst i kommunale barnehager på 2040 plasser, og ytterligere 1866 plasser var forventet å bli etablert innen utgangen av året. For private barnehager, inkludert familiebarnehagene, var

tilsvarende tall 609 og 1578. Hvis vi videre holder oss til de private barnehagene, betyr det at veksten i 2009 var på anslagsvis 1,9 % av plassene per 15.12.2008. Tallene fra Husbanken er også tilgjengelig for 2009, og de viser en anleggskostnad per plass på 263 130 kroner ekskl. mva. Inkluderer vi dette i beregningen av kapitalkostnader, får vi et anslag på kapitalkostnadenes nivå ved inngangen til 2010. Vi har gjort dette med utgangspunkt i beregning nr 2 fra Tabell 5. Dette gir en vekst i kapitalkostnad per plass på 5,0 % i 2009. Resultatet av denne beregningen er vist i Tabell 6.

Tabell 6 Beregning av kapitalkostnader i private barnehager ved utgangen av 2009.

	Beregning nr 2	Beregning nr 2, 2009
Avskrivninger	382 440 964	456 523 979
Renter	563 600 298	585 106 145
Sum kapitalkostnader	946 041 262	1041630124
Kapitalkostnader per plass	8268	8685
Ekstrakostnad i forhold til dagens tilskudd	-11 208 685	-
Tallgrunnlag	Husbanken og private regnskaper	Husbanken og private regnskaper
Kostnadsgrunnlag for avskrivninger	Historisk kostnad. Aldersfordeling private	Historisk kostnad. Aldersfordeling private
Kostnadsgrunnlag for renter	Bokført verdi. Aldersfordeling private	Bokført verdi. Aldersfordeling private
Rentesats	5 %	5 %
Rentekostnad for egenkapital?	Ja	Ja

Vi har naturlig nok ikke tall for 2010, men den ovenstående beregningen viser at kostnadsveksten fra 2008 til 2009 er nær satsen for kommunal kostnadsvekst som ved inngangen til 2009 var satt til 4,4 %. Denne satsen er for 2010 satt til 3,2 %. Vi foreslår derfor å justere beregningen i den siste kolonnen med 3,2 %, slik at vi får en kapitalkostnad for 2010 på 8963 kroner per plass. For senere bruk kan det metodisk være mer ryddig å bruke satsen også fra 2008 til 2009 ettersom beregningen for 2009 er basert på et mindre presist tallgrunnlag. Hvis vi tar utgangspunkt i kapitalkostnader på 8268 kroner per plass i 2008 og legger til først 4,4 % og så 3,2 %, får vi kapitalkostnader i 2010 lik 8908 kroner.

Vi har her ikke beregnet på nytt hvor mye kapitalkostnader som er dekket av kommunen gjennom tilskuddsmodellen siden vi ikke har noe grunnlag for å gjøre en slik beregning. Kapitalkostnadene i private barnehager har økt, men det vil de også ha gjort i kommunale barnehager. Siden utbyggingen i 2009 var klart størst i kommunale barnehager er det grunn til å tro at økningen i kapitalkostnader har vært størst i den kommunale delen av sektoren. Dette gjelder også for kostnader per plass. Det vil i så fall bety at ekstrakostnaden knyttet til å dekke kapitalkostnadene er redusert i forhold til det vi beregnet i Tabell 5.

4.6 Geografi

Tomtepriser og byggekostnader varierer rundt omkring i landet. Kostnadene kan være betydelig høyere i storbyene enn i mindre tett befolkede områder. Det er derfor et naturlig spørsmål om kapitaltilskuddet bør variere etter slike geografiske forskjeller.

Tabell 7 Analyser av byggekostnader og tomtekostnader ut i fra geografi, t-verdier i parentes[30]

	Anleggskost per plass	Kvadratmeterpris tomt	Kvadratmeterpris bygg	Kvm tomt per plass	Kvm bygg per plass
Konstantledd	311166 (38,66)	1037 (11,40)	24888 (35,54)	106,7 (9,09)	10,19 (34,30)
Storby	18242 (2,55)	376 (4,65)	1843 (2,96)	-17,5 (1,68)	-0,27 (-1,03)
Akershus	15510 (2,27)	257 (3,33)	1422 (2,40)	-18,2 (-1,83)	-0,10 (-0,40)
Småby	-1307 (-0,22)	143 (2,11)	443 (0,,85)	-13,9 (-1,59)	-0,17 (-0,78)

Tabell 7 viser resultatene av noen analyser hvor vi ser kostnadene i Husbanken opp mot ulike kommunetyper. Vi skiller mellom storbyer, hvor Oslo, Stavanger, Bergen

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

og Trondheim inngår og småbyer hvor vi har med andre typiske bykommuner. Akershus er en egen kategori siden det her er mange kommuner uten typisk bystruktur, men som likevel har relativt høye priser på grunn av nærheten til Oslo. Disse tre kategoriene måles så mot øvrige kommuner. Vi har brukt tall fra flere årganger, men gjennom en regresjonsanalyse har vi målt hver årgang fra 1997 til 2008 mot 2009, og vi får dermed automatisk resultatene i 2009-priser. Konstantledet angir det gjennomsnittlige nivået i 2009 i residualkategorien, det vil si gruppen av kommuner som ikke inngår i en av de tre andre kategoriene i tabellen. Tallene for de tre kategoriene angir så det gjennomsnittlige avviket fra residualkategorien.

Vi ser at totale anleggskostnader per plass er 18 242 kroner høyere i storbyene enn i de minste kommunene. I prosent utgjør dette 5,9 % høyere kostnader. Akershus ligger 15 510 kroner høyere enn de minste kommunene, mens småbyene ligger 1307 kroner under, i praksis altså tilnærmet likt øvrige kommuner. Går vi videre til de øvrige kolonnene, ser vi at de kommunene som har høye kvadratmeterpriser på tomter og bygg tilpasser seg ved å bygge færre kvadratmeter per plass.

Forskjellene i kvadratmeterpriser er altså større enn forskjellene i den endelige kostnaden. Man kan argumentere for at dette ikke er ønskelig, og at areal per barnehageplass burde være uavhengig av hvor barnehagen ligger. Det tilsier at hver barnehage, gitt at den ikke velger å plassere seg unødvendig dyrt, burde få tilstrekkelig tilskudd til å bygge en barnehage med like god plass som alle andre barnehager. På den annen side er det naturlig at tilskuddet dekker de faktiske kostnadene, og siden det meste av den nødvendige barnehagebyggingen allerede har skjedd, er det liten mening i å dekke kostnader som barnehagene kunne hatt. Det er også naturlig å anta at kommunene har gjort den samme tilpasningen når de har bygget sine barnehager, og at kapitaltilskuddet som det øvrige tilskuddet er dermed i tråd med prinsippet om likebehandling på kommunenivå. EP&FH (2008) sine innsamlede data over investeringskostnadene til nye kommunale barnehager viser minimale forskjeller mellom sentrale og ikke-sentrale kommuner i totale kostnader.

Forskjellen på 5,9 % i anskaffelseskostnad er såpass liten at vi ikke ser det som naturlig å innføre differensiert tilskudd på dette grunnlaget. Variasjonen innenfor den enkelte kommune vil trolig være større enn dette i mange tilfeller, og det tilsier at det er mer viktig at kommunene får noe mulighet til å avvike fra tilskuddet. For eksempel er det trolig en del private barnehager som har fått gratis eller sterkt subsidierte tomter av kommunen mens andre har måttet kjøpe sentrale tomter til full

pris. Dette vil være grunnlag for mye større skjevheter enn de gjennomsnittlige forskjellene vi her finner mellom ulike grupper av kommuner.

5. Reelt kostnadsnivå i familiebarnehager

Vi har blitt bedt om å kartlegge det reelle kostnadsnivået i familiebarnehagene. Familiebarnehagene har unntak fra enkelte bestemmelser i barnehageloven, og har derfor en annen driftsform og et annet kostnadsbilde enn andre barnehager. Familiebarnehagene trenger ikke å følge de samme bemanningsnormene som ordinære barnehager. Kapitalkostnadene er ikke som i ordinære barnehager ettersom familiebarnehagen skal drives i bebodde hjem. Familiebarnehagene har heller ikke de samme eksplisitte arealkravene som de ordinære barnehagene har. Et ytterligere moment er at størrelsen på familiebarnehagene er av en helt annen skala enn de ordinære barnehagene, og kostnadsbildet blir et annet når kostnadene skal deles på et lite antall barn.

Regnskapene til familiebarnehagene er et vanskelig utgangspunkt for kostnadsanalyser. I familiebarnehagene er det nærmest per definisjon en tett tilknytning mellom barnehagen og eierens private eiendeler og økonomi. En stor del av kostnadene er normalt eiers arbeidsinnsats, og denne er vanligvis ikke synliggjort i regnskapet. Det vanligste er at eier ikke tar ut lønn, men får kompensasjon for sin innsats gjennom posten for utbytte. Dette er klart i henhold til reglene, men det skaper problemer for den som vil vite noe om hvor mye det koster, for eksempel i personalkostnader, å drive en familiebarnehage. Man kan legge utbytte til personalkostnaden, men fortsatt har man det problemet at eiers lønn i større grad er bestemt av barnehagens driftsoverskudd enn av hva som er en naturlig lønn for den jobben de utfører. Spesielt når vi skal se om finansieringen av barnehagene er på et riktig nivå, blir det feil å bruke nettopp de kostnadene som er bestemt av dagens finansiering.

Kapitalkostnadene til familiebarnehagene er dårlig dokumentert. I den grad de er synliggjort i regnskapene, er dette som husleie. Noen familiebarnehager har ført opp husleie i regnskapet, mens andre har lagt dette inn som støtte fra eier som ikke synes i regnskapet. Dette er for så vidt uproblematisk. Problemet er heller at det

ikke ser ut til å være noen norm for hvordan denne husleien skal beregnes, ettersom den varierer sterkt.

Vi velger derfor å ta en mer normativ tilnærming når vi nå skal se på kostnadene i familiebarnehagene. Dette kan også begrunnes med at det har vært tilfeller av useriøse aktører blant de som driver familiebarnehagene, og Kunnskapsdepartementet har derfor vært opptatt av at familiebarnehager med svært lave kostnader ikke må inngå i kostnadsberegningen.

Vi velger å dele opp resten av kapittelet i fire deler. Først ser vi på personalkostnader i avsnitt 5.1. I avsnitt 5.2 ser vi på kapitalkostnader. Administrasjonskostnadene blir kort diskutert i avsnitt 5.3 før vi gjør en oppsummering av de totale kostnadene i avsnitt 5.4.

5.1 Personalkostnader

Som nevnt ovenfor, vil vi benytte en delvis normativ tilnærming når vi skal finne frem til familiebarnehagenes kostnader. Vi tar utgangspunkt i antall årsverk per oppholdstime som rapporteres gjennom årsmeldingene, og som ikke er forstyrret av at regnskapene er upresise. Vi må imidlertid også ta hensyn til at det ikke bare er antall årsverk per oppholdstime som utgjør forskjellen mellom familiebarnehager og ordinære barnehager, men at det nok også ligger i sammensetningen av årsverkene, for eksempel pedagogandelen. Vi benytter oss derfor av lønnssatser fra lønnsoppgjøret for 2009 mellom Utdanningsforbundet og PBL for å "veie" årsverkene slik at vi også får frem at ulike årsverk har ulik pris. Tabell 8 viser de satsene vi har brukt for de ulike typene årsverk. Sosiale kostnader er anslått som 30 % av brutto lønn som i kapittel 0. Vi har antatt 8 års ansiennitet i gjennomsnitt.

Tabell 8 Sosiale kostnader benyttet i beregningene

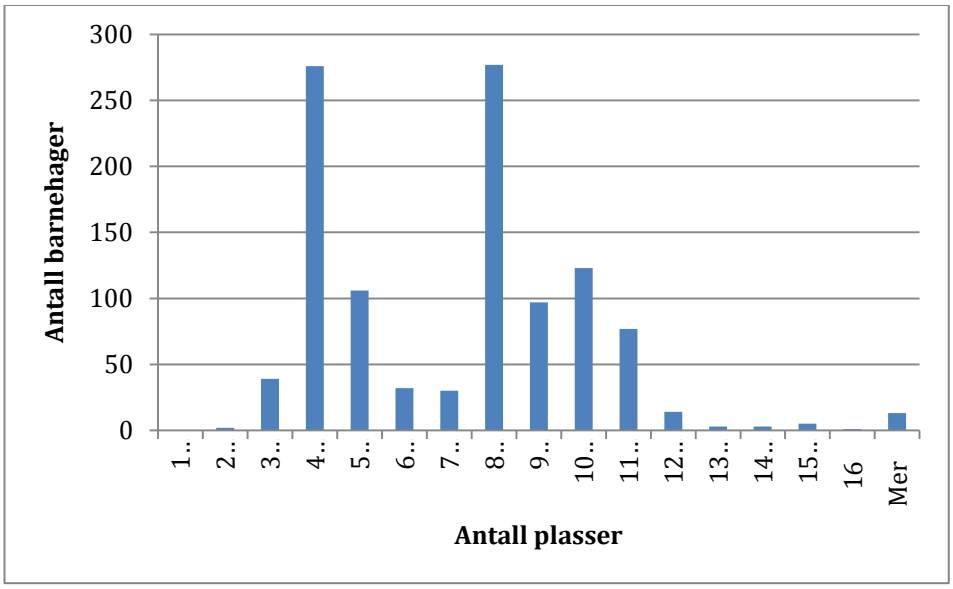
	Lønn og sosiale kostnader
Styrer	573 300
Styrer med dispensasjon	521 300
Pedagogisk leder	453 700
Pedagogisk leder med dispensasjon	439 400
Assistent	345 800

	Lønn og sosiale kostnader
Assistent med førskolelærerutdanning	434 200
Assistent med annen pedagogisk utdanning / barne- og ungdomsarbeiderfag	374 400
Tospråklig assistent	473 200
Annet personale	345 800
Vaktmester, rengjøring mv.	345 800

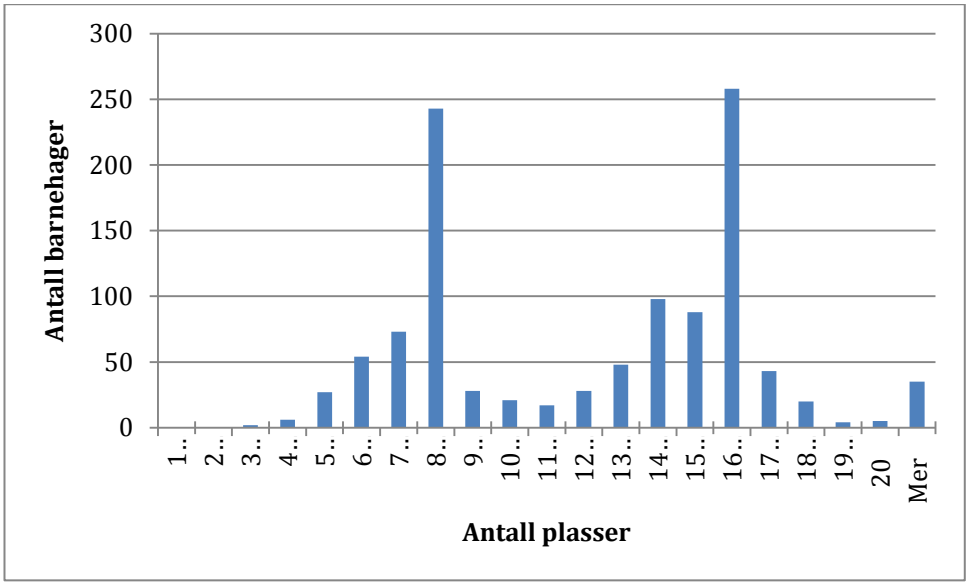
5.1.1 Hva er normal bemanning?

Hva er en typisk familiebarnehage? Årsmeldingene fra desember 2008 viser at 53,6 % av familiebarnehagene har kun barn under tre år. I overkant av 76 % av familiebarnehagene har et flertall av barn under tre år. I følge forskriften om familiebarnehager kan et hjem maksimalt godkjennes for fem barn over tre år som er til stede samtidig. Er flertallet av barna under tre år, må antallet reduseres. Et hjem som er egnet for det, kan godkjennes for dobbel gruppe med maksimalt ti barn over tre år som er til stede samtidig. 17,4 % av familiebarnehagene har 4 barn under 3 år i fulltidsplass og ingen over 3 år, mens 18 % har 8 barn under 3 år. Dette er de to vanligste driftsformene. Rundt disse barnehagenes tilpasning vil det være mange barnehager med noen barn i deltidsplass eller barn over tre år som gjør at de ikke havner akkurat i disse to gruppene. Enkelte familiebarnehager er også registrert med langt færre eller langt flere barn. De som har flere barn, må være barnehager som drives i flere hjem dersom vi skal anta at forskriften blir fulgt. Figur 12 og Figur 13 viser tydelig at familiebarnehagenes foretrukne driftsform er å ha fire eller åtte barn under tre år. I Figur 12 teller små og store barn det samme i beregningen av plasser. Avvikene er stort sett til høyre for fire og åtte barn. Dette er trolig barnehager med større barn som gjør at man kan ha flere enn henholdsvis fire eller åtte barn i barnehagene. I Figur 13 har vi telt barn under tre år som to store barn. Her er avvikene i hovedsak til venstre for hovedkategoriene, og viser barnehager som trolig har færre korrigerte oppholdstimer enn ønsket. Inntektene fra statlig og kommunalt driftstilskudd gis etter antall korrigerte oppholdstimer, og det er naturlig at barnehagene ønsker å maksimere antall korrigerte oppholdstimer

per barn. Innenfor grensene av forskriften gjøres dette ved at man har fire eller åtte barn under tre år.



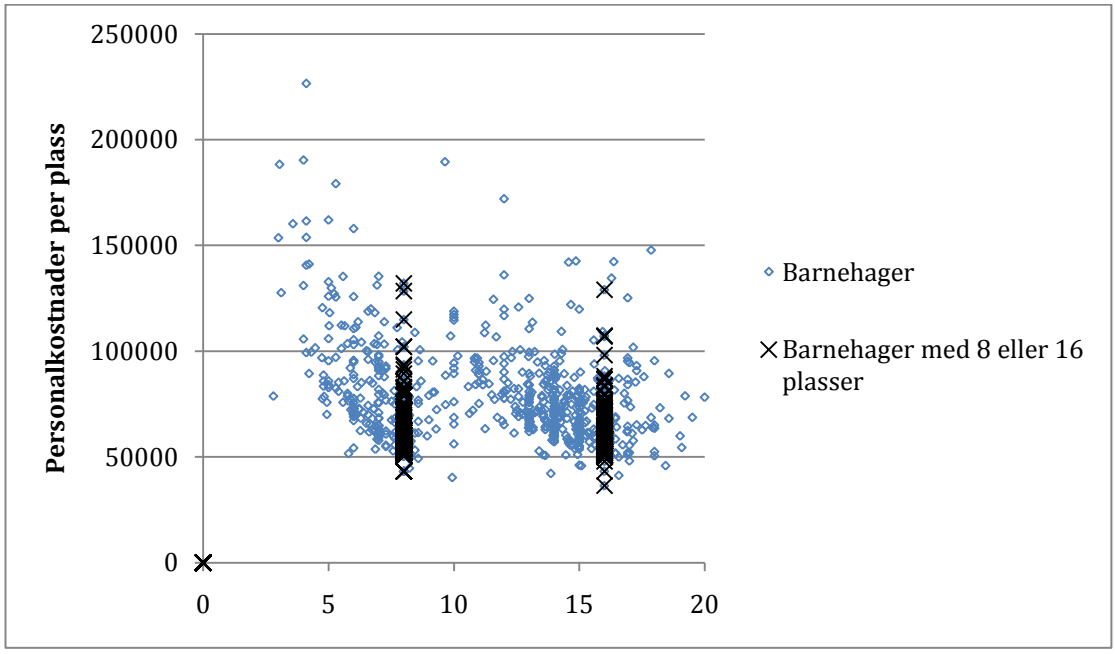
Figur 12 Barnehager fordelt etter antall heltidsplasser, ikke alderskorrigert.



Figur 13 Barnehager fordelt etter antall heltidsplasser, barn under 3 år teller som to plasser.

I Figur 14 viser vi et punktdiagram hvor familiebarnehagene er plottet inn etter antall plasser og beregnet personalkostnad per plass. Mønsteret i figuren underbygger at fire eller åtte små barn er en optimal driftsform. I beregningen av plasser har vi regnet en småbarnsplass som to storbarnsplasser, som i Figur 13. Vi ser at disse

barnehagene, som dermed har åtte eller seksten plasser, kan operere med lavere personalkostnader per korrigert oppholdstime enn barnehager uten optimal drift. Også blant disse barnehagene er det en del spredning i kostnadsnivået, men tallene viser at de i all hovedsak er de konsentrert mellom 50 000 og 60 000 kroner per plass. Gjennomsnittet for barnehager med 8 plasser er 61099, og for barnehager med 16 plasser 60854. For øvrige barnehager er gjennomsnittet 78 752 kroner per plass. Det er altså ikke noe som tyder på at det er noen forskjell i personalkostnader per plass for enkle og doble grupper. Det viktigste er å få fylt opp disse gruppene.



Figur 14 Beregnede personalkostnader per plass etter antall plasser

Ser vi enda litt nærmere på familiebarnehagene med 4 små barn, i alt 194 barnehager, ser vi først at 72,2 % av dem har ett fullt assistentårsverk. Blant disse barnehagene er det igjen vanligst å ha 13 % pedagog- eller styrerårsverk i tillegg, altså 1,13 årsverk totalt. De fleste barnehagene med fire små barn i full plass ligger mellom 1,13 og 1,26 årsverk totalt. Selv om dette er den mest vanlige bemanningsstrukturen, må det samtidig være nær minimumsbemanningen. Det er for eksempel lite trolig at man kan redusere bemanningen noe særlig selv om man skulle ha barn over tre år i stedet for under tre år.

Tabell 9 Regresjonsresultater, personalkostnader per ikke-korrigert oppholdstime (t-verdier i parentes[31]).

	Avhengig variabel: Personalkostnader per oppholdstime
Konstantledd	-3,1275 (-24,81)
Ln (oppholdstimer barn under 3 år)	0,0255 (1,88)
Andel minoritetsspråklige barn	0,2388 (1,13)
Andel barn med prioritert opptak	-0,1734 (-0,75)
Andel barn i deltidsplass	0,1433 (4,04)
Antall observasjoner	1084
R^2	0,0136

Regresjonsresultatene i Tabell 9 viser at forskjellen i personalressurser til store og små barn er liten i familiebarnehagene. I gjennomsnitt følges små barn av bare 2,55 % høyere personalressurser per oppholdstime enn store barn[32]. Dette resultatet er selvfølgelig preget av de barnehagene som driver optimalt. Disse kan drive med lav bemanning selv om de har fire barn under tre år. Hadde de i stedet hatt barn over tre år, ville de bare ha kunnet økt antall barn med 25 %, fra fire til fem barn, og det er i liten grad mulig å redusere antall årsverk. I større ordinære barnehager er det bedre mulighet til å hente ut innsparinger om man har store i stedet for små barn.

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

[32] Regresjonsvariablene, bortsett fra de tre andelsvariablene, er på logaritmeform slik at parameteren kan leses som prosentvis effekt av en prosentvis endring.

Selv om vi har funnet at det er små forskjeller i bemanning til små og store barn, går vi nå over til å se på personalkostnader per korrigert oppholdstime. Dette gjør vi for lettere å kunne sammenligne mot andre typer barnehager.

5.1.2 Personalkostnadene sammenlignet mot ordinære barnehager

I Tabell 10 har vi satt opp tre alternative bemanningsstrukturer som går igjen blant familiebarnehagene med full enkel gruppe. For disse tre alternativene har vi så beregnet personalkostnadene per korrigert oppholdstime med to alternative oppholdstimetall presentert i to rader. I det første eksempelet tar vi utgangspunkt i at barnehagen er fylt opp med fire barn under tre år, totalt 17 280 korrigerte oppholdstimer. I det andre eksempelet har vi benyttet gjennomsnittlig antall korrigerte oppholdstimer i de barnehagene som har bemanning i intervallet 1,13 til 1,26 årsverk. Dette gjennomsnittet er 16 497 korrigerte oppholdstimer.

Tabell 10 Beregnede personalkostnader for tre alternative bemanningsstrukturer

	Bemannings-alternativ 1	Bemannings-alternativ 2	Bemannings-alternativ 3
Styrer	13 %		10 %
Pedagogisk leder		13 %	13 %
Assistent	100 %	100 %	100 %
Personalkostnad per korrigert oppholdstime, fire barn under 3 år	24,32	23,42	26,74
Personalkostnad per korrigert oppholdstime, 16497 oppholdstimer	25,48	24,54	28,01

Til sammenligning viser Tabell 11 gjennomsnitt og median av beregnede personalkostnader per korrigert oppholdstime for ulike grupper av barnehager. Beregnet personalkostnad er altså beregnet fra faktisk bemanning, men med lønnsnivå fra Tabell 8. Gjennomsnittlig beregnet personalkostnad for familiebarnehagene er 32,09 kroner per korrigert oppholdstime, men for de som driver med "optimal" størrelse, er gjennomsnittet 28,93 kroner for enkel gruppe og 28,40 kroner for

dobbel gruppe. Dette viser for det første at det i praksis ikke er noen forskjell på bemanning per barn mellom enkel og dobbel gruppe så lenge barnehagen har fått fylt opp alle plassene. For det andre viser det at de familiebarnehagene som ikke driver med optimale barnegrupper har betydelig høyere kostnader.

For sammenligning har vi også lagt inn tall for en del andre barnehagetyper, mens den nederste raden viser de regnskapsførte personalkostnadene i familiebarnehagene. Medianen er gjennomgående lavere enn gjennomsnittet og avslører at gjennomsnittet påvirkes av enkelte svært dyre barnehager. Unntaket er regnskapsførte personalkostnader i private familiebarnehager. Her er det en del tilfeller av ekstremt lave personalkostnader. Medianen vil ofte være mer representativ for ordinær drift enn det gjennomsnittet er.

Tabell 11 Sammenligning av beregnede personalkostnader i ulike typer barnehager

	Antall barnehager	Gjennomsnitt	Median
Privat familiebarnehage	1063	32,09	30,01
Privat familiebarnehage med 4 barn under 3 år	204	28,93	26,26
Privat familiebarnehager med 8 barn under 3 år	218	28,40	26,99
Privat ordinær barnehage	2419	33,49	32,47
Kommunal familiebarnehage	35	31,56	28,40
Kommunal ordinær barnehage	2813	38,02	35,31
Regnskapsførte personalkostnader i private familiebarnehager (inkludert utbytte)	831	24,06	25,41

Fordi familiebarnehagene er så små, er de sårbare for avvik fra optimal barnegruppe. Velger man å kun gi tilskudd som er stort nok til å dekke kostnadene til en barnehage som driver optimalt, vil dermed mange barnehager ikke få tilstrekkelig finansiering. Velger man i stedet å gi tilskudd som dekker driften til en gjennomsnittlig familiebarnehage, vil de som driver optimalt få godt betalt. Vi har også funnet at bemanningen for små barn normalt er såpass liten at barnehager med bemanning per store barn ikke er særlig mye lavere. Når tilskuddet i dagens modell er dobbelt så høyt for små barn som for store, betyr det at det er klart mest lønn-

somt å ha små barn i familiebarnehagene. Dette har utvilsom også vært avgjørende for barnesammensetningen i sektoren.

5.2 Kapitalkostnader

Som beskrevet innledningsvis i dette kapittelet, er det stor variasjon i de kapitalkostnadene som familiebarnehagene rapporterer i sine regnskaper. Noe variasjon i kapitalkostnader vil være naturlig. For eksempel vet vi at boligprisene varierer sterkt. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for brukte eneboliger i 2008 var i følge Statistisk sentralbyrå 31 603 kroner i Oslo mot 10 163 kroner i Nord-Trøndelag. Tilsvarende viser Leiemarkedsundersøkelsen, også fra Statistisk sentralbyrå, at utleieprisene i Oslo er nesten tre ganger så høye som i den rimeligste kategorien "Tettsteder med 200-1999 innbyggere samt spredtbygd strøk".

Alt etter husets utforming og eiers valg, vil også arealet som beslaglegges av barnehagen variere. Det er imidlertid tvilsomt om vi bør ta hensyn til slik variasjon. Det at noen tar i bruk arealer som går langt utover det som det er behov for, skal normalt ikke gi høyere tilskudd. Videre kan det også variere hva alternativverdien til arealet vil være. En familiebarnehage skal i utgangspunktet være en integrert del av et bebodd hjem, og da vil i så fall mye av arealene stå til eiers disposisjon utenom åpningstiden. I mange tilfeller vil nok likevel barnehagen drives i en del av huset som er mer atskilt fra den delen av huset som eier bebor til daglig, og arealene som beslaglegges av barnehagen kunne alternativt ha vært brukt til annet formål, for eksempel utleie av hybel eller lignende.

Det er nærliggende å ta utgangspunkt i gjennomsnittlige leiekostnader per kvadratmeter. Et problem med dette er at vi ikke har noen oversikt over antall kvadratmeter i familiebarnehager. Vi må derfor gjøre noen forsøksvise anslag på arealbehovet.

Arealkravet for ordinære barnehager er 4 kvadratmeter for barn over tre år og 5,3 kvadratmeter for barn under tre år. Det er, slik vi ser det, ingen åpenbar grunn til at barn i familiebarnehage ikke skal ha omtrent samme areal å utfolde seg på. Familiebarnehager med én gruppe kan som kjent ha inntil fem barn over tre år, noe som gir 20 kvadratmeter leke- og oppholdsareal. Mer utbredt er det å ha fire barn under 3 år, noe som tilsier et minsteareal på 21,2 kvadratmeter. Dette er så liten

forskjell at vi kan regne med at man har samme areal for store og små barn. I tillegg til leke- og oppholdsareal må man regne med noe plass til kjøkken, bad/vaskerom og garderobe. Ut fra disse forutsetningene antar vi at en familiebarnehage vil ha behov for ca 50 kvadratmeter for en enkel gruppe og 80 kvadratmeter for en dobbel gruppe. Vi har da regnet noe stordriftsfordel. Disse tallene er kun antakelser vi har gjort, og de må ikke brukes videre uten at deres relevans blir nøyere vurdert.

Tabell 12 Beregnet kapitalkostnad for ulike familiebarnehager.

	Kvadratmeterpris[33]	Kostnad per plass / per korrigert oppholdstime, 4 og 8 små barn	
		50 kvadratmeter, enkel gruppe	80 kvadratmeter, dobbel gruppe
Gjennomsnitt, landet	979	12238 / 2,83	9790 / 2,27
Oslo, med Bærum	1726	21575 / 4,99	17260 / 4,00
Tettsteder med 20000 innbyggere	951	11888 / 2,75	9510 / 2,20
Tettsteder med 200-1999 innbyggere samt spredtbygd strøk	601	7513 / 1,74	6010 / 1,39

I mange familiebarnehager vil man benytte seg av et større areal, for eksempel fordi man har hele huset å ta av. Dette tilsier separat en høyere kapitalkostnad. Men ved en slik organisering av familiebarnehagene må man også ta hensyn til at dette ikke er et rent barnehagelokale men at det også benyttes som bolig. Man må dermed beregne en betydelig lavere leiepris per kvadratmeter i et slikt tilfelle. I det hele tatt ser vi ikke at det er mulig å gjøre en slik beregning på et normativt grunnlag ettersom forholdene vil variere for mye. Vi anbefaler derfor at man tar utgangspunkt i en metode som den ovenfor, med en norm for antall nødvendige kvadratmeter og en utleiepris. Det er naturlig å anta at en husleiesats dekker omtrent det samme

[33] Kvadratmeterprisen er hentet fra Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse og utleiekategorien "Annen privat person". Øvrige utleiekategorier er "Slekt og venner", "Privat gårdeier/gårdselskap", "Kommune/studentsamskipnad" og "Arbeidsgiver/annen utleier".

som vi har forutsatt i kapittel 4, nemlig slitasje (avskrivninger) og avkastning (renter) av innskutt kapital, både lånt kapital og egenkapital.

I tillegg til husleie, vil en familiebarnehage trolig trenge noe utstyr utover det som dekkes gjennom normal husleie. I kapittel 4, som omhandlet kapitalkostnader i ordinære barnehager, fant vi dette ved å se på avskrivningene i barnehager som hadde ført husleie. I tilfellet med familiebarnehagene, viser det seg imidlertid at over 70 % av barnehagene med husleieutgifter ikke har ført noe i posten for avskrivninger. Dette kan være fordi alle kostnader er beregnet inn i den regnskapsførte husleien. Blant de som har ført avskrivninger, er disse i gjennomsnitt 49 øre per korrigert oppholdstime. Vi velger å ta disse 49 ørene med videre som et mål på avskrivninger knyttet til utstyr og inventar som ikke dekkes av ordinær husleie. I tillegg skal det beregnes rentekostnader knyttet til den samme kapitalen. Hvis vi regner at 49 øre er avskrivningene av anskaffelser med 10 års avskrivningsperiode vil avskrivningsgrunnlaget være 4,90 kroner per korrigert oppholdstime. Regner vi 5 % renter av dette, får vi 25 øre per korrigert oppholdstime i renter. Kapitalkostnadene i tillegg til husleie blir dermed 74 øre.

5.3 Administrasjonskostnader

I kapittel 3 utledet vi et forslag til prosentsats for et administrasjonspåslag for ordinære barnehager. Vil denne påslagsprosenten også passe for familiebarnehagene, eller har de høyere eller lavere administrasjonskostnader per plass eller oppholdstime? Familiebarnehagene har normalt en enklere organisasjon enn de ordinære barnehagene. Kravene utenfra til regnskaper og budsjetter er normalt mindre, eieren utgjør normalt en stor andel av personalressursene og det meste er så smått at det kan holdes oversikt uten omfattende administrasjon. Samtidig er familiebarnehagene så små at de faste administrative oppgavene må fordeles på et svært lite antall barn, og dette tilsier høyere kostnader per plass. Antallet familiebarnehager som svarte på undersøkelsen om administrative kostnader var svært lavt, kun ni-barnehager, hvorav to falt vekk ved rensing av dataene. Spredningen i svarene er stor, og det eneste svaret de gir er at de ligger innenfor det samme variasjonsområdet som tallene for de ordinære barnehagene.

Skal man finne svar på dette gjennom en spørreundersøkelse, må spørsmålene trolig inneholde så mye veiledning at spørsmålet lett blir ledende og avgjørende for

svaret. Ser vi til regnskapene og postene hvor administrasjonsoppgaver i tillegg til styrerstillingen typisk vil bli ført[34], finner vi at andelen av totale kostnader er rimelig nær det vi finner for ordinære barnehager. Vi anbefaler derfor at man benytter samme prosent for administrasjonspåslag for familiebarnehagene som for de ordinære barnehagene.

5.4 Oppsummert

I dette kapittelet vil vi forsøke å oppsummere de totale driftskostnadene til familiebarnehagene ut fra den gjennomgangen vi har hatt ovenfor. Personalkostnadene er etter vår mening de vi har kunnet dokumentere best. De er samtidig de klart viktigste ettersom de utgjør en så stor andel av kostnadene. Vi måler kostnadene per korrigert oppholdstime, men som vi har vært inne på ovenfor, er dette trolig et dårlig mål når det gjelder å beskrive kostnadsforskjeller mellom barnehager med ulik barnesammensetning. Det er liten forskjell på små og store barn både når det gjelder bemanning og kapitalkostnader, og helt sikkert også når det gjelder administrasjon. Statistikken "reddes" i noen grad av at store deler av sektoren kun har barn som er under tre år gamle og dermed er rimelig homogen.

Tabell 13 viser noen anslag på kostnader i familiebarnehager. Første kolonne viser en beregning hvor vi i legger inn personalkostnader for en barnehage med fire barn under tre år i fulltidsplass og 1,23 årsverk. Kapitalkostnadene er beregnet fra gjennomsnittlig husleie per kvadratmeter og et areal på 50 kvadratmeter. Avskrivninger av utstyr i tillegg til husleien er lik gjennomsnittet av det som er regnskapsført i familiebarnehager med husleie og avskrivninger. Renter er beregnet i tillegg, som beskrevet i avsnitt 5.2. Andre driftskostnader er på samme måte satt lik gjennom-

[34] Vi har her sett på summen av regnskapspostene P6995, P7600, P6700, P7330 som andel av totale driftskostnader utenom administrasjon og kapital. For ordinære barnehager er denne andelen 0,041 og for familiebarnehager 0,042.

snittet av det som er regnskapsført hos familiebarnehagene[35]. Dette gir en barnehage med kostnader lik 37,37 kroner per korrigert oppholdstime.

Tabell 13 Kostnader i familiebarnehager, ulike alternativer

	Høy bemanning, full enkel gruppe	Lav bemanning, full dobbel gruppe	Fürst og Høverstad (2009)
Personalkostnader	28,01	23,42	26,47*
Kapitalkostnader, husleie	2,83	2,27	2,92
Kapitalkostnader, utover husleie	0,74	0,74	
Andre driftskostnader, deriblant administrasjon utover styrerstilling	5,79	5,79	5,76
Totalt	37,37	32,22	35,58

*Personalkostnader inkludert utbytte til eier.

Alternativ nummer 2 er en barnehage med åtte barn under tre år og 2,26 årsverk. Husleien er beregnet ut fra et areal på 80 kvadratmeter. Øvrige kostnader er satt likt som i kolonne 1. Totale kostnader for dette alternativet er 32,22 kroner per korrigert oppholdstime. I den siste kolonnen har vi lagt inn tall fra Fürst og Høverstads kostnadsanalyse for 2008.[36] Disse tallene er i sin helhet basert på familiebarnehagenes regnskaper, i motsetning til våre mer normativt beregnede kostnader. Både totalkostnaden og de ulike delkostnadene ligger mellom de to alternativene vi har satt opp. Til sammenligning kan det også nevnes fra familiebarnehagenes 2008-regnskap at de i gjennomsnitt har ført 33,89 kroner per korrigert oppholdstime i inntekter fra foreldrebetaling, statlig driftstilskudd og kommunalt driftstilskudd.

De to alternativene som vi har satt opp, spriker ganske mye, men i all hovedsak på grunn av personalkostnadene. Hva slags bemanning familiebarnehagene bør ha,

[35] Vi har her gjort noen justeringer av utvalget for ikke å få med barnehager med lav kvalitet på regnskapene. Vi har utelatt barnehager som verken har rapportert husleie eller avskrivninger, har mer enn 10 % av utgiftene ført som "Annen kostnad", har mer enn 20 % av kostnadene ført som "Fremmedtjenester" eller "Fremmedytelser" eller har reparasjon og vedlikehold og verktøy/inventarsom ikke aktiveres for mer enn 200 000 kroner. Vi har også utelatt barnehager med store endringer i barnetallet i løpet av 2008 og familiebarnehager med mer enn 35 000 korrigerte oppholdstimer.

[36] Fürst og Høverstad (2009).

har vi liten kompetanse til å avgjøre. Men vi har her vist i noen grad hva ulike bemanningsalternativer vil koste. De to alternative beregningene våre i Tabell 13 er begge basert på at barnehagene har fylt opp sine plasser. Dette er ikke situasjonen for alle barnehager, og vi har sett at det er dyrt for familiebarnehagene å ha ledige plasser. Som diskutert i avsnitt 5.1.2, er det ikke opplagt at tilskuddet til familiebarnehagene bør ta utgangspunkt i bare de barnehagene som har fulle plasser.

6. Oppsummerende diskusjon

Vi har i de foregående kapitlene gjort utredet tre kostnadstall:

1. Et administrasjonspåslag
2. Kapitalkostnader per plass
3. Reelle kostnader i familiebarnehager

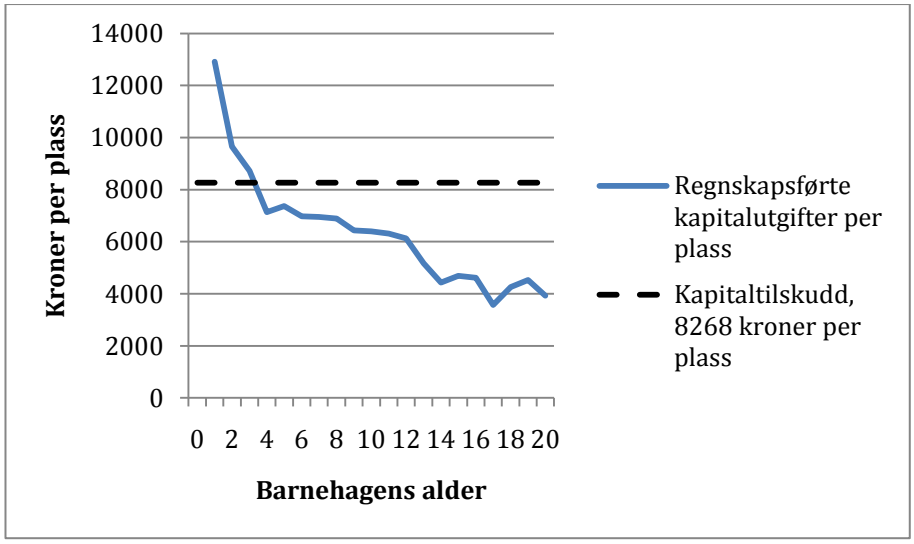
Disse størrelsene er tenkt å inngå i tilskuddet til private barnehager fra og med 2011. Den største tilskuddskomponenten er derimot den vi ikke har sett på, nemlig en basiskomponent som skal dekke alt det som for ordinære barnehager ikke dekkes av kapitaltilskuddet og administrasjonspåslaget. I en oppsummerende diskusjon er det imidlertid nyttig å se denne i sammenheng med de størrelsene vi her har beregnet.

Basiskomponenten vil beregnes ut i fra kommunale kostnader utenom kapitalkostnader og utenom sentraladministrasjon. Det er da viktig at typiske sentraladministrative oppgaver utelates fra basiskomponenten, herunder utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet. Her er praksisen varierende når det gjelder regnskapsføring, og det må overlates til kommunene selv å sørge for at slike kostnader ikke kommer med to ganger. Vi må innrømme at på akkurat dette punktet kan vår metode for beregning av administrasjonspåslaget gjøre denne vurderingen vanskeligere enn om vi hadde gått den tradisjonelle veien. Vi har beregnet administrasjonspåslaget ut i fra de administrasjonskostnadene som de private barnehagene har, i stedet for å beregne de kommunale barnehagenes andel av kommunal sentraladministrasjon. Vi mener at dette er en mer relevant metode for å måle private barnehagers behov for administrasjon, men det kan samtidig være mindre klart akkurat hvilke kommunale kostnadskomponenter dette dekker. Den beste rettledningen vil kanskje være at all administrasjon som ikke er typiske styreroppgaver eller administrasjon som ellers normalt skjer i den enkelte barnehage, utelates fra basiskomponenten. Vi tror uansett det vil være snakk om små avvik sammenlignet med den skjevheten som dagens tilskuddsmodell gir mellom store og små kommuner på grunn av stordriftsfordelene i kommuneadministrasjonen. Kommu-

nene vil ha insentiver til å dytte mest mulig av utgifter som i dag ligger på barnehageadministrasjon over på sentraladministrasjon, men dette er for så vidt også situasjonen i dag.

Man kan også spørre om kommunene bør ha mulighet til å beregne administrasjonspåslaget selv. Bergen og Trondheim har helt klart gjort grundig arbeid, og de ender opp med et administrasjonspåslag på 3 %. En slik metode går imidlertid mot vår argumentasjon om at de kommunale administrasjonskostnadene egentlig er irrelevante for private barnehager. Bergen og Trondheim vil som store kommuner typisk ha stordriftsfordeler i de administrative oppgavene som utføres sentralt. Derfor vil deres kostnader ligge lavere enn gjennomsnittskommunens kostnadsnivå. På den annen side må det innrømmes at det er store usikkerhetsmomenter knyttet til vår beregningsmetode, og det er derfor mulig at 4 % egentlig er for høyt. Bergen og Trondheim vil få en økning fra dagens administrasjonspåslag på 33 %, men i det totale tilskuddet de gir til private barnehager, vil endringen likevel utgjøre mindre enn 1 % økning.

Kapitaltilskuddet vil komme på toppen av basiskomponenten og administrasjonspåslaget. Sammenlignet med dagens modell med i hvert fall delvis kostnadsdekning, vil en modell med likt kapitaltilskudd per plass til alle barnehager medføre en omfordeling fra nye barnehager til eldre barnehager. Dette vil kunne medføre likviditetsproblemer for de nyeste og dyreste barnehagene. Så lenge kapitaltilskuddet vokser hvert år, vil likevel situasjonen gradvis bedre seg.



Figur 15 Regnskapsførte kapitalutgifter og barnehagealder

Figur 15 viser at om kapitaltilskuddet i 2008 var på 8268 kroner, ville barnehagene få nok til å dekke sine kostnader allerede etter tre år. Det er imidlertid lite trolig at de gjennomsnittlige kapitalkostnadene vil vokse like mye i årene som kommer som det de har gjort i perioden 2002 til 2009, og derfor vil det kunne ta noe lengre tid fra en barnehage er bygget til kapitaltilskuddet er stort nok til å dekke de løpende kapitalutgiftene.

Eldre barnehager vil generelt få mer tilskudd og bedre muligheter for å oppgradere sine lokaler med et kapitaltilskudd som er likt for alle. I dagens modell har det vært små muligheter for det, om man ikke løsriver seg fra den bundne kostnadsveksten ved samtidig å utvide barnehagen med en avdeling eller mer.

Dersom kapitaltilskuddet gis likt til store og små barn, vil det også medføre en overføring av midler fra barnehager med mange små barn til barnehager med mange store barn. Våre beregninger viser noe høyere kapitalkostnader knyttet til små barn, men forskjellen er langt lavere enn den forskjellen som ligger inne i dagens tilskuddsmodell. Så langt vi vet, er det også i driftskostnader utenom kapital mindre forskjell mellom små og store barn enn i dagens tilskuddsmodell, men likevel en betydelig større forskjell enn for kapitalkostnadene. En mulighet til å forenkle tilskuddsmodellen kan derfor være å gi et kapitaltilskudd som er uavhengig av barnas alder, og heller legge hele justeringen for forskjell mellom små og store barn inn i basiskomponenten alene.

Familiebarnehagenes økonomi er svært variert. Våre analyser viser at det økonomisk er viktig for familiebarnehagene å fylle opp de plassene de har, og at de innenfor dagens finansieringsmodell er klart best tjent med å ha barn under tre år. Familiebarnehager som har ledige plasser, eller som har barn over tre år, har små muligheter til å redusere kostnadene i særlig grad sammenlignet med barnehager som drives optimalt. Likevel får de mye mindre tilskudd gjennom dagens tilskuddsmodell. Vi finner ikke store forskjeller mellom barnehager med enkel eller dobbel gruppe blant de som har fulle småbarnsplasser, men familiebarnehager med enkel gruppe er naturlig nok enda mer sårbare når de ikke får fylt opp plassene.

Vi har valgt en delvis normativ tilnærming i kapittelet om familiebarnehagene. Beregningene vi presenterer har store variasjoner i kostnader, og de er mest til illustrasjon av hvordan ulike forutsetninger slår ut. Hvis en slik normativ tilnærming skal kunne brukes i praksis, bør trolig normene settes politisk eller administrativt,

og ikke av private utredere. Vi lar det derfor stå åpent hvilke normer som bør settes for bemanning og lokaler med mer.

Referanser

Asplan Viak (2009): *Analyse av barnehagestatistikk – status for utbyggin og ventelister per. 20. september 2009*. For Kunnskapsdepartementet.

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

Fürst og Høverstad (2009): *Analyse av kostnader i barnehagene i 2008*. Kunnskapsdepartementet, august 2009.

Håkonsen, L. og Lunder, T.E. (2008): *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren,* TF-rapport nr 243/2008

Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester,* H-2140

Lunder, T.E. og L. Håkonsen (2009): *Kostnader ved å øke minimumsfinansieringen av private barnehager*. TF-notat nr 9/2009.

NOU 18:2005: *Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

Vedlegg 1

Spørreskjema til ordinære private barnehager

Kartlegging av utgifter i private barnehager

Ordinære barnehager

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

Telemarksforsking er engasjert av Kunnskapsdepartementet til å bistå med beregninger og vurderinger av kommunalt tilskudd til private barnehager. Departementet skal arbeide fram en ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Denne undersøkelsen skal spesielt se nærmere på administrasjonskostnader og kapitalkostnader i private barnehager, samt reelt kostnadsnivå i familiebarnehager.

1) Hvilken barnehage representerer du?

- ☐ Ordinær barnehage
- ☐ Familiebarnehage
- ☐ Åpen barnehage

2) I hvilken kommune ligger barnehagen? (Oppgi helst kommunenummer)

3) Hvor mange GODKJENTE plasser hadde barnehagen ved utgangen av 2008?

4) Var barnehagen i drift i hele 2008?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

Hvis "Nei" i spørsmål 4:

5) Hvor mange måneder var barnehagen i drift i 2008?

6) Har barnehagen utvidet eller redusert i omfang tilsvarende en avdeling eller mer i 2008?

- Ja
- Nei

7) Driver barnehagen i midlertidige lokaler?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Administrasjonskostnader

Rapportering av kostnader skal skje på bakgrunn av barnehagens regnskap for 2008. Tall bes oppgitt i kroner.

8) Hvor stor andel av barnehagens virksomhet går til administrative oppgaver? (Oppgi tall i stillingsprosent)

Med administrasjon forstås det løpende arbeidet til styring, ledelse og forvaltning som utføres for å holde barnehagen i drift eller funksjon, som f.eks. personal- og økonomioppfølging.

9) Angi hvor store kostnader barnehagen har regnskapsført i 2008 til:

A. IKT-tjeneste og annen kontorstøtte

IKT-tjeneste og annen kontorstøtte inngår gjerne i post 6995 kontorkostnad, telefon, porto m.v. i årsregnskap for barnehager. Kan også være ført på post 7600 lisens, patentkostnad, royalty o.l.

B. Regnskap og revisjon (inkl. fakturering)

Regnskap og revisjon inngår vanligvis i post 6700 fremmedtjenester.

C. Markedføring

Markedsføring inngår vanligvis i post 7330 salgs- og reklamekostnader.

D. Andre administrasjonskostnader

Andre administrasjonskostnader kan f.eks. inngå i post 7700 annen kostnad.

Telemarksforsking

Kartlegging av utgifter i barnehager - styrer kom. barnehage

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

Telemarksforsking er engasjert av Kunnskapsdepartementet til å bistå med beregninger og vurderinger av kommunalt tilskudd til private barnehager. Departementet skal arbeide fram en ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Denne undersøkelsen gjelder administrative oppgaver som utføres i den enkelte kommunale barnehage.

2) Bakgrunnsinformasjon

3) Hvilken barnehage representerer du? *

- Ordinær barnehage
- Familiebarnehage
- Åpen barnehage

4) I hvilken kommune ligger barnehagen? (Oppgi helst kommunenummer) *

5) Hvor mange godkjente plasser har barnehagen?

6) Var barnehagen i drift i hele 2009?

- Ja
- Nei

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.
Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:
Var barnehagen i drift i hele 2009? - Nei

7) Hvor mange måneder var barnehagen i drift i 2009?

10) Angi totale driftskostnader i barnehagen:

Post 9920 sum driftskostnader i årsregnskap for barnehager.

11) Har barnehagen kostnader som ikke er regnskapsført?

☐ Ja
☐ Nei

Hvis "Ja" i spørsmål 11:

12) Angi beløp:

Angi kort årsaken til at disse kostnadene ikke er regnskapsført:

De videre spørsmålene trenger du ikke svare på hvis din barnehage driver i midlertidige lokaler.

Kapitalkostnader

Rapportering av kostnader skal skje på bakgrunn av barnehagens regnskap for 2008. Beløp oppgis i kroner.

13) I hvilke lokaler drives barnehagen?

- ☐ Leide lokaler
- ☐ Egne lokaler
- ☐ I privathjem
- ☐ Annet, spesifiser her

14) Angi regnskapsførte avskrivninger i 2008:

Post 6000 i årsregnskap for barnehager.

15) Hvor stor andel av avskrivningene gjelder andre anskaffelser enn bygg? (F.eks. inventar, lekeapparat og lignende utstyr)

De videre spørsmålene trenger du ikke svare på hvis din barnehage driver i leide lokaler eller i privathjem.

16) Angi avskrivningsgrunnlag (anskaffelseskostnad) og anskaffelsesår for barnehagens investeringer i og påkostning på bygninger:

Ved flere avskrivningsgrunnlag oppgi anskaffelsesår og anskaffelseskostnad for hver anskaffelse.

Anskaffelsesår:	Avskrivningsgrunnlag/anskaffelseskostnad (kr ekskl. mva):

17) Har barnehagen betalt for selve tomten i TILLEGG til anskaffelseskostnadene som er angitt ovenfor? (angi anskaffelseskost og anskaffelsesår for selve tomten(e)):

Anskaffelsesår:	Anskaffelseskostnad (kr):

Størrelse på tomten (m2):

Kartlegging av utgifter i private barnehager

Ordinære barnehager

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

Telemarksforsking er engasjert av Kunnskapsdepartementet til å bistå med beregninger og vurderinger av kommunalt tilskudd til private barnehager. Departementet skal arbeide fram en ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Denne undersøkelsen skal spesielt se nærmere på administrasjonskostnader og kapitalkostnader i private barnehager, samt reelt kostnadsnivå i familiebarnehager.

---

1) Hvilken barnehage representerer du?

- [ ] Ordinær barnehage
- [ ] Familiebarnehage
- [ ] Åpen barnehage

---

2) I hvilken kommune ligger barnehagen? (Oppgi helst kommunenummer)

---

3) Hvor mange GODKJENTE plasser hadde barnehagen ved utgangen av 2008?

---

4) Var barnehagen i drift i hele 2008?

- [ ] Ja
- [ ] Nei

Hvis "Nei" i spørsmål 4:

5) Hvor mange måneder var barnehagen i drift i 2008?

---

18) Oppgi gjerne mulig kontaktperson (navn, e-post og telefon):

19) Eventuell sluttkommentar:

Vedlegg 2

Spørreskjema til private familiebarnehager

Kartlegging av utgifter i private barnehager

Familiebarnehager

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

Telemarksforsking er engasjert av Kunnskapsdepartementet til å bistå med beregninger og vurderinger av kommunalt tilskudd til private barnehager. Departementet skal arbeide fram en ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Denne undersøkelsen skal spesielt se nærmere på administrasjonskostnader og kapitalkostnader i private barnehager.

---

1) Hvilken barnehage representerer du?

- ☐ Ordinær barnehage
- ☐ Familiebarnehage
- ☐ Åpen barnehage

---

2) I hvilken kommune ligger barnehagen? (Oppgi helst kommunenummer)

---

3) Hvor mange GODKJENTE plasser hadde barnehagen ved utgangen av 2008?

---

4) Var barnehagen i drift i hele 2008?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

Hvis "Nei" i spørsmål 4:

5) Hvor mange måneder var barnehagen i drift i 2008?

Kartlegging av utgifter i private barnehager

Familiebarnehager

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

Telemarksforsking er engasjert av Kunnskapsdepartementet til å bistå med beregninger og vurderinger av kommunalt tilskudd til private barnehager. Departementet skal arbeide fram en ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Denne undersøkelsen skal spesielt se nærmere på administrasjonskostnader og kapitalkostnader i private barnehager.

---

1) Hvilken barnehage representerer du?

- [ ] Ordinær barnehage
- [ ] Familiebarnehage
- [ ] Åpen barnehage

---

2) I hvilken kommune ligger barnehagen? (Oppgi helst kommunenummer)

---

3) Hvor mange GODKJENTE plasser hadde barnehagen ved utgangen av 2008?

---

4) Var barnehagen i drift i hele 2008?

- [ ] Ja
- [ ] Nei

Hvis "Nei" i spørsmål 4:

5) Hvor mange måneder var barnehagen i drift i 2008?

---

6) Har barnehagen utvidet eller redusert i omfang tilsvarende en avdeling eller mer i 2008?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

---

7) Driver barnehagen i midlertidige lokaler?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Administrasjonskostnader

Rapportering av kostnader skal skje på bakgrunn av barnehagens regnskap for 2008. Tall bes oppgitt i kroner.

8) Hvor stor andel av barnehagens virksomhet går til administrative oppgaver? (Oppgi tall i stillingsprosent)

Med administrasjon forstås det løpende arbeidet til styring, ledelse og forvaltning som utføres for å holde barnehagen i drift eller funksjon, som f.eks. personal- og økonomioppfølging.

9) Angi hvor store kostnader barnehagen har regnskapsført i 2008 til:

A. IKT-tjeneste og annen kontorstøtte

IKT-tjeneste og annen kontorstøtte inngår gjerne i post 6995 kontorkostnad, telefon, porto m.v. i årsregnskap for barnehager. Kan også være ført på post 7600 lisens, patentkostnad, royalty o.l.

B. Regnskap og revisjon (inkl. fakturering)

Regnskap og revisjon inngår vanligvis i post 6700 fremmedtjenester.

C. Markedføring

Markedsføring inngår vanligvis i post 7330 salgs- og reklamekostnader.

D. Andre administrasjonskostnader

Andre administrasjonskostnader kan f.eks. inngå i post 7700 annen kostnad.

10) Angi totale driftskostnader i barnehagen:

Post 9920 sum driftskostnader i årsregnskap for barnehager.

11) Har barnehagen kostnader som ikke er regnskapsført?

- [ ] Ja
- [ ] Nei

Hvis "Ja" i spørsmål 11:

12) Angi beløp:

Angi kort årsaken til at disse kostnadene ikke er regnskapsført:

De videre spørsmålene trenger du ikke svare på hvis din barnehage driver i midlertidige lokaler.

Kapitalkostnader

Rapportering av kostnader skal skje på bakgrunn av barnehagens regnskap for 2008. Beløp oppgis i kroner.

13) I hvilke lokaler drives barnehagen?

- ☐ Leide lokaler
- ☐ Egne lokaler
- ☐ I privathjem
- ☐ Annet, spesifiser her

14) Angi regnskapsførte avskrivninger i 2008:

Post 6000 i årsregnskap for barnehager.

15) Hvor stor andel av avskrivningene gjelder andre anskaffelser enn bygg? (F.eks. inventar, lekeapparat og lignende utstyr)

De videre spørsmålene trenger du ikke svare på hvis din barnehage driver i leide lokaler.

Investering i lokaler

16) Angi kjøpsår og kjøpspris for boligen (uten tomtekostnad) hvor barnehagen er lokalisert

Kjøpsår:

Kjøpspris (kr):

17) Vi ber også om at du spesifiserer tomtekostnaden og størrelsen på tomten, så langt det

Tomtekostnad (kr):

Størrelse på tomt (m2):

18) Hvor stor andel av boligen benyttes til barnehagelokaler? (tall i prosent):

19) Angi kostnader til ombygging/tilpasning til barnehagelokaler og eventuelle påkostninger på/oppgraderinger av eksisterende barnehagelokaler:

År:	**Kostnader (kr):**

20) Oppgi gjerne mulig kontaktperson (navn, e-post og telefon):

21) Eventuell sluttkommentar:

Vedlegg 3

Spørreskjema til styrere i kommunale barnehager

www.questback.com - print preview Page 1 of 2

Telemarksforsking

Kartlegging av utgifter i barnehager - styrer kom. barnehage

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

Telemarksforsking er engasjert av Kunnskapsdepartementet til å bistå med beregninger og vurderinger av kommunalt tilskudd til private barnehager. Departementet skal arbeide fram en ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Denne undersøkelsen gjelder administrative oppgaver som utføres i den enkelte kommunale barnehage.

2) Bakgrunnsinformasjon

3) Hvilken barnehage representerer du? *

- Ordinær barnehage
- Familiebarnehage
- Åpen barnehage

4) I hvilken kommune ligger barnehagen? (Oppgi helst kommunenummer) *

5) Hvor mange godkjente plasser har barnehagen?

6) Var barnehagen i drift i hele 2009?

- Ja
- Nei

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.
Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:
Var barnehagen i drift i hele 2009? - Nei

7) Hvor mange måneder var barnehagen i drift i 2009?

https://web.questback.com/isa/qbv.dll/ShowQuest?Preview=True&QuestID=3169958... 06.01.2010

8) Har barnehagen utvidet eller redusert i omfang tilsvarende en avdeling eller mer i 2009?

- Ja
- Nei

9) Administrasjonskostnader

Med administrasjon forstås det løpende arbeidet til styring, ledelse og forvaltning som utføres for å holde barnehagen i drift eller funksjon, som f.eks. personal- og økonomioppfølging.

Administrasjonsoppgaver som gjennomføres av stillinger i kommunens barnehageadministrasjon eller sentraladministrasjon skal ikke tas med.

10) Hvor mye tid bruker de ansatte i barnehagen på administrative oppgaver? (Oppgi tall i stillingsprosent)

11) Oppgi totalt antall årsverk i barnehagen:

12) Oppgi gjerne mulig kontaktperson (navn, e-post og telefon):

13) Eventuell sluttkommentar:

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

Vedlegg 4

Spørreskjema til kommunal barnehageadministrasjon

Telemarksforsking

Kartlegging av utgifter i barnehager - barnehageadm.

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

Telemarksforsking er engasjert av Kunnskapsdepartementet til å bistå med beregninger og vurderinger av kommunalt tilskudd til private barnehager. Departementet skal arbeide fram en ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Denne undersøkelsen gjelder administrative oppgaver som utføres av kommunens barnehageadministrasjon og som medfører utgifter på funksjon 201.

2) Kommune? (Oppgi helst kommunenummer) *

3) Administrasjonskostnader

4) Hvor mange årsverk i barnehageadministrasjonen (utgiftsført på funksjon 201) var i 2009 knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet?

Med administrasjon forstås det løpende arbeidet til styring, ledelse og forvaltning som utføres for å holde barnehagen i drift eller funksjon, som f.eks. personal- og økonomioppfølging.
(NB! Oppgaver knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet skal ikke tas med her. Oppgaver som utføres av de ansatte i de enkelte barnehagene tas heller ikke med her, men dekkes av spørreundersøkelsen til styrerne av barnehagene.)

5) Hvor mange årsverk i kommunens barnehageadministrasjon (utgiftsført på funksjon 201) var i 2009 knyttet til administrasjon av de kommunale barnehagene?

6) Oppgi gjerne mulig kontaktperson (navn, e-post, telefon):

7) Eventuell sluttkommentar:

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.