



Utgifter i barnehager

Nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til private barnehager

TROND ERIK LUNDER OG AILIN AASTVEDT

TF-rapport nr. 274

2010

TF-rapport

Tittel:	Utgifter i barnehager – Nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til private barnehager
TF-rapport nr:	274
Forfattere:	Trond Erik Lunder og Ailin Aastvedt
År:	2010
Gradering:	Åpen
Antall sider:	83
Fremsidetegning:	Kaja 5 år, Gullbring barnehage
ISBN:	978-82-7401-384-1
ISSN:	1501-9918
Pris:	250,-
	Kan lastes ned gratis som pdf fra telemarksforskning.no

Prosjekt:	Utgifter i barnehager
Prosjektnr.:	20100500
Prosjektleder:	Ailin Aastvedt
Oppdragsgiver(e):	Kunnskapsdepartementet

Resymé:

Denne rapporten danner grunnlag for nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til private barnehager. Vår anbefalte beregning gir et tilskudd til ordinære barnehager på kroner 180 518 pr. plass for små barn og kroner 92 387 for store barn. Tilskudd til familiebarnehager blir etter våre beregninger kroner 145 239 for små barn og kroner 118 529 for store barn. Tilskudd pr. barn i åpne barnehager har vi beregnet til kroner 12 911 pr. barn ved kort åpningstid og kroner 21 278 ved lang åpningstid.

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

Forord

Denne rapporten er en del av grunnlaget for en veileder for kommunene i fastsetting av tilskudd til private barnehager. Et av forslagene i høringsutkast til ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager er at det skal utarbeides nasjonale gjennomsnittssatser som kommunene kan benytte i tilskuddsutmålingen. I denne rapporten ser vi nærmere på hvordan slike gjennomsnittssatser kan fastsettes.

Vi har hentet informasjon fra flere kilder, og må takke for god hjelp fra Husbanken, Statistisk sentralbyrå, og kommunene som har sendt oss detaljregnskap for sine barnehager. Vi vil spesielt takke informantene i utvalgskommunene, som har bidratt med verdifull informasjon om kostnadene i kommunale barnehager.

Medarbeider på prosjektet har i tillegg til rapportforfatterne vært Sigbjørn Hjelmbrekke, som har deltatt i innhenting av regnskapsdata og intervjuer i kommunene. Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Erik L. Solum.

Bø, 9. oktober 2010

Ailin Aastvedt

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
1. Innledning	13
2. Metode og gjennomføring	15
3. Driftstilskudd til ordinære barnehager	19
3.1 Datagrunnlag	20
3.1.1 Hvilke kostnader skal være med?	20
3.2 Små og store barn.....	25
3.3 Gjennomsnittlige kostnader.....	28
3.4 Oppsummerende diskusjon	31
4. Kapitaltilskudd til ordinære barnehager	33
4.1 Datagrunnlag	33
4.1.1 Investeringstilskudd og momskompensasjon	37
4.2 Beregning av kapitalkostnader.....	39
4.2.1 Rentenivået	40
4.2.2 Beregningsresultatene	42
4.3 Variasjonsområdet	44
4.4 Oppsummerende diskusjon	45
5. Samlet tilskudd til ordinære barnehager	47
5.1 Beregnet tilskuddnivå sammenlignet med dagens tilskuddnivå	48
6. Familiebarnehager	51
6.1 Datagrunnlag	52
6.2 Hva er en familiebarnehage?	54
6.3 Personalkostnader	55
6.3.1 Hva er normal bemanning?	55

6.3.2	Lønn i familiebarnehager	57
6.4	Kapitalkostnader	61
6.5	Andre driftskostnader.....	62
6.6	Forholdstall.....	63
6.7	Oppsummerende diskusjon	65
7.	Åpne barnehager	69
7.1	Datagrunnlag	69
7.2	Hva er en åpen barnehage?.....	70
7.2.1	Hva er en åpen barnehageplass?	72
7.3	Personalkostnader	73
7.4	Kapitalkostnader	76
7.5	Oppsummerende diskusjon	77
	Referanser	80
	Vedlegg	81

Sammendrag

Denne rapporten er en del av grunnlaget for etablering av en ny modell for tilskudd til private barnehager. I den nye modellen skal det utarbeides nasjonale gjennomsnittssatser som kommunene kan benytte i tilskuddsutmålingen. I denne rapporten har vi foretatt kostnadsanalyser som grunnlag for fastsetting av gjennomsnittssatsene.

Modellen for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager har med små endringer vært brukt for utmåling av kommunale 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 i 2010 sendt på høring en ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Et av forslagene i høringsutkastet til ny forskrift er at det skal utarbeides nasjonale gjennomsnittssatser som kommunene kan benytte i tilskuddsutmålingen. Det er kommuner som ikke har grunnlag for å beregne egne satser, som skal benytte de nasjonale gjennomsnittssatsene. Dette vil i hovedsak være kommuner som ikke har kommunale barnehager. Det skal utarbeides egne gjennomsnittssatser for ulike typer barnehager; ordinære, familiebarnehager og åpne barnehager. I denne rapporten har vi foretatt kostnadsanalyser som grunnlag for fastsetting av disse gjennomsnittssatsene.

Våre beregninger gir et tilskudd til drift i ordinære barnehager på 165 115 kroner pr. småbarnsplass og 80 374 kroner pr. storbarnsplass. Inkludert administrasjonspåslag på 4 %, blir tilskuddet henholdsvis 172 742 og 84 611 kroner pr. plass.

I tillegg til tilskudd til drift skal barnehagene motta et eget kapitaltilskudd, som skal dekke avskrivings- og rentekostnader. Vi har ikke konkludert med hvilken rentesats som bør benyttes, men presentert noen alternativer, hvorav en rentesats på 3,8 % basert på 10 års fastrente i Husbanken, er vårt foretrukne alternativ. En rente på 3,8 % gir et kapitaltilskudd på 7 776 kroner pr. plass.

Rapporten belyser kostnadsforholdet mellom små- og storbarnsplasser nærmere. Vårt anslag er at en småbarnsplass koster ca. 60 % mer enn storbarnsplasser. Dette gjelder imidlertid de totale kostnadene. Det er bestemt at kapitaltilskuddet skal være det samme for små og store barn, og dermed må tilskuddet for drift også inkludere den kostnadsforskjellen som eventuelt finnes i kapitalkostnadene. Dermed er det naturlig at man legger seg på et noe høyere forholdstall. Vi støtter derfor Kunnskapsdepartementets forslag om et forholdstall på 1,8. Sammenlignet med dagens fordeling mellom små og store barn, vil det gi ca 15 000 kroner mindre pr. småbarnsplass og 7 500 kroner mer pr. storbarnsplass.

Tabell 1 Samlet tilskudd til ordinære barnehager, 2011-kroner.

	Små barn	Store barn
Tilskudd drift inkludert administrasjon	172 742	84 611
Tilskudd kapital	7 776	7 776
Samlet tilskudd pr. plass	180 518	92 387

Tilskudd til drift er beregnet etter de samme prinsippene som kommunens egne beregninger bør følge, ifølge ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager. Vi har imidlertid vært nødt til å gjøre noen forenklinger siden vi ikke sitter på den samme detaljinformasjonen som den enkelte kommune gjør. Kommunene bør derfor legge større vekt på den veiledningen som følger forskriften, enn på fremgangsmåten i våre beregninger.

Når det gjelder kapitaltilskudd har vi ikke kunnet benyttet de kommunale regnskappene, fordi disse har for mangelfulle opplysninger om avskrivninger og rentekostnader på det detaljnivå vi trenger for å kunne gjøre kostnadsberegninger for kommunale barnehager. Våre beregninger er basert på data fra Husbanken, og beregningene er dermed ikke overførbar til kommunenes egne beregninger av kapitalkostnader.

Variasjonen i kapitalkostnader er stor, først og fremst på grunn av variasjon i barnehagelokalenes alder. En gjennomsnittssats vil derfor ikke dekke kostnadene til de nyeste barnehagene, og vil overkompensere de eldste. Det er derfor viktig å følge opp hvordan systemet med en gjennomsnittssats for kapitalkostnader fungerer i praksis.

Familiebarnehager og åpne barnehager har gjennomgående betydelig lavere kostnader enn ordinære barnehager. Dette er bakgrunnen for at det er beregnet egne satser for denne typen barnehager. Vi har ikke hatt samme kvalitet på grunnlagsdataene for familiebarnehager og åpne barnehager som for ordinære barnehager, og har derfor benyttet oss av alternative metoder ved beregning av tilskudd til familiebarnehager og åpne barnehager.

Våre beregninger gir samlet tilskudd til familiebarnehager på kroner 145 239 for små barn og 118 529 kroner for store barn.

Tabell 2 Samlet tilskudd til familiebarnehager, 2011-kroner.

Pr. plass	Små barn	Store barn
Personalkostnad	140 667	112 533
Kapitalkostnad	11 693	11 693
Andre driftskostnader	21 843	17 474
Sum kostnader	174 202	141 700
Foreldrebetaling	- 25 786	- 25 786
Tilskudd pr. plass	145 239	118 529

Basert på våre analyser anbefaler vi forholdstallet 1,25 mellom små og store barn i familiebarnehager. Beregningene av tilskudd pr. plass forutsetter at småbarnsplasser er 25 % dyrere i drift enn storbarnsplasser, mens kapitalkostnadene er like for store og små barn. Bruk av forholdstallet 1,25 medfører at tilskudd til store barn blir høyere i familiebarnehager enn i ordinære barnehager, og kan medføre uheldige fordelingsvirkninger mellom ulike typer barnehager. Tilskudd til små barn i familiebarnehager utgjør om lag 80 % av tilskudd til små barn i ordinære barnehager.

For åpne barnehager er det etter vår vurdering vanskelig å fastsette en nasjonal gjennomsnittssats, både fordi det er stor variasjon i kostnadsnivået til åpne barnehager og fordi det er få åpne barnehager, og dermed et spinkelt grunnlag for beregning av gjennomsnittssatser. På den andre side kan det være uheldig at det ikke fastsettes noen nasjonal sats for denne typen barnehager. En nasjonal sats for tilskudd til åpne barnehager vil sikre barnehagene et minimumstilskudd og danne

grunnlag for større likebehandling av denne typen barnehager mellom kommuner.

Vårt forslag til tilskuddsatser for åpne barnehager følger av tabellen nedenfor.

Tabell 3 Tilskudd pr. barn i åpne barnehager, 2011-kroner.

Åpningstid	Tilskudd pr. barn
6 – 15 t	12 911
16 t -	21 278

Disse satsene ligger noe over dagens satser for statstilskudd til åpne barnehager.

1. Innledning

Denne rapporten er en del av grunnlaget ved etablering av en ny modell for tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Modellen for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager har med små endringer vært brukt for utmåling av kommunale 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 barnehagens finansieringsbehov. Kunnskapsdepartementet har i 2010 sendt på høring en ny forskrift for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommune barnehager. Et av forslagene i høringsutkastet til ny forskrift er at det skal utarbeides nasjonale gjennomsnittssatser som kommunene kan benytte i tilskuddutmålingen. Det er i hovedsak kommuner som ikke har grunnlag til å beregne egne satser som skal benytte de nasjonale gjennomsnittssatsene. Dette vil være kommuner som ikke har kommunale barnehager. Det skal utarbeides egne gjennomsnittssatser for ulike typer barnehager; ordinære, familiebarnehager og åpne barnehager.

Rapporten skal danne grunnlag for en veileder for kommunene i fastsetting av tilskudd til private barnehager. I denne rapporten har vi foretatt kostnadsanalyser som grunnlag for fastsetting av disse gjennomsnittssatsene. Vi har fordelt kostnadsanalysen på:

- Driftskostnader ordinære barnehager
- Kapitalkostnader ordinære barnehager
- Kostnader familiebarnehager
- Kostnader åpne barnehager

Før den nye forskriften ble sendt på høring utarbeidet Telemarksforskning (Lunder og Aastvedt 2010) en rapport for Kunnskapsdepartementet; ”Utgifter i barnehager – forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager”. Her ble spesielt tre komponenter i den nye modellen utredet:

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

Denne rapporten er en oppfølging av forprosjektet og baserer seg på de funn som er gjort i forprosjektet.

2. Metode og gjennomføring

Denne rapporten baserer seg i hovedsak på kvantitative data, fra kommunale og private barnehageregnskap, samt årsmeldingskjema fra barnehagene. Beregning av kapitalkostnader er basert på data fra Husbanken. I tillegg har vi foretatt intervjuer i noen kommuner for å få nærmere kjennskap til kostnadsdannelsen i kommunale familiebarnehager og åpne barnehager.

Det sentrale i kostnadsanalysen er å komme frem til et rimelig nivå for nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd for kommuner som ikke har egne tall.¹ Satsene skal oppdateres hvert år. Dette tilsier at beregningsmetoden for fastsetting av satsene ikke bør være for omfattende. Like viktig som å komme frem til konkrete gjennomsnittssatser er det derfor å etablere et grunnlag for hvordan nasjonale tilskuddssatser kan beregnes fremover. Beregningene for de nasjonale gjennomsnittssatsene bør baseres på de samme kriteriene som kommunenes egne beregninger av tilskudd. Vi har derfor basert våre beregninger på de forutsetninger for kommunenes beregninger av tilskudd som Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn i høringsutkast til ny forskrift. Dersom vi unntaksvis har benyttet andre forutsetninger ved beregning av gjennomsnittssatser, vil dette være spesielt omtalt i rapporten.

Den viktigste beregningsforutsetningen i høringsforslaget er at tilskuddssatsene skal beregnes på bakgrunn av *kommunens* budsjetterte kostnader til drift av egne barnehager det enkelte år. Både for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager er det i utgangspunktet kommunens kostnader til drift av samme type barnehage som skal legges til grunn. På denne måten sikrer man at alle ikke-kommunale barnehager får det samme offentlige tilskudd som tilsvarende kommunale barnehager får.

Vi har benyttet følgende informasjonsgrunnlag i kostnadsanalysene:

- Kostraregnskaper for 2009 for kommunale barnehager

¹ Ev. også for kommuner som velger å benytte de nasjonale gjennomsnittssatsene for kapitalkostnader.

- Regnskapsskjema og årsmelding for private barnehager samt årsmelding for kommunale barnehager, levert av Statistisk sentralbyrå
- Tall fra Husbanken på investeringskostnader pr. barnehageplass
- Detaljregnskap 2008 og 2009 fra kommuner med kommunale familiebarnehager og åpne barnehager
- Kontakt med enkeltkommuner

For å få nærmere oversikt over kostnadene i de kommunale familiebarnehagene og åpne barnehager har vi innhentet spesifiserte regnskapsdata for de kommunale familiebarnehagene fra de kommunene som har slike. Vi sendte ut forespørsel om spesifiserte regnskapsdata til 103 kommuner. Dette omfattet 215 barnehager.

88 kommuner svarte på forespørselen og dette skulle gi en meget god svarprosent (85 %). Det viste seg imidlertid at regnskapsdataene i liten grad kunne brukes fordi driften knyttet til åpne barnehager og familiebarnehage ofte var regnskapsført sammen med en ordinær barnehage, og kommunen ikke kunne skille ut kostnadene som var knyttet til den delen av barnehagen som var familiebarnehage eller åpen barnehage (32 kommuner). Overraskende ofte svarte også kommunene at de ikke hadde denne typen barnehage, selv om vårt utgangspunkt for forespørsel var årsmeldingene for 2009 (20 kommuner). Vi sitter da igjen med spesifiserte regnskap fra 36 kommuner og totalt 76 barnehager (henholdsvis 27 % og 35 %). Hvordan spesifiserte regnskap som er benyttet i våre analyser fordeler seg mellom ulike typer barnehager er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 4 Oversikt over svar fra kommunale familiebarnehager og åpne barnehager.

	Åpen	Familie	Åpen /ordinær	Familie/ordinær	Alle tre	Sum
Alle	57	35	90	30	3	215
Regnskapsdata	30	26	12	7	1	76
Data i %	0,53	0,74	0,13	0,23	0,33	0,35

I våre kostnadsanalyser har vi benyttet regnskap fra 30 rene åpne barnehager og 12 kombinerte åpne og ordinære barnehager. For familiebarnehager har vi benyttet totalt 34 regnskap som grunnlag for nærmere kostnadsanalyse. For familiebarne-

hagene sitter vi igjen med regnskapsdata for bare 7 kommuner. Grunnlaget for kostnadsanalyser av åpne barnehager og familiebarnehager er med andre ord spinkelt, og det er usikkert om datagrunnlaget er representativt for alle kommuner. Vi har på denne bakgrunn valgt å bruke disse dataene i kombinasjon med kontakt med enkeltkommuner og mer normative tilnærminger. Følgende kommuner har vært utvalgskommuner i prosjektet:

- Asker
- Bergen
- Bærum
- Fredrikstad
- Hå
- Klepp
- Larvik
- Trondheim

Disse kommunene har bidratt med verdifull informasjon om kostnadsdannelsen i åpne barnehager og familiebarnehager, og hva som skiller denne typen barnehager fra ordinære barnehager. Vi har forsøkt å gå bak tallene for å finne ut hvilke kostnadskomponenter de representerer. Vi har valgt å kombinere analysene av regnskapstallene med en mer normativ tilnærming når vi har sett på kostnadene i familiebarnehager og åpne barnehager. Vi har gjort dette ved å forsøke å kartlegge hva som er typisk for denne typen barnehager. Vi beskriver dette nærmere i kapittel 5 og 6.

Datatilfanget for familiebarnehager og åpne barnehager er betydelig svakere enn for ordinære barnehager. De ordinære barnehagene har naturligvis også langt større betydning for de totale tilskuddene til private barnehager. Størstedelen av analysene rettes av denne grunn inn mot denne typen barnehager.

Vi har i rapporten benyttet betegnelsen private barnehager fremfor ikke-kommunale barnehager. Statlige og fylkeskommunale barnehager blir noen ganger rapportert sammen med kommunale barnehager, som offentlige barnehager, andre ganger sammen med private som private barnehager. De statlige og fylkeskommunale barnehagene utgjør i underkant av 1,5 % av de ikke-kommunale barnehagene, så eventuelle unøyaktigheter vil ikke være av stor betydning.

Vi har benyttet oss av ulike oppholdstimebegreper i rapporten:

Korrigerede oppholdstimer^{1,2,5} forholdstall 1,25 mellom store og små barn. Små barn er definert som 0-2 åringer.

Korrigerede oppholdstimer^{1,8} forholdstall 1,8 mellom store og små barn. Små barn er definert som 0-2 åringer.

Korrigerede oppholdstimer^{2,0} forholdstall 2,0 mellom store og små barn. Små barn er definert som 0-2 åringer.

Korrigerede oppholdstimer^{2*} forholdstall 2 mellom store og små barn. Små barn er definert som 0-2 åringer. 3-åringer forholdstall 1,5.

3. Driftstilskudd til ordinære barnehager

Kommuner som ikke har grunnlag til å beregne tilskudd til ordinære barnehager, i hovedsak kommuner som ikke har kommunale ordinære barnehager, skal benytte nasjonale satser for driftstilskudd.

Tilskuddssatsen for drift vil utgjøre hoveddelen av tilskuddet til de private barnehagene. Mindre endringer i nivået på tilskuddet pr. plass kan føre til relativt store utslag på det samlede tilskuddet.

Driftstilskuddet skal dekke alle nødvendige utgifter som ikke dekkes av kapitaltilskuddet og administrasjonspåslaget. De nasjonale satsene skal baseres på gjennomsnittlige kostnader i kommunale barnehager. Det skal være separate tilskuddssatser for små og store barn, dvs. 0-2 år og 3-6 år. Det er angitt i oppdragsbeskrivelsen at forholdstallet mellom disse to satsene skal være 2,0 eller 1,8 og at dette må avgjøres gjennom en skjønnsmessig vurdering. Forholdstallet i dagens tilskuddsmodell er 2,0 for de totale kostnadene. Vi vil her presentere analyser som belyser dette spørsmålet nærmere.

For ordinære barnehager har vi et stort statistikkgrunnlag å arbeide med. Pr. 31.12.2009 var det 2 976 ordinære kommunale barnehager i Norge fordelt på 427 kommuner.

Vi vil i dette kapitlet beregne gjennomsnittlige driftskostnader for ordinære kommunale barnehager. På bakgrunn av disse beregningene vil vi presentere forslag til nasjonale satser for driftstilskudd i ordinære barnehager. Vi vil gjennomføre beregninger som synliggjør kostnadsforholdet mellom små og store barn og med det gi et grunnlag for å velge forholdstallet mellom tilskuddssatsene. Videre vil vi gjennom eksempler synliggjøre hvordan dette vil slå ut for ulike typer barnehager.

3.1 Datagrunnlag

For å beregne gjennomsnittlig kostnad pr. kommunal barnehageplass, trenger vi grovt sett kostnader og antall plasser. Kostnadene har vi fra Kostra. Vi har detaljerte Kostraregnskaper levert fra Statistisk sentralbyrå (SSB) med mulighet for å spesifisere kostnadene fullt ut på art og funksjonsnivå.

Tall for antall plasser har vi fra barnehagenes årsmeldinger. Fra SSB har vi årsmeldinger for alle barnehager pr. 15.12.2008 og 15.12.2009. Fra disse årsmeldingene kan vi beregne oppholdstimer og selv justere forholdstallet mellom små og store barn. Ved å benytte et gjennomsnitt av årsmeldingene fra utgangen av 2008 og utgangen av 2009 kan vi konstruere et gjennomsnittlig driftsnivå for 2009. Dette gjennomsnittet vil i større grad matche kostnadene, som er akkumulert over et helt år, enn det en enkelt måling av oppholdstimene vil gjøre. Vi legger 7/12 vekt på årsmeldingen fra 2008 og 5/12 vekt på årsmeldingen fra 2009 for å ta hensyn til at de fleste større endringer skjer ved oppstart av nytt barnehageår i august. De kommunene som beregner tilskudd selv, må selv sørge for at det barnetallet som benyttes er relevant for de kostnadene som inngår i beregningene.

For å justere for administrative kostnader som gjelder kommunens rolle som barnehagemyndighet, vil vi basere oss på tidligere undersøkelser som har samlet inn opplysninger om dette gjennom survey til kommunene.

3.1.1 Hvilke kostnader skal være med?

Kostnadsbegrepet som ligger til grunn for satsene, bør omfatte alle kostnader som inngår i ordinær drift og som ikke inngår i de øvrige tilskuddselementene, det vil si kapitaltilskuddet og administrasjonspåslaget.

Kostnadene skal ikke omfatte utgifter til særlig tilrettelegging, det vil si at Kostrafunksjon 211 Styrket tilbud til førskolebarn, i sin helhet kan holdes utenfor. Matservering er også definert å ligge utenfor ordinær drift. I dagens veileder fra Kunnskapsdepartementet er dette løst ved at inntekter fra matpenger er inkludert i tillegg til ordinær foreldrebetaling. Alternativt kunne man ha trukket ut utgiftene til mat. Det vil imidlertid kunne gi kommunene et konkurransefortrinn gjennom å tilby gratis servering uten at de private barnehagene får midler til det samme. Vi velger dermed samme fremgangsmåte som i dagens modell.

Vi vil starte med å ta utgangspunkt i utgiftene på Kostrafunksjonene 201 Førskole og 221 Førskolelokaler og skyss. Selv om Kostraregnskapene er relativt findelt, vil det ikke alltid være klart definert om en regnskapspost bør være med som en del av kostnadene (eller inntektene) knyttet til den kommunale barnehagedriften. For eksempel kan kjøp fra et interkommunalt selskap gjelde kjøp av renovasjonstjenester, noe som bør være med som en driftskostnad, men det kan også være kjøp av IKT-tjenester som vi har regnet med i administrasjonspåslaget. Kommunene vil ha mulighet til å gå ned på bilagsnivå og sortere slike kostnader, i hvert fall så lenge de er av en viss størrelse. Vi kan derimot ikke gå ned på et slikt detaljnivå i våre beregninger. Fordi vi kun er ute etter gjennomsnittlige kostnader, er dette heller ikke nødvendig. I gjennomsnitt blir disse beløpene små, og vi kan etter vår vurdering gå videre med beregningen selv om vi ikke har fullstendig innsikt i hva som ligger i de ulike postene i kommunenes regnskap. Vi velger derfor å legge oss tett opp til definisjonen for korrigerede brutto driftsutgifter. Dette regnskapsbegrepet er utformet for å gjenspeile enhetskostnaden ved kommunens egen tjenesteproduksjon. Dette betyr at vi ikke får med eventuelt lærlingtilskudd (art 730), eventuell betaling fra private barnehager for kurs arrangert av kommunen og andre lignende refusjoner.

Tabell 5 Oversikt over betydningen av utvalgte arter.

		Kroner pr. korrigert oppholdstid (2,0)	Størrelse relativt til korrigerede brutto driftsutgifter (%)
	Korrigerede brutto driftsutgifter	48,77	
330, 430, 730	Fylkeskommunen netto	- 0,07	
350, 450, 750	Andre kommuner netto	< 0,01	0,01 %
770	Refusjon fra andre (private)	-0,17	0,35 %
375, 475, 775, 875	IKS netto	0,03	0,06 %
380, 480, 780	Kommunale foretak netto	0,01	0,02 %
300	Kjøp fra staten	< 0,01	0,01 %
400	Overføring til staten	0,01	0,02 %
629, 630, 640, 650, 660, 670	Salgs- og leieinntekter utenom ordinær brukerbetaling	-0,04	0,08 %
370	Kjøp fra andre (private)	9,01	
470	Overføring til andre (private)	24,90	

Tabell 5 viser de artene det kan være diskusjon rundt og hvor stor betydning de har for gjennomsnittskostnaden i kroner pr. korrigert oppholdstime^{2,0}. Alle postene nedenfor er holdt utenfor i beregningen av gjennomsnittlig driftskostnad pr. korrigert oppholdstime. For den enkelte kommune er dette utgiftsposter som kan ha stor betydning for kostnadsbildet, men i gjennomsnitt er beløpene ført på disse artene så små at vi kan se bort fra dem. Artene 370 og 470 inneholder tilskudd til private barnehager, henholdsvis kommunalt tilskudd og statstilskudd, og de kan derfor åpenbart ikke inkluderes som kostnader ved de kommunale barnehagene. Vi kjenner heller ikke til at det normalt er kostnader på disse artene som burde tas med.

Vi er klar over at selv små beløp pr. oppholdstime, kan bli store når man regner med det store antallet oppholdstimer i barnehagesektoren. Om vi for eksempel ganger et avvik på 25 øre pr. korrigert oppholdstime med antall korrigerede oppholdstimer i private barnehager, vil vi komme tett opp mot 100 millioner kroner totalt. Den gjennomsnittlige satsen for driftskostnader skal imidlertid kun brukes av et mindre antall kommuner som ikke har eget grunnlag for å beregne kostnadene. I den sammenheng bør en slik usikkerhet i anslaget være akseptabel.

Kapitalkostnader må holdes utenfor

Kapitaltilskuddet skal omfatte kapitalkostnader knyttet til både inventar og bygg, og vi trekker derfor ut regnskapsartene 190 og 590, henholdsvis husleie og avskrivninger fra funksjon 201 og 221. Husleie kan i mange tilfeller også omfatte andre kostnader enn rene kapitalkostnader, for eksempel løpende vedlikehold og rengjøring. Vi har imidlertid ingen mulighet til å skille dette ut fra den delen av husleien som skal dekke rene kapitalkostnader. Vi vil anta at kapitalkostnadene utgjør det meste av husleien og at det beste vi kan gjøre er å trekke ut husleie i sin helhet. Husleie utgjør totalt bare 1,1 % av korrigerede brutto driftsutgifter til kommunale barnehager, så en målefeil i dette beløpet vil ikke utgjøre mye i gjennomsnitt.

Rentedelen av kapitalkostnadene inngår ikke i funksjonene 201 eller 221, og vi trenger dermed ikke å gjøre noe for å ta hensyn til renteutgifter i denne omgang.

Administrasjon må holdes utenfor

Administrasjonspåslaget som er foreslått i forprosjektet omfatter alle administrasjonsoppgaver overfor kommunale barnehager bortsett fra de som normalt inngår i styrernes arbeidsoppgaver. Administrative oppgaver knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet og eventuelle andre oppgaver som utføres i lik grad overfor de private barnehagene som de kommunale barnehagene, skal ikke inngå i noen av tilskuddselementene. Utgifter til slike administrative oppgaver inngår i ulik grad i kostnadene ført på funksjon 201. Noen kommuner fører all slik administrasjon på funksjon 120, sentraladministrasjon, mens andre fører betydelige deler av barnehageadministrasjonens utgifter på funksjon 201.

Lunder og Aastvedt (2010) anslår at i gjennomsnitt er 2 % av utgiftene på funksjon 201 utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet og derfor utgifter som bør trekkes fra. Rapporten viser også til andre undersøkelser som har hentet inn lignende anslag.² Fordi omfanget av slike administrative oppgaver utgiftsført som barnehageutgifter varierer etter kommunens praksis i regnskapsføringen, vil det kun være gjennom innhenting av opplysninger fra kommunene selv at vi vil kunne få tallfestet et anslag på gjennomsnittet. Siden det allerede er gjennomført tre studier som gir rimelig konsistente resultater, velger vi å basere oss på disse undersøkelsene og trekke ut 2 % av utgiftene på funksjon 201. I kommunenes egne beregninger av kommunale kostnader, må de selv sørge for å holde slike utgifter utenfor. Gjennomsnittet på 2 % kan ikke brukes av den enkelte kommune ettersom omfanget varierer betydelig mellom kommunene.

Ikke-økonomisk støtte til private barnehager

Kommunenes støtte til private barnehager skal ikke regnes med i kostnadene til de kommunale barnehagene. De finansielle overføringene til private barnehager blir ikke inkludert så lenge vi utelater artene i 300- og 400-serien. Men noen kommuner gir også ikke-finansiell støtte til de private barnehagene, for eksempel gjennom subsidiert husleie i kommunale bygg, gratis vaktmestertjenester eller fritak for kommunale avgifter. I den grad denne støtten føres som utgifter på barnehageom-

² Håkonsen og Lunder (2008) og Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008).

rådet, vil de i utgangspunktet bli registrert som utgifter knyttet til de kommunale barnehagene. For å kunne trekke ut slik støtte fra kostnadene, kan vi bruke kommunenes egen rapportering av slike kostnader i regnskapsskjemaene til de private barnehagene. I dette skjemaet rapporterer kommunene støtte til de private barnehagene som ikke er i form av finansielle overføringer. Vår erfaring med kommunale og private barnehageregnskaper gir grunn til å tro at det er en del underrapportering av slik støtte. Samtidig viste en gjennomgang av det som faktisk blir rapportert at en stor andel av dette sannsynligvis ikke gjelder ikke-finansiell støtte til ordinær drift, men i stedet gjelder enten finansiell støtte eller støtte til særlig tilrettelegging.³ Noe av utgiftene denne støtten utløser er trolig også ført på funksjoner utenfor barnehagetjenesten. I sum er det ikke snakk om store beløp sammenlignet med de totale barnehageutgiftene, og siden det trolig er snakk om underrapportering og feilrapportering som i noen grad oppveier hverandre, velger vi å bruke de beløpene som er rapportert uten å gjøre noen nærmere vurdering av innholdet i disse. Også her må kommunene, dersom de beregner satsen selv, ta ansvar for å gjøre de rette korrigeringsene.

Familiebarnehager og åpne barnehager

Kostra gir ingen mulighet til å skille ut kostnadene til enkeltbarnehager. Dette blir et problem når de kommunale kostnadene også omfatter kommunale familiebarnehager og åpne barnehager, som har en helt annen kostnadsstruktur enn de ordinære barnehagene som vi her ønsker å konsentrere oss om. En mulig fremgangsmåte er å benytte statistiske metoder for å estimere kostnadsforskjellen mellom ordinære barnehageplasser og plasser i åpne barnehager og familiebarnehager.

Vi har gjennomført en slik analyse, men får ikke signifikante resultater for åpne barnehager, og familiebarnehagene kommer ut som dyrere enn plasser i ordinære barnehager. Det siste stemmer for så vidt med det vi har fått informasjon om fra enkelte av utvalgskommunene, nemlig at kommunale familiebarnehager i mange tilfeller er et barnehagetilbud som er ressurskrevende og som skiller seg vesentlig fra de private familiebarnehagene. Vi er imidlertid skeptiske til å bruke disse resultatene til å korrigere regnskapene til kommuner med kommunale familiebarneha-

³ Se Håkonsen og Lunder (2008).

ger eller åpne barnehager. Ettersom det er så få kommuner som har familiebarnehager, kan det være at analysene påvirkes relativt sterkt av kommunespesifikke forhold som vi ikke har kontroll med.

Vi velger i stedet å ikke korrigere for kommunale familiebarnehager. Oppholdstimerne fra familiebarnehagene er med på samme måte som oppholdstimerne i ordinære barnehager, og det betyr at vi legger til grunn en antakelse om at disse plassene ikke har vesentlig høyere eller lavere kostnader enn ordinære plasser. En slik antakelse stemmer ikke nødvendigvis helt, men fordi det er så få kommunale familiebarnehager, får det svært liten betydning for de gjennomsnittlige kostnadene. Dersom familiebarnehagene avviker så mye som 15 % i kostnader fra ordinære barnehager, vil det kun utgjøre anslagsvis 4 øre på gjennomsnittlige driftsutgifter.

Når det gjelder åpne barnehager, velger vi å trekke fra et beløp tilsvarende beregnet statstilskudd til disse barnehagene. Ifølge de kommunene vi har vært i kontakt med, er det ofte slik at de åpne barnehagene kun finansieres av statstilskuddet. Et 10 % avvik fra dette, vil kun utgjøre ca. 1 øre på gjennomsnittssatsen, derfor burde dette også være en akseptabel fremgangsmåte. Til forskjell fra familiebarnehagene, er det ikke oppholdstimer i åpne barnehager med i beregningene, og derfor blir det korrekt å trekke fra alle utgiftene til de åpne barnehagene.

3.2 Små og store barn

Småbarnsplasser er mer ressurskrevende pr. plass enn storbarnsplasser. For barn i alderen 0-2 år kan man kun ha halvparten så mange barn pr. pedagogisk leder som for barn som er tre år eller eldre. I tillegg er kravene til størrelsen på leke- og oppholdsarealet 33 % høyere for småbarnsplassene. Pedagognormen har medført at man har regnet én småbarnsplass som to storbarnsplasser, og videre at forholdet 2:1 mellom småbarnsplasser og storbarnsplasser også har blitt brukt i modellen for offentlig tilskudd til private barnehager. Undersøkelser viser derimot at småbarnsplasser ikke er dobbelt så dyre som storbarnsplasser.⁴ Håkonsen og Lunder (2008) beregner småbarnsplasser til å være 62 % dyrere enn storbarnsplasser, det vil si et forholdstall på 1,62. Kunnskapsdepartementet har foreslått at forholdstallet settes

⁴ Håkonsen og Lunder (2008) og Bergsens og Løyland (2003).

enten til 1,8 eller 2,0. Bakgrunnen for ikke å bruke 1,62 er delvis at det kan gi for stor omfordeling av tilskudd fra et år til det neste. For det andre, er det bare det ordinære driftstilskuddet som skal skille mellom små og store barn, men dette må da også ta med den eventuelle kostnadsforskjellen mellom små og store barn som ligger i kapitalkostnadene. Vi vil forvente at også når det gjelder kapitalkostnadene er småbarnsplasser dyrere enn storbarnsplasser. Dette vil i så fall medføre at småbarnsplassene må kompenseres høyere i driftstilskuddet enn om også kapitaltilskuddet skulle være differensiert mellom små og store barn.

Barnehagenes kostnader er ikke fordelt mellom små og store barn. For å finne korrekt forholdstall mellom de to gruppene, må vi benytte statistiske metoder som utnytter variasjonen i kostnader og barnesammensetningen.

Forholdstallet som vi her beskriver, gjelder kostnadene, ikke tilskuddssatsene. Tilskuddet er lik kostnadene fratrukket foreldrebetalingen. Siden foreldrebetalingen er lik for små og store barn, blir forholdstallet for tilskuddssatsene høyere enn for kostnadene.

Tabell 6 viser et utvalg analyser av forhold som påvirker kostnadene i barnehagene hvor vårt fokus er på kostnadsforholdet mellom små og store barn. For å unngå skjeve estimater av dette kostnadsforholdet, er det viktig å kontrollere for andre forhold som kan tenkes å variere systematisk både med kostnadsnivået og med andelen små barn. Tabellen viser parameterverdiene og t-verdier⁵, sistnevnte i parentes. Siden vårt hovedfokus er parameterverdien for variabelen *Andel barn 0-2 år*, vil vi ikke kommentere resten av tabellen.

Modellene 1 til 3 analyserer korrigerede brutto driftsutgifter pr. korrigert oppholdstime i kommunale barnehager, hvor forholdstallet i de korrigerede oppholdstimene varierer mellom modellene. Vi mener det er kostnadsstrukturen i kommunale barnehager som i størst grad vil reflektere det reelle kostnadsforholdet mellom små og store barn. Gjennom dagens finansieringsmodell har private barnehager blitt finan-

⁵ 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.

siert som om små barn er dobbelt så dyre som store barn. Finansieringen vil naturligvis også prege kostnadene, og derfor vil vi forvente at forholdstallet ligger nærmere 2,0 enn om kostnadene var svakere koblet til finansieringen, slik det er i de kommunale barnehagene. Kommunen kan som kjent bidra med egne midler, og står friere til å velge kostnadsnivået enn det de private barnehagene gjør. Vi kjenner imidlertid til at enkelte kommuner også fordeler midler mellom sine kommunale barnehager etter forholdet 2:1. Modell 4 viser en analyse av kostnadene i private barnehager.

Tabell 6 Analyser av kostnadsforholdet mellom små og store barn, avhengig variabel er logaritmen av (korrigerte) brutto driftsutgifter til barnehage, t-verdi i parentes.

	Kommunale			Ikke-kommunale
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
	Forholdstall 2,0	Forholdstall 1,8	Forholdstall 1,58	Forholdstall 1,8
Korrigerte oppholdstimer (logaritmer)	-0,0412 (-2,23)	-0,0412 (-2,23)	-0,0412 (-2,23)	-0,0115 (-2,74)
Andel barn 0-2 år	-0,2656 (-2,59)	-0,1476 (-1,44)	0,0038 (0,04)	-0,0004 (-0,02)
Andel minoritetsspråklige barn	-0,2612 (-1,59)	-0,2603 (-1,58)	-0,2594 (-1,58)	-0,0231 (-0,59)
Andel barn med behov for særlig tilrettelegging	0,2231 (1,54)	0,2241 (1,55)	0,2250 (1,56)	0,2959 (6,22)
Andel barn med deltids plass	0,2172 (4,13)	0,2173 (4,13)	0,2175 (4,14)	0,0871 (4,09)
Andel barn i familiebarnehage (kommunale)	0,0715 (0,26)	0,0725 (0,26)	0,0734 (0,26)	
Kommunalt inntektsnivå (logaritmer)	0,2430 (4,95)	0,2425 (4,94)	0,2420 (4,93)	-0,0478 (-1,74)
Innbyggertall (logaritmer)	0,0195 (3,06)	0,0195 (3,06)	0,0195 (3,05)	0,0118 (4,33)
Andel bosatt i tettbygd strøk	-0,0349 (-1,10)	-0,0349 (-1,10)	-0,0350 (-1,10)	-0,0432 (-1,74)
Andel private barnehager	-0,0511 (-1,87)	0,0509 (1,86)	0,0507 (1,86)	0,0160 (1,03)
Alder	-0,0330 (-1,65)	-0,0330 (-1,65)	-0,0330 (-1,65)	-0,0058 (-1,71)
R ² justert	0,339	0,325	0,314	0,035
Antall observasjoner	406	406	406	2007

Håkonsen og Lunder (2008) fant at forholdstallet for kommunale barnehager var 1,62, basert på regnskapet for 2007. For private barnehager var forholdstallet 1,80. Bergsens og Løyland (2003) fant et forholdstall på 1,4 for private og kommunale barnehager, men dette var før innføring av maksimalpris, og de private barnehagenes kostnadsstruktur var da ikke så bundet av den offentlige finansie-

ringsmodellen. Vi bruker i hovedsak samme modell som Håkonsen og Lunder (2008).⁶

I Modell 1 har vi brukt forholdstallet 2,0 når vi har definert korrigerede oppholdstimer. Dette medfører, som vi ser, at kommuner med en høy andel små barn i de kommunale barnehagene har lavere kostnader enn gjennomsnittskommunen (parameteren for variabelen Andel barn 0-2 år har negativt fortegn). Reduserer vi forholdstallet til 1,8, blir parameteren for andelen små barn nærmere 0, men den er fortsatt negativ.

Ved å prøve ut ulike forholdstall, kan vi finne det tallet hvor variabelen for andel små barn får en parameter lik null. Da vil kostnadsforholdet mellom små og store barn fanges perfekt opp av definisjonen av korrigerede oppholdstimer, slik at det ikke blir noe igjen å forklare for variabelen som måler andelen små barn.

I Modell 3 viser vi en analyse hvor vi har brukt forholdstallet 1,58. Dette er det forholdstallet (med to desimaler) som bringer oss nærmest en parameter lik 0 for andelen små barn. Vi finner altså et noe lavere forholdstall for kommunale barnehager enn analysene i Håkonsen og Lunder (2008), men det vil være naturlig å runde av disse anslagene til 1,6. En faktor på 1,62 ligger likevel godt innenfor feilmarginen for disse analysene, mens en faktor på 2,0 ligger klart utenfor. Analysen bekrefter i hvert fall at forholdstallet ligger klart under 2,0 og at en endring til 1,8 ikke vil være å gå for langt. For private barnehager får vi at det som gir en parameter tilnærmet lik 0 er et forholdstall på 1,80, og dermed vil et forholdstall på 1,8 kunne dekke kostnadsstrukturen bedre enn det dagens finansieringsmodell gjør.

3.3 Gjennomsnittlige kostnader

Vi bruker tall for 406 kommuner som grunnlag for beregningen av gjennomsnittlige kostnader i ordinære barnehager.⁷ Kostnadene er definert lik definisjonen for

⁶ Vi har ikke informasjon om ventelister, så den variabelen er utelatt. En test av materialet fra Håkonsen og Lunder, uten ventelistevariabelen, viser at den ikke har betydning for det estimerte forholdstallet. Vi har lagt til informasjon om barnehagens alder anslått gjennom tidspunkt for registrering i bedriftsregisteret.

korrigerede brutto driftsutgifter, men fratrukket utgifter til kapital, nærmere bestemt Kostra-artene 190 og 590.⁸ De samme artene hentes fra både funksjon 201 og 221. Videre trekker vi fra 2 % av utgiftene på funksjon 201. Dette er anslaget på administrative utgifter som er ført på funksjon 201, men som gjelder kommunenes rolle som barnehagemyndighet. Til slutt trekker vi også fra rapportert ikke-økonomisk støtte til ordinær drift til private barnehager fra de 406 kommunene.

Vi fordeler summen av kostnader over alle kommunene på store og små barn i henhold til de foreslåtte forholdstallene 1,8 og 2,0 og antallet oppholdstimer for hver av de to barnegruppene.

Tabell 7 viser grunnlagsdataene, det vil si kostnader og oppholdstimer. Sum kostnader til drift pr. korrigert oppholdstime^{1,8} er 49,04 kroner.

Tabell 7 Kostnader drift, 2011-kroner.

	Kostnader, 1000 kroner	Kostnader pr. (korrigert) oppholdstime	
		Forholdstall 1,8	Forholdstall 2,0
Funksjon 201	12 816 112	46,51	44,22
Funksjon 221	1 510 807	5,48	5,21
Fratrekk kapital	-508 150	-1,84	-1,75
Fratrekk barnehagemyndighet	-256 322	-0,93	-0,88
Fratrekk ikke-økonomisk støtte til private	-19 654	-0,28	-0,28
Fratrekk åpne barnehager	-28 680	-0,10	-0,10
Sum kostnader	13 514 113	49,04	46,63
Antall oppholdstimer små barn		71 359 564	
Antall oppholdstimer store barn		147 125 860	
Antall korrigerede oppholdstimer 1,8		275 573 075	
Antall korrigerede oppholdstimer 2,0		289 844 988	

⁷ De kommunene som er utelatt har andre barnehageutgifter i konsernregnskapet enn i det ordinære regnskapet, og vi kan derfor ikke bruke vårt detaljerte regnskap siden dette mangler konsernregnskapene.

⁸ Fullstendig definisjon av kostnadene er artene (010-290) (-190) + (429 + 690 + 710 + 729 + 790). Inntektsartene inngår her med negative verdier.

For å komme frem til tilskuddssatsen, må vi trekke fra foreldrebetaling. Her blir det et spørsmål om vi skal trekke fra det beløpet som er regnskapsført på art 600 Brukerbetaling for kommunale tjenester, eller om vi skal beregne en foreldrebetaling. Bruker vi regnskapsført beløp, vil vi ta hensyn til søskenmoderasjon og inntektsgraderte satser og ulike deltidssatser. Vi utelater kommuner som har lavere maksimalsats enn maksprisen. Eventuell foreldrebetaling for åpne barnehager vil være av marginal betydning. Et mulig problem kan være at en del kommuner fører betaling for matservering på art 600, selv om vi velger å tro at de fleste bruker art 620 Annet salg av varer og tjenester. Bruker vi en beregnet foreldrebetaling, vil vi derimot ikke få med inntektstapet som følge av moderasjonsordningene. Samtidig vet vi at deltidssatsene ikke er proporsjonale med deltids plassens andel av full plass. Foreldrebetalingssatsen for en 60 % plass er i de fleste kommuner høyere enn 60 % av satsen for en fulltidsplass. Regnskapsført inntekt på art 600 pr. oppholdstime er i gjennomsnitt 11,32 kroner mens om vi tar utgangspunkt i maksimalprisen får vi 11,87 kroner pr. oppholdstime. Det har dermed ikke veldig stor betydning i praksis hva vi velger. Vi benytter regnskapsført foreldrebetaling i de videre beregningene. Alle kostnader er prisjustert til 2011-kroner, foreldrebetalingen er beholdt nominelt på dagens nivå. Tabell 8 viser den videre utregningen av tilskudd med utgangspunkt i forholdstallet 1,8. Tabell 9 viser det samme, men med forholdstall 2,0.

Tabell 8 Tilskudd, drift og administrasjonspåslag, fordelt på små og store barn. Forholdstall 1,8 på driftskostnader og administrasjon.

	Kostnader, 1000 2011- kroner	Kostnader pr, oppholdstime	Kostnader pr, plass
Driftskostnad små barn	6 299 056	88,27	190 668
Driftskostnad store barn	7 215 057	49,04	105 926
Administrasjonspåslag små	251 962	3,53	7 627
Administrasjonspåslag store	288 602	1,96	4 237
Driftskostnad inkl adm, små barn	6 551 018	91,80	198 295
Driftskostnad inkl adm, store barn	7 503 659	51,00	110 163
Foreldrebetaling art 600 og 620	2 584 683	11,83	25 553
Foreldrebetaling små	844 184	11,83	25 553
Foreldrebetaling store	1 740 499	11,83	25 553
Tilskudd til drift, små barn	5 454 872	76,44	165 115
Tilskudd til drift og administra-	5 706 834	79,97	172 742

sjon, små barn			
Tilskudd til drift, store barn	5 474 558	37,21	80 374
Tilskudd til drift og administrasjon, store barn	5 763 160	39,17	84 611

Tabell 9 Tilskudd, drift og administrasjonspåslag, fordelt på små og store barn. Forholdstall 2,0 på driftskostnader og administrasjon.

	Kostnader, 1000 2011- kroner	Kostnader pr, oppholdstime	Kostnader pr, plass
Driftskostnad små barn	6 654 324	93,25	201 421
Driftskostnad store barn	6 859 789	46,63	100 711
Administrasjonspåslag små	266 173	3,73	8 057
Administrasjonspåslag store	274 392	1,87	4 028
Driftskostnad inkl adm, små barn	6 920 497	96,98	209 478
Driftskostnad inkl adm, store barn	7 134 181	48,50	104 739
Foreldrebetaling art 600 og 620	2 584 683	11,83	25 553
Foreldrebetaling små	844 184	11,83	25 553
Foreldrebetaling store	1 740 499	11,83	25 553
Tilskudd til drift, små barn	5 810 140	81,42	175 869
Tilskudd til drift og administrasjon, små barn	6 076 313	85,15	183 925
Tilskudd til drift, store barn	5 119 290	34,80	75 158
Tilskudd til drift og administrasjon, store barn	5 393 682	36,66	79 186

3.4 Oppsummerende diskusjon

Vi har beregnet tilskuddsatser for ordinær drift i ordinære barnehager. Disse satserne skal benyttes av kommuner som ikke har grunnlag til å beregne slike satser selv, i hovedsak kommuner uten egne kommunale barnehager. Beregningene vil nok også, sammen med andre kostnadsanalyser, være et naturlig sammenligningsgrunnlag for de kommunene som beregner tilskuddet selv. Tilskuddet er beregnet etter de samme prinsippene som kommunenes egne beregninger bør følge. Vi har imidlertid vært nødt til å gjøre noen forenklinger siden vi ikke sitter på den samme detaljinformasjonen som den enkelte kommune gjør. Kommunene bør derfor i sine egne beregninger se nærmere på de detaljene som vi har nevnt, men ikke kunnet utrede

fullstendig, i våre beregninger. De forenklingene vi har gjort, har etter vår oppfatning vært forsvarlig i og med at vi har beregnet et gjennomsnitt hvor tall for de aller fleste kommunene i landet inngår. Avvikene knyttet til enkeltposter, som kan være viktige i enkelte kommuner, utgjør minimale beløp for landsgjennomsnittet.

Vi har belyst nærmere kostnadsforholdet mellom små- og storbarnsplasser. Vårt anslag på kostnadsforholdet er ca 1,6, det vil si at småbarnsplasser koster 60 % mer enn storbarnsplasser. Dette gjelder imidlertid de totale kostnadene. Det er bestemt at kapitaltilskuddet skal være det samme for små og store barn, og dermed må tilskuddet for drift også inkludere den kostnadsforskjellen som eventuelt finnes i kapitalkostnadene. Dermed er det naturlig at man legger seg på et noe høyere forholdstall. Vi støtter derfor Kunnskapsdepartementets forslag om et forholdstall på 1,8.

Dette gir et tilskudd til drift på 165 115 kroner pr. småbarnsplass og 80 374 kroner pr. storbarnsplass. Inkludert administrasjonspåslaget på 4 %, blir det henholdsvis 172 742 og 84 611 kroner pr. plass.

4. Kapitaltilskudd til ordinære barnehager

Kapitaltilskuddet skal dekke avskrivings- og rentekostnader i de private barnehagene. Kapitaltilskuddet til ordinære barnehager er grundig utredet i forprosjektet. Vi følger opp beregningene i forprosjektet i dette kapitlet.

Kapitaltilskuddet skal kompensere de private barnehagene for kapitalslit og kapitalavkastning. Disse to komponentene måles normalt ved avskrivninger og rentekostnader. Kapitaltilskuddet skal i utgangspunktet baseres på reelle gjennomsnittlige kapitalkostnader i kommunale barnehager. De kommunale regnskapene har imidlertid mangelfulle opplysninger om avskrivninger og rentekostnader på det detaljnivået vi trenger for å kunne gjøre kostnadsberegninger for kommunale barnehager. Vi må derfor basere beregningene på andre datakilder.

I forprosjektet baserte vi våre beregninger på data fra Husbanken. De fleste private utbyggere av barnehager henter finansiering gjennom lån i Husbanken. Her registreres både kostnader i prosjektet og antall plasser. Vi får dermed enkelt tall for kostnader pr. plass. Selv om vi utredet kapitaltilskuddet i forprosjektet, sto vi igjen med noen ubesvarte spørsmål rundt nivået på kapitalkostnadene, og disse spørsmålene ser vi nærmere på i denne rapporten.

4.1 Datagrunnlag

Vårt beste anslag i forprosjektet ledet til en kapitalkostnad på kroner 8 268 pr. plass i 2008. Forprosjektet etterlot noe usikkerhet fordi beløpene i grunnlagsmaterialet avvek relativt mye fra tallene i en tilsvarende analyse av Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008) (heretter EP&FH, 2008). Mens vår undersøkelse benyttet tall fra Husbanken, har sistnevnte basert seg på innhentede tall fra et utvalg kommuner. Gjennomsnittlige bygge- og anleggskostnader i tallene fra Husbanken ligger lavere enn tilsvarende tall som er presentert i EP&FH (2008). Justert for investeringstilskudd og momskompensasjon viser Husbankens tall en gjennomsnittlig an-

leggskostnad⁹ pr. plass på 231 570 kroner i 2008. EP&FH (2008) finner derimot totale investeringskostnader i 2008-priser på 298 200 kroner. Det er et par punkter som kan forklare avviket:

- Det er ikke angitt om tallene som EP&FH har samlet inn er med eller uten investeringstilskudd. Ifølge våre beregninger utgjorde investeringstilskuddet omkring 20 000 kroner pr. plass i 2008.
- EP&FH har bedt om tomteverdi også for de tomtene som ikke har kostet utbygger (kommunen) noe i byggeprosessen. I dataene fra Husbanken er kun kjøpesummen inkludert i tomteprisen, og vi vet at en del private utbyggere har fått subsidiert tomt til barnehagen. I tillegg kommer alle de som har festetomt. Her er det heller ingen tomteverdi som kommer med i kostnadstallene.

På grunn av usikkerheten rundt tallgrunnlagene, har vi hentet inn noen tall fra kommunale utbyggingsprosjekter de siste årene. Tallene spriker imidlertid mye. Noen tall er uten tomtekjøp, noen er inkludert kjøp av billig tomt, noen har kjøp av spesielt dyr tomt, og det er også andre forhold som gjør at tallene er vanskelige å sammenligne. Vi klarer derfor ikke å trekke noen klare konklusjoner ut av de innhentede tallene.

Vi har valgt å se nærmere på hva som ligger i tallene fra Husbanken. Vi har funnet noen relevante forhold som kan forklare avviket mellom de ulike datagrunnlagene:

1. Tomtekostnadene i statistikken inneholder ikke bare utgiftene til tomtekjøp, men også all opparbeiding av uteområdene med lekeapparater osv.
 - a. Dette betyr at vi har et problem når det gjelder å anslå avskrivningene fordi selve tomteverdien ikke skal avskrives, mens lekeapparater og lignende selvfølgelig må avskrives. Vi kan heller ikke trekke fra moms på tomtekjøpet. Her må vi gjøre noen antakelser.
 - b. Dette betyr også at vi ikke klarer å skille ut barnehager som ikke har betalt for tomten, slik vi så for oss i forprosjektet. Men dette er ikke nødvendigvis noe problem. Hvis det er slik at en stor andel av private barnehager ikke har betalt for tomten, så er det heller ikke reelle kapitalkostnader knyttet til tomten som skal dekkes. Et nasjonalt gjennomsnitt for kapitalkostnader bør ta utgangspunkt i de reelle kostnadene

⁹ Anleggskostnad er lik byggekostnad pluss tomtekostnad.

for den aktuelle barnehageeier, enten dette er med eller uten subsidierte tomter.

2. Når byggeprosjekter har overskridelser, blir dette i mange tilfeller løst ved at barnehagen beholder deler av momskompensasjon/investeringstilskudd i stedet for at disse går til Husbanken. Kostnadsoverskridelsen kommer dermed ikke med i statistikken, og barnehagene ser billigere ut enn de egentlig er. Slike overskridelser skjer i følge husbanken i ca 20-25 % av prosjektene, og dette er et problem vi ikke klarer å løse.
3. En del prosjekter som innebærer utvidelse av eksisterende barnehager er registrert som nyoppføring. Slike prosjekter kan gi ganske villedende informasjon om kostnader pr. plass. Vi unngår trolig de fleste slike tilfeller ved å utelate alle prosjekter med færre enn 40 plasser.

Punktene 1 og 2 ovenfor kan bidra til å forklare hvorfor våre tall ligger lavere enn tallene til EP&FH (2008). Deres beregning har vært innrettet mot å fange de totale kostnadene, mens vi er mer opptatt av å fange kostnadene som faller på barnehageeierne.

Problem 2 innebærer dessverre at vi reelt undervurderer investeringskostnadene til enkelte prosjekter. Husbankens anslag er at disse ca 20-25 % av prosjektene har overskridelser. Hvis vi, for eksempel, antar at de overskridelsene det er snakk om i gjennomsnitt er på 10 % av den rapporterte kostnaden, vil det bety at vi underestimerer investeringskostnadene med 2,0-2,5 % i de årgangene hvor ordningen med momskompensasjon/investeringstilskudd har eksistert (fra og med 2003 for investeringstilskuddets del). Gjennomsnittlige kapitalkostnader blir, som følge av dette, undervurdert med anslagsvis 1,9-2,3 %. I neste avsnitt dokumenterer vi at også investeringstilskuddet, som vi trekker fra kostnadene, er underrapportert. Dette vil virke i motsatt retning. Antar vi at investeringstilskudd pr plass har vært ca den samme i de årene ordningen har eksistert (ca 20 000 kroner pr plass), utgjør det ca 2 % reduksjon i gjennomsnittlige kapitalkostnader. Vårt beste anslag er altså at disse skjevhetene vil, med rimelige antakelser om størrelsen på avvikene, nær oppveie hverandre.

Vi vil anbefale å benytte medianverdien i stedet for gjennomsnittlig kostnad pr. plass fra Husbankdataene. Forskjellen på median og gjennomsnitt vil normalt være liten, men i de tilfellene hvor man er usikker på datakvaliteten, og det samtidig er enkelte ekstremt høye eller lave verdier som man tviler på at er reelle, vil man være

mer sikker på å ha en representativ verdi om man benytter medianverdien enn om man benytter seg av gjennomsnittet. Vår tillit til tallene fra Husbanken er styrket etter denne gjennomgangen, og vi velger derfor å basere hele beregningen på disse.

Tabell 10 viser de gjennomsnittlige investeringskostnadene pr. plass fordelt på år ifølge Husbankens statistikk for nyoppføringer. Prosjekter med flere lånetilsagn er holdt utenfor fordi det er noe uklart hvordan man skal forstå de stor andel av to-talkostnaden som er oppgitt som tomtekostnad. rapporterte antall plasser. I tillegg er, som nevnt, prosjekter med færre enn 40 plasser holdt utenfor. Tabellen viser også medianverdi, minimum og maksimum. Siste kolonne viser hvor

Tabell 10 Gjennomsnittlige investeringskostnader pr. plass for nyoppførte barnehager, pr. år i perioden 1997 – 2009.

År	Antall prosjekter	Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maksimum	Snitt andel tomtekostnader
1997	21	77 105	73 267	35 300	149 170	0,19
1998	6	98 491	92 833	82 261	132 167	0,23
1999	20	101 606	95 469	80 889	162 694	0,20
2000	22	107 380	108 917	69 818	161 574	0,20
2001	26	114 994	107 202	25 680	197 078	0,19
2002	46	119 859	119 684	86 533	155 710	0,20
2003	54	136 776	131 760	90 473	216 964	0,20
2004	43	160 389	155 721	101 563	279 552	0,20
2005	77	178 434	178 116	5 357	256 364	0,20
2006	74	221 598	217 414	62 791	432 639	0,22
2007	68	258 292	259 537	103 410	399 667	0,22
2008	67	298 521	307 813	28 488	622 443	0,20
2009	50	329 341	339 118	152 667	500 000	0,23

Vi bruker medianen som mål på anleggskostnader, og antar videre at tomtekostnadene utgjør 20 % av anleggskostnadene. Dette er da tomtekostnader etter Husbankens definisjon, jf. punkt 1 ovenfor.

4.1.1 Investeringsstilskudd og momskompensasjon

Tallene fra Husbanken er bruttobeløp, og viser kostnadene før man tar hensyn til investeringsstilskudd og momskompensasjon. Vi må derfor trekke tildelt investeringsstilskudd og momskompensasjon fra kostnadstallene i Tabell 10. Vi har informasjon om investeringsstilskudd til barnehager pr. år fra statsregnskapet. Fra fylkesmennenes saksbehandlingsverktøy har vi også fått tall fordelt på kommunale og private barnehager. Denne rapporteringen er imidlertid ikke fullstendig, og tallene fra fylkesmennene er dermed lavere enn tallene fra statsregnskapet. Vi trenger tallene for private barnehager for å finne gjennomsnittlig investeringsstilskudd pr. plass i private barnehager. Vi velger derfor å bruke tallene fra fylkesmennene selv om disse er lavere enn de reelle tallene på totalnivå. Med en slik fremgangsmåte er vi i hvert fall sikre på at vi ikke trekker fra for mye. Siden våre anslag ellers ligger lavere enn det andre datakilder antyder, mener vi at det her er bedre å trekke fra for lite enn å trekke fra for mye. Vi trekker årlig investeringsstilskudd til private barnehager pr. nye plass i sin helhet fra byggekostnadene pr. plass tilsvarende år.

For å trekke ut momskompensasjonen, må vi definere hvilke kostnadselementer som er momsbelagt. Vi har ikke informasjon om kompensasjonen direkte, men må beregne hvor mye merverdiavgiften utgjør av investeringskostnadene. Det at tomteknadene ikke bare omfatter kjøp av tomt, betyr at vi har en utfordring når det gjelder hvorvidt disse kostnadene inkluderer mva. og hvorvidt de skal avskrives. Kjøp av tomt skal ikke avskrives og er ikke momsbelagt. Opparbeiding av utearealer er momsbelagt og skal avskrives over 40 år, mens utendørs lekeapparater avskrives over 10 år. Husbanken har ikke mulighet til å gi oss nærmere informasjon om fordelingen av kostnadene på disse ulike gruppene. Tar vi utgangspunkt i en gjennomsnittlig tomteknad, ifølge Husbankens statistikk, på 75 000 kroner pr. plass (dette er ca. gjennomsnittet for nye plasser i 2009) får vi at kapitalkostnadene knyttet til tomteknadene vil variere mellom 3 750 kroner og 9 000 kroner alt ettersom hvordan vi fordeler de 75 000 kronene på ulike kostnadsgrupper innenfor tomteknadene. Nå vet vi ganske sikkert at disse kostnadene ikke er 100 % kjøp av tomt, som medfører det laveste anslaget på 3 750 kroner. Heller ikke er det 100 % lekeapparater, som vil medføre det høyeste anslaget på 9 000 kroner. Tabell 11 viser vårt forslag til oppsplitting av tomteknadene. Andelen er vist i kolonne 3.

Tabell 11 Forslag til oppsplitting av tomtekostnadene.

	Mva	Sats avskrivning	Anslått andel av tomtekostnad	Kroner pr. plass 2009 (totalt ca. 75 000)
Tomtekjøp	0 %	0 %	40 %	30 000
Opparbeiding av uteareal utenom lekeapparater	25 %	2,5 %	40 %	30 000
Lekeapparater	25 %	10 %	20 %	15 000

Fordelingen er basert på at en del av barnehagene trolig er bygget på subsidierte tomter. Hvis ikke ville vi lagt en større andel av beløpet i kategorien tomtekjøp. Kostnadsmessig vil det likevel gi små utslag. Den kostnadsfordelingen vi gjør i Tabell 11 gir kapitalkostnader fra tomtekostnadene på 5 100 kroner pr. plass for barnehager bygget i 2009, jf. grensene vi beskrev ovenfor. Vi har her sett bort fra muligheten for at enkelte momsbelagte kostnader ikke skal avskrives.¹⁰ Disse vil trolig ikke utgjøre noen stor andel av beløpet, og vi tror ikke det vil hjelpe på kostnadsanslaget å øke detaljgraden ytterligere når vi likevel ikke har noe klart informasjonsgrunnlag å basere oss på.

Tabell 12 viser årlige investeringskostnader pr. plass etter at vi har justert for momskompensasjon og investeringstilskudd.

Tabell 12 Bygge- og tomtekostnader etter justering for momskompensasjon og investeringstilskudd.

Årgang	Byggekostnad eks. mva. og etter investeringstilskudd	Tomtekostnad eks. mva. og etter investeringstilskudd
Før 2000	56 370	14 092
2000	87 134	21 783
2001	85 762	21 440
2002	95 747	23 937
2003	105 408	26 352
2004	98 613	27 556

¹⁰ Dette kan gjelde enkelte kostnader knyttet til tilretteleggingen av tomten.

2005	95 053	31 348
2006	118 132	38 265
2007	144 113	45 679
2008	176 678	54 175
2009	203 714	59 685

4.2 Beregning av kapitalkostnader

Kapitalkostnadene består av kapitalslit og kapitalavkastning. Kapitalslit måles ved avskrivninger, og for kommunale barnehagelokaler gjelder det at de skal avskrives lineært over 40 år. Utstyr og løst inventar avskrives over 10 år og tomter skal ikke avskrives. Disse prinsippene vil vi også bruke i vår beregning. Avskrivningsgrunnlaget er anskaffelseskostnadene til de investeringene som er gjort. Kapitalkostnaden beregner vi ut i fra bokført egenkapital og fremmedkapital. Vi har ikke tilgang til de private barnehagenes balanseregnskap, så vi beregner størrelsen på den bokførte kapitalen ut i fra anslaget på anskaffelseskostnadene og trekker fra avskrivninger for de årene som har gått siden anskaffelsen. Første steg i den videre beregningen blir derfor å beregne avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag fra investeringskostnadene i Tabell 12.

I forprosjektet gjennomførte vi seks alternative beregninger, hvorav beregning nr. 2 ble stående som vårt foretrukne anslag.¹¹ I denne beregningen gjorde vi imidlertid en ad hoc justering av tallgrunnlaget fordi alle sammenligninger mot alternative datakilder antydte at vi kom for lavt ut. Vi var av den grunn ikke helt tilfreds med metoden bak modell 2, selv om vi likevel mente at denne ga det beste anslaget. Vi mener nå at vi har ryddet unna usikkerheten rundt tallene fra Husbanken etter den nærmere gjennomgangen vi har hatt. Vi har også gjort tilpasninger til det faktum at tomtekostnadene består av mer enn kjøpsprisen for tomten. Vi velger derfor å benytte metoden bak beregning nr. 1, som ikke inneholdt den samme justeringen av tallene som beregning nr. 2. Endringen i tallgrunnlaget som følger av splittingen av tomtekostnadene, jf. Tabell 11, samt enkelte andre små justeringer, medfører at vi

¹¹ Se vedlegg 1 for kopi av tabellen fra forprosjektet.

likevel kommer nær avskrivnings- og rentegrunnlaget fra det foretrukne anslaget i forprosjektet.

Tabell 13 viser grunnlagene for å beregne avskrivninger og renter slik de følger av dataene og beregningsprinsippene vi har gjennomgått ovenfor. Tallene er fordelt på år, og vi vil bruke disse sammen med aldersfordelingen blant barnehagene til å beregne gjennomsnittlige kapitalkostnader for hele den ikke-kommunale barnehage-sektoren.

Tabell 13 Avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag.

Årgang	Avskrivningsgrunnlag 40 år	Avskrivningsgrunnlag 10 år	Ikke til avskrivning (tomtepris)	Rentegrunnlag
Før 2000	58 624	11 973	5 637	42 491
2000	90 619	9 585	8 713	79 902
2001	89 192	9 434	8 576	81 817
2002	99 577	10 532	9 575	94 885
2003	109 625	11 595	10 541	108 360
2004	103 718	11 428	11 023	107 490
2005	101 889	11 973	14 249	111 423
2006	126 350	14 741	17 393	142 498
2007	153 738	17 783	20 763	178 549
2008	187 747	21 436	24 625	224 015
2009	215 365	24 160	27 129	263 399

Med utgangspunkt i Tabell 13 kan vi beregne de gjennomsnittlige kapitalkostnadene for barnehager etter etableringsår. Vi har ikke tall for nye private barnehageplasser fra perioden før 2000. Gjennomsnittlige kapitalkostnader i barnehagene etablert før 2000 tilsvarer nivået i 1994/1995 ifølge regnskapene til private barnehager. Kapitalkostnadene pr. plass, ifølge Husbankens statistikk for 1994/1995 blir derfor lagt til grunn for alle barnehager fra denne perioden. For denne gruppen antar vi også at anskaffelsene med 10 års avskrivningsperiode i gjennomsnitt er anskaffet til kostnadsnivået i 2005.

4.2.1 Rentenivået

I forprosjektet benyttet vi en rentesats på 5 %. Denne var basert på gjennomsnittlig rentesats for 10 års fastrente i Husbanken fra den perioden Husbanken har tilbudt så lange fastrenteavtaler (siden 2006). Dette passet, tilfeldigvis, bra, siden dette er en fastrenteavtale som alle private barnehager (med finansiering fra Husbanken)

har hatt tilgang til. Etter hvert som de ulike fastrentetilbudene fra Husbanken har vart i flere år, er det ikke like intuitivt hvilken rentesats man skal velge. Det kan tilsi at fremgangsmåten fra Husbanken ikke er godt egnet til bruk i et varig tilskuddssystem.

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. Rundskrivet legger opp til at det er årlig gjennomsnitt som skal brukes, men for vår del er det snakk om å dekke fremtidige rentekostnader. Det beste anslaget på fremtidige renter er siste rente. Rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid var i september 2010 på 2,42 %, og med et tillegg på ett prosentpoeng får vi da 3,42 %. Dette er betydelig lavere enn 5 %. Det er imidlertid klart høyere enn løpende rente i Husbanken som på samme tidspunkt er 2,8 %. Det er også høyere enn 3 års fastrente på 2,9 % og 5 års fastrente på 3,2 %. Det skal dermed være tilstrekkelig for å dekke rentekostnadene til barnehager som ikke har gamle fastrenteavtaler med høyere rentenivå. Husbanken angir at effektiv rente vil være 0,1-0,2 prosentpoeng høyere enn de oppgitte nominelle rentesatsene. Barnehagelån er vanligvis store og vil sannsynligvis ikke medføre mer enn 0,1 prosentpoengs tillegg for gebyrer og lignende. Et tredje alternativ er å ta utgangspunkt i fastrente hos Husbanken, som også kan ses på som et anslag på fremtidig rentenivå, men med en risikopremie på toppen. 10 års fastrente er pr. oktober 2010 på 3,7 %. Med 0,1 prosentpoeng i tillegg blir det 3,8 % effektiv rente.

Vi har ingen klar anbefaling av hvilken rentesats som bør benyttes. Fremgangsmåten fra forprosjektet tar hensyn til at en del barnehager vil ha inngått fastrenteavtaler i perioder med betydelig høyere renter enn det er nå, men den vil ikke nødvendigvis være like relevant ved oppdatering av beregningen senere år. Det vil også være større sannsynlighet for at man faktisk binder renten når rentenivået er lavt.

Rentesatsen som anbefales av Rundskriv H-2140 er godt fundert som en standard rentesats i offentlige kostnadsberegninger, men er ikke like godt mål på de rentene som private barnehageeiere må betale. Her er nok Husbankens rentesatser mer relevante. Slik sett kan det argumenteres for å bruke gjeldende rente i Husbanken. Vi har valgt å presentere et eksempel basert på 10 års fastrente, og det er også denne som ligger til grunn for det kapitaltilskuddet vi benytter i kapittel 3.

4.2.2 Beregningsresultatene

Tabell 14 viser beregnede kapitalkostnader med en rentesats på 5 % som i forprosjektet. Denne gir en kapitalkostnad pr plass på 8 448 kroner målt i 2009-priser. Gjennomsnittet for alle barnehager beregnes ved å veie hver årgang med andelen av plassene som er etablert i samme periode. 51,1 % av barnehageplassene som eksisterte ved utgangen av 2009, ble etablert før år 2000, så kapitalkostnadene fra denne perioden teller 51,1 % i beregningen av det totale gjennomsnittet. Av kapitalkostnadene utgjør avskrivningene 3 723 kroner eller 44 %, mens resten består av rentekostnadene.

Tabell 14 Beregnede kapitalkostnader for barnehager av ulik alder, 2009-kroner. 5,0 % rente.

	Andel plasser etablert	Avskrivninger	Renter	Kapitalkostnader	Kostnadsvekst
Før 2000	51,1 %	2 663	2 125	4 787	
2000	1,0 %	3 224	3 995	7 219	
2001	0,8 %	3 173	4 091	7 264	0,6 %
2002	4,3 %	3 543	4 744	8 287	14,1 %
2003	4,2 %	3 900	5 418	9 318	12,4 %
2004	6,3 %	3 736	5 375	9 110	-2,2 %
2005	7,8 %	3 745	5 571	9 316	2,3 %
2006	7,2 %	4 633	7 125	11 758	26,2 %
2007	7,6 %	5 622	8 927	14 549	23,7 %
2008	5,0 %	6 837	11 201	18 038	24,0 %
2009	4,5 %	7 800	13 170	20 970	16,3 %
<i>Veid gjennomsnitt alle år</i>	100 %	3 726	4 722	8 448	

Tabell 15 viser alternativet med 3,42 % rente som gir kapitalkostnader på 6 956 kroner. Tabell 16 viser alternativet med 3,8 % rente, tilsvarende 10 års fastrente i Husbanken. Denne gir kapitalkostnader på 7 315 kroner.

Tabell 15 Beregnede kapitalkostnader for barnehager av ulik alder, 2009-kroner. 3,42 % rente.

	Andel plasser etablert	Avskrivninger	Renter	Kapitalkostnader	Kostnadsvekst
Før 2000	51,1 %	2 663	1 453	4 116	
2000	1,0 %	3 224	2 733	5 957	
2001	0,8 %	3 173	2 798	5 971	0,2 %
2002	4,3 %	3 543	3 245	6 788	13,7 %
2003	4,2 %	3 900	3 706	7 606	12,1 %
2004	6,3 %	3 736	3 676	7 412	-2,6 %
2005	7,8 %	3 745	3 811	7 555	1,9 %
2006	7,2 %	4 633	4 873	9 506	25,8 %
2007	7,6 %	5 622	6 106	11 728	23,4 %
2008	5,0 %	6 837	7 661	14 499	23,6 %
2009	4,5 %	7 800	9 008	16 808	15,9 %
<i>Veid gjennomsnitt alle år</i>	100 %	3 726	3 230	6 956	

Tabell 16 Beregnede kapitalkostnader for barnehager av ulik alder, 2009-kroner. 3,8 % rente.

	Andel plasser etablert	Avskrivninger	Renter	Kapitalkostnader	Kostnadsvekst
Før 2000	51,1 %	2 663	1 615	4 278	
2000	1,0 %	3 224	3 036	6 260	
2001	0,8 %	3 173	3 109	6 282	0,2 %
2002	4,3 %	3 543	3 606	7 148	13,7 %
2003	4,2 %	3 900	4 118	8 018	12,1 %
2004	6,3 %	3 736	4 085	7 820	-2,6 %
2005	7,8 %	3 745	4 234	7 979	1,9 %
2006	7,2 %	4 633	5 415	10 048	25,8 %
2007	7,6 %	5 622	6 785	12 407	23,4 %
2008	5,0 %	6 837	8 513	15 350	23,6 %
2009	4,5 %	7 800	10 009	17 809	15,9 %
<i>Veid gjennomsnitt alle år</i>	100 %	3 726	3 589	7 315	

Siste kolonne i tabellene viser at det har vært en svært høy kostnadsvekst de siste årene. Perioden 2004/2005 er et unntak både på grunn av innføring av momskompensasjon og fordi vi mangler tall for investeringstilskudd for perioden før, og dette dermed ikke er trukket fra.

Alle beløp vi hittil har referert til er i 2009-kroner. Satsen for kapitaltilskuddet skal gjelde for 2011 og må derfor regnes om til 2011-kroner. Vi benytter satsene for forventet kostnadsvekst i kommunesektoren for 2010 og 2011 som er henholdsvis 3,2 og 3,0 prosent. Tabell 17 viser prisjustert kapitaltilskudd for de tre alternative rentenivåene diskutert ovenfor.

Tabell 17 Kapitaltilskudd justert til 2011-kroner.

	Kapitaltilskudd 2009-kroner	Kapitaltilskudd 2011-kroner
Rentesats 3,42	6 956	7 394
Rentesats 3,80	7 315	7 776
Rentesats 5,00	8 448	8 980

4.3 Variasjonsområdet

Gjennomgangen ovenfor viser at kapitalkostnadene varierer mye etter alder. Når det er stor variasjon, vil det være noen som blir overkompensert og andre som blir underkompensert i forhold til de reelle kostnadene. Barnehagene med de høyeste kapitalkostnadene vil ikke få dekket sine kostnader med en gjennomsnittssats. Etter hvert som de gjennomsnittlige kostnadene i sektoren øker, vil disse barnehagene oppleve at kapitaltilskuddet øker, samtidig som deres egne kapitalkostnader, representert ved avskrivningene og rentekostnadene, forblir konstante målt i løpende priser, eller reduseres dersom egenkapitalen bygges opp. Når vi nå nærmer oss full barnehagedekning etter en periode med stor utbygging, vil vi imidlertid måtte forvente at veksten i de gjennomsnittlige kapitalkostnadene vil være lavere enn den har vært de siste årene.

De nye barnehagene vil imidlertid også nyte godt av at gjennomsnittlige vedlikeholdskostnader inngår i det ordinære driftstilskuddet. Vedlikeholdskostnadene vil

typisk være høyere for de eldre barnehagene, og dette bør kunne kompensere noe. Disse kostnadene utgjør imidlertid mye mindre enn kapitalkostnadene for de nyeste barnehagene.

Hvis vi ser på gjennomsnittlige kapitalkostnader for barnehager bygget i 2009, jf. Tabell 15, ser vi at et kapitaltilskudd på 7 776 kroner ikke vil være i nærheten av å dekke rentekostnadene på 10 009 kroner. Tilskuddet vil derimot være høyt nok til å dekke rentene til barnehager fra 2007. Barnehagene fra 2002 får derimot nok kapitaltilskudd til å dekke både rentekostnader og avskrivninger som summerer seg til 7 148 kroner. Det har imidlertid vært en formidabel vekst i investeringskostnadene pr. plass de siste årene, og vi kan neppe forvente at de gjennomsnittlige kapitalkostnadene skal øke så mye at barnehagene fra 2009 på tilsvarende måte får dekket både renter og lineære avskrivninger allerede etter 9 år.

I hvilken grad barnehagene får dekket sine kapitalkostnader over tid, vil avhenge av utviklingen i kapitaltilskuddet og derfor utviklingen i gjennomsnittlige kapitalkostnader. Det bør derfor følges opp i de kommende årene hvordan en slik gjennomsnittssats fungerer.

I kommuner som beregner kapitaltilskuddet selv på bakgrunn av egne kommunale barnehager, vil det også kunne være et problem at det er stor forskjell på gjennomsnittsalderen blant de kommunale og alderen på de private barnehagene. Hvis de kommunale barnehagene er vesentlig eldre enn de private, vil det kunne bli for lavt tilskudd til alle private barnehager i kommunen.

4.4 Oppsummerende diskusjon

Vi har beregnet kapitaltilskudd på bakgrunn av investeringstall fra Husbanken. I forprosjektet uttrykte vi noe usikkerhet rundt disse tallene fordi de avvek mye fra andre kilder. Vi mener nå at vi har fått bedre innsikt i hva disse avvikene skyldes, og at tallene fra Husbanken er de beste å bruke i denne sammenhengen. Vi skulle gjerne hatt mer detaljerte opplysninger om fordelingen av ulike kostnadselementer i tomtekostnadene, og dette bør kanskje følges opp ved senere beregninger.

Vi har beregnet oss frem til avskrivninger og rentegrunnlag. Vi har ikke konkludert med hvilken rentesats som bør benyttes, men presentert noen alternativer, hvorav

en rentesats på 3,8 % basert på 10 års fastrente i Husbanken, er vårt foretrukne alternativ. En rente på 3,8 % gir et kapitaltilskudd på kroner 7 776 pr. plass.

Variasjonen i kapitalkostnader er stor, først og fremst på grunn av variasjon i barnehagelokalenes alder. En gjennomsnittssats vil derfor ikke dekke kostnadene til de nyeste barnehagene og vil overkompensere de eldste. Dette er på en måte slik det bør være ettersom kapitalkostnadene til de dyreste vil reduseres over tid samtidig som kapitaltilskuddet vil øke. De eldste vil på sin side kunne legge til side penger for å oppgradere sine lokaler, og de vil også ha høyere vedlikeholdskostnader enn de nye barnehagene. Det kan likevel være at variasjonen er for stor og at det skaper likviditetsproblemer for de nyeste barnehagene. Dette bør følges nøye i perioden fremover.

Etter hvert som en stadig større andel av barnehagene vil måtte gjennomføre større restaurering eller bygging av nye lokaler for eksisterende barnehageplasser, vil metoden for beregning av kapitalkostnader måtte revurderes. Dataene fra Husbanken er best egnet til å måle kapitalkostnadene ved nyere plasser. Det som mangler er en oversikt over investeringer knyttet til eksisterende plasser. Det kan estimeres en kostnad pr. plass for oppussing/rehabilitering, men vi har ingen informasjon om omfanget. Når vi kan benytte oss av at gjennomsnittlige kapitalkostnader for barnehageplasser etablert før 2000 tilsvarer nivået i 1994/1995, er dette kun en gangbar vei dersom barnehagene fra 1994/1995 kun har drevet vedlikehold og i liten grad har gjort nye investeringer for de opprinnelige plassene. Vedlikeholdskostnadene kommer med i driftstilskuddet. Kapitaltilskuddet tar utgangspunkt i den opprinnelige anskaffelseskostnaden, men nye investeringer etter byggeåret kommer ikke med. Fremtidige beregninger bør undersøke dette forholdet nærmere.

5. Samlet tilskudd til ordinære barnehager

Vi ser her på det samlede tilskuddet til ordinære barnehager som består av driftstilskudd med administrasjonspåslag og kapitaltilskudd. Vi sammenligner nivået på samlet tilskudd og kostnader med lignende tall fra andre kilder. Til slutt ser vi på omfordelingseffekten av å endre forholdstallet mellom små og store barn.

Tabell 18 viser de samlede tilskuddssatsene til ordinære barnehager slik disse er utredet i kapittel 3 og kapittel 4. Kapitaltilskuddet er i denne oppsummeringen satt til 7 776 kroner pr. plass, dvs. at det er benyttet en rentesats på 3,8 %, jf. utredningen av kapitaltilskuddet i kapittel 4. En rente på 3,8 % er vårt foretrukne alternativ, men vi understreker at vi i kapittel 4 presenterer flere andre alternativer til kapitaltilskudd basert på ulike rentesatser. Leseren vil enkelt kunne beregne samlet tilskudd med utgangspunkt i annet nivå på kapitaltilskuddet. Videre har vi brukt det ordinære tilskuddet basert på beregningen hvor forholdstallet mellom plasser for små og store barn er satt til 1,8. Samlet tilskudd er 180 518 kroner pr. plass for små barn og 92 387 kroner for store barn.

Tabell 18 Samlet tilskudd til ordinære barnehager, rente 3,8 %, forholdstall 1,8.

	Små barn	Store barn
Tilskudd drift inkludert administrasjon	172 742	84 611
Tilskudd kapital	7 776	7 776
Samlet tilskudd	180 518	92 387

Hvor mye vil en endring av forholdstallet utgjøre for den enkelte barnehage? Om vi bruker forholdstallet 2,0, blir det uansett en endring fra i dag. Dette er fordi det i den nye finansieringsmodellen ikke skal skilles mellom store og små barn på kapitaltilskuddet. Dermed vil det her skje en omfordeling fra små barn til store barn sammenlignet med dagens fordeling. Endrer vi forholdstallet for driftskostnadene (og dermed også administrasjonskostnadene) til 1,8, vil det medføre ytterligere endringer i samme retning. Tabell 19 viser beregnede fordelingseffekter av å gå fra

dagens kostnadsfordeling mellom små og store barn til en modell hvor driftskostnader fordeles etter forholdstallet 1,8 og kapitaltilskudd gis likt til små og store plasser. Beløpene her er basert på tilskudd tilsvarende 100 % av tilskudd til kommunale barnehager, dvs. full likebehandling. Minstenivået i første halvdel av 2011 vil være 88 % av de beløpene vi ser her.

Tabell 19 Fordelingseffekter av endret forholdstall mellom små og store barn.

<i>Små barn</i>	1	0	18	18	0
<i>Store barn</i>	0	1	36	0	18
Offentlig tilskudd 1,8	180 518	92 387	6 575 238	3 249 316	1 662 961
Offentlig tilskudd 2,0	191 701	86 962	6 581 268	3 450 625	1 565 321
Offentlig tilskudd dagens modell	195 649	85 048	6 583 396	3 521 673	1 530 861
Differanse 1,8 – 2,0	-11 184	5 424	-6 030	-201 309	97 640
Differanse 1,8 - dagens modell	-15 131	7 339	-8 158	-272 357	132 100

En småbarnsplass vil gi i overkant av 15 000 mindre i tilskudd enn i dag, mens en storbarnsplass gir i underkant av 7 500 kroner mer tilskudd enn i dag. For barnehager med en tilnærmet gjennomsnittlig sammensetning av små og store barn, vil nytt forholdstall kun gi marginale endringer i tilskuddnivået.

5.1 Beregnet tilskuddnivå sammenlignet med dagens tilskuddnivå

Vi har i dette prosjektet forsøkt å forbedre tidligere beregningsmetoder, og det er derfor ikke nødvendigvis slik at våre tall skal samsvare med andre eksisterende kostnadsanslag. Det er likevel interessant å gjøre en sammenligning for å se om det er betydelige avvik, og i så fall i hvilken retning.

Tabell 20 Tilskudd, inkludert administrasjonspåslag og kapitaltilskudd, fordelt på små og store barn. Dagens modell, forholdstall 2,0 på alle kostnader.

	Kostnader, 1000 2011- kroner	Kostnader pr. oppholdstime	Kostnader pr. plass
Driftskostnad små barn	6 654 324	93,25	201 421
Driftskostnad store barn	6 859 789	46,63	100 711
Administrasjonspåslag små	266 173	3,73	8 057
Administrasjonspåslag store	274 392	1,87	4 028
Kapitaltilskudd	786 548	2,71	
Kapitaltilskudd små	387 295	5,43	11 723
Kapitaltilskudd store	399 253	2,71	5 862
Total kostnad små barn	7 307 791	102,41	221 201
Total kostnad store barn	7 533 434	51,20	110 601
Foreldrebetaling art 600 og 620	2 584 683	11,83	25 553
Foreldrebetaling små	844 184	11,83	25 553
Foreldrebetaling store	1 740 499	11,83	25 553
Offentlig tilskudd til små barn	6 463 608	90,58	195 649
- Herav tilskudd til drift	5 810 140	81,42	175 869
- Tilskudd til drift og administrasjon	6 076 313	85,15	183 925
Offentlig tilskudd til store barn	5 792 935	39,37	85 048
- Herav tilskudd til drift	5 119 290	34,80	75 158
- Tilskudd til drift og administrasjon	5 393 682	36,66	79 186

Tabell 20 viser en oversikt som ligner den vi presenterte mot slutten kapittel 3, men omfatter også kapitaltilskuddet. Her har vi brukt forholdstallet 2,0 også på kapitaltilskuddet, slik det gjøres i dagens modell. Det samlede offentlige tilskuddet, pr. korrigert oppholdstime^{2,0} til kommunale barnehager blir som vi ser 39,37 kroner.¹² I 2009-kroner tilsvarer det 36,50 kroner.¹³ Ifølge regnskapene til ordinære private barnehager, er summen av kommunalt og statlig driftstilskudd i gjennomsnitt 32,48 kroner pr. korrigert oppholdstime^{2,0}. Det tilsvarer da 88,99 % av tilskudd ved full likebehandling.

¹² Tilskudd pr. korrigerede oppholdstime tilsvarer tilskudd til store barn.

¹³ Tilskuddet kan ikke prisjusteres direkte ettersom foreldrebetalingen er nominelt uendret.

En annen sammenligning vi kan gjøre, er å se på tallene fra Fürst og Høverstad sine kostnadsanalyser. Deres metode er lik den som ligger til grunn for den gjeldende modellen for tilskudd til private barnehager. Den siste undersøkelsen vi har tilgang til er Analyse av kostnader i barnehagene i 2008.¹⁴ Denne viser kostnader til ordinær drift på 44,51 kroner pr. korrigert oppholdstime^{2*}. Bruker vi den offisielle faktoren for kostnadsvekst i kommunene fra 2008 til 2009 på 4,4 %, får vi at dette tilsvarer 46,47 kroner pr. korrigert oppholdstime^{2*}. Deler vi på samme måte våre kostnadstall fra 2009 på antall korrigerede oppholdstimer^{2*}, får vi 44,43 kroner pr. korrigert oppholdstime^{2*}, altså ca. 4,4 % lavere enn anslaget basert på tallene fra Fürst og Høverstad.

¹⁴ Fürst og Høverstad (2009)

6. Familiebarnehager

Familiebarnehager er et tilbud til små grupper av barn i et privat hjem. Tidligere undersøkelser viser at familiebarnehager gjennomgående har betydelig lavere kostnader enn ordinære barnehager.

Familiebarnehager har andre krav til bemanning og lokaler enn ordinære barnehager. Rapporten ”Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren (Håkonsen og Lunder 2008) viser at private familiebarnehager er drøyt 10 % billigere i drift sammenlignet med ordinære private barnehager. Fürst og Høverstad (2009) finner at de private familiebarnehagene er om lag 20 % billigere enn ordinære kommunale barnehager. Dette er bakgrunnen for at det er ønskelig å beregne egne satser for denne typen barnehager. I dag er det kommunale tilskuddet til private familiebarnehager 15 % lavere enn for ordinære barnehager, for de kommunene som ikke selv har kommunale familiebarnehager.

Kostnadene i de private familiebarnehagene er i stor grad tilpasset nivået på finansieringen denne typen barnehage har fått. Vi valgte derfor i forprosjektet å ta utgangspunkt i forskjellene mellom familiebarnehager og ordinære barnehager i den private delen av sektoren for å komme frem til et reelt kostnadsnivå. Forskjellene vil i hovedsak være knyttet til kostnader til personale og lokaler. Hvordan disse kostnadene bør beregnes, er en sentral problemstilling ved fastsetting av et gjennomsnittlig kostnadsnivå for denne typen barnehager.

I dag beregnes tilskuddet i forhold til kostnadsnivået i ordinære barnehager. Vi tar i denne rapporten utgangspunkt i hva det koster å drive en familiebarnehage, og ikke en ordinær barnehage. De aller fleste familiebarnehager er private, bare 35 av 971 rene familiebarnehager er kommunale ifølge årsmeldingene for 2009. I tillegg er det 30 kommunale kombinerte familie- og ordinær barnehage, mens det er 17 kombinerte private barnehager.¹⁵

¹⁵ Kombinerte eller ”rene” barnehager referer til hva som er rapportert i årsmeldingsskjema, og behøver ikke å bety noe for hvordan barnehagen er organisert i praksis. De fleste av de rene familiebarnehagene er også knyttet opp mot en ordinær barnehage, i hvert fall i kommunal sektor.

Vi har beregnet driftstilskuddet som et gjennomsnitt av kostnad pr. plass i familiebarnehager. Forprosjektet viste at familiebarnehager som ikke driver med optimale barnegrupper, har betydelig høyere kostnader enn de som har fylt opp plassene. Det kunne vært en aktuell innfallsvinkel å ta utgangspunkt i optimal gruppe ved beregning av kostnadene. Forutsetningen for oppdraget og forskriften synes imidlertid å være at det skal benyttes gjennomsnittssatser.

6.1 Datagrunnlag

Datagrunnlaget for beregning av gjennomsnittskostnader for familiebarnehagene er kommuneregnskap, årsmeldingsskjemaer og intervjuer i enkeltkommuner.

Vi har detaljregnskap fra 7 kommuner og 84 kommunale familiebarnehagehjem til bruk for videre analyser. Vi mottok svar fra langt flere kommuner, men det viste seg at det i veldig mange tilfeller ikke var mulig å bruke regnskapsdataene i videre analyser, først og fremst fordi utgiftene knyttet til familiebarnehagen ikke var skilt fra den ordinære barnehagen de var tilknyttet. Dette gjaldt først og fremst de kombinerte barnehagene, men også for to som var registrert som rene familiebarnehager. Totalt er det pr. 15.12.09 registrert 215 kommunale familiebarnehagehjem.¹⁶ Mottatte regnskap dekker dermed 39 % av hjemmene, men bare 7 av 61 kommuner med kommunale familiebarnehager (11,5 %). 61 % av hjemmene er fordelt på kun 3 kommuner.

Dette datagrunnlaget er spinkelt og må derfor brukes med forsiktighet. Spesielt er det betenkelig at dataene bare dekker noen få kommuner, og hvor tre kommuner dominerer disse tallene. I tillegg til dette kommer at de færreste av de kommunale familiebarnehageregnskapene har regnskapsført kapitalkostnader. Avskrivninger er som oftest ikke fordelt ned på den enkelte barnehage og husleie av kommunale bygg blir ofte ikke beregnet. Svært ofte fører også kommunene øvrige kostnader, som forvaltning, drift og vedlikeholdskostnader, knyttet til barnehagebygg felles for alle barnehagene. Disse kostnadene vil derfor ikke inngå i de kostnadene som er rapportert for den enkelte barnehage.

¹⁶ Vi har da korrigert for en av utvalgskommunene som hadde rapportert gamle tall her.

Siden datagrunnlaget er lite og av varierende kvalitet er det enkelte potensielle utfordringer som må diskuteres:

- Hvilke kostnader mangler i datagrunnlaget og hvordan skal dette ev. korrigeres?
- Inneholder mottatte regnskapsdata for kommunale familiebarnehager også kostnader som er knyttet til de private barnehagene?
- Er datagrunnlaget representativt?

Kapitalkostnader, inkl FDV¹⁷ ser ut til å mangle i datagrunnlaget. Kapitalkostnader kan vi anslå på grunnlag av erfaringene fra utvalgskommunene, mens vi muligens kan beregne en sats for FDV. Vi vil komme tilbake til en alternativ måte å beregne kapitalkostnader på i kapittel 6.4.

Vi erfarer at flere kommuner, spesielt de litt større kommunene, tilbyr de private familiebarnehagene pedagogisk veiledning av førskolelærere i henhold til krav i forskriften for familiebarnehager. Disse utgiftene blir da gjerne ført sammen med de kommunale familiebarnehagene. Vi har fjernet regnskap hvor dette åpenbart er tilfellet, men har ikke god nok kjennskap til om også øvrige familiebarnehageregnskap er inkludert kostnader som er knyttet til private barnehager. Mottatte regnskap viser imidlertid svært høye lønnsutgifter pr. korrigert oppholdstime. Vi har mistanke om at dette kan skyldes at også utgifter knyttet til private familiebarnehager er inkludert i tallene. De ekstra personalkostnadene kan også skyldes ekstra personalutgifter knyttet til en baseløsning.

Når datagrunnlaget er såpass spinkelt som i dette tilfellet er det grunn til å stille spørsmål ved om dataene i det hele tatt kan brukes eller om de må forkastes, og gjennomsnittskostnader må beregnes på en alternativ måte. Vi vil da spesielt se nærmere på hvor ensartet datagrunnlaget er.

I forprosjektet presenterte vi en løsning med fastsetting av normer for bemanning og lokaler. Basert på de forhold vi har nevnt ovenfor, både i forhold til manglende kvalitet og representativitet på mottatte regnskap, finner vi at en mer normativ tilnærming for beregning av kostnader vil være et bedre grunnlag, også i dette pro-

¹⁷ Forvaltning, drift og vedlikehold.

sjektet. En normativ tilnærming til kostnadsdannelsen kan være en god alternativ løsning når dataene om faktiske kostnader er såpass svakt som i dette tilfellet.

6.2 Hva er en familiebarnehage?

Det er et krav i forskriften for familiebarnehager at assistentene mottar veiledning. Derfor er så godt som alle familiebarnehager knyttet opp mot en ordinær barnehage. I flere av utvalgskommunene innbærer denne tilknytningen til en ordinær barnehage ikke bare at en førskolelærer eller annen veileder kommer til det enkelte hjem, men også at barna kommer til den ordinære barnehagen. Barna i det enkelte familiebarnehagehjemmet er da gjerne i barnehagen en dag i uken. Flere hjem er tilknyttet samme barnehage, slik at man på denne måten har en egen ”familiebarnehageavdeling” i den ordinære barnehagen. Dette vil nødvendigvis være et dyrere tilbud enn familiebarnehager som ikke har denne baseløsningen. Sannsynligvis vil denne løsningen både påvirke personalkostnadene og kapitalkostnadene. Når vi har beregnet personalkostnader og kapitalkostnader, har vi ikke tatt hensyn til de ekstra kostnader en slik løsning vil medføre.

I utgangspunktet skal tilskuddet til private barnehager ta utgangspunkt i kommunens kostnader ved tilsvarende barnehagedrift. Kommunene oppfatter familiebarnehager med baseløsning som en annen type tilbud enn ordinære familiebarnehager. Vi er ikke kjent med tilsvarende ordninger for private familiebarnehager. Basert på erfaringene fra utvalgskommunene er det ikke vanlig at private har slike base-løsninger. Vi mener at også dette er en grunn til at regnskapene fra de kommunale familiebarnehagene ikke er et korrekt utgangspunkt ved beregning av tilskudd til private familiebarnehager.

Dersom de private barnehagene har slike løsninger, vil disse tallene være inkludert i de årsverkene vi har brukt som utgangspunkt ved beregning av personalkostnader, jf. 6.3.1. Eventuelle ekstra husleiekostnader er imidlertid ikke inkludert i våre beregninger. Trondheim kommune har valgt en løsning hvor private familiebarnehager som ønsker å møtes i et felles lokale, eksempelvis en gang i uken, kan søke om tilskudd til de faktiske kostnadene. Vi foreslår at de nasjonale satsene ikke tar hensyn til en slik baseløsning, men at kommunene selv kan gi tilskudd til slike løsninger, basert på en vurdering av om de ønsker at familiebarnehagene skal inneholde et slikt tilbud.

6.3 Personalkostnader

Basert på de vurderingene som vi har skissert ovenfor velger vi en normativ tilnærming når vi skal se på kostnadene i familiebarnehagene. Først ser vi på personalkostnadene, før vi i 6.4 omtaler kapitalkostnader, og i 6.5 ser nærmere på andre driftskostnader.

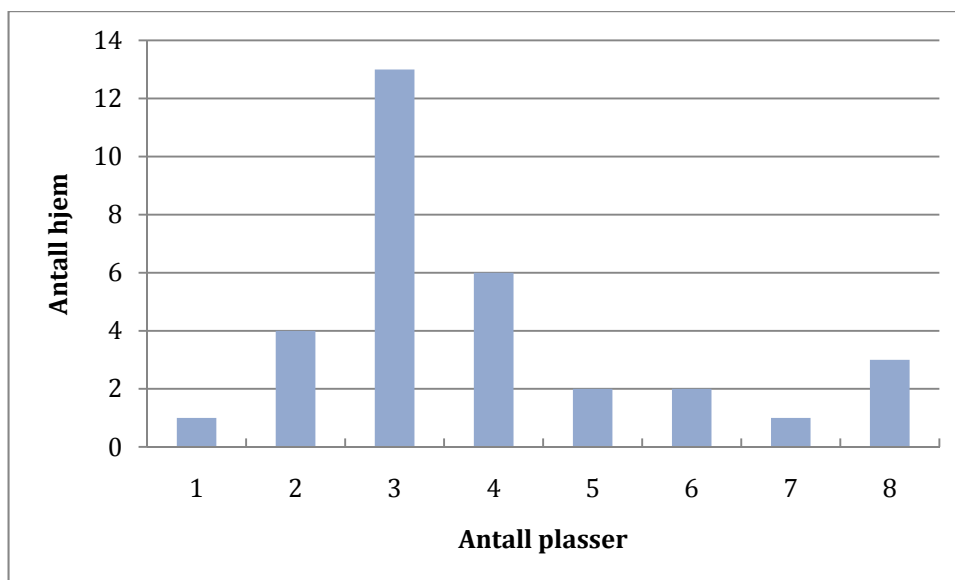
Det er to forhold som påvirker personalkostnadene:

- Bemanningstetthet
- Lønnsnivå, inkludert sosiale kostnader

Vi vil først se nærmere på hva som er normal bemanning i familiebarnehager, deretter vil vi prissette denne bemanningen.

6.3.1 Hva er normal bemanning?

Ifølge 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.



Figur 1 Kommunale familiebarnehager fordelt etter antall heltidsplasser, ikke alderskorrigert. Antall hjem (N) = 66. Kilde: Barnehagenes årsmeldingsskjema pr. 15.12.2009, SSB.

De aller fleste kommunale familiebarnehagene har 3 til 4 heltidsplasser pr. hjem. I forprosjektet finner vi at den foretrukne driftsform i private familiebarnehager helt klart er fire eller åtte barn under 3 år. De kommunale barnehagene har langt sjeldnere dobbel gruppe. Den vanligste driftsformen i kommunale familiebarnehager er et hjem med 3 heltidsplasser for barn under 3 år. Årsmeldingene fra kommunene vi har mottatt regnskap fra samsvarer godt med dette bildet. I forprosjektet fant vi at kostnadene i familiebarnehager i stor grad er avhengig av om en fyller opp plassene eller ikke. Private familiebarnehager driver generelt mer kostnadsoptimalt enn kommunale.

Vår vurdering er at det vil være urimelig å basere et tilskudd til private familiebarnehager, i de kommunene som ikke har familiebarnehager, på at de kommunene som har kommunale familiebarnehager har valgt å ha få plasser pr. hjem. De aller fleste familiebarnehager er private, bare 35 av 971 rene familiebarnehager er kommunale ifølge årsmeldingene for 2009. Vi vurderer derfor at bemanningen i de private familiebarnehagene vil være et bedre utgangspunkt for en normativ innfallsvinkel til personalkostnader.

Tabell 21 Fordeling av årsverk pr. familiebarnehagehjem (rene og kombinerte) på ulike typer stillinger. Kilde Barnehagenes årsmeldingsskjema pr. 15.12.2009, SSB.

	Andel	Årsverk pr hjem
Styrer fagutdannet	5.3 %	0.08
Styrer ikke fagutdannet	9.2 %	0.14
Pedagogisk leder	13.8 %	0.21
Assistenter med fagutdanning	8.7 %	0.14
Assistenter uten fagutdanning	59.2 %	0.92
Annet personale	1.7 %	0.03
Vaktmester/rengjøring	2.2 %	0.03

Tabell 21 viser at de private familiebarnehagene har flere ansatte i gjennomsnitt pr. hjem. Dette har sammenheng med at private familiebarnehager langt oftere har dobbel gruppe enn kommunale. Assistenter utgjør 1,02 av de totalt 1,19 årsverkene

pr. hjem i kommunale familiebarnehager og 1,06 pr. hjem i private familiebarnehager.

6.3.2 Lønn i familiebarnehager

På bakgrunn av opplysningene om årsverk i årsmeldingene kan vi fastsette antall årsverk pr oppholdstime. Før vi kan foreta nærmere beregning av personalkostnader må vi prissette disse årsverkene. Vi antok ved oppstart av dette prosjektet at kommunale familiebarnehager ville ha samme lønnspolitikk for de ansatte i familiebarnehagene som øvrige barnehageansatte. Denne antagelsen ble bekreftet av alle utvalgskommunene. Ansatte i kommunale familiebarnehager omfattes av Hovedtariffavtalen mellom KS og en rekke arbeidstakerorganisasjoner, samt særavtale SFS 2201 Barnehager, skolefritidsordninger, skole og familiebarnehager.¹⁸ Dette innebærer at ansatte i familiebarnehager lønnes på samme måte som øvrige ansatte i kommunale barnehager. Vi oppfatter det som naturlig å ta utgangspunkt i kommunalt lønnsnivå når vi skal prissette årsverkene i familiebarnehagene. Dette gir private muligheter til å ha samme lønnspolitikk som kommunale barnehager og er, slik vi oppfatter det, noe av hensikten med forskriften om likebehandling.

Kommunene rapporterer årlig inn lønnsdata for arbeidstakere i KS tariffområde. Denne innrapporteringen danner grunnlag for utarbeidelse av lønns- og personalstatistikk. Vi benytter oss av lønnstatistikk fra Teknisk Beregnings- og statistikkutvalg for kommunesektoren (TBSK).

Tabell 22 Lønn inkl faste og variable tillegg og overtid, samt 30 % sosiale kostnader. Gjennomsnitt av 1.12.09 og 1.12.08. Kilde: TBSK.

	Lønn og sosiale kostnader
Styrer	542 300
Pedagogisk leder	475 700
Assistent med fagbrev	436 100

¹⁸ Særavtale mellom KS og Fagforbundet, Musikernes felles organisasjon, Skolenes Landsforbund, FO, Delta, Utdanningsforbundet, Norsk Skolelederforbund og Norsk Ergoterapeutforbund.

Assistent uten utdanning	392 000
--------------------------	---------

Tabell 22 viser de satsene vi har benyttet for de ulike årsverkene. Vi benytter disse satsene for å ”veie” årsverkene, slik at vi får frem at ulike årsverk har ulik pris. Vi har valgt å ta hensyn til faste og variable tillegg, samt variabel overtid. Vi har imidlertid ikke gjort noe tillegg for vikarutgifter.

Flere av utvalgskommunene opplyser at assistenter ofte lønnes som fagarbeidere, gjerne med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider. Flere kommuner uttaler også at de oppmuntrer og gir permisjon med lønn for at assistentene kan ta fagbrev. I andre kommuner er det relativt sjeldent at assistenter har fagbrev. Vi har valgt å prissette årsverkene både i forhold til stillingskategori og utdanningsnivå. Private barnehager har en større styrerandel enn kommunale barnehager. Stillingskategoriene vil være friere for de private barnehagene enn for de kommunale. Dette tilsier at en del av stillingene som er definert som styrere eller eiere av den private barnehagen ville blitt definert som assistenter i det kommunale systemet. For å ta hensyn til dette tar vi utgangspunkt i assistentlønn ved fastsetting av lønn til styrer, enten med eller uten fagutdanning. Vi legger på et styret tillegg på kroner 66 000, som utgjør differansen mellom lønnsnivå til pedagogisk leder og styrer i kommunale barnehager.

Tabell 23 Årsverk pr. hjem i private familiebarnehager med beregnet kommunalt lønnsnivå. N= 1275 hjem.

	Andel	Årsverk pr. hjem	Personalkostnad pr. årsverk
Styrer fagutdannet	5,3 %	0,08	502 700
Styrer ikke fagutdannet	9,2 %	0,14	458 600
Pedagogisk leder	13,8 %	0,21	475 700
Assistent med fagutdanning	8,7 %	0,14	436 100
Assistent uten fagutdanning	59,2 %	0,92	392 000
Annet personale	1,7 %	0,03	392 000
Vaktmester/rengjøring	2,2 %	0,03	392 000
Veid gjennomsnitt	1	1,55	419 3 54

Denne prissettingen av timene gir oss en gjennomsnittlig personalkostnad på 419 354 kroner. Fürst og Høverstad (2009) finner at ordinære kommunale barnehager har personalkostnader pr. årsverk på 437 524 kroner, mens de finner at de private familiebarnehagene har personalkostnader på 341 409 kroner (2009-nivå¹⁹). De regnskapsførte personalkostnaden i de private familiebarnehagene er inkl. utbytte, likevel er lønnen meget lav, ja under assistentlønn for assistenter uten fagutdanning, som vi har benyttet i våre beregninger. Det er grunn til å anta at ikke alle private familiebarnehager regnskapsfører lønn, og at det er dette som er årsaken til det ekstremt lave lønnsnivået.

Vaktmester og rengjøring inngår i denne typen barnehager i den kompensasjonen som vi legger til grunn under kapitalkostnader. Vi må derfor trekke ut denne når vi skal beregne personalkostnad.

Tabell 24 Personalkostnader i private og kommunale familiebarnehager med beregnet kommunalt lønnsnivå.

	Familiebarnehager utenom vaktmester/rengjøring	
	Private	Kommunale
Sum personalkostnader	816 285 529	35 271 249
Årsverk	193 813	8 496
Personalkostnader pr. årsverk	421 172	415 151

Vi finner at personalkostnad pr. korrigert oppholdstime^{2*} er 33,77 kroner for enkel gruppe, og noe lavere for dobbel gruppe, 31,87 kroner. Dette samsvarer godt med beregningene vi gjorde i forprosjektet hvor vi beregnet personalkostnadene i private familiebarnehager til 32,09 kroner. Både i dette prosjektet og i forprosjektet tar vi utgangspunkt i bemanning i henhold til årsmelding fra private barnehager. Siste rad viser også personalkostnad dersom vi tar utgangspunkt i bemanningen i kommunale familiebarnehager. I dette prosjektet har vi tatt utgangspunkt i kommunalt lønnsnivå, mens vi i forprosjektet benyttet lønnsatser fra lønnsoppgjøret for 2009

¹⁹ Lønnsvekst på 3,43 %.

mellom Utdanningsforbundet og Private Barnehagers Landsforbund. Sett i forhold til beregningene i forprosjektet virker våre anslag her rimelige.

Tabell 25 Personalkostnader i private familiebarnehager pr. korrigert oppholdstime^{2}, ulike alternativer.*

Ulike alternativer	Personalkostnader pr korrigert oppholdstime 2*
Beregnet enkel gruppe	33,77
Beregnet dobbel gruppe	31,87
Beregnet forprosjekt, privat familiebarnehage	32,09
Beregnet forprosjekt, kommunal familiebarnehage	31,56

Tabell 26 viser beregnede personalkostnader pr. heltidsplass fordelt på ulike oppholdstimerbegrep. Vi kommer i kapittel 6.6 tilbake til hvilket oppholdstimerbegrep vi anbefaler for familiebarnehager.

Tabell 26 Beregnet personalkostnader pr. plass fordelt på ulike oppholdstimerbegrep, store og små barn.

	Personalkostnad pr. plass
Små 2,0	144 005
Store 2,0	72 002
Små 1,8	141 691
Store 1,8	78 717
Små 1,25	132 335
Store 1,25	105 868

6.4 Kapitalkostnader

I forprosjektet påpeker vi at kapitalkostnadene i de private familiebarnehagene er dårlig dokumentert. I den grad de er synliggjort i regnskapene er dette i form av husleie. Også i de kommunale regnskapene er kapitalkostnadene i liten grad synliggjort for den enkelte barnehage. Vi har i dette prosjektet mottatt tall fra 84 kommunale familiebarnehagehjem. Ingen av disse har oppgitt avskrivninger og bare noen få har rapportert husleie. 3 av de 7 kommunene har oppgitt andre utgifter på funksjon 221 Førskolelokaler og skyss, slik som vaktmestertjenester og rengjøring. Etter vår vurdering er opplysningene om kapitalkostnader i det innsamlede materialet for spinkelt som grunnlag for beregning av et generelt nivå på kapitalkostnader. Dette er for så vidt ikke noe overraskende da vi også for ordinære barnehager ikke har kunnet benytte kommunale regnskap som grunnlag for beregning av kapitalkostnader.

Kommunene må nødvendigvis ha et system for beregning av husleie for kommunale familiebarnehager. Alle kommunene som vi har vært i kontakt med, gir en godtgjørelse til den som eier huset hvor barnehagen drives, på kroner 1 000 pr. mnd pr. barn. Denne satsen følger av særavtale SFS 2201 Barnehager, skolefritidsordninger, skole og familiebarnehager.²⁰ Satsen er uavhengig av barnets alder, men kan variere med oppholdstid. Godtgjørelsen skal dekke kompensasjon for kost, slitasje på hus, møbler, lys, brensel, hold og vask av sengeklær mv. Ifølge særavtalen skal forholdsmessig reduksjon av kompensasjonen foretas dersom barnet har kortere oppholdstid pr. dag eller fravær ut over 16 dager pga. sykdom. Det gis heller ikke kompensasjon når assistenten er syk eller har ferie. Denne kompensasjonen regnes som ren utgiftsgodtgjørelse og inngår derfor ikke i lønnsstatistikken som vi har benyttet som grunnlag for beregning av lønnskostnader.

Vi foreslår at denne satsen også brukes ved beregning av tilskudd til private familiebarnehager. Satsen pr. fulltidsplass pr. år vil utgjøre kroner 11 000 eller 5,09 kroner pr. oppholdstime for et barn med fulltidsplass. Denne satsen er lik for store

²⁰ Særavtale mellom KS og Fagforbundet, Musikernes felles organisasjon, Skolenes Landsforbund, FO, Delta, Utdanningsforbundet, Norsk Skolelederforbund og Norsk Ergoterapeutforbund.

og små barn. Det er liten grunn til å tro at det er noe særlig forskjell på slitasje på hus, møbler, lys m.m. mellom store og små barn.

Kapitalkostnader i familiebarnehager er spesielle i den forstand at en familiebarnehage i utgangspunktet skal 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. I noen kommuner er det vanlig for private å leie en leilighet hvor de driver en familiebarnehage. En sats på kroner 1 000 pr. barn pr. måned vil sannsynligvis ikke være nok til å dekke husleien i disse tilfellene. Etter forskrift for familiebarnehager skal barnehagevirksomheten fortrinnsvis skje i bebodde hjem. Det er kun i særskilte tilfeller at kommunen kan godkjenne ubebodde lokaler som familiebarnehage. Vi synes derfor det er naturlig at tilskuddsatsen tar utgangspunkt i tilfellet med integrerte hjem, og at kommunene eventuelt selv må kompensere private barnehager ut over dette dersom dette er ønskelig.

6.5 Andre driftskostnader

Selv om lønn og kapitalkostnader utgjør en stor andel av utgiftene i en barnehage, vil barnehagen også ha noen andre kostnader. Dette kan for eksempel være kontorrekvisita, telefon, leker, bøker og annet materiell. Matvarer er inkludert i kapital-satsen på kroner 1 000 pr. barn pr. måned. I forprosjektet fant vi at gjennomsnittlig andre driftskostnader regnskapsført hos de private familiebarnehagene var 5,79 kroner pr. korrigert oppholdstime^{2*}. Når vi tar utgangspunkt i regnskap for private barnehager, er andre driftskostnader inkludert administrasjon ut over styrerstilling, og det er derfor ikke nødvendig med noe administrasjonspåslag ut over dette.

Vi velger her å benytte påslag for andre driftskostnader, på samme måte som i forprosjektet. Det er først og fremst knyttet til personal- og kapitalkostnader at vi har grunn til å anta at private regnskaper ikke er fullstendige, og ikke andre driftskostnader. For å komme frem til andre driftskostnader som kommer i tillegg til kapital-satsen må vi trekke ut kostnader som er inkludert i denne. Dette er utgifter til kost, vedlikehold, strøm og kommunale avgifter. Tabellen nedenfor viser andre driftskostnader pr. plass fordelt på ulike oppholdstimebegrep, og store og små barn.

Tabell 27 Regnskapsførte andre driftskostnader private familiebarnehager pr. plass fordelt på ulike oppholdstimebegrep, store og små barn.

	Andre driftskostnader pr. plass
Små 1,8	22 080
Store 1,8	12 267
Små 2,0	22 461
Store 2,0	11 230
Små 1,25	20 549
Store 1,25	16 439

6.6 Forholdstall

Når vi skal beregne tilskudd til private barnehager må vi ta stilling til forholdstallet mellom små og store barn. Familiebarnehager er først og fremst et tilbud til de minste barna. Årsmeldingene fra 2009 viser at 91,4 % av barna i de kommunale familiebarnehagene er under 3 år, og at 85,2 % av barnehagene bare har barn under 3 år. Kommunene vi har vært i kontakt med forklarer dette med at det er vanlig at barna overføres til den tilknyttede ordinære barnehagen når de fyller 3 år. Det er en klart høyere andel små barn i kommunale familiebarnehager enn i private familiebarnehager. I private familiebarnehager er 73,7 % av barna under 3 år og 56,3 % av disse barnehagene har kun barn under 3 år.

I forprosjektet viste regresjonsanalyser at forskjellen i personalressurser fra store og små barn er liten i familiebarnehagene. I gjennomsnitt gir små barn bare 2,55 % høyere personalressurser pr. oppholdstime enn store barn. Dette resultatet er 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 for denne typen barnehager. I større ordinære barnehager er det bedre muligheter for å hente ut innsparinger om man har store i stedet for små barn. En familiebarnehage kan altså ha fire små barn eller fem store

barn uten at kostnadsfaktorene endres i særlig grad. Dette tilsier at man bruker et forholdstall på 5:4, dvs. 1,25. Gjennom dagens finansieringsordning har barnehagen dobbelt så høy inntekt for barn under tre år som for barn over tre år, og barnehagene har i stor grad tilpasset kostnadsnivået til dette finansieringssystemet.

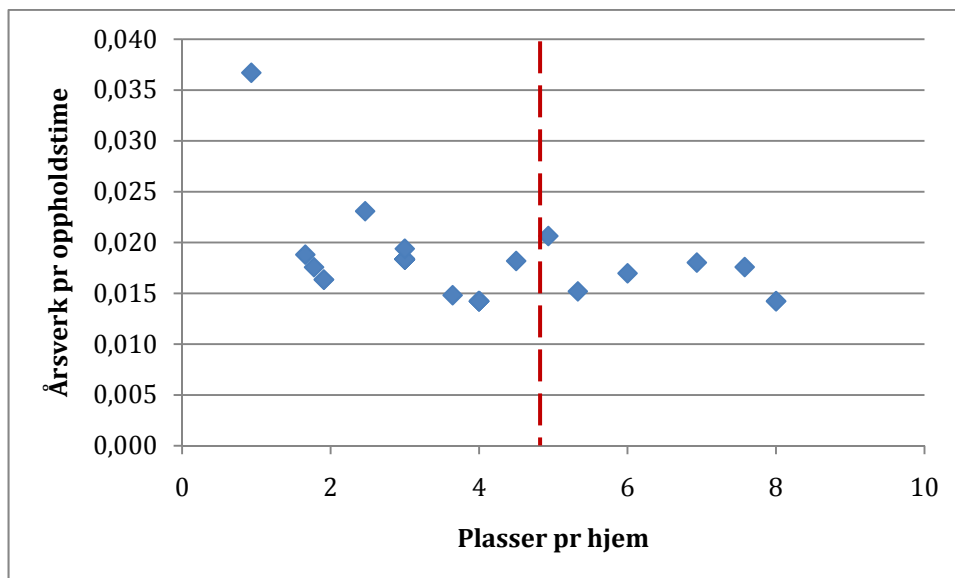
Et annet spørsmål er om kostnadene er ulike for de familiebarnehagene som har enkel gruppe og de som har dobbel gruppe, og om denne kostnadsforskjellen skal hensyntas ved beregning av tilskudd. Et sentralt funn i forprosjektet var at det hadde liten betydning for kostnadene om barnehagen har enkel eller dobbel gruppe. I praksis er det liten forskjell i bemanningen pr. barn, så lenge barnehagene har fått fylt opp plassene. Barnehager med enkel gruppe er naturlig nok mer sårbare når de ikke får fylt opp plassene.

Tabell 28 Beregnede personalkostnader private familiebarnehager, fordelt på enkel og dobbel gruppe. Kilde: Barnehagenes årsmeldingsskjema pr. 15.12.2009, SSB.

Personalkost	Alle	Enkel gruppe	Dobbel gruppe
Kostnader sum	816 285 529	176 243 515	640 042 014
Oppholdstimer	14 043 456	2 795 760	14 043 456
Pr. ukorrigerste oppholdstime	58,13	63,04	56,90
Pr. plass	125 551	136 165	122 913

Tabellen viser at enkle grupper har noe høyere gjennomsnittlige personalkostnader pr. plass enn doble grupper.

Gjennomsnittlig årsverk pr. hjem er 1,19 årsverk, mens gjennomsnittet i enkel gruppe er 1,1 og dobbel gruppe 2,1 årsverk, dvs. omtrent dobbelt så mange ansatte. Denne bemanningen må samtidig være nær minimumsbemanningen pr. barn. Det er lite trolig at man kan redusere bemanningen noe særlig om man skulle ha barn over tre år i stedet for barn under tre år.



Figur 2 Årsverk pr. oppholdstime etter antall plasser pr. hjem. N=32 årsmeldinger

Figur 2 viser hvordan årsverk pr. oppholdstime fordeler seg for de rene kommunale familiebarnehagene. Den røde streken markerer skille fra enkel til dobbel gruppe. Årsverk pr. oppholdstime ser stort sett ut til å ligge mellom 0,015 og 0,020. Dette gjelder både for enkel og dobbel gruppe, selv om det ser ut som om doble grupper har noe lavere årsverk pr. oppholdstime. Den laveste ressursbruken finner vi imidlertid i de barnehagene som driver optimalt, dvs. med 4 og 8 plasser pr. hjem. Dette samsvarer også med kartlegging av private barnehager i forprosjektet. Vi finner ikke grunn til å fastsette egne satser for doble og enkle grupper. Dette er både basert på at det er små forskjeller i kostnadene mellom enkle og doble grupper, og at det ikke er hensiktsmessig å ha alt for mange ulike tilskuddsatser for en type barnehage.

6.7 Oppsummerende diskusjon

For familiebarnehager har vi basert beregning av gjennomsnittskostnader på følgende data:

1. Personalkostnad

Bemanning i private familiebarnehager. Kilde: Årsmelding fra private barnehager, SSB.

Kommunalt lønnsnivå: Kilde: Lønnsstatistikk fra TBSK.

2. Kapitalkostnad

Kompensasjon for kost, slitasje, lys mv. Kilde: Særavtale SFS 2201

3. Andre driftskostnader

Regnskapsførte andre driftskostnader i private familiebarnehager. Kilde: Årsregnskap og årsmelding fra private barnehager, SSB.

Summen av disse kostnadene danner grunnlag for totalt kostnadsnivå i familiebarnehagene. For å komme frem til tilskuddsatsen, må vi trekke foreldrebetaling fra kostnadene. Vi har beregnet foreldrebetaling på grunnlag av regnskap fra private familiebarnehager for å ta hensyn til eventuelle moderasjonsordninger og deltidssetninger. Dette betyr at vi også får med betaling for matsservering, og derfor har vi ikke trukket ut kjøp av mat fra kostnadene. Kjøp av mat inngår i kompensasjonen som er omtalt under kapitalkostnader.

Tabell 29 Beregnede kostnader og tilskuddsatsen til familiebarnehager, i 2009-kroner.

Pr. plass	Faktor	Små	Store
Personalkostnad	1,25	132 335	105 868
Kapitalkostnad	1	11 000	11 000
Andre driftskostnader	1,25	20 549	16 439
Sum kostnader		163 884	133 307
Foreldrebetaling, faktor	1	25 786	25 786
Tilskudd pr. plass		138 098	107 521

Etter vår vurdering bør personalkostnader og andre driftskostnader beregnes med et forholdstall på 1,25, mens kapitalkostnader bør beregnes uavhengig av barnas alder. I Tabell 29 ser vi at totale kostnader med disse forholdstallene blir 163 884 kroner for små barn og 133 307 kroner for store barn.

Tabell 30 viser det samme som Tabell 29, men i 2011-kroner. Vi har benyttet satsene for ordinær kostnadsvekst i kommunesektoren på henholdsvis 3,2 % og 3,0

% for 2010 og 2011. Dette tilsier et tilskudd pr. plass på 145 439 kroner for små barn og 118 673 kroner for store barn i 2011.

Tabell 30 Beregnede kostnader og tilskuddsatser til familiebarnehager, i 2011-kroner.

Pr. plass	Faktor	Små	Store
Personalkostnad	1,25	140 667	112 533
Kapitalkostnad	1	11 693	11 693
Andre driftskostnader	1,25	21 843	17 474
Sum kostnader		174 202	141 700
Foreldrebetaling, faktor	1	25 786	25 786
Tilskudd pr. plass		145 239	118 529

Tilskudd til små barn i familiebarnehager utgjør om lag 80 % av tilskudd til små barn i ordinære barnehager, jf. 3.4. Dette samsvarer godt med kostnadsforskjeller mellom familiebarnehager og ordinære barnehager i tidligere kostnadsanalyser.

Bruk av forholdstallet 1,25 medfører imidlertid at tilskudd til store barn blir høyere i familiebarnehager enn i ordinære barnehager, og kan medføre uheldige fordelingsvirkninger mellom ulike typer barnehager. Tabell 31 viser hvilke satser vi får om vi bruker 1,8 som forholdstall.

Tabell 31 Beregnede kostnader og tilskuddsatser til familiebarnehager med faktor 1,8, i 2011-kroner.

Pr. plass	Faktor	Små	Store
Personalkostnad	1,8	150 612	83 673
Kapitalkostnad	1	12 429	12 429
Andre driftskostnader	1,8	23 470	13 039
Sum kostnader		186 511	109 142
Foreldrebetaling, faktor	1	27 409	27 409
Tilskudd pr. plass		159 102	81 732

Ved bruk av faktor 1,8 utgjør tilskudd til familiebarnehager ca. 88 % av tilskudd til ordinære barnehager, både for små og store barn.

7. Åpne barnehager

Virksomheten i åpne barnehager er basert på at de voksne som kommer sammen med barna selv er en del av bemanningen og at de aktivt tar del i alt det daglige arbeidet.

Kostnadene i åpne barnehager vil derfor først og fremst skille seg fra ordinære barnehager ved at personalkostnadene pr. barn er betydelig lavere.

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

7.1 Datagrunnlag

Bare et fåtall norske kommuner har åpne barnehager. Det er pr. 15.12.2009 totalt 88 kommuner som har kommunale åpne barnehager. Til sammen var det ifølge årsmelding 2009 totalt 147 kommunale åpne barnehager, fordelt på 57 rene åpne barnehager og 90 kombinerte åpne barnehager. Som for familiebarnehager, er denne inndelingen i rene og kombinerte barnehager basert på rapportering i årsmeldingsskjemaene, og behøver ikke bety noe for hvordan barnehagevirksomheten er organisert i praksis. Det er imidlertid en del opplysninger vi ikke kan hente ut av årsmeldingsskjema for barnehager som er kombinerte, da en del av opplysningene ikke er spesifisert for den delen av barnehagen som gjelder åpen barnehage.

Det er enda færre private åpne barnehager enn kommunale. I 2009 var det 85 private åpne barnehager og 29 ordinære barnehager, som også hadde tilbud om åpen barnehage, til sammen 114 private åpne barnehager. Åpne barnehager utgjør således en svært liten andel av det private barnehagetilbudet, i overkant av 3 % av de private barnehagene er åpne barnehager.

Vi har mottatt detaljregnskap, som er mulig å benytte i kostnadsanalyser for 42 åpne barnehager, 30 av disse er rene åpne familiebarnehager. De mottatte regnskapene er fra 31 ulike kommuner. Dette er et noe bedre utgangspunkt enn mottatte regnskap for familiebarnehager, men også dette datagrunnlaget er spinkelt.

Som for familiebarnehager er også dette datagrunnlaget lite og av varierende kvalitet. Vi bør derfor utvise forsiktighet med å bruke disse tallene som grunnlag for tilskudd til åpne barnehager. Vi vil her gjøre ulike tilnærminger til beregning av kostnader i åpne barnehager:

- Beregning av gjennomsnittskostnader fra mottatte regnskap
- Beregning av gjennomsnittskostnader for private åpne barnehager
- Normativ tilnærming

Vi har fra før liten kunnskap om kostnadene i åpne barnehager, og sammenligningsgrunnlaget fra andre undersøkelser og beregninger er begrenset. Det kan derfor være nyttig å gjøre flere tilnærminger før vi konkluderer når det gjelder kostnadsnivået i åpne barnehager.

7.2 Hva er en åpen barnehage?

De fleste åpne barnehager har en åpningstid på mindre enn 20 timer i uken og er derfor ikke godkjenningspliktige virksomheter etter barnehageloven § 6. Dette medfører at det ikke stilles samme krav til disse barnehagene som til ordinære barnehager og familiebarnehager. Bare én av de rene kommunale åpne barnehagene opplyser i årsmelding 2009 at de har åpningstid over 20 timer i uken. For private åpne barnehager er det fire av 85 private åpne i 2009 som har 20 timer åpningstid, men ingen som har over 20 timer.

Vår erfaring er også at hva en åpen barnehage er varierer sterkt fra kommunene til kommune. Det kan være ulike årsaker til at kommunen oppretter den åpne barnehagen, og det varierer hvem som er målgruppen for barnehagen. Kommunene benytter gjerne åpne barnehager som en del av virkemiddelapparatet på andre tjenesteområder, slik som forebyggende barnevern og innvandringspolitikk. Åpne barnehager er for eksempel godt egnet til å nå innvandrerfamilier som ikke benytter seg av ordinære barnehager. Vårt inntrykk er at barnehager med ulike målgrupper kan ha ulikt kostnadsbilde. I grunnlagsmaterialet for beregning av gjennomsnittssatser

har vi holdt utenfor barnehager som er ment utelukkende for spesielle grupper, slik som flyktningebarn og asylsøkerbarn. Vi mener det er tvilsomt om slike spesielle tilbud bør danne grunnlag for tilskudd til private. Vi vet imidlertid ikke om det kan være slike barnehager også i det gjenværende regnskapsmaterialet for kommunale åpne barnehager. Vi må også av denne grunn se på alternative måter å beregne kostnadsnivået til åpne barnehager, enn regnskaper fra kommunene.

Også samtalene med enkeltkommuner indikerer at det er stor forskjell på hva den enkelte kommune ser på som en åpen barnehage. Noen kommuner forutsetter at barnehagen klarer å drive innenfor statstilskudd, og virksomheten må således tilpasses denne ”minimumsdriften”. Andre kommuner satser betydelig på åpne barnehager, som et ledd i for eksempel satsing på familiesentre og forebyggende barnevern. Eksempelvis gir Bergen kommune et betydelig kommunalt tilskudd til private åpne barnehager, splittet på basistilskudd, oppstarttilskudd og tilskudd pr. barn. Dette tilsier at variasjonen mellom de åpne barnehagene er stor, og at tilbudet kan være svært forskjellig mellom barnehagene. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å fastsette en nasjonal sats for denne typen barnehager.

Vi har tatt utgangspunkt i årsmeldingene for 2009 for private åpne barnehager for å se nærmere på variasjonen mellom barnehagene.

Tabell 32 Totale kostnader og personalkostnader (inkl utbytte) pr. oppholdstime i private åpne barnehager. Barnehagenes årsmeldingsskjema pr. 15.12.2009, SSB.

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum	Median	Q25-Q75
Totale kostnader	27,09	6,05	76,44	24,34	20,3 - 30,5
Personalkostnader	17,64	0	52,99	16,37	12,6 – 21,0

Tabell 32 viser at det er stor variasjon i kostnadsbildet mellom de private åpne barnehagene, men at de fleste barnehagene likevel havner relativt nær gjennomsnittskostnaden.

7.2.1 Hva er en åpen barnehageplass?

For å kunne beregne gjennomsnittlig kostnad pr. plass trenger vi, i tillegg til kostnadsinformasjon, opplysninger om antall plasser. Kostnadsinformasjonen blir meningsløs dersom vi ikke kan koble denne til antall barn, plasser eller oppholdstid. Tall for antall plasser har vi for alle de åpne barnehagene, både de kommunale og de private.

Ettersom barn i åpen barnehage ikke tildeles fast plass, rapporteres ikke faktisk antall barn i barnehagen. Årsmeldingen inneholder opplysninger om antallet barn som kan være til stede samtidig i barnehagen. Dette er det samme som godkjente plasser, sett i forhold til lokalenes størrelse og tilgjengelig personal. Rundskriv F-02/2010 fra Kunnskapsdepartementet presiserer imidlertid at dersom det over tid viser seg at fremmøtet i den åpne barnehagen er vesentlig lavere enn godkjente plasser, skal et lavere barnetall legges til grunn ved beregning av driftstilskudd. Kontakten med utvalgskommunene viser at forståelsen av denne bestemmelsen er tolket ulikt i ulike kommuner. Noen kommuner legger til grunn godkjente plasser og følger ikke opp hvor mange barn som faktisk er i barnehagen. De begrunner dette med at kostnadsbildet vil være det samme uansett hvor mange barn som dukker opp, lokalene og personalet vil være dimensjonert etter godkjente plasser. Andre kommuner registrerer faktisk antall barn og rapporterer et gjennomsnitt av antall barn gjennom året. Bergen kommune har eksempelvis endret praksis fra å rapportere etter godkjente plasser til å rapportere faktiske plasser. Dette har ført til om lag en halvering av antall rapporterte barn i de private åpne barnehagene. Dette tilsier at det kan gi vesentlige utslag dersom kommunene bruker ulike rapporteringsrutiner her. Vi har imidlertid ingen muligheter for å korrigere for dette, og forutsetter i det videre at kommunene har rapportert godkjente plasser, men korrigert for vesentlige avvik fra dette over tid.

Også barnehagens åpningstid oppgis i årsmeldingsskjemaet. På denne bakgrunn er det mulig å beregne totale oppholdstimer for de rene åpne barnehagene. For de kombinerte er det åpningstid inkl. den ordinære åpningstiden som oppgis, og vi kan dermed ikke benytte denne åpningstiden som grunnlag for beregning av oppholdstimer i kombinerte åpne barnehager.

Dagens tilskuddordning for åpne barnehager tildeler tilskudd i henhold til antall barn, gruppert etter oppholdstid på hhv. 6-15 timer og 16 timer eller mer pr. uke.

Denne inndelingen er grovere enn tilskudd pr. oppholdstime og er en forenkling i forhold til tilskuddordningen for ordinære barnehager. Vi har ved beregning av kostnader tatt utgangspunkt i antall godkjente plasser. For sammenligning med øvrige barnehagetyper har vi beregnet kostnader pr. oppholdstime .

Forholdstall

For åpne barnehager er det ikke aktuelt å differensiere kostnadene mellom små og store barn. For det første er det nesten utelukkende små barn i denne typen barnehager. Større barn er som oftest søsken som er med i barnehagen. For det andre er det lite sannsynlig at det er noe særlig forskjell i kostnadsnivået om det kommer små eller store barn. Som nevnt ovenfor, må personale og lokaler uansett tilpasses antall godkjente plasser. Når vi sammenligner med øvrige barnehagetyper vil derfor ikke-korrigerede oppholdstimer være det beste utgangspunktet.

Foreldrebetaling

For ordinære barnehager og familiebarnehager må vi trekke foreldrebetaling fra kostnadene for å komme frem til tilskuddsnivået. Ut fra opplysningene fra utvalgskommunene er de fleste åpne kommunale barnehager gratis. Noen har en mer symbolsk betaling, på rundt kroner 20, som da gjerne skal dekke kaffe til foreldrene. Vi trekker fra art 115 matvarer ved beregning av driftskostnader, og gjør ingen korrigeringer for foreldrebetaling. Vi tror at dette totalt sett vil gi et riktig utgangspunkt for beregning av tilskudd til åpne barnehager.

7.3 Personalkostnader

For å komme frem til et fullstendig kostnadsbilde omtaler vi først personalkostnader, før vi ser nærmere på kapitalkostnader og andre driftskostnader.

På samme måte som for familiebarnehager ser vi først på bemanning i barnehagen, før vi prissetter denne bemanningen.

Vårt inntrykk fra utvalgskommunene er at de kommunale åpne barnehagene stort sett har én ansatt til stede i barnehagen i barnehagens åpningstid. Dette kan være en assistent eller en pedagog. De kommunene som velger å ha en pedagog i barne-

hagen i hele åpningstiden, vil ha vesentlig høyere personalkostnader enn de som stort sett bemanner med en assistent, men med pedagogisk veiledning. Dette tilsier også at det vil være stor kostnadsvariasjon i personalkostnadene for åpne barnehager. Vi ser først på personalkostnadene i de åpne barnehagene vi har mottatt detaljregnskap fra.

Tabell 33 Personalkostnader i åpne barnehager. Kilde: detaljregnskap 2009 fra enkeltkommuner.

		N
Personalkostnader pr. årsverk, gjennomsnitt	365 849	24
Personalkostnad pr. barn 6-15 t	7 696	7
Personalkostnad pr. barn 16 t -	17 391	15

Gjennomsnittlig regnskapsført personalkostnad for de rene åpne kommunale barnehagene (N=24) er 365 849 kroner pr. årsverk. Personalkostnader pr. årsverk spriker i stor grad, og ligger mellom 219 775 og 569 772 kroner pr. årsverk.

Personalkostnad pr. barn i barnehagene med kortest åpningstid (6-15 t) er 7 696 kroner, mens personalkostnaden for barnehager med lengre åpningstid (16t-) blir 17 391 kroner pr. barn.

På samme måte som for familiebarnehager har vi i tillegg beregnet personalkostnad på bakgrunn av bemanning i de private åpne barnehagene, men med kommunalt lønnsnivå.

Tabell 34 Fordeling av personale etter type stilling. Kilde: Barnehagenes årsmeldingsskjema pr. 15.12.2009, SSB.

	Kommunal, N=57	Privat, N=85
Styrer	21,7 %	35,0 %
Pedagogisk leder	38,8 %	22,5 %
Assistent	21,6 %	33,9 %
Tospråklig assistent	4,5 %	0,2 %
Annet personale	8,8 %	2,5 %

Vaktmester/rengjøring	4,5 %	5,9 %
-----------------------	-------	-------

Tabell 34 viser fordeling av personale etter type stilling i henhold til årsmeldingene for henholdsvis kommunale og private åpne barnehager. I Tabell 35 har vi beregnet personalkostnad i private og kommunale åpne barnehager basert på kommunalt lønnsnivå, slik dette lønnsnivået fremgår av Tabell 22.

Tabell 35 Beregnede personalkostnader, private og kommunale åpne barnehager. Kilde: Barnehagenes årsmeldingsskjema pr. 15.12.2009, SSB.

	Åpningstid 6 – 15 t		Åpningstid 16 t-	
	Private (1)	Komm. (2)	Private (3)	Komm. (4)
Antall barnehager	38	22	47	35
Sum personalkostnader	8865151	6821943	27109136	24943358
Årsverk	1989	1506	6070	5539
Personalkostnader pr. årsverk	469 403	464 136	463 681	459 629
Barn	1 038	467	1 899	1 009
Oppholdstimer ukorrigerede	324 924	216 368	1 469 937	995 351
Personalkostnader pr. barn	8 995	14 968	14 821	25 232
Personalkostnader pr. oppholdstimer	28,73	32,31	19,15	25,58
Oppholdstimer pr. årsverk	16 336	14 367	24 216	17 970

Oppholdstid og årsverk i tabellen ovenfor er basert på årsmeldingene fra 2009. Denne måten å beregne personalkostnader på medfører at vi får inkludert flere barnehager i beregningene, samtidig som beregningene blir mer sammenlignbare med beregningene for familiebarnehagene. Vi ser at personalkostnadene pr. årsverk blir vesentlig høyere i alle tilfellene enn når vi tar utgangspunkt i regnskapsførte kostnader i de kommunale åpne barnehagene vi har mottatt regnskap for. Etter vår oppfatning viser beregningen i denne tabellen et riktigere bilde av kostnadsbildet for åpne barnehager, enn beregningene basert på mottatte regnskap. Andelen

pedagoger vil være høyere her enn for familiebarnehager, da en del av poenget med tilbudet er å ha en pedagog tilgjengelig. For de åpne barnehagene vi har mottatt regnskap for utgjør styrer og pedagogandelen av bemanningen over 64 % av totalbemanningen, mens samme andel i kommunale familiebarnehager bare er 13 %. Dette tilsier betydelige høyere personalkostnader pr. årsverk i kommunale barnehager, enn både i familiebarnehager og ordinære barnehager.

Vi mener at det vil være korrekt å ta utgangspunkt i beregnede personalkostnader pr. årsverk, med utgangspunkt i bemanning i private åpne barnehager, dvs. kolonne 1 og 3 i tabellen.

7.4 Kapitalkostnader

Også for åpne barnehager har regnskapene fra kommunene mangelfulle opplysninger om kapitalkostnader. Bare ett regnskap inneholder avskrivninger, mens 10 av de 41 regnskapene inneholder husleie. Flere av kommunene opplyser at de ikke regnskapsfører husleie for kommunale bygg, og at avskrivninger føres sentralt. 12 regnskaper inneholder regnskapstall for funksjon 221 Førskolelokaler og skyss, slik som vaktmestertjenester og rengjøring. Flere opplyser at disse kostnadene ikke fordeles på den enkelte barnehage.

Når vi mangler opplysninger om kommunale kapitalkostnader, må vi finne en alternativ måte å beregne kapitalkostnadene på. En måte å beregne kapitalkostnadene på er å ta utgangspunkt i arealbehov pr. barn og pris pr. areal.

Når det gjelder arealbehov pr. barn er det ingen fastsatte normer for leke- og oppholdsareal for åpne barnehager, og barnehageeier vurderer derfor behovet for lokaler forskjellig. Noen av våre informanter mener at åpne barnehager bør ha større areal enn ordinære barnehager, fordi foreldrene også skal ha plass. De fleste informantene mener imidlertid at arealet kan være noe mindre enn i ordinære barnehager fordi barna oppholder seg der i en kortere periode. Når vi ser på oppgitt arealnorm i årsmeldingene for åpne barnehager ser 5 m² ut som et greit anslag på areal pr. barn for de kommunale barnehagene. De private barnehagene ser ut til å ha flere kvadratmeter pr. barn, 6,65 m² ved kort åpningstid og 7,37 m² ved lang åpningstid.

For å kunne fastsette kapitalkostnader ut fra areal må vi også prissette arealene. For denne typen barnehager kan det være svært vanskelig å fastsette en pris for lokalene. For det første kan lokalene være av svært ulik karakter, eksempelvis en idrettshall, et rom i idrettslagets hus eller et annet lokale som man måtte finne egnet. For det andre er prisen på arealene svært avhengig av om man klarer å få til alternativ utnyttelse av arealene (ofte er det den åpne barnehagen som er den alternative utnyttelsen av lokalene). Erfaringene fra utvalgskommunene er at de åpne kommunale barnehagene gjerne leier lokaler og at lokalene gjerne er i sambruk med annen kommunal aktivitet. Dette har sammenheng med at de åpne barnehagene bare benytter lokalene i en begrenset periode, eksempelvis fire timer to ganger i uken, og det er da dårlig utnyttelse av lokalene å la de stå tomme resten av tiden. På denne bakgrunn mener vi at det må vurderes om det er hensiktsmessig å beregne en nasjonal sats for kapitalkostnader i åpne barnehager. Et alternativ til en nasjonal sats er å fastsette noen sentrale retningslinjer for tilskuddet, men la den enkelte kommune selv vurdere hva som er rimelig å gi i tilskudd til den enkelte åpne barnehage.

7.5 Oppsummerende diskusjon

Etter vår vurdering vil det være vanskelig å fastsette en nasjonal sats for åpne barnehager. Barnehagene er svært ulike i forhold til hvilket tilbud den åpne barnehagen representerer og kostnadene vil variere i forhold til dette. Antall åpne barnehager er så lite at det er vanskelig å lage nasjonale gjennomsnittssatser basert på et slikt begrenset utvalg. Vi mener at størrelsen på tilskudd til åpne barnehager kan baseres på en mer konkret vurdering av den enkelte barnehage og hva kommunen mener er et rimelig tilskudd til den åpne barnehagen. På den andre side kan det være uheldig at det er helt opp til kommunene å fastsette tilskudd til åpne barnehager. En nasjonal sats for tilskudd til åpne barnehager vil sikre barnehagene et minimumstilskudd og danne grunnlag for større likebehandling av denne typen barnehager.

På denne bakgrunn har vi valgt å sette opp en tabell som viser et anslag på kostnadene i private familiebarnehager. Siden vi ikke trekker fra foreldrebetaling vil sum kostnader være lik tilskuddnivået.

Tabell 36 Oversikt over beregnede kostnader i åpne barnehager, 2009-tall. Kilde: Årsregnskap og årsmelding pr 15.12.2009 fra åpne private barnehager.

Pr. barn	6-15 t	16 t-
Personalkostnad	8 541	14 275
Husleiekostnad	2 234	2 521
Andre kostnader	1 371	3 222
Sum kostnad	12 146	20 018
Omregnet til 2011-tall	12 911	21 278

Personalkostnader er her beregnet med utgangspunkt i bemanning i private åpne barnehager, med kommunalt lønnsnivå. Husleie er gjennomsnittlig regnskapsført husleie for de private åpne barnehagene som har regnskapsført husleie, mens andre kostnader er gjennomsnittskostnader av alle rene private åpne barnehager. Med andre ord er denne oversikten først og fremst en oversikt over kostnadsnivået i private åpne barnehager i dag, korrigert for kommunalt lønnsnivå. Dagens kostnadsnivå vil i stor grad være tilpasset det statlige tilskuddet til åpne barnehager, da ikke alle kommuner gir noe eget tilskudd til de private åpne barnehagene.

Tabell 37 Dagens tilskuddsatser for åpne barnehager. Tilskudd pr. barn.

Pr. barn	6-15 t	16 t-
2009-sats	8 020	14 685
2010-sats	8 275	15 155

Vi ser at kostnadene både for kort og lang åpningstid er høyere enn dagens tilskuddsatser. Dette er naturlig i og med at noen åpne barnehager også har kommunalt tilskudd. I dagens tilskuddsmodell er forholdet mellom kort og lang åpningstid pr. barn på 1,83. Ifølge våre beregninger er forholdet noe mindre, 1,65. Sammenlignet med dagens statlige tilskuddsatser til åpne barnehager fremstår nivået på våre beregninger som rimelig. Dagens tilskuddkategorier for åpne barnehager ble innført i 2001. Før 1. august 1999 ser det ut som det var samme satser for åpne barnehager som for ordinære barnehager. Fra 1. august 1999 ble satsene for det ordinære driftstilskuddet lagt om, men åpne barnehager var ikke omfattet av om-

leggingen. I 2000 var det derfor egne satser for åpne barnehager, og disse satsene var en ren videreføring av satsene som gjaldt for ordinære barnehager i 1998 og første halvdel av 1999. Det er derfor ingen grunn til å tro at dagens satser gir et riktigere bilde av kostnadsnivået i åpne barnehager enn våre beregninger, snarere tvert imot. Dette kan også være en begrunnelse for å benytte de beregnede satsene, til tross for de svakhetene som hefter ved beregningene.

Referanser

Bergseng, og Løyland, K. (2003): *Effektivitetsforskjeller mellom offentlige og private barnehager*, Norsk Økonomisk Tidsskrift vol. 117 (2003), s1-30.

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.

Lunder, T.E. og Aastvedt, A. (2010): *Utgifter i barnehager. Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager*. TF-rapport nr 265.

Vedlegg

Tabell fra forprosjektet: Beregnede kapitalkostnader i private barnehager pr. 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 pr. 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	<i>Husbanken og private regnskaper</i>	Husbanken og private regnskaper	<i>Husbanken</i>	Husbanken	<i>EP&FH</i>
Kostnadsgrunnlag for avskrivninger	Historisk kostnad. Aldersforde-	Historisk kostnad. Aldersforde-	Historisk kostnad. Aldersforde-	<i>Gjenanskaffelses-kostnad</i>	Gjenanskaffelses-kostnad	Gjenanskaffelses-kostnad

	Beregning nr 1	Beregning nr 2	Beregning nr 3	Beregning nr 4	Beregning nr 5	Beregning nr 6
	ling private	ling private	<i>ling kommunale</i>			
Kostnadsgrunnlag for renter	Bokført verdi. Aldersfordeling private	Bokført verdi. Aldersfordeling private	Bokført verdi. <i>Aldersfordeling kommunale</i>	Bokført verdi. <i>Aldersfordeling private</i>	Bokført verdi. Aldersfordeling private	<i>Regnskapsførte renteutgifter</i>
Rentesats	5 %	5 %	5 %	5 %	6,5 %	6,5 %
Rentekostnad for egenkapital?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	<i>Nei</i>

