



# Gullgraving i sandkassa?

Profittmuligheter og uttak av verdier fra private barnehager

Trond Erik Lunder

TF-notat nr. 51/2011

# TF-notat

<b>Tittel:</b>	Gullgraving i sandkassa? Profittmuligheter og uttak av verdier fra private barnehager
<b>TF-notat nr:</b>	51/2011
<b>Forfatter(e):</b>	Trond Erik Lunder
<b>År:</b>	2011
<b>Gradering:</b>	Åpen
<b>Antall sider:</b>	77
<b>Framsidedfoto:</b>	Istock
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-487-9
<b>ISSN:</b>	1891-053X
<b>Pris:</b>	180,-
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforsking.no">telemarksforsking.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Analyse av kostnader i barnehager 2010
<b>Prosjektnr.:</b>	20110460
<b>Prosjektleder:</b>	Trond Erik Lunder
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Kunnskapsdepartementet

**Resymé:**  
Notatet utreder profittmulighetene i barnehagesektoren og uttak av verdier blant private barnehager. Notatet presenterer også en del statistikk som viser variasjonen i overskudd og belyser hvilke typer barnehager som har høy profitt. Oppdragsgiver er Kunnskapsdepartementet.

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

# Forord

Dette notatet er resultatet av en studie av profittmuligheter i barnehagesektoren og uttak av verdier fra private barnehager. Vi har hatt som mål å si noe om omfanget av midler som tas ut til private eiere, hvilke typer eiere som tar ut verdier og hvilke muligheter eierne har for å ta ut ytterligere verdier. Vi har kun benyttet oss av regnskaper og annen offentlig rapportering fra barnehagene. De delene av notatet som omhandler skjult utbytte og mulighetene for uttak av verdier bærer derfor preg av forsøk på å finne en metode for beregning og gir kun grove anslag og eksempelberegninger. Siden det, så langt vi kjenner til, ikke har vært gjort andre forsøk på å anslå tilsvarende størrelser, håper vi at notatet likevel kan bidra med nyttig kunnskap og kanskje være utgangspunkt for videre undersøkelser.

Kunnskapsdepartementet har vært oppdragsgiver for dette prosjektet som også omfatter TF-notat nr. 15/2011 og TF-notat nr. 51/2011.

Bø, 6.12.2011

Trond Erik Lunder

Prosjektleder



## Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>11</b>
<b>2. Generell metodisk tilnærming.....</b>	<b>15</b>
<b>3. Overskudd i private barnehager .....</b>	<b>19</b>
3.1 Ordinære barnehager.....	26
3.1.1 Eneeierforetak.....	34
3.2 Familiebarnehager.....	37
3.3 Statistiske analyser.....	41
3.4 Oppsummering overskudd .....	45
<b>4. Skjult utbytte .....</b>	<b>51</b>
4.1 Analysestrategi.....	55
4.2 Resultater .....	60
<b>5. Kvalitet.....</b>	<b>67</b>
<b>6. Oppsummerende diskusjon .....</b>	<b>73</b>



# Sammendrag

Dette er et notat om profittmulighetene i barnehagesektoren. Vi ser derfor både på faktisk uttak av verdier og på potensialet for ytterligere uttak av verdier.

Notatet går ikke inn på enkeltbarnehagers regnskaper. Målet er i stedet å gi noen anslag på hvor store beløp dette kan dreie seg om for sektoren totalt, og å si noe om i hvilken grad uttaket av verdier er knyttet til eierform eller andre kjennetegn. De metodiske utfordringene ligger først og fremst i å måle omfanget av skjult utbytte, men det er også utfordringer knyttet til de ulike selskapsstrukturene og eierformene i sektoren.

Debatten om profitt og uttak av verdier fra barnehagesektoren har blusset opp flere ganger, men den ender vanligvis tidlig fordi partene ikke diskuterer samme del av virkeligheten. Dette skyldes at den private delen av barnehagesektoren er svært sammensatt når det gjelder hvem som eier barnehagene, hvorfor de eier barnehager og hvilke økonomiske rammer de opererer innenfor. Barnehagenes inntekter varierer mye til tross for at man snakker om økonomisk likeverdig behandling. Dette notatet dokumenterer noen av disse forskjellene.

Vi har delt analysene av profittmuligheter opp i tre deler: regnskapsført overskudd, skjult utbytte og potensialet for profitt som ligger i å redusere kvaliteten i barnehagen. De tre delene skiller seg fra hverandre både når det gjelder innfallsvinkel, metode og presisjon i anslagene, men de er alle relevante elementer i en utredning om profittmulighetene.

Datagrunnlaget for analysene er regnskapsdata fra 2010 og årsmeldinger pr. 15.12. fra 2009 og 2010.

## Overskudd

Vi vurderer i utgangspunktet alt overskudd som relevant i denne sammenhengen, ikke bare det som er ført som utbytte. Generelt er overskudd pr. definisjon midler som ikke går til drift av barnehagen, og selv om det ikke er tatt ut av barnehagen, er det eier av barnehagen som også eier verdiene. Vi har tatt hensyn til at overskudd ett år kan brukes til barnehagedrift senere år ved at vi fokuserer på netto overskudd for sektoren.

Overskudd i eneeierforetak har vi behandlet for seg. Utfordringen her er at eneeierforetak normalt ikke vil føre lønn til eier som utgift i regnskapet. I stedet er det overskuddet som er eiers lønn. Siden vi ikke vet eiers stillingsprosent i barnehagen, er det også problematisk å si hvorvidt overskuddet er høyere eller lavere enn rimelig kompensasjon for eier og eventuell nærstående arbeidsinnsats. Vi gir et anslag på omfanget av profitt i eneeierforetak basert på en antakelse om at reelt overskudd blant disse er på samme nivå pr. plass som i barnehager registrert som aksjeselskap.

Vi har også beregnet hvor stort overskudd som trengs for at egenkapitalen i sektoren skal være konstant som andel av driftsinntektene. Det er ikke gitt at dette er et relevant mål, men det er ikke unaturlig at barnehagene styrker egenkapitalen når kostnadsnivået øker. Beregningen gir dermed et anslag som leseren selv kan vurdere relevansen av.

Vi har også sett på sammenhengen mellom eierskap og overskudd, hvor vi har kategorisert barnehagene som med eller uten profittmotiv avhengig av eierform. Kategoriseringen sier selvfølgelig ikke noe om den enkelte barnehages profittmotiv, men vi finner signifikante forskjeller mellom de to gruppene. Barnehager med profittmotiv har i gjennomsnitt høyere inntekter, lavere kostnader og dermed også høyere overskudd enn barnehager uten profittmotiv. Forskjellene er likevel mye større innenfor de to gruppene enn mellom dem.

## Skjult utbytte

Skjult utbytte er uttak av verdier som er skjult som kostnader i regnskapet. Dette kan for eksempel dreie seg om barnehageeiere som både eier barnehagen og barnehagelokalene og som leier ut lokalene til barnehagen til overpris. Mulighetene for å



gjemme utbytte i regnskapsposter er mange, men det kreves detaljert informasjon for å vurdere om enkeltposter i enkeltbarnehager er overpriset og i hvorvidt denne merverdien går til eier eller eiers nærstående. Vi har i stedet gjort et forsøk på å anslå det totale omfanget av oppblåste kostnader i sektoren.

Vi kjenner ikke til andre forsøk på å måle omfanget av skjult utbytte, og vår metode må anses som et forsøk med betydelig usikkerhet rundt treffsikkerheten. Vi gjennomfører en statistisk analyse av regnskapsførte kostnader og reell ressursinnsats. Vi baserer oss på en antakelse om at foreldredrevne barnehager ikke har incentiver til å ta verdier ut av barnehagen. De statistisk estimerte merkostnadene i aksjeselskaper sammenlignet med foreldredrevne barnehager, tolker vi som skjult utbytte gjennom overprising.

### **Kvalitet**

Det ligger en mulighet for økt profitt i differansen mellom dagens kvalitetsnivå og minimumsnivået for kvalitet. Andelen profittmotiverte barnehager i sektoren (etter vår kategorisering) har økt de siste årene, og dersom andelen fortsetter å øke, kan man komme til å se at en større del av dette profittpotensialet hentes ut. Potensialet for kvalitetsreduksjon er naturligvis begrenset av konkurranse mellom barnehagene. Variasjonen i dataene tyder imidlertid på at kvalitetsforskjellene kan være store også mellom barnehager innenfor samme kommune. Den økonomiske gevinsten ved en relativt liten reduksjon i bemanningen, kan også være betydelig sammenlignet med gjennomsnittlig overskudd. Analysene i dette kapitlet går ikke særlig dypt inn i problemstillingen, og vi begrenser oss til å se på bemanning pr. barn. Analysene er først og fremst eksempelberegninger, men disse viser at variasjonen i bemanningsgrad er stor og at potensialet for ytterligere profitt kan være betydelig.

### **Oppsummering**

Dette notatet består av en del beregninger som forsøker å anslå omfanget av profittmuligheter og uttak av verdier fra de private barnehagene. Dette er et tema som er mye omtalt men lite studert på overordnet nivå, og notatet gir derfor mer en innledende oversikt enn dyptgående analyser. De anslagene vi kommer frem til er ikke

inkludert i oppsummering og sammendrag fordi vi ønsker at de som bruker disse anslagene også har satt seg inn i hvordan de har fremkommet.

Analysene viser at sektoren i gjennomsnitt har solide overskudd, men at variasjonen er stor. Inntektsforskjellene, slik de fremkommer av regnskapene, er overraskende store, og dette har naturligvis også betydning for overskuddet.

Det er forskjeller mellom barnehager med ulik eierform, men også her ser vi at mye av forskjellene har bakgrunn i inntektsforskjeller. Vi mener derfor at uttak av verdier fra sektoren vil bli mindre dersom tilsynelatende ubegrunnede inntektsforskjeller kan reduseres. Da vil det også bli enklere å synliggjøre at det er en sammenheng mellom profitt og kvalitet i barnehagene. En eksempelberegning i oppsummeringskapittelet illustrerer hvordan redusert overskudd kunne bidratt til bedre bemanning i barnehagene.

# 1. Innledning

Notatet har som formål å si noe om profittmulighetene i den privateide delen av barnehagesektoren. Dette vil omfatte faktisk og potensielt uttak av verdier. Både omfanget av profitt og fordelingen av profitt vil være av interesse i denne sammenhengen. Det er flere utfordringer knyttet til å måle disse størrelsene, særlig når det gjelder skjult utbytte, og notatet vil derfor ikke presentere ett samlet anslag på beløp eller antall barnehager.

Barnehagereformen har medført stor oppmerksomhet rundt barnehagens økonomi. Lovfestet rett til barnehageplass og regler for økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager har skapt forventninger om barnehager hvor kvaliteten er høy og uavhengig av eierskap. Samtidig har en komplisert tilskuddsmodell og kommunenes varierende kompetanse rundt bruken av en denne medført at de private barnehagene har opplevd store variasjoner i tilskudd, både mellom barnehager og for den enkelte barnehage fra år til år. Problemstillingen har dermed vært vanskelig å få tak på fordi det parallelt med historier om trange rammer og nedleggelse blant private barnehager også har vært historier om barnehageeiere som har tjent seg rike i løpet av kort tid. Barnehagens inntekter ser ut til å variere betydelig, og dette blir et lite paradoks ettersom man samtidig har snakket om økonomisk likeverdig behandling. Debatten om profitt og uttak av verdier fra barnehagesektoren har vært forsøkt startet flere ganger, men ender vanligvis uten resultat fordi partene ikke diskuterer samme del av virkeligheten.

For å dekke det store behovet for nye plasser, har det vært nødvendig å få profesjonelle private aktører med på utbyggingen. Kommunene har også bygd mange barnehager siden barnehagereformen ble startet i 2004, og mange barnehager har også blitt bygd av private eiere hvis fremste fokus har vært å øke barnehagekapasiteten i nærområdet. Men en betydelig andel av barnehagene som har vært opprettet av private eiere siden 2004, hadde trolig ikke vært bygget om det ikke hadde ligget muligheter for økonomisk avkastning i systemet.

Kunnskapsdepartementet har høsten 2011 sendt ut høringsnotat om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager (KD, 2011).

Høringsnotatet inneholder forslag til lovendringer og forskrifter for å sikre at foreldrebetaling og offentlig tilskudd til barnehager brukes til barnehagedrift. Det er uenighet om hvordan et slikt regelverk skal utformes, hvem det bør ramme og om det i det hele tatt er behov for det. Forhåpentligvis kan vårt notat gi noen nyttige beskrivelser av behovet for regulering.

Debatten om profitt og utbytteregulering i barnehagesektoren har dreid seg om flere elementer: det regnskapsførte utbyttet, skjult utbytte og oppbygging av egenkapital. Det har også vært enkelte historier om konkursryttere, uverdige arbeidsforhold og ren svindel, men dette er forhold som reguleres av annet lovverk, og det har derfor ikke vært en sentral del av debatten. I stedet har det på den ene siden dreid seg om store barnehagekonsern som kan ta ut store beløp gjennom å drive bedriftsmessig effektivt og med stort volum. På den andre siden har det dreid seg om enkeltpersoner som gjerne har et uklart skille mellom barnehagens økonomi og sin egen økonomi og som skaffer seg en solid inntekt fra virksomheten uten at det nødvendigvis utgjør så stor del av de mange milliardene som har blitt putt inn i sektoren de siste årene. Nettopp dette siste poenget har også preget debatten en del, nemlig at alvorlighetsgraden av dette problemet kan avhenge litt av hvordan det vinkles. Dreier det seg om det totale beløpet som tas ut av eierne, eller er det også viktig å unngå at enkeltaktører tar ut urimelig høyt utbytte selv om det utgjør lite i den store sammenhengen?

Formålet med dette notatet er å utrede omfanget av uttak av verdier fra barnehagesektoren. Vi bør dermed ta hensyn til at det både er viktig å finne tallene, men også å fremstille tallene på måter som gir leseren mulighet til å vurdere hvor mye det egentlig dreier seg om. Det kan være vanskelig å si om hundre millioner kroner er mye eller lite om det ikke settes inn i en sammenheng. Det betyr videre at vi må ha fokus både på de store tallene og på hvor mye det utgjør pr. plass eller pr. barnehage.

Det kan være utfordrende både å finne ut hvordan profitt hentes ut og i hvilken størrelsesorden. Uttak i form av utbytte er i dag av beskjedent omfang i sektoren. Uttak av utbytte utgjorde 0,3 prosent av totale kostnader i ikke-kommunale barnehager i 2009 og 0,7 prosent i 2008.<sup>1</sup> Men det potensielle uttaket av verdier fra

---

<sup>1</sup> Først og Høverstad (2010) og Først og Høverstad (2009)

barnehagen omfatter betydelig mer enn denne posten. For det første utgjør utbyttet bare en del av det totale overskuddet i sektoren. For det andre kan utbytte også skjules i andre poster, slik som husleie, lønn og kjøp av tjenester fra nærstående. Muligheter for å skjule utbytte gjennom utgiftsposter i regnskapet har hele tiden vært kjent av Kunnskapsdepartementet. Metodene, og utfordringene knyttet til å regulere dette, er kort beskrevet av Terje Hansen i et innlegg i Dagens Næringsliv (Hansen, 2011).

Overprising av transaksjoner med nærstående er regulert både i aksjeloven og skatteloven. Det kan imidlertid være at bevisstheten rundt reglene har vært lav, i hvert fall i de delene av sektoren hvor eier er mer barnehagedriver enn profesjonell bedriftseier. Det vil også være gråsoner i vurderingen av hvor grensen går mellom markedspris og urimelig høy pris. Har man flere gråsoner man kan utnytte, kan sum utbytte bli ganske stor likevel. Insentivene til overprising, mulighetene for det og historiene om mulig overprising er i hvert fall så omfattende at det bør være en del av en utredning om uttak av verdier fra barnehagesektoren.

Det er flere utfordringer knyttet til å anslå profitt og profittmuligheter i barnehagesektoren. Særlig gjelder dette til måling av skjult utbytte, men det er også utfordringer knyttet til de ulike selskapsformene og variasjoner i regnskapsføring. Det vil derfor være forbehold om usikkerhet knyttet til flere av de tallene vi presenterer, og dette gjør også at vi ikke kommer til å presentere et samlet tall for sum uttak av verdier eller sum potensiell profitt. Leseren kan velge å summere anslagene for de ulike delene av det vi definerer som profittuttak, men bør da også kjenne til forutsetningen bak disse beregningene.

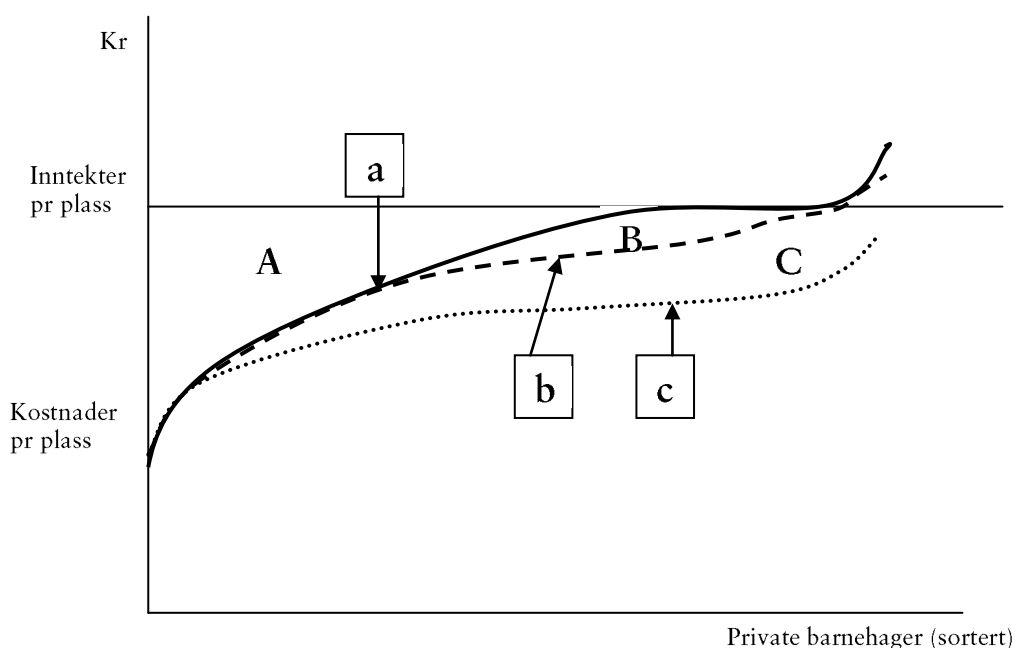
Notatet består av fem kapitler i tillegg til denne innledningen. Kapittel 2 gir en innledende beskrivelse av hvordan vi metodisk vil forsøke å svare på problemstillingen om uttak av verdier. Kapitlene 3, 4 og 5 tar for seg henholdsvis det regnskapsførte overskuddet, skjult utbytte og profittmuligheter knyttet til redusert kvalitetsnivå. Kapittel 6 oppsummerer.



## 2. Generell metodisk tilnærming

Figur 1 illustrerer hvordan vi ønsker å gripe an problemstillingen om profittmuligheter for ikke-kommunale barnehager. Figuren er tenkt å illustrere kostnadene i private barnehager, med barnehagene sortert fra lavest til høyest kostnadsnivå fra venstre mot høyre i figuren. Linjene a, b og c er alternative kostnadsmål.

Vi har tegnet linjen for inntekter som om alle barnehager hadde samme inntektsnivå. Dette er ikke realiteten. Regnskapene viser at inntektene varierer overraskende mye. Noen barnehager har svært lave eller høye inntekter pr. plass. Vi vil imidlertid gjøre de nødvendige justeringer i våre analyser for at inntektsforskjellene ikke skal forstyrre resultatene. Når det gjelder Figur 1, kan vi alternativt lese denne som om kostnadene er målt som andel av inntektene.



Figur 1 Illustrasjon av profittmulighetene for ikke-kommunale barnehager i x kommune.

Uansett hva en forutsetter om inntektene er det et faktum at kostnadene varierer mellom ikke-kommunale barnehager. Dette kan skyldes både kvalitetsforskjeller, organisering av barnehagen eller ytre forhold. Kvalitetsforskjeller kan for eksempel

være antall barn pr. voksen, kvaliteten på bygget eller åpningstid. Eksempler på organisering av barnehagen som kan påvirke kostnadene, er sammensetningen av små og store barn eller barnehagens størrelse. Begrenset barnehagestørrelse kan også være en følge av manglende etterspørsel i det området hvor barnehagen ligger og er dermed et eksempel på ytre forhold som har betydning for kostnadsnivået. Andre ytre forhold kan være høye kapitalkostnader i pressområder.

En måte å definere profittmulighetene på er å summere inntektene fratrukket kostnadene for alle barnehager som har høyere inntekter enn kostnader. Dette tilsvarer området merket A i figur 1.<sup>2</sup> Utgangspunktet er dermed at profittmulighetene = A. Som nevnt over, er en aktuell problemstilling at noen barnehager kan tenkes å blåse opp kostnader som faktureres av eier eller eiers nærstående. Det kan for eksempel bety at den reelle kostnadsfordelingen er som den grovt stiplede linjen i figur 1, linje b. Det reelle overskuddet for eier er dermed områdene A+B.

En alternativ definisjon av profittmulighetene er å ta med i betraktning at barnehagene kan redusere kvalitetsnivået dersom de ønsker det. Ved lavere kvalitet vil barnehagene kunne få større overskudd. Dette kan sies å være lite sannsynlig og et worst-case scenario, men vil likevel være en mulig måte å øke barnehagens overskudd. En kan for eksempel tenke seg at en større eier kommer inn og kjøper opp de private barnehagene i en kommune for så å redusere kvaliteten i disse til et minimum. I så fall vil kostnadene kunne være fordelt som i linje c, og profittmulighetene er A+B+C. Linje c viser en tenkt kostnadsfordeling dersom alle barnehager driver på minimumsnivå når det gjelder kvalitet og vi samtidig utelater kostnader som egentlig er uttak av verdier til eier og eiers nærstående. Vår hoveddefinisjon av profittmuligheter vil være A+B, men vi vil også vurdere det mulige omfanget av C.

I tillegg til å si noe om beløp som potensielt kan tas ut av sektoren, vil vi også forsøke å si noe om hvem og hvor mange dette omfatter. I notatet vil vi skille mellom barnehager med og uten profittmotivert eierskap. Det er naturlig å anta at det er ulik grad av profittmotiv i ulike barnehager, avhengig av eierskap. En foreldredrevet barnehage er eid av de foreldrene som til en hver tid har barn geplass i barne-

---

<sup>2</sup> På grunn av svingninger fra år til år i inntekter og kostnader kan det argumenteres med at det er netto overskudd som er relevant når man studerer én årgang med regnskaper og at vi derfor tar barnehagene med underskudd med i beregningen. Vi diskuterer dette nærmere i kapittel 3.



hagen. Deres motiv for "eierskapet" vil i hovedsak være barnehageplassen og de vil ønske at denne er av best mulig kvalitet. Et eventuelt uttak av midler vil måtte fordeles på alle eierne, og gevinsten blir liten pr. husholdning. Motsatsen kan være et eneeierforetak hvor all gevinst går til én person eller det kan være et aksjeselskap hvor eieren kanskje ikke er involvert i den daglige driften og ikke selv har barn i barnehagen.

Tabell 1 viser vår kategorisering av barnehager etter profittmotiv. Vår inndeling tar utgangspunkt i barnehagens organisasjonsform. Alternativt kunne vi også brukt informasjon om type eier, for eksempel foreldre, bedrift etc. Type eier henger ofte sammen med en eller noen få organisasjonsformer, men vi mener at organisasjonsformen gir en bedre inndeling fordi den er en mer formell kategorisering.

Barnehager med mange eiere eller upersonlige eierskap, slik som foreninger, stiftelser og andelslag antas å ha lav grad av profittmotiv, mens aksjeselskaper, eneeierforetak og ansvarlig selskap (ANS) antas å ha høyere grad av profittmotiv. Barnehager som har krysset av at de er norskregistrert utenlandsk foretak (NUF) eller som har krysset av for restkategorien annet, er holdt utenfor siden det er uklart hva som er motivasjonen bak slike andre organiseringsformer.

*Tabell 1: Kategorisering av barnehager etter organisering (Antall barnehager i henhold til årsmelding 15.12.2010 i parentes)*

Uten profittmotiv	Med profittmotiv	Ikke kategorisert
Forening (344)	Aksjeselskap (AS) (1121)	Norskregistrert utenlandsk foretak (NUF) (42)
Stiftelse (318)	Ansvarlig selskap (ANS) (66)	Annet (230)
Samvirke/andelslag (306)	Eneeierforetak (819)	
Begrenset ansvar (205)	Delt ansvar (DA) (42)	

Skillet mellom barnehager med og uten profittmotiv er naturligvis ikke perfekt, og i praksis er det vel mer snakk om grader av profittmotiv. Barnehager kan være organisert som aksjeselskaper eller eneeierforetak uten at eieren har planer om profitt utover kompensasjon for sin arbeidsinnsats. Det er også viktig i denne sammenhengen å understreke at det ikke er suspekt i seg selv å ha et profittmotiv. Økonomisk avkastning er et normalt mål for en bedriftseier, og det er et politisk valg å regulere overskuddet i sektoren. Et profittmotiv utelukker heller ikke at man samtidig kan ha andre motiver, som det å drive kvalitativt gode barnehager. Men om vi

finner signifikante forskjeller i overskudd mellom disse gruppene, er det et tegn på at eierform, innenfor vår kategorisering, sier noe om profittmotivet.

Vårt datamateriale består av utfylte regnskapsskjema for 2010 og årsmeldings-skjema for 2009 og 2010 for private barnehager. Dataene er levert av Statistisk sentralbyrå. Vi har i tillegg hentet ut data på egenkapital i barnehagene fra Brøn-nøysundregistrene.

I rapporten vil vi bruke korrigerede oppholdstimer eller antall plasser (heltidsjustert) som mål på antall plasser i barnehagene. Korrigerede oppholdstimer tar hensyn til antall timer avtalt oppholdstid og barnas alder. Oppholdstimene til barn i alderen 0-2 år er ganget med 1,8 for å reflektere at det er høyere kostnader knyttet til små-barnsplasser enn til storbarnsplasser. Timene pr. uke er ganget med 48 uker for å reflektere ett års drift. Beregningsmetoden er den samme som gjelder for tilskudd til private barnehager, jf. Lunder (2011). Antall plasser er beregnet direkte fra korri-gerte oppholdstimer ved å dele på  $45 \cdot 48$  (timer pr. uke for heltidsplass \* antall uker).

Korrigerede oppholdstimer og antall plasser er beregnet som et gjennomsnitt av års-melding fra 2009 og 2010 som en korreksjon for barnehager med store endringer i antall oppholdstimer i løpet av året. Det vil variere noe mellom analysene om alle barnehager vi har data for kan tas med i datagrunnlaget eller om vi må utelate noen barnehagetyper. Dette vil bli beskrevet i tilknytning til de respektive analyse-ene. Alle beløp i notatet er i 2010-kroner.

Store deler av analysene i notatet baserer seg på figurer og tabeller som viser sum-meringer, gjennomsnitt og variasjon i størrelser som inntekter, kostnader, over-skudd og bemanning. I tillegg inngår noen regresjonsanalyser.

De tre neste kapitlene tar for seg henholdsvis områdene A, B og C i Figur 1.

# 3. Overskudd i private barnehager

Det regnskapsmessige overskuddet i barnehager kan disponeres som utbytte, avsetning til skatt på overskudd, overføring til andre avdelinger eller oppbygging av egenkapital. Alle disse disponeringsalternativene representerer potensielt uttak av verdier. I dette kapitlet beskriver vi omfanget av overskudd/underskudd både i kroner og i antall barnehager. Vi ser også på hvorvidt omfanget av overskudd og disponeringen av dette varierer mellom barnehager med ulikt eierskap.

Dette kapitlet relaterer seg til område A i Figur 1.

I en undersøkelse av uttak og potensielt uttak av verdier fra private barnehager er det regnskapsmessige overskuddet et naturlig sted å starte. I regnskapsskjemaet til de private barnehagene skal det oppgis hvordan eventuelt overskudd er disponert. Det er angitt fire kategorier:

- Utbytte
- Avsetning til skatt på overskudd for aksjeselskaper
- Styrking av egenkapital
- ”Annet, spesifiser” (Overført årsresultat til for eksempel andre avdelinger)

I normal omtale av problemstillingen er det kun posten utbytte som omtales som uttak av verdier. De øvrige postene er imidlertid også interessante i denne sammenhengen. Dette kan begrunnes med at overskudd pr. definisjon er midler som ikke ennå er brukt på barnehagedrift og at alt overskudd i prinsippet er eiers verdier enten det er registrert i barnehagen eller tas ut.

Avsetning til dekning av skattekrav er å regne som en del av overskuddet på samme måte som skatt på en enkelt eiers avkastning også regnes som en del av denne avkastningen. Midlene bidrar heller ikke til barnehagedriften.

Oppbygging av egenkapital er i utgangspunktet ikke en overføring av midler til andre enn barnehagen. Men siden eier av barnehagen også eier barnehagens egen-

kapital, er dette likevel midler som potensielt kan hentes ut av eier, enten som utbytte i senere år, til å finansiere annen virksomhet i samme selskap/stiftelse eller som merverdi ved et eventuelt salg av barnehagen. Oppbygging av egenkapital i en enkelt barnehage over en kort tidsperiode trenger på ingen måte å bety at hensikten er å ta midlene ut av sektoren. Det er fornuftig å ha en viss egenkapital som buffer mot variasjon i inntekter og utgifter, og overskudd ett år kan brukes til drift i senere år. Oppbygging av en stor egenkapital over flere år er imidlertid lite hensiktsmessig med mindre målet er å realisere en gevinst for eieren på et senere tidspunkt.

Vi studerer kun én årgang av data i denne undersøkelsen, og vi får dermed ikke tatt hensyn til årlige svingninger i årsresultat for enkeltbarnehager. Men siden utvalget er stort og nesten utgjør hele populasjonen, vil anslaget på gjennomsnittlig oppbygging av egenkapital stemme godt så lenge vi studerer netto styrking av egenkapitalen. Hvis det er årlige svingninger for den enkelte barnehage, vil det skifte fra år til år hvilke barnehager som har overskudd og underskudd, men gjennomsnittlig overskudd for et stort antall barnehager vil være omtrent det samme fra år til år.

Den siste posten er merket ”Annet, spesifiser” i skjemaet som barnehagene fyller ut. I dataene fra Statistisk sentralbyrå er variabelen merket med teksten ”Overført årsresultat til for eksempel andre avdelinger”, men vi finner ikke denne formuleringen igjen i veiledningen overfor barnehagene. I praksis viser kommentarene til rapporteringen at store deler av det som føres her enten er eiers uttak av midler eller oppbygging av egenkapital. To av de større barnehagekonsernene ser ut til å føre konsernbidrag eller lignende på denne posten. Dette kan defineres som overføring til andre avdelinger. Slike overføringer fra barnehager med overskudd kan inngå i andre barnehagers regnskap som inntekt, for eksempel for å dekke et underskudd i denne barnehagen. Normalt er slike disposisjoner skattemotivert. Hvis midlene er ført som overskudd i en barnehage og som driftsinntekt i andre barnehager, kan det dermed være snakk om at vi overdriver netto overskudd i sektoren fordi beløpet telles med to ganger. Det er mulig at deler av det som er hentet ut av de to barnehagekonsernene føres inn i barnehagene igjen som driftsinntekter, men omfanget av dette vet vi ikke. Siden vi ikke har kontroll på hvorvidt pengene ender opp i barnehagedriften, bør det i hvert fall kunne kategoriseres som potensielt utbytte. Barnehagene i de to konsernene har til sammen ført 48,2 millioner kroner på denne posten. De samme barnehagene har ført 28,2 millioner som ”Andre inntekter”. Dette kan representere tilbakeføring av konsernbidrag, men denne posten

brukes også av mange andre barnehager. Vi velger å behandle denne posten på samme måte som andre deler av overskuddet, men vil også senere i notatet påpeke muligheten for at vi dermed overdriver anslaget på samlet overskudd.

Vårt datamateriale består i denne sammenhengen av 3252 privateide barnehager som har levert årsregnskap for 2010. Som vanlig er, skiller vi mellom ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Barnehager som har startet opp i løpet av 2010, er holdt utenfor. Av barnehagene i utvalget er det 2392 ordinære barnehager eller kombinasjoner av ordinære og andre typer barnehager. 783 er familiebarnehager og 77 er åpne barnehager. Utvalget utgjør 92,1 % av alle private barnehager og 93,7 % av oppholdstimene i private barnehager. De resterende barnehagene har enten ikke levert regnskap eller de har ikke hatt fullt driftsår i 2010.

Tabell 2 viser regnskapsført årsresultat i kroner og pr. barnehage. Tallene er fordelt etter type barnehage og vi viser også tall separat for barnehager med henholdsvis overskudd og underskudd. Årsresultat er det samme som overskudd/underskudd i barnehagen for det aktuelle året, her 2010.

Tabellen viser at regnskapsført netto overskudd for alle barnehager i utvalget er i overkant av 755 millioner kroner.<sup>3</sup> Av disse er ca 182 millioner kroner overskudd i familiebarnehager. Familiebarnehagene er i all hovedsak organisert som eiereierforetak, og da vil utbytte også inneholde lønn til eier av familiebarnehagen. Pr barnehage er uttaket i familiebarnehagene på 260 000 kroner. Dersom dette representerer lønn for full stilling, er det altså ikke snakk om noe urimelig uttak i gjennomsnitt. Blant familiebarnehagene som går med overskudd, er gjennomsnittet 314 000 kroner.

70 % av barnehagene går med regnskapsmessig overskudd, totalt 946 millioner kroner, mens 27 % av barnehagene har negativt årsresultat, totalt 191 millioner kroner. Andelen med overskudd er ikke veldig ulik for ordinære barnehager og familiebarnehager, men hele 11 % av familiebarnehagene avslutter 2010 med balanse i regnskapet. Dette viser at i familiebarnehagene er ofte lønn til eier bestemt av årets resultat, og hvis denne lønnen tas ut gjennom utgiftsposter, blir gjerne årsre-

---

<sup>3</sup> Netto overskudd for sektoren er lik summen av overskudd i barnehager med positivt årsresultat minus summen av underskudd i barnehager med negativt årsresultat.

sultatet null.<sup>4</sup> Blant åpne barnehager er det så stor andel som 43 % som har negativt årsresultat.

Tabell 2: Overskudd i private barnehager. Utvalg tilsvarende 93,7 prosent av populasjonen

	Ordinære	Familie	Åpne	Sum
<b>Alle barnehager</b>				
Antall barnehager	2392	783	77	3252
Netto overskudd 1000 kr	571 678	181 842	1 607	755 127
Kroner pr barnehage i gjennomsnitt	239 898	260 146	20 873	239 040
<b>Barnehager med overskudd</b>				
Antall / andel	1637 / 68 %	597 / 76 %	44 / 57 %	2278 / 70 %
Sum overskudd 1000 kr	754 239	187 706	4 143	946 088
Kroner pr barnehage i gjennomsnitt	460 745	314 416	94 153	415 315
<b>Barnehager med underskudd</b>				
Antall / andel	746 / 31 %	102 / 13 %	33 / 43 %	881 / 27 %
Sum underskudd 1000 kr	-182 562	-5 864	-2 536	-190 961
Kroner pr barnehage i gjennomsnitt	-244 721	-57 491	-76 834	-216 755
<b>Antall / andel barnehager som går i null</b>	9 / 0,4 %	84 / 11 %	0	93 / 3 %

Både overskudd og underskudd er større målt per barnehage i ordinære barnehager enn i andre typer barnehage. Dette er naturlig siden omsetningen også vil være størst i ordinære barnehager. Vi kan alternativt måle overskuddets størrelse per plass.<sup>5</sup> Gjennomsnittet for alle ordinære barnehager er et overskudd på 4000 kro-

<sup>4</sup> I utgangspunktet er det ikke normalt å føre lønn til eier i eneeierforetak. Skattemessig regnes overskuddet som lønn. Blant barnehagene kan det likevel være at en del fører lønn som kostnad i regnskapet for å synliggjøre i tilskuddsammenheng at eier skal kompenseres for sin arbeidsinnsats.

<sup>5</sup> Antall plasser er justert for alder og oppholdstid. Vi har brukt formelen for korrigerede oppholdstimer med 1,8 som forholdstall mellom små og store barn. En plass er dermed i denne sammenhengen en heltidsplass for barn som er tre år eller eldre. Små barn teller 1,8 plasser.

ner mens familiebarnehagene har ca 20 000 kroner i overskudd per plass. Vi presenterer mer detaljert statistikk på overskudd pr. plass i avsnitt 3.1 og 3.2.

### Egenkapital

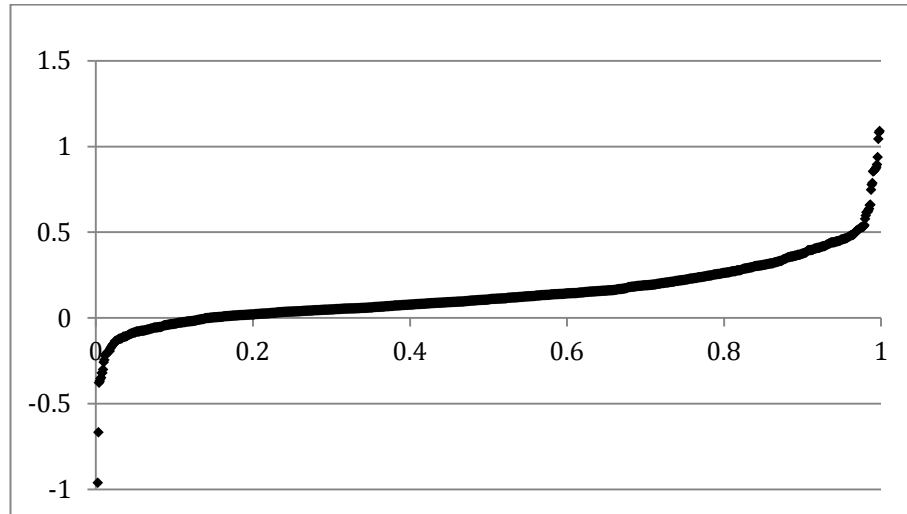
Tabell 3: Styrking og tæring på egenkapital, 1000 kroner. Utvalg tilsvarende 93,7 prosent av befolkningen

	Ordinære	Familie	Åpne	Sum
Styrking av egenkapital	514 727	31 687	3 044	549 458
Tæring på egenkapital	-182 562	-5 864	-2 536	-190 961
Netto styrking av egenkapital	332 165	25 823	508	358 497

Tabell 3 viser at egenkapitalen i utvalget er styrket med 358 millioner kroner i 2010, hvorav 332 millioner kroner i ordinære barnehager. I gjennomsnitt er det snakk om ca 140 000 kroner pr. ordinær barnehage. I prosent av driftsinntekter, utgjør det 2,2 %. Det er naturlig at egenkapitalen, i egenskap av økonomisk buffer, øker noe etter hvert som kostnadsnivået øker. Driftsinntektene til private barnehager økte med 10,5 % fra 2009 til 2010. Dette omfatter både generell kostnadsøkning pr. plass og økning i antall plasser. Vi har beregnet at for å opprettholde forholdet mellom egenkapital og driftsinntekt ved en økning av inntektene på 10,5 % kreves det en gjennomsnittlig styrking av egenkapitalen på 1,4 % av driftsinntektene. Dette er basert på at gjennomsnittlig egenkapital i barnehager registrert med regnskap i Brønnøysundregistrene er ca 15 % av driftsinntektene. Det er ca en tredjedel av barnehagene som er registrert i Brønnøysundregistrene, og vi må ta forbehold om at størrelsen på egenkapitalen kan være en annen i de barnehagene som mangler.

Figur 2 viser fordelingen av barnehager når det gjelder egenkapital som andel av driftsinntekter. I figuren er barnehagene sortert fra laveste til høyeste egenkapital som andel av driftsinntekter og plottet fra venstre til høyre. Siden antallet barnehager er høyt og barnehagene er sortert etter samme variabel som måles, får plottene form som en linje gjennom det meste av figuren. På den horisontale akse vises andelen av barnehager som ligger til venstre for aksemerket, og på den vertikale akse

sen vises egenkapital som andel av driftsinntekter. 14 % av barnehagene har negativ egenkapital. Gjennomsnittet er, som nevnt ovenfor, 15 % av driftsinntektene. Medianbarnehagen har egenkapital tilsvarende 10,8 % av driftsinntektene.



Figur 2: Egenkapital i prosent av driftsinntekter. Barnehager rangert fra laveste til høyeste verdi. Kilde: Brønnøysundregistrene.

Et mål om å opprettholde andelen egenkapital i forhold til inntektene kan være i overkant lukrativt for barnehagene, særlig siden gjennomsnittet er preget av at en del barnehager har bygget opp en solid egenkapital de siste årene. Riktignok har det vært store svingninger i tilskudd mange steder etter oppstart av barnehagereformen, men markedsmessig er sektoren preget av lav risiko. På den annen side er egenkapitaleandelen ikke spesielt høy sammenlignet med andre sektorer.



## Overskuddsdisponering

Tabell 4 viser disponeringen av overskuddet for de barnehagene som har positivt årsresultat. Tallene er oppgitt i prosent av driftsinntektene.

Tabell 4: Overskudd og disponering av overskudd i prosent av driftsinntekter, barnehager med positivt årsresultat.

	Ordinær/ kombinert	Familie	Åpen	Sum
Overskudd	6,7 %	29,0 %	17,5 %	7,9 %
Avsatt til skatt på overskudd	0,8 %	0,3 %	0,3 %	0,8 %
Styrket egenkapital	4,6 %	4,9 %	12,9 %	4,6 %
Utbytte	0,4 %	19,3 %	3,7 %	1,4 %
Annet / Overført årsresultat	0,9 %	4,4 %	0,7 %	1,1 %

Blant ordinære barnehager med positivt årsresultat er overskuddet i gjennomsnitt på 6,7 % av driftsinntektene. I familiebarnehager utgjør overskuddet hele 29 % av driftsinntektene. Som vi tidligere har påpekt, har dette sammenheng med at utbytte i familiebarnehager normalt også er kompensasjon for eiers arbeidsinnsats. Overskuddet utgjør også så mye som 17,5 % av driftsinntektene til åpne barnehager. Dette henger nok sammen med at inntektene er forholdsvis lave i disse barnehagene og at vi her kun studerer de som har overskudd i 2010. Det kan være at inntektene er såpass ustabile sammenlignet med kostnadene at det er naturlig med en del variasjon og store relative utslag på overskuddet blant åpne barnehager.

Størsteparten av overskuddet i de ordinære barnehagene, 4,6 % av driftsinntektene, går til kapitaloppbygging innenfor barnehagen. Kun 0,4 % av inntektene til ordinære barnehager med overskudd går til utbytte. 0,9 % av inntektene blir overført til andre avdelinger eller lignende og 0,8 % blir satt av til å dekke skatt på overskudd i aksjeselskaper. Blant familiebarnehagene er ikke uventet utbytteposten størst, men det er også relativt betydelige andeler av inntektene som enten legges til egenkapitalen eller som er ført som ”Annet”.

### 3.1 Ordinære barnehager

I dette avsnittet konsentrerer vi oss om de ordinære barnehagene, og blant disse er eneeierforetakene spesielt omtalt i avsnitt 3.1.1.

Tabell 5 viser gjennomsnittsverdier for noen sentrale variabler fordelt på barnehager med og uten profittmotiv. Vi ser at inntektene i gjennomsnitt er noe høyere i barnehager med profittmotiv. Forskjellen er imidlertid liten, i underkant av 1 %. Kostnadene er samtidig 2,3 % lavere i barnehagene med profittmotiv. Eneeierforetakene trekker imidlertid kostnadene ned. Uten disse, er kostnadene ca 1 % lavere enn i barnehager uten profittmotiv. Overskudd pr. plass er 70 % høyere i barnehager med profittmotiv enn i barnehager uten profittmotiv om vi holder eneeierforetakene utenom.

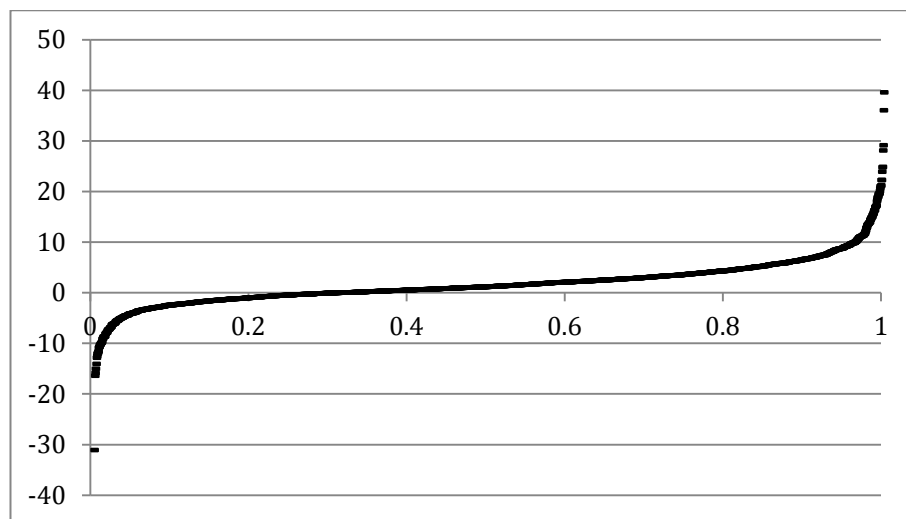
Tabell 5: Gjennomsnittsverdier for ordinære barnehager med og uten profittmotiv

	Uten profittmotiv		Med profittmotiv		Uten eneeierforetak
	Pr. korrigert oppholdstime	Pr. plass	Pr. korrigert oppholdstime	Pr. plass	Pr. plass
Inntekt	49,45	106 812	49,88	107 731	107 542
Herav offentlig tilskudd til ordinær drift	38,02	82 123	38,93	84 089	83 981
Kostnader	48,36	104 458	47,25	102 066	103 548
Overskudd	1,09	2 354	2,62	5 665	3 994
Barnehagens alder		19,2		9,6	9,24
Antall plasser		55,5		67,4	72,4
Andel barn 0-2 år		0,33		0,38	0,38
Åpningstid pr. dag		9,47		9,78	9,82
Antall måneder åpen		11,64		11,69	11,73

Profittmotiverte barnehager har en mye lavere gjennomsnittsalder, de har flere plasser og større andel små barn. De har også noe lenger åpningstid i gjennomsnitt.

Figur 3 viser variasjonen i årsresultat blant alle ordinære ikke-kommunale barnehager.<sup>6</sup> Én barnehage skiller seg ut med mer enn 30 kroner i underskudd pr. korrigert oppholdstime.<sup>7</sup> Den neste barnehagen i figuren har underskudd tilsvarende 16,42 kroner pr. korrigert oppholdstime, noe som også er svært mye. I forhold til gjennomsnittlige inntekter pr. korrigert oppholdstime, tilsvarer dette ganske nøyaktig en tredjedel, og normalt er inntektene som kjent tett knyttet til korrigerte oppholdstimer.

Som også vist i Tabell 2, er det drøyt 30 % av de ordinære barnehagene som har negativt årsresultat. To barnehager har mer enn 30 kroner pr. oppholdstime i overskudd. 9 av de 10 barnehagene med høyest overskudd pr. korrigert oppholdstime er eeneierforetak. De fleste blant disse er også relativt små barnehager med rundt 50 000 korrigerte oppholdstimer, eller 20-25 storbarnsplasser.



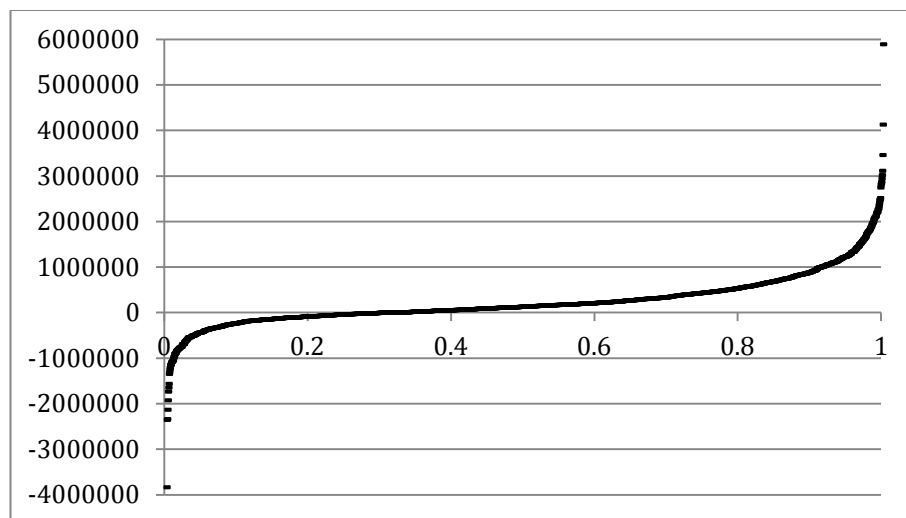
Figur 3: Årsresultat pr. korrigert oppholdstime i ordinære barnehager. Barnehager rangert fra lavest til høyest årsresultat.

Ser vi på overskudd i kroner (Figur 4) finner vi at det varierer mellom nesten fire millioner kroner i underskudd til nesten seks millioner kroner i overskudd. 23 barnehager har underskudd på mer enn en million kroner, mens 207 barnehager har mer enn en million kroner i overskudd. 18 av de 20 barnehagene med høyest over-

<sup>6</sup> Vi har holdt utenfor barnehager fra Svalbard pluss en annen spesialbarnehage med særlig høyt underskudd.

<sup>7</sup> Den aktuelle barnehagen har både høye inntekter og høye utgifter.

skudd i kroner er aksjeselskaper. Disse har i gjennomsnitt over 300 000 korrigerte oppholdstimer, eller over 140 plasser.



Figur 4: Årsresultat pr. ordinær barnehage. Barnehager rangert fra lavest til høyest årsresultat.

## Eierskap

Tabell 6 viser overskuddet i ordinære barnehager etter ulike typer eiere. Som nevnt innledningsvis, foretrekker vi den juridiske organiseringen av eierskapet som grunnlag for å dele inn barnehager etter profittmotiv, men det kan også være interessant å se tall fordelt på type eier. Det gjennomsnittlige overskuddet er høyest blant barnehager eid av enkeltpersoner og bedrifter. Det er også i disse kategoriene det er høyest andel barnehager med overskudd. Kategorien Annet består av ganske mange barnehager, og disse har også høye overskudd, men det er vanskelig å vite hvordan vi skal tolke dette. Kommentarene i rapporteringen viser at det både er foreldregrupper, bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner i denne kategorien.

Også blant foreldreide barnehager er det en del som har betydelige overskudd. Kategorien Husmorlag/sanitetsforening er den som har lavest andel med overskudd og lavest gjennomsnittlig overskudd. Antallet barnehager i denne kategorien er lavt, og det har vært lagt ned en del av denne typen barnehager de siste årene.

Tabell 6: Gjennomsnittlig årsresultat etter type eier, ordinære barnehager

Eiertype	Antall barnehager totalt	Andel barnehager med overskudd	Gjennomsnittlig årsresultat, alle ordinære barnehager		Gjennomsnittlig årsresultat, barnehager med overskudd	
			Pr. plass	Pr. barnehage	Pr. plass	Pr. barnehage
Menighet/Trossamfunn	198	64.6 %	2 334	103 713	5 461	254 808
Foreldreiet	716	68.0 %	2 740	153 022	5 418	312 134
Husmorlag/sanitetsforening	36	52.8 %	1 138	41 841	5 118	182 900
Pedagogisk/ideologisk org.	148	56.8 %	2 388	150 123	7 586	506 478
Bedrift	470	72.8 %	4 519	335 509	7 425	579 106
Enkeltperson	314	73.2 %	6 389	300 001	10 625	501 740
Annet	510	68.0 %	4 716	325 421	7 967	605 593

Også blant barnehager eid av pedagogiske eller ideologiske organisasjoner, er det mange som går med underskudd, og gjennomsnittlig overskudd er lavere enn i foreldredrevne barnehager. Her ser vi imidlertid at blant de som går med overskudd, er overskuddet forholdsvis høyt både pr. plass og pr. barnehage. En stor del av barnehagene i denne kategorien eies av samme stiftelse. Blant disse barnehagene er det svært stor variasjon i årsresultat.

Tabell 7 viser det samme som Tabell 6, men kategoriseringen følger den juridiske organiseringen av eierskapet i stedet for type eier. Mellom enkelte elementer i de to kategoriseringene er det høy grad av korrelasjon. For eksempel er en høy andel av bedriftene aksjeselskaper, og foreldreide barnehager er ofte organisert som foreninger eller stiftelser. Tabellen er organisert slik at de øverste utgjør kategorien barnehager uten profittmotiv, mens de nedenfor er barnehager med profittmotiv, jf. Tabell 1.

Tabell 7: Gjennomsnittlig årsresultat etter eierform, ordinære barnehager

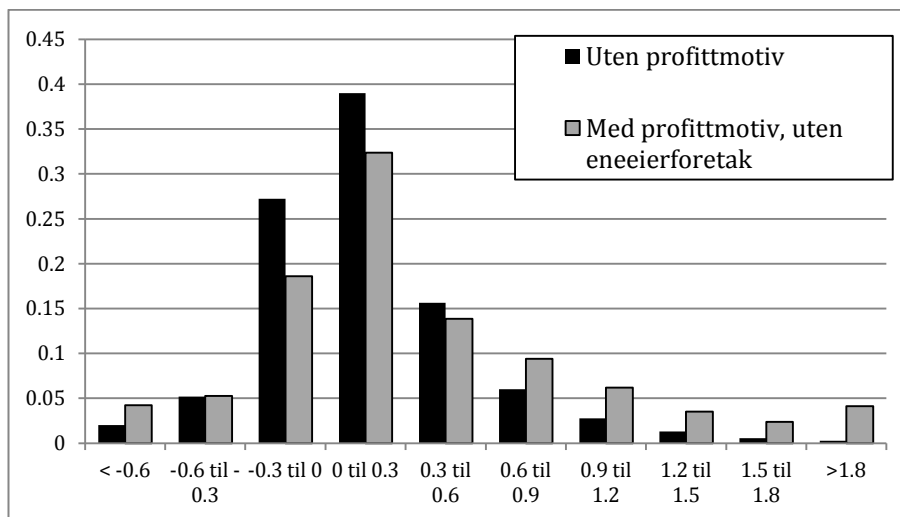
Eierform	Antall barnehager totalt	Andel barnehager med overskudd	Gjennomsnittlig årsresultat, alle ordinære barnehager		Gjennomsnittlig årsresultat, barnehager med overskudd	
			Pr. plass	Pr. barnehage	Pr. plass	Pr. barnehage
Forening	289	64.4 %	2 747	102 733	6 169	243 646
Stiftelse	294	61.9 %	2 764	155 097	7 148	416 519
Samvirke/andelslag	295	66.8 %	2 611	173 211	5 242	359 889
Begrenset ansvar	202	70.8 %	2 799	180 833	4 964	336 827
Aksjeselskap	906	72.1 %	4 715	352 954	7 649	608 470
Ene Eierforeta	146	83.6 %	13 832	473 700	17 766	597 209
Ansvarlig selskap	31	67.7 %	3 919	155 993	8 264	303 400
Delt ansvar	30	70.0 %	3 803	120 057	6 886	208 534
NUF	9	66.7 %	-764	-29 778	4 625	176 508
Annet	190	55.8 %	1 300	61 356	5 975	302 362

Vi ser at det er en klar sammenheng mellom regnskapsført overskudd og vår inndeling etter profittmotiv. Det kan dermed se ut til at profittmotivet har bidratt til høyere inntekter eller lavere kostnader. Når det gjelder inntektene, vet vi at disse i stor grad er utenfor barnehagens kontroll, men regelverket rundt kostnadsdekningsprinsippet har gitt barnehagen betydelige muligheter til å påvirke egne inntekter på marginen. Barnehager som har klart å vise til høye kostnader og fått gjennomslag for dette, kan ha fått tilskudd opp til 100 % av kommunalt tilskuddsnivå. Barnehager som ikke har vært like mye ”på hugget”, har i stedet endt opp med minstetilskuddet som i 2010 var 86,25 % av tilskuddsnivået til kommunale barnehager. Det er høyst sannsynlig at evnen og motivasjonen til å sette seg inn i det forholdsvis kompliserte regelverket rundt økonomisk likeverdig behandling har vært større i barnehager med en mer profesjonell eierstruktur enn foreninger og andelslag. Resultater senere i notatet tyder også på dette, se avsnitt 3.3. I tillegg har vi det forholdet at blant de barnehagene som er bygget de siste årene, er andelen som havner i kategorien med profittmotiv overrepresentert. Nye barnehager har gjerne betraktelig høyere kapitalkostnader, og gjennom kostnadsdekningsprinsippet har dette også medført høyere inntekter. Parallelt med høyere inntekter, kan det også være snakk om lavere kostnader i profittmotiverte barnehager, enten gjennom mer effektiv drift eller gjennom et lavere kvalitetsnivå.

### Variasjon i overskudd, inntekter og utgifter

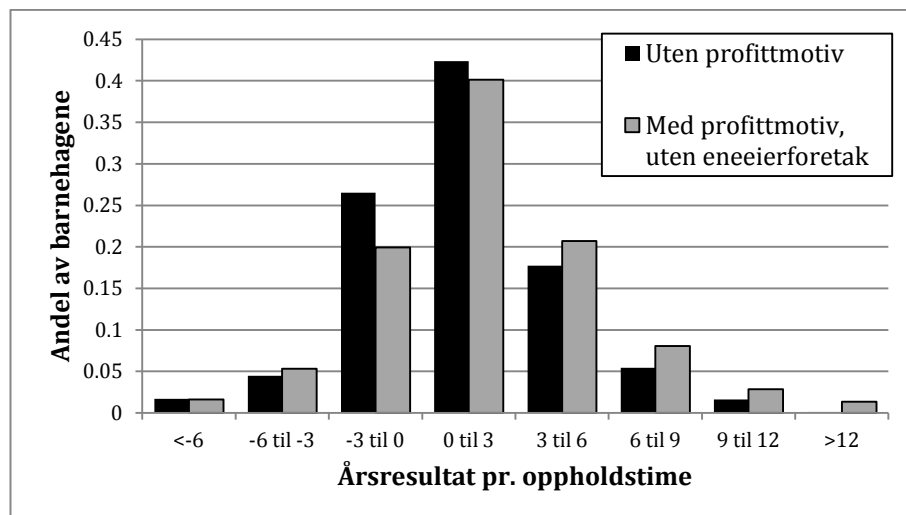
Figur 5 og Figur 6 viser fordeling av årsresultat i henholdsvis millioner kroner og kroner pr. oppholdstime. Vi utelater eeneierforetakene for å unngå at disse forstyrrer sammenligningen. For å sammenligne barnehager med og uten profittmotiv, er slike fordelingsdiagram som Figur 3 lite egnet fordi antallet barnehager som skaper avvik mellom de to gruppene er lavt i forhold til alle barnehager, og punktene i diagrammet blir dermed overlappende for store deler av materialet. Vi velger derfor å presentere slike sammenligninger i histogrammer. Den vannrette akse viser årsresultat i intervaller på 300 000 kroner i Figur 5 og 3 kroner pr. oppholdstime i Figur 6. Høyden på stolpene viser den relative andelen av barnehagene som har inntektsnivå i det aktuelle intervallet. For eksempel ser vi at nær 40 % (andel på 0,4) av barnehagene uten profittmotiv har mellom 0 og 300 000 kroner i overskudd.

Vi ser av figurene at spredningen i årsresultat er størst blant barnehager med profittmotiv. Denne gruppen har høyest andel barnehager både med stort underskudd og stort overskudd. Samtidig er overrepresentasjonen av barnehager med profittmotiv størst blant barnehagene med store overskudd. Barnehager uten profittmotiv ligger i hovedsak mellom – 300 000 og + 600 000 i årsresultat.



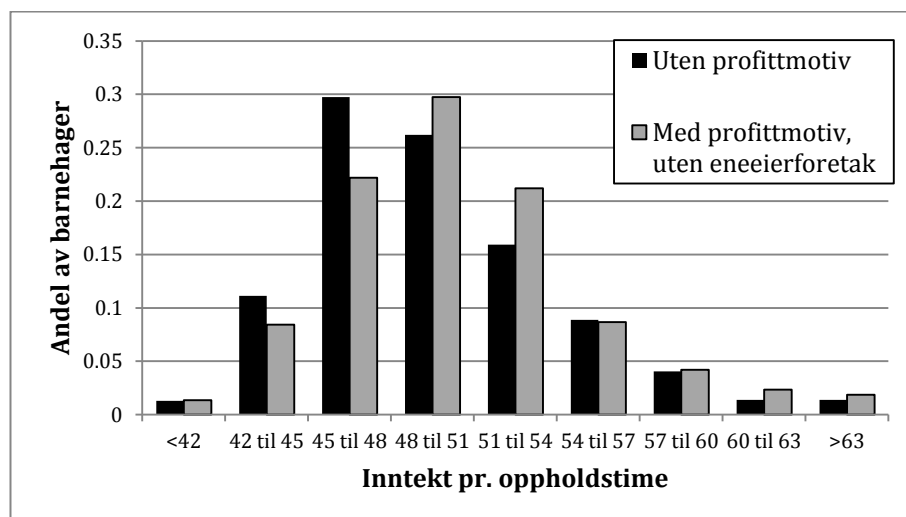
Figur 5: Histogram, årsresultat i millioner kroner, ordinære barnehager.

Forskjellen i spredning er ikke like stor når vi ser på årsresultat pr. plass, Figur 6. Det viser at den forskjellen vi finner ovenfor skyldes at barnehagene med profittmotiv i gjennomsnitt er større enn barnehagene uten profittmotiv.



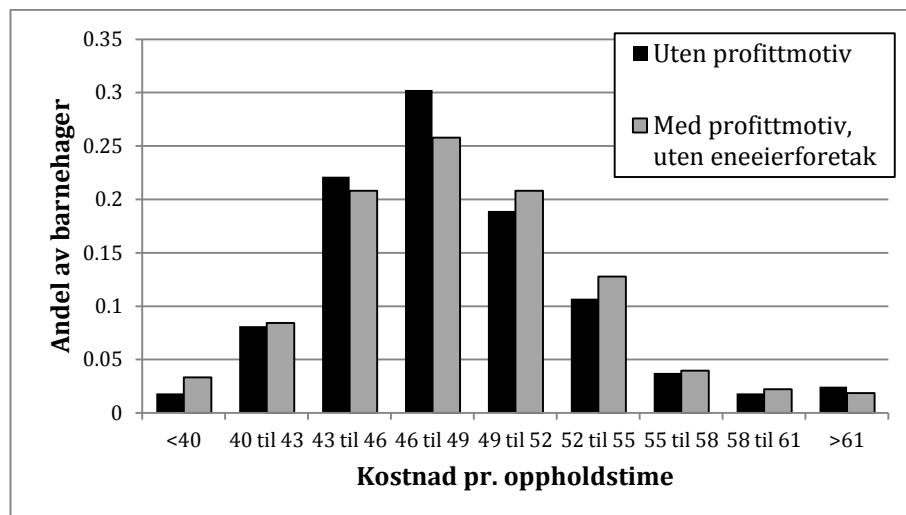
Figur 6: Histogram, årsresultat pr. korrigert oppholdstime, ordinære barnehager

Figur 7 og Figur 8 viser fordeling av inntekter og utgifter. Forskjellen mellom barnehager med og uten profittmotiv er tydeligst når det gjelder inntektene. Inntektsfordelingen ligger lenger til høyre for barnehagene med profittmotiv, og viser som vi tidligere har sett, at disse i gjennomsnitt har høyere inntekter. Det er påfallende at det er så stor variasjon når inntektssiden i utgangspunktet er såpass sterkt begrenset til offentlig tilskudd og regulert foreldrebetaling.



Figur 7: Fordeling, inntekter pr. korrigert oppholdstime, ordinære barnehager





Figur 8: Fordeling, kostnad pr. korrigert oppholdstime, ordinære barnehager

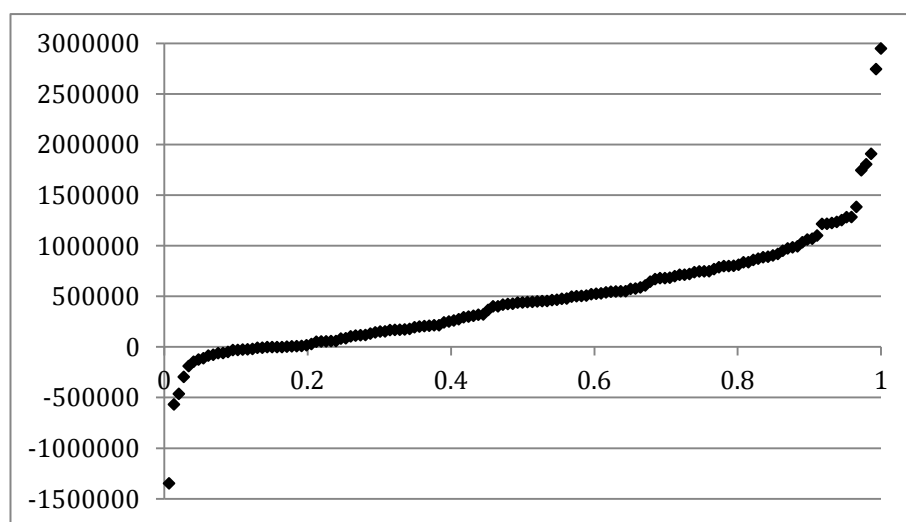
Når det gjelder kostnadsfordelingen, er det vanskeligere å si noe entydig om forskjellen mellom de to kategoriene av barnehager. Det ser ut til at spredningen er noe større blant barnehagene med profittmotiv.

Fordelingsdiagrammene viser at det ikke er slik at de to gruppene skiller seg helt fra hverandre. Også blant de barnehagene vi har kategorisert som uten profittmotiv, er det barnehager med svært høyt overskudd, og mange barnehager med profittmotiv går med underskudd. Så selv om gjennomsnittene er forskjellige, er det ikke slik at en større gruppe profittmotiverte barnehager ligger helt utenfor fordelingen til de uten profittmotiv. En åpenbar grunn er at vår kategorisering selvfølgelig ikke er vanntett. Som nevnt innledningsvis, vil det være barnehager i kategorien ”barnehager uten profittmotiv” som faktisk har et profittmotiv, og omvendt. En annen årsak kan være at vi ser på én årgang. Da kan tilfeldigheter gi noen ekstremobservasjoner. Et eksempel kan være en barnehage som har holdt seg til et stramt budsjett i 11 måneder for så å få overraskende store tilskudd i november eller desember. Det er da naturlig at man ender opp med høyt overskudd dette året selv om man ikke har som mål å øke egenkapitalen.

### 3.1.1 Eneierforetak

Eneierforetak skiller seg fra de andre barnehagene ved at eiers arbeidsgodtgjørelse normalt tas ut gjennom overskuddet i stedet for gjennom lønnsposten i regnskapet. Regnskapsførte personalkostnader er derfor lavere enn i andre barnehager, og overskuddet er høyere uten at dette trenger å bety at overskuddet er urimelig høyt.

Figur 9 viser årsresultat for eneierforetakene sortert fra lavest til høyest årsresultat fra venstre mot høyre. Vi holder oss fortsatt til ordinære barnehager, så det er snakk om de samme 146 barnehagene som det er angitt gjennomsnitt for i Tabell 7. Som den tabellen viste, er det 83,6 % av disse barnehagene som gikk med overskudd.



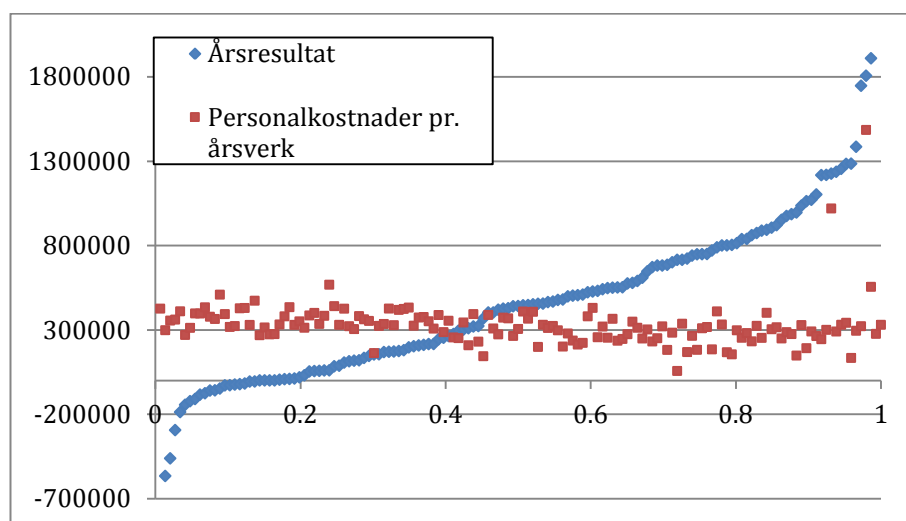
Figur 9: Årsresultat i eneierforetak, ordinære barnehager

Én barnehage skiller seg ut i figuren med underskudd på nesten 1,5 millioner kroner. I den andre enden er det to barnehager som skiller seg ut med mer enn 2,5 millioner kroner i overskudd. Ellers varierer resultatene mellom en halv million kroner i underskudd og 1,5 - 2 millioner kroner i overskudd.

TF-notat nr. 15/2011 beregner gjennomsnittlige lønn og sosiale kostnader for en styrer til å være 567 000 kroner i 2010. Hvis vi antar at overskuddet skal dekke en persons arbeidsinnsats i 100 % stilling pluss noe avkastning som eier, kan vi kan-

skje si at et overskudd på 700 000 er innenfor det som kan kalles rimelig.<sup>8</sup> 42 barnehager, eller 29 % av barnehagene i denne gruppen, har mer enn 700 000 i overskudd. Overskuddet utover 700 000 utgjør nær 17 millioner kroner i sum. Det er imidlertid mulig at dette anslaget bommer grovt. Vi kjenner ikke til størrelsen på eiers arbeidsinnsats. Det er trolig noen barnehager hvor eier ikke arbeider selv, eller kun har en liten stilling. Det kan også være at overskuddet skal lønne to fulle årsverk for eier og eiers nærstående.

Det kan også være noe uklart om enkelte eiere av eneeierforetak likevel tar ut lønn gjennom lønnsposten. Hvis det skjer, bør vi finne at personalkostnader pr. årsverk er høyere i barnehager med lavt overskudd. Figur 10 viser det samme som figuren ovenfor, men vi har i tillegg lagt inn personalkostnader pr. årsverk i samme barnehager.<sup>9</sup> Begge seriene er sortert etter årsresultatet, og den enkelte barnehages personalkostnader pr. årsverk ligger dermed vertikalt over eller under samme barnehages årsresultat.<sup>10</sup>



Figur 10: Årsresultat og personalkostnader pr. årsverk i eneeierforetak

<sup>8</sup> Dette må på ingen måte tolkes som en retningslinje for rimelig overskudd, men er kun for å lage et beregningseksempel som leseren selv må vurdere rimeligheten av.

<sup>9</sup> Figuren er et utsnitt av det totale datamaterialet for bedre å vise sammenhengen. To barnehager har årsresultat over to millioner kroner, og en barnehage har årsresultat under en million kroner.

<sup>10</sup> Personalkostnadene omfatter lønn, pensjon, arbeidsgiveravgift og lignende, fratrukket sykepengerefusjon.

Det kan se ut til at det er en svak tendens til at barnehager med underskudd eller lavt overskudd har høyere personalkostnader pr. årsverk.<sup>11</sup> I så fall tyder det på at de barnehagene som ligger lengst til venstre i diagrammet likevel har en viss avlønning av eier. I ordinære barnehager vil normalt eiers stilling utgjøre så liten del av de totale stillingene at det slår lite ut på personalkostnadene om eier fører lønn på den ene eller andre måten. I avsnittet om familiebarnehager skal vi se at dette blir tydeligere, se Figur 12.

Vi ser også at de to barnehagene som har høyest personalkostnader i tillegg har svært høyt overskudd. En sjekk i grunnlagsmaterialet viser at disse barnehagene har betydelig høyere inntekter enn andre barnehager. Den ene av disse barnehagene har uforklarlig høye driftstilskudd både fra stat og kommune sett i forhold til antall barn. Den andre har høye andre inntekter, uten at vi vet hva dette er relatert til. Dette illustrerer problemene med å studere enkeltbarnehager i slike registerdata. De enhetene som skiller seg ut har som oftest noen tall som er forholdsvis uforståelige uten mer detaljinformasjon.

Et alternativt anslag på ordinært overskudd i eneeierforetak, utover kompensasjon for arbeidsinnsats etc., kan være å anta at overskuddet er på samme nivå pr. oppholdstime som i barnehager organisert som aksjeselskap. Dette betyr at overskuddet må justeres ned med 9117 kroner pr. plass, jf. gjennomsnittstallene i Tabell 7. Totalt for de 5000 plassene i eneeierforetakene betyr det at vi reduserer utbyttet med 45,6 millioner kroner. Vi blir da stående igjen med negativt utbytte.<sup>12</sup>

Tabell 8 oppsummerer de betraktningene vi har gjort ovenfor. Tabellen viser sum overskudd for ordinære barnehager etter at vi har justert utbyttet for eneeierforetakene. Den viser også hvor stor avsetning til egenkapitalen som trengs for å opprettholde forholdet mellom egenkapital og driftsinntekter. Estimater for overskudd blant alle private ordinære barnehager er 560,3 millioner kroner. 229,4 av disse går med til å opprettholde egenkapitalens andel av driftsinntektene.

---

<sup>11</sup> Korrelasjonen mellom de to størrelsene er signifikant negativ, med en korrelasjonskoeffisient på -0,33. Korrelasjonen måler samvariasjonen mellom to variabler og varierer mellom -1 og +1. En korrelasjonskoeffisient på 1 betyr perfekt samvariasjon, 0 betyr ingen samvariasjon og -1 betyr perfekt omvendt samvariasjon.

<sup>12</sup> Det kan fremstå som feil å ende opp med negativt utbytte, men her er vårt fokus først og fremst på det totale overskuddet. Vi mener det blir unødvendig komplisert å forholde seg til tallene om vi skal fordele reduksjonen i utbytte på de ulike disponeringspostene.

Tabell 8: Overskudd i ordinære barnehager, millioner kroner

	Utvalg (93,86 %)			Alle
	Ordinære uten eneeierforetak	Eneeeierforetak	Sum utvalg ordinære barnehager	Sum populasjon ordinære barnehager
Utbytte	13,1	-13,1*	0,0	0,0
Annet (Overføring til andre avdelinger etc.)	89,2 <sup>13</sup>	14,5	103,7	110,5
Skatt på overskudd	89,0	1,1	90,1	96,0
Netto styrking av egenkapital	311,1	21,0	332,1	353,8
<i>Sum overskudd</i>	<i>502,4</i>	<i>23,5</i>	<i>525,9</i>	<i>560,3</i>
Nødvendig avsetning for å kostnadsjustere egenkapitalen (1,4 % av driftsinntekter)	-207,7	-7,6	-215,3	-229,4
<i>Sum overskudd etter justert styrking av egenkapital</i>	<i>294,7</i>	<i>15,9</i>	<i>310,6</i>	<i>330,9</i>

\* Justert utbytte for eneeierforetak

### 3.2 Familiebarnehager

De aller fleste familiebarnehagene er organisert som eneeierforetak, nærmere bestemt 73 %. Nær 11 % er aksjeselskap, og så mange som 26 familiebarnehager er registrert som utenlandske foretak. Holder vi de som er registrert som NUF og Annet utenfor, finner vi at 97 % av familiebarnehagene kommer inn i kategorien barnehager med profittmotiv. Vi må igjen understreke at dette kun er en kategorisering ut i fra eierform, og at denne ikke nødvendigvis avspeiler motivasjonen bak barnehagedriften til den enkelte barnehageeier. Om en barnehage har et profittmotiv, behøver det heller ikke bety at den ikke samtidig har andre motiv.

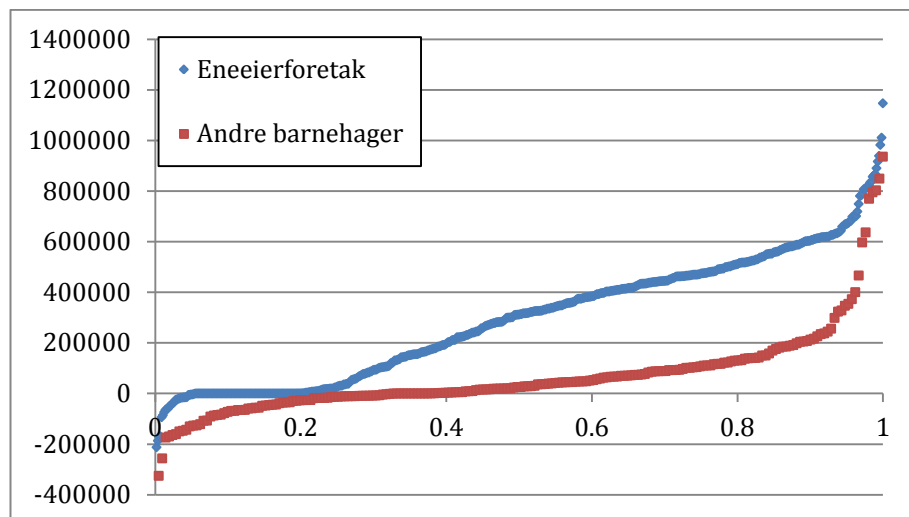
Størrelsen på overskudd varierer en del, og som for ordinære barnehager, har eneeierforetakene høyere overskudd. Gjennomsnittlig overskudd i familiebarnehager registrert som eneeierforetak er 293 365 kroner pr. barnehage. I barnhager med overskudd er gjennomsnittet 365 089 kroner. Dersom dette representerer lønn til eier, viser ikke gjennomsnittstørrelsene noe urimelig høyt overskudd.

<sup>13</sup> Deler av denne posten kan være konsernbidrag som tilbakeføres til drift i senere år eller andre barnehager. Se diskusjon side 20.

Tabell 9: Gjennomsnittlig årsresultat familiebarnehager etter eierform

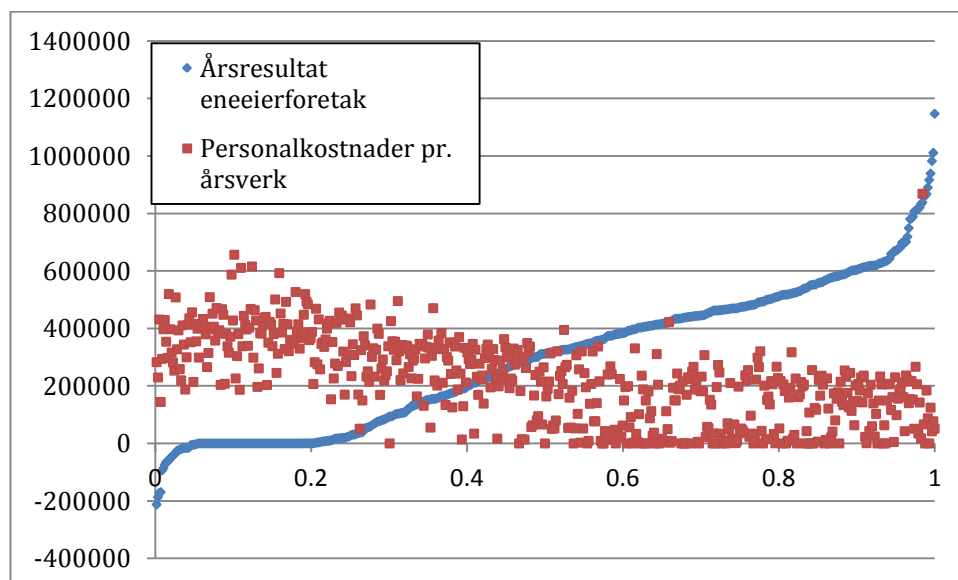
Eierform	Antall barnehager totalt	Andel barnehager med overskudd	Gjennomsnittlig årsresultat, alle familiebarnehager		Gjennomsnittlig årsresultat, familiebarnehager med overskudd	
			Pr. plass	Pr. barnehage	Pr. plass	Pr. barnehage
Forening	11	72,7 %	5 051	74 203	8 962	133 555
Stiftelse	6	50,0 %	1 410	16 917	4 347	62 599
Samvirke/andelslag	4	75,0 %	230	3 414	1 785	27 566
Begrenset ansvar	2	100,0 %	3 089	67 961	3 089	67 961
Aksjeselskap	84	67,9 %	3 886	54 033	8 477	117 663
Eneeierforetak	572	81,1 %	27 323	293 365	33 397	365 089
Ansvarlig selskap	30	46,7 %	5 770	78 682	15 117	214 703
Delt ansvar	42	66,7 %	8 132	118 870	13 306	194 177
NUF	26	57,7 %	1 616	20 434	5 199	68 575
Annet	6	50,0 %	7 274	91 172	16 456	217 214

Variasjonen er imidlertid stor også her. Figur 11 viser fordelingen av overskudd pr. barnehage i henholdsvis eneeierforetak og andre familiebarnehager. Eneeierforetakenes årsresultat varierer mellom ca 200 000 kroner i underskudd og nesten 1,2 millioner kroner i overskudd. Blant de andre barnehagene er det et par barnehager med rundt 300 000 i underskudd, og høyeste overskudd er i underkant av en million kroner. Med tanke på at familiebarnehager er av begrenset størrelse er dette ganske store beløp.



Figur 11: Årsresultat i familiebarnehager, barnehager rangert fra lavest til høyest årsresultat.

Figur 12 viser samme fordelingen av årsresultat for eneeierforetak som i Figur 11, men her er den plottet sammen med personalkostnader pr. årsverk i samme barnehage. Den enkelte barnehages personalkostnader pr. årsverk ligger vertikalt over eller under samme barnehages årsresultat.



Figur 12 Årsresultat og personalekostnader pr. årsverk i familiebarnehager registrert som eneeierforetak, barnehager rangert fra lavest til høyest årsresultat.

Det er forholdsvis tydelig at barnehager med lavt årsresultat har høyere personalekostnader pr. årsverk. Av mønsteret kan det se ut til at rundt halvparten av eneeier-

foretakene fører lønn til eier som kostnad i regnskapet, eventuelt at eier selv står for en ubetydelig andel av årsverkene i barnehagen.

Antar vi, som for ordinære barnehager, at eneeierforetak har samme reelle overskudd pr. plass som aksjeselskapene, må vi redusere utbyttet med 144 millioner kroner.<sup>14</sup>

Tabell 10 oppsummerer de justeringene vi har gjort ovenfor for familiebarnehager og presenterer sum beregnet overskudd for alle private familiebarnehager. Anslått sum overskudd for familiebarnehager er 42,4 millioner kroner. Av dette trengs 13,2 millioner til styrking av egenkapital dersom denne skal styrkes med 1,4 % av driftsinntektene. Det kan være at dette er et mindre relevant anslag for familiebarnehagene, men vi mangler informasjon om egenkapital for denne gruppen.

Tabell 10: Overskudd i familiebarnehager, millioner kroner

	Utvalg (89,6 %)			Alle
	Utenom eneeierforetak	Eneieierforetak	Sum utvalg familiebarnehager	Sum populasjon familiebarnehager
Utbytte	7,3	-25,9*	-18,6	-20,8
Annet (Overføring til andre avdelinger etc.)	2,5	26,0	28,5	31,8
Avsetning til skatt på overskudd	1,4	0,8	2,2	2,5
Netto styrking av egenkapital	2,9	23,0	25,9	28,9
<i>Sum overskudd</i>	<i>14,1</i>	<i>23,9</i>	<i>38,0</i>	<i>42,4</i>
Nødvendig avsetning for å kostnadsjustere egenkapitalen (1,4 % av driftsinntekter)	-3,9	-7,9	-11,8	-13,2
<i>Sum overskudd etter justert styrking av egenkapital</i>	<i>10,2</i>	<i>16,0</i>	<i>26,2</i>	<i>29,2</i>

\*Justert utbytte for eneeierforetak

<sup>14</sup> Overskudd i familiebarnehager som er aksjeselskap er 3886 kroner pr. plass. Ganget med 6142 plasser i eneeierforetakene, gir det et samlet overskudd på 23,9 millioner kroner.



### 3.3 Statistiske analyser

Vi presenterer her noen enkle statistiske analyser. Formålet er å få en mer kontrollert analyse av hvilke faktorer som har betydning for barnehagenes overskudd. Vi bruker ordinære regresjonsanalyser hvor den avhengige variabelen er overskudd pr. korrigert oppholdstime. Utvalget er begrenset til ordinære barnehager. Vi har holdt utenfor barnehager som har startet opp eller hatt store endringer i antall plasser i løpet av 2010.

Vi gir først en oversikt i Tabell 11 over sammenhengene mellom sentrale størrelser som inntekter, kostnader og overskudd.<sup>15</sup> For barnehagesektorens del er det naturlig å starte med inntektene siden disse i hovedsak er bestemt utenfra. Vi så likevel i avsnitt 3.1 at det var overraskende store inntektsforskjeller, og variasjonen, i følge standardavviket i Tabell 11, er omtrent like stort for inntekter og kostnader. Alle korrelasjonene i tabellen er statistisk signifikante på 1 % -nivå.

Korrelasjonen mellom inntekter og kostnader er naturlig nok sterk, 0,79. Inntektene har også betydning for bemanningen; høyere inntekter gir lavere antall oppholdstimer pr. årsverk. Korrelasjonen mellom oppholdstimer pr. årsverk og kostnader er (negativ) 0,41. Personalkostnader utgjør i gjennomsnitt 76,2 % av kostnadene i private barnehager.<sup>16</sup> Det at korrelasjonen mellom kostnader og bemanning ligger en del lavere, tyder på at en betydelig del av kostnadsvariasjonen på marginen er knyttet til andre kostnadselementer enn personal.

Tabell 11: Korrelasjonsmatrise med inntekter, kostnader, bemanning og årsresultat

	Inntekter	Kostnader	Oppholdstimer pr. årsverk	Overskudd
Inntekter	1			
Kostnader	0,79	1		
Oppholdstimer pr. årsverk	-0,32	-0,41	1	
Årsresultat	0,25	-0,34	0,14	1
<i>Standardavvik</i>	<i>5.79</i>	<i>5.94</i>	<i>1.24</i>	<i>4.12</i>

<sup>15</sup> Korrelasjonen måler samvariasjonen mellom to variabler og varierer mellom -1 og +1. En korrelasjonskoeffisient på 1 betyr perfekt samvariasjon, 0 betyr ingen samvariasjon og -1 betyr perfekt omvendt samvariasjon.

<sup>16</sup> Se Hjelmbrække og Lunder (2011).

Inntektene har også en klar betydning for årsresultatet, med en korrelasjonskoeffisient på 0,25. Korrelasjonen mellom oppholdstimer pr. årsverk og årsresultat er på 0,14. Lavere bemanning gir derfor noe høyere overskudd, men inntektsforskjeller har større betydning enn forskjeller i bemanningen.

I Tabell 12 analyserer vi faktorer som har betydning for årsresultatet. Vi presenterer fire ulike modeller som inneholder ulike sett av forklaringsvariabler. Modell 1a, Eierform og Modell 1b, Profittmotiv ser kun på eierskap. Eierformmodellen sammenligner de ulike eierskapsformene mot eierformen "Forening" som vi har brukt som referansekategori. Modellen Profittmotiv bruker inndelingen i barnehager med og uten profittmotiv. I tillegg kontrollerer vi for eneeierforetak siden disse har særlig høye overskudd. Modellene vil vise om de forskjellene i overskudd som vi har sett på tidligere, er statistisk signifikante.

I Modell 1c, Andre kjennetegn, inkluderer vi en del kjennetegn ved barnehagen og barnegruppen som forklaringsvariabler. Disse vil kunne si noe om hvilke typer barnehager som gir høyest overskudd. Ved å sammenligne Modell 1b og Modell 1c, kan vi se om den forskjellen vi eventuelt finner i Modell 1b mellom barnehager med og uten profittmotiv kan forklares med de andre kjennetegnene som vi inkluderer i Modell 1c. Hvis et resultat er signifikant i Modell 1b men ikke i Modell 1c, indikerer det at det ikke er eierskapet i seg selv som gir forskjell i overskudd, men at det er en sammenheng mellom eierskap og de andre kjennetegnene som påvirker overskuddet i henhold til Modell 1c.

I Modell 1d, Inkludert inntekt, tar vi med barnehagens inntekt for at vi skal kunne se bort fra effekten av at inntektsnivået varierer mellom barnehagetyper. I praksis er det dermed kostnadene og ikke overskuddet vi studerer i Modell 1d.

Første kolonne viser variablene i modellene. For hver variabel viser vi den estimerte parameteren, med den tilhørende t-verdien i parentes. Parameteren sier noe om hvor mye overskuddet endrer seg ved en gitt endring i den aktuelle variabelen. T-verdien sier noe om hvor sannsynlig det er å måle det parameterestimatet vi måler hvis den reelle sammenhengen er null. Med andre ord sier den noe om hvor stor sannsynligheten er for at vi tar feil ved at den positive eller negative effekten vi måler egentlig skyldes tilfeldige variasjoner. Dette kalles statistisk signifikans, og det er vanlig å bruke 10 %, 5 % eller 1 % signifikansnivå som grense for hva som regnes som signifikant. 10 % signifikans tilsvarer en t-verdi på 1,64, 5 % tilsvarer t-verdi

på 1,96 og 1 % signifikans tilsvarer t-verdi på 2,54. Jo høyere (absolutt) t-verdi, jo sikrere kan vi altså være på at vi måler en reell effekt.

Tabell 12: Analyser av overskudd, avhengig variabel er overskudd pr. korrigeretoppholdstime.

	Modell 1a	Modell 1b	Modell 1c	Modell 1d
	Eierform	Profittmotiv	Andre kjen- netegn	Inkludert inntekt
Konstantledd	1,0267 (4,00)	1,2311 (9,77)	0,0224 (0,06)	-9,2568 (-11,67)
Inntekt pr. oppholdstime				0,1993 (13,32)
Antall oppholdstimer (1000)			0,0040 (3,17)	0,0040 (3,36)
Andel 0-2 år			2,8076 (3,88)	1,8842 (2,71)
Alder			-0,0009 (-0,10)	-0,0050 (-0,59)
Andel barn med nedsatt funksjonsevne			-2,9735 (-1,54)	-6,0556 (-3,26)
Andel minoritetsspråklige barn			0,3467 (0,23)	0,8911 (0,61)
Andel med deltids plass			1,5590 (1,86)	0,6913 (0,86)
Husleie (0 = nei, 1 = ja)			-0,3107 (-1,65)	-0,4381 (-2,43)
Profittmotiv		0,7637 (4,12)	0,5407 (2,58)	0,4241 (2,11)
Eneeier	6,6219 (14,82)	5,6539 (14,49)	5,8987 (14,71)	5,9095 (15,43)
Stiftelse	0,4200 (1,19)			
Samvirke	0,1964 (0,56)			
BA	0,1663 (0,44)			
AS	0,9608 (3,29)			
ANS	1,2881 (1,59)			
DA	0,8528 (0,99)			
NUF	-1,6360 (-1,03)			
Annet	-0,4207 (-1,06)			
Antall observasjoner	2022	1853	1853	1853
Justert R <sup>2</sup>	0,1251	0,1286	0,1431	0,2180

### Effektene av eierskap

Resultatene fra Modell 1a, Eierform, viser at aksjeselskaper har signifikant høyere overskudd enn barnehager organisert som forening. Eneeierforetakene skiller seg også naturlig nok ut med særlig høye overskudd. De øvrige eierformene er ikke signifikant forskjellig fra eierformen forening.

I Modell 1b, Profittmotiv, ser vi at når vi slår sammen eierformene til barnehager med og uten profittmotiv, så er forskjellen i overskudd mellom disse klart signifikant, med en t-verdi på 4,12. Når vi i modellen med andre kjennetegn kontrollerer for forhold som barnehagestørrelse, andel små barn, andel med deltids plass og hvorvidt barnehagen leier sine lokaler eller ikke, blir forskjellen mellom de to barnehagetyperne mindre. Dette betyr trolig at de profittmotiverte har vært flinkere til å tilpasse barnehagedriften optimalt i forhold til faktorer som påvirker kostnader og inntekter. Når vi også kontrollerer for inntektene, reduseres forskjellen ytterligere.

### Effektene av andre kjennetegn

Større barnehager gir høyere overskudd, også pr. plass. Det at resultatet er det samme i både Modell 1c, Andre kjennetegn, og Modell 1d, Inkludert inntekt, betyr at inntektene er uavhengige av barnehagestørrelse og at det dermed er kostnadene som er lavere i større barnehager. Dette stemmer godt med intuisjonen. Alle inntektene er uavhengige av barnehagestørrelse.

Småbarnsplasser gir også høyere overskudd enn storbarnsplasser. Siden vi her studerer overskudd pr. oppholdstime hvor små barn er vektet med 1,8 sammenlignet med store barn, er dette et naturlig resultat. Inntektene til barnehagene i 2010 var bestemt ut fra en fordelingsnøkkel hvor små barn var regnet som dobbelt så dyre som store barn. Med vårt oppholdstimebegrep, blir dermed inntekt pr. oppholdstime automatisk høyere for små barn. Dette ser vi også av at parameterestimatet for denne variabelen reduseres noe (fra 2,8076 til 1,8842) når vi går fra Modell 1c til modellen med inntektsvariabel. Forskjellen er fortsatt signifikant, noe som tyder på at den reelle kostnadsforskjellen mellom små og store barn er enda lavere enn 1,8. Dette stemmer også med tidligere resultater, jf. Håkonsen og Lunder (2008) og Lunder og Aastvedt (2010). Fra Tabell 5 vet vi at profittmotiverte barnehager i gjennomsnitt har en høyere andel småbarnsplasser, noe som tyder på at disse har tilpasset seg økonomisk mer optimalt.

Barnehager med høy andel barn med nedsatt funksjonsevne har lavere overskudd. Forskjellen mellom modellene med og uten inntektsvariabel viser at ekstra inntekter kompenserer for noe av den ekstra kostnaden. Parameterestimatet i modellen som inkluderer inntekt er ikke signifikant, men likevel såpass sterkt at det kan se ut til at ekstrakostnadene er høyere enn kompensasjonen.

Barnehager med høy andel deltidsplasser har høyere overskudd enn andre barnehager, og dette ser ut til å skyldes at inntektene er høyere for deltidsplassene. Barnehager som leier lokaler, har lavere overskudd enn andre barnehager. Dette tyder på at huseier tar en avkastning utover de rene driftskostnadene til bygget. En viss kapitalavkastning for byggeier vil da også være normalt. Noe av leiekostnaden ser ut til å bli kompensert gjennom høyere inntekter hvis vi sammenligner modellene med og uten inntektsvariabel. Det stammer nok i så fall fra kostnadsdekningsprinsippet i finansieringsmodellen.

Vi finner ingen signifikante effekter av barnehagens alder eller andelen minoritetspråklige barn. Det tyder på at barnehagene veier opp eventuelle kostnadsforskjeller knyttet til disse faktorene med å redusere andre kostnader.

### 3.4 Oppsummering overskudd

---

Netto regnskapsført overskudd i vårt utvalg er 755 millioner kroner. Selv om vi har argumentert for at hele overskuddet skal sees på som potensielt uttak av midler fra barnehagesektoren, er det nødvendig å vurdere dette nærmere på noen områder. For det første vil utbytte i eneeierforetak normalt være kompensasjon for eiers arbeidsinnsats m.m. 6,1 % av ordinære barnehager og hele 73 % av familiebarnehagene i vårt utvalg er organisert som eneeierforetak. Vi kjenner ikke til eiers arbeidsinnsats, og har i stedet lagt til grunn at overskudd pr. plass i eneeierforetakene er på nivå med barnehager organisert som aksjeselskaper. Dette er en antakelse vi gjør, og det kan være at vi bommer i dette anslaget. Vi mener imidlertid at det er et bedre anslag enn å regne med alt overskudd på samme måte som for andre barnehagetyper, og at det også er et bedre anslag enn å anta at det ikke er overskudd i det hele tatt. Vi justerer dermed ned anslaget på utbytte i eneeierforetakene, mens vi beholder de andre disponeringspostene som de står i regnskapet. Dette medfører faktisk at justert utbytte blir negativt for disse barnehagene. Hovedårsaken er at i

tillegg til at eiereforetakene har høyt regnskapsført utbytte, har de også høye beløp ført som annen disponering, dvs. overføring til andre avdelinger eller lignende.

Det andre forholdet vi har tatt hensyn til er at det er naturlig å styrke egenkapitalen noe hvert år. Egenkapitalen fungerer som en buffer mot økonomiske svingninger, og etter hvert som inntekter og utgifter målt i kroner øker, vil også de økonomiske svingningene kunne øke. Vi har lagt til grunn en antakelse om at det hvert år bør settes av så mye til styrking av egenkapitalen at egenkapitalens andel av driftsinntektene opprettholdes på samme nivå.<sup>17</sup> Beregningene i innledningen til dette kapitlet viser at dette krever en styrking av egenkapitalen med 1,4 % av driftsinntektene. Prinsippene bak beregningen kan diskuteres. Den økonomiske usikkerheten blir trolig relativt mindre når barnehagene blir større, så det er ikke nødvendigvis slik at en barnehage som vokser trenger tilsvarende vekst i egenkapitalen. En annen ting er at i tallet for gjennomsnittlig andel egenkapital av driftsinntekter ligger en del barnehager som har bygd seg opp ganske stor egenkapital. Disse har ingen behov for økt egenkapital. På den annen side er det en del barnehager med liten eller negativ egenkapital, og disse bør absolutt tillates et visst overskudd for å rette opp dette. Vi har uansett ikke funnet et alternativt prinsipp som på en enkel og samtidig bedre måte tar hensyn til at egenkapitalen i en sunn sektor bør vokse noe etter hvert som kostnadene vokser.

### Sum overskudd

Tabell 13 viser en oppsummering av overskudd etter at vi har gjennomført disse justeringene. Tallene for ordinære barnehager og familiebarnehager er hentet fra henholdsvis Tabell 8 og Tabell 10, hvor beregningen bak disse er nærmere utdypet.

---

<sup>17</sup> Blant barnehagene varierer størrelsen på egenkapitalen svært mye, så vi mener på ingen måte at dette skal være en rettesnor for alle barnehager uavhengig av størrelsen på egenkapitalen.

Tabell 13 Oppsummering av potensielt uttak av midler gjennom regnskapsmessig overskudd

	Utvalg				Hele sektoren
	Ordinære (93,9 %)	Familie- bhg. (89,6 %)	Åpen (89,1 %)	Sum ut- valg	Totalt
Utbytte	0,0	-18,6	0,87	-17,7	-18,9
Overføring til andre avdelinger etc.	103,7 <sup>18</sup>	28,5	0,16	132,4	141,0
Skatt på overskudd	90,1	2,2	0,06	92,4	99,3
Netto styrking av egenkapital	332,1	25,9	0,51	358,5	383,2
<i>Sum overskudd</i>	525,9	38,0	1,60	565,5	604,3
Nødvendig avsetning for å kostnadsjustere egenkapitalen (1,4 % av driftsinntekter)	-215,3	-11,8	0,6	-227,7	-243,1
Sum	310,6	26,2	1,0	337,8	361,1

Sum overskudd etter at vi har justert utbyttet til eiereforetakene er i overkant av 600 millioner kroner. Siden eiereforetak er den dominerende eierformen i familiebarnehagene, er andelen overskudd som stammer fra disse betydelig redusert sammenlignet med Tabell 2. Vi viser videre at 243 av disse millionene går med til å opprettholde egenkapitalen som andel av driftsinntektene.

Vi har altså vært innom flere overskuddsbegrep i dette kapittelet, og vi oppsummerer dette i Tabell 14. Brutto overskudd i 2010 er 946 millioner kroner, jf. Tabell 2. Dette er sum årsresultat i de barnehagene som gikk med overskudd i 2010. Ca en tredjedel av barnehagene går med underskudd, og det kan variere fra år til år om den enkelte barnehage er blant de med overskudd eller underskudd. I så fall tar brutto overskudd bare med de positive svingningene i årsresultat og ikke de negative. For å ta hensyn til dette, kan det være mer relevant å se på netto overskudd i sektoren. Dette er på 755 millioner kroner.

Så har vi, som nevnt, gjort en justering for eiereforetakene. Dette fører til at reelt overskudd nedjusteres med ca. 46 millioner kroner i ordinære barnehager og 144 millioner kroner i familiebarnehager, til sammen 190 millioner kroner. Dette tilsva-

<sup>18</sup> Deler av denne posten kan være konsernbidrag som tilbakeføres til drift i senere år eller andre barnehager. Se diskusjon side 20.

rer 250 000 kroner pr. familiebarnehage og 315 000 kroner pr. ordinær barnehage som er eiereforetak. Sum overskudd i utvalget er da anslått til 565,5 millioner kroner, og for alle barnehager blir anslaget 604,3 millioner kroner.

Til slutt har vi beregnet at av de 358 millioner kroner som er netto styrking av egenkapitalen, trengs ca. 227 millioner kroner for å opprettholde egenkapitalens andel av driftsinntektene.

Vurderes alle disse justeringene som relevante, står vi igjen med overskudd i utvalget på 338 millioner kroner. Dette er da overskudd som kommer i tillegg til eventuell dekking av eiers arbeidsinnsats og normalt behov for avsetning til egenkapital, og det utgjør 2,0 % av driftsinntektene i det samme utvalget.

Utvalget utgjør 93,7 % av alle oppholdstimer i private barnehager pr. 15.12.2010. Antar vi at overskuddet i gjennomsnitt er det samme for de barnehagene vi ikke har med i utvalget, kan vi oppjustere brutto overskudd til 361 millioner kroner.

Tabell 14: Oppsummering av ulike mål på overskudd i private barnehager

	Utvalg	Alle private barnehager
Brutto overskudd	946	1010
Netto overskudd	755	806
Justering for eiereforetak	-190	
Justering for opprettholdelse av egenkapital	-227	
Justert overskudd	338	361

### Hvilke barnehager har store overskudd?

Overskuddet er svært ulikt fordelt mellom enkeltbarnehagene. Vi finner en forskjell mellom barnehager med og uten profittmotiv. Barnehager med profittmotiv har både høyere inntekter og lavere kostnader i gjennomsnitt. Det gjelder også når vi holder eiereforetakene utenfor. Generelt ser vi også at det er større variasjon blant barnehager med profittmotiv. De er overrepresentert både blant de med størst underskudd og størst overskudd. Likevel finner vi også barnehager i kategorien uten profittmotiv som har svært høye overskudd.

De profittmotiverte barnehagene har høyere inntekter i gjennomsnitt enn de uten profittmotiv. Dette kan skyldes at de har kommet bedre ut av kostnadsdekningsprinsippet, delvis fordi en større andel barnehager har blitt opprettet etter at kost-



nadsdekningsprinsippet ble innført. De har dermed kunnet få tilskudd etter budsjett. Analysene antyder at de profittmotiverte barnehagene også har vært flinkere til å tilpasse seg de faktorene som gir høyere inntekter og lavere kostnader, slik som større barnehager og en høyere andel små barn.

Barnehagene med høyest overskudd har ofte svært høye inntekter eller andre spesielle forhold som gjør at det er vanskelig å se av dataene hvor overskuddet egentlig kommer fra. Analyser av enkeltbarnehager er derfor lite opplysende uten ytterligere informasjon.



## 4. Skjult utbytte

Barnehageeiere kan av ulike årsaker ha ønske om å skjule uttak av verdier. Det kan for eksempel være at de tar ut såpass stort utbytte at de risikerer å få avkortet det kommunale tilskuddet. I mange kommuner har det vært strid om størrelsen på tilskuddet, og i en slik situasjon vil de private barnehagenes argumentasjon om behov for høyere tilskudd stå svakt om regnskapene samtidig viser store overskudd. Det kan også være snakk om tilpasning for å få høyere tilskudd etter kostnadsdekningsprinsippet. Utbytte kan skjules i utgiftsposter som lønn, husleie eller fremmedtjenester kjøpt fra barnehageeier eller eiers nærstående.

Dette kapitlet relaterer seg til område B i Figur 1.

Uttak av midler til eier eller eiers nærstående kan være skjult som kostnader i regnskapet. I de årene hvor tilskuddet fra kommunen også kunne være avhengig av barnehagens kostnader gjennom kostnadsdekningsprinsippet, hadde private barnehageeiere særlig sterke insentiver til å legge frem regnskaper med høye kostnader. Fordi kostnadsdekning ikke er en del av den nye tilskuddsmodellen som ble innført i 2011, har riktig nok ikke regnskapet for 2010 blitt brukt til å beregne kostnadsdekning, men dette var ikke kjent før slutten av 2011. Vi kan dermed forvente at enkelte barnehager hadde klare insentiver til å skjule utbytte i det regnskapet som vi studerer.

Det er særlig noen regnskapsposter som er egnet til skjult utbytte gjennom oppblåsing av kostnader, og vi gir en kort beskrivelse av disse.

Alle tall presentert i dette kapitlet er hentet fra ordinære barnehager med mindre det står spesifikt at det gjelder familiebarnehager eller åpne barnehager.

### Lønn

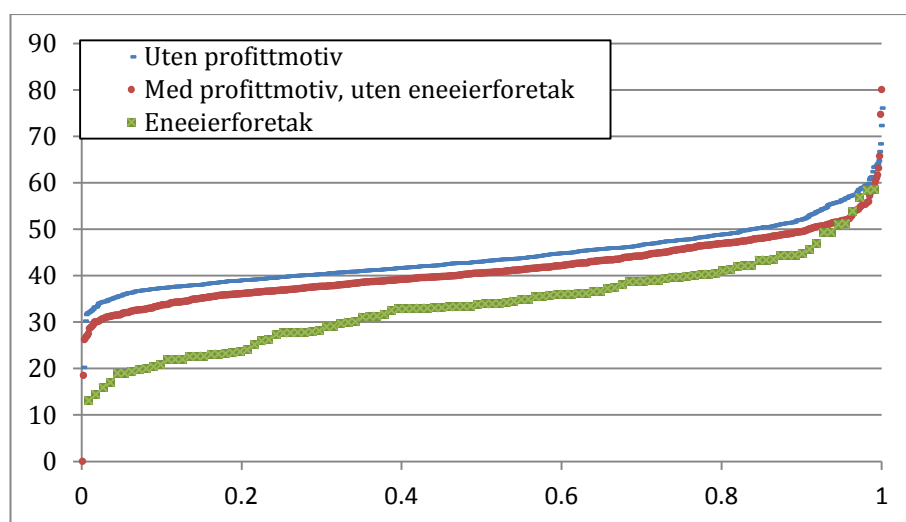
Lønn til eier kan føres på samme post som lønn til øvrige ansatte. Dette gjør det mulig å skjule høy lønn til eier, kanskje kombinert med lav lønn til øvrige ansatte.

Dersom eiers nærstående er ansatt i barnehagen, er det også mulig å gi denne en avlønning utover det som er rimelig for vedkommendes arbeidsinnsats.

For barnehager organisert som ansvarlig selskap, er det en egen post for arbeidsgodtgjørelse til eier. Denne er altså ikke skjult på samme måte, men fremkommer likevel som en kostnad i regnskapet og er dermed noe vi må ta hensyn til i tillegg til ordinært overskudd. Det kan også være vanskelig å si om regnskapsført arbeidsgodtgjørelse til eier av ANS er rimelig ettersom det ikke er noen rapportering av størrelsen på arbeidsinnsatsen. Eier kan jobbe én dag i uken, eller det kan være at barnehagen har flere eiere som jobber fulle stillinger.

Konklusjonen er at det er vanskelig å påvise oppblåsing av lønnsposten uten å ha tilgang på detaljert informasjon om lønn på personnivå og kjennskap til disse personenes faktiske arbeidsinnsats. Antall årsverk rapporteres i årsmeldingsskjemaet, men disse gir oss ingen informasjon om fordelingen mellom lønnsinntakerne. Vi vet også at bruken av vikarer ved fravær kan variere mye uten at dette vises blant de rapporterte årsverkene.

Figur 13 viser fordelingen av personalkostnader pr. korrigert oppholdstime i ulike typer barnehager. Eneeierforetakene ligger naturlig nok lavere enn de andre barnehagene med unntak av de ca. 10 prosentene som har høyest personalkostnader. Tilsvarende ligger øvrige barnehager med profittmotiv også lavere enn barnehager uten profittmotiv, bortsett fra de med aller høyest personalkostnader.



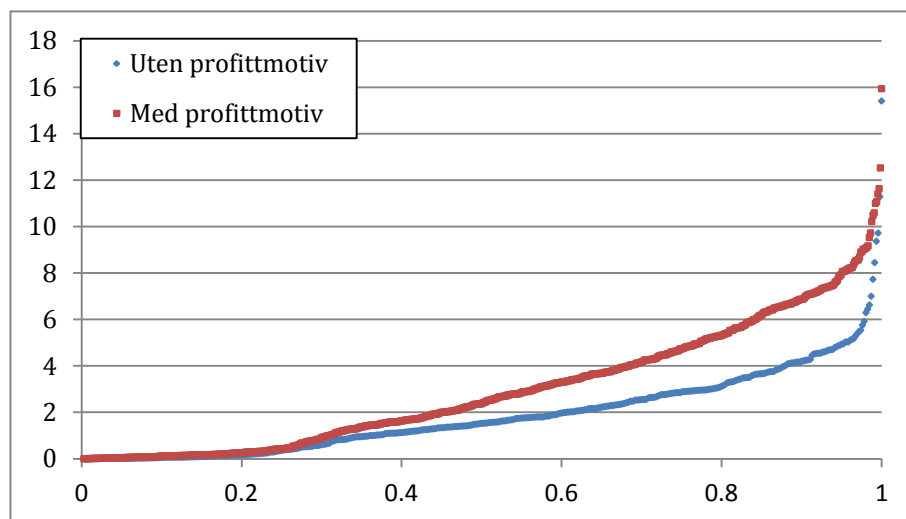
Figur 13: Personalkostnader pr. korrigert oppholdstime, rangert fra lavest til høyest

Forskjellen er ellers ganske konstant langs det aller meste av figuren mellom barnehagene med og uten profittmotiv. Personalkostnadene er nok heller en post det spares på enn en post med oppblåste kostnader, men som tidligere nevnt kan det være at personalkostnadene til øvrige ansatte er lavere samtidig med at eier eller eiers nærstående tar ut urimelig høy lønn.

### Husleie

I noen barnehager er barnehagebygget skilt ut fra barnehagedriften og barnehagen betaler husleie. Husleie som dekker mer enn de faktiske kostnadene ved å eie bygget, representerer et overskudd for eier av bygget. Hvis eier av bygget er den samme som eier av barnehagen eller dennes nærstående, vil en slik overfakturering kunne defineres som skjult utbytte.

Figur 14 viser fordelingen av husleie i barnehager med og uten profittmotiv. Vi har bare inkludert barnehager som har registrert kostnader på posten for husleie. Dette gjelder 461 barnehager uten profittmotiv og 654 barnehager med profittmotiv. Figuren viser at husleien er gjennomgående høyere for barnehager med profittmotiv. Her kan det også være en sammenheng med det faktum at gjennomsnittsalderen er klart lavest for barnehager med profittmotiv. Det er i så fall naturlig at kostnader til lokaler er noe høyere.



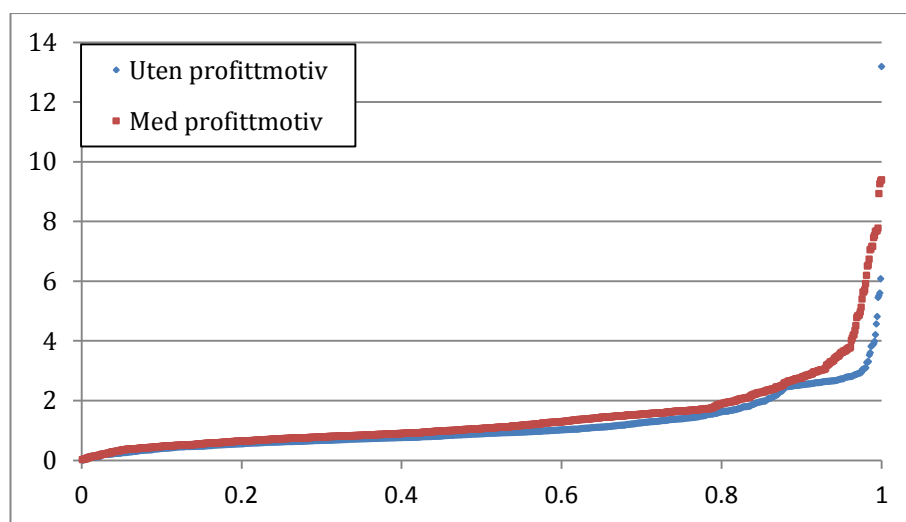
Figur 14: Husleie pr. korrigeret oppholdstime, rangert fra lavest til høyest<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Barnehager uten leiekostnader er utelatt.

## Fremmedtjenester

Det er naturlig at barnehager kjøper tjenester av andre tjenesteleverandører, for eksempel regnskapstjenester og konsulenttjenester. Slike tjenester føres på post 6700 i regnskapet. Dette gjelder også om tjenestene kjøpes fra et eierselskap. For større selskaper med mange barnehager, kan det være naturlig å organisere driften slik at en del av det administrative arbeidet utføres av et morselskap eller et eget selskap innenfor konsernet mot at hver enkelt barnehage betaler en avgift. Hvis denne avgiften er større enn verdien av tjenestene som barnehagen mottar, vil det kunne defineres som skjult uttak av verdier.

Figur 15 viser fordelingen. Her er det lite forskjell mellom barnehager med og uten profittmotiv. Unntaket er de øverste 10 prosentene av barnehager. Her ligger barnehager med profittmotiv høyere enn de uten profittmotiv. Dette mønsteret er kanskje det som mest ligner på hva man ville forvente dersom et mindretall av barnehagene tar ut skjult utbytte.



Figur 15: Utgifter til fremmedtjenester pr. korrigert oppholdstime, barnehager rangert fra lavest til høyest.<sup>20</sup>

## Renter og avskrivninger

I tilfeller hvor eier av barnehagen også har interesser i selskapet som bygger barnehagen, kan barnehagen overfaktureres for kjøp av bygget. I så fall vil renter og av-

<sup>20</sup> Barnehager uten utgifter til fremmedtjenester er utelatt.

skrivninger være beregnet av et for høyt investeringsgrunnlag. Avskrivningene kan også økes ved å redusere avskrivningstiden. Når det gjelder renteutgiftene, er det store forskjeller mellom barnehager med og uten profittmotiv fordi det er en høyere andel profittmotiverte barnehager blant de nyeste barnehagene. Kapitalkostnadene er naturlig sterkt korrelert med byggår. Vi presenterer derfor ingen figur for rentekostnadene som ovenfor, men noterer at vi må ha kontroll på barnehagens alder i de påfølgende analysene.

Barnehageeier kan også hente ut verdier ved å låne penger av barnehagen med lav eller ingen rente. Dette vil imidlertid ikke synes i kostnadene, og vi har ingen muligheter til å identifisere eventuelle tilfeller av dette gjennom våre data.

### **Totale kostnader**

Siden det er enkelte poster som er særlig aktuelle for oppblåsing av kostnader, kan det virke nærliggende å undersøke disse postene separat slik vi her har gjort. Det er imidlertid de totale kostnadene vi må fokusere på i analysene. Barnehager som har høye kostnader på de aktuelle postene kan ha tilsvarende lavere kostnader på andre poster rett og slett fordi de er annerledes organisert. En strategi med å kun se på enkeltposter kan lett ende med å overdrive anslaget på oppblåsing av kostnader. For eksempel kan høy husleie bety at leien også omfatter vaktmester, fyring etc. Postene for vedlikehold/lønn til vaktmester og lys og varme vil da ha tilsvarende lave kostnader. På samme måte kan fremmedtjenester variere i omfang, og denne variasjonen sier i seg selv lite om eventuelle overprisede tjenester.

## **4.1 Analysestrategi**

---

For å identifisere skjult utbytte, må vi skille oppblåste kostnader fra reelle kostnader, og vi trenger derfor et mål på det reelle kostnadsnivået. Vår strategi er å bruke foreldreide barnehager som målestokk. Foreldreide barnehager har ingen insentiver til å ta ut midler. Vi kan ikke utelukke at det kan skje i enkelte barnehager, men det er ikke noe i eierstrukturen som gir slike insentiver. Kostnadsdekning kan gi insentiver til å signalisere høye kostnader, men det er likevel grunn til å tro at slike høye kostnader uansett brukes på barnehagedriften og ikke er midler som tas

ut av privatpersoner. Kostnadsnivået i foreldreide barnehager blir dermed et mål på det reelle kostnadsnivået. En eventuell merkostnad i forhold til foreldreide barnehager brukes dermed som mål på oppblåste kostnader. For å unngå usikkerhet rundt avlønning av eier(e), har vi valgt å kun sammenligne mot barnehager organisert som aksjeselskaper.

Men normalt vil situasjonen være at barnehager med profittmotiv vil ha lavere kostnader enn barnehager uten profittmotiv. For likt inntektsnivå vil jo lavere kostnader være nødvendig for å få høyere overskudd. Statistikken i kapittel 3 viser at barnehager med profittmotivert eierskapsstruktur i gjennomsnitt har både høyere inntekter, lavere kostnader og dermed også høyere overskudd. Forskjellen vil imidlertid ligge i bruken av reelle ressurser i barnehagedriften. Vi må derfor kontrollere for både kvalitetsnivået og ta hensyn til at inntektsnivået er ulikt dersom vi skal klare å skille ut oppblåste kostnader.

For å illustrere strategien kan vi tenke oss at vi har tre like store barnehager med samme inntektsnivå og like gamle lokaler, hvorav én er foreldredreven og to er aksjeselskaper. Begge aksjeselskaper har profittmotiv, mens den foreldredrevne barnehagen utelukkende har barnehagekvalitet som mål. Videre tenker vi oss at AS nr. 2 har oppblåste kostnader, for eksempel ved at de betaler en ekstra høy husleie til et annet selskap med samme eiere. Den foreldredrevne barnehagen har kostnader omtrent på nivå med inntektene. AS nr. 1 har lave kostnader og overskudd, mens AS nr. 2, som har oppblåste husleieutgifter, har kostnader på samme nivå som den foreldredrevne. Vi trenger ytterligere en faktor for å separere ut de overdrevne kostnadene, og til dette har vi antall barn pr ansatt.<sup>21</sup> Tabell 15 viser at vi nå kan skille de tre barnehagene fra hverandre ved hjelp av eierskap og bemanningsgrad.

Både den foreldredrevne og AS nr. 2 vil ha normalt kostnadsnivå og lavt overskudd, men mens den foreldredrevne har normalt antall barn pr. årsverk, vil AS nr. 2 ha flere barn pr. årsverk, altså en lavere bemanningsgrad. En binærvariabel for foreldredrevne barnehager vil dermed, når vi kontrollerer for bemanningsgraden, måle den kostnadsforskjellen mellom den foreldredrevne barnehagen og AS som

---

<sup>21</sup> Vi har også andre mål på den reelle ressursinnsatsen som vi vil bruke i analysene, men for å holde eksempelet enkelt bruker vi her bemanningsgraden. Bemanningsgraden er den posten som lettest gir innsparinger av noen betydning, så det er naturlig å bruke denne som eksempel.



ikke skyldes forskjeller i bemanningsgraden. I dette stiliserte eksempelet tilsvarer denne kostnadsforskjellen nettopp de oppblåste kostnadene. Målet er at denne metoden også skal kunne gi en god tilnærming for det faktiske datamaterialet.

Tabell 15

	Oppblåste kostnader	Inntekt pr. plass	Regnskapsført kostnad pr. plass	Overskudd	Barn pr. årsverk
Foreldredreven	Nei	Normal	Normal	Lav	Normal
AS nr. 1	Nei	Normal	Lav	Høy	Høy
AS nr. 2	Ja	Normal	Normal	Lav	Høy

I realiteten kan AS'ene også spare på andre områder enn bemanningen. Vi har flere variabler som måler den reelle ressursinnsatsen, deriblant andelen førskolelærere, barnehagens alder og areal, jf. Tabell 12. Vi kan også kontrollere for inntekter som det er usannsynlig at er korrelert med oppblåste kostnader, for eksempel statlig driftstilskudd. Jo bedre modellen er til å fange opp reell ressursinnsats, jo mindre er faren for at eierskapsvariabelen skal fange opp andre forskjeller enn det som skyldes oppblåste kostnader.

I tillegg til disse målbare faktorene, er det også en del kostnadsdrivere som vi ikke kan måle. Dette er for eksempel bruk av vikarer, kursing av ansatte, ansattes ansiennitet og så videre. Det er derfor et potensielt problem at vi ikke klarer å skille mellom uobserverbare reelle kostnader og overdrevne kostnader. For at det skal være et problem, må slike uobserverbare faktorer være korrelert med eierskap. Målet er å lage en modell hvor effekten av slike uobserverte kostnadsfaktorer fanges opp av kontrollvariabler i stedet for av variabelen som sammenligner foreldredrevne barnehager og aksjeselskaper.

En innvending som kan dukke opp mot å bruke foreldreide barnehager som målestokk for reelle kostnader, er at disse potensielt har en større dugnadsinnsats enn andre barnehager. Vi mener dette ikke er problematisk. Det sentrale er at foreldreide barnehager ikke har noe profittmotiv. Foreldrene vil ha interesse av at alle tilgjengelige midler brukes til barnehagedrift i den perioden de selv har barn i barnehagen. Dugnad i foreldredrevne barnehager vil derfor ikke redusere kostna-

dene men føre til at midlene frigjøres til andre deler av barnehagedriften. Dugnaden kan imidlertid forskyve kostnadene fra noen poster til andre. For eksempel kan behovet for vaktmestertjenester bli mindre. Dette vil vi løse ved at variabelen som måler årsverk ikke inkluderer årsverk til vaktmester og rengjøring.

Det kan være at barnehager med ønske om å skjule utbytte i større grad organiserer seg slik at de mottar fremmedtjenester som utfører noen av de administrative oppgavene som styrer normalt vil utføre. I så fall vil antall ansatte kunne være lavere enn i andre barnehager samtidig som de reelle kostnadene er like høye. Det kan bety at vi overvurderer oppblåsingene av kostnader med vår metode. Vi vil gjøre en test hvor vi utelater styrerårsverkene fra analysen for å se om dette endrer resultatet. Det er faktisk en del variasjon i antall styrerårsverk. I utvalget for analysen, er det 55 % av barnehagene som har nøyaktig ett årsverk til styrer.

### **Matching av utvalget**

Vi har i utgangspunktet en utfordring når det gjelder inntektsnivået til barnehagene. Eksempelet ovenfor legger til grunn at inntektsnivået er det samme i foreldredrevne barnehager og aksjeselskap. I realiteten er gjennomsnittet lavere for foreldredrevne barnehager. Dette kan skyldes at disse ikke har vært nok "på hugget" når det gjelder å sette seg inn i tilskuddssystemet og at de derfor ikke har klart å tilpasse seg slik at de får kostnadsdekning over minstetilskuddet. Det som gjør dette til en særlig utfordring er at vi ikke kan inkludere inntekt som en ordinær variabel i kostnadsanalysen slik den er beskrevet ovenfor. Inntektsnivået vil trolig være korrelert med sannsynligheten for å være en av de barnehagene som blåser opp kostnadene. Profittmotiverte barnehager med lave inntekter vil ikke ha behov for å blåse opp kostnadene, mens de som har høyere inntekter enn de trenger, vil ha et klart insentiv til å skjule dette i regnskapet. Dermed vil det være fare for at inntektsvariabelen måler mye av den effekten vi ønsker å måle med variabelen for foreldredrevne barnehager.

Løsningen blir å tilpasse utvalget på forhånd slik at de foreldredrevne barnehagene vi bruker som sammenligningsgrunnlag har et inntektsnivå på linje med de profittmotiverte barnehagene. Dette kan gjøres gjennom en såkalt matchingprosedyre. Siden det er de profittmotiverte barnehagene vi ønsker å si noe om og de foreldredrevne bare fungerer som sammenligningsgrunnlag, er det uproblematisk å utelate

de foreldredrevne barnehagene som er minst sammenlignbare med de profittmotiverte. I tillegg til inntektsnivået, vil vi også matche utvalget på barnehagens alder, antall korrigerte oppholdstimer og andelen barnehager med husleie. Dette er variabler som er relevante for kostnadsnivået og som i utgangspunktet har signifikant ulike gjennomsnitt blant foreldredrevne barnehager og profittmotiverte barnehager.

Ved matching etter propensity score gjøres først en statistisk analyse hvor avhengig variabel er en binærvariabel som viser hvorvidt barnehagen er aksjeselskap eller foreldredreven barnehage. Modellen beregner sannsynligheten (kalt propensity score) for at en barnehage er et aksjeselskap gitt de variablene det skal matches etter. Denne beregnede sannsynligheten sier med andre ord hvor mye barnehagen ligner en typisk barnehage organisert som aksjeselskap. Det neste trinnet i matchingprosedyren er å plukke ut hvilke barnehager som fortsatt skal være med i analysen basert på propensity score. Dette kan gjøres etter flere metoder, og valg av metode avhenger i stor grad av data og problemstilling. Vi har valgt å utelate foreldredrevne barnehager som har en propensity score lavere enn 0,5. Vi har gjennomført etteranalyser hvor vi ser om variablene som vi matcher etter, er signifikant forskjellige mellom de to barnehagetyperne etter matchingen. Opp mot en grense på 0,5 forbedres matchingen, mens om vi setter grensen over 0,5 gir det lite forbedring av matchingen samtidig som antallet foreldredrevne barnehager begynner å bli lavt. Sammenligningsgruppen bestående av foreldredrevne barnehager er redusert fra 616 til 176 barnehager. Alle 735 aksjeselskapene som vi har tilfredsstillende data for, er med i analysen. Som i analysene i avsnitt 3.3, har vi holdt utenfor barnehager med oppstart i 2010 og barnehager med store endringer i antall plasser.

Tabell 16 viser gjennomsnittsverdier for foreldredrevne barnehager før og etter matching av utvalget. Vi ser at matchingen har ført til en tilnærming på alle de utvalgte variablene. Tilnærmingen er naturlig nok størst for de variablene som er inkludert i matchingen, men når barnehagene blir mer lik hverandre på noen variabler, medfører de gjerne at de også blir mer like målt ved alternative variabler.

Det som kommer ut av den videre analysen, er et anslag på det gjennomsnittlige omfanget av oppblåste kostnader målt i kroner pr. oppholdstime. Dette er da gjennomsnittet over alle profittmotiverte barnehager i utvalget, både de som har oppblåste kostnader og de som ikke har det. Sannsynligvis er det et mindretall av aktørene som har skjult utbytte på denne måten, men disse er med på å dra opp de regnskapsførte gjennomsnittskostnadene for hele utvalget.

Tabell 16: Gjennomsnittsverdier av utvalgte variabler for utvalg før og etter matching. (k.o. = korrigerte oppholdstimer)

	Foreldredrevne barnehager		Aksjeselskaper (n=735)
	Før matching (n=616)	Etter matching (n=176)	
Inntekt pr. k.o.	49,29	50,28	50,47
Kostnad pr. k.o.	48,05	48,79	48,46
K.o. pr. årsverk	10 766	10 917	11 204
K.o. pr. årsverk utenom vakt- mester/rengjøring	11 095	11 209	11 597
Personalkostnader pr. årsverk	415 976	415 462	403 314
Husleie pr. k.o.	0,42	0,63	0,71
År siden oppstart	17,8	9,7	9,3
Antall k.o.	125 476	158 994	162 194

## 4.2 Resultater

Tabell 17 viser resultater av et utvalg analyser med ulike modellformuleringer. Avhengig variabel er kostnader pr. korrigert oppholdstime. Formålet med modellen er å predikere kostnadene til barnehagene så godt som mulig. Vi må unngå å bruke variabler som blir påvirket av eventuelt skjult utbytte. For eksempel kan vi ikke bruke kommunalt tilskudd som en variabel fordi denne kan være påvirket av oppblåste kostnadene gjennom kostnadsdekningsprinsippet.

Vi har som nevnt kun inkludert aksjeselskaper som alternativ til foreldreeide barnehager. Foreldreeide barnehager er i enkelte tilfeller også aksjeselskaper, og disse er holdt utenfor.

Alle variablene utenom indikatoren for foreldreeide barnehager er å regne som rene kontrollvariabler. Det vil si at vi ikke er spesielt interessert i parameterestimaterne til disse variablene, de er kun med for å kontrollere for effekter som ellers ville forstyrre parameterestimaterne for foreldreeide barnehager. Vi har derfor inkludert variabler som kan være sterkt korrelert med hverandre, uten å ta hensyn til at dette kan gjøre at hver enkelt variablers parameterestimat kan bli vanskelig å tolke. Vi

går ikke gjennom resultatene for hver variabel, men fokuserer på parameterestimater for foreldredrevne barnehager.

Tabell 17: Analyseresultater (t-verdier i parentes<sup>22</sup>).

	Modell 2a	Modell 2b	Modell 2c	Modell 2d
Konstantledd	64,6165 (18,76)	52,9240 (13,44)	40,5707 (10,01)	45,7070 (10,49)
Antall korrigerte oppholdstimer, logaritmer	-0,4908 (-1,85)	-0,4970 (-1,91)	-0,5535 (-2,20)	-1,3986 (-5,71)
Andel barn 0-2 år	-0,1050 (-0,08)	0,0969 (0,07)	-0,6373 (-0,50)	-0,6476 (-0,50)
Årsverk pr. 1000 korrigerte oppholdstimer	-1,5413 (-12,40)	-1,4609 (-11,89)	-1,3771 (-11,61)	<b>-0,9553*</b> <b>(-9,94)</b>
Andel førskolelærere av alle årsverk	3,0292 (2,44)	3,7703 (3,07)	3,4225 (2,90)	3,4613 (2,87)
Godkjent leke- og oppholdsareal pr. oppholdstime	0,3146 (2,14)	0,2739 (1,90)	0,2307 (1,66)	0,3331 (2,36)
Barnehagens alder	-0,4938 (-2,28)	-0,4964 (-2,33)	-0,4375 (-2,13)	-0,3460 (-1,66)
Husleie (1 = ja, 0 = nei)	0,4859 (1,59)	0,3446 (1,14)	0,3735 (1,29)	0,3379 (1,14)
Andel barn med nedsatt funksjonsevne	-0,6403 (-0,21)	-0,3227 (-0,11)	-3,9530 (-1,34)	-2,6704 (-0,89)
Andel minoritetsspråklige barn	-5,3647 (-2,61)	-4,8369 (-2,40)	-4,2224 (-2,17)	-4,4389 (-2,24)
Andel barn med deltids-plass	-1,6491 (-1,05)	-2,0317 (-1,32)	-4,6014 (-3,04)	-4,3024 (-2,79)
Statlige tilskudd pr. oppholdstime			0,5201 (8,56)	0,5184 (8,37)
Andre inntekter pr. oppholdstime	0,5610 (10,55)	0,5731 (10,97)	0,3862 (7,05)	0,4117 (7,40)
Kommunalt kostnadsnivå		0,1959 (5,80)	0,1935 (5,96)	0,1948 (5,88)
Foreldredrevet (1 = ja, 0 = nei)	-0,5457 (-1,51)	-0,3762 (-1,06)	-0,4033 (-1,18)	-0,3230 (-0,93)
Antall observasjoner	911	911	911	911
R <sup>2</sup>	0,3592	0,3816	0,4278	0,4071

\* Årsverk uten styrere i Modell 2d.

T-verdien til variabelen for foreldredrevet barnehage viser at kostnadsnivået i foreldredrevne barnehager ikke er signifikant forskjellig fra nivået i de øvrige barnehagene i utvalget. Dette er imidlertid ikke overraskende i denne sammenhengen. Forventningen er jo at de fleste barnehagene, også de som ikke er foreldredrevne, regnskapsfører reelle kostnader og ikke tar ut skjult utbytte. For de aller fleste bar-

<sup>22</sup> Se side 34 for en kort forklaring av parameterestimer og t-verdier.

nehager vil vi dermed forvente at det ikke er noen forskjell. De som har overdrevne kostnader, driver derimot opp de statistiske gjennomsnittskostnadene for alle barnehager som ikke er foreldredrevne. Effekten blir dermed ”smurt tynt utover” blant alle barnehager, både de som har oppblåste kostnader og alle de andre. For å estimere omfanget av oppblåste kostnader blant det utvalget som inngår i analysen, må vi gange parameterestimatet med oppholdstimene til alle barnehagene i utvalget som ikke er foreldredrevne.

Forskjellene mellom de fire modellene i Tabell 17 ligger i enkeltvariabler. Modell 2a kontrollerer i liten grad for inntektsforskjeller, men inntekter ført som ”Andre inntekter” er inkludert som forklaringsvariabel. Vi antar dermed at omfanget av andre inntekter ikke er korrelert eventuell oppblåsing av kostnader. I modell 2b inkluderer vi det kommunale kostnadsnivået. Dette sier noe om inntektsnivået til barnehagene gjennom at kommuner med høye kostnader må gi høyere tilskudd til de private. Samtidig unngår vi å ta med variasjonen i kostnadsdekkende tilskudd, som potensielt er påvirket av oppblåste kostnader. I Modell 2a er anslaget på overdrevne kostnader 55 øre pr. oppholdstime i gjennomsnitt. Dette faller til 38 øre i Modell 2b. Det skyldes trolig en korrelasjon mellom andelen foreldredrevne barnehager og kommunalt inntektsnivå. Endringen er såpass liten at den kan skyldes tilfeldig variasjon.

I Modell 2c legger vi til statlig tilskudd pr. oppholdstime. Dette forbedrer den samlede forklaringskraften til modellen, målt ved justert  $R^2$ , men påvirker anslaget på oppblåste kostnader kun marginalt. I Modell 2d endrer vi definisjonen på årsverk til ikke å inneholde styrerårsverk. Årsaken er som tidligere diskutert, at omfattende bruk av fremmedtjenester kan redusere behovet for administrative årsverk i barnehagen, og dermed kan vi gjøre en feil ved å kontrollere for disse årsverkene. Estimert på oppblåste kostnader faller nå fra 40 øre i Modell 2c til 32 øre pr. korrigert oppholdstime i Modell 2d. Vi velger å bruke parameterestimatet fra Modell 2d som anslag på oppblåste kostnader og dermed også skjult utbytte.

Antall oppholdstimer totalt i barnehager organisert som aksjeselskaper er 162,9 millioner. Ganget med parameterestimatet 0,3230 gir det 52,6 millioner kroner. Antar vi at alle barnehager i kategorien med profittmotiv tar ut skjult utbytte i samme omfang som i utvalget, er det snakk om 180 millioner oppholdstimer og 58,1 millioner kroner. Tar vi også med familiebarnehagene, er det 200 millioner oppholdstimer og 64,6 millioner kroner.

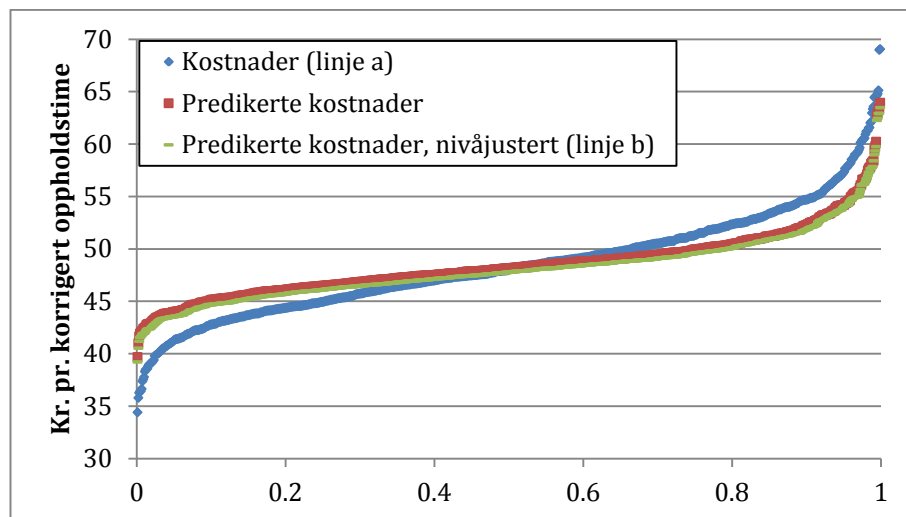
Hvor realistisk dette anslaget er, er vanskelig å si. Vi vil tro at om man med hensikt blåser opp kostnadene, så er beløpet av en viss størrelse. Om vi for eksempel antar at beløpet i gjennomsnitt er 200.000 pr barnehage, er det anslagsvis 323 barnehager som tar ut skjult utbytte. Dette er 15 % av barnehagene kategorisert som "Med profittmotiv". Det er høyt, men virker samtidig ikke helt urealistisk, men man skal selvfølgelig være forsiktig med å påstå dette som noe i nærheten av et sikkert anslag. Snur vi på det, og antar at 10 % av barnehagene med profittmotiv har oppblåste kostnader, betyr det at de i gjennomsnitt tar ut ca. 310 000 kroner som skjult utbytte.

### Metodefiguren for måling av profittmuligheter

Vi kan gå tilbake til figuren som ble presentert i innledningskapittelet og lager en estimert versjon av denne. Det vil si at vi bruker resultatene fra Modell 2d til å anslå hvilket kostnadsnivå den enkelte barnehage skulle hatt, gitt sine variabelverdier. Videre kan vi beregne hvilket kostnadsnivå de skulle hatt om kostnadene var på nivå med foreldredrevne barnehager.

De estimerte kostnadene er plottet i Figur 16. Vi kan se at variasjonen i kostnader er stor og at en stor del av denne variasjonen kan forklares med de variablene som inngår i modellene i Tabell 17. Det gjør for det første at differansen mellom faktiske kostnader og predikerte kostnader blir forholdsvis lav, og for det andre at forskjellen i nivå som skyldes oppblåste kostnader, så liten at den knapt er synlig.

En annen åpenbar forskjell fra Figur 1 er at vi ikke bare estimerer lavere kostnader for de barnehagene som ligger lengst til høyre i figuren, men vi estimerer samtidig høyere kostnader for de som ligger til venstre. Modellen vår klarer ikke å forklare kostnadene til barnehagene med de mest ekstreme enhetskostnadene enten det er snakk om ekstremt lave eller ekstremt høye. Det kan i noen tilfeller være snakk om målefeil, det vil si feil i regnskap eller årsmelding. Vi vet også at det vil være en del uobserverbare kostnadsdrivere. På den ene siden er vårt hovedfokus uansett den gjennomsnittlige forskjellen mellom foreldredrevne barnehager og aksjeselskapene, men samtidig er jo tanken at det er de ekstreme observasjonene som er årsak til denne forskjellen. Når det er så vanskelig å estimere de ekstreme observasjonene, viser det at en slik analyse kan være problematisk, og at vi må være forsiktige med å legge for stor vekt på resultatene.

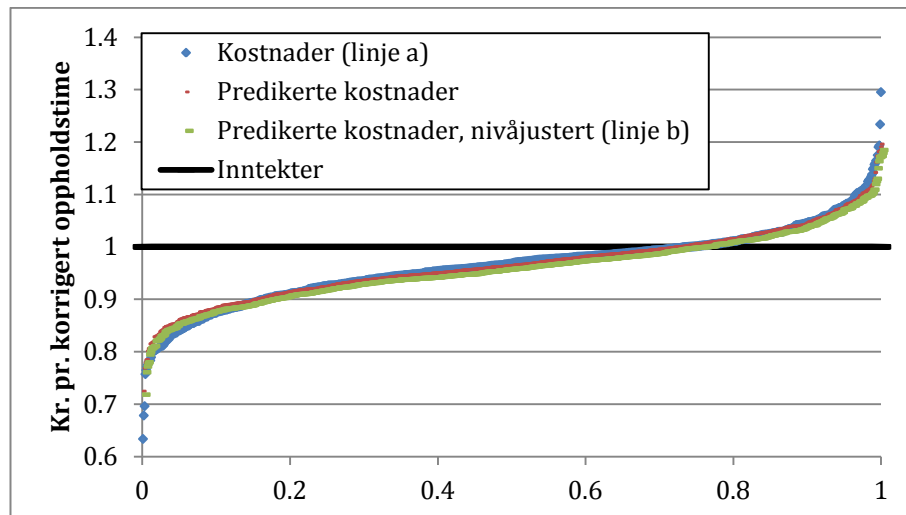


Figur 16: Kostnader, predikerte kostnader og predikerte kostnader justert til nivå i foreldre-drevne barnehager<sup>23</sup>

Analysene ovenfor viser at inntektsforskjellene er viktige for å forklare kostnadsforskjellene og bidrar til at predikert fordeling ligger nær den faktiske. En annen årsak til at de ligger så nær er naturligvis at hver av linjene i Figur 16 er punktserier som er sortert for seg. Hadde punktene på de predikerte kostnadene vært sortert etter faktiske kostnader, ville disse vist til dels store avvik for de enkelte barnehagene. Figur 17 viser det samme som figuren over, bortsett fra at alle kostnadsestimatene er målt som andel av driftsinntekt. Figuren viser at inntektene på ingen måte forklarer all variasjon i kostnader. Kostnadene kan for enkelte barnehager ligge 20 % over eller 20 % under inntektene. I denne figuren blir også forskjellen mellom linje a og linje b nærmest umulig å skille fra hverandre.

<sup>23</sup> For å få frem de små differansene som finnes, er skalaen på figuren kuttet slik at én barnehage med særlig høye kostnader ikke er inkludert.





Figur 17: Kostnader, predikerte kostnader og predikerte kostnader justert til nivå i foreldre-drevne barnehager, målt som andel av driftsinntekter.

Figur 17 viser kostnader og predikerte kostnader relativt til inntektsnivå. På den måten kan vi plote inntektene lik 1 for alle barnehager slik som i Figur 1. Problemet er da at forskjellene mellom faktiske kostnader og predikerte kostnader blir nærmest umulig å skjelve. Det betyr at regnskapsført overskudd og underskudd er det som i omfang har mest å si for sektoren totalt. Skjult utbytte har først og fremst betydning for det mindretallet av barnehager som bedriver slik overprising.



## 5. Kvalitet

Utover det som kan tas ut av overskudd og skjult utbytte med dagens drift, ligger det også et utbyttepotensial i å redusere kvalitetsnivået i barnehagen til minimumsstandard. Problemstillingen blir her en litt annen enn i de foregående kapitlene, siden det dreier seg om potensialet for større profitt enn det som tas ut i dagens barnehagesektor. Hvilke muligheter for utbytte ligger det i sektoren dersom rent profittmotiverte eiere skulle ønske å overta for de kvalitetsorienterte barnehagene?

Dette kapitlet relaterer seg til område C i Figur 1.

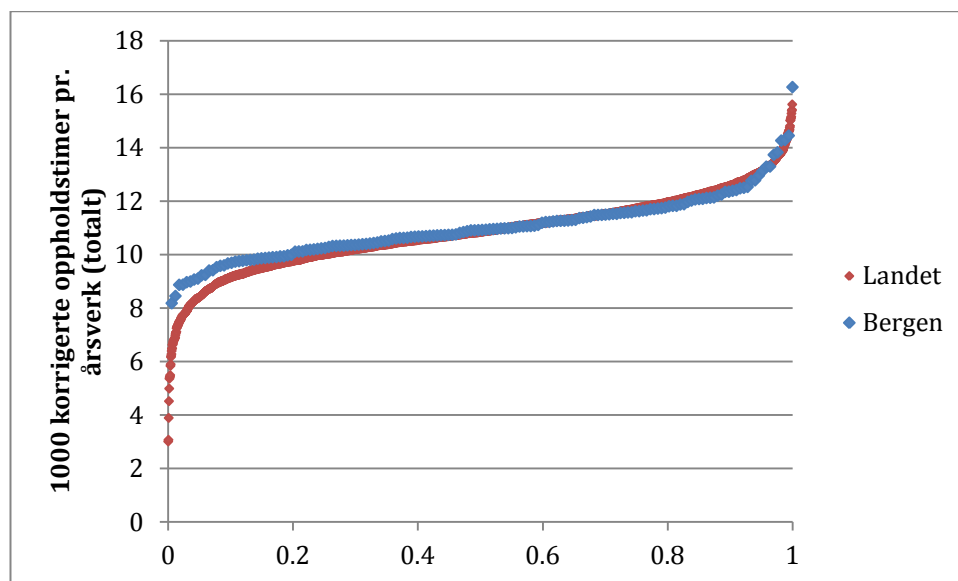
Vi vil konsentrere oss om bemanningen i denne analysen. Det er i bemanningen at det store innsparingspotensialet ligger. Riktignok er det stor variasjon når vi ser på andre kvalitetsindikatorer også, men disse utgjør en langt mindre del av kostnadene. I tillegg er det vanskeligere å gjøre noe med lokaler etc. når barnehagene først er etablert.<sup>24</sup>

Dataene viser at det er stor variasjon i forholdet mellom antall ansatte og antall barn, se Figur 18. Det er dermed et stort flertall av private barnehager som i prinsippet kunne ha redusert sin bemanning og dermed fått økt profitt. Konkurransen mellom barnehagene vil begrense denne muligheten ettersom foreldrene vil begynne å søke sine barn over til andre barnehager hvis kvaliteten blir for lav. Men så lenge etterspørselen etter barnehageplasser er større enn tilbudet, er det trolig et betydelig rom for å stramme inn på bemanningen før man får problemer med å fylle opp

---

<sup>24</sup> Vi kunne også inkludert andelen førskolelærere i analysen. Resultatene i Tabell 11 viser at barnehager med lav andel førskolelærere i gjennomsnitt har høyere overskudd, så overskuddet kan økes ved å redusere andelen førskolelærere. Det er imidlertid et samspill mellom total bemanning og andelen førskolelærere som gjør at dette vil kreve en langt mer komplisert analyse. Vi må i så fall ta hensyn til at en barnehage som reduserer antall assistenter automatisk vil få en høyere andel førskolelærere.

plassene.<sup>25</sup> Figur 18 viser også at variasjonen er stor innenfor samme kommune, her eksemplifisert ved Bergen.



Figur 18: 1000 korrigerte oppholdstimer pr. årsverk, private barnehager i landet og i Bergen kommune.

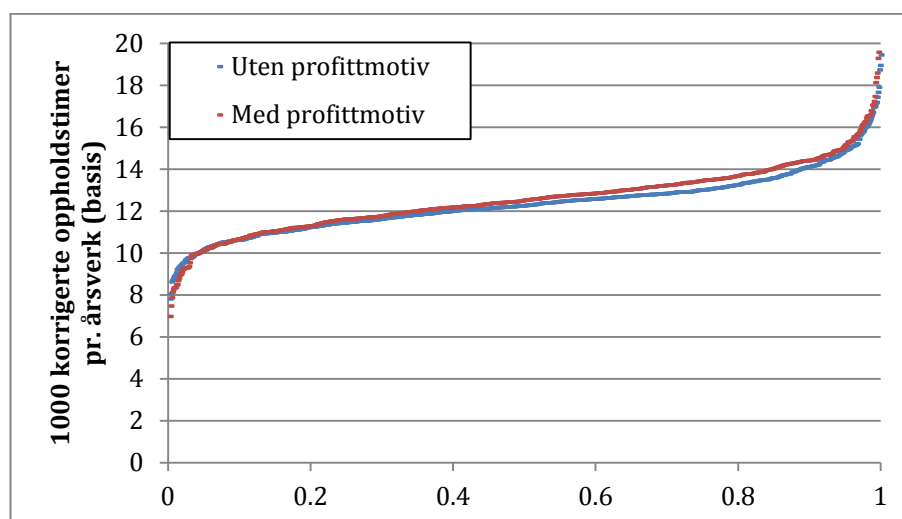
Det vil alltid være usikkert i hvilken grad variasjon i bemanning reflekterer kvalitetsforskjeller eller effektivitetsforskjeller. For en gitt barnehage, kan det likevel ikke være tvil om at økt overskudd gjennom redusert bemanning vil gi lavere kvalitet. Unntaket måtte i så fall være de få barnehagene som ligger helt til venstre i figuren og har svært få oppholdstimer pr. årsverk. Når det gjelder problemstillingen om økt innslag av barnehager med profittmotivasjon, kan en slik endring av sektoren naturligvis også medføre økt effektivitet i tillegg til et press på kvalitet.

I dette kapitlet holder vi familiebarnehagene utenom. Vi vil tro at det er mindre rom for å redusere bemanningen i familiebarnehagene, og hvis det likevel skulle skje en slik systematisk nedjustering til minimumsnivå i familiebarnehager, vil det trolig medføre et sterkt politisk ønske om å fjerne familiebarnehagene fra sektoren.

Figur 19 viser variasjonen i oppholdstimer pr. årsverk til basisdrift i ordinære barnehager. Merk at den loddrette akse viser oppholdstimer pr. årsverk, så barneha-

<sup>25</sup> Det er full barnehagedekning i så nær som alle norske kommuner, men dette gjelder de som har rett til plass. Mange kommuner har ventelister med barn uten rett til barnehageplass.

gene med lavest nivå (lengst til venstre) har høyest bemanningsgrad. Variasjonen er stor, og det er også en forskjell mellom barnehager med og uten profittmotiv, men denne forskjellen er relativt liten. Barnehager med profittmotiv har noe flere barn pr. ansatt enn de uten profittmotiv. Gjennomsnittsverdien er henholdsvis 12 579 og 12 352. For en barnehage med ca 70 plasser, tilsvarer forskjellen mellom disse i overkant av en 20 % stilling, altså en beskjeden differanse. Måler vi oppholdstimer inkludert styrer og vaktmester/rengjøring, er forskjellen noe større mellom de to gruppene. Men som vi diskuterte i forrige kapittel, kan omfanget av slike stillinger avhenge av organisering, for eksempel at foreldredrevne barnehager erstatter vaktmesterstilling med dugnad og at barnehager i større konsern kan redusere styrerstillingen ved hjelp av felles administrative tjenester i konsernet.



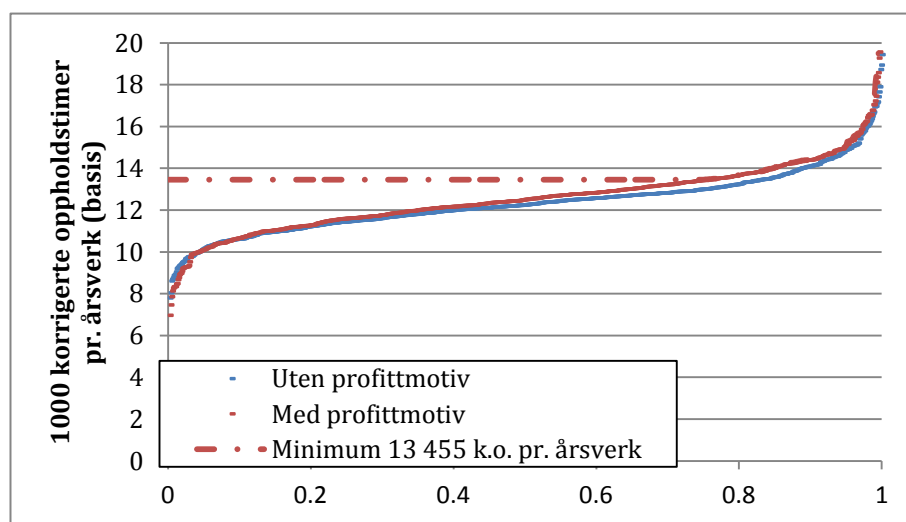
Figur 19: 1000 oppholdstimer pr. årsverk (utenom vaktmester/rengjøring og styrer).

Figuren tyder ellers på at et stort antall av de barnehagene som vi har plassert i gruppen med profittmotiv, kan ta ut mer profitt ved å redusere bemanningen. Vi har understreket at det vi kaller profittmotiv ikke utelukker at man også har andre motiv, for eksempel det å tilby gode barnehagetjenester. Det vi analyserer her er kun potensialet for ytterligere uttak av overskudd hvis sektoren skulle bevege seg mot en situasjon hvor profitt er det eneste motivet.

Vi kan ikke anta at det er mulig for alle barnehager å legge seg på nivå med den som har aller flest barn pr. årsverk. De aller høyeste verdiene kan være snakk om

barnehager med helt spesiell organisering, eller det kan være feilrapportering. Vi bør derfor se etter et nivå noe lavere på skalaen. 25 % av barnehagene med profittmotiv har høyere antall barn pr. årsverk til basisdrift enn 13 455. Vi må anta at rapporteringen er såpass god at det ikke er 25 % av barnehagene som står oppgitt med urealistisk lav bemanning. Vi velger derfor 13 455 oppholdstimer pr. årsverk utenom styrer og vaktmester som et antatt profittmaksimerende nivå. Situasjonen blir som den stiplede linjen i Figur 20. For å ta med et alternativt og mindre ekstremt eksempel, kan vi tenke oss at alle barnehager øker til minst 12 000 korrigerte oppholdstimer pr. årsverk. Dette er ikke en ekstremt lav bemanning. 66 kommuner har i gjennomsnitt mer enn 12 000 oppholdstimer pr. årsverk i sine kommunale barnehager når vi holder styrer og vaktmester utenfor.

Videre vil vi beregne overskuddspotensialet for to alternativer. Alternativ nr. 1 er at bare barnehager med profittmotiv reduserer bemanningen til minstenivået. Alternativ nr. 2 er at alle barnehager, også de som i dag ikke har profittmotiv, reduserer bemanningen til minstenivået.



Figur 20: Bemanning med minimum 13 455 oppholdstimer pr. årsverk (utenom vaktmester/rengjøring og styrer).

Vårt utvalg i denne analysen utgjør 74,3 % av det totale antall korrigerte oppholdstimer i ordinære barnehager når det gjelder barnehager med profittbehov og 80,1 % hvis vi regner med alle ordinære private barnehager.

Tabell 18 viser beregnede innsparinger ved endret bemanningsgrad. Det er snakk om ganske betydelige beløp, men det forutsetter altså at ganske store antall barne-

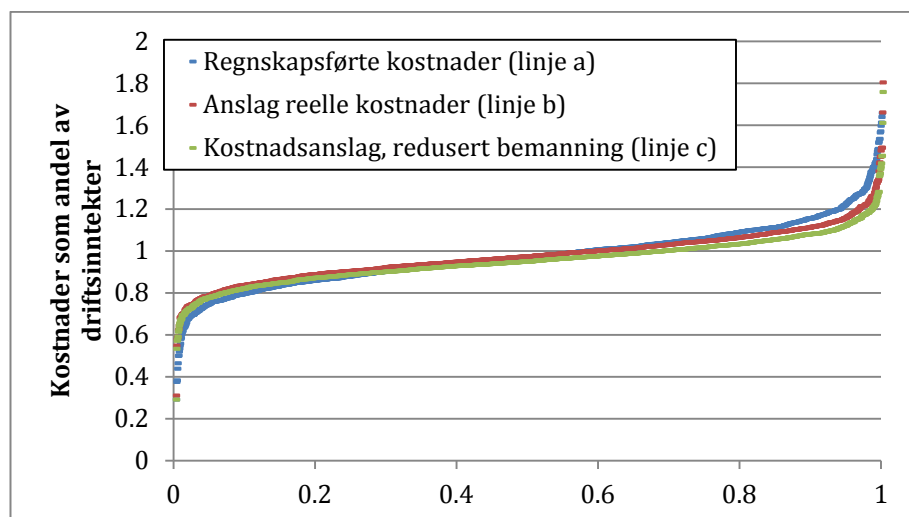
hager reduserer sin bemanning. Hvis alle barnehager reduserer sin bemanning til oppholdstimer pr. årsverk er minst 13 455, kan de til sammen spare 385 millioner kroner. Det mer moderate minstenivået 12 000 oppholdstimer pr. årsverk, gir innsparing på 113 millioner kroner dersom alle private barnehager inkluderes.

Tabell 18: Eksempler på potensielle innsparinger ved redusert bemanning, millioner kroner

		Utvalg	Hele sektoren
Minstenivå 13 455	Barnehager med profittmotiv	134,0	167,3
	Alle barnehager	308,0	384,5
Minstenivå 12 000	Barnehager med profittmotiv	36,1	48,6
	Alle barnehager	84,0	113,1

Hvor sterke er insentivene til å redusere bemanningen? For å svare på dette bør vi se saken fra en enkelt barnehages perspektiv. En barnehage med ca 70 barn som ligger på gjennomsnittlig bemanning for barnehager uten profittmotiv, 12 352, kan ved å redusere bemanningen til korrigerede oppholdstimer tilsvarer 13 455, spare inn ganske nøyaktig ett årsverk. Ett assistentårsverk utgjør gjerne omkring 400 000 kroner pr. år i lønn og sosiale kostnader. En barnehage med gjennomsnittlig årsresultat vil da mer enn doble sitt overskudd, jf. Tabell 7. Det er altså betydelige økonomiske insentiver for en profittmaksimerende eier til å redusere bemanningen innenfor det som må regnes som normalt nivå. Vi ser her bort fra muligheten for at redusert bemanning kan føre til høyere arbeidspress og sykefravær eller at barnehagen blir mindre attraktiv for foreldrene. Vi har også sett bort fra at tallet på registrerte årsverk ikke sier noe om hvor flinke barnehagene er til å hente inn vikarer ved fravær.

Figur 21 viser den endelige versjonen av Figur 1 etter forsøk på å måle linjene a, b og c. Som vi så i forrige kapittel blir forskjellene såpass små, relativt til variasjonen mellom barnehagene, at figuren ikke gir oss særlig mye informasjon.



Figur 21: Versjon av Figur 1 med regnskapsførte kostnader og estimerte verdier for linje b og c.



## 6. Oppsummerende diskusjon

Vi har delt vår utredning av profittmuligheter i barnehagesektoren opp i tre deler hvor vi har sett på henholdsvis regnskapsført overskudd, skjult utbytte og profittmulighet knyttet til å redusere kvaliteten. Grunnlaget for å si noe om de tre elementene er ganske ulikt, og dybden og presisjonsnivået på analysene blir derfor også ulikt. Av den grunn ønsker vi ikke å oppsummere anslagene i ett tall siden dette gjerne vil bli referert til uten at de bakenforliggende forbeholdene blir synliggjort. Anslagene i de ulike kapitlene baserer seg på mer eller mindre velbegrunnede antakelser og er i flere tilfeller bare ment som eksempelberegninger hvor leseren selv må vurdere om de underliggende antakelsene er relevante. Leseren kan selvfølgelig selv legge sammen anslagene fra de tre delene, men bør da også sette seg inn i hvordan disse har fremkommet.

Profittmuligheter i barnehagesektoren kan måles som summer og gjennomsnitt slik vi har gjort i deler av dette notatet. I diskusjonen om regulering av profittmulighetene, er det imidlertid unntakene blant barnehagene, de som tar ut store verdier, som er av størst interesse. Vi har derfor forsøkt å vise fordelingen av de fleste størrelsene vi analyserer i dette notatet. I omtrent samtlige fordelingsdiagrammer er det et mindretall som skiller seg svært mye fra flertallet av barnehagene, både med svært lave og svært høye verdier. Det er mye som tyder på at i hvert fall en del av ekstremverdiene er målefeil eller barnehager med en eller annen spesiell profil som kan forklare avvikene. Dette er også normalt i større datasett, og dette er årsaken til at vi ikke har fokusert mer på å beskrive disse barnehagene med ekstremverdier. I stedet har vi delt utvalget opp etter organisasjonsform for å se om antatte forskjeller i profittmotiv etter type eierskap kan forklare noen av forskjellene. Vi faller dermed tilbake til gjennomsnittsmålinger, men på gruppenivå. Funnene viser at inndelingen etter profittmotiv absolutt har noe for seg, men at variasjonen er større innenfor gruppene enn mellom gruppene. Overskudd er i gjennomsnitt høyere blant barnehager organisert som AS, ANS, DA eller eneeierforetak enn i barnehager som er stiftelser, foreninger, andelslag eller BA. Vi har da tatt hensyn til at eneeierforetak tar ut lønn gjennom overskudd. Likevel mangler det ikke på eksempler på barnehager med høye overskudd også blant stiftelsene og foreningene.

Vi har behandlet hele det regnskapsførte overskuddet som like relevant i diskusjonen om potensielt uttak av verdier, ikke bare utbytteposten. Det er en betydelig oppbygging av egenkapital i deler av sektoren. Eier kan argumentere med at midlene beholdes i barnehagen, men så lenge egenkapital akkumuleres over flere år, er det ingenting som tyder på at eier har tanker om å bruke disse midlene til barnehagedrift.<sup>26</sup>

Vår metode for å si noe om omfanget av skjult utbytte gir et anslag på ca. 65 millioner kroner i 2010, men anslaget er høyst usikkert. Analysen blir mer en prøving av én metode som kanskje kan fungere, og resultatet egner seg først og fremst til sammenligning mot eventuelle anslag fremkommet ved andre metoder. Vi kjenner dessverre ikke til andre forsøk på å måle det samme.

Regnskapsført overskudd utgjør i sum mer enn anslått uttak av skjult utbytte. Men mens det regnskapsførte overskuddet fordeler seg på 70 % av barnehagene, er det god grunn til å tro at skjult utbytte kun gjelder et mindretall. Om det ene eller andre er viktigst å fokusere på, kommer dermed an på om man er ute etter å se hvor store beløp som ikke går til barnehagedrift, eller om man er ute etter å stoppe uærlig regnskapsføring.

Selv om skjult utbytte er klart mindre i omfang enn regnskapsført overskudd, betyr det ikke at man skal se bort fra dette. Dersom muligheten for å drive med stort regnskapsmessig overskudd blir strammet inn, er det nærliggende å tro at alternativet, skjult utbytte, vil bli mer aktuelt. En regulering av sektoren må derfor ta hensyn til begge muligheter for å være effektiv.

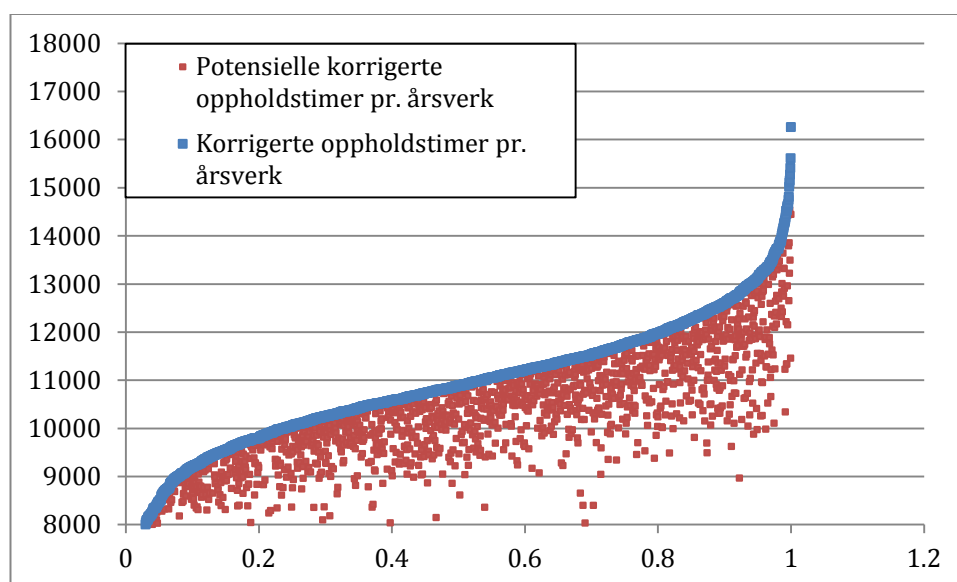
Potensialet for økt profitt gjennom redusert kvalitet har vi ikke studert like nøye som faktisk profitt. Potensialet ser imidlertid ut til å være betydelig. Det indikerer i seg selv at store deler av den private sektoren ikke opptrer ensidig profittmaksimerende, men at de i stedet driver godt over minimumsnivået når det gjelder kvalitet. Det betyr også at motivet for eierskapet er viktig. Det har de siste årene vært en vekst i andelen private barnehageeiere som må antas å ha et profittmotiv. Hvis denne veksten fortsetter, vil sannsynligvis også en større del av profittmulighetene

---

<sup>26</sup> Vi har kun studert én årgang av regnskaper i denne rapporten, og for en enkeltbarnehage kan avsetning av overskudd til egenkapitalen ett år motsvares av tæring neste år. Men når det er en betydelig netto styrking av egenkapitalen for sektoren samlet, er det et klart tegn på at det ikke er slike variasjoner vi måler.

bli utnyttet. Trolig kan deler av det som fremstår som kvalitetsforskjeller være effektivitetsforskjeller. Det vil fortsatt være snakk om profittmuligheter, men da uten at det nødvendigvis går ut over kvaliteten.

Kvaliteten i barnehagene kunne likevel ha vært enda bedre. Figur 22 viser hvordan overskuddet kunne vært brukt til å øke bemanningen. Den blå linjen består av punkter som viser barnehagenes korrigerte oppholdstimer pr. årsverk.<sup>27</sup> De røde punktene viser potensielle korrigerte oppholdstimer pr. årsverk dersom barnehagenes overskudd hadde blitt brukt til å øke bemanningen. Vi har tatt utgangspunkt i et assistentårsverk med en årlig kostnad på 450 000 kroner. Eneierforetak er holdt utenfor. Figuren er et utsnitt av det totale bildet, hvor vi har utelatt barnehager med færre enn 8 000 oppholdstimer pr. årsverk for bedre å se detaljene. Figuren viser at kurven kunne blitt klart forskjøvet om barnehagene hadde brukt alle midler til drift. Her må det påpekes at vi ikke tar hensyn til de barnehagene som har negativt årsresultat. Det betyr at noen av barnehagene i figuren trolig vil gå med underskudd i andre år, og at de derfor med rette bruker dette året til å styrke egenkapitalen.



Figur 22: Potensiell bemanning i ordinære barnehager ved null overskudd.

<sup>27</sup> Antall årsverk er sum av alle årsverk, til forskjell fra Figur 20 som viser årsverk utenom vaktmester/rengjøring og styrer.

Vi kan også illustrere den potensielle bemanningsøkningen på en annen måte. De 25 % av de ordinære barnehagene (sett bort fra eiereforetak) som har lavest bemanning, utgjør 561 barnehager. 430 av disse barnehagene har positivt årsresultat, og 100 av disse barnehagene har overskudd nok til å ha samme bemanning som medianbarnehagen (barnehagen som ligger i midten når vi sorterer etter bemanningsgrad). Disse 100 barnehagene har i dag et gjennomsnittlig antall oppholdstimer pr. årsverk som er 13,5 % høyere enn medianbarnehagen.

Samtidig er det altså 131 barnehager blant disse 25 % med lavest bemanning som har negativt årsresultat. Disse har enten lave inntekter, høye reelle kostnader utenom personalkostnader, eller de kan ha skjult utbytte gjennom overdrevne kostnader.

Store deler av variasjonen i kostnader og overskudd kan forklares av forskjeller i inntekter. Dette ser også ut til å gjelde forskjellene vi finner mellom barnehager med og uten profittmotiv. Inntektsforskjellene, i følge regnskapene, er i mange tilfeller uforklarlig store. For at en enda større del av offentlige midler og foreldrebetaling skal gå til barnehagedrift, vil et effektivt virkemiddel trolig være å sørge for at inntektsforskjellene bli mindre. Hvis man klarer å redusere støtten til de som får mer enn de trenger og i stedet gi mer til de som må drive barnehagen på et minimumsnivå, vil de samlede uttakene bli mindre. Samtidig vil det bli lettere å påpeke at store uttak av midler faktisk gir dårligere barnehager.

# Referanser

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

Fürst og Høverstad (2010): *Analyse av kostnader i barnehagene i 2009*. Kunnskapsdepartementet, september 2010.

Hansen, Terje (2011): Naivt om barnehager. Innlegg i *Dagens Næringsliv* 18.8.2011.

Håkonsen, Lars og Trond Erik Lunder (2008): *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren*. TF-rapport nr. 243. Telemarksforsking 2008.

Hjelmbrekke og Lunder (2011): *Analyse av kostnader i barnehagene i 2010*. TF-notat nr. 50/2011. Telemarksforsking 2011.

KD (2011): *Høringsnotat om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager*. Kunnskapsdepartementet, oktober 2011.

Lunder, Trond Erik og Ailin Aastvedt (2010): *Utgifter i barnehager. Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager*. TF-rapport nr. 265. Telemarksforsking 2010.

Lunder, Trond Erik (2011): *Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012 - Utredning av nasjonale satser*. TF-notat nr. 15/2011. Telemarksforsking 2011.