



Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012

Utredning av nasjonale satser

TROND ERIK LUNDER

TF-notat nr. 5/2011

TF-notat

Tittel:	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012 - Utredning av nasjonale satser
TF-notat nr:	5/2011
Forfatter(e):	Trond Erik Lunder
År:	2011
Gradering:	Åpen
Antall sider:	37
Framsidedfoto:	Vilde Heldal
ISBN:	978-82-7401-448-0
ISSN:	1891-053X
Pris:	130
	Kan lastes ned gratis som pdf fra telemarksforsking.no

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

Resymé:

I notatet utredes og presenteres forslag til nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012. Satsene er beregnet på bakgrunn av retningslinjene i forskrift om likeverdig behandling ved utmåling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

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

Forord

Denne rapporten er en del av grunnlaget for fastsetting av nasjonale tilskuddssatser for ikke-kommunale barnehager i 2012. Tilskudd til ikke-kommunale barnehager er regulert gjennom forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

Bø, 14.9.2011

Trond Erik Lunder

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning	9
2. Ordinære barnehager.....	11
2.1 Administrasjonspåslag.....	11
2.2 Driftstilskudd	13
2.2.1 Datagrunnlag for driftstilskuddet.....	13
2.2.2 Beregningen av driftstilskuddet	17
2.2.3 Variasjonsområdet for driftskostnader	20
2.3 Kapitaltilskudd.....	21
2.3.1 Datagrunnlag for kapitaltilskuddet	22
2.3.2 Beregning av kapitaltilskuddet	26
2.3.3 Variasjonsområdet for kapitalkostnader	28
3. Familiebarnehager	31
4. Åpne barnehager	35

Sammendrag

Denne rapporten utgjør grunnlaget for fastsetting av nasjonale tilskuddsatser til ikke-kommunale barnehager. Det er beregnet nasjonale gjennomsnittsatser for henholdsvis ordinære barnehager, åpne barnehager og familiebarnehager. Satsen til ordinære barnehager er delt i en sats for driftstilskudd og en sats for kapitaltilskudd. De nasjonale satsene skal brukes av kommuner som ikke har tilsvarende kommunale barnehager. Unntaket er kapitaltilskuddet til ordinære barnehager. Dette tilskuddet kan kommunene velge om de vil beregne selv, eller om de vil bruke den nasjonale satsen.

Metodene for beregning av nasjonale satser ble utarbeidet av Telemarksforskning i 2010 gjennom rapportene TF-rapport nr. 265 og TF-rapport nr. 274. Beregningene i den foreliggende rapporten følger i all hovedsak de samme prinsippene og metodene som da ble brukt, og mye av metodediskusjonen er derfor tatt hånd om i de foregående rapportene.

Forslag til satser for ordinære barnehager og familiebarnehager er presentert i Tabell 1. Det er separate satser for små barn (0-2 år) og store barn (3-6 år). Satsene er oppgitt både pr. oppholdstime og pr. heltidsplass. Forslag til satser for åpne barnehager ligger i Tabell 2.

Tabell 1 Beregnede satser for ordinære barnehager og familiebarnehager, 2012-kroner.

	Per time			Per heltidsplass		
	Drift, inkl. admin.	Kapital	Totalt	Drift, inkl. admin.	Kapital	Totalt
Ordinære barnehager, små barn	80,33	3,52	83,85	173 506	7 611	181 117
Ordinære barnehager, store barn	39,34	3,52	42,86	84 965	7 611	92 576
Familiebarnehager, små barn	63,89	5,56	69,45	138 005	12 005	150 010
Familiebarnehager, store barn	48,73	5,56	54,29	105 264	12 005	117 269

Tabell 2 Beregnede satser for åpne barnehager, 2012-kroner

	6-15 timer	16 timer +
Åpne barnehager	13 260	22 006

Satsene til åpne barnehager er basert på bemanning i ikke-kommunale åpne barnehager, og denne bemanningen er i gjennomsnitt klart lavere enn i kommunale åpne barnehager. Kommuner som ønsker samme bemanning og samme lønnsnivå i ikke-kommunale som i kommunale åpne barnehager, må derfor regne med å yte tilskudd over de nasjonale satsene.

Det kan være naturlig at de endelige satsene rundes av til nærmeste 100 kroner.

Administrasjonspåslaget for ordinære barnehager anbefaler vi at beholdes på samme nivå som i fjor, det vil si 4 %. Det er ikke gjort nye beregninger av dette påslaget. Administrasjonspåslaget er i Tabell 1 inkludert i satsen for driftstilskuddet.

For ordinære barnehager finner vi stor variasjon når vi beregner satser basert på de enkelte kommunenes regnskaper. Variasjonen er så stor at det er grunn til å tro at de reelle kostnadsforskjellene er mindre enn det som reflekteres i kommunenes regnskaper. Trolig er det forskjeller i regnskapsføring og organisering som gir utslag. Fordi vi har et stort utvalg kommuner i vår gjennomsnittsberegning, betyr ikke nødvendigvis dette mye for de nasjonale satsene, men det er viktig at dette tas hensyn til når kommunene selv skal beregne tilskudd. Det er vanskelig å se hvordan beregningsmetoden kan endres for å få mindre variasjon i resultatene, så lenge modellen skal være lik for alle kommuner. Veiledningen til kommunene må derfor være klar på intensjonene og prinsippene i beregningen slik at kommunene kan vurdere om det er behov for å tilpasse sin beregning for å få frem reelle tilskuddsatser.

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet som et grunnlag for Kunnskapsdepartementets fastsetting av nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012.

1. januar 2011 trådte en ny forskrift om tilskudd til ikke-kommunale barnehager i kraft.¹ Forskriften og tilhørende rundskriv (KD, 2010) gir føringer for kommunenes tilskuddsplikt overfor de ikke-kommunale barnehagene. I hovedsak skal tilskuddet fastsettes ut i fra den enkelte kommunes ressursbruk ved drift av egne barnehager. I de tilfeller hvor kommunen ikke har tilsvarende kommunalt drevne barnehager, kan kommunen bruke nasjonale satser som er fastsatt av Kunnskapsdepartementet. I denne rapporten utreder vi det nødvendige tallgrunnlaget og foreslår nasjonale satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012. De nasjonale satsene for 2011 ble fastsatt på bakgrunn av utredninger fra Telemarksforsking.²

Fordi 2011 var første året med den gjeldende tilskuddsmodellen, var fjorårets rapport mer omfattende enn denne rapporten vil være. Denne rapporten er i hovedsak en oppdatering av de beregningene som lå til grunn for de nasjonale satsene i 2011. Vi vil her stort sett følge de samme beregningsmetodene som vi endte med å bruke i fjor, og vi henviser til fjorårets rapporter for nærmere diskusjoner av disse metodene.

Vi benytter regnskapstall og barnetall fra 2010 til å oppdatere beregningen av driftskostnader i henholdsvis ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. I tillegg har vi lagt til investeringskostnader fra barnehager bygd i 2010 i vår beregning av kapitalkostnader. Alle beløp i 2010-kroner har blitt omregnet til 2012-kroner ved bruk av satser for kostnadsjustering formidlet til oss via oppdragsgiver. Satsene er 2,8 % fra 2010 til 2011 og 3,25 % fra 2011 til 2012.

Administrasjonspåslaget anbefaler vi å beholde på samme nivå som i 2011, dvs. 4 %, uten ny beregning. Det er ingen nye endringer i regnskapsreglene eller andre

¹ Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager, heretter omtalt som ”forskrift om likeverdig behandling”.

² TF-rapport 265 og TF-rapport 274.

forhold som tilsier at det er behov for ny beregning av dette. Vi legger dermed til grunn at veksten i administrasjonskostnadene ikke har vært vesentlig forskjellig fra veksten i øvrige driftskostnader.

Hovedprinsippet for de nasjonale satsene er at det er gjennomsnittlige kostnader i kommunale barnehager som skal ligge til grunn. Dette har vi fulgt i den grad det gir et godt nok datagrunnlag. Vi har da begrenset oss til kommuner som selv har ikke-kommunale barnehager. For en del av de nødvendige kostnadstallene er det kommunale datagrunnlaget for dårlig eller for lite detaljert, og i disse tilfellene har vi, som i fjorårets beregning, basert oss på tall fra ikke-kommunale barnehager.

Tallene vi presenterer i denne rapporten er beregninger basert på regnskapstall. Det er derfor naturlig at vi rapporterer disse tallene med det nøyaktige kronebeløpet som er beregnet. Vi vil anbefale at Kunnskapsdepartementet gjør en avrunding ved endelig fastsettelse av satsene.

Tilskudd til ordinære barnehager utredes i kapittel 2, familiebarnehager i kapittel 3 og åpne barnehager i kapittel 4.

2. Ordinære barnehager

Tilskuddet til ordinære barnehager er delt opp i et driftstilskudd med administrasjonspåslag og et kapitaltilskudd. De fleste kommuner har kommunale ordinære barnehager. Disse kommunene må selv beregne driftstilskudd basert på kostnadene i egne barnehager. Det er derfor få kommuner som vil benytte de nasjonale satsene for drift til ordinære barnehager. Når det gjelder kapitaltilskuddet, åpner forskriften for at alle kommuner kan velge å bruke nasjonal sats i stedet for å beregne egne satser. Administrasjonspåslaget skal være 4 % for alle kommuner.

2.1 Administrasjonspåslag

Administrasjonspåslaget skal fange opp ressurser brukt på barnehage som i det kommunale regnskapet er ført på andre funksjoner enn barnehagefunksjonene.³ I praksis vil dette si utgifter ført på administrasjonsfunksjonene i kommunens regnskap. Hos de private barnehagene må tilsvarende tjenester dekkes innenfor det ordinære driftsbudsjettet.

I TF-rapport nr. 265 ble det utredet et administrasjonspåslag tilsvarende 4 % av driftsutgiftene på funksjon 201 og 221 utenom kapitalkostnader. Siden påslaget er en proSENTSATS, er det ikke nødvendig å oppdatere denne satsen årlig for å fange opp generell pris og kostnadsvekst. Rapporten påpekte at anslaget var forbundet med usikkerhet, men vi har ikke tilgang på bedre informasjonsgrunnlag nå enn vi hadde i 2010. Vi vil derfor anbefale at administrasjonspåslaget blir 4 % også i 2012. Over lengre tidsperioder, eller på grunn av særlige endringer i kommunenes regnskapsregler, kan administrasjonskostnadenes andel av driftskostnadene endres slik at en ny beregning av denne satsen blir nødvendig.

³ Regnskapsfunksjonene 201, 211 og 221 dekker tjenesteområdet barnehage. Funksjon 211 gjelder styrket tilbud til førskolebarn og skal ikke inkluderes i beregningsgrunnlaget for de nasjonale satsene.

For enkelte utgiftstyper kan det variere fra kommune til kommune hvorvidt de er ført på barnehage eller om de er ført sentralt. Kommuner som har fordelt administrative kostnader på tjenestefunksjonene i større grad enn hva som er normalt, bør derfor gis mulighet til å trekke fra disse utgiftene i sin beregning slik at de ikke inngår både i driftstilskuddet og administrasjonspåslaget. Eksempler på utgifter som dekkes av administrasjonspåslaget er regnskapstjenester, IKT-administrasjon og enkelte personaltjenester. Dette betyr ikke at alle IKT-utgifter kan trekkes fra barnehagekostnadene. Det må være snakk om administrative tjenester som det kunne vært naturlig å føre på administrasjonsfunksjonene. Tar vi utgangspunkt i *Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer for beregning av selvkost (KRD, 2003)*, vil administrasjonspåslaget kunne sies å dekke det som er definert som tilleggssytelser og henførbare støttefunksjoner.⁴

I beregningen av administrasjonspåslaget ble det ikke tatt hensyn til at forsikring av bygg er ført på funksjon 121 og dermed ikke ligger under tjenesteområdet barnehage. Forsikringspremien ble ikke definert inn under administrasjon i vår undersøkelse. Forsikring av barnehagelokaler utgjør en såpass liten sum at det ikke ville ledet til en annen påslagsprosent for administrasjon. Vi har gjort en undersøkelse blant et utvalg kommuner, og blant disse utgjorde forsikringer av barnehagebygg ført på funksjon 121 ca. 60 kroner pr. heltidsplass for barn over 3 år. Langt fra alle kommuner fører slike forsikringer på funksjon 121, men bruker funksjon 221 i stedet. Forsikringer ført på funksjon 221 kommer automatisk med i kostnadsgrunnlaget. Selv om gjennomsnittsbetrag ført på funksjon 121 er lavt, er dette uansett relevante kostnader som ikke kommer med i noen av tilskuddselementene, og det tilsier at de kommunene som selv beregner tilskuddet, bør legge til forsikring av bygg i tillegg til administrasjonspåslaget dersom disse er ført utenfor barnehagefunksjonene. Øvrig administrasjon som synes naturlig å føre på funksjon 121, er inkludert i administrasjonspåslaget.

⁴ Se rundskriv H-2140 avsnitt 2.2 og 2.3.

2.2 Driftstilskudd

Driftstilskuddet til private barnehager skal tilsvare gjennomsnittlige driftskostnader i kommunale barnehager, fratrukket foreldrebetaling. Kostnadsbegrepet ble nærmere diskutert i TF-rapport nr. 274. Det skal være separate satser for små barn (0-2 år) og store barn (3-6 år). Forholdstallet for fordeling av kostnader mellom disse gruppene er gjennom forskrift om likeverdig behandling satt til 1,8. Det vil si at de minste barna antas å koste 80 % mer pr. plass enn de største barna.

2.2.1 Datagrunnlag for driftstilskuddet

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

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

Dette er utgangspunktet for beregningen. Men noen tilpasninger må gjøres, og disse beskrives i det følgende.

Kapitalkostnader

Kapitalkostnader skal dekkes gjennom eget tilskudd, derfor må disse trekkes ut av de ordinære driftskostnadene. De aktuelle artene er 190 *Leie av lokaler og grunn* og 590 *Avskrivninger*. Art 190 kan også inneholde kostnader som ikke er rene kapitalkostnader, men det er ingen mulighet til å skille kapitalkostnader fra andre kostnader ført på samme art. Det er imidlertid rimelig å anta at kapitalkostnadene utgjør hoveddelen av husleien, og dette tilsier at vi trekker ut både art 190 og art 590.

Kostpenger

I følge Kunnskapsdepartementets svar under ”Ofte stilte spørsmål om rammefinansiering”⁵, kan kostpenger trekkes fra sammen med foreldrebetaling i beregning av offentlig finansiering av kommunale barnehager. Både i TF-rapport nr. 265 og i TF-rapport nr. 274 fulgte vi denne fremgangsmåten. Dette gir også reell likebehandling. Trekker man i stedet ut kostnadene til matvarer, kan kommunale barnehager få et konkurransefortrinn ved å tilby gratis kost uten å gi de private den finansielle muligheten til å gjøre det samme. Rent prinsipielt, og i tråd med Kunnskapsdepartementets uttalelse, mener vi altså at det er korrekt å ta inntekten fra kostpenger med i tilskuddsberegningen fremfor å trekke ut regnskapsførte utgifter til matsservering. I praksis er dette likevel vanskelig fordi det ikke er en entydig forståelse av hvor inntektene fra kostpenger skal føres i regnskapet. Mange kommuner benytter art 620 til dette formålet, mens en betydelig andel av kommunene fører inntekter fra kostpenger på art 600, dvs. samme art som annen foreldrebetaling. En gjennomgang av betalingssatsene til et utvalg av kommuner viser at kommunene tar betalt for matsservering selv om art 620 ikke er benyttet. De fleste kommuner som har matsservering av særlig omfang, tar betalt for dette gjennom kostpenger. Dette betyr at vi undervurderer inntektene fra kostpenger om vi bare trekker ut art 620. Denne feilen er etter alt å dømme større enn det avviket som eksisterer mellom utgifter til matsservering og reelle inntekter fra kostpenger. Vi velger derfor i vår beregning å trekke fra utgifter på art 115 Matvarer.

I kommunenes egen beregning er det fullt mulig å bruke innbetalte kostpenger og trekke disse fra sammen med ordinær foreldrebetaling. Det medfører at kun kommuner som faktisk tar kostpenger i sine barnehager, holder matsservering utenfor tilskuddsgrunnlaget.

⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/barnehager/ofte-stilte-sporsmal-om-rammefinansieri.html?id=627356>

Administrasjon

Administrasjonspåslaget på 4 % omfatter alle administrative oppgaver overfor barnehager bortsett fra de som normalt inngår i styrernes arbeidsoppgaver. Administrative oppgaver knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet og eventuelle andre oppgaver som utføres på samme måte overfor de private barnehagene som de kommunale barnehagene, skal ikke inngå i noen av tilskuddselementene. Utgifter til slike administrative oppgaver inngår i ulik grad i kostnadene ført på funksjon 201. Noen kommuner fører all slik administrasjon på funksjon 120, sentraladministrasjon, mens andre fører betydelige deler av barnehageadministrasjonens utgifter på funksjon 201.

TF-rapport nr. 265 anslår at i gjennomsnitt er 2 % av utgiftene på funksjon 201 utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet og derfor utgifter som bør trekkes fra. Som i fjorårets beregning av nasjonal sats for drift, bruker vi dette anslaget og trekker fra 2 % av utgiftene på funksjon 201. I kommunenes egne beregninger av kommunale kostnader, må de selv sørge for å holde slike utgifter utenfor. Gjennomsnittet på 2 % kan ikke brukes av den enkelte kommune ettersom omfanget varierer betydelig mellom kommunene.

Kommunal ikke-økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager

Kommunene vil i noen tilfeller ha ført utgifter på barnehagefunksjonene som gjelder ikke-kommunale barnehager. De finansielle overføringene er allerede utelatt fra beregningen ved at vi tar utgangspunkt i korrigerte brutto driftsutgifter. I tillegg har vi ovenfor gjort et anslag på utgifter som er knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet. Det som gjenstår, er ulike former for direkte støtte til enkelte ikke-kommunale barnehager, for eksempel lav husleie for kommunale bygg, vaktmestertjenester, kommunalt ansatte som trer inn som støttepersonell i ikke-kommunale barnehager etc. Slik støtte rapporterer kommunene i de ikke-kommunale barnehagenes regnskapsskjema. Rapporteringen skiller mellom støtte til barn med særlige behov og støtte til andre formål. Utgifter til barn med særlige behov er allerede holdt utenfor vår beregning gjennom at funksjon 211 ikke er inkludert i beregningsgrunnlaget. Det er dermed bare støtte til andre formål som må trekkes ut særskilt. I fjorårets beregning trakk vi ut den rapporterte støtten fra de kommunale kostnadene uten nærmere vurderinger. I år har vi tatt en nærmere

sjekk av denne rapporteringen. Kommentarene som angir hva støttebeløpet gjelder, avslører at det er omfattende feilrapportering. Totalt er det i utgangspunktet rapportert nær 24 millioner kroner i slik støtte *til andre formål enn barn med særlige behov*. Når vi ser på kommentarene til det som er ført som andre formål, er det så langt vi kan vurdere 12,3 millioner som likevel gjelder støtte til barn med særlige behov og som derfor ikke skulle vært rapportert under *andre formål*. I tillegg er det rapportert en del støtte som er finansiell støtte og som derfor heller ikke skulle vært med, for eksempel etterbetaling av kommunalt tilskudd. Etter korrigeringene står vi igjen med 2 865 795 kroner som trekkes fra de kommunale kostnadene. Prisjustert til 2012-kroner blir dette 3 041 783 kroner. Også her må kommunene, dersom de beregner satsen selv, ta ansvar for å gjøre de rette korrigeringer.

Familiebarnehager og åpne barnehager

Tilskuddet vi her skal beregne gjelder ordinære barnehager, og ideelt sett burde derfor åpne barnehager og familiebarnehager holdes utenfor. De kommunale regnskapstallene i Kostra er imidlertid ikke fordelt på ulike typer barnehager. Skal vi holde disse barnehagene utenfor, må vi derfor finne en måte å anslå kostnadene på. Vi må samtidig forsikre oss om at barna i disse barnehagene ikke telles med i oppholdstimer.

Fjorårets utredning fant at kostnadene pr. barn i kommunale familiebarnehager er minst like høye som i ordinære barnehager, og vi valgte da ikke å gjøre noe forsøk på å skille ut familiebarnehagene. I stedet for å prøve å anslå hvor mye av kostnadene som stammer fra familiebarnehagene, legger vi også i denne undersøkelsen til grunn en antakelse om at de er like dyre i drift som ordinære barnehager og beholder derfor både kostnader og antall plasser i datagrunnlaget. Det er uansett få kommunale familiebarnehager, og en kostnadsforskjell vil ikke gi noe utslag av betydning på de gjennomsnittlige kostnadene.

Barn i åpne barnehager rapporteres ikke med oppholdstimer, og barnetallet er dermed ikke med i våre tall i utgangspunktet. I TF-rapport nr. 274 holdt vi derfor de åpne barnehagene utenfor. Fra regnskapene trakk vi ut et beløp tilsvarende statstilskuddet for plasser i åpne barnehager. I samme rapport beregnet vi at en plass i privat åpen barnehage, med kommunalt lønnsnivå, ville koste ca 50 % mer enn statstilskuddet. Denne beregningen inneholdt imidlertid også kapitalkostnader

og administrasjon, noe vi nå allerede har trukket ut som beskrevet ovenfor. Vi benytter derfor statstilskuddet også i år som anslag på kostnader i åpne barnehager. Siden vi bruker prisjusterte regnskapstall fra 2010 i beregningen, er det tilsvarende prisjusterte satser for statstilskudd i 2010 vi bruker i dette anslaget.

2.2.2 Beregningen av driftstilskuddet

Når driftstilskuddet skal beregnes, må vi kombinere kostnadene med oppholdstimer i de barnehagene kostnadene stammer fra. Tabell 3 viser disse grunnlagsdataene for den foreliggende beregningen, og viser også kostnader pr. oppholdstime og pr. plass. Vi har kun inkludert kommuner som har ikke-kommunale ordinære barnehager i beregningsgrunnlaget. Vi har videre utelatt kommuner som har deler av kostnadene til barnehager i kommunale foretak. Dette er fordi vi risikerer å ikke få med alle relevante kostnader for disse kommunene. Statistisk sentralbyrå rapporterer også konserntall som korrigerer for slike kommunale foretak, men disse er ikke tilstrekkelig detaljerte for vårt formål. Vi velger derfor i stedet å utelate disse kommunene. Vi står igjen med 250 kommuner i vårt beregningsgrunnlag. Tallene i kolonnen merket "Kostnader, 1000 kr" er summerte kostnader for disse 250 kommunene. Tilsvarende er oppholdstimene summert for alle ordinære barnehager og familiebarnehager i de samme kommunene. Alle kostnadstall er omregnet til 2012-kroner med satsene 2,8 % fra 2010 til 2011 og 3,25 % fra 2011 til 2012.

Tallene i Tabell 3 ligner i stor grad på tilsvarende størrelser i fjorårets beregning. En forandring er at vi nå trekker fra utgifter til matvarer slik vi gjorde rede for ovenfor. Bakgrunnen for endringen beskrives nedenfor i omtalen av foreldrebetaling. En annen endring er at fratrekktet for ikke-økonomisk støtte er lavere i år siden vi har utelatt oppføringer vi mener ikke er relevante.

Tabellen viser at sum kostnader til ordinær drift pr. korrigert oppholdstime er 49,27 kroner, eller 106 419 kroner pr. storbarnsplass etter at vi har foretatt de nødvendige uttrekkene. Oppholdstimene som legges til grunn, er et veid gjennomsnitt av årsmelding pr. 15. desember fra 2009 og 2010, med 7 måneders vekt på 2009 og 5 måneders vekt på 2010.

Tabell 3 Kostnader ordinær drift, 2012-kroner.

	Kostnader, 1000 kroner	Kroner pr. kor- rigert oppholds- time (1,8)	Kroner pr. plass (store barn)
Funksjon 201	11 368 538 552	47,67	102 959
Funksjon 221	1 335 896 994	5,60	12 099
Fratrekk kapital	-479 046 175	-2,01	-4 338
Fratrekk mat	-218 056 070	-0,91	-1 975
Fratrekk barnehagemyn- dighet	-227 370 771	-0,95	-2 059
Fratrekk ikke-økonomisk støtte	-3 041 783	-0,01	-28
Fratrekk åpne barnehager	-26 310 632	-0,11	-238
Sum kostnader	11 750 610 114	49,27	106 419
Antall oppholdstimer små barn	62 545 296		
Antall oppholdstimer store barn	125 921 164		
Antall korrigerte oppholds- timer 1,8	238 502 697		

Foreldrebetaling

I TF-rapport nr. 274 brukte vi regnskapsført foreldrebetaling i tilskuddberegningen. Forskrift om likeverdig behandling forutsetter imidlertid at inntektskutt knyttet til moderasjonsordninger skal kompenseres etter forskrift om foreldrebetaling og dermed ikke skal tas hensyn til i denne sammenhengen. Vi må derfor beregne foreldrebetaling uten moderasjoner. Det er da naturlig å ta utgangspunkt i maksimalprisen på 2330 kroner pr. måned for full plass.

Tabell 4 Satser lagt til grunn for beregning av foreldrebetaling

Oppholdstid	41 timer og mer	33 – 40 timer	25 – 32 timer	17 – 24 timer	9 – 16 timer	0 – 8 timer
Betalingssats pr. mnd	2330	1991	1547	1044	600	600

For deltid er det imidlertid vanlig at kommunene opererer med et tillegg for deltids plasser, slik at en 60 % plass koster noe mer enn 60 % av 2330. Vi har hentet inn betalingssatser fra nettsidene til et utvalg på 35 kommuner. Disse viser at for deltids plassene tas det i gjennomsnitt et tillegg på 134 kroner over flat sats. Vi bru-

ker gjennomsnittlige deltidssatser fra dette materialet, jfr. Tabell 4. Vi har fordelt satsene etter rapportert oppholdstid i årsmeldingsskjemaet.⁶

Tabell 5 viser den videre beregningen av tilskuddsatsene for drift basert på kostnadene og barnetall i Tabell 3. Vi legger til administrasjonspåslaget på 4 % og trekker fra foreldrebetaling. Administrasjonspåslaget regnes altså av driftskostnadene, ikke av driftstilskuddet. I tabellen presenteres tallene både pr. oppholdstime og pr. heltidsplass. Vi ser at beregnet foreldrebetaling overstiger maksimalpris på 25 630 kroner i året. Dette skyldes nettopp det at vi har tatt hensyn til høyere deltidssatser.

Tabell 5 Tilskudd, drift og administrasjonspåslag, fordelt på små og store barn,

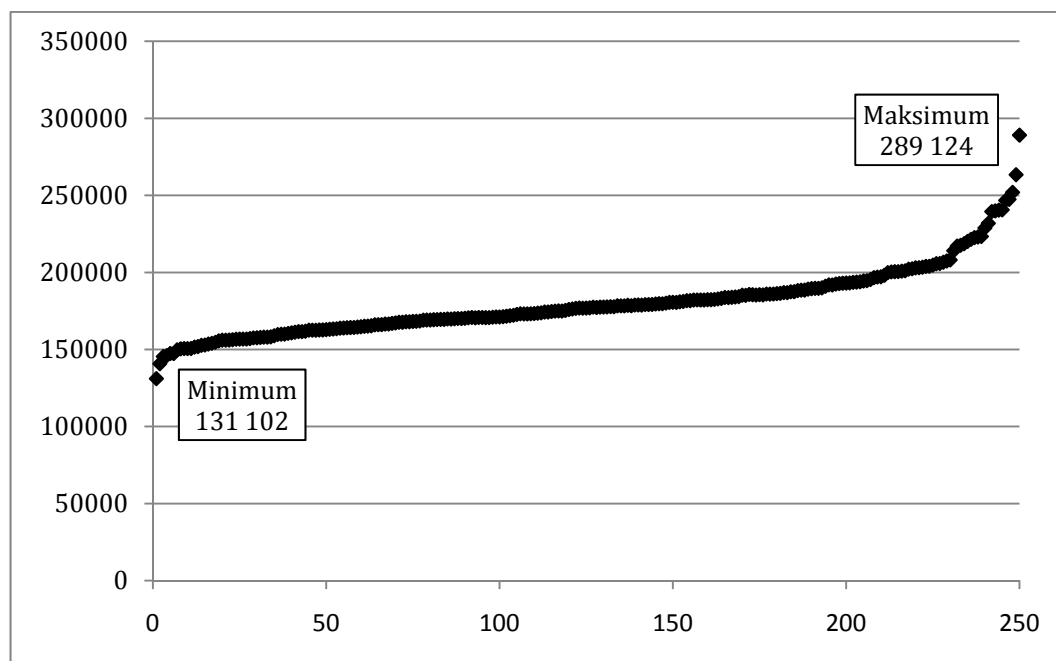
	Kostnader, 1000 2011- kroner	Kroner pr, opp- holdstime	Kroner pr, plass
Driftskostnad, små barn	5 546 695	88.68	191 555
Driftskostnad, store barn	6 203 915	49.27	106 419
Administrasjonspåslag, små barn	221 868	3.55	7 662
Administrasjonspåslag, store barn	248 157	1.97	4 257
Driftskostnad inkl. adm., små barn	5 768 563	92,23	199 217
Driftskostnad inkl. adm., store barn	6 452 072	51,24	110 676
Foreldrebetaling	2 243 364	11,90	25 711
Foreldrebetaling, små barn	744 493	11,90	25 711
Foreldrebetaling, store barn	1 498 872	11,90	25 711
Tilskudd til ordinær drift, små barn	4 802 202	76.78	165 844
Tilskudd til ordinær drift og administrasjon, små barn	5 024 070	80.33	173 506
Tilskudd til ordinær drift, store barn	4 705 043	37.36	80 708
Tilskudd til ordinær drift og administrasjon, store barn	4 953 200	39.34	84 965

⁶ Inndelingen i oppholdstid sammenfaller entydig med antall dager pr. uke kun for barnehager med åpningstid mellom 9 og 10,25 timer. Dette gjelder imidlertid 85 % av barnehagene. Vi har testet en mer komplisert beregningsmodell hvor vi tar hensyn til åpningstiden til den enkelte barnehage. Dette ga kun ett øres avvik pr. oppholdstime fra beregningen hvor vi brukte satsene i Tabell 4. Vi vil se bort fra denne mulige skjevheten og benytter satsene i tabellen.

Beregnet tilskudd inkludert administrasjonspåslaget blir 173 506 kroner for barn under 3 år og 84 965 kroner for barn som er 3 år og over. Dette er kun en marginal økning fra satsene for 2011. En grunn til at økningen er såpass liten, er at foreldrebetalingen denne gangen beregnes ut i fra maksimalpris i motsetning til regnskapsført foreldrebetaling hvor moderasjoner er tatt hensyn til. Foreldrebetaling pr. plass i Tabell 5 har riktignok bare økt minimalt fra i fjor, men når vi nå gikk vekk fra å bruke regnskapsført foreldrebetaling, måtte vi i tillegg trekke fra utgifter til mat i kostnadsgrunnlaget i Tabell 3. Dette utgjør nær 1 krone pr. oppholdstime. Til sammenligning har kostnadene som i utgangspunktet er ført på funksjon 201 og 221, økt med 1,28 kroner pr. korrigert oppholdstime, eller 2,5 %.

2.2.3 Variasjonsområdet for driftskostnader

I beregningen ovenfor er tall for 250 kommuner summert og så lagt inn i en beregning av gjennomsnittlig offentlig finansiering av kommunale barnehager. Når vi gjør den samme beregningen på enkeltkommuner, finner vi at de beregnede tilskuddsatsene varierer svært mye, jf. Figur 1. Figuren viser fordelingen av beregnede satser for de 250 kommunene i datagrunnlaget. Kommunene er først rangert etter beregnet kostnadsnivå, deretter plottet i rangert rekkefølge fra venstre til høyre i figuren. Kommunen med lavest sats bruker tilsynelatende bare 131 102 kroner pr. småbarnsplass, mens kommunen med høyest sats bruker 2,2 ganger så mye. For 38 kommuner beregner vi tilskudd under 160 000 kroner pr. småbarnsplass. Det er også 38 kommuner som ligger over 200 000 kroner. Forskjellene er så store at det er høyst tvilsomt om de reflekterer reelle kostnadsforskjeller. Flere av kommunene med de høyeste og laveste kostnadene har trolig ikke rapportert utgifter og inntekter som forutsatt i modellen. Fordi vi har et stort utvalg, betyr ikke variasjonen nødvendigvis mye for vår gjennomsnittsberegning. Det betyr derimot at veiledningen til kommunene må være klar på intensjonene og prinsippene i beregningen, og at kommunene må vurdere om det er behov for å tilpasse beregningen for å få frem reelle tilskuddsatser. Det er vanskelig å se hvordan beregningsmetoden kan endres for å få mindre variasjon i resultatene, så lenge den skal være lik for alle kommuner.



Figur 1 Tilskudd til drift og administrasjon, små barn. Resultater for 250 kommuner.

En test på om gjennomsnittsverdien er sterkt påvirket av ekstremverdier, er å sammenligne med medianverdien. Medianverdien er satsen til den midterste kommunen når kommunene er rangert fra laveste til høyeste sats. I dette materialet er medianverdien 176 984 for små barn og 86 920 for store barn, dvs. noe høyere enn gjennomsnittssatsen, men ikke så mye at det gir grunn til bekymring.

2.3 Kapitaltilskudd

Dekning av kapitalkostnader skal skje gjennom et eget kapitaltilskudd. Kapitaltilskuddet skal enten tilsvare kapitalkostnader pr. plass i kommunens egne barnehager, eller kommunen kan bruke nasjonal sats. Den nasjonale satsen beregnes ut i fra samme prinsipper som kommunenes egen beregning, og den skal gjenspeile gjennomsnittlige kapitalkostnader i sektoren.

Rundskriv F-14/2010 om forskrift om likeverdig behandling definerer kapitalkostnadene slik:

Med kapitalkostnadene menes avskrivningskostnader basert på anskaffelseskost (fratrullet investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon) og rentekostna-

der beregnet ut fra bokført verdi på anleggsmidler på barnehageområdet tillagt tomtekostnader (fratrasket investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon).

Vi må derfor finne et anslag på gjennomsnittlige anskaffelseskostnader og bokført verdi på anleggsmidler. Som i fjor benytter vi data fra Husbanken. En stor andel private utbyggere av barnehager henter finansiering gjennom lån i Husbanken. Her registreres både kostnader i prosjektet og antall barnehageplasser, og vi kommer dermed enkelt frem til tall for kostnader pr. plass.

I beregningen av de nasjonale satsene for 2011 var utgangspunktet for beregning av rentekostnad 10 års fastrente i Husbanken pr. oktober pluss 0,1 prosentpoeng. Denne fastrenten varierer i år fra 3,057 til 3,076 avhengig av antall betalingsterminer.⁷ Vi har beregnet kapitaltilskudd ut fra et rentenivå på 3,2 %.

Satsen for kapitaltilskudd skal være lik for store og små barn. Selv om det er forskjeller i krav til leke- og oppholdsareal for små og store barn, blir disse forskjellene små når man ser det totale kapitalbehovet under ett.

2.3.1 Datagrunnlag for kapitaltilskuddet

TF-rapport nr. 274 diskuterer innholdet og kvaliteten i datamaterialet fra Husbanken nærmere og gjør sammenligninger mot andre datakilder.

Tabell 6 viser de gjennomsnittlige investeringskostnadene pr. plass fordelt på år ifølge Husbankens statistikk for nyoppføringer. Tabellen viser også medianverdi, minimum og maksimum. Siste kolonne viser hvor stor andel tomtekostnaden utgjør av totale anleggskostnader. Prosjekter med flere lånetilsagn er holdt utenfor fordi det er noe uklart hvordan man skal forstå de rapporterte antall plasser. I tillegg er prosjekter med færre enn 40 plasser holdt utenfor fordi det er en fare for at dette er snakk om utvidelser som feilaktig er registrert som nyoppføringer.

⁷ Se www.husbanken.no/rente

Tabell 6 Gjennomsnittlige investeringskostnader pr. plass for nyoppførte barnehager, pr. år i perioden 1997 – 2010. Kilde: Husbanken.

År	Antall prosjekter	Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maksimum	Snitt andel tomte-kostnader
1997	21	77 105	73 267	35 300	149 170	0,19
1998	6	98 491	92 833	82 261	132 167	0,23
1999	20	101 606	95 469	80 889	162 694	0,20
2000	22	107 380	108 917	69 818	161 574	0,20
2001	26	114 994	107 202	25 680	197 078	0,19
2002	46	119 859	119 684	86 533	155 710	0,20
2003	54	136 776	131 760	90 473	216 964	0,20
2004	43	160 389	155 721	101 563	279 552	0,20
2005	77	178 434	178 116	5 357	256 364	0,20
2006	74	221 598	217 414	62 791	432 639	0,22
2007	68	258 292	259 537	103 410	399 667	0,22
2008	67	298 521	307 813	28 488	622 443	0,20
2009	50	329 341	339 118	152 667	500 000	0,23
2010	32	335 769	342 549	32 206	504 425	0,21

Fordi det er relativt stor spredning i grunnlagstallene, bruker vi medianen i stedet for gjennomsnittet som mål på totale anleggskostnader. Videre antar vi at tomtekostnadene utgjør 20 % av anleggskostnadene. Tomtekostnadene i Husbankens statistikk omfatter ikke bare tomtekjøp, men også all opparbeiding av uteområdene med lekeapparater osv. I perioden frem til og med 2009 har det vært en betydelig vekst i investeringskostnader. Veksten fra 2009 til 2010 er derimot på mellom 1 og 2 %.

Tallene fra Husbanken er bruttobeløp og viser kostnadene før man tar hensyn til investeringstilskudd og momskompensasjon. Vi må derfor trekke tildelt investeringstilskudd og momskompensasjon fra kostnadstallene i Tabell 6. Vi har informasjon om investeringstilskudd til barnehager pr. år fra statsregnskapet. Fra fylkesmennenes saksbehandlingsverktøy har vi også fått tall fordelt på kommunale og private barnehager. Denne rapporteringen er imidlertid ikke fullstendig, og tallene fra fylkesmennene er dermed lavere enn tallene fra statsregnskapet. Men vi trenger tallene som er fordelt på private og kommunale barnehager for å finne gjennom-

snittlig investeringstilskudd pr. plass i private barnehager. Vi velger derfor å bruke tallene fra fylkesmennene selv om disse er lavere enn de reelle tallene på totalnivå. Med en slik fremgangsmåte er vi i hvert fall sikre på at vi ikke trekker fra for mye. Siden våre anslag ellers ligger lavere enn andre datakilder antyder, mener vi at det her er bedre å trekke fra for lite enn å trekke fra for mye. Alternative anslag på investeringskostnader er nærmere diskutert i TF-rapport nr. 274. Vi trekker årlig investeringstilskudd til private barnehager pr. nye plass i sin helhet fra byggekostnadene pr. plass i tilsvarende år.

For å trekke ut momskompensasjonen, må vi definere hvilke kostnadselementer som er momsbelagt. Vi har ikke informasjon om kompensasjonen direkte, men må beregne hvor mye merverdiavgiften utgjør av investeringskostnadene. Det at tomtekostnadene ikke bare omfatter kjøp av tomt, gir oss en utfordring når det gjelder hvorvidt disse kostnadene inkluderer mva. og hvorvidt de skal avskrives. Kjøp av tomt skal ikke avskrives og er ikke momsbelagt. Opparbeiding av utearealer er momsbelagt og skal avskrives over 40 år, mens utendørs lekeapparater avskrives over 10 år. Husbanken har ikke mulighet til å gi oss nærmere informasjon om fordelingen av kostnadene på disse ulike kategoriene. Tar vi utgangspunkt i en gjennomsnittlig tomtekostnad, ifølge Husbankens statistikk, på 75 000 kroner pr. plass (dette er ca. gjennomsnittet for nye plasser i 2010), får vi at kapitalkostnadene knyttet til tomtekostnadene vil variere mellom 3 750 kroner og 9 000 kroner pr. plass, alt avhengig av hvordan vi fordeler de 75 000 kronene på ulike kostnadsgrupper innenfor tomtekostnadene. Nå vet vi ganske sikkert at disse kostnadene ikke er 100 % kjøp av tomt, noe som medfører det laveste anslaget på 3 750 kroner. Heller ikke er det 100 % lekeapparater, som i sin tur vil medføre det høyeste anslaget på 9 000 kroner. Tabell 7 viser vårt forslag til oppsplitting av tomtekostnadene. Andelen er vist i kolonne 3.

Tabell 7 Forslag til oppsplitting av tomtekostnadene.

	Mva	Sats avskrivning	Anslått andel av tomte- kostnad	Kroner pr. plass 2010 (totalt ca. 75 000)
Tomtekjøp	0 %	0 %	40 %	30 000
Opparbeiding av uteareal utenom lekeapparater	25 %	2,5 %	40 %	30 000
Lekeapparater	25 %	10 %	20 %	15 000

Fordelingen er basert på at en del av barnehagene trolig er bygd på subsidierte tomter. Hvis ikke ville vi lagt en større andel av beløpet i kategorien tomtekjøp. Kostnadmessig vil det likevel gi små utslag. Den kostnadsfordelingen vi gjør i Tabell 7 gir kapitalkostnader fra tomtekostnadene på 5 100 kroner pr. plass for barnehager bygd i 2010, jf. grensene vi beskrev ovenfor. Byggekostnadene fratrasket moms-kompensasjon og investeringstilskudd bidrar på sin side med 12 750 kroner i kapitalkostnader pr. plass. Vi har her sett bort fra muligheten for at enkelte momsbelagte kostnader ikke skal avskrives.⁸ Disse vil trolig ikke utgjøre noen stor andel av beløpet, og vi tror ikke det vil hjelpe på kostnadsanslaget å øke detaljgraden ytterligere når vi likevel ikke har noe klart informasjonsgrunnlag å basere oss på.

Tabell 8 viser årlige investeringskostnader pr. plass etter at vi har justert for momskompensasjon og investeringstilskudd.

Tabell 8 Bygge- og tomtekostnader etter justering for momskompensasjon og investerings-tilskudd, pr. år.

Årgang	Byggekostnad eks. mva. og etter investeringstilskudd	Tomtekostnad eks. mva. og etter investeringstilskudd	Sum anleggskostnader eks. mva. og etter investeringstilskudd
Før 2000	56 370	14 092	70 462
2000	87 134	21 783	108 917
2001	85 762	21 440	107 202
2002	95 747	23 937	119 684
2003	105 408	26 352	131 760
2004	98 613	27 556	126 169
2005	95 053	31 348	126 401
2006	118 132	38 265	156 397
2007	144 113	45 679	189 792
2008	176 678	54 175	230 853
2009	203 335	59 685	263 020
2010	203 704	60 289	263 993

⁸ Dette kan gjelde enkelte kostnader knyttet til tilretteleggingen av tomten.

2.3.2 Beregning av kapitaltilskuddet

Kapitalkostnadene består av kapitalslit og kapitalavkastning. Kapitalslit måles ved avskrivninger, og for kommunale barnehagelokaler gjelder det at de skal avskrives lineært over 40 år. Utstyr og løst inventar avskrives over 10 år, tomter skal ikke avskrives. Disse prinsippene vil vi også bruke i vår beregning. Avskrivningsgrunnlaget er anskaffelseskostnadene til de investeringene som er gjort. Kapitalavkastning beregner vi ut i fra bokført egenkapital og fremmedkapital. Vi har ikke tilgang til de private barnehagenes balanseregnskap. Vi beregner derfor størrelsen på den bokførte kapitalen ut i fra anslaget på anskaffelseskostnadene og trekker fra avskrivninger for de årene som har gått siden anskaffelsen. Første steg i den videre beregningen blir således å beregne avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag fra investeringskostnadene i Tabell 8. Rentenivået er, som nevnt ovenfor, satt til 3,2 %.

I byggekostnadene vil det også ligge investeringer som skal avskrives over 10 år. Vi bruker samme anslag som i fjor, nemlig at 6 % av byggekostnadene stammer fra utstyr og løst inventar som skal avskrives over 10 år. Anslaget er beregnet på bakgrunn av tall fra Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008).

Tabell 9 Avskrivningsgrunnlag og rentegrunnlag.

Årgang	Avskrivningsgrunnlag 40 år	Avskrivningsgrunnlag 10 år	Ikke til avskrivning (tomtepris)	Rentegrunnlag
Før 2000	58 624	14 741	5 637	39 642
2000	90 619	9 585	8 713	76 678
2001	89 192	9 434	8 576	78 643
2002	99 577	10 532	9 575	91 343
2003	109 625	11 595	10 541	104 460
2004	103 718	11 428	11 023	103 754
2005	101 889	11 973	12 539	107 678
2006	126 350	14 741	15 306	137 866
2007	153 738	17 783	18 271	172 927
2008	187 747	21 436	21 670	217 178
2009	215 009	24 137	23 874	255 231
2010	215 597	24 280	24 115	263 993

Tabell 9 viser grunnlaget vi har for å beregne avskrivninger og renter slik de følger av dataene og beregningsprinsippene vi har gjennomgått ovenfor. Byggekostnadene

og tomtekostnadene i Tabell 8 er fordelt etter avskrivningsreglene. Rentegrunnlaget tilsvarer beregnet bokført kapital, dvs. anleggskostnadene minus avskrevet kapital. Tallene er fordelt på årganger.

Med utgangspunkt i Tabell 9 kan vi beregne de gjennomsnittlige kapitalkostnadene for barnehager etter etableringsår. Vi har ikke tall for nye private barnehageplasser fra perioden før 2000. Gjennomsnittlige kapitalkostnader i barnehagene etablert før 2000 tilsvarer nivået i 1994/1995 ifølge regnskapene til private barnehager. Kapitalkostnadene pr. plass, ifølge Husbankens statistikk for 1994/1995 blir derfor lagt til grunn for alle barnehager fra denne perioden. For denne gruppen antar vi også at anskaffelsene med 10 års avskrivningsperiode i gjennomsnitt er anskaffet til kostnadsnivået i 2006.

Tabell 10 viser beregnede kostnader for barnehager bygd i ulike år. Siste linje viser veide gjennomsnitt av kapitalkostnadene hvor vektene tilsvarer andelen av dagens antall plasser som er etablert det året. Dette veide gjennomsnittet av renter og avskrivninger blir da vårt forslag til kapitaltilskudd. Tabellen viser tall i 2010-kroner og må prisjusteres til 2012-kroner.

Tabell 10 Beregnede kapitalkostnader for barnehager av ulik alder, 2010-kroner, 3,2 % rente.

	Andel plasser etablert	Avskrivninger	Renter	Kapitalkostnader	Kostnadsvekst
Før 2000	48.9 %	2 940	1 269	4 208	
2000	1.0 %	3 224	2 454	5 678	
2001	0.8 %	3 173	2 517	5 690	0.4 %
2002	4.1 %	3 543	2 923	6 466	13.8 %
2003	4.0 %	3 900	3 343	7 243	12.2 %
2004	6.0 %	3 736	3 320	7 056	-2.4 %
2005	7.5 %	3 745	3 446	7 190	2.1 %
2006	6.9 %	4 633	4 412	9 045	26.0 %
2007	7.3 %	5 622	5 534	11 155	23.5 %
2008	4.8 %	6 837	6 950	13 787	23.8 %
2009	4.3 %	7 789	8 167	15 956	15.9 %
2010	4.3 %	7 818	8 448	16 266	2.1 %
Veid gjennomsnitt alle år	100 %	4 035	3 136	7 171	

I 2010-kroner finner vi altså en gjennomsnittlig kapitalkostnad på 7 171 kroner. Justert til 2012-kroner blir dette 7 611 kroner. Dette er en reduksjon fra fjorårets beregning på ca 2,1 %. Hadde rentenivået holdt seg på samme nivå som i fjor, ville vi i stedet hatt en økning på ca 5,9 %. Pr. oppholdstime blir satsen 3,52 kroner.

2.3.3 Variasjonsområdet for kapitalkostnader

Gjennomgangen ovenfor viser at kapitalkostnadene varierer mye etter barnehagens alder. Når tilskuddet er likt og kostnadene varierer, vil det være noen som blir overkompensert og andre som blir underkompensert i forhold til de reelle kostnadene. Barnehagene med de høyeste kapitalkostnadene vil ikke få dekket sine kostnader med en gjennomsnittssats. Etter hvert som de gjennomsnittlige kostnadene i sektoren øker, vil disse barnehagene oppleve at kapitaltilskuddet øker. Samtidig vil deres egne kapitalkostnader, representert ved avskrivningene og rentekostnadene, forbli konstante målt i løpende priser, eller reduseres dersom egenkapitalen bygges opp.

De nye barnehagene vil også nyte godt av at gjennomsnittlige vedlikeholdskostnader inngår i det ordinære driftstilskuddet. Vedlikeholdskostnadene vil typisk være høyere for de eldre barnehagene, og dette bør kunne kompensere noe for skjevheten i kapitalkostnadene. Disse vedlikeholdskostnadene utgjør imidlertid mye mindre enn kapitalkostnadene for de nyeste barnehagene.

Hvis vi ser på gjennomsnittlige kapitalkostnader for barnehager bygd i 2010, jf. Tabell 10, ser vi at et kapitaltilskudd i 2012 på 7 611 kroner ikke vil kunne dekke rentekostnadene på 8 448 kroner. Tilskuddet vil derimot være tilstrekkelig til å dekke rentene til barnehager fra 2008. Barnehagene fra 2005 får nok kapitaltilskudd til å dekke både rentekostnader og avskrivninger som summerer seg til 7 190 kroner. Det har imidlertid vært en formidabel vekst i investeringskostnadene pr. plass de siste årene, og vi kan neppe forvente at de gjennomsnittlige kapitalkostnadene skal øke så mye at barnehagene fra 2010 på tilsvarende måte får dekket både renter og lineære avskrivninger allerede etter 7 år.

I hvilken grad barnehagene får dekket sine kapitalkostnader over tid, vil avhenge av utviklingen i kapitaltilskuddet og derfor utviklingen i gjennomsnittlige kapitalkostnader.

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

3. Familiebarnehager

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

Familiebarnehager har andre krav til bemanning og lokaler enn ordinære barnehager. Rapporten ”Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren” (Håkonsen og Lunder 2008) viser at private familiebarnehager er drøyt 10 % billigere i drift sammenlignet med ordinære private barnehager. Fürst og Høverstad (2010) finner at de private familiebarnehagene er om lag 19 % billigere enn ordinære kommunale barnehager. Dette er bakgrunnen for at det er ønskelig å beregne egne satser for denne typen barnehager.

Familiebarnehager er først og fremst et tilbud til de minste barna. Delvis er dette trolig et resultat av bemanningsreglene og den finansieringsmodellen som gjaldt frem til 1.1.2011. Forskrift om familiebarnehager sier at en familiebarnehage kan godkjennes for maksimalt fem barn over tre år som er tilstede samtidig. Et hjem som er egnet for det, kan godkjennes for dobbel gruppe med maksimalt ti barn over tre år. Videre sier forskriften at om flertallet av barna er under tre år, må antallet reduseres, men det er ikke spesifisert hvor stor reduksjonen skal være. Statistikken viser at den vanligste driftsformen for familiebarnehage er at den har fire eller åtte barn under tre år. Det gamle finansieringssystemet ga barnehagene dobbelt så høye inntekter for barn under tre år som for barn over tre år, mens regelverket altså åpnet for at barnehager med fire små barn kunne drive med samme bemanning som barnehager med fem store barn. For å unngå en slik skjevfinansiering, har forholdstallet mellom små og store barn blitt endret til 1,25 med innføring av ny forskrift om likverdig behandling.⁹

Vi vil følge samme beregningsmetode som ble brukt i fjorårets beregning. Det vil si at vi beregner personalkostnader ut i fra gjennomsnittlig bemanning i ikke-

⁹ Forholdstallet er ikke nevnt i forskriften eller i det tilhørende rundskrivet (KD, 2010). Det er derimot presisert i brev av 4.7.2011 fra Kunnskapsdepartementet til Fylkesmennene om endringer i forskriften.

kommunale familiebarnehager, men med kommunalt lønnsnivå. For å dekke kapitalkostnader bruker vi satsen som gjennom Særavtale SFS 2201 kompenserer for drift av kommunal familiebarnehage i private hjem. I følge B-rundskriv nr. 5/2011 (KS, 2011) er kompensasjon for kost, slitasje, lys mv. i kommunale familiebarnehager økt til 1057 kroner pr. barn pr. mnd. Øvrige kostnader anslår vi ved å bruke gjennomsnitt av kostnader utenom personal og kapital fra regnskapene til ikke-kommunale barnehager.

Tabell 11 viser de lønssatsene vi legger inn i beregningen av personalkostnader. Kommunene rapporterer årlig inn lønnsdata for arbeidstakere i KS tariffområde. Denne innrapporteringen danner grunnlag for utarbeidelse av lønns- og personalstatistikk. Vi benytter oss av denne lønnstatistikken fra Teknisk Beregnings- og Statistikkutvalg for Kommunesektoren (TBSK). Vi har valgt å ta hensyn til faste og variable tillegg, samt variabel overtid. Vi har imidlertid ikke gjort noe tillegg for vikarutgifter. Private barnehager har en større styrerandel enn kommunale barnehager. Stillingskategoriene vil være friere for de private barnehagene enn for de kommunale. Dette tilsier at en del av stillingene som er definert som styrere eller eiere av den private barnehagen, ville blitt definert som assistenter i det kommunale systemet. For å ta hensyn til dette tar vi utgangspunkt i assistentlønn ved fastsetting av lønn til styrer, enten med eller uten fagutdanning. Vi legger på et styrertillegg på kroner 72 000, som utgjør differansen mellom lønnsnivå til pedagogisk leder og styrer i kommunale barnehager.

Tabell 11 Lønn inkl. faste og variable tillegg og overtid, samt 30 % sosiale kostnader. Gjennomsnitt av 1.12.10 og 1.12.09. Kilde: TBSK.

	Lønn og sosiale kostnader
Styrer	567 000
Pedagogisk leder	495 000
Assistent med fagbrev	454 000
Assistent uten utdanning	407 500

For å finne personalkostnader pr. plass ganger vi satsene med rapporterte årsverk pr. stillingstype i følge årsmeldingene, og deler deretter på antall plasser. Vaktmes-ter og rengjøring inngår i den kompensasjonen som vi legger til grunn under kapi-

talkostnader. Vi må derfor holde årsverk i slike stillinger utenfor når vi skal beregne personalkostnad.

Tabell 12 presenterer tilskuddsberegningen i 2010-kroner, mens Tabell 13 viser tallene justert for antatt kostnadsvekst i kommunesektoren fra 2010 til 2012.

Kompensasjon for bruk av privat hjem på 1057 kroner er 2011-beløp og krever kun ett års prisjustering. Foreldrebetaling beholdes nominelt på samme nivå i 2012 som i foregående år og prisjusteres ikke. Kolonnen merket ”Faktor” angir hvordan de respektive kostnadene eller inntektene er fordelt mellom små og store barn.

Tabell 12 Beregnede kostnader og tilskuddsatser pr. plass i familiebarnehager, 2010-kroner.

	Faktor	Små barn	Store barn
Personalkostnad	1,25	136 455	109 164
Kapitalkostnad (2011-kroner)	1	11 627	11 627
Andre driftskostnader	1,25	17 779	14 223
Sum kostnader		165 875	135 025
Foreldrebetaling	1	25 700	25 700
Tilskudd pr. plass		140 175	109 325

Tabell 13 Beregnede kostnader og tilskuddsatser pr. plass i familiebarnehager, 2012-kroner.

	Faktor	Små barn	Store barn
Personalkostnad	1,25	144 835	115 868
Kapitalkostnad	1	12 005	12 005
Andre driftskostnader	1,25	18 871	15 097
Sum kostnader		175 710	142 969
Foreldrebetaling, faktor	1	25700	25700
Tilskudd pr. plass		150 010	117 269
Tilskudd pr. oppholdstime		69,45	54,29

Beregnet tilskudd for 2012 er 150 010 kroner for småbarnsplasser og 117 269 for storbarnsplasser. Veksten fra fjorårets satser¹⁰ er bare på drøyt 1 %, mens de beregnede personalkostnadene har økt med ca 3 %. Som med satsene for ordinære

¹⁰ Tabell 30 (og Tabell 2 i sammendraget) i TF-rapport 274 inneholdt feil slik at satsene i rapporten ikke stemmer med de endelige satsene. Satsene i rapporten ble også brukt i rundskrivet fra Kunnskapsdepartementet (KD, 2010), men senere korrigert i brev av 4.7.2011 fra Kunnskapsdepartementet til Fylkesmennene om endringer i forskriften.

barnehager, har vi gått fra å bruke regnskapsført foreldrebetaling til å beregne foreldrebetaling ut i fra maksimalpris og trekke fra utgifter til mat. Dette gir generelt lavere satser, men er en mer korrekt metode ettersom inntektstapet knyttet til moderasjonsordninger er forutsatt dekket i tillegg til dette tilskuddet. Regnet pr. oppholdstime, blir tilskuddsatsene for familiebarnehager 69,45 og 54,29 kroner for henholdsvis små og store barn.

4. Åpne barnehager

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

Kostnadene i åpne barnehager vil derfor først og fremst skille seg fra ordinære barnehager ved at personalkostnadene pr. barn er betydelig lavere. Antall barn som er til stede i den enkelte åpne barnehagen kan variere mye fra dag til dag, og barnetallet er derfor en mindre eksakt størrelse enn i andre typer barnehager.

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

Vi beregner nasjonale satser for åpne barnehager i 2012 på samme måte som 2011-satsene ble fastsatt. Det betyr at vi beregner personalkostnader på bakgrunn av gjennomsnittlig bemanning i ikke-kommunale åpne barnehager, men med kommunalt lønnsnivå. Videre legger vi til gjennomsnittlig husleie pr. barn i åpne barnehager som har regnskapsført husleie. Øvrige kostnader pr. barn hentes direkte fra regnskapene som et gjennomsnitt for alle ikke-kommunale rene åpne barnehager.¹¹

Tabell 14 viser en oversikt over årsverk og personalkostnader i de åpne barnehagene. Årsverk og antall barn er regnet fra et veid gjennomsnitt av årsmeldingene fra desember 2009 og 2010. Personalkostnadene er, som beskrevet ovenfor, beregnet ut ifra årsverk og gjennomsnittlige lønnskostnader i kommunale barnehager, jf. Tabell 11 i avsnittet om familiebarnehager. Vi ser at de kommunale barnehagene i snitt har klart høyere bemanning, og dermed høyere personalkostnader, enn de

¹¹ Utrykket ”rene åpne barnehager” henviser til åpne barnehager som ikke drives i kombinasjon med ordinære barnehager eller familiebarnehager.

ikke-kommunale. Kommuner som ønsker bemanning på kommunalt nivå i de ikke-kommunale åpne barnehagene, må derfor regne med å yte tilskudd over de nasjonale satsene.

Tabell 14 Beregnede personalkostnader, ikke-kommunale og kommunale åpne barnehager. Kilde: Barnehagenes årsmeldingsskjema pr. 15.12.2009 og 2010, SSB.

	Åpningstid 6 – 15 t		Åpningstid 16 t –	
	Ikke-kommunale	Kommunale	Ikke-kommunale	Kommunale
Antall barnehager	43	21	43	33
Sum personalkostnader	9 957 145	8 594 900	24 899 058	20 275 095
Årsverk	20,06	18,11	51,34	41,35
Personalkostnader pr. årsverk	496 368	474 594	484 984	490 329
Barn	1160	410	1635	915
Personalkostnader pr. barn	8 584	20 963	15 229	22 159

Fjorårets utredninger kom frem til at foreldrebetaling ikke er utbredt i kommunale åpne barnehager, og de ikke-kommunale bør derfor også kunne operere uten betaling. Det kan imidlertid ofte være at det tas en mer symbolsk betaling som eksempelvis dekker kaffe eller lignende til foreldrene. Vi trekker derfor ut utgifter til matservering i vår beregning.

Tabell 15 Oversikt over beregnede kostnader i åpne barnehager, 2010-tall. Kilde: Årsregnskap og årsmelding pr. 15.12.2009 og 2010 fra åpne ikke-kommunale barnehager.

Pr. barn	6 – 15 t	16 t –
Personalkostnad	8 584	15 229
Husleiekostnad	2 030	3 031
Andre kostnader	1 879	2 473
Sum kostnad	12 493	20 733
Omregnet til 2012-tall	13 260	22 006

Tilskuddsatsene blir, som vist, 13 260 kroner pr. plass i åpen barnehage med åpningstid 6–15 timer pr. uke og 22 006 for 16 timer og mer. Dette er en økning på 2,7 % for korttidsplassene og 3,4 % for langtidsplassene sammenlignet med fjorårets beregning.

Referanser

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

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

TF-rapport nr. 243: *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren*. Telemarksforsking, 2008.

KD (2010): *Rundskriv: Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager*. Kunnskapsdepartementet. F-14/2010.

KS (2011): *SFS 2201 - Barnehager, skolefritidsordninger, skole og familiebarnehager*. B-rundskriv nr. 5/2011.

<http://www.ks.no/PageFiles/18215/SFS2201Brundskriv52011X.pdf>

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

TF-rapport nr. 265: *Utgifter i barnehager. Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager*. Telemarksforsking, 2010.

TF-rapport nr. 274: *Utgifter i barnehager. Nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til private barnehager*. Telemarksforsking, 2010.