

Kvam herad

Privat versus kommunal barnehagedrift

Kvam herad

Privat versus kommunal barnehagedrift

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R5995

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver: Kvam herad

Rapportnr.: R5995

Rapportens tittel: Privat versus kommunal barnehagedrift

Spesifikasjon:

Tidsfrist: iflg

Ansvarlig: Bjørn Brox

Kvalitetssikring: Finn Arthur Forstrøm

Verifisert:

(dato) (sign)

Forord

Denne analysen er laget av Agenda Utredning & Utvikling AS på oppdrag av Kvam herad ved rådmann Harald Inge Andersen. Rapporten er skrevet av Bjørn Brox med Finn Arthur Forstrøm som kvalitetssikrer. Agenda Utredning & Utvikling AS står ansvarlig for innholdet.

Vi takker for velvillig bistand fra økonomisjef Anita Hesthamar og fungerende barnehagesjef Turid Bang i Kvam herad og rådgiver Arve Kambe i Trygge barnehager.

Sandvika, 12. september 2007

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

<u>1</u>	<u>SAMMENDRAG</u>	7
<u>2</u>	<u>SELVKOST I DE KOMMUNALE BARNEHAGENE I KVAM</u>	7
<u>3</u>	<u>KOSTNADER VED PRIVAT DRIFT AV NY BARNEHAGE</u>	12
<u>4</u>	<u>MULIGE BESPARELSER VED KOMMUNAL BARNEHAGEDRIFT</u>	16
<u>5</u>	<u>NYE RAMMEBETINGELSER FRA 2009?</u>	19

VEDLEGG: Ingen

1 **Sammendrag**

Kvam herad ønsker å sammenligne privat og kommunal drift av en større, ny barnehage i Norheimsund. Utbyggeren Trygge Barnehager opplyser at en aktuell driftsmodell er en barnehage med to avdelinger for små barn og to avdelinger for store barn, til sammen 68 barn.

Innenfor dagens regelverk for tilskudd til private barnehager må kommunen regne med å betale ca kr 1 400 000 i årlig tilskudd til en slik privat drevet barnehage. Kostnaden vil nesten bli oppveid gjennom at kommunen vil innkassere kr 1 200 000 i økte skjønnsmidler fra staten. Regnestykket forutsetter at kommunen samtidig legger ned 39 kommunale plasser og at det er søkere til de nye plassene.

Det er fullt mulig for kommunen å drive barnehagen selv til omtrent samme kostnad. Det er de samme regler for bemanning og øvrige standardkrav i alle barnehager. Det er imidlertid stor risiko for økte kostnader ved kommunal drift. Trygge Barnehager har helt andre bemanningsnormer enn kommunen har hatt til nå. Med dagens bemanningsnormer vil kommunal drift koste en million kroner ekstra.

Rapporten anbefaler å ta en beslutning basert på en langsiktig tankegang og ikke på grunnlag av dagens regelverk for statstilskudd. Det antas at barnehagetilskuddene fra staten vil bli innlemmet i rammetilskuddet til kommunene allerede fra 2009. Dette vil gjøre det mulig å effektivisere barnehagedriften i Kvam. Barnehagene i Kvam drives med ca 2,5 millioner kroner høyere kostnader enn sammenlignbare kommuner på grunn av høy bemanning og små enheter. Driftsmodellen til Trygge Barnehager er en effektiv og moderne driftsform. Kommunen bør sette bort driften til Trygge Barnehager dersom man ikke klarer å drive barnehagen på en like rasjonell måte i egen regi.

2 **Selvkost i de kommunale barnehagene i Kvam**

Kvam herad hadde dyrere barnehagedrift i 2006 enn gjennomsnittet i landet. Selvkost per standardiserte barn i de kommunale barnehagene i Kvam herad var omtrent kr 88 000 i 2006. Landsgjennomsnittet ble av Barne- og familiedepartementet anslått til kr 81 300.

Selvkostkalkyler er en standardisert metode for å beregne hva kommunale tjenester koster. Selvkost defineres som merkostnaden for kommunen ved å drive en kommunal tjeneste. I beregningen av selvkost skal man ta med både direkte og indirekte kostnader. Man skal ta med

alle slags kostnader når man beregner selvkost, også kapitalkostnader (avskrivninger og renter). Reglene er laget av Kommunaldepartementet.

Regnestykket for Kvam gjennomgås i resten av dette kapitlet.

Kostnadene i de kommunale barnehagene skal beregnes i henhold til regelverket om kommunale selvkostkalkyler. I selvkost inngår direkte driftskostnader (Kostrafunksjon 201), utgifter til drift av barnehagelokaler (funksjon 221) og indirekte administrasjonskostnader (hovedsakelig barnehagenes andel av funksjon 120 administrasjon). Selvkost kan beregnes etter Kommunaldepartementets standardmetode (veileder H-2140) eller etter en forenklet metode utviklet for anledningen av Barne- og familiedepartementet. Kalkulatoriske kapitalkostnader vil også inngå, dersom kommunen velger å følge Kommunaldepartementets standardmetode.

Små barnehagebarn krever mer bemanning og er dyrere i drift enn store. For å kunne sammenligne barnehagekostnader per barn må barna standardiseres. Man standardiserer ved å gjøre alle barn om til store barn. Timer for barn under tre år antas å koste det dobbelte av timer for store barn. Timer for barn på tre år anslås til 1,5 ganger timerprisen for store barn. Gjennomsnittlig selvkost per oppholdstime for store barn i kommunale barnehager (standardiserte oppholdstimer) var kr 37,50 i 2006 (departementets anslag). Dette vil si at gjennomsnittlig selvkost for en plass for store barn var 81.000 kroner i 2006 (45 timer per uke i 48 uker).

Samlet selvkost for de kommunale barnehagene i 2006 var ca kr 32,7 millioner. Tallene fremkommer i tabellen under (tabell 1).

Tabell 1		Hovedoversikt			
Kostnadsdel	Regnskapsdel	Fra tabell	Fordeling snøkkel	Kostnad	
Kjerneprodukt	Funksjon 201 Barnehagetilbu	2	100 %	27 415 080	
Tilleggsytelser	Funksjon 221 Barnehageloka	3	100 %	3 926 262	
Støttefunksjoner	Funksjon 100,120 og 130	4	Se tabell 4	1 348 693	
Selvkost				32 690 036	

Tabellen over viser at de direkte kostnadene til ordinær barnehagedrift var 27,4 millioner kroner. Det er Kostrafunksjon 201 (ikke midler til funksjonshemmede, ikke husleie). Utgiftene til lokaler utgjorde 3,9 millioner kroner. I tillegg er barnehagenes andel av kommunens felles administrative kostnader anslått til 1,3 millioner kroner.

Tabell 2 viser i større detalj hvilke kostnader som er tatt med i regnestykket når det gjelder direkte driftskostnader.

Tjeneste	Ansvaret	Funksjon 201 Barnehagetilbud				Sum
		Lønn Trygd Pensjon	Varer egen drift	Avskrivning tabell 5	Kalk rente tabell 5	
20100 Kommunale barneh.	Fellesutgifter	843 549	450 322	0	0	1 293 872
	Fykse barnehage	570 812	11 735			582 547
	Norheimsund barnehage	3 110 907	156 384			3 267 291
	Oma barnehage	1 080 810	31 985			1 112 795
	Sjydnahaugen barnehage	4 989 031	386 406			5 375 436
	Steinsdalen barnehage	1 507 324	49 191			1 556 515
	Strandebarm barnehage	2 308 361	48 674			2 357 036
	Tolomarka barnehage	4 512 590	292 130			4 804 720
	Tørvikbygd barnehage	1 317 472	16 971			1 334 443
	Øystese barnehage	3 425 836	37 665			3 463 501
	Ålvik barnehage	2 218 002	48 922			2 266 924
Sum		25 884 694	1 530 387	0	0	27 415 080

Sykelønn mv er slått sammen med lønn i denne oppstillingen. Mva i driften og refundert mva er slått sammen med varer og tjenester. Kompensasjon på mva på investeringer er holdt utenfor selvkostkalkylen. Fellesutgifter hos rådmannen er tatt med som kommunale barnehagekostnader. Det er ikke ført avskrivninger på utstyr og inventar i barnehageregnskapet til Kvam herad i 2006.

Tabell 3 viser hvordan utgiftene til barnehagelokaler er beregnet til ca 3,9 millioner kroner.

Tjeneste	Ansvaret	Funksjon 221 Barnehagelokaler og skys				Sum
		Lønn Trygd Pensjon	Varer egen drift	Avskrivning tabell 6	Kalk rente tabell 6	
221 Barnehagelokaler og skys	Barnehage - ny avd Nhs	9 109	146 910			156 019
	Fellesutgifter	38 275	101 026	4 581	603 446	747 327
	Fykse barnehage	73 142	47 461			120 604
	Norheimsund barnehage	195 415	164 555	50 947		410 917
	Oma barnehage	112 612	94 726			207 338
	Sjydnahaugen - avd Bjørkete	65 501	134 245			199 745
	Sjydnahaugen barnehage	209 231	74 099	27 500		310 830
	Steinsdalen barnehage	56 872	97 144			154 016
	Strandebarm barnehage	224 319	68 303	77 316		369 939
	Tolomarka barnehage	165 667	110 466	148 890		425 024
	Tørvikbygd barnehage	69 790	38 979	3 195		111 964
	Øystese barnehage	213 719	216 677			430 396
	Ålvik barnehage	176 934	86 629	18 580		282 143
Sum		1 610 586	1 381 221	331 010	603 446	3 926 262

Kalkulatoriske rentekostnader er anslåtte kostnader ved å binde opp kapital i bygninger (rentetapet i forhold til annen plassering av midlene). Rentesatsen for kalkulatoriske kostnader i 2006 skal settes til 4,74 prosent i henhold til regler fra Kommunaldepartementet. Kvam eier bare to av barnehagene sine selv, derav lave avskrivninger og lave kalkulatoriske rentekostnader.

Tabell 4 viser hvordan indirekte administrative kostnader er beregnet til ca 1,3 millioner kroner.

De fleste administrative kostnader fordeles til tjenestene etter tjenestenes andel av kommunens lønnskostnader. Kommunen er en arbeidsintensiv virksomhet. Barnehagenes ansatte utgjorde 9,5% av samlede årsverk i

kommunen i 2006. Utgifter til IKT og husleie for administrasjonen er fordelt etter andre nøkler.

Det er bare relevante kostnader som ertatt med fra regnskapet. Etter selvkostreglene skal man ikke ta med utgifter til politisk ledelse (funksjon 100) eller utgifter til strategisk administrativ ledelse (rådmannsnivået og andre saksbehandlere for politikkerne). Innenfor barnehagesektoren skal man ikke ta med utgifter til tilsyn med barnehagene eller rene bestillerfunksjoner (for eksempel tilskuddsberegning).

Beregningen av indirekte administrative utgifter i dette prosjektet er ikke gjort spesielt nøye. Det har ikke vært mulig å korrigere for feil i regnskapet eller innhente spesielle data for fordelingen (for eksempel arealbruk i rådhuset). Beregningen viser høye administrative kostnader i barnehagedriften i kommunen. En nærmere undersøkelse vil antakelig vise noe lavere kostnader.

Tabell 4		Kostnader henførbare støttefunksjoner									
Tjeneste	Ansvar	Lønn Trygd Pensjon	Andre driftsutg	Avskrivning tabell 6	Kalk rente tabell 6	Sum	Henførbare	Nøkkel	Andel barnehage	Sum barnehage	
100 Revisjon	Rådmannen	0	50 000			50 000	50 000	Lønn	9,50 %	4 750	
Funk 120 Adm	Helse- og velferdssjef		200 607			200 607	0	Lønn	9,50 %	-	
	Reinhaldsleiar Ø	1 178	1 125			2 303	0	Lønn	9,50 %	-	
	Økonomisjef	3 179 012	1 436 661	137 101		4 752 774	2 376 387	Lønn	9,50 %	225 757	
	Rådmann	1 871 878	172 163			2 044 041	0	Lønn	9,50 %	-	
	IT-konsulent	4 231 702	3 513 302			7 745 003	7 745 003	Andel PC	2,00 %	154 900	
	Pleie & Omsorgssjef		59 671			59 671	0	Lønn	9,50 %	-	
	Dummy avsk. og kalk. renter			1 452 029		1 452 029	0	Lønn	9,50 %	-	
	Leiar flyktningavdeling		12 219			12 219	0	Lønn	9,50 %	-	
	Oma Skule		200			200	0	Lønn	9,50 %	-	
	Vedlikehaldssjef		184 435			184 435	184 435	Lønn	9,50 %	17 521	
	rekneskapsleiar	734 322	901 148			1 635 470	1 635 470	Lønn	9,50 %	155 370	
	.Barneskule		774			774	0	Lønn	9,50 %	-	
	Kommunalsjef	898 539	49 246			947 785	0	Lønn	9,50 %	-	
	Soneleiar Norheimsund		2 316			2 316	0	Lønn	9,50 %	-	
	Øystese Ungdomsskule		814			814	0	Lønn	9,50 %	-	
	Økonomikonsulent		-80			-80	-80	Lønn	9,50 %	(8)	
	Politisk sekretariat	-4 500	111 874			107 374	0	Lønn	9,50 %	-	
	Utviklingsjef		194 800			194 800	194 800	Lønn	9,50 %	18 506	
	Biblioteksjef		600			600	0	Lønn	9,50 %	-	
	Personal	1 607 312	1 181 872			2 789 184	2 789 184	Lønn	9,50 %	264 973	
	Skulesjef		29 153			29 153	0	Lønn	9,50 %	-	
	Musikkskulen		2 000			2 000	0	Lønn	9,50 %	-	
	Ordfører	664 564	52 534			717 098	0	Lønn	9,50 %	-	
	Driftsleiar Teknisk anlegg		1 103			1 103	1 103	Lønn	9,50 %	105	
	Kommunalsjef	585 406	70 216			655 623	0	Lønn	9,50 %	-	
	Barnevernslleiar		1 320			1 320	0	Lønn	9,50 %	-	
	Informasjonssjef	2 193 292	1 859 880			4 053 172	4 053 172	Lønn	9,50 %	385 051	
	Næringsutviklar		962			962	0	Lønn	9,50 %	-	
	Teknisk Sjef	8 625	87 382			96 007	96 007	Lønn	9,50 %	9 121	
	Plansjef		20 357			20 357	0	Lønn	9,50 %	-	
	Strandebarm Skule		5 996			5 996	0	Lønn	9,50 %	-	
	Barnehagekonsulent		552			552	552	Lønn	9,50 %	52	
	Nhs. Ungdomsskule		1 557			1 557	0	Lønn	9,50 %	-	
	Kommunalsjef	218 282	17 083			235 365	235 365	Lønn	9,50 %	22 360	
130 Adm.bygg	Rådmannen			605 290	1 294 406	1 899 696	1 899 696	M2 adm*løn	4,75 %	90 236	
						0	0	Lønn	9,50 %	-	
Sum						29 902 279	21 261 094			1 348 693	

Tabell 1b viser hvordan selvkost og offentlig støtte per barn fremkommer.

Selvkost er kalkulert til 32,7 millioner kroner. Vi er på jakt etter offentlig støtte, som er selvkost minus egenbetaling fra foreldrene. Foreldrebetalingen oppgitt i regnskapet for 2006 er 6,7 millioner kroner. Her er rabatt for søskenmoderasjon tatt med. I kalkylen er det skjønnsmessig lagt til 6 % på foreldrebetalingen for å kompensere for denne rabatten.

Statstilskudd er oppgitt til 18,1 millioner kroner i regnskapet, men det er feil. Skjønnsmidler til barnehagesektoren på ca 2,1 millioner kroner er feilført som ordinært statstilskudd. Denne feilen er rettet opp i analysen.

Tabell 1b viser at kommunen har bidratt med 9,5 millioner av de 32,7 som er brukt på ordinær barnehagedrift i kommunale barnehager. Dette er kommunens eget tilskudd til sine kommunale barnehager.

Tabell 1b		Offentlig støtte	Regnskap
Kostnad			
Selvkost			32 690 036
Foreldrebetaling			6 714 000
Ref. søskenmoderasjon			402 840
Statstilskudd			16 045 000
Kommunal støtte			9 528 196
Offentlig støtte			25 573 196
Kostnad per barn			
Barn, standard	Se tabell 7		371,54
Selvkost			87 985
Foreldrebetaling			19 155
Statstilskudd			43 185
Kommunal støtte			25 645
Offentlig støtte			68 830

Tabell 1b viser også selvkost og offentlig støtte til hvert standardiserte barn i de kommunale barnehagene i 2006.

Det var 372 barn i de kommunale barnehagene i 2006. Per barn var selvkost ca kr 88 000. Den offentlige støtten utgjorde kr 68 800 per barn, derav kr 25 600 fra kommunen og 43 185 fra staten.

Tabell 7 viser hvordan antall standardiserte barn er beregnet.

Antall barn er beregnet på grunnlag av kommunens Kostrapporter fra 2005 og 2006. Kostrapportene viser at det ble 66 flere barn i de kommunale barnehagene fra 2005 (366) til 2006 (432).

Vi prøver å beregne gjennomsnittlig antall barn i de kommunale barnehagene i 2006. Inntektene i barnehagene tyder på at utvidelsene skjedde sent på året. For å få rimelig samsvar mellom inntekter og barnetall er økt barnetall regnet fra 1.12.06 (en måned av 11). Tallene fremgår av tabell 7.

Tabell 7 Antall standardbarn i kommunale barnehager						
Kostra-rapport	Andel av året	Korr. Opph.timer	Std barn		Sum timer	Std. Barn
2005	Januar-november	789 552	366	91 %	717 775	332
2006	November-desember	932 280	432	9 %	84 753	39
	SUM januar-desember				802 527	372

3 Kostnader ved privat drift av ny barnehage

Kostnadene ved privat barnehagedrift for kommunen er lik det kommunale tilskuddet til den private barnehagen. Kommunens tilskudd til den nye barnehagen til Trygge barnehager vil bli mellom 1,4 millioner kroner (minimumsbeløp) og 2,4 millioner kroner (kommunal selvkost). Basert på tilgjengelige opplysninger om den nye barnehagen vil den få minimumstilskudd, altså 1,4 millioner kroner.

Reglene om økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager gjør at kostnadene ved kommunal og privat barnehagedrift i prinsippet skal være den samme for kommunen.

Reglene er slik at de private barnehagene kan kreve like mye offentlig støtte som kommunale barnehager får. Offentlig støtte er statstilskudd og kommunalt tilskudd. Det vil si at de private kan legge seg på samme kostnadsnivå som de kommunale barnehagene. Hvis den private barnehagen har lave kostnader, så må kommunen uansett yte tilskudd slik at den private barnehagen får 85 % av den offentlige støtten som gis til de kommunale barnehagene.

Kvam herad må bestemme seg for hvilken modell for tilskudd til private barnehager man vil velge. Det er etter loven to muligheter: enhetsprismodellen eller kostnadsdekningsmodellen:

1. Enhetspris: Man gir det samme til private barnehager som de kommunale får, det vil si maksimalbeløpet etter loven (100% av gjennomsnittlig kommunal selvkost per korrigerede oppholdstimer).
2. Kostnadsdekning: Man dekker underskuddet i barnehagens regnskap, men ikke utover det kommunale kostnadsnivået (41 kr

per time), og minimum 85% av det kommunale kostnadsnivået (35 kr per time).

Nye barnehager står fritt til å legge seg på samme kostnadsnivå som kommunale barnehager. Vi kan forutsette at de gjør det i dette regnestykket. Selvkostberegningen viste at offentlig støtte til kommunale barnehager i Kvam i 2006 var i gjennomsnitt kr 68.800 for hvert standardbarn (barn over tre år).

Det foreligger ingen budsjetter for den eventuelle private barnehagen i Norheimsund. Nye barnehager startes vanligvis med høy standard og høy husleie. Den private barnehagen fastsetter selv standarden sin og kan uten videre legge seg på samme kostnadsnivå som gjennomsnittet i de kommunale barnehagene. Man må anta at de private driverne kjenner reglene og utnytter mulighetene loven gir.

Det finnes ingen offisiell plan for alder og antall barn i Trygge barnehagers planlagte barnehage i Norheimsund. I dette regneeksempelet forutsetter vi at det etableres en barnehage med fire avdelinger, drevet etter samme modell som Trygge barnehager bruker andre steder. Vi forutsetter følgende sammensetning:

- 40 barn over tre år (to avdelinger med 20 barn og tre ansatte)
- 28 barn under tre år (to avdelinger med 14 barn og fire ansatte)

Tilskuddet fra kommunen til denne barnehagen blir 2,4 millioner kroner, dersom kommunalt kostnadsnivå legges til grunn (maksimalt støttebeløp). Tallene fremgår av tabellen under.

Barnehage	Alder	Oppholdstid gruppe	Antall barn	Antall måneder	Plasser helår	Statstilskudd	Kommunalt tilskudd	Egenbetaling	Standardiserte barn
Trygge barn	1	45	28	12	28,00	2 435 300	1 798 860	693 000	56,0
Trygge barn	4	45	40	12	40,00	1 892 200	637 200	990 000	40,0
					68,00	4 327 500	2 436 060	1 683 000	96,00

Figur 3.1: Beregning av maksimal offentlig støtte til en ny barnehage i Norheimsund.

Beregningen er en beregning av hva barnehagen ville fått i tilskudd i 2006. Det er brukt reelle satser for foreldrebetaling og statstilskudd. Figuren viser at barnehagen ville få 4,3 millioner kroner i statstilskudd og 1,7 millioner kroner i betaling fra foreldrene for 2006.

Denne tilskuddsmodellen som er benyttet i denne beregningen oppfyller lovens krav til likebehandling. Det er blant annet gjort egne beregninger for barn over og under tre år. Det er tatt hensyn til at private barnehager får mer statstilskudd enn kommunale. Modellen fører til lik offentlig støtte til private og kommunale barnehager for barn på samme alder. Likebehandlingen er dokumentert i figuren under.



Figur 3.2: Tilskudd til private og kommunale barnehager i Kvam, modellberegning.

Det er meget sannsynlig at Trygge barnehager vil legge seg på et lavere kostnadsnivå enn det kommunale. Barnehagen har lavere bemanningsnormer enn de kommunale, og det er lønnskostnadene som er de største kostnadene. Et sannsynlig budsjett for barnehagen er satt opp i figuren nedenfor. Den ender opp med et underskudd på 1,3 millioner kroner, som altså er kommunens ansvar å finansiere.

Minstekravet til kommunalt tilskudd etter barnehageloven er offentlig tilskudd på 85 % av det kommunens egne barnehager mottar. Det er kr $68\,800 \cdot 0,85 =$ kr 57 800. Det kommunale minimumstilskuddet til barnehagen blir kr 1 400 000. Minimumstilskuddet dekker altså omtrent de sannsynlige kostnadene i barnehagen.

Premisser	Trygge barnehager
Styrere	1
Førskolelærere	6
Assistenten	8
Driftsmidler per barn	2000
Barn over tre år	40
Barn 3 år	0
Barn under tre år	28
Inntekt per time	38,75
Årslønn styrer	400 000
Årslønn førskolelærer	320 000
Årslønn assistent	280 000
Vikarutgift	5 %
Sosiale kostnader med mer	30 %
Husleie	1 000 000
Statstilskudd små barn	86 975
Statstilskudd store barn	47 305
Foreldrebetaling	2 250
Resultat	
Lønn	4 788 000
Sosiale kostnader	1 436 400
Driftsutgifter	136 000
Husleie	1 000 000
SUM utgifter	7 360 400
Statstilskudd	-4 327 500
Foreldrebetaling	-1 683 000
Underskudd	1 349 900

Figur 3.3: Mulig budsjett for ny privat barnehage i Norheimsund.

Det siste spørsmålet i forbindelse med privat drift er hvilke inntekter kommunen får gjennom ordningen med skjønnsmidler til barnehagedrift som følge av økt antall plasser. Kommunen ville få omtrent kr 1,2 millioner hvert år i skjønnsmidler med satsene som gjaldt for 2006. Tallene fremgår av figuren under.

Vedtaksnr	Barnehage	Type	Alder	Antall	Opph.tid	Mnd	Sats	SUM 2006	SUM 2007	SUM 2008
2	Ny 1.1.2006	Privat u. 3 år	0	28	45	12	51 750	1 449 000	1 492 470	1 537 244
2	Ny 1.1.2006	Privat o. 3 år	4	40	45	12	10 240	409 600	421 888	434 545
3	Lagt ned 1.1.	Midtimellom	4	-22	45	12	15 000	-330 000	-339 900	-350 097
3	Lagt ned 1.1.	Steinsdalen	4	-14	45	12	15 000	-210 000	-216 300	-222 789
3	Lagt ned 1.1.	Steinsdalen	0	-3	45	12	60 000	-180 000	-185 400	-190 962
	SUM nye plasser etter 1.1.2006							1 138 600	1 172 758	1 207 941

Figur 3.4: Skjønnsmidler til ny barnehage i Kvam 2006-2008.

De nye plassene går med kr 200.000 i underskudd for kommunen hvis den private barnehagen får minimumstilskudd (kr 1 400 000). Hvis

barnehagen skal ha maksimalt tilskudd (kr 2 400 000) blir det kr 1.200 000 i underskudd. Dette regnestykket forutsetter selvsagt at det er behov for de nye plassene i den private barnehagen (at det er søkere til så mange nye plasser).

Hvis det ikke er søkere til plassene, vil det ikke bli utbetalt skjønnstilskudd. Det utbetales ikke skjønnsmidler for tomme plasser. Men kommunen trenger heller ikke å utbetale kommunalt tilskudd til de tomme plassene. Tomme plasser i den private barnehagen er derfor ikke noe økonomisk problem for kommunen. Det er den private eieren av barnehagen som har risikoen for å sitte med ledige plasser.

Det er omtrent full dekning av barnehageplasser i Kvam i dag. Det er vanskelig å vite om det er behov for ca 30 nye plasser neste år. Det kan bli det dersom regjeringen setter ned maksprisen. Over hele landet har etterspørselen økt kraftig etter at prisene ble offentlig regulert og redusert.

Det er allerede en privat barnehage i Kvam. Framnes barnehage hadde i 2006 ifølge årsmeldingen 10 barn. Selvkostberegningen viser for at kommunen betalte ut langt mer enn loven krever til denne barnehagen. I 2006 fikk Framnes barnehage utbetalt kr 278 000 i kommunalt tilskudd. Etter maksimalsatsene i loven (gjennomsnittlig kommunalt kostnadsnivå) skal barnehagen bare få kr 118 000. Tallene vises i figuren under.

Barnehage	Barn	Standard. barn	Statstilskudd	Kommunalt tilskudd	Egenbetalin g	Offentlig tilskudd per std barn
Framnes	10	9	504 445	118 627	190 300	67 400

4 Mulige besparelser ved kommunal barnehagedrift

Det er aktuelt å bygge en barnehage med fire avdelinger. For sammenligningens skyld forutsetter vi 28 småbarn og 40 store barn. Hva ville det koste kommunen å drive en slik barnehage?

Barnehagene i Kvam drives etter en tradisjonell modell med 9 småbarn eller 18 store barn per avdeling med tre ansatte, derav en førskolelærer. Det er fullt mulig å drive en kommunal barnehage i Kvam billigere enn man gjør nå, men da må man drive med andre bemanningsnormer enn det som har vært vanlig. Det er lønnsutgiftene som er den store utgiften ved drift av barnehager. Bemanningsnormene i barnehagene avgjør de netto driftsutgiftene (den utgiften som ikke dekkes av foreldrebetaling og statstilskudd).

Tabellen under viser driftsresultatet i barnehager med ulik bemanning. Kalkylen er basert på det gjennomsnittlige kostnadsnivået i kommunale barnehager i 2006.

Vi forutsetter gjennomsnittlige lønnskostnader med en førskolelærer og to assistenter per avdeling. Vi forutsetter en husleie på 1 000 000 kroner i året for en ny fire-avdelings barnehage (renter, avskrivning/avdrag og fdv-utgifter for øvrig). Vi forutsetter at barnehagene belastes for naturalytelse fra kommunen (administrative kostnader). Disse utgjør erfaringsmessig omtrent kr 2 for hver standard oppholdstime. Det regnes 2.000 kroner per barn i driftskostnader for øvrig.

Regnestykket i tabellen under viser at en ny barnehage med 4 avdelinger (tre storbarnsavdelinger og en for småbarn) får et lite underskudd med en tradisjonell bemanning. I regneeksempelet går barnehagen med ca kr 140 000 i underskudd. Inntektene er anslått på grunnlag av selvkostkalkylen. Offentlig tilskudd pluss foreldrebetaling utgjør 88 000 kroner per standard barn.

Barnehagen forbedrer driftsresultatet med omtrent kr 600 000 dersom antall småbarn per avdeling økes til 10 og antall store barn per avdeling økes til 20. Dette er en vanlig bemanningsnorm i nye, romslige barnehager i kommunene.

Barnehager kan drives med enda bedre resultat dersom bemanningsnormene tøyes ytterligere, slik man har gjort i Trygge barnehagers barnehager. Med to storbarnsavdelinger (20 barn og tre ansatte) og to avdelinger for småbarn (14 barn og fire ansatte) forbedres resultatet til over 1 000 000 kroner. Det er ingen regler som hindrer kommunen i å drive med samme bemanningsnorm som Trygge Barnehager.

Premisser	Kvam 2006	Kvam 2	Kvam 3	Trygge barnehager
Styrere	1	1	1	1
Førskolelærere	4	4	6	6
Assistent	8	8	8	8
Driftsmidler per barn	2000	2000	2000	2000
Barn over tre år	54	60	40	40
Barn 3 år	0	0	0	0
Barn under tre år	9	10	28	28
Inntekt per barn	-88000	-88000	-88000	-88000
Årslønn styrer	400 000	400 000	400 000	400 000
Årslønn førskolelærer	320 000	320 000	320 000	320 000
Årslønn assistent	280 000	280 000	280 000	280 000
Vikarutgift	5 %	5 %	5 %	5 %
Sosiale kostnader med mer	30 %	30 %	30 %	30 %
Husleie	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Resultat				
Lønn	4 116 000	4 116 000	4 788 000	4 788 000
Sosiale kostnader	1 234 800	1 234 800	1 436 400	1 436 400
Driftsutgifter	126 000	140 000	136 000	136 000
Husleie	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
SUM utgifter	6 476 800	6 490 800	7 360 400	7 360 400
Inntekter	-6 336 000	-7 040 000	-8 448 000	-8 448 000
Underskudd	140 800	-549 200	-1 087 600	-1 087 600

Tabell 4.1: Driftsresultat for barnehager med ulik bemanningsnorm

Regneeksemplene viser at kommunen kan påvirke driftskostnadene svært mye gjennom den bemanningsnormen man velger.

Kommunen kan drive barnehagen med omtrent samme kostnader som Trygge Barnehager hvis man velger samme bemanningsnorm. Lønnskostnadene er antakelig omtrent like. Kommunen har antakelig høyere sosiale kostnader (bedre pensjonsordning). Kommunen vil muligens få høyere utgifter til lokaler fordi Trygge Barnehager er spesialist på barnehagebygg. Men dette er en mindre vesentlig utgiftspost enn lønnsutgiftene.

Det er imidlertid mye større økonomisk risiko for kommunen med en kommunal løsning. Risikoelementene er

- Bemanningsnormene: Det er ikke sikkert at kommunen klarer å få med seg de ansatte på å drive etter nye og mer krevende bemanningsnormer.
- Byggekostnadene: Det er risiko for overraskelser i enhver byggesak. Byggekostnadene er på full fart oppover.
- Overretablering: Det er en åpenbar risiko for overretablering av barnehager i Kvam, og spesielt i Norheimsund. Det er allerede

full barnehagedekning i Kvam herad. Folketallet i kommunen er på vei nedover. Statistisk Sentralbyrå spår lavere fødselstall de neste ti årene. Samtidig vil lavere makspris gi høyere etterspørsel. Det skjer en sakte sentralisering innad i kommunen. Når det starter en ny barnehage planlegger kommunen å legge ned ca 40 plasser i området rundt Norheimsund. Kommunen skjermer seg best fra denne risikoen ved å dele driftsansvaret med andre aktører.

5 Nye rammebetingelser fra 2009?

Regjeringen og Stortinget har en foreløpig plan om å innlemme barnehagetilskuddene i rammetilskuddet til kommunene fra 2009. Dette er ikke endelig vedtatt. Det blir antakelig vedtatt som en del av kommuneproposisjonen i mai 2008. Det er ikke vedtatt hvilke kriterier som skal gjelde for beregning av tilskudd. Antakelig vil økt rammetilskudd avhenge av barnetallet og yrkesfrekvensen for kvinner i kommunen. Det var i alle fall disse kriteriene som ble foreslått av Borgeutvalget, som utredet saken i 2005.

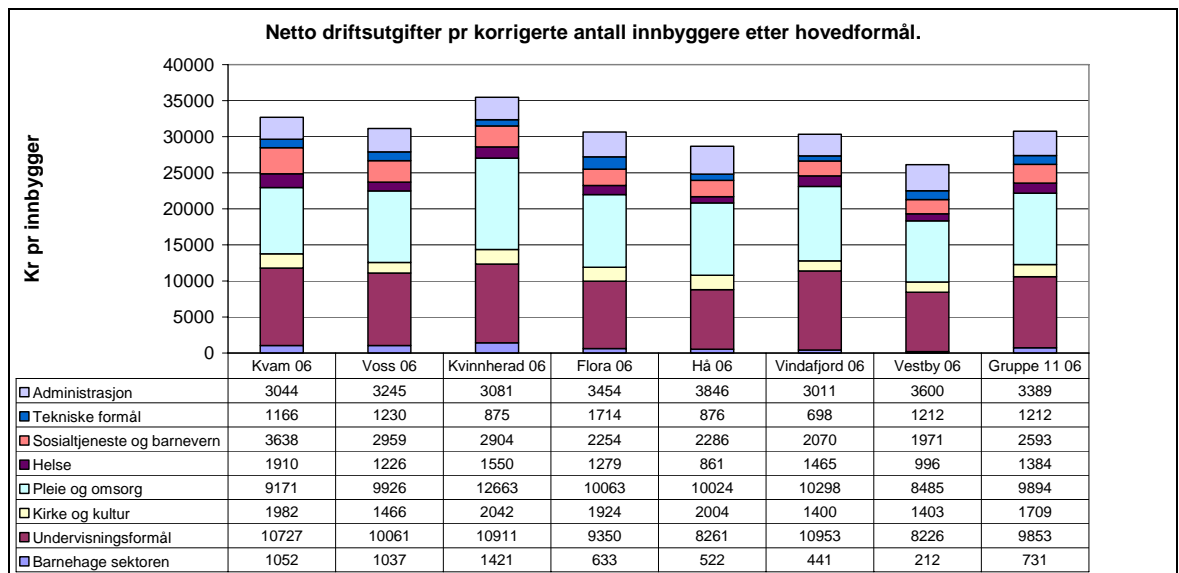
Det er ikke lenge til 2009. En ny barnehage i Norheimsund vil tidligst åpne 1.8.2008. Spørsmålet om kommunal eller privat drift må ikke avgjøres på grunnlag av dagens valgsituasjon, men ses i forhold til spillereglene etter rammefinansiering er innført.

Rammefinansiering vil muligens endre spillereglene for kommunalt tilskudd til private barnehager, men det er ikke sikkert. Det er fullt mulig å videreføre dagens regelverk for likebehandling i en rammefinansiert barnehageverden. De eventuelle nye reglene vil antakelig bety minst like god finansiering av private barnehager som i dag. I dag er private barnehager bare sikret 85 % av støtten som gis til kommunale barnehager. Over tid vil det bli krav om reell likebehandling, altså like store offentlige tilskudd for hvert barn.

Det som er sikkert, er at rammefinansiering vil bety et sterkere effektiviseringspress i barnehagene. Den øremerkede finansiering har skjermet barnehagesektoren for effektivisering siden 2003. Staten har sågar forbudt kommunene å effektivisere barnehagene i denne perioden. Staten har truet med å trekke tilbake skjønnsmidler hvis kommunene reduserer egenfinansieringen. Dette har i praksis skjedd i liten grad, men har likevel gjort barnehagene til en "hellig ku" i kommunesektoren de siste årene.

Kvam herad bør forberede seg på en tettere styring av barnehagesektoren sin fra 2009. I dag har Kvam en tradisjonell og dyr driftsform.

Kostnadene i Kvam er høye sammenlignet med andre kommuner. I forhold til sammenlignbare kommuner (kommunegruppe 11) bruker Kvam ca 3 00 kroner mer i nettokostnad per innbygger til barnehageformål. Figuren under viser netto driftskostnader per innbygger i Kvam, gruppe 11 og enkeltkommuner i gruppe 11 i 2006. Regnskapet er hentet fra Kostra. Kvam bruker 1052 kroner per innbygger på barnehagedrift. Gjennomsnittet i kommunegruppen er 731 kroner. Folketallet i kommunene er korrigert for å utjevne ulik aldersfordeling i kommunene og gjøre regnskapstallene sammenlignbare.



Figur 5.1: Utgifter til ulike tjenester i Kvam og andre kommuner 2006. Kilde: AGENDA.

Figuren over viser at Kvam herad kunne spare 300 kroner per innbygger ved å drive barnehagesektoren på samme vis som gjennomsnittet i

gruppe 11. Det vil si ca 2,5 millioner kroner i året. Vestby kommune er blant de kommunene med lavest barnehagekostnader i landet per innbygger. Kostnaden i Vestby er nede på 20 % av utgiftene i Kvam. Dette klarer Vestby ved å ha mange store, moderne, private barnehager.

Dersom Kvam herad vil spare penger på barnehagedriften, er det derfor nødvendig å se på størrelsen på alle barnehagene i Kvam og bemanningsnormene de drives innenfor. Den nye barnehagen fra Trygge Barnehager er stor og vil etter alt å dømme bli drevet effektivt. Den vil sannsynligvis bidra til lavere enhetskostnader i barnehagesektoren i Kvam.

Noen kommuner har i tillegg valgt å stykkprisfinansiere de kommunale barnehagene etter samme modell som de private. Stykkprisfinansiering etter et felles regelverk tvinger alle barnehager til å drive så effektivt som kommunen ønsker. Røyken kommune har en slik finansieringsmodell. Alle barnehagene i Røyken får tilskudd i henhold til det kommunale selvkostregnskapet for året før, korrigert for prisstigning og eventuelle kommunale vedtak om standardendringer. Denne finansieringsmodellen gjør at kommunen kan styre kostnadene i sektoren gjennom vedtak i den ordinære årsplanprosessen.

Det er med en slik modell fullt mulig for politikerne i Kvam å legge klare premisser for standarden i sektoren. De sentrale spørsmålene er antall barn og ansatte på hver avdeling. Tilskuddssatsene vil følge av de standarder man velger.

Tabellen under viser et utkast til ny finansieringsmodell for alle barnehagene i Kvam basert på stykkpris og selvkostregnskapet for 2006. I tilskuddet til de kommunale barnehagene er det ikke tatt høyde for de naturalytelsene kommunen yter (indirekte administrasjon). Dette må trekkes fra ved utbetaling (ca kr 3 600 per standard barn).

Barnehage	Barn	Standard. barn	Statstilskudd	Kommunalt tilskudd	Egenbetalin g	Offentlig tilskudd per std barn	Samlede inntekter
Framnes	10	9	504 445	118 627	190 300	67 400	813 372
Steinsdalen	20	21	1 000 945	472 985	371 800	70 261	1 845 730
Tørvikbygd	21	18	832 525	385 942	378 950	67 113	1 597 417
Strandebarm	35	37	1 717 975	926 902	650 650	70 614	3 295 527
Oma	17	20	909 730	490 820	359 150	70 028	1 759 700
Sjydnahaugen	50	34	1 888 869	254 659	847 963	63 045	2 991 490
Tolomarka	72	80	3 579 300	2 020 697	1 456 400	69 825	7 056 397
Norheimsund	57	64	3 023 135	1 484 137	1 098 350	70 745	5 605 622
Ålvik	32	39	1 715 620	1 101 255	655 600	71 374	3 472 475
Øystese	45	51	2 360 630	1 184 457	933 350	69 648	4 478 437
Fykse	10	7	334 240	171 530	128 700	70 138	634 470
Trygge barn	68	96	4 327 500	2 436 060	1 683 000	70 454	8 446 560
SUM	369	381	22 194 914	11 048 069	8 754 213	830 644	41 997 196

Figur 5.2: Utkast til finansieringsmodell for barnehagene i Kvam fra 2009.

Enkelte kommunale barnehager vil få betraktelig endret finansiering med denne modellen. Det vil erfaringsmessig være en stor jobb å legge til rette for effektiv drift i barnehager med uhensiktsmessige lokaler. Modellen overlater ansvaret for ledige plasser til den enkelte barnehagestyrer. Store barnehager vil takle varierende etterspørsel bedre enn små barnehager.