

**Barne- og familiedepartementet**

---

**NY FINANSIERINGSMODELL FOR  
BARNEHAGENE**

**– Drøfting og illustrasjon av utforming  
og konsekvenser**

**Notat  
Mars 2003**



## Forord

Det foreliggende notatet er utarbeidet av konsulentene Fürst og Høverstad ANS på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet.

Utredningen har et todelt mandat:

- Utredningen skal skissere og illustrere hvordan en ny finansieringsmodell for barnehager kan utformes i tråd med Stortingets avtale om barnehagepolitikken for perioden 2002-2005.
- Utredningen skal videre illustrere og drøfte hvilke økonomiske og administrative konsekvenser som modellen vil ha for barnehagene og kommunene og for statens bidrag til finansiering av barnehagene.

Utredningen er disponert på følgende måte:

Kapittel 1 gir en oversikt over bakgrunn og Stortingets forutsetningene for en ny finansieringsmodell.

I kapittel 2 oppsummeres de viktigste funnene fra to tidligere utredninger – en kostnadsanalyse og en vurdering av foreldrebetalingen i barnehagene – som brukes som grunnlag for beregningene og illustrasjonene i det foreliggende notatet.

Kapittel 3 går detaljert gjennom forutsetningene i Stortingets barnehageavtale og beskriver hvordan vi tolker disse forutsetningene når vi utformer satsene for statstilskudd og beregner foreldrebetaling i en ny modell.

Kapitlene 4 og 5 illustrerer og drøfter konsekvensene av to finansieringsmodeller. Først drøfter vi en modell som er i tråd med den opprinnelige barnehageavtalen i Stortinget, og deretter en justert modell i tråd med Familiekomitéens budsjettinnstilling for 2003.

Kapittel 6 gir en kort oppsummering av hovedkonklusjonene.

Noen av kapitlene inneholder detaljerte og til dels kompliserte beregninger for å illustrere en konkret utforming av finansieringsmodellen og for å gi grunnlag for drøfting av konsekvensene for barnehagene i et utvalg kommuner.

De som ikke ønsker å gå detaljert inn i alt tallmaterialet, anbefales å lese et forholdsvis utførlig sammendrag som er tatt inn på de første sidene i utredningen.

Oslo, mars 2003

Roland Fürst

Lilian Høverstad

## Barne- og familiedepartementet

### Ny finansieringsmodell for barnehagene – Drøfting og illustrasjon av utforming og konsekvenser

#### Innhold:

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>3</b>
<b>1 BAKGRUNN OG FORUTSETNINGER FOR DRØFTING AV EN NY FINANSIERINGSMODELL FOR BARNEHAGENE</b>	<b>10</b>
1.1 Bakgrunn og mandat	10
1.2 Stortingets krav til en ny finansieringsmodell	10
1.3 Forutsetninger og tilnærming til utredningen om utforming, illustrasjon og analyse av konsekvenser av ny finansieringsmodell	12
<b>2 DATAGRUNNLAG: KARTLEGGING AV KOSTNADER OG FORELDREBETALING I BARNEHAGENE</b>	<b>13</b>
2.1 Utvalgsundersøkelse for kartlegging av kostnader i barnehagene	14
2.2 Kartlegging av foreldrebetaling og utredning av maksimalpris i barnehager	18
<b>3 UTFORMING OG INNHOLD I EN NY FINANSIERINGSMODELL, PRINSIPIELLE VALG</b>	<b>21</b>
3.1 Grunnlaget for beregning av statstilskudd/offentlig finansiering av barnehager	21
3.2 Kravet om likebehandling av barnehager – differensiering av kostnader og tilskuddssatser	22
3.3 Satser for statstilskudd og håndtering av den kommunale finansieringen av barnehagene	24
3.4 Rente- og avskrivningskostnader eller husleie i barnehagene ift. offentlig finansiering	32
3.5 Forutsetninger for foreldrebetaling	34
<b>4 ILLUSTRASJON AV EN MODELL IHT. DEN OPPRINNELIGE BARNEHAGEAVTALEN – TODELT FINANSIERING: STAT OG FORELDRE</b>	<b>37</b>
4.1 Modell uten buffer – illustrasjon for barnehagene og kommunene som inngår i kostnadsanalysen	37
4.2 Innføring av en buffer etter reduksjon av maksset for foreldrebetaling til 1.500 kroner pr. måned	41
4.3 Drøfting	44
<b>5 ILLUSTRASJON AV EN MODELL IHT. DEN JUSTERTE BARNEHAGEAVTALEN – TREDELT FINANSIERING: STAT, KOMMUNER OG FORELDRE</b>	<b>45</b>
5.1 Oppsummering av forutsetningene for en justert finansieringsmodell	45
5.2 Illustrasjon av den justerte modellen for barnehagene som inngår i kostnadsanalysen	46
5.3 Drøfting	52
<b>6 OPPSUMMERING AV KONSEKVENSER</b>	<b>55</b>
6.1 Konsekvenser for finansiering av barnehagene på landsbasis	55
6.2 Fordelingskonsekvenser	57
6.3 Administrative konsekvenser	59
6.4 Styringsmessige konsekvenser	59
<b>Vedlegg: Notat fra Først og Høverstad ANS til Barne- og familiedepartementet av 06.02.03</b>	<b>61</b>

## Sammendrag

### Bakgrunn og mandat

Den foreliggende utredningen er gjennomført på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet som ledd i oppfølgingen av kravene til endringer i finansiering av barnehagene som opposisjonspartiene i Stortinget har formulert i en avtale av juni 2002.

Utredningen skal:

- Skissere og illustrere hvordan en ny finansieringsmodell for barnehager i tråd med Stortingets avtale om barnehagepolitikken for perioden 2002-2005 kan utformes.
- Illustrere og drøfte hvilke økonomiske og administrative konsekvenser som modellen vil ha for barnehagene og kommunene og for statens bidrag til finansiering av barnehagene.
- Konsekvensene av endringer i finansieringen av barnehager skal illustreres konkret for et utvalg kommuner og barnehagene i disse kommunene.

Barnehageavtalen i Stortinget forutsatte i utgangspunkt en prinsipiell todelt finansiering av den ordinære driften i barnehagene: Et statstilskudd som skal utgjøre 80 prosent av kostnadene og en foreldrebetaling som er begrenset oppad til hhv. 2.500/1.500 kroner pr. måned. Ressursene som kommunene tidligere har brukt til finansiering av driften i barnehagene skulle inngå i den statlige finansieringen.

Statstilskuddet skal fordeles mellom barnehagene etter faste satser, men en del ressurser avsettes til en "buffer" som sikrer at ingen barnehage skal være nødt til å redusere omfang og kvalitet på sitt tilbud som en følge av den nye finansieringsordningen. Bufferressursene skulle i hovedsak disponeres av kommunene.

Noen av disse kravene er presisert og delvis justert i Familiekomitéens budsjettinnstilling for 2003: Her opprettholdes en tredeling av finansieringsansvaret på samme måte som i dag. Barnehagene skal få et direkte statstilskudd, kommunene skal opprettholde sin andel av finansieringen av barnehagene og foreldrene skal bidra med maks. 2.500 i 2004/1.500 kroner pr. måned i 2005. Kommunenes andel av finansieringen tilsvarer bufferen som ble forutsatt i den opprinnelige avtalen og skal sikre at ingen barnehage må redusere omfanget eller kvaliteten på tilbudet som følge av innføring av maksimalpris for foreldrebetaling og endringer i statstilskuddet.

I den foreliggende utredningen drøftes begge modellene som Stortinget har skissert.

Basert på gjennomsnittstall for kostnader og inntekter i kommunale og ikke-kommunale barnehager fra 2001, illustreres hvordan satsene for statstilskudd kan utformes. Det vises konkret hvordan modellene ville slå ut for et utvalg på 46 kommuner og samlet 319 private barnehager i disse kommunene som har deltatt i en kartlegging av kostnadene i 2001.

### Datagrunnlag

Som grunnlag for utredning og utforming av en ny finansieringsmodell for barnehagene, har Barne- og familiedepartementet høsten 2002 igangsatt to utredninger som danner grunnlaget for drøftingene og illustrasjonene i den foreliggende utredningen. Den ene er utarbeidet av ECON og drøfter innføring av maksimalpris for foreldrebetaling i barnehagene. Den andre er en kostnadsanalyse som er utført av Først og Høverstad ANS. De viktigste funnene fra disse to prosjektene som er lagt til grunn for den foreliggende utredningen er oppsummert i kapittel 2.

### Forutsetninger og tolkning av Stortingets krav

Kapittel 3 illustrerer de prinsipielle valgene som er lagt til grunn for utredningen med hensyn til utforming av tilskuddsordning og foreldrebetaling i barnehagene i henhold til barnehageavtalen i Stortinget. Vi har tolket barnehageavtalen på følgende måte:

- Kravet om at det offentlige skal finansiere 80 prosent av kostnadene i barnehagene knyttes til gjennomsnittskostnader i barnehagene, ikke til refusjon av 80 prosent av de faktiske kostnader i hver enkelt barnehage.

Gjennomsnittskostnadene varierer betydelig mellom ulike grupper barnehager. Kostnadsanalysen har vist følgende variasjoner:

*Kostnader pr. oppholdstime i de ulike typene barnehager i utvalgskommunene (2001, ikke prisjustert)*

	Gj.snitt alle barnehager	Kommunale barnehager	Ordinære private barneh.	Private familiebarneh.
Andel av sum oppholdstimer i utvalget	100%	62,5%	31,8%	3,8%
<b>Kroner pr. oppholdstime</b>	<b>30,36</b>	<b>32,65</b>	<b>26,86</b>	<b>21,78</b>

Systematiske forskjeller når det gjelder bemanning (antall barn pr. årsverk) og lønns- og sosiale kostnader pr. årsverk mellom hhv. kommunale og private barnehager forklarer den overveiende delen av de betydelige kostnadsforskjellene.

- Stortingets barnehageavtale forutsetter eksplisitt at offentlige og private barnehager skal likebehandles. Vi forutsetter derfor i det følgende at statstilskuddet ikke skiller mellom private og offentlige barnehager.
- Satsene for statstilskudd bør imidlertid fange opp og kompensere for følgende systematiske variasjoner som kostnadsanalysen har dokumentert:
  - Familiebarnehager er en driftsform som er mindre ressurskrevende enn ordinære/vanlige barnehager. Dette fanges opp ved å etablere egne satser for familiebarnehager. 80 prosent av gjennomsnittskostnadene betyr at den offentlige finansieringen skal dekke 24,40 kroner pr. oppholdstime i ordinære barnehager og 17,42 kroner pr. oppholdstime i familiebarnehager.
  - På grunn av ulike krav til bemanning og lokaler koster et barn 0-2 år rundt dobbelt så mye som et større barn i barnehagen. Dessuten viser barnehager med en høy andel barn med kort oppholdstid systematisk høyere kostnader pr. oppholdstime. Vi forutsetter i den foreliggende utredningen at merkostnadene til småbarn og høyere kostnader pr. oppholdstime for barn med kort oppholdstid kompenseres gjennom utforming av satsene for statstilskudd.
  - Vi forutsetter lik foreldrebetaling, uavhengig av barns alder. Maksprisen for foreldrebetaling graderes proporsjonalt etter barns oppholdstid. Det innarbeides ingen moderasjonsordninger for søsken og familier med lavinntekt i forutsetningene for foreldrebetaling. Eventuelle moderasjoner foreslås håndtert gjennom refusjonsordninger fra trygdeverket.

### **Modell 1 - Todelt finansiering: Statstilskudd og foreldrebetaling.**

Barnehageavtalen forutsetter at den statlige finansieringen dekker 80 prosent av gjennomsnittskostnadene i barnehagene. En del av dette deles ut som direkte tilskudd til barnehagene, mens en del disponeres som "bufferressurser" og tildeles de barnehagene som ikke får dekket sine kostnader gjennom det direkte statstilskuddet og en foreldrebetaling iht. forutsetningene om makspris.

Illustrasjonen for et utvalg på 46 kommuner har vist at bufferen må utgjøre omtrent 15 prosent av den samlede offentlige finansieringen eller 12 prosent av gjennomsnittskostnadene for å gi dekning for "underfinansieringen" i de fleste barnehagene.

En avkortning av det direkte tilskuddet til barnehagene betyr imidlertid at alle de kommunale barnehagene, 68 prosent av de ordinære private og 56 prosent av de private familiebarnehagene vil ha behov for tilskudd fra "bufferen" for å kunne dekke kostnader i tråd med det faktiske nivået i 2001.

Dette betyr at kommunene – som i henhold til Stortingets barnehageavtale skal forvalte den største delen av bufferressursene – må utvikle kompetanse og rutiner for å vurdere og kontrollere regnskapene for over halvparten av de ikke-kommunale barnehagene for å kunne utmåle tildeling av bufferressurser.

Behovet for bufferressurser er svært ulikt fordelt mellom kommunene. Dekningsgraden og gjennomsnittskostnadene for barnehagene i kommunen avgjør hvor mye den enkelte kommunen

trenger for å sikre at ingen barnehage får en inntektssvikt som følge av den nye finansieringsmodellen.

For noen kommuner vil det ha stor betydning om bufferressursene som kommunen skal disponere fordeles i forhold til antall innbyggere 1-5 år eller i forhold til dekningsgraden/antall oppholdstimer i barnehagene.

Den opprinnelige barnehageavtalen forutsetter at de kostnadene som kommunene i dag dekker for finansiering av barnehagene inngår som en del av den offentlige finansieringen av barnehagene i den nye modellen. Det betyr at kommunenes netto bidrag inndras og brukes til å delfinansiere økningen i den statlige finansieringen. Valg av prinsipper for inndragning av midler fra kommunene (enten faktisk ressursbruk i 2001, antall innbyggere 1-5 år eller dekningsgraden for barnehageplasser) vil ha fordelingsvirkninger mellom kommunene.

Revisjonen av barnehageavtalen i budsjettinnstillingen har medført at problemstillingen knyttet til inndragning av kommunenes tidligere ressursbruk og prinsippene for fordeling av bufferressursene faller bort: Kommunesektoren skal fortsatt være ansvarlig for å finansiere den samme andelen av barnehagekostnadene som tidligere, uten at staten inndrar og omfordeler midler mellom kommunene. Drøftingen av modell 2 nedenfor illustrerer at dette imidlertid ikke betyr at endringer i finansieringsmodellen for barnehager ikke har fordelingsvirkninger mellom kommunene.

## **Modell 2 - Tredelt finansiering: Stat, kommune og foreldre.**

Hver barnehage får et direkte statstilskudd, fastsatt som stykkpris, og foreldrebetaling, iht. maksprissystemet. Kommunen må supplere disse inntektene hvis de ikke er tilstrekkelige for å dekke barnehagens kostnader.

I justeringen av barnehageavtalen har Stortinget forutsatt at den kommunale bufferen skal tilsvare den andelen av de samlede kostnadene til barnehagene som kommunene bruker pr. i dag og at en ny finansieringsmodell skal gjennomføres uten uttrekk av midler fra kommunenes frie inntekter.

Det betyr at det direkte statstilskuddet til barnehagene i denne reviderte modellen utgjør differansen mellom 80 prosent av de samlede kostnadene i barnehagene og kommunenes bidrag til finansiering av barnehagene.

I oppfølging av kostnadsanalysen i et utvalg kommuner og barnehager, har vi anslått at de samlede kostnadene for alle barnehagene i landet ligger på rundt 13,8 milliarder kroner. Med utgangspunkt i dette kan vi forutsette at den offentlige finansieringen (statstilskudd og kommunal "egenandel") av barnehagene i en ny finansieringsmodell skal utgjøre 11,1 milliarder kroner (80 prosent av kostnadene).

Den kommunale netto finansieringen av barnehagene, eksklusive kostnader knyttet til særskilt tilrettelegging for funksjonshemmede og andre barn med særlige behov utgjør 26,5 prosent av de samlede kostnadene. Dersom en forutsetter at statstilskuddet dekker differansen opp til 80 prosent av kostnadene, betyr det at statstilskuddet må utgjøre 53,5 prosent av de samlede kostnadene.

### **Illustrasjon av konsekvenser for barnehagene som inngår i kostnadsanalysen**

Den justerte finansieringsmodellen innebærer at 53 prosent av de ordinære private barnehagene ikke vil få dekket sine kostnader gjennom statstilskudd og en foreldrebetaling basert på makspris på 2.500 kroner pr. måned alene. De trenger altså tilskudd fra den kommunale bufferen. Etter en ytterligere reduksjon av foreldrebetalingen til 1.500 kroner pr. måned øker andelen ordinære private barnehager som har behov for kommunale tilskudd for å opprettholde omfang og kvalitet på tilbudet til 87 prosent. Disse barnehagene trenger tilskudd på nær det dobbelte av det de fikk av kommunene i 2001.

Blant familiebarnehagene vil 45 prosent ha behov for kommunale tilskudd i det første året og 82 prosent etter en ytterligere reduksjon av foreldrebetalingen. Det nødvendige tilskuddet vil da utgjøre over en firedobling i forhold til de kommunale tilskuddene til familiebarnehagene i 2001.

Samlet vil altså over 80 prosent av de private barnehagene ha rett til kommunalt tilskudd for å dekke opp kostnadene i 2005 (makspris for foreldrebetaling på 1.500 kroner pr. måned).

De 46 kommunene i utvalget vil i 2004 måtte bruke betydelig mindre ressurser til finansiering av de kommunale barnehagene enn de faktisk har brukt i 2001. Dette skyldes at økningen i statstilskuddet mer enn oppveier reduksjonen i foreldrebetaling som følger av en makspris på 2.500 kroner.

Behovet for bruk av frie driftsinntekter til finansiering av kommunale barnehageplasser øker imidlertid betydelig når maksprisen reduseres til 1.500 kroner pr. måned. I 2005 vil kommunene måtte bruke like mye ressurser til finansiering av netto kostnadene til kommunale barnehager som de faktisk har brukt i 2001.

### **Kommunaløkonomiske konsekvenser**

Den justerte barnehageavtalen innebærer at utvalgskommunene må finansiere 16,7 prosent av de samlede kostnadene i alle barnehagene (kommunale og private) i 2004 og 28,9 prosent av kostnadene i 2005.

For utvalgskommunene samlet kan vi oppsummere konsekvensene av den justerte barnehageavtalen i følgende punkter:

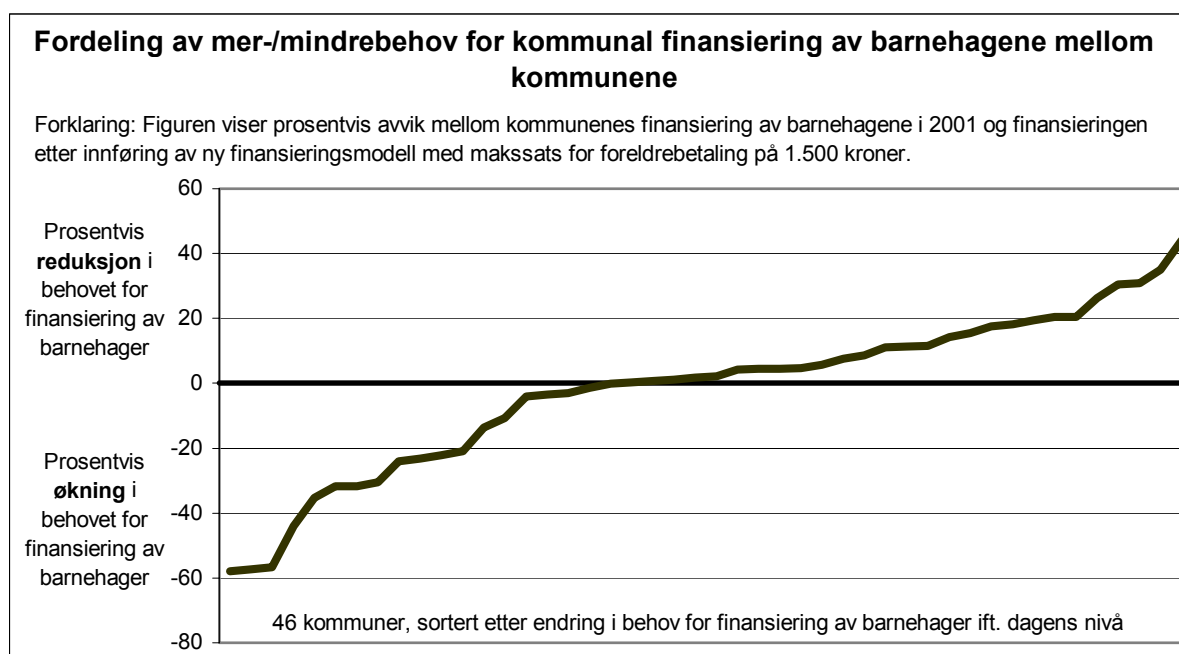
- Den forutsatte økningen av statstilskuddet gir barnehagene merinntekter som mer enn oppveier reduksjonen i foreldrebetalingen som følge av innføring av makssats på 2.500 kroner. Som en følge av dette ville kommunene i det første året kunne redusere bruken av frie driftsmidler til barnehagene.
- En ytterligere reduksjon av foreldrebetalingen til maks 1.500 kroner derimot ville for utvalgskommunene innebære at de må bruke ca. 11 prosent mer ressurser til barnehager enn de faktisk har brukt i 2001. Dette skyldes at utvalgskommunene har en høyere andel (kostbare) kommunale plasser og færre (rimeligere) private barnehager enn landsgjennomsnittet. For landet som helhet innebærer Stortingets justerte modell at kommunesektorens samlede netto finansiering av barnehager skal være på uendret nivå.

Kravet om at endringene i finansieringsmodellen ikke skal ha økonomiske konsekvenser for kommunesektoren samlet forhindrer imidlertid ikke at modellen i henhold til den justerte barnehageavtalen vil ha betydelige *fordelingsvirkninger* mellom kommunene:

Enkelte kommuner bruker mye ressurser til finansiering av kommunale og/eller private barnehager (driftstilskudd) i dag, mens andre bruker betydelig mindre ressurser. Etter innføring av den nye finansieringsmodellen vil også kommuner, der tilbudet i dag i stor grad er basert på private barnehager uten kommunalt driftstilskudd, måtte bidra i finansieringen. En detaljert beregning av konsekvensene for de 46 utvalgskommunene illustrerer fordelingseffektene:

Etter reduksjonen av makssats for foreldrebetaling til 1.500 kroner vil den "heldigste" blant utvalgskommunene kunne redusere sin ressursbruk til barnehager med 44 prosent i forhold til det faktiske nivået i 2001, mens den "uheldigste" kommunen vil måtte bruke 57,9 prosent mer enn i 2001.

Figuren nedenfor viser fordelingen mellom "vinnere" og "tapere":





Blant de 18 kommunene som ville måtte øke bruken av frie kommunale driftsinntekter til barnehagesektoren finner vi noen av de større kommunene i utvalget. Dette er grunnen til at vi samlet finner et merbehov, selv om det i antall er flere kommuner som vil få et mindrebehov for kommunal finansiering av barnehagene.

### **Oppsummering – hovedkonklusjoner**

Vi understreker at alle illustrasjonene for 46 kommuner, 256 ordinære private barnehager og 63 private familiebarnehager er basert på aktivitets- og kostnadsnivået som disse har rapportert for 2001.

Det betyr at konsekvenser som vil være en følge av:

- Utbygging av barnehager/høyere dekningsgrad
- Endringer i etterspørselen etter barnehager<sup>1</sup>
- Pris- og kostnadsutvikling fra 2001 til 2003/2004

*ikke* er innarbeidet i illustrasjonene.

Vi kan oppsummere de viktigste konsekvensene av endringene i finansieringsmodellen for barnehager i henhold til forutsetningene i Stortingets barnehageavtale, med de justeringene som ble foretatt i budsjettinnstillingen, i følgende punkter:

#### **Konsekvenser for finansiering av barnehagene på landsbasis**

Illustrasjonene i denne utredningen har vist at det er mulig å utforme en finansieringsmodell som innfrir kravene i Stortingets barnehageavtale.

I utredningen har vi anslått at den kommunale andelen av finansieringen av alle barnehagene har vært på 26,5 prosent i 2001. Dette betyr at statstilskuddet må utgjøre 53,5 prosent av gjennomsnittskostnadene for at den offentlige finansieringen samlet når opp til 80 prosent.

Vi har utformet satser for statstilskudd i tråd med denne forutsetningen. På landsbasis ville disse satsene ha gitt samlede statstilskudd på 7,4 milliarder kroner (basert på aktivitets- og prisnivå i 2001). Barne- og familiedepartementet har beregnet at det faktiske statlige driftstilskuddet til barnehagene (ekskl. tilskudd til funksjonshemmede barn og tilskudd til åpne barnehager) i 2001 var på 4,5 milliarder kroner. Endringene i finansieringsmodellen resulterer altså i en realøkning med 64 prosent i forhold til tilskuddsnivået i 2001.

I det første året, med en makspris for foreldrebetaling på 2.500 kroner pr. måned, vil modellen gi en samlet "overfinansiering" av barnehagene med nær 15 prosent i forhold til kostnadsnivået i 2001. Etter reduksjonen av foreldrebetalingen til maks 1.500 kroner pr. måned derimot vil modellen gi tilnærmet balanse mellom inntektene og kostnadene i barnehagene samlet.

#### **Fordelingskonsekvenser**

Selv om modellen samlet finansierer barnehagesektoren i samsvar med Stortingets forutsetninger, vil den innebære betydelige omfordelinger mellom barnehagene og kommunene:

- Fordelingsvirkninger mellom barnehagene:  
Selv om finansieringen av barnehagene samlet sett ser ut til å balansere, vil noen barnehager få dekket mer enn sine faktiske kostnader gjennom statstilskudd og foreldrebetaling. Forutsetning om likebehandling innebærer at det ikke er aktuelt å inndra et slikt overskudd. Andre barnehager derimot trenger støtte fra den kommunale bufferen for å dekke sine kostnader.

---

<sup>1</sup> Det vil være rimelig å anta at reduksjonen i foreldrebetalingen som følge av barnehageavtalen fører til endringer ikke bare når det gjelder hvor mange, men også hvilke typer barnehageplasser som foreldrene etterspør: Redusert foreldrebetaling fører til at kostnadsforskjellen for foreldrene mellom heldagsplasser og plasser med redusert oppholdstid blir mindre. Mange vil da etterspørre (og betale for) lengre oppholdstid, enn de egentlig ønsker for sitt barn. Familien "kjøper" seg fleksibilitet, uten store merkostnader.

For noen barnehager innebærer reformen altså en styrking av sin økonomiske situasjon (overskudd eller mulighet for kvalitetsøkning). For andre barnehager vil endringene sikre uendret økonomisk status.

Kostnadsanalysen har vist at ulikheter i lønns- og sosiale kostnader pr. årsverk er en viktig forklaring på kostnadsforskjellene, spesielt mellom offentlige og private barnehager. Statstilskuddet er likt, uavhengig av de faktiske lønns- og pensjonskostnadene i den enkelte barnehagen. Dersom det er politisk ønskelig kan en forutsette at barnehager som mottar offentlig støtte (for eksempel gjennom den kommunale bufferen) skal ha ordnede lønns- og pensjonsforhold for sine medarbeidere.

- Fordelingsvirkninger mellom kommunene:  
Stortinget forutsetter at kommunale og private barnehager skal likebehandles og at ingen barnehage skal måtte redusere omfang eller kvalitet på tilbudet som følge av endringene i finansieringen av barnehagene. Dette betyr at kommunene vil måtte bruke ressurser til private barnehager som ikke får dekket sine kostnader gjennom statstilskudd og foreldrebetaling alene.

Dette vil medføre at kommuner som pr. i dag ikke bruker mye frie driftsmidler til barnehager (enten på grunn av lav dekningsgrad, høy foreldrebetaling eller mange private barnehager med ingen eller lave kommunale driftstilskudd) vil måtte øke sin ressursbruk.

Kommuner derimot som har satset på barnehageutbygging og som har høye kostnader pr. barn i barnehagene vil få en budsjettmessig lettelse, i og med at satsene for statstilskudd øker. I kommuner som har brukt mye ressurser til barnehager, utgjør økningen i statstilskudd mer enn inntektsreduksjonen som følge av makspris for foreldrebetaling.

Blant utvalgskommunene som ble brukt som grunnlag for å illustrere utforming og konsekvenser av en ny finansieringsmodell, har vi sett at flere vil være nødt til å øke sin ressursinnsats med opp til 50 prosent. Andre derimot kan redusere bruken av ressurser til barnehagene tilsvarende, uten at det fører til en underfinansiering og nedleggelse eller forringelse av kvalitet i barnehagene.

Vi har ikke et tilstrekkelig datagrunnlag for å drøfte fordelingsvirkningene mellom alle kommunene i landet, men det er grunn til å anta at en vil finne det samme bildet med store avvik som drøftingen av utvalgskommunene i denne utredningen har vist.

### **Administrative konsekvenser**

I den foreliggende utredningen har vi regnet oss gjennom forutsetningene for en ny modell for finansiering av barnehagene. Både i den opprinnelige versjonen og i en justert versjon (iht. Stortingets budsjettinnstilling) er modellen komplisert. Beregning av satser for statstilskudd og analyse av salderings- og fordelingskonsekvenser av hele modellen krever et godt og pålitelig datagrunnlag.

Modellen baserer seg bl.a. på at kommunene skal forvalte en "buffer" som skal sikre at ingen barnehager opplever en inntektssvikt som følge av den nye modellen.

Bufferen skal sikre enkeltbarnehager som får økonomiske problemer etter at det er innført makspris for foreldrebetaling og etter at statstilskudd er fordelt etter en gradert stykkprismodell. Kommunene kan derfor ikke etablere et enkelt tilskuddssystem som fordeler bufferressursene etter en fast nøkkel mellom barnehagene.

I illustrasjonen med tall for 46 kommuner har vi vist at over 80 prosent av de private barnehagene ikke vil få dekket sine kostnader fullt ut gjennom foreldrebetaling på maks 1.500 kroner og statstilskudd i henhold til Stortingets forutsetninger.

Det betyr at kommunene må skaffe seg kompetanse og etablere rutiner for å gjennomgå og kontrollere regnskapene for de fleste private barnehagene som grunnlag for å utmåle og fordele de kommunale "bufferressursene".

### **Styringsmessige konsekvenser**

Den mest problematiske akilleshælen for en finansieringsmodell iht. Stortingets barnehageavtale, vil være kostnadsutviklingen og mulighetene for kostnadsstyring av barnehagesektoren:

Vi har ovenfor kommentert og drøftet konsekvensene knyttet til håndtering av kommunenes buffer. Bufferen er en følge av avtalens forutsetning om at "*finansieringsmodellen ikke medfører forringelse av kvaliteten og nedleggelse av plasser*". Vi har tolket dette dithen at avtalen gir barnehagene en finansieringsgaranti: Dersom statstilskudd og foreldrebetaling ikke strekker til for å dekke kostnadene utløses en rett til ressurser fra den kommunale bufferen.

Dette reiser to problemstillinger:

1. *Barnehagenes rett må ledsages av en kommunal plikt:*

Pr. i dag er kommunene ikke pliktig til å yte tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Dersom Stortingets forutsetning som er referert ovenfor skal være reell, må en slik plikt hjemles. Det betyr at kommunene må forpliktes til å yte tilskudd – i det omfanget som trengs for å sikre opprettholdelse av antall plasser og kvalitet i private barnehager.

2. *"Finansieringsgarantien" gir ingen mulighet for kostnadsstyring:*

Slik vi har tolket barnehageavtalen er det ikke gitt noen begrensninger på hvor høye kostnader statstilskudd og kommunal buffer skal dekke. Vi går ut fra at man i oppfølgingen vil måtte etablere grenser for å unngå en uforvarlig kostnadsøkning i barnehagene.

Med utgangspunkt i Stortingets forutsetning om likebehandling mellom kommunale og private barnehager, kan en tenke seg følgende begrensning:

Kommunene forpliktes til å yte tilskudd til private barnehager for å dekke kostnader opp til det nivået som kommunale barnehager (enten i den aktuelle kommunen eller i landet som helhet) har.

Det ville bety at kommunene ikke er nødt til å finansiere kostnader som ligger over gjennomsnittet for kommunale barnehager. Selv en slik begrensning vil imidlertid kunne innebære en betydelig økning i de samlede kostnadene:

Gjennomsnittskostnadene i ordinære private barnehager ligger på 26,86 kroner pr. oppholdstime, 21,6 prosent lavere enn gjennomsnittskostnadene i kommunale barnehager. Pr. 15.12.01 var det 161.421.936 oppholdstimer i ordinære private barnehager, med total kostnader anslått til 4,3 milliarder kroner. I tillegg må en regne med at også private familiebarnehager og andre barnehager ville argumentere for å øke kostnadene i forhold til dagens nivå. Dersom de ikke-kommunale barnehagene utnytte sitt "spillerom" i forhold til gjennomsnittskostnadene for kommunale barnehagene vil en måtte regne med en kostnadsøkning på landsbasis på nærmere 1 milliard kroner.

Forutsetningen om at ingen barnehage skal måtte redusere antall plasser eller kvaliteten på tilbudet, kan således være sterkt kostnadsdrivende – samtidig som "finansieringsgarantien" er helt sentral for beslutninger om videre drift eller nyetablering i private barnehager.

-----

# 1 Bakgrunn og forutsetninger for drøfting av en ny finansieringsmodell for barnehagene

## 1.1 Bakgrunn og mandat

Den 11. juni 2002 inngikk opposisjonspartiene i Stortinget en avtale om barnehagepolitikken 2002-2005. Avtalen innebærer en betydelig opptrapping av innsatsen mot full barnehagedekning i perioden og betydelige endringer i utforming av finansieringsordningene for driften av barnehagene.

I forbindelse med komitébehandlingen av statsbudsjettet for 2003 har avtalepartnerne supplert og justert forutsetningene for endringene i finansieringsmodellen i forhold til den opprinnelige avtalen.

Stortinget har bedt Regjeringen om å komme tilbake til Stortinget i løpet av våren 2003 med en sak, der Regjeringen drøfter og presenterer et opplegg for oppfølging av barnehageavtalen.

Det foreliggende notatet er et innspill til departementets arbeid. Utredningen tar for seg utforming av en finansieringsmodell som er i samsvar med barnehageavtalen og presiseringene i Familiekomitéens budsjettinnstilling. Utredningen er utarbeidet på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet, med følgende *mandat*:

- *Utredningen skal skissere og illustrere hvordan en ny finansieringsmodell for barnehager i tråd med Stortingets avtale om barnehagepolitikken for perioden 2002-2005 kan utformes.*
- *Utredningen skal videre illustrere og drøfte hvilke økonomiske og administrative konsekvenser som modellen vil ha for barnehagene og kommunene og for statens bidrag til finansiering av barnehagene. Konsekvensene av endringer i finansieringen av barnehager skal illustreres konkret for et utvalg kommuner og barnehagene i disse kommunene.*

## 1.2 Stortingets krav til en ny finansieringsmodell

Utgangspunktet for utredningen er kravene til endringer i finansiering av barnehagene som opposisjonspartiene har formulert i en avtale i juni 2002. Noen av disse kravene er presisert og delvis justert i Familiekomitéens budsjettinnstilling for 2003. Vi gjengir nedenfor de viktigste forutsetningene og kravene som disse to dokumentene setter opp:

### 1. Avtalen av 11. juni 2002 mellom Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet om barnehagepolitikk 2002-2005 ("barnehageavtalen")

Avtalen om barnehagepolitikken inneholder følgende forutsetninger i forhold til utforming av finansieringsordningen for barnehager:

- b) *Alle barnehager, uavhengig av barnehagens eierskap, som gir et fullverdig barnehagetilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen for barnehager godkjennes som berettiget til om lag 80 % offentlig driftsstøtte. (...)*

- c) *Utbetalingen av den offentlige støtten skjer gjennom et øremerket tilskudd pr. plass med satser over/under 3 år for forskjellig oppholdstid, slik som i dag.*
- (...)
- g) *Offentlig tilskudd på om lag 80 % innføres fra 1.8.2003. Disse 80 % tar utgangspunkt i det staten og kommunene i dag yter, samt økningen opp til totalt 80 % av dagens kostnader. Når kostnadsanalysen foreligger utbetales 80 % av de beregninger en da kommer frem til.*
- h) *I den nye finansieringsmodellen forutsettes det at de 3 mrd. kronene som i dag brukes av kommunene, inngår i beregningsgrunnlaget.*
- i) *Finansieringsmodellen består i hovedsak av 2 elementer; foreldrebetaling og statstilskuddet. I tillegg kommer en buffer i kommunene og skjønnsrett hos fylkesmannen. Til grunn ligger det at private og offentlige barnehager skal likebehandles. Finansieringsmodellen skal ta utgangspunkt i at hovedtyngden av finansieringen går via statstilskuddet. I tillegg skal det være en buffer i kommunene, som tar høyde for kostnadsavvik mellom barnehagene. Bufferen håndteres av kommunene etter objektive kriterier der barnehageeierne gis medbestemmelse. Det må sikres at bufferen er stor nok til at den nye finansieringsmodellen ikke medfører forringelse av kvaliteten og nedleggelse av plasser. Den endelige fordelingen mellom statstilskuddet og bufferen som skal ligge i kommunene fastsettes endelig når kostnadsanalysen foreligger våren 2003, og det fremlegges vurderinger på hvordan søskenmoderasjon og inntektsgradering kan gjøres regelstyrt. Dette vil påvirke nedtrappingsplanen av foreldrebetalingen.*
- j) *Spesielt store kostnadsavvik kommunene i mellom håndteres innenfor fylkesmannens skjønnsramme for kommunesektoren, og det legges inn 200 mill. kroner årlig til dette formålet.*
- k) *Basert på disse prinsippene utarbeides en ny finansieringsmodell, som forelegges Stortinget til behandling i forbindelse med budsjettet for 2003. I saken skal det også ligge forslag til et system for kostnadskontroll, og et system for forhandlinger med barnehageeiersiden. Dette for å sikre at kostnadsdekningen gir rom for den kvaliteten Stortinget krever i barnehagene. Avtalepartene tar endelig stilling til finansieringsmodell når denne kommer til behandling i Stortinget.*
- (...)
- m) *Nedtrappingsplan for foreldrebetalingen (oppgitt i 2002-tall):*
- | År   | Max                       |
|------|---------------------------|
| 2003 | 2.500,- (f.o.m. 1.8.2003) |
| 2004 | 1.500,- (f.o.m. 1.8.2004) |
- Fra og med våren 2003 skal Stortinget årlig bli forelagt kostnadsanalyser, slik at en kan kostnadsjustere foreldrebetalingen.*

Barnehageavtalen forutsetter videre at finansiering av tilskudd til funksjonshemmede barn i barnehagene videreføres som tidligere. I den foreliggende utredningen begrenser vi oss derfor til å drøfte endringene i finansieringen av den ordinære driften i barnehagene. Kostnader og finansiering av tilbud til funksjonshemmede og andre barn med særlige behov er altså ikke tatt med.

## 2. Presiseringer og justeringer i Familiekomitéens Budsjett-innst. S. I (2002-2003)

I budsjettinnstillingen viser opposisjonspartienes representanter til henstillinger og innspill fra barnehagesektoren, både Kommunenes sentralforbund og representanter for ikke-kommunale barnehager, og justerer/presiserer enkelte av forutsetningene for fremtidig finansiering av driften i barnehagene på følgende måte:

- *Nedtrappingsplanen for foreldrebetaling justeres:*
  - 2003: 2.500 kroner som gjennomsnittspris fra og med 01.08.03
  - 2004: 2.500 kroner som maksimalpris fra og med 01.01.04
  - 2005: 1.500 kroner som maksimalpris fra og med 01.01.05

- *Den kommunale bufferen skal ta utgangspunkt i den andel av barnehagekostnadene som kommunene i dag bruker til barnehager. Den nye finansieringsmodellen må altså fortsatt innebære et kommunalt finansieringsansvar gjennom den kommunale bufferen. Dette skal gjennomføres uten uttrekk fra rammetilskuddet av de om lag 3 milliarder kroner som kommunene bruker på barnehager i dag.*
- *De økte statlige midlene til barnehagene skal gis til kommunene under forutsetning av at midlene nyttes til finansiering av flere plasser (inkl. likebehandling av private barnehager) og redusert foreldrebetaling. Den økte statlige finansieringen innebærer at kommunenes nettobidrag til barnehagefinansieringen ikke reduseres.*

### **1.3 Forutsetninger og tilnærming til utredningen om utforming, illustrasjon og analyse av konsekvenser av ny finansieringsmodell**

Ved siden av en forskyvning av tidspunktet for innføring av maksimal foreldrebetaling, innebærer budsjettinnstillingen en viktig grunnleggende endring i finansieringsansvaret for barnehager i forhold til den opprinnelige barnehageavtalen:

Avtalen forutsatte en prinsipiell todelt finansiering av den ordinære driften i barnehagene: Et statstilskudd som skal utgjøre 80 prosent av kostnadene og en foreldrebetaling som er begrenset oppad til hhv. 2.500/1.500 kroner pr. måned.

I tillegg forutsatte avtalen at en del ressurser skulle avsettes til en ”buffer” som sikrer at ingen barnehage, som følge av omlegging av finansieringsordningen, skal være nødt til å redusere omfang eller kvalitet på sitt tilbud. Bufferen skal forvaltes av kommunene. Den endelige fordelingen mellom statstilskudd (som utbetales direkte til barnehagene) og den kommunale bufferen skulle fastsettes etter at en kostnadsanalyse foreligger. Vi må derfor regne med at ressursene som avsettes til den kommunale bufferen utgjør en del av de 80 prosentene av de samlede kostnadene som staten finansierer. Det betyr at det direkte tilskuddet som tildeles den enkelte barnehagen utgjør mindre enn 80 prosent av kostnadene for å gi grunnlag for en bufferavsetning som sikrer driften i barnehager med høye kostnader.

Stortinget forutsatte videre at de ressursene som kommunene i dag bruker til barnehager skulle inngå i beregningsgrunnlaget for statstilskuddet. Dette må tolkes dithen at kommunene, etter gjennomføring av avtalen, ikke lenger skulle ha et eget ansvar for å finansiere barnehagene. Videre innebar det at ressursene som kommunene bruker i dag inndras som en del av finansieringen av det økte statstilskuddet.

Justeringene som Stortinget gjorde i forbindelse med Budsjettinnstillingen innebærer at en opprettholder en tredeling av finansieringsansvaret: Barnehagene skal få et direkte statstilskudd, kommunene skal opprettholde sin andel av finansiering av barnehagene og foreldrene skal bidra med maks. 2.500/1.500 kroner pr. måned. Statstilskuddet og den kommunale finansieringen skal til sammen utgjøre 80 prosent av kostnadene i barnehagene. Kommunenes andel av finansieringen erstatter bufferen som ble forutsatt i den opprinnelige avtalen.

Vi tolker disse justerte forutsetningene dithen at ”finansieringsgarantien” overfor den enkelte barnehagen ikke endres: Barnehagene skal få dekket sine kostnader, forutsetningsvis gjennom statstilskudd og foreldrebetaling, men med et bidrag fra kommunen, dersom

statstilskuddet og foreldrebetalingen ikke er tilstrekkelig for å dekke de faktiske kostnadene i den enkelte barnehagen.

For kommunene innebærer de reviderte forutsetningene viktige endringer: Modellen skal gjennomføres uten at de midlene som kommunene bruker i dag inndras for å finansiere finansieringsreformen. Den enkelte kommunen blir imidlertid forpliktet til å bruke ressurser til barnehager for å sikre at de ikke må redusere omfanget eller kvaliteten på tilbudet. Det betyr at de nye forutsetningene kan innebære omfordelinger mellom kommunene. For eksempel vil kommuner som fram til nå ikke har prioritert ressurser til barnehager bli nødt til å bidra med å finansiere private barnehager i kommunen. På den annen side vil kommuner som bruker mye ressurser på barnehagesektoren få redusert behovet for kommunal finansiering som følge av økte statstilskudd.

I denne utredningen vil vi drøfte begge modellene som Stortinget har skissert:

1. Todelt finansiering av barnehagene gjennom statstilskudd og foreldrebetaling, dvs. modellen i henhold til den opprinnelige barnehageavtalen.
2. Tredelt finansiering av barnehagene gjennom statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling, dvs. modellen i henhold til Stortingets justeringer av avtalen i budsjettinnstillingen.

Basert på gjennomsnittstall for kostnader og inntekter i kommunale og ikke-kommunale barnehager fra 2001 vil vi illustrere hvordan satsene for statstilskudd kan utformes og vi illustrerer hvordan modellene ville slått ut for et utvalg på 46 kommuner og de ikke-kommunale barnehager i disse kommunene. Datagrunnlaget for utredningen beskrives i neste kapittel.

## **2 Datagrunnlag: Kartlegging av kostnader og foreldrebetaling i barnehagene**

Som grunnlag for utredning og utforming av en ny finansieringsmodell for barnehagene, har Barne- og familiedepartementet høsten 2002 igangsatt to utredninger som danner grunnlaget for drøftingene og illustrasjonene i det foreliggende notatet. Vi gjengir nedenfor hovedfunnene fra de to utredningene som vil brukes som grunnlag for å drøfte utforming og illustrere konsekvensene av en ny finansieringsmodell for barnehagene:

## 2.1 Utvalgsundersøkelse for kartlegging av kostnader i barnehagene

Februar 2003 leverte konsulentene Fürst og Høverstad ANS en analyse av kostnader i barnehagene, basert på en undersøkelse av både kommunale og ikke-kommunale barnehager i 50 kommuner.<sup>2</sup> Analysen er basert på barnehagenes rapportering av antall barn m.m. i Årsmeldingen for barnehager for 2001, kommunenes regnskap for 2001, samt en særskilt registrering av kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene i 2001 og enkelte supplerende opplysninger (bl.a. om kostnader knyttet til særskilte tiltak for funksjonshemmede og andre barn med særlige behov, samt støtte til private barnehager som ikke er gitt som økonomisk tilskudd og som dermed ikke fremkommer i de regnskapsførte kostnadene) fra barnehagene og kommunene.

En vurdering av analysens resultater opp mot data for alle kommuner og alle ikke-kommunale barnehager som Statistisk sentralbyrå har tilgjengelig, bekrefter at kostnadsanalysen gir et pålitelig og representativt bilde av kostnadene i barnehagene i landet, jf. vedlegg 1.<sup>3</sup>

Kostnadsanalysen har beregnet gjennomsnittskostnader for ulike barnehagetyper. For å standardisere kostnader for barnehager med ulik sammensetning av barn etter alder og oppholdstid, vises kostnader pr. oppholdstime.<sup>4</sup>

Tabell 1 nedenfor viser gjennomsnittskostnadene pr. oppholdstime i de ulike barnehagetyperne:

---

<sup>2</sup> Jf. Fürst, Roland og Lilian Høverstad (2003), Analyse av kostnader i barnehagene – resultater fra en utvalgsundersøkelse, oppdragsrapport for Barne- og familiedepartementet, februar 2003

<sup>3</sup> Notat fra Fürst og Høverstad ANS til Barne- og familiedepartementet av 06.02.2003.

<sup>4</sup> Antall oppholdstimer = Antall barn 0-2 år x gj.snittlig ukentlig oppholdstid x 48 uker x 2 (høyere bemanningskrav for småbarnsavdelinger)  
+ Antall barn 3 år x gj.snittlig ukentlig oppholdstid x 48 uker x 1,5 (barn i 3-årsalderen har i løpet av året gått over fra å være småbarn (0-2 år) til å bli ”store barn” i barnehagen)  
+ Antall barn 4-6 år x gj.snittlig ukentlig oppholdstid x 48 uker



Tabell 1: Samlede kostnader og sammensetning av kostnadene i barnehagetyperne, kroner pr. oppholdstime til ulike innsatsfaktorer

	Gj.snitt alle barnehager	Kommunale barnehager	Ordinære ikke-kommunale barnehager	Familiebarnehager	Kombinerte ordinære- og familieb.hager	Fylkeskommunale/statlige barnehager
Antall barnehager som ligger til grunn for analysen	759	430	256	63	5	5
<b>Sum kostnader pr. oppholdstime</b>	<b>30,36</b>	<b>32,65</b>	<b>26,86</b>	<b>21,78</b>	<b>24,51</b>	<b>28,65</b>
Lønn og sosiale kostnader	<b>23,58</b>	25,12	21,25	12,38	17,72	26,40
Andre driftskostnader	<b>3,90</b>	3,07	3,43	3,30	4,37	2,27
Husleie og avskrivninger	<b>1,19</b>	1,33	1,01	1,72	0,52	0,05
Netto kapitalkostnader	<b>0,32</b>		0,33	0,04	0,00	-0,07
Indirekte kostnader	<b>0,01</b>	3,12				
Regnskapsmessig overskudd	<b>1,36</b>		0,84	4,33	1,89	0,00

Tabell 1 illustrerer betydelige forskjeller i kostnadene pr. oppholdstime mellom de ulike barnehagetyperne: Kommunale barnehager viser med 32,65 kroner de høyeste kostnader, mens private familiebarnehager ligger klart lavest med 21,78 kroner pr. oppholdstime.<sup>5</sup>

Personalkostnader (lønn, trygd og pensjon) utgjør den største delen av ressursinnsatsen i alle gruppene. Tabellen viser også at det er her vi finner de største forskjellene mellom kommunale, ordinære/vanlige private barnehager og private familiebarnehager. En stor del av familiebarnehagene er imidlertid eneeierforetak (selvstendig næringsdrivende). I mange av disse utgjør et ev. overskudd en del av godtgjørelsen for eierens egen arbeidsinnsats i barnehagen. Likevel viser familiebarnehager betydelig lavere kostnader pr. oppholdstime til lønn og sosiale kostnader enn de andre barnehagetyperne.

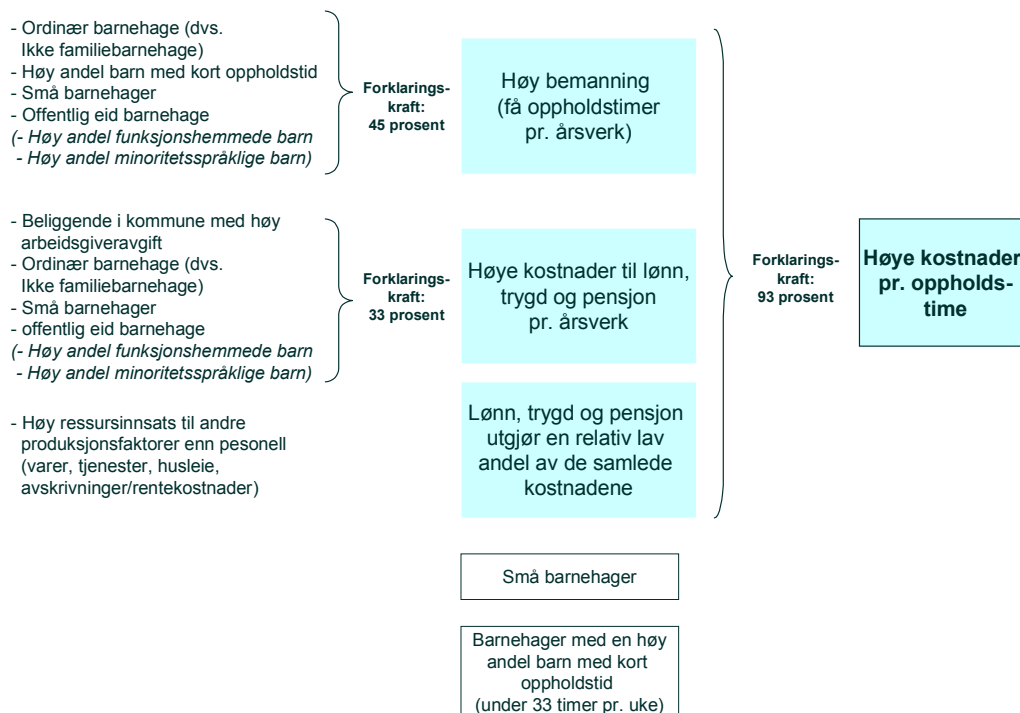
Tabell 1 viser bare gjennomsnittskostnadene for de ulike gruppene. Også innenfor gruppene finner vi store forskjeller: I utvalgskommunene varierer gjennomsnittskostnadene for kommunale barnehager fra 25,89 til 46,83 kroner pr. oppholdstime. Blant de ordinære private barnehagene finner vi en variasjon fra 17,37 til 53,38 kroner pr. oppholdstime og i familiebarnehagene fra 14,47 til 31,54 kroner pr. oppholdstime.

I de beregnede kostnadene pr. oppholdstime er det ikke korrigert for eventuelle kvalitetsforskjeller mellom barnehagene. Det betyr at kostnadsforskjellene kan gjenspeile både ulik produktivitet og ulik kvalitet.

<sup>5</sup> For kombinerte private barnehager (vanlige barnehager med familiebarnehageavdeling(er)) og for fylkeskommunale/statlige barnehager (sykehusbarnehager) er utvalget meget begrenset. Det betyr at analysens gjennomsnittskostnader for disse barnehagene ikke er tilstrekkelig representative. Også disse barnehagenes kostnader er imidlertid tatt med i de beregnede gjennomsnittskostnadene for hele utvalget.

Statistiske analyser av materialet for alle barnehagene har vist at en stor del av kostnadsvariasjonene kan forklares. Figur 1 nedenfor illustrerer sammenhengene mellom kostnadene og de forklaringsfaktorene som er testet ut:

**Figur 1: Variabler bak kostnadsvariasjonene mellom barnehager**



Først og Høverstad ANS

Analysene viser altså at følgende faktorer har betydning for kostnadene i barnehagene:

- Kommunale og fylkeskommunale/statlige barnehager har høyere kostnader enn ikke-kommunale barnehager. Dette skyldes både at offentlig eide barnehager har bedre bemanning (færre oppholdstimer pr. årsverk) og at de har høyere kostnader til lønn, trygd og pensjon pr. årsverk. I offentlige barnehager er alle ansatte knyttet til en pensjonsordning, mens rundt to tredeler av de private barnehagene i utvalget ikke har pensjonsordninger for sine medarbeidere. Dette er en bakenforliggende faktor som bidrar til å forklare forskjellene i personalkostnadene pr. årsverk mellom barnehagetyperne.
- Familiebarnehager har lavere kostnader enn både kommunale og ordinære ikke-kommunale barnehager. Dette er knyttet til både relativt lavere bemanning og lavere personalkostnader pr. årsverk i familiebarnehagene.
- Små barnehager har høyere kostnader enn større barnehager – når det er kontrollert for at kommunale barnehager har gjennomsnittlig flere barn og oppholdstimer enn ikke-kommunale barnehager. Dette viser seg i at mindre barnehager har bedre bemanning og høyere kostnader pr. årsverk. Det er rimelig å anta at dette betyr at små barnehager er mindre fleksible når det gjelder bruken av personalet. Ved sykdom og annen fravær er en nødt til raskere å sette inn vikarer og har mindre muligheter til midlertidig å flytte på personalet innenfor barnehagen. Det er også mulig at lønnskostnadene til fagutdannet

personell (styrer, førskolelærere) utgjør en større andel av lønnskostnadene i de mindre barnehagene, mens ”rimeligere” arbeidskraft utgjør en større andel av lønnskostnadene i store barnehager.

- Barnehager med en høy andel barn med kort oppholdstid viser tendensielt høyere kostnader enn barnehager med barn med heldagsopphold. Dette fordi barnehager med mange barn med kort oppholdstid viser en relativt bedre bemanning. I utgangspunkt er det ved beregning av antall oppholdstimer korrigert for barnas oppholdstid i barnehagene (jf. fotnote 3). Resultatene av analysen betyr at et barn med halvdagsopphold koster noe mer enn halvparten av et barn med heldagsopphold. Vi antar at dette skyldes at det er vanskelig å sikre en optimal tilpasning av antall barn og bemanning, dersom en barnehage har mange delte plasser og barn med redusert oppholdstid.
- Nivået på arbeidsgiveravgiften har betydning for personalkostnadene pr. årsverk. Barnehager som ligger i kommuner med redusert arbeidsgiveravgift (sonene 2 – 5) viser således lavere kostnader til lønn, trygd og pensjon enn barnehager som ligger i kommuner med maksimal arbeidsgiveravgift (14,1 prosent i sone 1). Dette gjelder imidlertid ikke for ressursbruken i kommunale barnehager isolert sett. Nivået på arbeidsgiveravgiften bidrar ikke til å forklare forskjeller i personalkostnader i kommunale barnehager. Til gjengjeld er personalkostnadene i kommunene avhengig av kommunenes økonomiske handlefrihet (frie driftsinntekter). Det betyr at handlefriheten har større betydning for personalkostnadene i kommunale barnehager, enn nivået på arbeidsgiveravgiften.
- Barnehager, der en høy andel av kostnadene er knyttet til lønn, trygd og pensjon, viser en tendens til lavere samlede kostnader. Dette må bety at en høy lønnsandel innebærer at barnehagene bruker forholdsvis lite ressurser til andre innsatsfaktorer (varer og tjenester, husleie, avskrivninger og renter). Denne sammenhengen gjelder imidlertid bare, når det er kontrollert for bemanningstetthet og personalkostnader pr. årsverk: Personalkostnadene utgjør den største andelen av kostnadene i barnehagene. Høye personalkostnader fører derfor også til høye samlede kostnader. Dersom en imidlertid finner to barnehager med lik bemanning og like kostnader pr. årsverk, har det betydning, hvor mye ressurser barnehagene bruker utover kostnadene som er knyttet til personalinnsatsen.

Disse funnene vil ha betydning for utforming av en ny finansieringsmodell for barnehagene: Noen av de forholdene som forklarer kostnadsnivået i barnehager er forhold som den enkelte barnehagen ikke kan påvirke. Det betyr at disse forholdene fører til ”ufrivillige kostnadsforskjeller”. Andre forhold derimot kan påvirkes eller er valgt av den enkelte barnehagen. Ved utforming av tilskuddsordningen og andre deler av finansieringsmodellen, må en ta stilling til hvilke av kostnadsforskjellene som skal innarbeides og fanges opp i tilskuddssatsene eller på annen måte. Det betyr i tilfelle at det må legges inn en kompensasjon i tilskuddssystemet som sikrer at barnehagene får dekket de ufrivillige kostnadene. Dette drøftes nærmere i kapittel 3.2 i dette notatet.

## 2.2 Kartlegging av foreldrebetaling og utredning av maksimalpris i barnehager

I januar 2003 har ECON, Senter for økonomisk analyse, levert en rapport om maksimalpris i barnehager.<sup>6</sup>

Rapporten tar utgangspunkt i en omfattende *kartlegging av foreldrebetaling* i alle kommuner og ikke-kommunale barnehager i landet. 71 prosent av kommunene og over 60 prosent av de ikke-kommunale barnehagene har svart på spørsmålene fra ECON. Undersøkelsen dekker foreldrebetalingen for anslagsvis 70 prosent av alle barn med barnehageplass i landet.

ECON viser at det er stor variasjon i utforming av satsene for foreldrebetaling, spesielt ulike moderasjonsordninger, mellom kommunene og barnehagene.

For heltidsplasser (plasser med en ukentlig oppholdstid over 41 timer pr. uke) viser undersøkelsen en gjennomsnittlig foreldrebetaling i kommunale barnehager på 2.725 kroner pr. måned og i private barnehager på 3.392 kroner pr. måned.<sup>7</sup> Inntektsgradering og søskenmoderasjon gjør at 8 prosent av barna i kommunale barnehager allerede i dag betaler under 1.500 kroner og 30 prosent under 2.500 kroner pr. måned. I de private barnehagene betaler bare 1 prosent av barna under 1.500 kroner og samlet 10 prosent under 2.500 kroner pr. måned.

ECONs undersøkelse viser at alle kommuner som har svart på spørsmålene og 87 prosent av de private barnehagene gir moderasjon for søsken i barnehagene. Omfanget av søskenmoderasjon, dvs. hvor mye foreldrebetalingen reduseres med for barn nummer 2, 3 osv., varierer imidlertid.

I en fjerdedel av kommunene og for 14 prosent av barna i private barnehager i ECONs undersøkelse knyttes foreldrebetalingen dessuten opp mot foreldrenes inntekt. Satsene og inntektsintervallene som benyttes varierer imidlertid betydelig mellom kommunene og barnehagene.

I både kommunale og private barnehager blir foreldrebetalingen knyttet opp mot barnas oppholdstid i barnehagen. ECON viser at satsene for redusert oppholdstid er noe dyrere pr. oppholdstime enn betalingen for heldagsopphold: I kommunale barnehager betaler barn med deltidsplass gjennomsnittlig 13 prosent mer og i private barnehager 5 prosent mer pr. oppholdstime enn barn med heldagsopphold/fulltidsplass. Det betyr at barnehagene tar seg betalt for en del av de faste kostnadene uavhengig av barnas oppholdstid.

Stortinget forutsatte i barnehageavtalen at Regjeringen fremlegger ”vurderinger på hvordan søskenmoderasjon og inntektsgraderingen kan gjøres regelstyrt”. I forlengelse av kartleggingen av dagens foreldrebetaling i barnehagene har ECON derfor drøftet hvordan en *ordning med maksimalpris* konkret kan utformes. ECON vurderer i denne sammenhengen

---

<sup>6</sup> Jf. ECON-Rapport 04/03, Maksimalpris i barnehager

<sup>7</sup> I dette er søskenmoderasjon inkludert. Dersom en tar ut barn som får slik moderasjon, øker den gjennomsnittlige månedlige foreldrebetalingen til 3.008 kroner i kommunale og 3.521 kroner i private barnehager.

behovet for reduksjoner av den forutsatte maksimalprisen (2.500 kroner pr. måned fra 1.1.2004 og 1.500 kroner pr. måned fra 1.1.2005) i forhold til:

- *Redusert oppholdstid:*

ECON konkluderer med at utforming av maksimalprisordningen bør sikre at foreldrebetalingen knyttes til barnas oppholdstid. Dersom alle barn skulle betale makspris, uansett oppholdstid, vil det kunne føre til at foreldre etterspør lengre oppholdstid enn de egentlig trenger. Dette gir familiene større fleksibilitet med hensyn til når barn leveres og hentes, uten at det koster noe. For barnehagene vil det imidlertid innebære at de vil ha betydelig ledig kapasitet som ikke kan fylles.

Foreldrebetalingen bør derfor graderes i forhold til barnas oppholdstid i barnehagen.

Kostnadsanalysen for barnehagene (jf. ovenfor) har vist at barn med redusert oppholdstid koster mer pr. oppholdstime, enn barn med fulltidsplass. Dette er knyttet til at en del faste kostnader (administrasjon av søknad/inntak, innkreving av foreldrebetaling, tid til foreldrekontakt m.m.) er uavhengige av barnas oppholdstid. Redusert oppholdstid i barnehager som har lengre åpningstid kan dessuten føre til at barnehagen ikke kan utnytte kapasiteten (lokaler og personale) fullt ut.

Pr. i dag tar mange kommuner og private barnehager seg betalt av foreldre for deler av denne merkostnaden ved å tilby plasser med redusert oppholdstid gjennom en foreldrebetaling som er høyere pr. oppholdstime for barn med kort oppholdstid enn for barn med heldagsplass. Også dagens statstilskudd "betaler" barnehagene relativt mer pr. oppholdstime for barn med kort ukentlig oppholdstid enn for barn med lang oppholdstid.

I og med at det er et politisk ønske om et variert tilbud av barnehageplasser som imøtekommer barnas og foreldrenes behov, må en ny finansieringsmodell sikre at barnehager også i framtiden får kompensert merkostnadene som er knyttet til kort oppholdstid. Disse merkostnadene kan legges inn i forutsetningen for utforming av maksimalprisen og/eller i utforming av satsene for statstilskudd.

ECON har illustrert en modell, der alle barn – uansett oppholdstid – betaler 150 kroner pr. måned i "administrasjonsgebyr". Resten av maksimalprisen (hhv. 2.350 kroner fra 1.1.2004 og 1.350 kroner pr. måned fra 1.1.2005) graderes proporsjonalt i forhold til barnas oppholdstid.

- *Søskenmoderasjon:*

Søskenmoderasjon skal skjerme foreldre med flere barn i barnehagene mot for høye månedlige utgifter. ECON viser at argumentene for søskenmoderasjon i stor grad faller bort, etter at maksimalprisen for en barnehageplass er på 1.500 kroner pr. måned. I dag betaler bare 9 prosent av søsken med fulltidsplass i kommunal barnehage mindre enn 1.500 kroner pr. måned i gjennomsnitt for søskene, mens ingen av søsknene i private barnehager betaler mindre enn 1.500 kroner. For de aller fleste vil altså reduksjonen i makspris gi en redusert utgift, uten at det legges inn forutsetning om søskenmoderasjon i forhold til maksimalprisen.

ECON argumenterer også for at en vurdering av søskenmoderasjon ved foreldrenes betaling for barnehageplasser bør ses i sammenheng med andre overføringsordninger til barnefamilier:

- Barnetrygden var tidligere gradert etter antall søsken. Systemet hadde dermed den samme effekten som søskenmoderasjon. I 1999 ble ordningen modifisert ved at høyere tilskudd først ble gitt for barn nummer tre. Fra 2001 ble graderingen fjernet helt, slik at det nå er samme beløp pr. barn, uansett antall barn i familien.
- Foreldrebetalingen i skattesystemet inneholder en gradering med motsatt fortegn av det som ville vært poenget med søskenmoderasjon: Fradragmulighetene er størst for ett barn (25.000 kroner i 2001), betydelig mindre for to barn (30.000 kroner – altså 5.000 kroner for barn nr. 2) og ingen ytterligere økning for det 3. eller 4. barnet.
- Også stønaden til barnetilsyn til enslige foreldre inneholder en gradering med motsatt fortegn enn en eventuell søskenmoderasjon: Stønaden er størst for det første barnet og reduseres for barn nummer to.

ECON påpeker at det vil være naturlig å se modellen for foreldrebetaling i barnehagene i sammenheng med andre overføringsordninger, når en først etablerer nasjonale retningslinjer for foreldrebetalingen. ”Det virker unødvendig tungvint på den ene side å subsidiere søsken i barnehager, mens man på den annen side praktiserer en avkorting i skattesystemet.” (ECON, rapport 04/03, side 68)

- *Inntektsgradering:*

En inntektsgradering av satsene for foreldrebetaling har flere formål, både fordelingspolitiske (tilgodese familier med lave forbruksmuligheter), ønske om spesielt å stimulere bestemte grupper til å etterspørre barnehageplass og arbeidsmarkedsrelaterte (foreldrebetalingen skal ikke gjøre det ulønnsomt å være i arbeid, selv om lønnen er lav).

ECON viser et stort mangfold i utforming av systemer for inntektsgradering i dag, både med hensyn til hvilke inntektsbegrep som nyttes (personinntekt, alminnelig inntekt, bruttoinntekt), inntektsintervallene og antall trinn, samt progresjonen i nivået på satsene. Flere kommuner har i den senere tiden gått bort fra inntektsgraderte satser. ECON viser til at dette har sammenheng med administrasjonskostnadene (innhenting og kontroll av inntektsopplysninger fra alle foreldre) som er knyttet til et slikt system, men antar at også økningen i stønadsnivået til barnetilsyn til enslige forsørgere med lav inntekt har ført til at behovet for å ”skjerme” lavinntektsgrupper har blitt mindre.

ECON påpeker at regler om inntektsgradert foreldrebetaling vil bety at flertallet av kommuner (3/4-deler) og de aller fleste private barnehager må etablere systemer for innhenting og kontroll av inntektsopplysninger fra foreldrene. ECON er av den oppfatning at det vil være mer effektivt å samle saksbehandlingen i trygdekontorene som allerede i dag administrerer barnetrygd, kontantstøtte, overgangsstonad og stønad til barnetilsyn til enslige forsørgere, fremfor å forutsette inntektsgradering av foreldrebetaling i barnehager.

En noe mindre direkte ordning enn overføringer fra trygdekontorene ville være å integrere fradrag for foreldrebetaling for lavinntektsfamilier i skattesystemet.

ECONs drøfting av utforming av maksimalprisordningen, spesielt i forhold til gradering for ulike forhold, tydeliggjør at valgene vil ha betydelige administrative konsekvenser. I tillegg vil de imidlertid også kunne ha fordelingsmessige konsekvenser. Dette drøftes nærmere i kapittel 3.5 nedenfor.

### 3 Utforming og innhold i en ny finansieringsmodell, prinsipielle valg

Før vi kan utforme innholdet i de to modellene som vi skal drøfte og illustrere, må det treffes noen prinsipielle valg. Disse går for det første ut på å avklare hva som menes med at den offentlige finansieringen skal dekke 80 prosent av kostnadene i barnehagene og om finansieringsmodellene skal differensiere mellom ulike barnehager. Videre må forholdet mellom statstilskudd og den kommunale finansieringen avklares. Og til slutt må det drøftes hvordan ulikheter i den faktiske foreldrebetalingen mellom barnehager skal håndteres.

Vi går nedenfor gjennom noen av de sentrale problemstillingene og viser hvordan vi håndterer disse, når vi drøfter konsekvensene av Stortingets barnehageavtale i kapitlene 4 og 5.

#### 3.1 Grunnlaget for beregning av statstilskudd/offentlig finansiering av barnehager

Vi tolker Stortingets krav om at om lag 80 prosent av kostnadene i barnehagene skal finansieres av det offentlige slik at det gjelder *gjennomsnittskostnader* i barnehagene, ikke 80 prosent av de faktiske kostnadene i hver enkelt barnehage.

Gjennomsnittskostnadene varierer imidlertid betydelig mellom ulike grupper barnehager. Kostnadsanalysen (jf. kap. 2.1) har vist følgende variasjoner:

Tabell2: *Kostnader pr. oppholdstime og årlige kostnader for barn med heldagsopphold i de ulike typene barnehager i utvalgskommunene*

	<b>Gj.snitt alle barnehager</b>	Kommunale barnehager	Ordinære ikke-kommunale barneh.	Familiebarnehager	Kombinerte ordinære- og familiebarneh.	Fylkeskommunale/statlige barnehager
<i>Andel av sum oppholdstimer i utvalget</i>	100%	62,5%	31,8%	3,8%	0,5%	1,3%
<b>Kroner pr. oppholdstime</b>	<b>30,36</b>	<b>32,65</b>	<b>26,86</b>	<b>21,78</b>	<b>24,51</b>	<b>28,65</b>

I og med at det bare var fem kombinerte ordinære- og familiebarnehager og fem fylkeskommunale/statlige (sykehus-)barnehager i utvalget, er gjennomsnittet for disse gruppene ikke representativt.

I illustrasjonene nedenfor forutsetter vi derfor at kostnadene i kombinerte barnehager settes sammen med utgangspunkt i antall barn i vanlige barnehageavdelinger (multiplisert med gjennomsnittskostnadene pr. oppholdstime for ordinære ikke-kommunale barnehager) og antall barn i familiebarnehageavdelinger (multiplisert med gjennomsnittskostnadene for denne gruppen) i disse barnehagene.

For fylkeskommunale/statlige barnehager har vi ingen grunn til å anta at kostnadene ligger på et annet nivå enn for kommunale barnehager. Det at disse barnehagene tilsynelatende viser lavere kostnader kan være knyttet til at barnehagene får en del administrative/økonomiske støttefunksjoner og andre tjenester (vaktmester) fra eieren uten at regnskapet belastes, samt at en del av disse barnehagene ikke betaler full husleie for lokalene. Vi bruker derfor gjennomsnittskostnadene i kommunale barnehager også for fylkeskommunale/statlige barnehager.

Utvalget som ligger til grunn for kostnadsanalysen har imidlertid ikke helt den samme sammensetningen som barnehagene på landsbasis: I utvalget inngår noen flere oppholdstimer i kommunale (62,5 prosent, fremfor 56,6 prosent på landsbasis), og til gjengjeld noe færre i ordinære ikke-kommunale barnehager, familiebarnehager og fylkeskommunale/ statlige barnehager.

Dersom vi justerer sammensetningen, slik at den gjenspeiler strukturen på landsbasis, kommer vi fram til gjennomsnittlige kostnader pr. oppholdstime for alle barnehager på **30,03 kroner**.

#### Konklusjon:

*Ved beregning av nivået på den offentlige finansieringen av barnehagene (statstilskudd og kommunal finansiering) tas det utgangspunkt i gjennomsnittlige kostnader for barnehagene.*

### **3.2 Kravet om likebehandling av barnehager – differensiering av kostnader og tilskuddssatser**

Kostnadsanalysen har vist at en rekke forhold har betydning for kostnadsnivået i den enkelte barnehagen, jf. figur 1.

For det første har vi konstatert at det er en systematisk forskjell mellom kostnadene i offentlige og private barnehager. Dette skyldes bl.a.:

- Offentlige barnehager har høyere bemanning (selv når det er kontrollert for en høyere andel funksjonshemmede og minoritetsspråklige barn i offentlige barnehager) sett i forhold til antall barn og antall oppholdstimer enn private barnehager.
- Offentlige barnehager har høyere kostnader pr. årsverk (bl.a. knyttet til at en stor andel av de private barnehagene ikke har pensjonsordninger for sine medarbeidere) enn private barnehager. Noen private barnehager understreker at de tidligere har betalt innskudd i pensjonsordninger for sine medarbeidere, eller at de har planer om å gjøre dette, forutsatt at barnehagen har ressurser til dette.

Et vesentlig krav i barnehageavtalen er imidlertid forutsetningen om at finansieringsmodellen skal sikre likebehandling av offentlige og private barnehager. Vi tolker dette dithen at en ny finansieringsmodell ikke skal etablere ulike satser for offentlige og for private barnehager.

Dette kan imidlertid virke problematisk: Det betyr eksempelvis at private barnehager kan operere med lavere kostnader som følge av lavere bemanning og dårligere lønnsvilkår enn



offentlige barnehager – og på denne måten skaffe eieren et overskudd. Dersom en ønsker å unngå dette, må det etableres regler som sikrer at viktige punkter i avtaleverket (lønnsnivå og krav til pensjonsforsikring) for kommunale og ikke-kommunale barnehager harmoniseres. Forskjellene i bemanning mellom offentlige og private barnehager må vi tolke som variasjoner innenfor dagens regelverk, i og med at det allerede finnes minstekrav for bemanning i barnehagene.

En videre drøfting av disse problemstillingene ligger utenfor mandatet for denne utredningen og vi forutsetter – i tråd med vår tolkning av Stortingets avtale – at det ikke skilles mellom tilskuddssatsene for private og offentlige barnehager.

Kostnadsanalysen viser videre at *familiebarnehager* har systematisk lavere kostnader enn ordinære barnehager. Dette er en følge av både relativt lavere bemanning og lavere lønns- og sosiale kostnader pr. årsverk i familiebarnehagene i forhold til ordinære barnehager. Det understreker også at familiebarnehager utgjør en spesiell driftsform, med en annen sammensetning av personalet og andre krav til lokaler og utstyr enn ordinære barnehager. Vi anser det derfor som naturlig å skille familiebarnehager ut som en egen gruppe når det gjelder å bestemme nivået på gjennomsnittlige kostnader og fastsette statstilskudd og kommunal finansiering.

Også *barnas oppholdstid i barnehagene* viser seg å ha betydning for kostnadene i barnehagene: Barnehager med en høy andel barn med heldagsopphold viser lavere kostnader, enn barnehager med barn med kortere oppholdstid. Barnehager med en høy andel barn med oppholdstid under 33 timer pr. uke har en relativt høyere bemanning (færre oppholdstimer pr. årsverk) og høyere kostnader. Dette kan være knyttet til at det er vanskeligere å sikre en optimal utnyttelse av personalet og optimal utnyttelse av plassene, dersom en høy andel barn bruker delte plasser, dersom barna ikke er i barnehagen i hele åpningstiden, eller dersom barnehagen har kort åpningstid. I tillegg har barnehagene en del faste kostnader (administrasjon, foreldrekontakt m.m.) som ikke er avhengige av barnas oppholdstid.

Spørsmålet er om merkostnader i korttidsbarnehager og barnehager med en høy andel barn med kort oppholdstid bør kompenseres gjennom den offentlige finansieringen. Svaret på dette er avhengig av både politiske ønsker/prioriteringer og ev. konsekvenser:

Vi går ut fra at det er et politisk ønske å ha et variert barnehagetilbud, slik at bl.a. tilbud om oppholdstid i barnehagen i størst mulig grad samsvarer med foreldrenes ønske. Dersom utformingen av den offentlige finansieringen ikke kompenserer for merkostnadene for barn med kort oppholdstid, vil en risikere at barnehagene velger ikke å tilby plasser med redusert oppholdstid, i og med at slike plasser ikke er kostnadsoptimale for barnehagen. Vi forutsetter derfor i drøftingene nedenfor at enten satsene for statstilskudd eller forutsetningene for foreldrebetaling kompenserer for merkostnadene knyttet til barn med kortere oppholdstid.<sup>8</sup>

*Små barnehager* viser seg å være relativt dyrere enn større barnehager. Dette er knyttet til at små barnehager har bedre bemanning (færre oppholdstimer pr. årsverk) og at de har høyere kostnader til lønn, trygd og pensjon pr. årsverk. Vi antar at dette dels reflekterer at mindre

---

<sup>8</sup> ECON har i sin rapport 04/03 – Maksimalpris i barnehager – vist at en gradering av foreldrebetaling etter oppholdstid som ikke er helt proporsjonal, er i samsvar med praksisen i mange kommuner i dag: For en plass med halvdagsopphold betaler foreldrene noe mer enn halvparten av en heldagsplass.

barnehager har mindre fleksibilitet når det gjelder bruk av personalet ved sykdom og annet korttidsfravær enn større barnehager, og at kostnadene til styrer og pedagogisk personalet for øvrig utgjør en større andel av de samlede personalkostnadene i små barnehager.

Barnehagenes størrelse er likevel først og fremst et valg som barnehageeierne har tatt. Vi forutsetter derfor i analysene og illustrasjonene nedenfor at den offentlige finansieringen ikke kompenserer for merkostnader i små barnehager.

I tillegg har nivået på *arbeidsgiveravgiften* i kommunen betydning for kostnadene pr. oppholdstime i barnehagene. Dette er resultatet av et bevisst distriktspolitisk valg: Som et ledd i distriktspolitikken skal arbeidskraft være ”dyrere” i sentrale strøk i landet enn i distriktene. Vi går ut fra at det ikke er rimelig at den offentlige finansieringen av barnehagene motvirker dette distriktspolitiske virkemiddelet. Vi forutsetter derfor at kostnadsvariasjoner som skyldes ulik arbeidsgiveravgift ikke kompenseres gjennom statstilskuddet for barnehagene.

#### Konklusjon:

*Vi forutsetter i det følgende at den offentlige finansieringen av barnehager (statstilskudd og kommunalt tilskudd) ikke skiller mellom private og offentlige barnehager. Dersom det er politisk ønskelig, kan en forutsette at private barnehager som mottar offentlige tilskudd (for eksempel gjennom den kommunale ”bufferen”) etablerer ordnede lønns- og pensjonsforhold for sine medarbeidere.*

*Den offentlige finansieringen skal derimot fange opp følgende kostnadsvariasjoner:*

- *Familiebarnehager er en driftsform som er systematisk mindre ressurskrevende enn ordinære/vanlige barnehager. Dette fanges opp ved å etablere egne satser for familiebarnehager.*
- *Barnehager med en høy andel barn med kort oppholdstid viser systematisk høyere kostnader pr. oppholdstime. Dette kompenseres enten ved høyere statstilskudd eller høyere foreldrebetaling pr. oppholdstime for barn med kort oppholdstid enn for barn med heldagsopphold.*

*I kostnadsanalysen er det i tillegg funnet at nivået på arbeidsgiveravgiften i kommunen der barnehagen ligger og barnehagenes størrelse har betydning for kostnadsnivået. I tråd med argumentasjonen ovenfor forutsetter vi at disse forholdene representerer hhv. en politisk valgt påvirkning av kostnadene og et fritt valg fra barnehageeierens side. Kostnadsvariasjoner som skyldes disse forholdene forutsettes derfor ikke kompensert ved utforming av modellen for finansiering av barnehagene.*

### **3.3 Satser for statstilskudd og håndtering av den kommunale finansieringen av barnehagene**

I begge modellene som vi skal drøfte og illustrere i denne utredningen skal den samlede offentlige finansieringen utgjøre 80 prosent av kostnadene i barnehagene. Nivået for det samlede offentlige tilskudd til barnehagen er således lik i begge modellene, mens fordelingen mellom statstilskudd og kommunene (”bufferen”) vil være ulik.

I tråd med den differensieringen som vi har drøftet i kapittel 3.2 ovenfor betyr det at vi må bestemme kostnadsnivået som skal legges til grunn for fastsetting av den offentlige finansieringen for hhv. ordinære barnehager og familiebarnehager. Utgangspunktet er gjennomsnittskostnadene som er kartlagt i kostnadsanalysen for et utvalg kommuner/ barnehager i 2001. Det samlede utvalget i analysen hadde imidlertid en annen sammensetning av barnehagene enn landet som helhet. Vi må derfor justere sammensetning for å finne kostnadene som det offentlige skal dekke.

Tabell 3 nedenfor viser gjennomsnittskostnadene for ordinære og familiebarnehager, samt nivået på den offentlige finansieringen i tråd med Stortingets forutsetninger (80 prosent):

Tabell 3: *Kostnader pr. oppholdstime og offentlig finansiering av hhv. ordinære barnehager og familiebarnehager*

	Barnehager i utvalget		Barnehager på landsbasis		80 prosent av kostnadene = nivå på offentlig finansiering
	Andel av barnehagene	Kostnader pr. oppholdstime	Andel av barnehagene	Kostnader pr. oppholdstime	
Kommunale barnehager	62,5%	32,65	56,6%	32,65	
Ordinære ikke-kommunale barnehager	31,8%	26,86	35,1%	26,86	
Fylkeskommunale/statlige barnehager	1,3%	32,65	2,8%	32,65	
<b>Ordinære barnehager</b>	<b>95,6%</b>	<b>30,72</b>	<b>94,5%</b>	<b>30,50</b>	<b>24,40 kr/opph.time</b>
<b>Familiebarnehager</b>	<b>3,8%</b>	<b>21,78</b>	<b>4,8%</b>	<b>21,78</b>	<b>17,42 kr/opph.time</b>

Kommentarer:

Vi forutsetter at fylkeskommunale/statlige barnehager har de samme kostnadene som kommunale barnehager. Ordinære barnehager og familiebarnehager summerer seg ikke helt opp til 100 prosent. Dette skyldes kombinerte private barnehager (ordinære barnehager med familiebarnehageavdeling). For disse forutsetter vi at de samlede kostnadene er avhengig av hvor stor andel av barna som er i ordinær barnehage og hvor mange som er i en familiebarnehageavdeling, med de samme gjennomsnittskostnadene pr. oppholdstime som for hhv. rene ordinære og rene familiebarnehager.

Gjennomsnittskostnadene for ordinære barnehager (offentlige og private) er således på 30,50 kroner pr. oppholdstime, når en legger en sammensetning av barnehagene i tråd med landsgjennomsnittet til grunn. I utvalgsundersøkelsen var gjennomsnittet for ordinære barnehager på 30,72 kroner pr. oppholdstime.

For familiebarnehagene ligger kostnadene pr. oppholdstime på gjennomsnittlig 21,78 kroner.

#### Konklusjon:

*80 prosent av gjennomsnittskostnadene betyr at den offentlige finansieringen skal dekke 24,40 kroner pr. oppholdstime i ordinære barnehager og 17,42 kroner pr. oppholdstime i familiebarnehager.*

Når det gjelder utforming av de konkrete satsene for statstilskudd og kommunenes bidrag til finansiering eller bufferordning, skiller de to modellene i hhv. den opprinnelige barnehageavtalen og i budsjettinnstillingen seg fra hverandre:

## 1. Todelt finansiering: Statstilskudd og foreldrebetaling

Den todelte finansieringsmodellen i den opprinnelige barnehageavtalen forutsetter at den statlige finansieringen i utgangspunkt dekker 80 prosent av gjennomsnittskostnadene ovenfor.

Som drøftet ovenfor forutsetter vi at dette tilskuddet graderes etter barns alder og oppholdstid, på samme måte som i dag. Kostnadsanalysen har ikke gitt holdepunkter for å fravike Statistisk sentralbyrås nøkkel om at en oppholdstime for barn 0-2 år er dobbelt så kostnadskrevende som en time for et barn 3-6 år.

Dette gir følgende utgangspunkt for satsene for statstilskudd (med utgangspunkt i kostnadstall for 2001):

Tabell 4: Statstilskudd til barnehagene tilsv. 80 prosent av gjennomsnittskostnadene (2001), tilskudd i kroner pr. år, ikke korrigert/uten kommunal "buffer"

Ukentlig oppholdstid	Gj.snittl. opph.tid	Ordinære barnehager		Familiebarnehager	
		0-2 år	3-6 år	0-2 år	3-6 år
0-8 timer/uke	6 t/uke	14 054	7 027	10 034	5 017
9-16 timer/uke	13	30 451	15 226	21 740	10 870
17-24 timer/uke	21	49 190	24 595	35 119	17 559
25-32 timer/uke	29	67 930	33 965	48 497	24 249
33-40 timer/uke	37	86 669	43 334	61 876	30 938
41 timer og mer	45	105 408	52 704	75 254	37 627

Kommentar:

I alle beregninger av statstilskudd i dette notatet tar vi utgangspunkt i at barnehagene er åpnet i 48 uker i året. Årskostnadene pr. barn er dermed: Gj.snittlig kostnad pr. oppholdstime x gj.snittlig ukentlig oppholdstid x 48 uker (x 2 for antall barn 0-2 år). Statsilskuddet er i denne tabellen lik 80 prosent av årskostnadene.

Tilskuddssatsene i tabell 4 må imidlertid korrigeres i forhold til problemstillingene som er drøftet i kap. 3.2 ovenfor:

- For små- og store barn har ikke bare de rene kostnadsforskjellene, men også forskjellene med hensyn til foreldrebetaling betydning: Vi legger til grunn at maksprisen som Stortinget forutsetter gjelder for både små og store barn. Det betyr at foreldrene til barn 0-2 år betaler like mye som foreldre til barn 3-6 år. Dette innebærer at foreldrebetalingen dekker en lavere andel av kostnadene for småbarn enn for store barn, i og med at kostnadene for småbarn er dobbelt så høye som for større barn. Vi forutsetter at denne forskjellen kompenseres gjennom statstilskuddet.
- Barnehager med en stor andel barn med korttidsopphold har noe høyere kostnader pr. oppholdstime. Som kommentert ovenfor forutsetter vi at det er politisk ønskelig å ha et variert barnehagetilbud – og at statstilskuddet derfor kompenserer for merkostnadene knyttet til plasser med redusert oppholdstid. Kostnadsanalysen viser at barnehager der alle barn har oppholdstid på under 33 timer pr. uke har kostnader pr. oppholdstime som ligger rundt 6 prosent over kostnadene i barnehager der alle barn har heldagsopphold.

Både kompensasjonen for at foreldrebetalingen utgjør en mindre andel av kostnadene for småbarn og kompensasjonen for merkostnader for barn med kort oppholdstid må utformes slik at det ikke fører til en økning i det samlede statstilskuddet.

Det er færre barn 0-2 år enn større barn i barnehagene (24,1 mot 75,9 prosent av alle barn i barnehagene) og færre barn med oppholdstid under 33 timer pr. uke enn med heldagsopphold (35,7 mot 64,3 prosent av alle barn i barnehagene). Det betyr at en relativ økning av tilskuddet til disse gruppene fører til en noe mindre reduksjon av tilskuddet til ”normalgruppen” (store barn og barn med heldagsopphold). Vi har lagt følgende forutsetninger til grunn for disse kompensasjonene:

- Kostnadene for småbarnsplasser er dobbelt så høye som kostnadene for barn 3-6 år, mens foreldrebetalingen er like høy, uansett alder. En plass til et barn 0-2 år fører altså til at barnehagen relativt sett ”taper” én foreldrebetaling. Kompensasjonen for relativt lavere inntekter for småbarn skal derfor føre til at driftstilskuddet til småbarn med heldagsopphold ligger 12 (måneder) multiplisert med hhv. 2.500 (i 2004) og 1.500 kroner (fra 2005) høyere enn tilskuddet til store barn. I og med at det er tre ganger så mange store som små barn i barnehagene betyr det at vi øker tilskuddet til småbarn med  $\frac{3}{4}$ -deler av  $12 \times 2.500$  eller  $12 \times 1.500$ , mens tilskuddet til store barn reduseres med  $\frac{1}{4}$ -del av  $12 \times 2.500/12 \times 1.500$ .
- Med utgangspunkt i de samme overveielserne har vi lagt inn følgende justeringer for barn med kort oppholdstid: For barna med kortest oppholdstid (0-8 timer pr. uke) øker vi satsene med 13 prosent, for den neste gruppen med 9 prosent, for barn med oppholdstid 17-24 timer med 5 prosent og for 25-32 timer med 3 prosent. For å kompensere for dette har vi redusert satsene for barn med oppholdstid mellom 33 og 40 timer med 1 prosent og for over 40 timer pr. uke med 2 prosent.

Med utgangspunkt i disse forutsetningene kan vi sette opp en korrigert oppstilling og illustrasjon på utforming av statlige tilskuddssatser for barnehager:

Tabell 5: Statstilskudd til barnehagene tilsv. 80 prosent av gjennomsnittskostnadene (2001), tilskudd i kroner pr. år, korrigert for relativ lavere foreldrebetaling for småbarn og høyere kostnader for barn med kort oppholdstid, uten kommunal "buffer"

Ukentlig oppholdstid	Gj.snittl. opph.tid	Ordinære barnehager		Familiebarnehager	
		0-2 år	3-6 år	0-2 år	3-6 år
<b>A Ved makspris 2.500 kr/måned (fra 1.1.04)</b>					
0-8 timer/uke	6 t/uke	19 271	6 811	14 728	4 539
9-16 timer/uke	13	40 277	14 234	30 782	9 487
17-24 timer/uke	21	62 675	22 150	47 900	14 762
25-32 timer/uke	29	84 902	30 005	64 887	19 998
33-40 timer/uke	37	104 117	36 796	79 572	24 524
41 timer og mer	45	125 350	44 300	95 799	29 525
<b>B Ved makspris 1.500 kr/måned (fra 1.1.05)</b>					
0-8 timer/uke	6 t/uke	17 915	7 263	13 372	4 991
9-16 timer/uke	13	37 443	15 179	27 948	10 431
17-24 timer/uke	21	58 265	23 620	43 490	16 232
25-32 timer/uke	29	78 928	31 997	58 913	21 989
33-40 timer/uke	37	96 791	39 238	72 246	26 966
41 timer og mer	45	116 530	47 240	86 979	32 465

Tabellen viser et utslag som umiddelbart kan virke underlig: Tilskuddene til småbarnsplasser reduseres fra 2004 til 2005, samtidig som også foreldrebetalingen reduseres. Dette skyldes de valgte forutsetningene: Småbarnstilskuddet kompensere for at foreldrebetalingen utgjør en mindre andel av kostnadene til plasser for barn 0-2 år enn for plasser til større barn. Når foreldrebetalingen reduseres, er det også mindre en må kompensere for.

Fortsatt har vi i tabell 5 imidlertid ikke regnet med at en del av statstilskuddet skal avsettes til en kommunal buffer. Bufferen skal, i henhold til den opprinnelige barnehageavtalen, nyttes til å sikre at barnehager ikke skal være nødt til å redusere omfang eller kvalitet på sitt tilbud som følge av omleggingen av finansieringsmodellen. Barnehager som ikke får dekket sine kostnader gjennom statstilskuddet og foreldrebetalingen (iht. forutsetningene for makspris) vil altså være berettiget til å få tilskudd fra den kommunale bufferen.

Det betyr at beløpet som avsettes til den kommunale bufferordningen fører til en tilsvarende reduksjon i de tilskuddene som staten deler ut direkte til barnehagene. Hvor mye som må avsettes til bufferordningen er avhengig av hvor mye ressurser som trengs for å sikre barnehager med høye kostnader.

Størrelsen på bufferen er et optimaliseringsproblem: Jo mer ressurser som avsettes til en kommunal bufferordning, desto lavere vil de direkte statstilskuddene være. Jo lavere satsene for statstilskuddet, desto flere barnehager vil være berettiget til å motta støtte fra den kommunale bufferen – og desto større beløp trengs i bufferordningen.

Vi vil illustrere omfang og konsekvenser av en bufferordning i henhold til den opprinnelige barnehageavtalen i kapittel 4 nedenfor.

## 2. Tredelt finansiering: Stat, kommune og foreldre

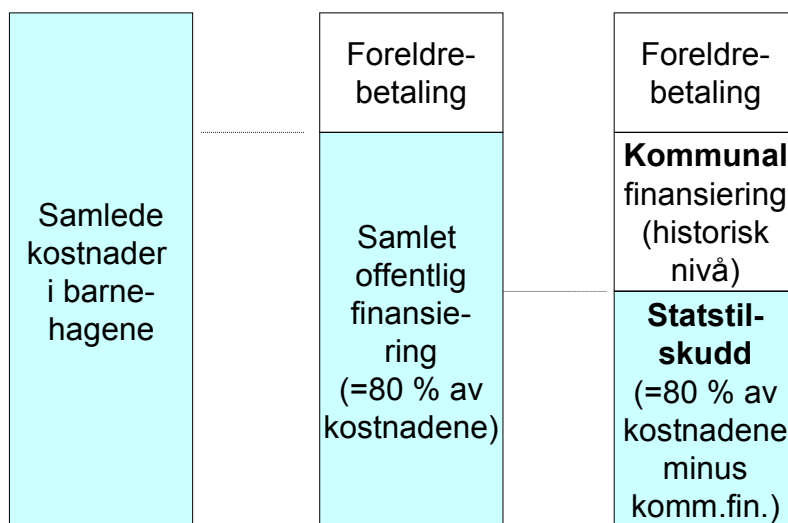
Den tredelte finansieringen i henhold til komitéens budsjettinnstilling innebærer langt på veg en opprettholdelse av dagens finansieringsordning, dog med sterkere bindinger for kommunene:

Hver barnehage får et direkte statstilskudd, fastsatt som stykkpris, og foreldrebetaling, iht. maksprissystemet (jf. kap. 3.5 nedenfor). Dersom vi forutsetter at forutsetningene om bruk av den kommunale bufferen fra den opprinnelige barnehageavtalen ikke er endret, må kommunen supplere disse inntektene hvis de ikke er tilstrekkelige for å dekke barnehagens kostnader.

I justeringen av barnehageavtalen har Stortinget forutsatt at den kommunale bufferen skal tilsvare den andelen av de samlede kostnadene til barnehagene som kommunene bruker pr. i dag og at en ny finansieringsmodell skal gjennomføres uten uttrekk av midler fra kommunenes frie inntekter.

Det betyr at det direkte statstilskuddet til barnehagene i denne reviderte modellen utgjør differansen mellom 80 prosent av de samlede kostnadene i barnehagene og kommunenes bidrag til finansiering av barnehagene, jf. illustrasjonen i figur 2 nedenfor:

**Figur 2: Statstilskudd og kommunal buffer i den reviderte barnehageavtalen, illustrasjon**



Det historiske nivået på kommunenes egenfinansiering av både kommunale og private barnehager og de samlede kostnadene i barnehagene bestemmer således nivået på statstilskuddet.

I oppfølging av kostnadsanalysen i et utvalg kommuner og barnehager, har vi anslått at de samlede kostnadene for alle barnehagene i landet ligger på rundt 13,8 milliarder kroner (jf. notat til Barne- og familiedepartementet av 06.02.03, vedlegg 1). Med utgangspunkt i dette kan vi forutsette at den offentlige finansieringen (statstilskudd og kommunal "egenandel") av

barnehagene i en ny finansieringsmodell skal utgjøre 11,1 milliarder kroner (80 prosent av kostnadene).

I og med at den kommunale finansieringen skal tilsvare det kommunene faktisk har brukt til barnehager i 2001, kan vi ta utgangspunkt i netto driftsutgiftene som kommunene har regnskapsført på funksjonene 201 – Førskole (tilbud til alle barn i barnehagene) og 221 – Førskolelokaler og skyss. Utgiftene til funksjon 211 – Styrket tilbud til førskolebarn, som inneholder tiltak for funksjonshemmede og andre barn med særlige behov holdes utenfor. I tillegg til disse direkte kostnadene til barnehagene, må vi også ta med de indirekte kostnadene som dekkes av kommunene, knyttet til ledelse, merkantile og økonomiske støttefunksjoner overfor barnehagene. Disse inngår i kommunenes utgifter på funksjonene 120 – Administrasjon og 130 – Administrasjonslokaler. I kostnadsanalysen er det anslått at disse indirekte kostnadene utgjør 9,6 prosent av de direkte kostnadene til kommunale barnehager.

Før vi kan anslå fordelingen mellom statstilskudd og kommunal finansiering på landsbasis må vi imidlertid korrigere for de 20 kommunene som deltar i forsøket med rammefinansiering. For disse kommunene er statstilskuddet til barnehager lagt inn i rammetilskuddet. Netto driftsutgiftene til barnehagene inneholder derfor også kostnader som er forutsatt dekket av statstilskuddet. I tillegg til rammetilskuddskommunene må vi også trekke ut kommuner som har levert ufullstendige eller feilaktige regnskapstall, før vi kan anslå fordelingen mellom statstilskudd og den kommunale egenfinansieringen.

Tabell 6 nedenfor viser en beregning av den offentlige finansieringen og fordeling mellom statstilskudd og kommunal andel av den offentlige finansieringen av barnehagene:

Tabell 6: Samlede kostnader i barnehagene (2001), fordeling av offentlig finansiering mellom kommunene og staten, modell med tredelt finansiering, alle beløp i 1.000 kroner

	Utvalgs- kommunene	Landsbasis	Landet, ekskl. rammetilskudds- kommuner og kommuner med ufullstendige KOSTRA-tall
Beregnete kostnader, basert på gj.snittskost. i kostnadsanalysen:			
• Kommunale barnehager	1 277 092	8 506 852	7 735 177
• Ikke-kommunale barnehager	878 385	5 324 072	4 623 719
Samlede kostnader	2 155 477	13 830 924	12 358 896
80 prosent av kostnadene	1 724 382	<b>11 064 739</b>	9 887 117
Kommunal finansiering:			
• Kommunale netto driftsutgifter funksjoner 201 og 221	455 350		2 531 894
• Indirekte kostnader (adm. m.m.)	122 342		740 953
Statstilskudd	1 146 690		6 614 270
Fordeling av offentlig finansiering:			
Statstilskudd	53,2 %		53,5 %
Kommunal finansiering	26,8 %		26,5 %
Sum	80,0 %		80,0 %



Tabellen viser de samlede kostnader til hhv. kommunale og ikke-kommunale barnehager i kommunene som har deltatt i utvalgsundersøkelsen og beregnede samlede kostnader på landsbasis, basert på oversikter over antall barn og oppholdstimer i hele landet og gjennomsnittskostnadene fra kostnadsanalysen. Kommunenes netto finansiering av barnehagene inneholder både netto driftsutgifter på funksjonene 201/221 (kostnader knyttet til den ordinære driften i barnehagene) og barnehagenes andel av de indirekte kostnadene (administrasjon, felles støttefunksjoner) på funksjonene 120 og 130.

I henhold til anslagene i tabell 6 utgjør den kommunale netto finansieringen av barnehagene, eksklusive kostnader knyttet til særskilt tilrettelegging for funksjonshemmede og andre barn med særlige behov, men inklusive indirekte kostnader, altså 26,5 prosent av de samlede kostnadene. Dersom en forutsetter at statstilskuddet dekker differansen opp til 80 prosent av kostnadene, betyr det at statstilskuddet må utgjøre 53,5 prosent av de samlede kostnadene.

Vi forutsetter også her at statstilskuddet skal kompensere for småbarnsplasser (både merkostnader og det at foreldrebetalingen dekker en relativt mindre andel av kostnadene) og merkostnader knyttet til barn med korttidsopphold. I og med at statstilskuddet utgjør en mindre andel av den samlede finansieringen enn i den opprinnelige barnehageavtalen 53,5 (isteden for 80 prosent), må vi øke kompensasjonsandelen for plasser med redusert oppholdstid. I illustrasjonen av satsene nedenfor, har vi forutsatt at satsene økes med 17 prosent for gruppen med kortest oppholdstid (0-8 timer pr. uke), med 11 prosent for oppholdstid fra 9-16 timer, 6 prosent for 17-24 timer og 3 prosent for barn med ukentlig oppholdstid 25-32 timer. Satsene reduseres med 3 prosent for de to gruppene med lengst ukentlig oppholdstid.

*Tabell 7: Statstilskudd til barnehagene ved tredelt finansiering iht. justering av barnehageavtalen. Tilskuddet tilsvarer 53,5 prosent av gjennomsnittskostnadene (2001) og er korrigert for relativ lavere foreldrebetaling for småbarn og høyere kostnader for barn med kort oppholdstid. Tilskudd i kroner pr. år.*

Ukentlig oppholdstid	Gj.snittl. opph.tid	Ordinære barnehager		Familiebarnehager	
		0-2 år	3-6 år	0-2 år	3-6 år
<b>A Ved makspris 2.500 kr/måned (fra 1.1.04)</b>					
0-8 timer/uke	6 t/uke	16 853	5 956	12 880	3 970
9-16 timer/uke	13	32 921	11 635	25 160	7 754
17-24 timer/uke	21	50 297	17 775	38 439	11 847
25-32 timer/uke	29	56 779	20 066	43 393	13 374
33-40 timer/uke	37	68 222	24 110	52 139	16 069
41 timer og mer	45	82 972	29 323	63 412	19 543
<b>B Ved makspris 1.500 kr/måned (fra 1.1.05)</b>					
0-8 timer/uke	6 t/uke	15 667	6 351	11 694	4 365
9-16 timer/uke	13	30 604	12 407	22 843	8 526
17-24 timer/uke	21	46 758	18 955	34 900	13 026
25-32 timer/uke	29	52 783	21 398	39 398	14 705
33-40 timer/uke	37	63 421	25 710	47 339	17 669
41 timer og mer	45	77 134	31 269	57 574	21 489

Sett i forhold til tilskuddssatsene for 2003, ville satsene i tabell 7 innebære en økning av tilskuddene til småbarn, men en liten reduksjon til barn 3-6 år med kort oppholdstid i ordinære barnehager. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at tabell 7 tar utgangspunkt i

barnehagenes kostnader i 2001 og er ikke prisjustert. En prisjustering ville bety at satsene i tabell 7 økes. Dagens satser skiller ikke mellom ordinære- og familiebarnehager. For familiebarnehagene ville satsene i tabell 7 representere en reduksjon for alle gruppene, bortsett fra småbarn med lang oppholdstid.

Også her ser vi at tilskuddet til barn 0-2 år reduseres, når foreldrebetalingen reduseres fra 2.500 til 1.500 kroner pr. måned. Vi har kommentert dette i forhold til tabell 5.

Konsekvensene av en slik modell vil bli drøftet i kapittel 5.

### 3.4 Rente- og avskrivningskostnader eller husleie i barnehagene ift. offentlig finansiering

Gjennomsnittskostnadene for barnehagene som er lagt til grunn for fastsetting av statstilskudd i kapitlet ovenfor inneholder alle kostnader i barnehagene, altså inklusive kostnader som er knyttet til barnehagelokalene, dvs. avskrivning og renter eller husleie. Ved beregning av gjennomsnittskostnadene har vi tatt utgangspunkt i netto rentekostnader (rentekostnader knyttet til finansiering av barnehagen, fratrukket renteinntekter). Når vi skal se på kostnadene som er knyttet til renter/avskrivninger eller husleie isolert, må vi derimot ta utgangspunkt i brutto rentekostnader.

Tabell 8 nedenfor viser hvor mye disse kostnadene utgjør pr. oppholdstime i de ulike barnehagetyperne:

Tabell 8: Avskrivning, husleie og netto-kapitalkostnader i barnehagene, kroner pr. oppholdstime

	Kommunale barnehager	Ordinære ikke-kommunale barnehager	Familiebarnehager
Husleie og avskrivninger	1,33	1,01	1,72
Brutto kapitalkostnader (renter)	-	0,56	0,32
Sum husleie/avskrivninger og kapitalkostnader	1,33	1,57	2,04
i prosent av samlede kostnader pr. oppholdstime	4,1%	5,7%	8,1%

Av de samlede kostnadene pr. oppholdstime i kommunale barnehager og ordinære ikke-kommunale barnehager går altså gjennomsnittlig hhv. 1,33 og 1,57 kroner til renter, avskrivninger eller husleie. I familiebarnehagene utgjør disse kostnadene gjennomsnittlig 2,04 kroner pr. oppholdstime.

For de kommunale barnehagene er det imidlertid ikke mulig å spesifisere rentekostnadene, i og med at lån betjenes av kommunekassen og ikke belastes de ulike "tjenesteytende" funksjonene i regnskapet. I kostnadsanalysen er dette kompensert, ved at de indirekte kostnadene ikke er justert for oppgaver som ikke kan tilbakeføres til barnehagesektoren.

Hvis vi antar at rentekostnadene for kommunale barnehager ligger på det samme nivået som rentekostnadene for ordinære ikke-kommunale barnehager, utgjør husleie/avskrivninger og

rentekostnader pr. heldagsplass i en ordinær barnehage anslagsvis 5.100 kroner (vektet fordeling mellom hhv. kommunale og private barnehager og småbarns-/storbarnsplasser).

Kostnadene som fremkommer i kostnadsanalysen utgjør et gjennomsnitt som inkluderer både nye og gamle barnehager. Avskrivnings- og rentekostnadene vil være ulike, avhengig av barnehagens alder og finansiering.

Husbanken har etablert veiledende normer for finansiering av barnehageplasser. Normene er basert på følgende forutsetninger:

- Departementets veiledende norm om netto leke- og oppholdsareal på 4 kvm pr. barn over 3 år.
- Med utgangspunkt i normen for netto areal regner Husbanken med et samlet arealbehov pr. barn på mellom 9,5 og 7,5 kvm, avhengig av barnehagens størrelse (antall plasser). For barnehager fra 36 til 50 plasser regnes med et gjennomsnitt på 8,5 kvm pr. barn.
- Husbanken setter en øvre grense for anleggskostnader (inkl. tomtekostnader) på 15.600 kroner pr. kvm bruttoareal. Av dette er 3.100 kroner normerte tomtekostnader. I pressområder kan Husbanken imidlertid godkjenne høyere kostnader.

Det betyr at Husbanken i utgangspunktet godkjenner nybygg til barnehager med kostnader opp til 133.000 kroner pr. plass.

Kommunenes Sentralforbund har i et notat av 3.11.2002 til BFD antydnet at investeringskostnadene i barnehagene beløper seg til mellom 150.000 og 200.000 kroner pr. plass. Dette er klart høyere enn Husbankens veiledende normer.

Vi kjenner ikke til grunnlaget for KS anslag og har heller ingen formening om hvor reelle Husbankens normer er i forhold til de faktiske tomte- og anleggskostnadene for bygging av barnehager i dag.

I illustrasjonene nedenfor regner vi med gjennomsnittlige kostnader pr. barnehageplass som ligger noe over Husbankens veiledende normer og på det laveste nivået som KS antyder, altså 150.000 kroner som et gjennomsnitt.<sup>9</sup>

Med dagens rente- og avdragsvilkår i Husbanken (fast rente på 6,4 prosent, annuitetslån over 25 år) ville utgiftene til betjening av et lån på 150.000 kroner koste 12.200 kroner pr. år. Dette ligger altså på over det dobbelte av de 5.100 kroner pr. plass som kostnadsanalysen viser. Mange barnehager i utvalget har ingen lån å betjene og har lokaler som er avskrevet. Husbankens avdragsvilkår er dessuten kortere, enn en rimelig avskrivningsperiode. Det betyr at en riktig periodisering av investeringskostnadene vil gi lavere årlige avskrivninger. For

---

<sup>9</sup> For å være nøyaktig, ville dette gjennomsnittet måtte differensieres for hhv. små- og store barn. Barne- og familiedepartementets veiledende normer for nettoareal (oppholds- og lekeareal) i barnehagene opererer med 4 kvm for store barn og et tillegg på rundt en tredel (altså 5,3 kvm) for småbarn. En kan regne med at det ikke er noen forskjell i arealbehov for arealer utover oppholds- og lekeareal (garderobe/inngang, WC, kjøkken, kontor m.m.) mellom hhv. små- og store barn. Vi kan derfor anslå at etablering av en småbarnsplass koster rundt 170.000 kroner, mens en plass for et barn 3-6 år koster 145.000 kroner.

kommunale barnehager forutsetter KOSTRA lineære avskrivninger over 40 år, noe som tilsier en årlig avskrivning pr. barnehageplass på 3.750 kroner.

Det betyr at barnehager som i stor grad er finansiert gjennom låneopptak får betydelig høyere utgifter (utbetalinger til betjening av lånegjelden), enn de gjennomsnittskostnadene som ligger inne i kostnadsanalysen. Nye barnehager får dermed to problemer:

- En ny barnehage har høyere rente- og avskrivningskostnader enn gjennomsnittet, i og med at gjennomsnittet også inneholder gamle barnehager med lokaler som er avskrevet.
- En ny barnehage får dessuten et likviditetsproblem, i og med at utgiftene til nedbetaling av lånegjelden (avdrag) er høyere enn de avskrivningskostnadene som inngår i kostnadsanalysen.

For å kompensere noe for dette, mottar nye barnehager og barnehager som utvider antall plasser et statlig stimuleringsstilskudd. Tilskuddet opererer med følgende satser i 2003:

Barn 0-2 år,	oppholdstid under 33 t/uke	10.370 kroner
	oppholdstid 33 t/uke eller mer	20.740 kroner
Barn 3-6 år	oppholdstid under 33 t/uke	8.300 kroner
	oppholdstid 33 t/uke eller mer	16.590 kroner

Sett i forhold til årlige rente- og avdragsutgifter til en barnehageplass som er fullfinansiert gjennom låneopptak, innebærer det at stimuleringsstilskuddet for heldagsplasser dekker lånekostnadene i 1,7 år for småbarnsplasser og i 1,4 år for storbarnsplasser.

Stimuleringsstilskuddet dekker dermed noe av de merkostnadene til renter og avskrivninger som nye barnehager har i forhold til gjennomsnittet for alle barnehagene. For å sikre at stimuleringsstilskuddet fungerer etter sin hensikt, bør en imidlertid vurdere nivået på tilskuddet. Pr. i dag er tilskuddet ikke tilstrekkelig for å kompensere merkostnadene i nye barnehager fullt ut. Det kan være et alternativ å omgjøre stimuleringsstilskuddet til et investeringstilskudd som bidrar til en reduksjon av lånebehovet – og dermed rente- og avdragsutgifter – i nye barnehager.

#### Konklusjon:

*Modellen for finansiering av driften i barnehagene tar utgangspunkt i gjennomsnittskostnader.*

*Høye rente- og avskrivningskostnader i nye barnehager foreslås kompensert gjennom en utvidelse av ordningen med stimuleringsstilskudd, ev. en omgjøring av tilskuddet til et investeringstilskudd.*

### **3.5 Forutsetninger for foreldrebetaling**

I drøftingene av satsene for statstilskudd i kapittel 3.3 har vi allerede valgt noen forutsetninger for foreldrebetaling:

- Foreldrebetalingen gjøres ikke avhengig av barns alder. Det vil si at foreldre betaler like mye for småbarn (0-2 år) som for større barn (3-6 år). Dette betyr at foreldrebetalingen utgjør en mindre andel av kostnadene til plasser for små barn enn for større barn. Vi har forutsatt at denne relative inntektsreduksjonen for småbarnsplasser kompenseres gjennom utforming av satsene for statstilskudd.
- Plasser med redusert oppholdstid har gjennomsnittlig høyere kostnader pr. oppholdstime enn heldagsplasser. I kapittel 3.3 har vi forutsatt at disse merkostnadene kompenseres gjennom relativt høyere statstilskudd pr. oppholdstime for barn med redusert oppholdstid. Alternativt kunne en, slik ECON har illustrert i sin rapport, forutsette at foreldrene betaler forholdsvis mer for plasser med redusert oppholdstid gjennom et fast ”administrasjonsgebyr” som er uavhengig av oppholdstiden.<sup>10</sup> Det er også mulig å bruke en kombinert modell, der foreldrene betaler noe av de relative kostnadsforskjellene, mens statstilskuddet dekker resten.

ECON har også drøftet to moderasjonsordninger i foreldrebetalingen som i større eller mindre grad er i bruk i dag, hhv. redusert foreldrebetaling for søsken og en inntektsgradering av satsene for foreldrebetaling.

Begge disse moderasjonsordningene skal først og fremst sikre at familier med lav inntekt eller med flere barn ikke av økonomiske grunner blir avskåret fra å etterspørre barnehageplass. Pr. i dag har de fleste kommunene og mange private barnehager (bl.a. i sammenheng med at de får kommunalt driftstilskudd) ordninger for søskenmoderasjon, mens det er et mindretall som benytter inntektsgraderte satser.

ECON understreker at behovet for slike moderasjoner reduseres betydelig når nivået for foreldrebetalingen reduseres i takt med Stortingets forutsetninger om makspris. ECON viser også til at en rekke andre stønadsordninger bl.a. har ført til at kommuner har avviklet inntektsgradering av sine satser for foreldrebetaling.

Hvis en likevel skulle velge at maksprisene skal graderes etter foreldrenes inntekt og å innarbeide søskenmoderasjon, finnes det to alternativer for å innarbeide dette i finansieringsmodellen:

**1. ECONs forslag til løsning (jf. gjennomgangen av ECONs rapport i kapittel 2.2):**

ECON argumenterer for at moderasjonsordningene kan håndteres av trygdeverket som allerede i dag forvalter en rekke støtteordninger overfor de aktuelle målgruppene. Det antas at en slik løsning vil være mer kostnadseffektiv, enn om kommunene må etablere og følge opp moderasjonsordninger.

Løsningen innebærer at alle barn, uansett foreldrenes inntekt og uansett om familien har ett eller flere barn i barnehagen betaler makspris. Moderasjoner for søsken eller lav inntekt utbetales til foreldrene som en refusjonsordning.

**2. Det innarbeides moderasjonsordninger for lav inntekt og søsken i satsene for makspris:**

En slik løsning ville innebære at foreldre med lav inntekt eller med søsken i barnehagene

---

<sup>10</sup> Jf. ECON rapport 04/03, Maksimalpris i barnehager, kapittel 8.

betaler mindre enn makspris. I og med at søsken kan være i ulike barnehager, antar vi at det måtte være kommunen som følger opp og forvalter disse moderasjonsordningene.

Samtidig vil dette føre til en inntektsreduksjon i barnehagene som skyldes statlige forutsetninger. Dette kan slå skjevt ut og føre til ”ufrivillige” belastninger for barnehager med en høy andel søsken og/eller mange barn fra lavinntektsfamilier. Barnehagene må derfor kompenseres for inntektsbortfallet som følge av statlige forutsetninger om gradering av foreldrebetaling.

Dette kan igjen gjøres på to måter:

- Inntektsbortfall kan innarbeides i satsene for statstilskudd, slik at tilskuddet kompenserer for alle moderasjonene:

Dette ville imidlertid føre til et betydelig mer komplisert tilskuddssystem. Tabellene for de ulike satsene som eksempelvis er satt opp i tabellene 5 og 7 i dette notatet måtte mangfoldiggjøres: Det måtte lages en egen tabell for hvert inntektsintervall, og disse tabellene måtte igjen dobles for å fange opp søskenmoderasjon. En slik løsning ville gjøre tilskuddssystemet og oppfølgingen svært u håndterlig.

- Inntektsbortfall som følge av søskenmoderasjon og inntektsgradering kan håndteres gjennom den kommunale finansieringen av barnehagene (bufferen):

Det betyr at barnehager som har søsken og barn fra lavinntektsfamilier bare får kompensert inntektsbortfallet, i den grad det fører til at barnehagen ikke får dekket sine kostnader.

Denne løsningen kan ha utilsiktede effekter som vi ikke har datagrunnlag for å illustrere: Kommuner med en høy andel lavinntektsfamilier og en høy andel søsken i barnehager vil få et betydelig større behov for å bruke bufferressurser, enn kommuner med en høy andel foreldre som betaler makspris, uten moderasjon.

Med utgangspunkt i disse drøftingene, tar vi i illustrasjonen av en ny finansieringsmodell i kapitlene 4 og 5 nedenfor utgangspunkt i følgende:

#### Konklusjoner:

- *Maksprisen for foreldrebetaling graderes proporsjonalt etter barns oppholdstid.*
- *Det innarbeides ingen moderasjonsordninger for søsken og lavinntekt i forutsetningene for foreldrebetaling. Eventuelle moderasjoner håndteres gjennom refusjonsordninger fra trygdeverket.*

Vi antar at det vil være mest hensiktsmessig at satsene for foreldrebetaling knyttes til de samme intervallene for ukentlig oppholdstid som de som brukes ved tildeling av

statstilskudd.<sup>11</sup> I illustrasjonen av konsekvensene av en ny fordelingsmodell i kapitlene nedenfor bruker vi dermed følgende satser for foreldrebetaling:

Tabell 9: Foreldrebetaling, gradert etter ukentlig oppholdstid ved makspris på hhv. 2.500 og 1.500 kroner pr. måned

	Gj.snittlig ukentlig oppholdstid	ved makspris 2.500 kr/md		ved makspris 1.500 kr/md	
		pr. måned	pr. år	pr. måned	Pr. år
0-8 timer/uke	6 t/uke	333	4 000	200	2 400
9-16 timer/uke	13	722	8 667	433	5 200
17-24 timer/uke	21	1 167	14 000	700	8 400
25-32 timer/uke	29	1 611	19 333	967	11 600
33-40 timer/uke	37	2 056	24 667	1 233	14 800
41 timer og mer	45	2 500	30 000	1 500	18 000

## 4 Illustrasjon av en modell iht. den opprinnelige barnehageavtalen – todelt finansiering: Stat og foreldre

I dette kapitlet illustrerer vi hvordan finansieringsmodellen i tråd med Stortingets opprinnelige avtale ville virke. Vi tar utgangspunkt i de barnehagene og 46 kommunene som har deltatt i kostnadsanalysen for å konkretisere problemstillingen som reiser seg og for å vise hvordan disse kan angripes.

### 4.1 Modell uten buffer – illustrasjon for barnehagene og kommunene som inngår i kostnadsanalysen

Den opprinnelige barnehageavtalen forutsetter at 80 prosent av de gjennomsnittlige kostnadene i barnehagene finansieres gjennom statstilskudd. En del av tilskuddet skal imidlertid brukes i en bufferordning. Denne skal sikre at barnehager som ikke får dekket sine kostnader gjennom det direkte statstilskuddet og foreldrebetaling ikke skal måtte redusere omfang eller kvalitet på tilbudet.

For å kunne anslå hvor stor andel av statstilskuddet som må kanaliseres til en slik bufferordning, må vi ha en formening om hvor mange barnehager som ikke vil få dekket sine kostnader gjennom det ordinære statstilskuddet og foreldrebetaling og hvor mye ressurser disse barnehagene trenger for å dekke opp kostnadene.

<sup>11</sup> Vi gjør oppmerksom på at dette vil innebære endringer i utforming av satsene for foreldrebetaling i mange kommuner. Ofte knyttes kommunenes regulativer i dag til en prosent av fulltidsplass, for eksempel en plass på 80 prosent som tilsvarer opphold i barnehagen i fire dager i uken.

En slik ordning fører ofte til ”mismatch” mellom hhv. den tiden foreldrene betaler for, den faktiske oppholdstiden og oppholdstiden som barnehagen får dekket gjennom statstilskudd: En plass på 80 prosent kan eksempelvis innebære at et barn er 8 timer i fire dager pr. uke i barnehagen. Den faktiske oppholdstiden er dermed 32 timer. Dersom barnehagens åpningstid er over 8 timer pr. dag, vil barnehagen imidlertid som regel rapportere og kreve inn statstilskudd for 33-40 timer pr. uke – basert på argumentet om at dette gjenspeiler det tilbudet som foreldrene får, selv om de i praksis ikke utnytter det fullt ut.

I et første skritt tar vi derfor utgangspunkt i at statstilskuddet som tildeles direkte til den enkelte barnehagen utgjør 80 prosent av gjennomsnittskostnadene og ser hvor mange kommuner og ikke-kommunale barnehager som da ikke vil få dekket de faktiske kostnadene. Tabell 10 illustrerer konsekvensene av en slik håndtering for de 46 kommunene som har inngått i utvalget for kostnadsanalysen:

Tabell 10: Finansiering iht. den opprinnelige barnehageavtalen, uten buffer  
Samlede konsekvenser for finansiering av kommunale barnehager i 46 utvalgskommuner  
(alle beløp i 1.000 kroner)

	Pr. 1.1.2004 (foreldrebetaling på maks 2.500 pr. måned)	Pr. 1.1.2005 (foreldrebetaling på maks 1.500 pr. måned)
Kostnader til <b>kommunale barnehager</b> (faktiske brutto kostnader i 2001)	1 277 932	1 277 932
Bregnede inntekter iht. ny finansieringsmodell:		
- Statstilskudd	856 416	860 900
- Foreldrebetaling	406 852	244 112
- Andre inntekter (uendret nivå ift. faktiske inntekter i 2001)	14 879	14 879
= Netto kostnader kommunale barneh.	- 215	158 042

Tabellen setter opp de faktiske kostnadene til kommunale barnehager i utvalgskommunene i 2001 mot inntektene som kommunene ville få til de kommunale barnehageplassene i henhold til den nye finansieringsmodellen: Statstilskudd er beregnet med utgangspunkt i at det skal dekke 80 prosent av gjennomsnittskostnadene for alle barnehager (jf. tabell 5) og foreldrebetaling basert på makspris hhv. 2.500 og 1.500 kroner (jf. tabell 9). I tillegg er det tatt med andre inntekter som kommunale barnehager har hatt på samme nivå som 2001.

I og med at kommunale barnehager har høyere gjennomsnittskostnader enn private barnehager, vil statstilskuddet bare utgjøre rundt 67 prosent av kostnadene. Likevel viser tabellen at forutsetningene om at finansiering av barnehagene deles mellom staten og foreldre er innfridd for 2004, med foreldrebetaling på maks 2.500 kroner. Utvalgskommunene samlet ville da få en netto driftsinntekt for den ordinære driften i barnehagene på 215.000 kroner.

25 av de 46 kommunene vil imidlertid allerede i 2004 ikke få dekket barnehagekostnadene gjennom foreldrebetaling og statstilskudd. "Underdekningen" utgjør for disse 25 kommunene til sammen 42,8 mill. kroner.

Etter reduksjon av makspris for foreldrebetaling til 1.500 kroner pr. måned får kommunene samlet en underdekning tilsvarende 158 mill. kroner. Hele 43 av de 46 kommunene vil måtte bruke frie driftsinntekter for å dekke opp kostnadene i barnehagene. Behovet for kommunal finansiering – utover statstilskudd og foreldrebetaling – utgjør nærmere 13 prosent av de samlede kostnadene til kommunale barnehager.

Tabell 11 setter opp den samme beregningen av konsekvensene av en modell med 80 prosent statlig finansiering, uten buffer, for ikke-kommunale barnehager:



Tabell 11: Finansiering iht. den opprinnelige barnehageavtalen, uten buffer  
Samlede konsekvenser for finansiering av ikke-kommunale barnehager i  
utvalgte kommunene (alle beløp i 1.000 kroner)

	Pr. 1.1.2004 (foreldrebetaling på maks 2.500 pr. måned)	Pr. 1.1.2005 (foreldrebetaling på maks 1.500 pr. måned)
Faktiske kostnader i <b>ordinære private barnehager</b> i 2001	534 565	534 565
Beregnete inntekter iht. ny finansieringsmodell:		
- Statstilskudd	435 191	437 942
- Foreldrebetaling	207 748	124 649
- Andre inntekter (uendret nivå ift. faktiske inntekter i 2001)	24 279	24 279
= Underdekning (+)/Overdekning (-)	- 132 652	- 52 304
Faktiske kostnader i <b>private familiebarnehager</b> i 2001	51 795	51 795
Beregnete inntekter iht. ny finansieringsmodell:		
- Statstilskudd	45 427	42 800
- Foreldrebetaling	19 671	11 803
- Andre inntekter (uendret nivå ift. faktiske inntekter i 2001)	2 025	2 025
= Underdekning (+)/Overdekning (-)	- 15 328	- 4 833

Tabellen illustrerer at et statstilskudd som beregnes med utgangspunkt i 80 prosent av gjennomsnittskostnadene for alle barnehager og foreldrebetaling i samsvar med forutsetningene om makspris, dekker mer enn de faktiske kostnadene som ikke-kommunale barnehager har hatt i 2001.

Ved makspris for foreldrebetaling på 2.500 kroner vil de ordinære private barnehagene i utvalget få inntekter som samlet ligger 133 mill. kroner eller 25 prosent over de faktiske kostnadene. Etter reduksjonen av foreldrebetalingen til maks 1.500 kroner reduseres denne overdekningen til 52 mill. kroner eller nær 10 prosent av kostnadene. For familiebarnehagene vil overdekningen utgjøre 15 mill. kroner/30 prosent ved en makspris på 2.500 kroner og 5 mill. kroner/9,3 prosent av kostnadene etter reduksjon av foreldrebetalingen.

Det er imidlertid store forskjeller mellom de enkelte barnehagene:

Allerede ved en makspris på 2.500 kroner pr. måned vil 22 av de 256 ordinære private barnehagene få en underdekning som samlet beløper seg til 2,7 mill. kroner. Etter reduksjon av foreldrebetalingen til maks 1.500 kroner vil 71 av de ordinære private barnehagene ikke få dekket sine kostnader gjennom statstilskuddet og foreldrebetalingen. Den samlede underdekningen for disse 71 barnehagene vil da beløpe seg til 10,4 mill. kroner.

Blant de private familiebarnehagene vil 4 av 63 ikke få dekket sine kostnader med utgangspunkt i en makspris på 2.500 kroner pr. måned. Underdekningen for disse barnehagene beløper seg til samlet 245.000 kroner. Etter reduksjon av maksprisen til 1.500

kroner vil imidlertid 22 av de 63 familiebarnehagene komme i en slik situasjon og få et underskudd på samlet 1,4 mill. kroner.

Tabell 12 oppsummerer konsekvensene av en modell som forutsetter at statstilskuddet dekker 80 prosent av gjennomsnittskostnadene i barnehagene:

*Tabell 12: Oppsummering av konsekvensene av en modell for finansiering av barnehagene i henhold til den opprinnelige barnehageavtalen – statstilskudd tilsv. 80 prosent av gjennomsnittskostnadene og foreldrebetaling iht. forutsetninger om makspris. kommuner, 263 ordinære private barnehager og 63 familiebarnehager (alle beløp i 1.000 kroner)* 46

	Pr. 1.1.2004 (foreldrebetaling på maks 2.500 pr. måned)	Pr. 1.1.2005 (foreldrebetaling på maks 1.500 pr. måned)
Faktiske kostnader i alle barnehagene i utvalget i 2001	1 864 292	1 864 292
Bregnede inntekter iht. ny finansieringsmodell:		
- Statstilskudd	1 337 034	1 341 642
- Foreldrebetaling	634 271	380 564
- Andre inntekter (uendret nivå ift. faktiske inntekter i 2001)	41 183	41 183
= Samlet underdekning (+)/overdekning (-)	-148 195	100 905
Andel av kommunene som får en underdekning ift. faktiske kostnader	54,3 %	93,5 %
Andel av ordinære private barnehager som får underdekning ift. faktiske kostnader	8,6 %	27,7 %
Andel av private familiebarnehager som får underdekning ift. faktiske kostnader	6,3 %	34,9 %
<b>Underdekning i kroner for kommuner/ barnehager som ikke får dekket sine kostnader:</b>		
Kommunale barnehager	42 757	163 112
Ordinære private barnehager	2 718	10 433
Private familiebarnehager	245	1 381
<b>= Sum underdekning</b>	<b>45 720</b>	<b>174 926</b>

Kommentar:

Statstilskuddet som er beregnet for kommunene og barnehagene som inngår i utvalget som har blitt lagt til grunn for kostnadsanalysen, utgjør rundt 72 prosent av de samlede kostnadene. Dette samsvarer i utgangspunkt ikke med forutsetningene om at staten skal finansiere 80 prosent av kostnadene. Avviket skyldes at utvalget har en høyere andel (dyre) kommunale barnehager og lavere andeler for både ordinære private og private familiebarnehager enn landsgjennomsnittet (jf. tabell 3).

Forutsetningene som er skissert i kapittel 3 for fastsetting av statstilskudd og foreldrebetaling fører til at 54 prosent av kommunene, 9 prosent av de ordinære private og 6 prosent av familiebarnehagene ikke får dekket sine kostnader allerede i 2004 ved en makspris på 2.500 pr. kroner i foreldrebetaling. Den samlede ”underdekningen” for disse kommunene og barnehagene utgjør 45 mill. kroner eller 3,4 prosent av det totale statstilskuddet.

I 2005, med makspris på 1.500 kroner pr. måned, økes andelen av kommuner med ”underdekning” til 94 prosent, andelen ordinære private barnehager til 28 prosent og andelen

av familiebarnehagene som ikke får dekket sine kostnader til 35 prosent. Den samlede underdekningen utgjør for alle disse kommunene og barnehagene 13 prosent av statstilskuddet.

Dette betyr at det må avsettes minst 3,4 prosent av statstilskuddet i 2004 og 13 prosent i 2005 til en bufferordning som gir mulighet for å dekke opp kostnadene for de kommunene og barnehagene som ikke får dekket sine kostnader gjennom statstilskuddet og foreldrebetalingen.

#### **4.2 Innføring av en buffer etter reduksjon av makssats for foreldrebetaling til 1.500 kroner pr. måned**

I dette avsnittet illustrerer vi hvordan en bufferordning kan utformes og hvordan den vil virke. Tabell 12 viser at bufferen blir forholdsvis liten og berører en liten andel av de ikke-kommunale barnehagene ved en makssats for foreldrebetaling på 2.500. Vi begrenser oss derfor her til å illustrere ordningen for årene etter at foreldrebetalingen er redusert ytterligere til maks 1.500 kroner pr. måned.

##### **1. Bufferen i forhold til finansiering av barnehagene**

I avsnittet ovenfor har vi vist at en finansieringsmodell uten buffer ville innebære at de fleste kommunale, rundt 1/4-del av de ordinære private og 1/3-del av familiebarnehagene ikke får dekket sine kostnader. Den samlede underdekningen som en bufferavsetning skal kunne dekke, utgjør for disse barnehagene samlet 175 mill. kroner.

Bufferen utgjør en del av den offentlige finansieringen av barnehagene. For å kunne avsette ressurser til bufferordningen må derfor statstilskuddet som tildeles direkte til den enkelte barnehagen reduseres tilsvarende. En reduksjon i det direkte tilskuddet vil imidlertid føre til at flere barnehager ikke får dekket sine kostnader – og dermed er berettiget til å motta bufferressurser. Det betyr at avsetningen må være høyere enn 175 mill. kroner.

Hvis vi forutsetter at 15 prosent av statstilskuddet til barnehagene i utvalgskommunene avsettes, gir dette en buffer på rundt 200 mill. kroner (jf. tabell 12, der vi har beregnet at et statstilskudd på 80 prosent av kostnadene gir barnehagene i utvalgskommunene samlede inntekter på 1.341 mill. kroner).

Det betyr at vi legger følgende forutsetninger til grunn, når vi illustrerer en finansieringsmodell, der bufferressursene utgjør en del av statstilskuddet:

20 prosent	Foreldrebetaling iht. makssats og andre inntekter	20 prosent av kostnadene
80 prosent	Statstilskudd, fordelt på:	
	85 prosent direkte tilskudd til barnehagene	68 prosent av kostnadene
	15 prosent buffer	12 prosent av kostnadene
<hr/>		<hr/>
100 prosent		100 prosent

Tabell 13 nedenfor illustrerer hvordan en slik modell vil virke for barnehagene og kommunene i utvalget samlet:

Tabell 13: Modell i henhold til opprinnelig barnehageavtale, inkl. buffer tilsvarende 15 prosent av statstilskuddet (12 prosent av samlede kostnader)  
Samlede konsekvenser for barnehagene i utvalgskommunene, inkl. beregning av nødvendige bufferressurser (alle beløp i 1.000 kroner)

<b>Samlet oversikt over kostnadene og inntektene i barnehagene i utvalgskommunene:</b>	
Sum faktiske kostnader i alle barnehagene	1 864 292
Inntekter:	
Direkte statstilskudd (68 prosent av gj.snittskostnader i barnehagene)	1 140 396
Foreldrebetaling	380 564
Andre inntekter	41 183
Samlet underdekning	302 149
<b>Andel av barnehagene som har behov for bufferressurser:</b>	
<b>Andel av kommunene</b>	100 %
Andel av ordinære private barnehager	68 %
Andel av private familiebarnehager	56 %
<b>Beløp som trengs for å sikre at alle barnehager får dekket sine kostnader (omfang av nødvendige bufferressurser):</b>	
Til kommunale barnehager	287 177
Til ordinære private barnehager	34 399
Til private familiebarnehager	4 594
Sum behov for bufferressurser	326 170

Den første delen av tabellen viser de samlede kostnadene (basert på 2001-nivå) og inntektene i henhold til finansieringsmodellens forutsetninger. En reduksjon av det direkte statstilskuddet til barnehagene fra 80 til 68 prosent av gjennomsnittskostnadene fører til at barnehagene i utvalget samlet sett er ”underfinansiert” med 302,1 mill. kroner.

Dette gjenspeiler imidlertid ikke hele behovet for bufferressurser: Reduksjonen av det direkte statstilskuddet fører til at de kommunale barnehagene i alle kommunene, 68 prosent av de ordinære private og 56 prosent av de private familiebarnehagene har behov for tilskudd fra en buffer for å få dekket sine kostnader. Samlet beløper behovet for bufferressurser til barnehagene seg til 326,2 mill. kroner.

Gjennom reduksjonen av statstilskuddet fra 80 til 68 prosent av gjennomsnittskostnadene bidrar barnehagene i utvalgskommunene samlet med rundt 200 mill. kroner til bufferordningen, mens de altså har behov for bidrag fra bufferen tilsvarende 326 mill. kroner. Dette reflekterer at utvalget inneholder en større andel kommunale barnehager og færre private barnehager. I alle kommunene har de kommunale barnehagene et gjennomsnittlig kostnadsnivå som tilsier at foreldrebetaling og statstilskuddet (fastsatt som 68 prosent av gjennomsnittskostnadene i alle barnehagene) ikke er tilstrekkelig for å dekke kostnadene.

## 2. Fordeling av behovet for bufferressurser mellom kommunene

Slik vi har tolket den opprinnelige barnehageavtalen, forutsettes at all offentlig finansiering av barnehagene defineres som et statlig ansvar. Statstilskuddet fordeles mellom et tilskudd som tildeles barnehagene direkte i henhold til antall barn etter alder og oppholdstid og en

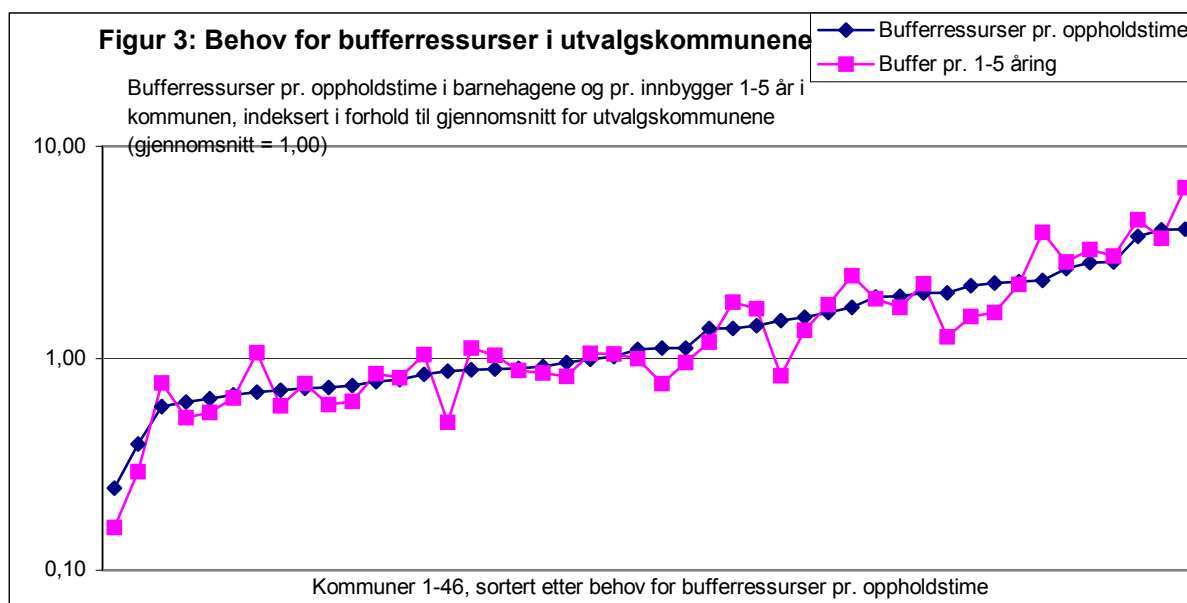
”buffer”. Samlet skal den offentlige finansieringen dekke 80 prosent av kostnadene i barnehagene. Bufferen skal sikre at ingen barnehage skal måtte nedlegges som følge av at foreldrebetalingen er begrenset oppad og de nye satsene for det direkte statstilskuddet.

Det betyr at ressursene som avsettes til denne bufferen fører til en tilsvarende reduksjon av tilskuddet som kan fordeles direkte til barnehagene i forhold til antall barn etter alder og oppholdstid. Dette må til for å kunne dekke kostnadene i barnehager som har høye kostnader pr. oppholdstime.

Behovet for bistand fra ”bufferen” til kommunale og private barnehager i en kommune vil være avhengig av:

- Antall barnehageplasser og oppholdstimer i barnehagene i kommunen
- Gjennomsnittlige kostnader pr. oppholdstime i barnehagene i kommunen.

Figuren nedenfor illustrerer behovet for bufferressurser i de 46 utvalgskommunene fra kostnadsanalysen. Figuren viser kommunene sortert etter omfang av behovet for bufferressurser pr. oppholdstime i kommunale og private barnehager i kommunen. I tillegg viser figuren behovet for bufferressurser pr. innbygger 1-5 år i kommunen.



Det er et forholdsvis stort samsvar mellom behovet for bufferressurser sett i forhold til antall oppholdstimer i barnehagene i kommunen og sett i forhold til antall barn i kommunen (korrelasjonskoeffisient  $r = 0,92$ ). Likevel avviker behovet for ressurser fra bufferen for noen kommuner betydelig, avhengig av om vi ser det i forhold til antall oppholdstimer eller i forhold til antall innbyggere 1-5 år.

Figur 3 illustrerer at måten bufferressursene fordeles på – enten i forhold til antall barn eller i forhold til dekningsgraden/utbyggingen av barnehager (antall oppholdstimer) i kommunene – har en klar fordelingsvirkning mellom kommunene.

### 4.3 Drøfting

Vi fokuserer her på tre viktige konsekvenser av en finansieringsmodell i tråd med barnehageavtalen i Stortinget av juni 2002:

- Barnehageavtalen forutsetter at den statlige finansieringen dekker 80 prosent av gjennomsnittskostnadene i barnehagene. En del av dette deles ut som direkte tilskudd til barnehagene, mens en del disponeres som ”bufferressurser” og tildeles de barnehagene som ikke får dekket sine kostnader gjennom det direkte statstilskuddet og en foreldrebetaling iht. forutsetningene om makspris.

Illustrasjonen for et utvalg på 46 kommuner har vist at bufferen må utgjøre omtrent 15 av den samlede offentlige finansieringen eller 12 prosent av gjennomsnittskostnadene for å gi dekning for ”underfinansieringen” i de fleste barnehagene.

En avkortning av det direkte tilskuddet til barnehagene betyr imidlertid at alle de kommunale barnehagene, 68 prosent av de ordinære private og 56 prosent av de private familiebarnehagene vil ha behov for tilskudd fra ”bufferen” for å kunne dekke kostnader i tråd med det faktiske nivået i 2001.

Dette betyr at kommunene – som i henhold til Stortingets barnehageavtale skal forvalte den største delen av bufferressursene – må utvikle kompetanse og rutiner for å vurdere og kontrollere regnskapene for over halvparten av de ikke-kommunale barnehagene for å kunne utmåle tildeling av bufferressurser.

- Figur 3 har vist at behovet for bufferressurser er svært ulikt fordelt mellom kommunene. Dekningsgraden og gjennomsnittskostnadene for barnehagene i kommunen avgjør hvor mye den enkelte kommunen trenger for å sikre at ingen barnehage får en inntektssvikt som følge av den nye finansieringsmodellen.

For noen kommuner vil det ha stor betydning om bufferressursene som kommunen skal disponere fordeles i forhold til antall barn 1-5 år eller i forhold til dekningsgraden/antall oppholdstimer i barnehagene.

- Den opprinnelige barnehageavtalen forutsetter at de kostnadene som kommunene i dag dekker for finansiering av barnehagene inngår som en del av den offentlige finansieringen av barnehagene i den nye modellen. Det betyr at kommunenes netto bidrag inndras og brukes til å delfinansiere økningen i den statlige finansieringen av 80 prosent av barnehagenes kostnader.

Pr. i dag bruker kommunene ulikt mye ressurser til finansiering av barnehagene. Det betyr at en må velge hvilke prinsipper som skal legges til grunn for inndragningen av de beløpene som kommunene bruker til finansiering av barnehager i dag.

Dersom en velger å inndra de ressursene som kommunene faktisk har brukt i 2001, vil inndragningen isolert sett ikke ha noen konsekvenser for kommunenes økonomiske handlefrihet. Fordelingskonsekvensene som følge av punktet ovenfor gjelder imidlertid fortsatt. Inndragning knyttet til den enkelte kommunes tidligere bruk av ressurser til barnehager vil imidlertid virke lite rettferdig i forhold til kommuner som har prioritert

barnehagene og være til fordel for kommuner som tidligere ikke har prioritert å bruke ressurser i denne sektoren.

Alternativt kan en inndra midler i forhold til dekningsgraden eller antall oppholdstimer i barnehagene. Også en slik løsning vil imidlertid føre til at kommuner som har klart å oppnå en høy dekningsgrad får forholdsvis betydelige inndragninger. Spesielt kommuner med høy dekningsgrad og en høy andel private plasser uten kommunalt driftstilskudd vil få betydelig høyere inndragning, enn det som tilsvarer ressursene som de tidligere har brukt til barnehager.

En tredje mulighet ville være å inndra midler i henhold til antall barn (innbyggere 1-5 år) i kommunen. Et slikt prinsipp ville innebære at kommuner med høy dekningsgrad og høye utgifter til barnehager ville få inndratt mindre ressurser enn det de har avsatt til barnehagesektoren tidligere. Til gjengjeld ville kommuner med lav dekningsgrad og lave netto kostnader i barnehagene oppleve å få redusert sin handlefrihet.

Revisjonen av barnehageavtalen i budsjettinnstillingen har medført at problemstillingen knyttet til inndragning av kommunenes tidligere ressursbruk og prinsippene for fordeling av bufferressursene faller bort: Kommunesektoren skal fortsatt være ansvarlig for å finansiere den samme andelen av barnehagekostnadene som tidligere, uten at staten inndrar og omfordeler midler mellom kommunene. I kapitlet nedenfor vil vi illustrere at dette imidlertid ikke betyr at den justerte finansieringsmodellen ikke har fordelingsvirkninger mellom kommunene.

## **5 Illustrasjon av en modell iht. den justerte barnehageavtalen – tredelt finansiering: Stat, kommuner og foreldre**

Kapitlet illustrerer konsekvensene av den justerte finansieringsmodellen i tråd med budsjettinnstillingen. For å konkretisere utslagene overfor barnehagene og kommunene, tar vi også i dette kapitlet utgangspunkt i det utvalget som har deltatt i kostnadsanalysen.

### **5.1 Oppsummering av forutsetningene for en justert finansieringsmodell**

Med utgangspunkt i drøftingene i kapittel 3 forutsetter vi at den justerte finansieringsmodellen utformes på følgende måte:

- Den offentlige finansieringen av barnehagene skal samlet utgjøre 80 prosent av de gjennomsnittlige kostnadene i barnehagene.
- Kommunenes bidrag til den samlede finansieringen av barnehagene skal dekke den samme andelen av de samlede kostnadene til drift av barnehager som i 2001, mens statstilskuddet dekker differansen opp til 80 prosent. Det betyr at kommunene skal finansiere gjennomsnittlig 26,5 prosent av kostnadene, mens det direkte statstilskuddet skal finansiere 53,5 prosent av gjennomsnittskostnadene i barnehagene.
- For å sikre at verken omfang eller kvalitet i barnehagenes tilbud skal bli redusert som følge av reformen, defineres kommunenes bidrag til finansiering som ”buffer”. Det betyr

at kommunene må bruke ressurser til egne barnehager og gi tilskudd til ikke-kommunale barnehager som dekker opp de faktiske kostnadene som barnehagene har hatt i 2001.

- Forutsetningene for maksimalpris for foreldrebetaling følges, med differensiering etter ukentlig oppholdstid i tråd med drøftingene i kapittel 3.5.

Endringene i forutsetningene for hhv. beregning av statstilskudd og foreldrebetaling påvirker finansieringen av barnehagene med motsatt effekt:

- Statstilskuddet økes i forhold til det faktiske nivået i 2001
- Den faktiske foreldrebetalingen reduseres som følge av innføring av maksprisen.

I avsnittene nedenfor illustrerer vi konsekvensene av disse to forholdene og vi viser hvilken betydning de har for kravene til kommunal finansiering av barnehagene (disponering av ressurser fra den kommunale bufferen).

## **5.2 Illustrasjon av den justerte modellen for barnehagene som inngår i kostnadsanalysen**

### **1. Private barnehager**

Tabell 14 setter opp de faktiske kostnadene i de ordinære private barnehagene som har vært med i utvalget i kostnadsanalysen mot inntektene som disse ville få i form av statstilskudd og foreldrebetaling i henhold til forutsetningene i den justerte barnehageavtalen. I tillegg forutsetter vi at barnehagene mottar andre inntekter i samme omfang som de har rapportert i 2001.



Tabell 14: Finansiering av ordinære private barnehager iht. den justerte barnehageavtalen, behov for kommunal buffer for barnehager i utvalgte kommunene (alle beløp i 1.000 kroner)

	Pr. 1.1.2004 (foreldrebetaling på maks 2.500 pr. måned)	Pr. 1.1.2005 (foreldrebetaling på maks 1.500 pr. måned)
Faktiske kostnader i <b>ordinære private barnehager</b> i 2001	534 565	534 565
Beregnete inntekter iht. ny finansieringsmodell:		
- Statstilskudd	294 811	296 687
- Foreldrebetaling	207 748	124 649
- Andre inntekter (uendret nivå ift. faktiske inntekter i 2001)	24 278	24 278
= Samlet under- (+)/Overdekning (-)	7 728	88 951
Antall barnehager med underdekning	136 (53 %)	223 (87 %)
<b>Behov for dekning gjennom kommunale tilskudd ("bufferressurser")</b>	<b>31 601</b>	<b>92 402</b>
Kommunale driftstilskudd til ordinære private barnehager i 2001	48 235	48 235

Tabellen viser at kostnadene i de 256 private barnehagene samlet ligger bare 7,7 mill. kroner over inntektene fra statstilskudd og foreldrebetaling i 2004 (forutsatt makspris 2.500 kroner). Etter reduksjon av makspris for foreldrebetaling til 1.500 kroner økes den samlede "underdekningen" til 89 mill. kroner.

Her er det imidlertid interessant å se spesielt på de barnehagene som ikke får dekket sine kostnader gjennom statstilskudd og foreldrebetaling. Det er disse barnehagene som i henhold til barnehageavtalen vil være berettiget til å motta støtte fra den kommunale "bufferen".

I 2004 vil det være 53 prosent av de ordinære private barnehagene som samlet har behov for bufferressurser på 31,6 mill. kroner. I 2005 øker andelen private barnehager som ikke får dekket sine kostnader uten tilskudd fra en kommunal buffer til 87 prosent og behovet for kommunale tilskudd øker til 92,4 mill. kroner. Dette ligger på nær det dobbelte av det barnehagene faktisk har mottatt i kommunale tilskudd i 2001.

Tabell 15 viser den samme oppstillingen for de private familiebarnehagene som har deltatt i kostnadsanalysen:

Tabell 15: Finansiering av private familiebarnehager iht. den justerte barnehageavtalen, behov for kommunal buffer for barnehager i utvalgskommunene (alle beløp i 1.000 kroner)

	Pr. 1.1.2004 (foreldrebetaling på maks 2.500 pr. måned)	Pr. 1.1.2005 (foreldrebetaling på maks 1.500 pr. måned)
Faktiske kostnader i <b>private familiebarnehager</b> i 2001	51 795	51 795
Beregnete inntekter iht. ny finansieringsmodell:		
- Statstilskudd	30 651	28 894
- Foreldrebetaling	19 671	11 803
- Andre inntekter (uendret nivå ift. faktiske inntekter i 2001)	2 025	2 025
= Samlet under- (+)/Overdekning (-)	- 552	9 074
Antall barnehager med underdekning	30 (45 %)	55 (82 %)
<b>Behov for dekning gjennom kommunale tilskudd ("bufferressurser")</b>	<b>3 327</b>	<b>10 509</b>
Kommunale driftstilskudd til private familiebarnehager i 2001	2 401	2 401

For familiebarnehagene samlet dekker statstilskudd og en foreldrebetaling basert på makspris på 2.500 kroner, samt andre inntekter på nivå med 2001, ca. 0,5 mill. kroner mer enn de faktiske kostnadene. Etter reduksjon av foreldrebetalingen til maks 1.500 kroner får imidlertid også familiebarnehagene en samlet underdekning på vel 9 mill. kroner.

I 2004 er det noe under halvparten (45 prosent) av familiebarnehagene som trenger tilskudd fra en kommunal buffer med til sammen 3,3 mill. kroner. Andelen av familiebarnehagene som trenger kommunale tilskudd øker til 82 prosent og det samlede tilskuddsbehovet til 10,5 mill. kroner etter reduksjon av makspris for foreldrebetaling til 1.500 kroner. I 2001 mottok de 63 familiebarnehagene i utvalget samlet 2,4 mill. kroner i kommunale tilskudd.

## 2. Kommunale barnehager

Konsekvensene av finansieringsmodellen i henhold til den justerte barnehageavtalen for finansieringen av de kommunale barnehagene vises i tabell 16:

Tabell 16: Finansiering av kommunale barnehager iht. den justerte barnehageavtalen, behov for kommunal buffer for barnehager i utvalgskommunene (alle beløp i 1.000 kroner)

	Pr. 1.1.2004 (foreldrebetaling på maks 2.500 pr. måned)	Pr. 1.1.2005 (foreldrebetaling på maks 1.500 pr. måned)
Faktiske kostnader i <b>kommunale barnehager</b> i 2001	1 277 932	1 277 932
Bregnede inntekter iht. ny finansieringsmodell:		
- Statstilskudd	580 116	583 190
- Foreldrebetaling	406 852	244 112
- Andre inntekter (uendret nivå ift. faktiske inntekter i 2001)	14 879	14 879
<b>= Behov for kommunal finansiering iht. ny finansieringsmodell</b>	<b>276 085</b>	<b>435 752</b>
Kommunal netto finansiering av kommunale barnehager i 2001	434 895	434 895

I 2004 vil de 46 kommunene i utvalget måtte bruke betydelig mindre ressurser til finansiering av de kommunale barnehagene enn de faktisk har brukt i 2001. Dette skyldes at økningen i statstilskuddet mer enn oppveier reduksjonen i foreldrebetaling som følger av en makspris på 2.500 kroner. Kommunene må bruke 276 mill. kroner for å dekke opp kostnadene i sine barnehager, mens de i 2001 faktisk har brukt 435 mill. kroner.

Behovet for bruk av frie driftsinntekter til finansiering av kommunale barnehageplasser øker imidlertid betydelig når maksprisen reduseres til 1.500 kroner pr. måned. Det betyr at kommunene i 2005 vil måtte bruke bortimot nøyaktig like mye ressurser til finansiering av netto kostnadene til kommunale barnehager (436 mill. kroner) som de faktisk har brukt i 2001.

I og med at kommunene skal bruke ressurser til å dekke kostnader i private barnehager ("bufferen"), gir tabell 16 ovenfor ikke en fullstendig oversikt over de kommunaløkonomiske konsekvensene av endringene i barnehagefinansieringen. Disse konsekvensene og fordelingsvirkningene mellom kommunene drøftes i neste avsnitt:

### 3. Kommunaløkonomiske konsekvenser

Tabell 17 nedenfor gir en samlet oversikt over konsekvensene av endringer i finansieringen av barnehagene i henhold til de justerte forutsetningene i Stortingets budsjettinnstilling:

**Tabell 17: Samlet oversikt – Kostnader i alle barnehager i utvalgsundersøkelsen mot beregnede inntekter, inkl. kommunal finansiering.**  
Vurdert opp mot faktisk kommunal finansiering av barnehagene i 2001 (alle beløp i 1.000 kroner)

	Pr. 1.1.2004 (foreldrebetaling på maks 2.500 pr. måned)	Pr. 1.1.2005 (foreldrebetaling på maks 1.500 pr. måned)
Faktiske kostnader i alle barnehagene i utvalget i 2001	1 864 292	1 864 292
Beregnete inntekter iht. ny finansieringsmodell:		
- Statstilskudd	905 578	908 771
- Foreldrebetaling	634 271	380 564
- Andre inntekter (uendret nivå ift. faktiske inntekter i 2001)	41 183	41 183
<i>Statstilskudd, foreldrebetaling og andre inntekter ift. totale kostnader</i>	<i>85 %</i>	<i>71 %</i>
<b>Behov for kommunal finansiering iht. ny finansieringsmodell:</b>		
Til kommunale barnehager	276 085	435 752
Til ordinære private barnehager	31 601	92 402
Til private familiebarnehager	3 327	10 509
<b>Sum kommunal finansiering</b>	<b>311 013</b>	<b>538 663</b>
Kommunal finansiering i % av samlede kostnader	16,7 %	28,9 %
Faktisk kommunal finansiering av barnehagene i 2001	485 333	485 333

Tabellen viser først de samlede faktiske kostnadene til alle barnehagene i 2001 (1,864 milliarder kroner) og setter disse opp mot inntektene som barnehagene vil få som følge av de nye forutsetningene for statstilskudd og foreldrebetaling, samt andre inntekter på samme nivå som i 2001.

Disse inntektene utgjør rundt 85 prosent av kostnadene for barnehagene samlet i 2004 (med makspris på 2.500 kroner) og 71 prosent etter reduksjon av maksprisen til 1.500 kroner pr. måned. Statstilskuddet alene utgjør rundt 49 prosent av barnehagenes kostnader.<sup>12</sup>

Dette tilsier i utgangspunkt at kommunene må finansiere 15 prosent av barnehagekostnadene i 2004 og 29 prosent i 2005 for å dekke opp barnehagenes kostnader. Dette må imidlertid korrigeres for at noen barnehager – spesielt i 2004 – får dekket mer enn de faktiske kostnadene gjennom statstilskudd og foreldrebetaling. Disse ”overskudd” inndras ikke, mens kommunene skal dekke opp kostnadene i alle de andre barnehagene som ikke får tilstrekkelige inntekter gjennom statstilskudd, foreldrebetaling og andre inntekter.

<sup>12</sup> Statstilskuddets andel av de samlede kostnadene ligger noe lavere i barnehagene som inngår i utvalget enn det som er forutsatt i kapittel 3.3 (53,5 prosent). Dette skyldes at utvalget inneholder en høyere andel kommunale barnehager, og færre ordinære private og private familiebarnehager enn landsgjennomsnittet. I og med at kommunale barnehager har høyere kostnader enn private barnehager, dekker statstilskuddet en lavere andel av kostnadene i utvalget, enn det som vil være tilfelle for landet samlet.

Tabellen viser et samlet behov for kommunal finansiering av utvalgsbarnehagene på 311 mill. kroner i 2004 og 538,7 mill. kroner i 2005. Sett i forhold til faktisk bruk av kommunale driftsmidler til barnehagene i 2001 (485 mill. kroner) betyr det at utvalgskommunene samlet ville kunne omdisponere 174 mill. kroner til andre formål i 2004 – men at de må øke bruken av egne driftsmidler i 2005 med 53 mill. kroner i forhold til nivået i 2001.

For utvalgskommunene samlet kan vi dermed oppsummere konsekvensene av den justerte barnehageavtalen i følgende punkter:

- Den forutsatte økningen av statstilskuddet gir barnehagene merinntekter som mer enn oppveier reduksjonen i foreldrebetalingen som følge av innføring av makssats på 2.500 kroner.
- Som en følge av dette ville kommunene i det første året kunne redusere bruken av frie driftsmidler til barnehagene.
- En ytterligere reduksjon av foreldrebetalingen til maks 1.500 kroner derimot ville for utvalgskommunene innebære at de må bruke ca. 11 prosent mer ressurser til barnehager enn de faktisk har brukt i 2001.

Stortinget forutsetter i den justerte barnehageavtalen at endringene i finansieringsmodellen for barnehager ikke skal ha salderingskonsekvenser for kommunesektoren. Det at vi likevel finner merkostnader i utvalgskommunene skyldes at disse har en høyere andel (dyre) kommunale barnehager og færre (rimeligere) private barnehager enn landet for øvrig. På landsbasis vil derfor forutsetningen om at finansieringsreformen ikke skal ha salderingskonsekvenser for kommunesektoren være innfridd.

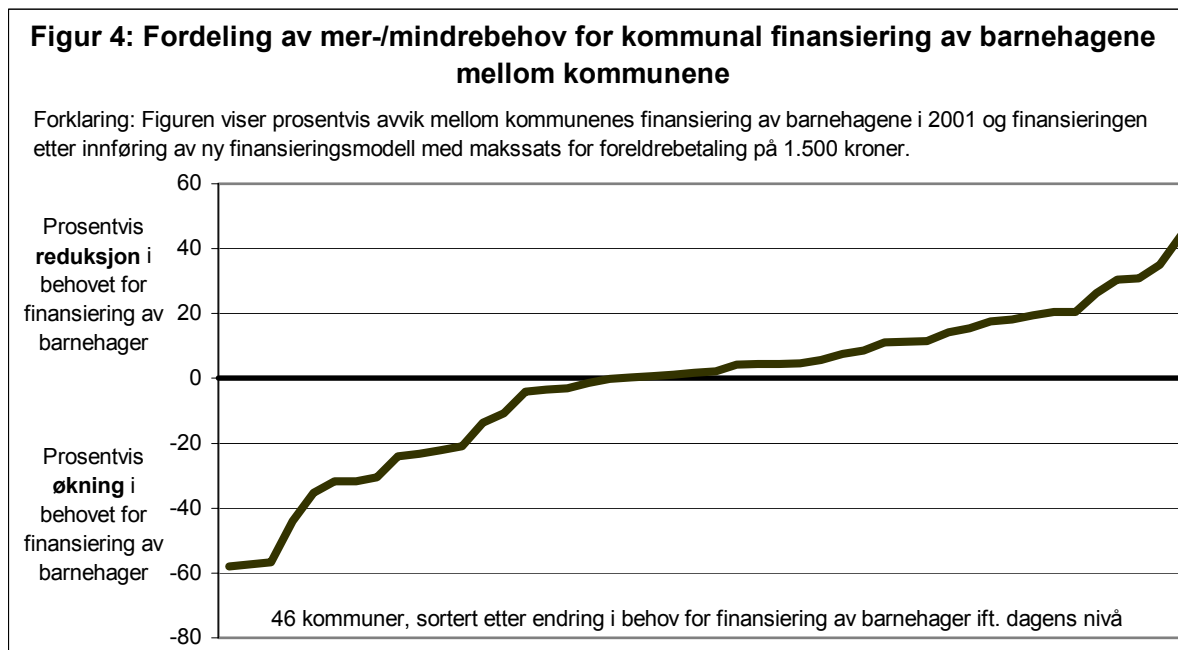
Kravet om at endringene i finansieringsmodellen ikke skal ha økonomiske konsekvenser for kommunesektoren samlet – kommunene skal finansiere den samme andelen av barnehagekostnadene som tidligere – forhindrer imidlertid ikke at modellen i henhold til den justerte barnehageavtalen vil ha betydelige fordelingsvirkninger mellom kommunene:

Enkelte kommuner bruker mye ressurser til finansiering av kommunale og/eller i form av tilskudd til private barnehager i dag, mens andre bruker betydelig mindre ressurser.

Som vi har sett i tabell 17 ovenfor vil økning i statstilskudd ”overkompensere” reduksjonen i foreldrebetaling i det første året (med makssats 2.500 kroner). Det betyr at barnehagene vil få dekket sine kostnader med lavere kommunal finansiering enn i 2001. Dette gjelder alle 46 kommunene i utvalget. Kommunene ville altså kunne redusere ressursinnsatsen uten at det reduserer omfang eller kvalitet på barnehagetilbudet. Hvor mye kommunene kan spare eller omdisponere til andre sektorer varierer imidlertid betydelig mellom kommunene – fra en reduksjon ift. kommunens faktiske finansiering av barnehager i 2001 på 1 prosent til hele 90 prosent.

Etter reduksjonen av makssats for foreldrebetaling til 1.500 kroner vil utvalgskommunene samlet måtte bruke 11 prosent mer ressurser til barnehagesektoren enn i 2001. Variasjonene blir imidlertid betydelig: Den ”heldigste” kommunen vil også nå kunne redusere sin ressursbruk med 44 prosent i forhold til det faktiske nivået i 2001, mens den ”uheldigste” kommunen vil måtte bruke 57,9 prosent mer enn i 2001.

Figur 4 nedenfor viser fordelingen mellom ”vinnere” og ”tapere”:



18 av de 46 utvalgskommunene vil ha behov for å øke ressursinnsatsen for å finansiere de eksisterende barnehagene, mens de øvrige vil kunne spare/omdisponere ressurser fra barnehagesektoren til andre formål.

Blant de 18 kommunene som ville måtte øke bruken av frie kommunale driftsinntekter til barnehagesektoren finner vi noen av de større kommunene i utvalget. Dette er grunnen til at vi samlet finner et merbehov på rundt 53 mill. kroner (jf. tabell 17), selv om det i antall er flere kommuner som vil få et mindrebehov for kommunal finansiering av barnehagene.

### 5.3 Drøfting

Etter våre anslag innebærer justeringene i barnehageavtalen som Stortinget foretok i budsjettinnstillingen at det direkte statstilskuddet som tildeles barnehagene reduseres til 53,5 prosent av gjennomsnittskostnadene. Kommunesektoren skal opprettholde sin andel av finansieringen som i 2001, tilsvarende 26,5 prosent.

Justeringene i budsjettinnstillingen endrer imidlertid, etter det vi kan se, ikke forutsetningene om likebehandling mellom kommunale og private barnehagene og forutsetningen om at ingen barnehage skal måtte redusere omfang eller kvalitet på tilbudet som følge av inntektssvikt knyttet til endringene i finansieringen av barnehagene.

Illustrasjonen for de 46 utvalgskommunene har vist to viktige konsekvenser av denne modellen:

- Forutsetningen om at kommunene må yte tilskudd til private barnehager som ikke får dekket sine kostnader gjennom statstilskudd og foreldrebetaling innebærer at 87 prosent

av de ordinære private barnehagene og 82 prosent av de private familiebarnehagene vil ha rett til kommunal tilskudd i 2005.

Kommunene må skaffe seg kompetanse og etablere rutiner for å gjennomgå og kontrollere regnskapene til de private barnehagene som grunnlag for å utmåle det kommunale ”buffer-tilskuddet”. Gjennomføring av finansieringsmodellen i tråd med Stortingets krav vil dermed kreve betydelige administrative ressurser.

- Den justerte finansieringsmodellen forutsettes gjennomført uten at staten omfordeler midler mellom kommunene. Bufferen skal tilsvare det kommunesektoren bruker i dag til finansiering av barnehagene.

Likevel finner vi, som vist i figur 4 at modellen har betydelige fordelingsvirkninger. Tabell 18 nedenfor viser fire kommuner fra utvalget (hhv. to ”vinnere” og to ”tapere”) som illustrerer hvordan resultatene for den enkelte kommunen er avhengig av tidligere ressursbruk, dekningsgrad og barnehagestruktur:

*Tabell 18: Illustrasjon: Kommuner som vil bruke mer og kommuner som vil bruke mindre ressurser som følge av ny finansieringsmodell for barnehager – avhengig av tidligere ressursbruk, dekningsgrad og sammensetning av barnehagetilbudet*

	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D
Samlede kostnader til alle barnehager i kommunen pr. innb. 1-5 år (2001)	31 162	20 837	22 092	61 585
Kommunens finansiering pr. innb. 1-5 år (2001)	8 761	5 320	5 405	23 941
Kommunal finansiering i % av samlede kostnader	28,1%	25,5%	24,5%	38,9%
Samlet dekningsgrad 2001	68,7%	63,3%	50,1%	80,2%
Herav: Kommunale plasser	33,9%	23,2%	34,1%	69,1%
Private plasser med kommunalt tilskudd	34,8%	31,8%	8,2%	9,2%
Private plasser uten kommunalt tilskudd	0,0%	8,7%	7,8%	1,9%
Kommunal egenfinansiering pr. oppholdstime i komm.barnehager	7,2 kr/t.	9,2 kr/t.	8,7 kr/t.	12,1 kr/t.
Foreldrebetaling pr. oppholdstime i kommunale barnehager	13,1 kr/t.	12,4 kr/t.	6,8 kr/t.	7,2 kr/t.
Kommunalt tilskudd pr. oppholdstime i private barnehager	3,2 kr/t.	0,8 kr/t.	1,5 kr/t.	3,3 kr/t.
<b>Merkostnader i 2005 ift. ressursinnsats 2001</b>	<b>- 57,3%</b>	<b>- 31,7%</b>		
<b>Mindrekostnader/"besparelse" i 2005 ift. ressursinnsats 2001</b>			<b>30,8%</b>	<b>34,9%</b>

*Kommune A* har en relativ høy dekningsgrad, med omtrent like mange plasser i kommunale barnehager og i private barnehager med kommunalt driftstilskudd. Dette gjenspeiles i forholdsvis høye samlede kostnader til private og kommunale barnehager (31.162 kroner pr. innbygger 1-5 år) og en forholdsvis høy kommunal finansiering av barnehagene (8.761 kroner pr. innbygger 1-5 år).

Selv om kommunen yter tilskudd til alle de private barnehagene, legger disse barnehagene i dag beslag på betydelig mindre kommunale driftsmidler, enn de kommunale barnehagene (3,2 kroner pr. oppholdstime, mot 7,2 kroner pr. oppholdstime i kommunale barnehager). Kommunen har dessuten i dag en høy foreldrebetaling (gjennomsnittlig 13,1 kroner pr. oppholdstime).

Etter omlegging av finansieringsmodellen vil kommune A måtte bruke 57 prosent mer ressurser til barnehagene. "Tapet" er først og fremst en følge av at kommunen må øke tilskuddene til de private barnehagene og at inntektene fra foreldrebetaling vil bli betydelig redusert.

Også *kommune B* vil måtte bruke klart mer ressurser etter endringene i finansieringen av barnehagene (32 prosent økning). Også for kommune B skyldes dette først og fremst at kommunen vil tape mye på redusert foreldrebetaling og at den må øke tilskuddene (bruk av bufferen) for å finansiere private barnehager. Kommunen yter i dag tilskudd til private barnehager som ligger på under 10 prosent av kostnadene til kommunale barnehager (tilskudd på 0,8 kroner pr. oppholdstime mot netto kostnader i kommunale barnehager på 9,2 kroner pr. oppholdstime). Det at kommune B likevel kommer noe bedre ut enn kommune A skyldes at kommunen har en lavere dekningsgrad (altså færre barnehager som må finansieres) og en lavere andel forholdsvis kostbare kommunale plasser.

*Kommune C* har den klart laveste dekningsgraden blant de fire kommunene. Kommunen bruker også forholdsvis lite ressurser til finansiering av barnehagene i dag (samlet for både kommunale og private barnehager 5.405 kroner pr. innbygger 1-5 år). Kommune C har i dag lave inntekter fra foreldrebetaling. Det betyr at kommunen ikke taper vesentlig som følge av innføring av makspris. Likevel har kommunen forholdsvis lave netto kostnader (8,7 kroner pr. oppholdstime) i de kommunale barnehagene. Dette fører til at kommunen blir en av "vinnerne" når foreldrebetalingen knyttes til en makspris og når satsene for statstilskudd økes i forhold til i dag. Kommunen vil kunne omdisponere vel 30 prosent av det den brukte til finansiering av barnehager i 2001 til andre formål.

*Kommune D* viser ekstreme verdier: Kommunen har klart de høyeste samlede kostnadene til alle de kommunale og private barnehagene (61.585 kroner pr. innbygger 1-5 år) og den høyeste kommunale finansieringen (23.941 kroner pr. innbygger 1-5 år, tilsvarende 39 prosent av de samlede kostnadene i alle barnehagene). Dette er en følge av høy dekningsgrad, høye kostnader pr. oppholdstime i de kommunale barnehagene og et forholdsvis høyt kommunalt tilskudd til private barnehager. Foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene er med 7,2 kroner pr. oppholdstime imidlertid forholdsvis lav. Det betyr at kommunen ikke vil tape vesentlige inntekter som følge av innføring av makspris for foreldrebetaling. Den høye dekningsgraden og den høye egenfinansieringen fører til at kommunen vil dra betydelig nytte av de økte statstilskuddene i en ny finansieringsmodell. Kommunen vil kunne omdisponere over en tredel av det den brukte i 2001 fra barnehagesektoren til andre formål.

Selv om den justerte finansieringsmodellen ikke innebærer at staten direkte omfordeler midler mellom kommunene – i motsetning til den opprinnelige barnehageavtalen, der det ble forutsatt at kommunenes bruk av ressurser til barnehager inndras og fordeles gjennom



statstilskuddet – vil den føre til betydelige fordelingskonsekvenser for kommunene. De fire eksemplene i tabell 18 gjør det tydelig at det er flere ulike faktorer – dekningsgraden og sammensetning av plassene, kostnadsnivået, sammensetning av finansieringen og nivået på foreldrebetalingen i dag – som vil avgjøre hvilke kommuner som ”vinner” og hvilke kommuner som ”taper” i kjølvannet av den nye finansieringsmodellen.

## 6 Oppsummering av konsekvenser

Det foreliggende notatet har utredet hvordan en finansieringsmodell i samsvar med Stortingets barnehageavtale kan utformes og vi har illustrert hvilke konsekvenser en slik finansieringsmodell vil ha.

Vi understreker at alle illustrasjonene for 46 kommuner, 256 ordinære private barnehager og 63 private familiebarnehager er basert på aktivitets- og kostnadsnivået som disse har rapportert for 2001.

Det betyr at konsekvenser som vil være en følge av:

- Utbygging av barnehager/høyere dekningsgrad
- Endringer i etterspørselen etter barnehager<sup>13</sup>
- Pris- og kostnadsutvikling fra 2001 til 2003/2004

*ikke* er innarbeidet i illustrasjonene.

Vi oppsummerer i dette kapitlet de viktigste konsekvensene av endringene i finansieringsmodellen for barnehager i henhold til forutsetningene i Stortingets barnehageavtale, med de justeringene som ble foretatt i budsjettinnstillingen.

### 6.1 Konsekvenser for finansiering av barnehagene på landsbasis

Illustrasjonene i denne utredningen har vist at det er mulig å utforme en finansieringsmodell som innfrir kravene i Stortingets barnehageavtale.

Dersom vi tar utgangspunkt i forutsetningen om at statstilskuddet finansierer 53,5 prosent og den kommunale bufferen 26,5 prosent av barnehagenes kostnader (forutsetningene i den justerte barnehageavtalen), samt at den gjennomsnittlige foreldrebetalingen på landsbasis er lik den vi har beregnet for barnehagene i utvalgte kommunene, kan vi anslå de samlede kostnadene og finansieringen av barnehagene på landsbasis:

---

<sup>13</sup> Det vil være rimelig å anta at reduksjonen i foreldrebetalingen som følge av barnehageavtalen fører til endringer ikke bare når det gjelder hvor mange, men også hvilke typer barnehageplasser som foreldrene etterspør: Redusert foreldrebetaling fører til at kostnadsforskjellen for foreldrene mellom heldagsplasser og plasser med redusert oppholdstid blir mindre. Mange vil da etterspørre (og betale for) lengre oppholdstid, enn de egentlig ønsker for sitt barn. Familien ”kjøper” seg fleksibilitet, uten store merkostnader.

Tabell 19: *Kostnader og finansiering av kostnadene til alle barnehager på landsbasis, justert finansieringsmodell, med tredeling: Stat, kommuner og foreldre.*  
*Utgangspunkt: Kostnads- og aktivitetsnivå 2001 (alle beløp i 1.000 kroner)*

	Pr. 1.1.2004 (foreldrebetaling på maks 2.500 pr. måned)	Pr. 1.1.2005 (foreldrebetaling på maks 1.500 pr. måned)
Samlede kostnader til barnehagene (jf. notat i vedlegg til den foreliggende utredningen)	13 830 924	13 830 924
<i>Herav: Kommunale barnehager</i>	<i>8 506 852</i>	<i>8 506 852</i>
<i>Ikke kommunale barnehager</i>	<i>5 324 072</i>	<i>5 324 072</i>
Finansiering:		
Foreldrebetaling	4 802 933	2 881 762
Statstilskudd	7 399 544	7 399 544
Kommunal "buffer" (kommunale netto-driftsutgifter, ekskl. tiltak for funksjonshemmede barn, pluss indirekte administrasjons- og felleskostnader, nivå 2001)	3 665 195	3 665 195
Samlet overdekning (-)/underdekning (+)	- 2 036 748	- 115 577
Fordeling mellom finansieringskildene:		
Foreldre	34,7%	20,8%
Stat	53,5%	53,5%
Kommune	26,5%	26,5%
Sum	114,7%	100,8%

En finansieringsmodell i henhold til den justerte barnehageavtalen innebærer altså samlede statstilskudd på 7,4 milliarder kroner (basert på aktivitets- og kostnadsnivå i 2001), samtidig som kommunenes finansieringsandel opprettholdes. I henhold til Barne- og familiedepartementets beregninger ble det i 2001 faktisk utbetalt ordinære driftstilskudd til barnehagene tilsvarende 4,5 milliarder kroner. Den nye finansieringsmodellen betyr altså en realøkning i statstilskuddet til barnehagene med nær 65 prosent.

I det første året, med en makspris for foreldrebetaling på 2.500 kroner pr. måned, vil modellen gi en samlet "overfinansiering" av barnehagene med nær 15 prosent i forhold til kostnadsnivået i 2001. Etter reduksjonen av foreldrebetalingen til maks 1.500 kroner pr. måned derimot vil modellen gi tilnærmet balanse mellom inntektene og kostnadene i barnehagene samlet.

## 6.2 Fordelingskonsekvenser

Selv om modellen samlet finansierer barnehagesektoren i samsvar med Stortingets forutsetninger, vil den innebære betydelige omfordelinger mellom barnehagene og kommunene:

- ***Fordelingsvirkninger mellom barnehagene:***

Selv om finansieringen av barnehagene ser ut til å balansere for sektoren samlet, vil noen barnehager få dekket mer enn de faktiske kostnadene gjennom statstilskudd og foreldrebetaling. Forutsetningen om likebehandling innebærer at det ikke er aktuelt å inndra et slikt overskudd. Andre barnehager derimot trenger støtte fra den kommunale bufferen for å dekke sine kostnader.

Samlet gir dette et finansieringsbehov som ligger noe høyere enn i tabell 19.

For noen barnehager innebærer reformen av finansieringsmodellen en styrking av sin økonomiske situasjon (overskudd eller mulighet for kvalitetsøkning). For andre barnehager vil endringene sikre at dagens økonomiske status opprettholdes.

Kostnadsanalysen har vist at ulikheter i lønns- og sosiale kostnader pr. årsverk er en viktig forklaring på kostnadsforskjellene, spesielt mellom offentlige og private barnehager. Statstilskuddet er likt, uavhengig av de faktiske lønns- og pensjonskostnadene i barnehagene. Dersom det er politisk ønskelig kan en forutsette at barnehager som mottar offentlig støtte (for eksempel gjennom den kommunale bufferen) skal ha ordnede lønns- og pensjonsforhold for sine medarbeidere.

- ***Fordelingsvirkninger mellom kommunene:***

Stortinget forutsetter at kommunale og private barnehager skal likebehandles og at ingen barnehage skal måtte redusere omfang eller kvalitet på tilbudet som følge av endringene i finansieringen av barnehagene. Dette betyr at kommunene vil måtte bruke ressurser til private barnehager som ikke får dekket sine kostnader gjennom statstilskudd og foreldrebetaling alene.

Dette vil medføre at kommuner som pr. i dag ikke bruker mye frie driftsmidler til barnehager (enten på grunn av lav dekningsgrad, høy foreldrebetaling eller mange private barnehager med ingen eller lave kommunale driftstilskudd) vil måtte øke sin ressursbruk.

Kommuner derimot som har satset på barnehageutbygging og som har høye kostnader pr. barn i barnehagene vil få en budsjettmessig lettelse, i og med at satsene for statstilskudd øker. I kommuner som har brukt mye ressurser til barnehagene utgjør økningen i statstilskudd således mer enn inntektsreduksjonen som følge av makspris for foreldrebetaling.

Blant utvalgte kommunene som ble brukt som grunnlag for å illustrere utforming og konsekvenser av en ny finansieringsmodell, har vi sett at flere vil være nødt til å øke sin ressursinnsats med opp til 50 prosent. Andre derimot kan redusere bruken av ressurser til barnehagene tilsvarende, uten at det fører til en underfinansiering og nedleggelse eller forringelse av kvaliteten i barnehagene.

Vi har ikke et tilstrekkelig datagrunnlag for å drøfte fordelingsvirkningene mellom alle kommunene i landet, men det er grunn til å anta at en vil finne det samme bildet med store avvik som figur 4 i denne utredningen har vist.

### 6.3 Administrative konsekvenser

I den foreliggende utredningen har vi regnet oss gjennom forutsetningene for en ny modell for finansiering av barnehagene. Både i den opprinnelige versjonen og i en justert versjon (iht. Stortingets budsjettinnstilling) er modellen komplisert. Beregning av satser for statstilskudd og analyse av salderings- og fordelingskonsekvenser av hele modellen krever et godt og pålitelig datagrunnlag.

Modellen baserer seg bl.a. på at kommunene skal forvalte en ”buffer” som skal sikre at ingen barnehager opplever en inntektssvikt som fører til reduksjon av omfang eller kvalitet på tilbudet.

Bufferen skal sikre enkeltbarnehager som får økonomiske problemer etter at det er innført makspris for foreldrebetaling og etter at statstilskudd er fordelt etter en gradert stykkprismodell. Kommunene kan derfor ikke etablere et enkelt tilskuddssystem som fordeler bufferressursene etter en fast nøkkel mellom barnehagene.

I illustrasjonen med tall for 46 kommuner har vi vist at over 80 prosent av de private barnehagene ikke vil få dekket sine kostnader fullt ut gjennom foreldrebetaling på maks 1.500 kroner og statstilskudd i henhold til Stortingets forutsetninger.

Det betyr at kommunene må skaffe seg kompetanse og etablere rutiner for å gjennomgå og kontrollere regnskapene for de fleste private barnehagene som grunnlag for å utmåle og fordele de kommunale ”bufferressursene”.

### 6.4 Styringsmessige konsekvenser

Den mest problematiske akilleshælen for en finansieringsmodell iht. Stortingets barnehageavtale, vil være kostnadsutviklingen og mulighetene for kostnadsstyring av barnehagesektoren:

Vi har ovenfor kommentert og drøftet konsekvensene knyttet til håndtering av kommunenes buffer. Bufferen er en følge av avtalens forutsetning om at ”*finansieringsmodellen ikke medfører forringelse av kvaliteten og nedleggelse av plasser*”. Vi har tolket dette dithen at avtalen gir barnehagene en finansieringsgaranti: Dersom statstilskudd og foreldrebetaling ikke strekker til for å dekke kostnadene utløses en rett til ressurser fra den kommunale bufferen.

Dette reiser to problemstillinger:

3. *Barnehagenes rett må ledsages av en kommunal plikt:*  
Pr. i dag er kommunene ikke pliktig til å yte tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Dersom Stortingets forutsetning som er referert ovenfor skal være reell, må en slik plikt hjemles. Det betyr at kommunene må forpliktes til å yte tilskudd – i det omfanget som trengs for å sikre opprettholdelse av antall plasser og kvalitet i private barnehager.
4. *”Finansieringsgarantien” gir ingen mulighet for kostnadsstyring:*

Slik vi har tolket barnehageavtalen er det ikke gitt noen begrensninger på hvor høye kostnader statstilskudd og kommunal buffer skal dekke. Vi går ut fra at man i oppfølgingen vil måtte etablere grenser for å unngå en uforsvarlig kostnadsøkning i barnehagene.

Med utgangspunkt i Stortingets forutsetning om likebehandling mellom kommunale og private barnehager, kan en tenke seg følgende begrensning:

Kommunene forpliktes til å yte tilskudd til private barnehager for å dekke kostnader opp til det nivået som kommunale barnehager (enten i den aktuelle kommunen eller i landet som helhet) har.

Det ville bety at kommunene ikke er nødt til å finansiere kostnader som ligger over gjennomsnittet for kommunale barnehager. Selv en slik begrensning vil imidlertid kunne innebære en betydelig økning i de samlede kostnadene:

Gjennomsnittskostnadene i ordinære private barnehager ligger på 26,86 kroner pr. oppholdstime, 21,6 prosent lavere enn gjennomsnittskostnadene i kommunale barnehager. Pr. 15.12.01 var det 161.421.936 oppholdstimer i ordinære private barnehager, med total kostnader anslått til 4,3 milliarder kroner. I tillegg må en regne med at også private familiebarnehager og andre barnehager ville argumentere for å øke kostnadene i forhold til dagens nivå. Dersom de ikke-kommunale barnehagene utnytter sitt ”spillerom” i forhold til gjennomsnittskostnadene for kommunale barnehagene vil en måtte regne med en kostnadsøkning på landsbasis på nærmere 1 milliard kroner.

Forutsetningen om at ingen barnehage skal måtte redusere antall plasser eller kvaliteten på tilbudet kan således være sterkt kostnadsdrivende – samtidig som ”finansieringsgarantien” er helt sentral for beslutninger om videre drift eller nyetablering i private barnehager.

-----

**Vedlegg: Notat fra Først og Høverstad ANS til Barne- og familiedepartementet av 06.02.03**

Til: Barne- og familiedepartementet  
Kopi: Statistisk sentralbyrå

Fra: Roland Først/Lilian Høverstad

Dato: 06.02.03

## **Kostnadsanalyse i barnehagene – beregning av kostnader på landsbasis**

Vi viser til møtet i BFD den 29.01.03. På møtet ble vi bedt om å bruke resultatene fra kostnadsanalysen i et utvalg barnehager for å anslå kostnadene til barnehager på landsbasis.

I det foreliggende notatet foretar vi en sammenligning av resultatene fra kostnadsanalysen med andre tilgjengelige opplysninger (KOSTRA-data for kommunale barnehager og SSBs opplysninger om kostnader i ikke-kommunale barnehager) og foretar en ”oppskalering” av resultatene fra utvalgsundersøkelsen for å anslå de samlede barnehagekostnadene i landet.

### **1 Kostnader i kommunale barnehager**

#### **Utvalgskommunene – Sammenligning av kostnader fra utvalgsundersøkelsen med KOSTRA-tall fra kommunene**

Kostnadsanalysen har tatt utgangspunkt i kommunenes KOSTRA-regnskaper for 2001 for de 46 kommunene/bydelene som er inkludert i analysene.

I utgangspunktet har vi konstruert det samme utgiftsbegrepet som brukes i KOSTRA-publikasjonene: Korrigerte brutto driftsutgifter. Dette skal gjenspeile driftskostnadene, inkl. avskrivninger, som er knyttet til de kommunale barnehagene. Tilskudd/overføringer til ikke-kommunale barnehager og interne transaksjoner (internsalg) er eliminert.

Deretter har vi imidlertid foretatt ytterligere korrigeringer:<sup>14</sup>

- Kostnader til drift av barneparker og åpne barnehager er tatt ut, i og med at disse ikke inngår i kostnadsanalysen.
- Ikke-økonomisk støtte som kommunen yter til private barnehager (gratis eller subsidiert husleie m.m.) er trukket ut.
- På funksjon 211 (særskilt tilrettelegging) er dessuten også kommunenes kostnader til integrering av funksjonshemmede i private barnehager tatt ut.

---

<sup>14</sup> KOSTRA-rapporteringen gir SSB ingen mulighet til å foreta disse korrigeringene for 2001.

I tillegg har vi i analysene beregnet et ”påslag” for indirekte kostnader. Disse gjenspeiler at barnehagene får økonomisk/administrativ støtte fra administrasjonsfunksjonen i kommunen.

Tabellen nedenfor oppsummerer ”avviket” mellom de publiserte KOSTRA-tallene og kostnadstallene som er lagt til grunn for analysen:

*Beregnete driftsutgifter i KOSTRA og i kostnadsanalysen – sammenstilling*

	Kostnader (i 1.000 kroner)	”Avvik” ift. KOSTRA (%)
Korrigerte brutto driftsutgifter for barnehagefunksjonene 201 og 221 for de 46 kommunene i KOSTRA	1.172.075	
Korrigerte brutto driftsutgifter for barnehagefunksjonene 201 og 221 som er lagt til grunn for kostnadsanalysen	1.171.863	- 0,02 %
Fradrag for:		
- Barneparker og åpne barnehager	- 11.074	
- Ikke-økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager	- 6.040	
Sum direkte driftskostnader	1.154.750	- 1,50 %
Påslag for indirekte kostnader	122.342	
Sum kostnader	1.277.092	8,96 %

Tabellen viser at vi har et lite avvik (0,02 prosent) i korrigerte brutto driftsutgifter mellom SSBs KOSTRA-publikasjoner og tallene som vi har beregnet for utvalgskommunene i undersøkelsen. Dette må være knyttet til at SSB har håndtert enkelte utgiftsposter noe annerledes, eller at SSB har foretatt korrigeringer i kommunenes regnskapstall som vi ikke har fanget opp.

Korrigeringene som vi har foretatt for å fange opp barneparker/åpne barnehager og kommunal støtte til ikke-kommunale barnehager som ikke er ytt som økonomisk tilskudd, utgjør til sammen 1,5 prosent av de korrigerte brutto driftsutgiftene. Det betyr at de direkte barnehagekostnadene som vi opererer med ligger 1,5 prosent lavere enn de korrigerte brutto driftsutgiftene som SSB publiserer i KOSTRA.

Den viktigste forskjellen mellom KOSTRA og kostnadsanalysens tall er knyttet til påslaget for indirekte kostnader. Disse utgjør 10,6 prosent av de direkte kostnadene og fører til at de samlede kostnadene som vi har lagt inn i analysene ligger rundt 9 prosent høyere enn tallene som går fram av KOSTRA-faktaarkene til SSB.

**”Oppskalering”: Kostnader til kommunale barnehager på landsbasis**

Vi kan beregne/anslå de samlede kostnader til kommunale barnehager (ordinær drift, ekskl. tiltak til funksjonshemmede og andre barn med særlige behov), med utgangspunkt i:

- Rapportering av antall barn, i ulike grupper mht. alder og oppholdstid, i kommunale barnehager pr. 15.12.2001 (barnehagenes årsmelding).
- Gjennomsnittskostnadene pr. oppholdstime fra kostnadsanalysen i et utvalg på 46 kommuner.



Tabellen nedenfor viser anslaget for samlede driftskostnader til kommunale barnehager i 2001:

---

*Beregning av kostnader til kommunale barnehager på landsbasis (aktivitets- og kostnadsnivå 2001)*

---

Sum korrigererte oppholdstimer i kommunale barnehager, alle kommuner	260 569 728
x Gjennomsnittskostnader pr. oppholdstime i kommunale barnehager (fra utvalgsundersøkelsen)	32,647 kroner
<b>= Beregnede samlede driftskostnader – ordinær drift – til kommunale barnehager på landsbasis (1.000 kroner)</b>	<b>8 506 852</b>
<i>Herav: Direkte driftskostnader</i>	7 691 921
<i>Indirekte kostnader</i>	814 931

---

Vi kommer altså fram til at driften av kommunale barnehager i 2001 samlet kostet 8,5 milliarder kroner. Av dette er 7,7 milliarder direkte kostnader og 815 millioner indirekte kostnader.<sup>15</sup>

Disse beregnede totalkostnadene kan vi så sammenligne med de samlede utgiftene som kommunene har rapportert til SSB i KOSTRA-regnskapet.

I forbindelse med en slik sammenligning må vi imidlertid ta hensyn til at regnskapstall for 32 kommuner ikke er publisert i SSBs KOSTRA-faktaark, samt at vi i våre analyser har lagt inn indirekte kostnader som ikke fremkommer i KOSTRA-regnskapene.

Tabellen nedenfor viser kostnadstall, oppskalert til landsnivå, samt sammenligningen med kostnadstallene som kommunene har rapportert i KOSTRA:

---

*Sammenligning av beregnede kostnadstall og kommunenes rapporterte regnskapsdata for 2001 (ekskl. 32 kommuner for hvilke regnskapstallene ikke er publisert i KOSTRA)*

---

Beregnede kostnader (oppholdstimer x gjennomsnittskostnader pr. oppholdstime) i kommuner som har levert KOSTRA-regnskap	8 259 579
- Indirekte kostnader (9,58 prosent)	- 791 243
Beregnede direkte kostnader	7 468 336
Korrigererte brutto driftsutgifter for kommunene, publisert i KOSTRA	7 587 158
Avvik mellom beregnede og rapporterte direkte kostnader	- 1,57 %

---

Tabellen viser at de beregnede direkte kostnadene, basert på kostnadsanalysen, og de publiserte KOSTRA-tallene avviker med 1,57 prosent. Dette ligger svært nær den korrigeringen på 1,5 prosent som vi har foretatt i utvalgs kommunene, knyttet til barneparker/åpne barnehager og ikke-økonomisk kommunal støtte til private barnehager.

Sammenligningen tyder dermed på at resultatene fra kostnadsanalysen gir et pålitelig og representativt bilde av kommunenes barnehagekostnader.

---

<sup>15</sup> Vi skylder å gjøre oppmerksom på en feilkilde i beregningen: Vi har tatt utgangspunkt i antall barn pr. 15.12.2001 og forutsatt at disse barna har vært i barnehage i hele året. Det er således ikke korrigerert for barnehager som er startet opp, ev. nedlagt, i løpet av året.

## 2 Kostnader i ikke-kommunale barnehager

### Barnehagene i utvalgsundersøkelsen – Sammenligning av kostnader fra undersøkelsen med SSBs kartlegging av utgifter i ikke-kommunale barnehager

Kostnadsanalysen er basert på en ny regnskapsrapportering fra 256 ordinære private barnehager, 63 private familiebarnehager, 5 private kombinerte barnehager (ordinære- og familiebarnehager), samt 5 fylkeskommunale/statlige sykehusbarnehager.

De samme barnehagene har tidligere levert regnskapsskjema for 2001 til SSB. Vi har derfor mulighet for å vurdere hvilken betydning justeringene som er gjort i kartleggingsopplegget har for kostnadstallene i ikke-kommunale barnehager.

Tabellen nedenfor viser kostnadene pr. oppholdstime som vi har beregnet i kostnadsanalysen i forhold til brutto utgifter som SSB har beregnet med grunnlag i barnehagenes rapportering i skjemaet ”Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager”:

	Ordinære ikke-kommunale barnehager <sup>1)</sup>	Private familiebarnehager
Kostnader pr. oppholdstime i kostnadsanalysen	27,21	21,78
Brutto driftsutgifter pr. oppholdstime SSB, for barnehager som har deltatt i kostnadsanalysen	25,25	20,11
Differanse (kroner) (i %)	1,96 7,8 %	1,67 8,3 %
<i>Landsgjennomsnitt for ikke-kommunale barnehager fra SSB, brutto driftsutgifter pr. oppholdstime</i>	24,73	19,89

Note:

<sup>1)</sup> Fra SSB har vi mottatt gjennomsnittstall for hhv. ordinære ikke-kommunale barnehager (som omfatter både private og fylkeskommunale/statlige ordinære barnehager) og familiebarnehager. Vi har derfor også beregnet et gjennomsnitt for ordinære private og fylkeskommunale/statlige barnehager i kostnadsanalysen.

Utgiftstall for kombinerte barnehager er ikke tatt med i gjennomsnittene.

Vi ser at det er forskjeller på hhv. 7,8 og 8,3 prosent for kostnadstallene for ordinære ikke-kommunale barnehager og ikke-kommunale familiebarnehager fra kostnadsanalysen i forhold til brutto utgiftene som SSB har kartlagt. For begge gruppene viser resultatene fra kostnadsanalysen altså tydelig høyere kostnader, enn det SSB opererer med.

Forskjellene kan tilbakeføres til følgende forhold:

- Det tidligere skjema ”Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager” tar utgangspunkt i *utgifter* og forutsetter således at barnehagene rapporterer avdragsutgiftene som er knyttet til ev. lån som barnehagen betjener. Grunnlaget for kostnadsanalysen var en kartlegging av *kostnader* i samsvar med barnehagenes resultatregnskap. Der inngår bl.a. avskrivninger på realkapital (barnehagelokaler og utstyr), men ikke avdragsutgifter. Det er rimelig å anta

- at en del ikke-kommunale barnehager har nedbetalt eventuelle lån og har således ingen avdragsutgifter, men at de belaster driften med avskrivninger på lokaler og utstyr.
- Brutto driftsutgiftene som SSB beregner inneholder brutto kapitalutgifter, altså renteutgifter på de lånene som barnehagene betjener. I kostnadsanalysen derimot er det tatt med *netto* kapitalkostnader, altså rentekostnader minus renteinntekter (totalt 6,4 mill. kroner).
  - I kostnadsanalysen er ev. overskudd tatt med i kostnadene som godtgjørelse for eierens innsats i barnehagen eller som forrenting av egenkapitalen i barnehagene (totalt 27,4 mill. kroner).
  - Kostnadsanalysen har tatt med kostnader som ikke er inkludert i barnehagenes regnskap. Det betyr at støtte som barnehagene mottar i form av gratis arbeidsinnsats (regnskapsføring m.m.) eller i form av gratis/subsidiert husleie er lagt til de samlede kostnadene. Samlet for alle de ikke-kommunale barnehagene er det lagt til 16,5 mill. kroner knyttet til slik ikke-økonomisk støtte.
  - I kostnadsanalysen har vi dessuten trukket ut kostnader i barnehagene som er knyttet til særskilt tilrettelegging for funksjonshemmede og andre barn med særlige behov. For alle barnehagene i utvalget samlet utgjorde dette 9,0 mill. kroner.

Tabellen viser for øvrig også mindre avvik i SSBs tall for de barnehagene som har deltatt i utvalgsundersøkelsen for kartlegging av kostnader og gjennomsnittstallene for hele landet (hhv. 2 prosent for ordinære- og 1 prosent for familiebarnehager). Dette kan tyde på at de ikke-kommunale barnehagene i utvalget er noe ”dyrere” enn barnehagene i landet som helhet.

### **”Oppskalering”: Kostnader i ikke-kommunale barnehager på landsbasis**

Vi kan anslå de samlede kostnadene for ikke-kommunale barnehager, basert på vår undersøkelse, på samme måte som vi har gjort for kommunale barnehager.

Tabellen nedenfor viser beregningen av totalkostnader i ikke-kommunale barnehager for landet som helhet:

*Beregning av totale kostnader for ikke-kommunale barnehager som har levert årsmelding for 2001*

	Korrigerede oppholdstimer:	Kostnader pr. opph.time (fra kostn.analysen)	Beregnete samlede kostnader
Ordinære private barnehager	161 421 936	26,86	4 335 793 201
Private familiebarnehager	22 156 392	21,78	482 566 218
Private kombinerte barnehager	3 447 600	24,32 <sup>1)</sup>	83 845 632
<b>Sum private barnehager</b>	<b>187 025 928</b>		<b>4 902 205 051</b>
Statlige/fylkeskommunale barnehager	12 922 032	32,65 <sup>2)</sup>	421 866 871
<b>Sum ikke-kommunale barnehager</b>	<b>199 947 960</b>		<b>5 324 071 922</b>

Noter:

<sup>1)</sup> I utvalget til kostnadsanalysen var det bare 5 kombinerte barnehager (ordinære og familiebarnehager). Disse fem barnehagene viste gjennomsnittlige kostnader på 24,51 kroner pr. oppholdstime. Utvalget er imidlertid for snevert for å fastslå at dette er et representativt gjennomsnitt. Vi har derfor i anslaget forutsatt at kombinerte barnehager har kostnader som tilsvarer gjennomsnittet mellom ordinære private og private familiebarnehager.

<sup>2)</sup> I utvalget til kostnadsanalysen var det bare 5 fylkeskommunale sykehusbarnehager. Disse viste gjennomsnittlige kostnader pr. oppholdstime på 28,65 kroner, altså lavere enn gjennomsnittet for kommunale barnehager. Vi går ut fra at det intet som tilsier at fylkeskommunale/statlige barnehager burde være billigere enn kommunale barnehager. Tilsynelatende lavere kostnader kan være et resultat av at disse barnehager får administrative/økonomiske støttefunksjoner fra sykehuset og at de ikke belastes med full husleie/avskrivninger. Vi har derfor i anslaget forutsatt at de statlige/fylkeskommunale barnehagene har de samme gjennomsnittskostnadene som de kommunale barnehagene i kostnadsanalysen.

Vi anslår altså totalkostnadene til de ikke-kommunale barnehagene som har vært i drift pr. 15.12.01 til 5,3 milliarder kroner.

I tabellen nedenfor sammenligner vi anslaget for totalkostnader med de utgiftsdata som SSB har presentert fra barnehagenes rapportering av utgifter og inntekter (regnskapsskjemaet).

*Sammenligning av beregnede kostnadstall og barnehagenes rapporterte regnskapsdata for 2001 (regnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager)*

	Beregnete samlede kostnader	Samlede utgifter SSB	Avvik
Sum private barnehager	4 902 205 051	4 258 779 973	15,1 %
Statlige/fylkeskommunale barnehager	421 866 871	312 991 322	34,8 %
<b>Sum ikke-kommunale barnehager</b>	<b>5 324 071 922</b>	<b>4 571 771 295</b>	<b>16,5 %</b>

Tabellen illustrerer at vårt estimat for kostnader i private barnehager ligger 15 prosent høyere enn brutto driftsutgiftene som SSB har kartlagt. For statlige/fylkeskommunale barnehager ligger vårt anslag nærmere 35 prosent over SSBs tall.

Disse avvikene er betydelig høyere, enn det vi har funnet for de barnehagene som har vært med i kostnadsanalysen. For private barnehager har avvikene mellom kostnadsanalysen og SSBs utgiftstall vært på rundt 8 prosent for barnehagene i utvalget, mens avviket blir på 15 prosent på landsbasis. Dette kan skyldes at det er en del frafall som ikke er fanget opp i SSBs utgiftskartlegging – altså barnehager som har latt være å sende inn regnskapsskjemaet som ikke er tatt med i de samlede brutto utgiftene fra SSB.

For statlige/fylkeskommunale barnehager blir avviket mellom de beregnede kostnadene og SSBs utgiftstall på landsbasis ennå større (nær 35 prosent). I utvalgsundersøkelsen og i et pilotprosjekt sommeren 2002 har vi sett at fylkeskommunale barnehager som regel ikke fører husleie- eller avskrivningskostnader og at regnskapene for disse barnehagene ikke inkluderer støttefunksjoner (merkantil støtte, regnskap/lønn, vaktmesterfunksjoner m.m.) som barnehagen får fra sin eier/sykehuset.

### 3 Gjennomsnittskostnader for alle barnehagene

I avsnittene ovenfor har vi konstatert at det er grunn til å anta at gjennomsnittskostnadene som ble kartlagt i kostnadsanalysen gir et representativt bilde av kostnadene i hhv. kommunale og ikke-kommunale barnehager. På dette grunnlaget har vi også anslått total kostnader for barnehager i landet.

I kostnadsanalysen har vi også beregnet gjennomsnittskostnader for alle barnehager. Hvor representative disse er, er imidlertid ikke bare avhengig av at kostnadene for de ulike gruppene (kommunale, ordinære ikke-kommunale og private familie-barnehager), men også av at sammensetningen av utvalget er representativt.

Tabellen nedenfor viser samlet antall oppholdstimer i de ulike barnehagegruppene i utvalget og i de tallene som vi har fått fra SSB:

*Sammensetning av barnehager i utvalget i kostnadsanalysen sammenlignet med SSBs tall for barnehager i hele landet*

	Oppholdstimer i utvalgsundersøkelsen	i %	Oppholdstimer i alle barnehager (SSB)	i %
Kommunale barnehager	39 118 056	62,5	260 569 728	56,6
Ikke-kommunale barnehager	23 441 760	37,5	199 947 960	43,4
Sum	62 559 816	100,0		100,0
<i>Sammensetning av ikke-kommunale barnehager:</i>				
<i>Ordinære private barnehager</i>	<i>19 901 952</i>	<i>31,8</i>	<i>161 421 936</i>	<i>35,1</i>
<i>Private familiebarnehager</i>	<i>2 378 328</i>	<i>3,8</i>	<i>22 156 392</i>	<i>4,8</i>
<i>Kombinerte private barnehager</i>	<i>335 328</i>	<i>0,5</i>	<i>3 447 600</i>	<i>0,7</i>
<i>Fylkesk./statlige barnehager</i>	<i>826 152</i>	<i>1,3</i>	<i>12 922 032</i>	<i>2,8</i>

Tabellen viser at utvalget i kostnadsanalysen har en noe høyere andel oppholdstimer i kommunale barnehager (62,5 prosent) enn landsgjennomsnittet (56,6 prosent). Det betyr at andel oppholdstimer i ikke-kommunale barnehager i utvalget ligger 5,9 prosentpoeng lavere enn i hele landet. En del av denne forskjellen mellom sammensetningen av utvalget og sammensetning av barnehager på landsbasis skyldes frafallet blant ikke-kommunale barnehager som har deltatt i kostnadsanalysen.

Blant de ikke-kommunale barnehagene har utvalgsundersøkelsen en for lav andel ordinære private (3,3 prosentpoeng) og private familiebarnehager (1,0 prosentpoeng). Samtidig har utvalget også en for lav andel oppholdstimer i fylkeskommunale/statlige barnehager (1,5 prosentpoeng).

For de fylkeskommunale/statlige barnehagene har utvalget i kostnadsanalysen ikke gitt grunnlag for å beregne et eget gjennomsnitt. Som vi har kommentert i forbindelse med anslaget over samlede kostnader i ikke-kommunale barnehager ovenfor, regner vi med at kostnadene i disse barnehagene ligger på det samme nivået som i kommunale barnehager.

Dersom vi vekter de ulike barnehagetyperne i forhold til den andelen av oppholdstimene som de utgjør på landsbasis, kommer vi til følgende justerte gjennomsnittskostnader pr. oppholdstime:

---

*Justerte gjennomsnittskostnader pr. oppholdstime for alle barnehagetyper, gitt sammensetning av barnehagetilbudet på landsbasis*

---

	Oppholdstimer i alle barnehager (SSB)	Beregnete samlede kostnader	Gjennomsnittskostn. pr. oppholdstime
Kommunale barnehager	260 569 728	8 506 852 064	32,65
Ordinære private barnehager	161 421 936	4 335 793 201	26,86
Private familiebarnehager	22 156 392	482 566 218	21,78
Kombinerte private barnehager	3 447 600	83 845 632	24,32
Fylkesk./statlige barnehager	12 922 032	421 866 871	32,65
<b>Sum</b>	<b>460 517 688</b>	<b>13 830 923 986</b>	<b>30,03</b>

---

I kostnadsanalysen har tallene for utvalget vist gjennomsnittskostnader for alle barnehagene på 30,36 kroner pr. oppholdstime. Dersom vi justerer sammensetningen til den fordelingen mellom de ulike barnehagegruppene som vi finner på landsbasis, justeres gjennomsnittskostnadene for alle barnehager samlet til 30,03 kroner pr. oppholdstime.

-----