



# Kostnader ved å øke minimumsfinansieringen av private barnehager

Trond Erik Lunder og Lars Håkonsen

TF-notat nr. 9/2008

# TF-notat

<b>Tittel:</b>	Kostnader ved å øke minimumsfinansieringen av private barnehager
<b>TF-notat nr:</b>	8/2009
<b>Forfatter(e):</b>	Lars Håkonsen og Trond Erik Lunder
<b>Dato:</b>	9.2.2009
<b>Gradering:</b>	Åpen
<b>Antall sider:</b>	31
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-276-9
<b>ISSN:</b>	0802-3662
<b>Pris:</b>	

<b>Prosjekt:</b>	Kostnader ved økt minstepfinansiering til private barnehager
<b>Prosjektnr.:</b>	20090240
<b>Prosjektleder:</b>	Trond Erik Lunder
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Kunnskapsdepartementet

## Resymé:

I notatet beregnes de samlede kostnadene forbundet med å øke minimumsnivået for offentlig finansiering av private barnehager fra dagens nivå på 85 % av offentlig tilskudd til kommunale barnehager.

# Forord

Telemarksforskning leverte i desember 2008 en omfattende rapport til Kunnskapsdepartementet om kostnadsforskjeller mellom private og kommunale barnehager. Denne inngår som en del av grunnlaget for å vurdere de videre politiske rammebetingelsene for barnehagesektoren. Et av flere aktuelle spørsmål om framtidige politiske rammebetingelser for sektoren, er hvilken minimumsfinansiering de private barnehagene skal gis. I dag er minimumsfinansieringen at alle private barnehager skal få en samlet offentlig finansiering per oppholdstime som tilsvarer 85 % av den samlede offentlige finansieringen til kommunens egne barnehager i hver enkelt kommune. Denne minimumsbestemmelsen virker sammen med prinsippet om kostnadsdekning for de private barnehagene som ikke oppnår full kostnadsdekning ved 85 %-nivået.

En av de aktuelle endringene av rammebetingelsene for barnehagesektoren, er å heve minimumsnivået fra 85 %; enten til full likebehandling (100 %) eller evt. til et nivå mellom 85 og 100 %. Det er selvsagt av stor betydning for de politiske myndigheter å få best mulig anslag på hva et slikt tiltak vil skape av merkostnader i forhold til dagens regelverk. Dette notatet representerer et forsøk på å komme fram til slike kostnadsanslag. Vi beregner merkostnaden totalt og merkostnaden for staten ved å øke minstenivået til tre ulike nivåer; 90, 93 og 100 %. Notatet er skrevet på

oppdrag for Kunnskapsdepartementet, og er basert på det samme datamaterialet som ble innhentet i forbindelse med den ovenfor omtalte rapporten, men med noen tilpasninger.

Bø, 2. februar 2009

Trond Erik Lunder

Prosjektleder



# Innhold

1. Innledning.....	7
2. Kostnadsnivået i de private barnehagene i 2007.....	11
3. Beregning av samlet finansieringsbehov.....	15
3.1 Metoden til Fürst og Høverstad.....	15
3.2 Telemarksforskings beregningsmetode.....	20
3.3 Resultater .....	22
4. Oppsummering og diskusjon.....	27
Referanser.....	29
Vedlegg .....	31

# 1. Innledning

Det er to regler som til sammen avgjør hvilken finansiering en kommune er pliktig å gi til private barnehager ut fra dagens gjeldende forskrift. Regel i) er en generell regel om kostnadsdekning til alle private barnehager så lenge kostnadsdekning ikke overstiger 100 % av samlet offentlig finansiering til kommunens egne barnehager. Regel ii) sikrer alle private barnehager en minimumsfinansiering på 85 % av samlet offentlig finansiering til de kommunale barnehagene i kommunen. Regelen om kostnadsdekning har vært i funksjon siden 2004, mens 85 %-regelen trådte i kraft fra 1. august 2005. Innføringen av 85 %-regelen innebar at alle private barnehager som tidligere ble beregnet å ha kostnadsdekning med lavere offentlig finansiering enn 85 %, fikk tilført ekstra midler.

Det er nå en aktuell politisk sak å heve minimumsnivået opp fra dagens nivå på 85 %. En mulighet er å gå til ”full likebehandling” eller en ”enhetstilskuddsmodell”, slik at de private barnehagene får samme offentlige finansiering per oppholdstime som de kommunale barnehagene. Teknisk sett vil dette innebære at minimumsnivået heves fra 85 til 100 %. En annen mulighet er å velge en mellomløsning, dvs. et nytt minimumsnivå mellom 85 og 100 %. En kan også tenke seg en planmessig økning av minstenivået, der det endelige målet er 100 % men at en bruker en trinnvis opptrapping over tid fra 85 % før en ender opp med full likebehandling.

Et sentralt grunnlag for den videre politiske prosessen omkring disse problemstillingene, er naturlig nok å få anslag på hvor mye det vil koste å heve minstenivået opp fra dagens 85 %. Det er dette som er hensikten med dette notatet. Våre beregninger er imidlertid ikke de første av sitt slag. Først og Høverstad (2006a) gir anslag på kostnader ved å heve minimumsnivået til hhv. 93 og 100 % basert på data fra deres utvalgsundersøkelse for 2005. Videre har Econ Pöyry og Først og Høverstad (2008) gjennomført beregninger av behov for midler i rammetilskuddet til kommunene ved overgang til rammefinansiering. Som del av disse beregningene, ble det brukt to alternative nivåer for nytt minimumsnivå; hhv. 88 og 100 %.

Vårt utgangspunkt er noe annerledes enn det som ligger til grunn for beregningene til Fürst og Høverstad og Econ Pöyry.<sup>1</sup> Dette fordi vi i dette notatet gjør bruk av tilnærmet samme datamateriale som opprinnelig ble benyttet i Håkonsen og Lund (2008). Dette datasettet dekker i utgangspunktet samtlige kommuner og barnehager i landet og gjelder året 2007, mens de øvrige refererte analysene er basert på et utvalg av barnehager og kommuner. En del barnehager må likevel utelukkes fra vårt datasett, noe som medfører at vi også opererer med et utvalg, men et betydelig større utvalg enn F&H. Vi får dermed et anslag på kostnaden ved å øke minimumsnivået som er generert fra et annet datasett og med noe andre forutsetninger for beregningene. Dermed vil dette notatet bidra til å øke sikkerheten omkring hva en økning av minimumsfinansieringen kan koste, og gi økt kunnskap om hvordan ulike metoder og forutsetninger kan påvirke kostnadsanslagene.

De resterende avsnitt av dette notatet inneholder i hovedsak følgende punktvis tema:

- Relevante bakgrunnsopplysninger om bl.a. hvordan de private barnehagene fordeler seg når det gjelder behov for finansiering per i dag i henhold til dagens regelverk.
- En kortfattet framstilling av kostnadsanslagene til Fürst og Høverstad (2006a).
- En framstilling av metodiske forskjeller mellom våre og Fürst og Høverstads beregninger, og hvilke potensielle kilder til avvikende resultater de metodiske forskjellene kan skape.
- Egne beregninger basert på vårt datasett fra 2007 med anslag på kostnaden ved å heve minimumsnivået for offentlig finansiering til private barnehager til hhv. 90, 93 og 100 % av samlet offentlig finansiering til kommunale barnehager.
- Konklusjon og oppsummerende kommentarer.

Kunnskapsdepartementet ønsker også at det presenteres tall som er kostnadsjustert til 2009-kroner. For å muliggjøre sammenligning mot tidligere kostnadsanslag be-

---

<sup>1</sup> I fortsettelsen vil vi kun gjøre direkte sammenligninger mot kostnadsanslagene i Fürst og Høverstad (2006a) og ikke mot Econ Pöyry/Fürst og Høverstad (2008). Dette fordi våre beregninger er klart mest direkte sammenlignbare mot førstnevnte beregninger, mens de sistnevnte er organisert og framstilt med et annet formål enn kun å være direkte anslag på kostnaden ved å heve minimumsfinansieringen til de private barnehagene.

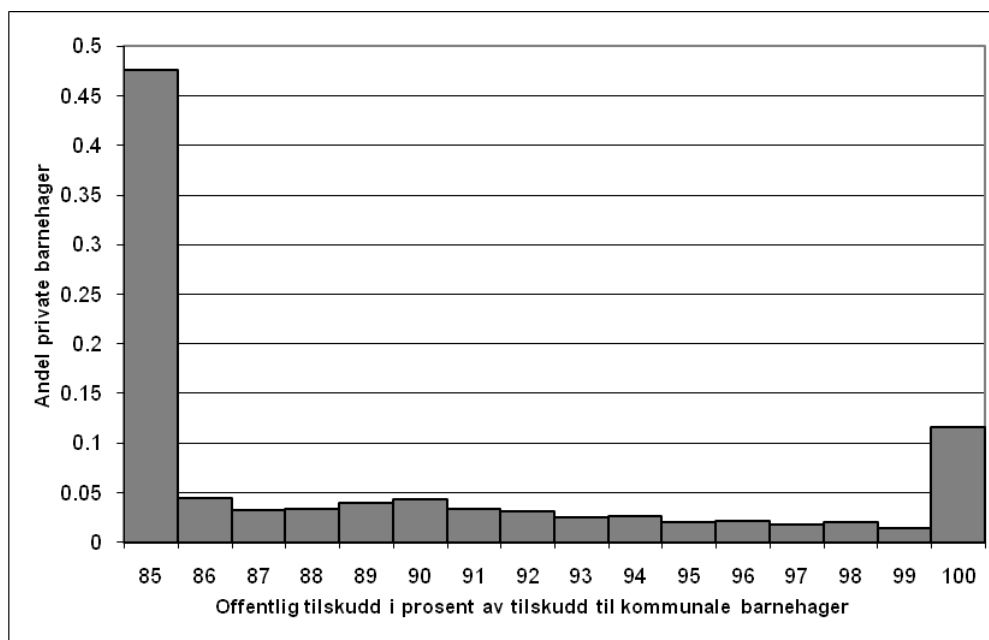


holder vi tallene i 2007-kroner i hoveddokumentet og presenterer tallene justert for kostnadsvekst i vedlegget til slutt i notatet.



## 2. Kostnadsnivået i de private barnehagene i 2007

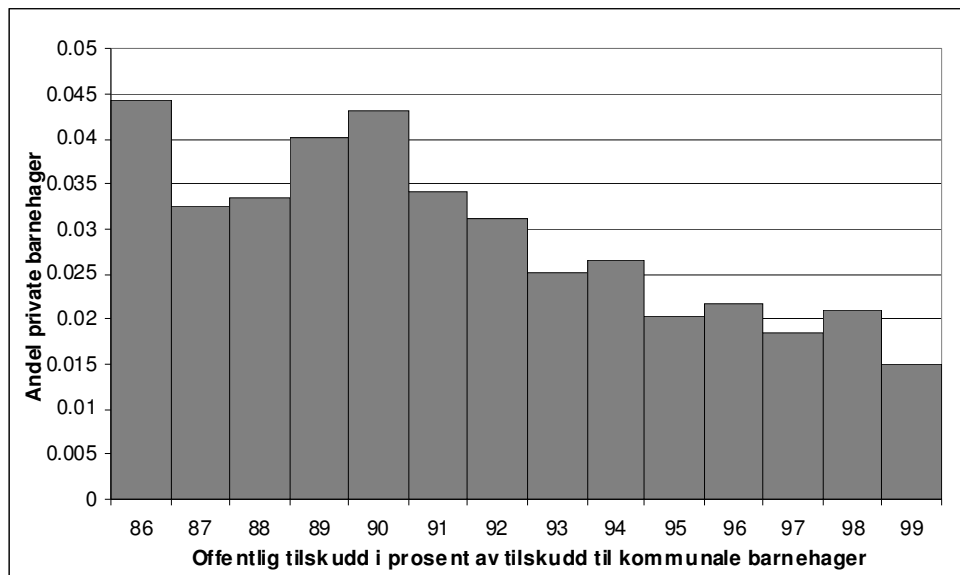
Den per i dag gjeldende forskrift innebærer at alle barnehager er garantert et minstenivå på 85 % av samlet offentlig finansiering til de kommunale barnehagene. Hvor dyrt det vil bli å heve dette minstenivået til et høyere tall enn 85 %, vil åpenbart avhenge av hvor mange barnehager som vil bli påvirket dersom man innfører et nytt og høyere minstenivå. Følgende figur viser hvor stor andel av de (ordinære) private barnehagene som er beregnet å oppnå kostnadsdekning på hvert %-nivå av samlet offentlig finansiering per oppholdstime fra og med 85 til og med 100 % av offentlig finansiering til de kommunale barnehagene.



**Figur 1 Fordeling f.o.m. 85 % t.o.m. 100 % offentlig tilskudd, ordinære barnehager**

Figur 1 viser at nær halvparten av de ordinære private barnehagene etter våre beregninger ikke har krav på mer enn minstetilskuddet på 85 % på bakgrunn av kostnadene i regnskapet for 2007. I den andre enden av skalaen ser vi at ca. 12 % av barnehagene har så høyt tilskudd at tilskuddet begrenses av 100 % -regelen.

Figur 2 viser fordelingen av de barnehagene som ligger fra og med 86 til og med 99 %. Dette for å gi et tydeligere bilde av fordelingen enn det Figur 1 viste, siden søylene mellom 85 og 100 % der fikk noe lavere oppløsning enn ønskelig.



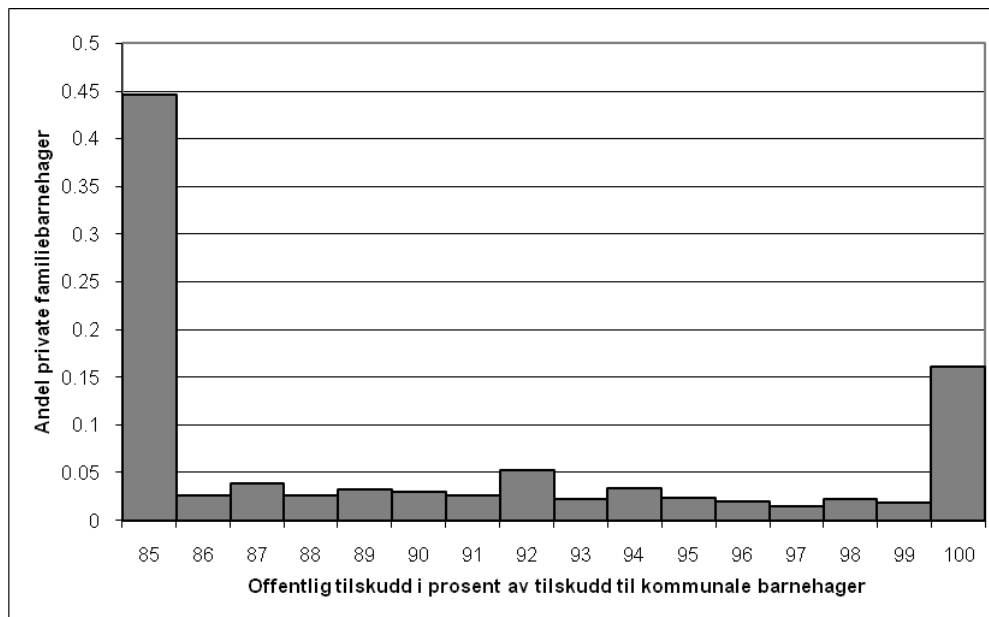
**Figur 2 Fordeling mellom 85 % og 100 % offentlig tilskudd, ordinære barnehager**

Basert på tallene som ligger til grunn for Figur 1 og Figur 2, vil en økning av minstetilskuddet slå ut som følger for ordinære private barnehager:

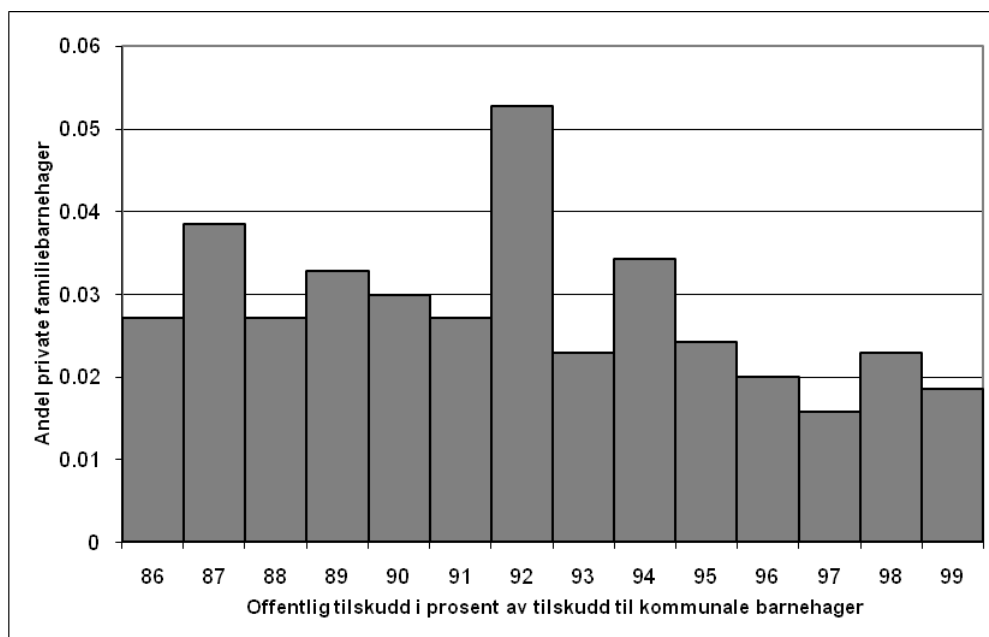
- En økning til 90 % vil medføre økt tilskudd til ca. 63 % av de private barnehagene.
- En økning til 93 % vil medføre økt tilskudd til ca. 74 % av de private barnehagene.
- Full likebehandling (100 %) vil medføre økt tilskudd til ca. 88 % av de private barnehagene.

For familiebarnehagenes del medfører reglene for tilskudd at 85 % -nivået og 100 % -nivået er 15 % lavere enn for ordinære barnehager. Vi ser i figur 3 at 45 % av barnehagene i følge våre tall skal ha minstetilskuddet på 85 % mens 16 % av fami-

liebarnehage har så høyt tilskudd at tilskuddet begrenses av 100 % -regelen. Fordelingen av de som ligger i mellom disse ytterpunktene og som dermed får tilskudd etter kostnadsdekningsprinsippet, vises bedre i figur 4.



Figur 3 Fordeling f.o.m. 85 % t.o.m. 100 % offentlig tilskudd, familiebarnehager



Figur 4 Fordeling mellom 85 % og 100 % offentlig tilskudd, familiebarnehager

Basert på tallene som ligger til grunn for Figur 3 og Figur 4, vil en økning av minstetilskuddet slå ut som følger for private familiebarnehager:

- En økning til 90 % vil medføre økt tilskudd til ca. 57 % av de private familiebarnehagene.
- En økning til 93 % vil medføre økt tilskudd til ca. 68 % av de private familiebarnehagene.
- Full likebehandling (100 %) vil medføre økt tilskudd til ca. 84 % av de private familiebarnehagene.

## 3. Beregning av samlet finansieringsbehov

Hovedformålet med dette notatet er som nevnt i innledningen å beregne det samlede finansieringsbehovet dersom minimumsfinansieringen til private barnehager skal økes fra dagens nivå. Dette betyr at vi må ha en metode for å summere effekten over alle barnehagene.

### 3.1 Metoden til Fürst og Høverstad.

Fürst og Høverstad (2006a), heretter F&H, beregner først et gjennomsnitt for samlet offentlig finansiering til kommunale barnehager i sitt utvalg (67,04 kroner per oppholdstime for små barn og 28,11 kroner for store barn i ordinære barnehager). Grunnlaget for disse tallene er hentet fra Fürst og Høverstad (2006b)

Deretter regnes det ut hvorvidt hver enkelt private barnehage (i utvalget) har behov for tilskudd som sikrer kostnadsdekning, eller om den skal få et tilskudd som svarer hhv. 85 eller 93 %. Basert på denne utregningen konstrueres det et gjennomsnittlig offentlig finansieringsbehov per oppholdstime for store og små barn. (Tabell 3 s. 6 hos F&H). Det er i tillegg også vist finansieringsbehovet ved kun kostnadsdekning, dvs. uten 85 % som minimumsfinansiering.

Tabell 1 Samlet behov for offentlig finansiering per oppholdstime (2007-priser). Kilde F&H Tabell 2 og 3.

	Ordinære private		Private familiebarnehager	
	Små	Store	Små	Store
Kun kostnadsdekn.	56,41	23,05	49,32	21,46
Kostnadsdekn + 85 %	56,98	23,89	51,17	22,40
Kostnadsdekn + 93 %	62,35	26,14	53,72	23,08
Full likebeh. (100 %)	67,04	28,11	55,36	22,27

Ved å bruke disse satsene per oppholdstime og gange opp med antall oppholdstimer per 31.12.2003, kommer F&H så fram til sine anslag på totalt offentlig finansieringsbehov for barnehager som var i drift per 15.12.2003. Tabell 2 gjengir tallene i F&Hs Tabell 4.

**Tabell 2 Anslag på totalt behov for offentlig finansiering (2007-priser) i millioner kroner.**

	Ordinære private		Private familiebarnehager		Totalt
	<i>Små</i>	<i>Store</i>	<i>Små</i>	<i>Store</i>	
<b>Antall opph.t.</b>	40093798	112935965	9180351	6069402	
<b>Kostnadsdekn + 85 %</b>	2284,70	2698,44	469,73	135,98	5588,85
<b>Kostnadsdekn + 93 %</b>	2499,74	2952,41	493,13	140,06	6085,34 (+496,49)
<b>Full likebeh. (100 %)</b>	2687,98	3174,13	508,24	135,14	6505,49 (+916,64)

#### Korrigerte og ikke-korrigerte oppholdstimer

F&H tar utgangspunkt i kostnader pr korrigert oppholdstime fra Analyse av kostnader i barnehagene i 2005. Korrigert oppholdstime er her beregnet ved at barn i alderen 0-2 år er ganget opp med en faktor på 2,0, barn som er 3 år er ganget med 1,5 og barn over 3 år er ganget med 1,0. Kostnad pr korrigert oppholdstime i kommunale barnehager er 36,56 kroner. De setter så kostnadene pr ikke-korrigert oppholdstime lik 36,56 kroner for store barn (3 år og eldre) og  $2 * 36,56 = 73,12$  kroner pr oppholdstime for små barn (0-2 år). I hele den videre beregningen bruker de oppholdstimer som ikke innebærer noen faktor på 1,5 for 3-åringene. 3-åringene regnes da som store barn med kostnad lik 36,56 kroner pr ikke-korrigert oppholdstime.

Regnearkmodellen for tilskudd til private barnehager tar ikke utgangspunkt i kostnad pr korrigert oppholdstime. I stedet beregnes kostnadene separat for små og store barn fra starten av. En test basert på 2007-tallene til en middels stor kommune viser at de to metodene gir betydelige forskjeller i beregnet offentlig tilskudd. Offentlig tilskudd til små barn i kommunale barnehager blir i dette tilfellet over 6



kroner høyere pr oppholdstime med regnearkmodellens beregningsmetode enn med F&H sin metode. For store barn er forskjellen ca 3,50 kroner.

I beregningen av skjønnsmidlene fra stat til kommune baserer man seg på den samme beregningen av kostnader pr korrigert oppholdstime, men her utgjør 3-åringene en separat kategori. Dermed unngår man den inkonsistente bruken av oppholdstimer som vi finner i F&Hs beregning av de økonomiske konsekvensene av full likeverdig behandling. I forhold til kommunenes tilskuddsplikt overfor de private barnehagene er det likevel inkonsistent ettersom denne fordelingen skjer med 3-åringene som en del av kategorien ”store barn”. Legger vi kostnadstallene beregnet av F&H til grunn, kan man nok likevel si at i gjennomsnitt er kostnadene til de barnehagene som er etablert etter 2003 dekket 100 % av statstilskuddet og skjønnsmidlene fra staten til kommunene. Vi ser derfor ikke behov for å endre på denne forutsetningen.

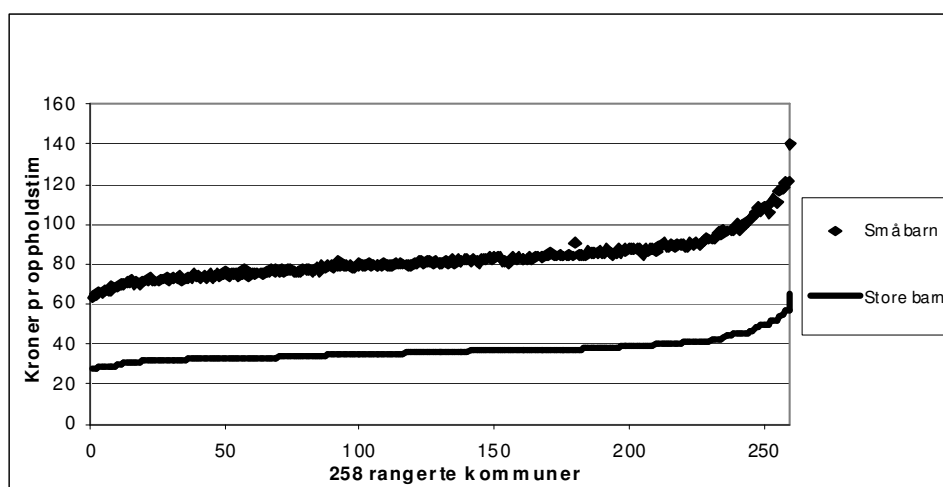
Et annet spørsmål er om fordelingen av kostnadene på aldersgruppene 0-2 år, 3 år og 4-6 år gjenspeiler den reelle kostnadsfordelingen. Her henviser vi til vår rapport Kartlegging av kostnadsforskjeller i barnehagesektoren. Her problematiserer vi både bruken av faktor 1,5 på 3-åringene og faktor 2 for små barn. Vi beregner den korrekte faktoren for kostnadsforholdet mellom små og store barn til å være 1,62 i stedet for 2. Siden vi i dette oppdraget skal beregne kostnadene ved å endre minste-tilskuddet i dagens modell for tilskudd til private barnehager, blir det likevel riktig at vi her bruker de samme prinsippene som regnearkmodellen. Det vil si at vi legger 3-åringene inn i kategorien ”Store barn” og at små barn veier kostnadsmessig dobbelt så mye som store barn. Dette medfører at vi får høyere tall for offentlig tilskudd enn hva F&H presenterer i sitt notat.

### **Bruk av finansieringsbehov pr oppholdstime regnet som gjennomsnitt over alle kommuner**

Gjennomsnittet for kommunale barnehager er i F&H sine tall på 28,11 kroner per oppholdstime for store barn. Vårt gjennomsnitt er, som følge av forskjellene beskrevet over, betydelig høyere, nemlig 35,73 kroner. Figur 5 viser imidlertid et annet interessant forhold, nemlig at variasjonen rundt dette gjennomsnittet er stor.

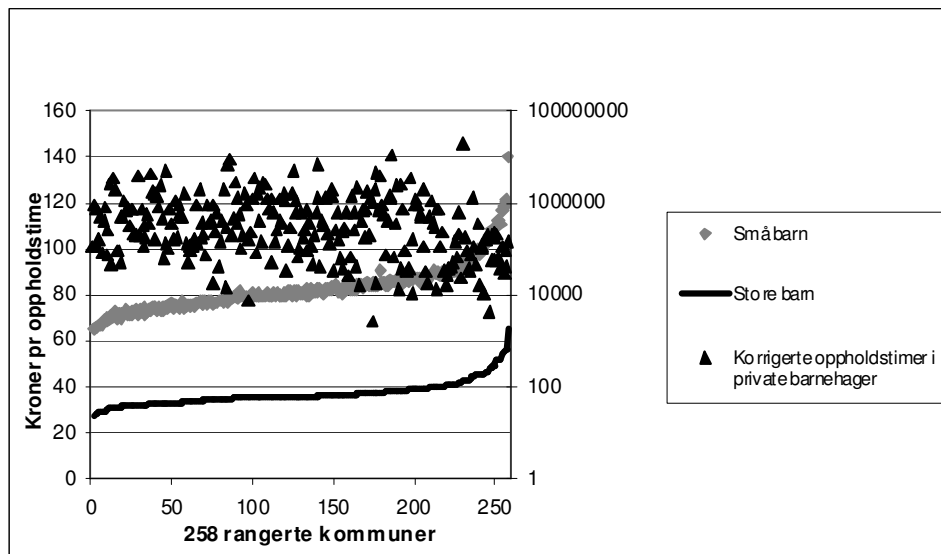
Videre er det stor variasjon i andelen private barnehageplasser per kommune. Der- som det skulle være en høyere andel private barnehager i kommuner med lave

kommunale kostnader, vil dette tilsi at det reelle finansieringsbehovet er lavere enn dersom et landsgjennomsnitt for kommunale kostnader legges til grunn. En tilsvarende skjevhet ville eksistere dersom de fleste private barnehager som i dag har kostnadsdekning tilsvarende en relativt høy prosentandel av offentlig finansiering (eksempelvis 95 %) befinner seg i kommuner med lave kommunale kostnader.



**Figur 5** Variasjon i offentlig tilskudd per oppholdstime i kommunale barnehager (rangert stigende fra venstre til høyre etter tilskudd til store barn)

Offentlig tilskudd til kommunale barnehager per oppholdstime varierer altså fra ca. 27 kroner til ca. 60 kroner (for store barn), dvs. at kommunene i den øvre delen har over dobbelt så høyt tilskudd som de i den laveste delen. Siden utbetalingen til de private barnehagene er direkte koblet til nivået på offentlig tilskudd til de kommunale barnehagene i hver enkelt kommune, vil dermed en økning av minste-tilskuddet med et visst antall prosentpoeng kunne gi betydelig forskjellig effekt i kronebeløp avhengig av hvilken kommune det er snakk om. Det er dermed ingen tvil om at det vil kunne bli skjevheter i beregningene til F&H, som altså kun legger et gjennomsnittstall for alle kommunale barnehager til grunn. Det er imidlertid ikke sikkert at disse feilene er *systematiske*, dvs. at de påvirker anslaget på totalt finansieringsbehov i noen systematisk retning (for høyt eller for lavt).



**Figur 6** Variasjon i offentlig tilskudd per oppholdstime i kommunale barnehager og fordeling av private barnehager blant disse kommunene

En uformell indikasjon på om feilen ved å bruke et kommunalt gjennomsnitt vil være systematisk, kan finnes ved å plote den samme grafen over offentlig tilskudd til kommunale barnehager som vist i Figur 5 sammen med antall private barnehageplasser per kommune, jf. Figur 6. I figuren er antall plasser målt ved antall korrigerte oppholdstimer. Dersom antall private barnehageplasser systematisk var skjevfordelt i forhold til nivået på offentlig tilskudd til de kommunale barnehagene, ville feilen ved å bruke et gjennomsnittstall kunne bli stor. Hvis det jevnt over er færre private barnehageplasser i kommunene med de høyeste kommunale kostnadene, vil de reelle samlede utgiftene være lavere enn det man måler ved å anta at de kommunale kostnadene er de samme i alle kommuner. Figur 6 viser at det er stor variasjon i antall private barnehageplasser pr kommune. Samtidig ser vi imidlertid at denne variasjonen er relativt jevnt fordelt langs skalaen over kommuner rangert etter stigende offentlig tilskuddsnivå. Det er en svak tendens til fallende antall oppholdstimer i private barnehager blant kommunene med høyest kostnadsnivå (lengst til høyre i figuren), men figuren indikerer likevel ikke noen klar sammenheng mellom det kommunale kostnadsnivået og antall private oppholdstimer. Vi har også gjennomført beregninger (som ikke er presentert i dette notatet) som viser at det i praksis blir liten forskjell på de estimerte merkostnadene ved bruk av vår metode

sammenlignet med å bruke gjennomsnittlig offentlig finansiering i de kommunale barnehagene.

### 3.2 Telemarksforskings beregningsmetode

---

Vår innfallsvinkel går ut på å gjennomføre beregningen på kommunenivå, dvs. uten bruk av landsgjennomsnitt for kommunale barnehager. Vi beregner da først ekstrabehovet for offentlig finansiering separat for hver enkelt kommune og summerer over kommuner til slutt. Rent konkret foregår dermed beregningen på følgende måte:

- 1) For hver kommune beregner vi gjennomsnittskostnaden per oppholdstime for små og store plasser i kommunale barnehager. Foreldrebetalingen trekkes fra, slik at vi får total offentlig finansiering per oppholdstime til de kommunale barnehagene i hver kommune.
- 2) I hver enkelt private barnehage beregner vi kostnaden per oppholdstime for hhv. store og små barn. Vi trekker igjen fra foreldrebetalingen, slik at vi får beregnet behovet for offentlig finansiering per oppholdstime for at hver private barnehage skal oppnå full kostnadsdekning.
- 3) Basert på 1) og 2) får vi da en beregning som viser hvilke private barnehager som i dag vil få finansiering ut fra 85 % regelen og hvilke som får kostnadsdekning på et høyere nivå enn 85 %. Vi får dermed også en oversikt over hvor mange ekstra kroner hver private barnehage vil få dersom minimumsnivået heves fra 85 % til henholdsvis 90 %, 93 % og 100 %.
- 4) Beregningene i punkt 3) summeres for å finne samlet økning i offentlig finansiering til de private barnehagene i utvalget ved å heve minimumsnivået til henholdsvis 90 %, 93 % og 100 %.
- 5) Til slutt justeres det beregnede beløpet opp fra utvalgsnivå til totalt antall private oppholdstimer i henholdsvis desember 2007 og desember 2003. Tallene for 2007 viser dermed behovet for offentlige tilskudd til den samlede mengden av private barnehager ved utgangen av 2007, og tilsvarende for 2003. Det siste er av interesse ettersom det antas at dagens statlige overføringer dekker tilskudd tilsvarende 100

% for alle barnehager som har startet etter 1.1.2004. Dvs. at staten kun skal dekke økt finansiering til barnehager som allerede var i drift før 1.1.2004, mens kommunene allerede skal ha fått finansiering tilsvarende full likebehandling (100 %) for alle barnehager som er startet opp etter denne datoen.

Punkt 5 innebærer en antakelse om at kostnadene knyttet til de barnehagene og kommunene som ikke er med i utvalget ikke skiller seg vesentlig fra kostnadene i utvalget. Vi har ikke lagt vekt på at utvalget skal være representativt, men har i stedet et utvalg som er relativt stort i forhold til den totale populasjonen. Den gruppen vi ikke har data for utgjør dermed en liten del av totalen, og en eventuell utvalgsskjevhet vil dermed også ha tilsvarende liten betydning for sluttresultatet.

Når vi beregner behovet for offentlig tilskudd i vårt utvalg og justerer dette i forhold til antall oppholdstimer pr 15.12.2003, støter vi på et annet problem, nemlig at vi ikke vet hvilke barnehager som eksisterte før 2004, kun antall oppholdstimer. I vårt utvalg finnes dermed både nye og gamle barnehager, og vi vet at kostnadsnivået nok er systematisk forskjellig i disse to gruppene av barnehager. Dette medfører at vi sannsynligvis beregner kostnadene ut i fra et utvalg private barnehager med høyere gjennomsnittskostnader enn om vi kun hadde med de barnehagene som eksisterte før 2004. Det fører i så fall til at vi i våre beregninger får et lavere anslag på merkostnaden ved å øke minstetilskuddet for de barnehagene som eksisterte før 2004. Dette fordi en større andel private barnehager med høye kostnader gjør at en lavere andel av de private barnehagene vil bli omfattet av hevingen av minimumsnivået. Det er de barnehagene som blir omfattet av hevingen av minimumsnivået som utgjør merkostnaden.

F&H benytter her samme metode som oss, men siden de har tall fra 2005, er det færre nye barnehager i deres utvalg, og denne feilkilden er dermed mindre alvorlig. På den annen side har de måttet justere sine tall med anslått kostnadsvekst fra 2005 til 2007, mens vi har kunnet bruke de reelle kostnadstallene i 2007.

Vårt utvalg omfatter 1666 ordinære private barnehager og 702 private familiebarnehager i 260 kommuner. Til forskjell fra Håkonsen og Lunder (2008) er private barnehager med avvikende regnskaper ikke utelukket fra datamaterialet. Dette skyldes at vi her ikke er ute etter å måle kostnaden ved å drive en barnehage, men i stedet vil ha de tallene som ligger til grunn for den reelle tilskuddsutmålingen. Det

er da en fare for skjevheter i estimatene om vi ser bort i fra barnehager med en spesiell kostnadsstruktur<sup>2</sup>.

Totalt antall private barnehager i følge årsmeldingene pr 15.12.2007 er 3616. Det vil si at vi mangler 1248 barnehager i vårt utvalg. Disse er utelatt enten fordi ikke eksisterte ved inngangen av 2007, at de mer enn doblet eller halverte antall barn i løpet av 2007 eller fordi de ligger i en kommune hvor vi ikke har kunnet beregne kostnader til kommunale barnehager. Det siste har vært tilfelle i kommuner hvor det ikke finnes kommunale barnehager eller at deler av barnehagedriften har vært organisert som kommunalt foretak.

I vårt kostnadsanslag for barnehagene har vi brukt gjennomsnittet av årsmeldingene fra desember 2006 og desember 2007. Dette er ikke konsistent med beregningene i tilskuddsmodellen. Alternativet hadde vært å kun bruke barnetallet i årsmeldingen fra desember 2007, som i modellen. Dette hadde gitt et annet beregningsresultat for de barnehagene som hadde store endringer i driften i løpet av 2007, og det er nettopp for disse barnehagene at det vil være problematisk å bruke 2007 som grunnlagsår for tilskuddsberegning. Vi antar derfor at kommunene har valgt et annet grunnlagsår enn 2007 for disse barnehagene og at vi kommer nærmere kommunens tilskuddsberegning ved å justere for endringer i løpet av året, slik vi gjør.

### 3.3 Resultater

---

Tabell 3 viser tilsvarende tall fra Telemarksforsking som F&H sine tall tidligere vist i Tabell 1. Våre tall er betydelig høyere enn tallene til F&H. Differansen kan, i hvert fall delvis, forklares ut i fra at F&H tar utgangspunkt i kostnad pr korrigert oppholdstime, hvor 3-åringene kostnadmessig teller som 1,5 barn. En annen grunn er at F&H sine tall er hentet fra 2005-regnskapet og prisjustert mens vi bru-

---

<sup>2</sup> Beregninger som ikke er tatt med i selve notatet viser at det i realiteten har liten betydning for anslaget i denne rapporten om disse barnehagene er med eller ikke.

ker 2007-tall. F&H sine rapporter viser en høyere reell kostnadsvekst i barnehagene enn de satsene som ble brukt i prisjusteringen.<sup>3</sup>

Tallene vil også kunne avvike fra F&H fordi de sistnevnte baserer seg på gjennomsnittlig offentlig finansiering i kommunale barnehager på tvers av kommuner, mens vi har beregnet tilskuddsbehovet basert på det kommunale tilskudds nivået i den enkelte private barnehages egen kommune. Dette vil derimot ikke påvirke det rene kostnadsdekningsbeløpet i tabellens første tallinje ettersom dette kun er beregnet ut i fra de private barnehagenes kostnader.

**Tabell 3 Samlet behov for offentlig finansiering per oppholdstime (2007-kroner), Telemarksforskning**

	Ordinære private		Private familiebarnehager	
	<i>Små</i>	<i>Store</i>	<i>Små</i>	<i>Store</i>
<b>Kun kostnadsdekn.</b>	68,38	29,89	57,76	26,36
<b>Kostnadsdekn + 85 %</b>	71,32	31,58	61,54	27,88
<b>Kostnadsdekn + 93 %</b>	75,61	33,56	64,84	29,20
<b>Full likebeh. (100 %)</b>	80,51	35,73	68,76	30,77

Tabell 4 presenterer resultatene av våre beregninger av samlet tilskuddsbehov. Tabellen viser det samlede behovet for offentlig tilskudd til private barnehager ved utgangen av 2007 og til de private barnehagene som eksisterte ved utgangen av 2003. Alle beløp er i 2007-kroner. Tall i 2009-kroner finnes i vedlegget og er kostnadsjustert med faktoren for forventet kostnadsvekst i kommunesektoren. Tabellen inneholder 4 alternativer for minstetilskuddet: 85 % som i dag, 90 %, 93 % og 100 % av offentlig tilskudd til kommunale barnehager. Kolonne 3 og kolonne 5 viser merkostnadene ved å øke minstetilskuddet fra dagens nivå. Merkostnaden for alle private barnehager pr desember 2007 er i underkant av 1,4 milliarder (kolonne

<sup>3</sup> Fürst og Høverstad (2008) og Fürst og Høverstad (2006b) viser kombinert en kostnadsvekst på 10,8 % i kommunale barnehager og 11,6 % i private barnehager fra 2005 til 2007. Satsene som brukes til kostnadsjustering innebærer en kostnadsvekst på 6,5 %.

3). Etter som kommunene gjennom statstilskudd og skjønnsmidler har fått tilskudd til å dekke 100 % -nivået for alle nye barnehager etablert etter 2003, er det kolonnen lengst til høyre i tabellen som viser *beregnet merkostnad for staten* (kolonne 5). Vi ser at beregnet merkostnad for staten ved å gå til full likebehandling er på 929 millioner 2007-kroner. Det tilsvarende anslaget for alle barnehager er på 1359 mill. kroner. Hvis staten får en merutgift på 929 mill. kroner for å dekke dette, innebærer det også at kommunene vil få en ekstra kostnad på differansen, dvs.  $1359 - 929 = 430$  mill. kroner.<sup>4</sup> Dette representerer merkostnaden ved å heve minimumsnivået til 100 % for alle barnehager startet opp fra og med 2004. Kommunene skal i prinsippet allerede ha fått finansiering som er utmålt ut fra at disse barnehagene faktisk skal få 100 %, uten at det har foreligget et krav om at disse barnehagene faktisk får 100 % finansiering.<sup>5</sup>

**Tabell 4 Hovedanalyse Telemarksforskning, tall i millioner 2007-kroner<sup>6</sup>.**

	Alle barnehager		Barnehager etablert pr 31.12.2003	
	Samlet behov for offentlig finansiering	Merbehov i forhold til dagens forskrift	Samlet behov for offentlig finansiering	Merbehov i forhold til dagens forskrift
<b>Kostnadsdekning og 85 %</b>	10532		7208	
<b>Kostnadsdekning og 90 %</b>	10902	370	7461	253
<b>Kostnadsdekning og 93 %</b>	11172	640	7646	438
<b>Enhetstilskudd 100 %</b>	11891	1359	8137	929

<sup>4</sup> Dette tallet stemmer kun dersom alle kommunene har holdt seg til minstenormen med kostnadsdekning og minstetilskudd på 85 %. Kommuner som gir høyere tilskudd, for eksempel enhetstilskudd lik 100 % av offentlig tilskudd til kommunens egne barnehager, vil allerede ha realisert hele eller deler av denne merkostnaden.

<sup>5</sup> Dette avgjøres som regel av budsjettet til de nystartede private barnehagene i oppstartsåret. Dersom en nystartet privat barnehage setter opp et budsjett som kommunen godkjenner og som innebærer 100 %, vil barnehagen faktisk få finansiering tilsvarende 100 %. Hvis derimot den nystartede private barnehagen presenterer et budsjett som gir kostnadsdekning med et tilskudd på for eksempel 95 %, vil tilskuddet bli begrenset av dette.

<sup>6</sup> Se vedlegget for tall i 2009-kroner



En summering av kommunenes utgifter i 2007 på funksjon 201, artene 370 og 470 gir 9436 millioner kroner. Dette fungerer som et anslag på den reelle offentlige finansieringen av private barnehager siden det på disse postene skal føres henholdsvis kommunalt og statlig tilskudd til private barnehager. Det kan også være andre beløp som er utgiftsført på disse postene, men dette skal så vidt vi vet ikke utgjøre en stor andel. Når vi finner at de samlede overføringene basert på kostnadsdekning og 85 % skal være 10532 millioner kroner, kan det se ut til at vi har et for høyt anslag på samlet offentlig tilskudd til private barnehager sammenlignet med de reelle utbetalingene. Først og Høverstad sine beregnede gjennomsnittlige finansieringsbehov gir 8117 millioner kroner med de samme oppholdstimene for 2007 og ligger dermed noe lavt. Likevel finner vi omtrent de samme merkostnadene for endring av minstetilskuddssatsen som Først og Høverstad.

Våre kostnadsanslag er hentet fra det samme datamaterialet som brukes av Håkonsen og Lunder (2008). Også i den rapporten fremkommer det at våre anslag på kostnader i barnehagene ligger noe høyere enn i alternative målinger. Dette gjelder tall fra kommunene selv og fra Først og Høverstad. De førstnevnte tallene ble hentet inn gjennom en spørreundersøkelse, og er i gjennomsnitt 5,5 % lavere enn våre anslag. Omtrent den samme forskjellen finner vi mellom våre anslag og Først og Høverstad sine tall. Her finner vi også omtrent samme avvik i kostnadsanslagene for private barnehager. Vi presenterer derfor i Tabell 5 en alternativ beregning hvor vi har nedjustert anslaget på kommunale og private kostnader med 5,5 % og ellers utført tilsvarende beregninger som i Tabell 4.

Tabell 5. Telemarksforsking, kostnad justert ned med 5,5 %

	Alle barnehager		Barnehager etablert pr 31.12.2003	
	Samlet behov for offentlig finansiering	Merbehov i forhold til dagens for- skrift	Samlet behov for offentlig finansiering	Merbehov i forhold til dagens for- skrift
<b>Kostnadsdekning og 85 %</b>	9894		6772	
<b>Kostnadsdekning og 90 %</b>	10263	369	7024	252
<b>Kostnadsdekning og 93 %</b>	10527	633	7204	432
<b>Enhetstilskudd 100 %</b>	11216	1322	7675	903

Kostnadsanslagene i Tabell 5 blir naturligvis noe lavere enn i Tabell 4, og kan omtales som vårt minimumsanslag basert på en skjønsmessig nedjustering. Forskjellene fra kostnadsanslagene i Tabell 4 er imidlertid ikke stor. Eksempelvis blir statens merkostnad ved å gå til full likebehandling kun nedjustert fra 929 til 904 mill. 2007-kroner, dvs. med ca. 2,7 %.

## 4. Oppsummering og diskusjon

En beregning av kostnadene ved å endre minstesatsen for tilskudd til private barnehager, må ta utgangspunkt i tilskuddsmodellen og hvordan tilskudd som tildeles i dag er beregnet. Dette innebærer at de metodiske valgmulighetene er begrensede, og at beregningen i det store og hele følger beregninger som tidligere er gjennomført og dokumentert i Fürst og Høverstad (2006a).

På enkelte punkter har vi likevel valgt å avvike fra opplegget til Fürst og Høverstad. Delvis er dette en konsekvens av at vi har hatt tilgang på nyere data og data for en større andel av barnehagene. Dette har gjort det naturlig å gå bort i fra bruken av et gjennomsnittlig nivå for offentlig finansiering av kommunale barnehager, og i stedet beregne den enkelte private barnehages finansieringskrav ut i fra det faktiske kommunale kostnadsnivået i hver enkelt kommune. Vi kommer dermed nærmere slik utmålingen av tilskudd faktisk foregår. I tillegg har vi også valgt å rette opp noe vi mener er en inkonsistent sammenblanding av korrigerede og ikke-korrigerede oppholdstimer når det gjelder kostnadsfaktor for 3-åringer.

Resultatet er at våre beregninger gir høyere tall for samlet finansieringsbehov, men omtrent de samme tallene som Fürst og Høverstad når det gjelder *merkostnaden* ved å øke satsen for minstetilskuddet. Det samlede finansieringsbehovet for dagens ordning beregnes av oss til å være omkring 7 milliarder for de barnehagene som eksisterte ved utgangen av 2003. Fürst og Høverstad fant til sammenligning at dette finansieringsbehovet var ca 5,6 milliarder kroner. Når det gjelder *merkostnadene*, som er hovedsaken ved disse beregningene, finner vi at kostnaden ved å gå over til såkalt full likeverdig behandling er i overkant av 900 millioner. Vi har to alternative anslag på henholdsvis 904 og 929 millioner kroner. Fürst og Høverstad sitt anslag ligger midt i mellom disse to beløpene. Merkostnaden ved å øke minstetilskuddet til 93 % beregnes også til å være omtrent det samme. Våre tall viser en merkostnad på ca 430 millioner 2007-kroner.

Det er hovedsakelig tre forhold som gjør at våre anslag på merkostnaden fortsatt er nettopp ”anslag” og ikke en ”fasit”. Sagt på en annen måte: selve metoden vi bruker i dette notatet tilsvarer måten tilskuddet til de private barnehagene helt konkret blir beregnet på i den enkelte kommune. Hvis datamaterialet var tilstrekkelig perfekt, ville dermed også våre beregnede merkostnader representert et tilnærmet fasit-svar på hvor mye det vil koste å øke minimumsfinansieringen av private barnehager.

Det første forholdet er at vårt datasett fortsatt mangler en god del barnehager og kommuner. Det datamaterialet som ligger til grunn for våre beregninger omfatter 65 % av samtlige private barnehager som eksisterte i 2007. Så lenge det ikke er noen åpenbare grunner til å anta systematiske skjevheter mellom de inkluderte 65 % og de resterende 35 %, vil vi imidlertid ikke tro at det vil gi vesentlig andre resultater dersom de siste 35 % også ble inkludert i materialet.

Det andre problematiske forholdet ved våre beregninger er at vi mangler oppstartsåret på hver private barnehage. Dersom vi kjente når hver enkelte private barnehage kom i drift, kunne avgrensningen av statens merkostnad bli langt mer presis. Dette fordi staten kun skal dekke økt finansiering til barnehager som var i drift før 01.01.2004. Barnehager som har blitt satt i drift etter dette er forutsatt fullfinansiert fra før gjennom skjønnsmidler og det ordinære statstilskuddet. Barnehager etablert fra 2004 har trolig et høyere gjennomsnittlig kostnads- og tilskuddsnivå enn eldre barnehager. Dette har vi imidlertid ingen mulighet til å kontrollere, og resultatene blir dermed preget av denne feilkilden. Det er vanskelig å uttale seg om hvilken størrelsesorden denne feilkilden vil kunne gi uten å ha muligheter for å gjøre konkrete beregninger. Det er imidlertid et generelt inntrykk at det er rimelig stor stabilitet i resultatene og at ulike endringer i beregningsmetoden ikke ser ut til å gi store utslag i den estimerte merkostnaden.

Det tredje problemet er at våre kostnadsanslag ligger høyere enn kostnadsanslagene fra andre kilder. På bakgrunn av dette kan det sies å være usikkerhet rundt både våre og øvrige anslag. Dette trenger ikke å ha stor betydning for den beregnede merkostnaden, særlig dersom avviket er omtrent det samme for både kommunale og private barnehager. Dette viser de alternative beregningene i Tabell 5.

# Referanser

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

Først og Høverstad (2006a): Beregning av de økonomiske konsekvensene av full likeverdig behandling – supplert notat. Kunnskapsdepartementet, internt notat, v/Mette Lund.

Først og Høverstad (2006b): Analyse av kostnader i barnehagene i 2005. Resultater fra en utvalgsundersøkelse, Kunnskapsdepartementet.

Først og Høverstad (2008): Analyse av kostnader i barnehagene i 2007. Resultater fra en utvalgsundersøkelse, Kunnskapsdepartementet.

Håkonsen, L. og T. E. Lunder (2008), Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren, TF-rapport nr. 243, Telemarksforsking.



# Vedlegg

Her presenteres de samme tallene som i selve notatene, men justert til 2009-kroner. Vi har benyttet satsene for forventet kostnadsvekst i kommunesektoren, 4,2 % fra 2007 til 2008 og 4,4 % fra 2008 til 2009. Kostnadene er justert, mens foreldrebetalingen er beholdt nominelt uendret. Dette tilsvarer dermed ikke en ren prisjustering av tallene i notatets tabeller. De samlede kostnadene øker naturligvis en god del, men merkostnaden ved å øke minstetilskuddet er i liten grad endret.

Tabell 6b Samlet behov for offentlig finansiering per oppholdstime (2009-kroner), Telemarksforsking

	Ordinære private		Private familiebarnehager	
	<i>Små</i>	<i>Store</i>	<i>Små</i>	<i>Store</i>
Kun kostnadsdekn.	74,90	33,21	62,94	29,29
Kostnadsdekn + 85 %	76,86	33,34	66,85	29,29
Kostnadsdekn + 93 %	82,25	36,94	70,19	32,33
Full likebeh. (100 %)	87,35	39,23	74,00	34,03

Tabell 7b Hovedanalyse Telemarksforsking, tall i millioner 2009-kroner.

	Alle barnehager		Barnehager etablert pr 31.12.2003	
	Samlet behov for offentlig finansiering	Merbehov i forhold til dagens forskrift	Samlet behov for offentlig finansiering	Merbehov i forhold til dagens forskrift
Kostnadsdekning og 85 %	11568		7917	
Kostnadsdekning og 90 %	11943	375	8173	256
Kostnadsdekning og 93 %	12220	651	8362	445
Enhetstilskudd 100 %	12968	1400	8873	956

Tabell 8b. Telemarksforsking, kostnad justert ned med 5,5 % (2009-kroner).

	Alle barnehager		Barnehager etablert pr 31.12.2003	
	Samlet behov for offentlig finansiering	Merbehov i forhold til dagens for- skrift	Samlet behov for offentlig finansiering	Merbehov i forhold til dagens for- skrift
<b>Kostnadsdekning og 85 %</b>	10862		7434	
<b>Kostnadsdekning og 90 %</b>	11232	370	7687	253
<b>Kostnadsdekning og 93 %</b>	11505	642	7873	439
<b>Enhetstilskudd 100 %</b>	12234	1372	8371	937