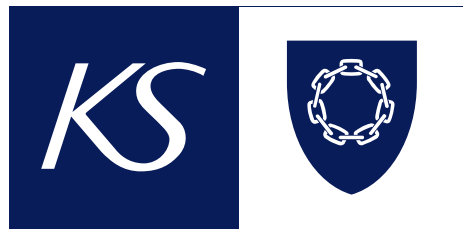


Rapport 2008-062

## **Rammefinansiering av barnehager**

Econ Pöyry og  
Først og Høverstad ANS



**FØRST OG HØVERSTAD**

**econ**  
MEMBER OF THE PÖYRY GROUP

# Rammefinansiering av barnehager

Utarbeidet for  
KS

**Econ Pöyry AS**

Postboks 5, 0051 Oslo. Tlf: 45 40 50 00, Faks: 22 42 00 40, <http://www.econ.no>

**Fürst og Høverstad ANS**

Jacob Aallsgate 25B, 0364 Oslo, tlf: 22 59 36 14, <http://www.fursthoverstad.no/>



## Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 INNLEDNING .....	9
1.1 Metodikk .....	10
1.2 Spørreundersøkelsen .....	11
2 KAPASITETSBEHOVET VED FULL BEHOVSDEKNING .....	13
2.1 Innledning .....	13
2.2 Ventelister og etterspørselsandeler .....	14
2.3 Demografisk utvikling .....	15
2.4 Oppholdstid .....	15
2.5 Drivkrefter i etterspørselen .....	16
2.5.1 Betydningen av endringer i sosioøkonomiske forhold .....	17
2.5.2 Betydningen av reduserte priser .....	18
2.6 Endringer framover som følge av endringer i sosioøkonomiske forhold ...	18
2.7 Andre drivkrefter .....	20
2.8 Tre scenarier .....	20
2.8.1 Scenario 1: Uendret pris .....	21
2.8.2 Scenario 2: Lav pris .....	22
2.8.3 Scenario 3: Lav pris, kontantstøtten avvikles .....	23
2.8.4 Endringer som følge av to årlige opptak .....	25
2.9 Storbykommuner versus øvrige kommuner .....	25
3 INVESTERINGSKOSTNADER .....	29
3.1 Investeringer i ordinære plasser .....	29
3.2 Ekstrakostnader til faste plasser i midlertidige lokaler .....	31
4 DRIFTSKOSTNADER PER Plass I KOMMUNALE BARNEHAGER .....	35
4.1 Prinsipiell drøfting: Grunnlaget for å anslå behovet for statlig finansiering av barnehagesektoren .....	35
4.1.1 Kostnader og det kommunale regnskaps- og finansieringssystemet: Hvilke kostnadselementer skal inkluderes? .....	35
4.1.2 Avskrivninger .....	37
4.1.3 Rentekostnader .....	38
4.2 Datagrunnlaget for beregning av gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager .....	39
4.3 Beregning av gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager .....	40
4.3.1 Standardisering av kostnadene .....	40
4.3.2 Direkte driftskostnader i barnehagene (funksjonene 201 og 211) .....	41
4.3.3 Drifts- og kapitalkostnader til barnehagelokaler (funksjon 221) .....	44
4.3.4 Indirekte kostnader (ledelse, administrasjon og felleskostnader) .....	48
4.3.1 Samlede gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager .....	49
4.4 Analyse og drøfting av kostnadsvariasjoner .....	51
5 SAMLET KOSTNADSBEREGNING OG BEHOV FOR MIDLER I RAMMETILSKUDDET TIL KOMMUNENE .....	53
5.1 Problemstilling og forutsetninger .....	53
5.1.1 Kostnader til drift av kommunale barnehager .....	53
5.1.1 Foreldrebetaling .....	53
5.1.2 Kommunale driftstilskudd til private barnehager .....	54

5.1.3	Kommunal egenfinansiering.....	58
5.2	Samlede kostnader og kommunenes finansiering av barnehager ved ”maksimumsalternativ” .....	61
5.3	Samlede kostnader og kommunenes finansiering av barnehager ved ”minimumsalternativ” .....	62
	REFERANSER.....	67
	VEDLEGG 1: FORUTSETNINGER TIL FRAMSKRIVNINGEN .....	69
	VEDLEGG 2: DEKNINGSGRADER I SVERIGE .....	71
	VEDLEGG 3: VURDERING AV ASPLAN VIAK SINE TALL FOR VENTELISTER OG BARN MED Plass.....	73
	VEDLEGG 4: KOMMUNER I SPØRREUNDERSØKELSEN .....	75

## Sammendrag og konklusjoner

### Resymé

*Regjeringen sendte høsten 2007 ut et høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven. Forslagene innebærer individuell rett til plass i barnehage, en kommunal finansieringsplikt for både kommunale og private barnehager, og at barnehagesektoren skal bli rammefinansiert. Etter høringsrunden fremmet Regjeringen i mai 2008 Ot.prp.nr.57 (2007-2008) - Om lov om endringer barnehageloven. I rapporten presenteres beregninger som gir grunnlag for å anslå hvor mye rammetilskuddet til kommunene må økes for at barnehagesektoren skal bli fullfinansiert ved overgang til rammefinansiering. Beregningene omfatter anslag på framtidig etterspørsel etter barnehageplasser, anslag på kostnadene per barnehageplass og behovet for offentlig finansiering av offentlige og private barnehager. Økningen i rammetilskuddet beregnes under ulike forutsetninger (scenarier).*

### Bakgrunn

Regjeringen la høsten 2007 fram et høringsnotat med forslag om endringer i barnehageloven. Der ble det blant annet foreslått innføring av individuell rett til barnehageplass, samt overgang til rammefinansiering når full barnehagedekning er oppnådd. Det ble dessuten foreslått lovfesting av kommunenes finansiering av private barnehager når barnehagene blir rammefinansiert. Høringsnotatet skisserer ulike alternativer for denne lovfestingen. Etter høringsrunden fremmet Regjeringen i mai 2008 Ot.prp.nr.57 (2007-2008) – Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager). Regjeringens forslag innebærer at overføring av statens finansiering av barnehager til inntektssystemet for kommunene (rammefinansiering) og endringene i finansieringsmodellen for ikke-kommunale barnehager gjøres gjeldende fra 2011.

Drøfting og illustrasjon av de økonomiske konsekvensene av omleggingene for kommunesektoren er tema for denne rapporten.

### Problemstilling

Hovedmålet med denne rapporten er å kartlegge, analysere og dokumentere de økonomiske betingelsene for kommunene ved overgang til rammefinansiering av barnehagene, sett i sammenheng med de foreslåtte lovendringene. Sentralt står beregninger av hvor stort rammetilskuddet må være for at kommunene samlet sett blir fullfinansiert på barnehageområdet ved overgangen til rammefinansiering og kravene til finansiering av ikke-kommunale barnehager.

*For å kunne svare på denne hovedproblemstillingen, må vi først drøfte følgende spørsmål:*

- *Hva er nødvendig kapasitet for å dekke etterspørselen etter barnehageplasser fram til 2011?*
- *Hva er driftskostnadene og behovet for offentlig (kommunal) finansiering per plass i både kommunale og ikke-kommunale barnehager i 2011?*

Kommunenes utgifts- og finansieringsbehov beregnes under ulike antakelser om hvordan framtidig likebehandling av private og offentlige barnehager utformes, samt om hvor strenge lovens krav om *individuell rett til barnehageplass* blir utformet.

Dels fordi de er interessante i seg selv og dels fordi de er sentrale for å anslå framtidig utgiftsbehov, analyseres dessuten nivået på investeringskostnadene for nye barnehageplasser.

## **Konklusjoner**

I rapporten anslår vi behovet for statlige midler i rammetilskuddet ved tre ulike scenarier for utvikling av etterspørselen etter barnehageplasser og to modeller for utforming av kravet til kommunale tilskudd til private barnehager.

Vi gjengir her først konklusjonene og drøfter deretter forutsetningene for hhv. utvikling av etterspørselen etter og kostnader for barnehageplasser.

Scenario 1 er et ”referansealternativ”. I dette scenariet har vi lagt inn en framskrivning av kostnader per plass i barnehagene fra 2007 til 2011 og beregnet hvor mye kommunene vil trenge i rammetilskudd for å dekke merkostnadene i forhold til 2006 og i forhold til 2007 for å sikre full dekning av etterspørselen etter barnehageplasser. Framskrivningen er basert på dagens barnehagetilbud pluss ventelister, samt anslag på etterspørselsendringer som følge av den sosiale og økonomiske utviklingen i samfunnet.

I scenario 2 forutsetter vi at etterspørselen øker i forhold til scenario 1 som følge av en reduksjon i maksimalprisen til 1.750 kroner per måned (2005-priser), i tråd med Soria Moria-erklæringen.

I scenario 3 forutsetter vi i tillegg at kontantstøtten faller bort, med den følge at etterspørselen blant 1-2 åringer vil øke.

For alle scenarier illustrerer vi de økonomiske konsekvensene for kommunene ved to alternativer for utforming av kravet til kommunal finansiering av private barnehager:

- Et ”maksimumsalternativ” som innebærer at kommunenes tilskudd til private barnehager skal være på samme nivå som den offentlige finansieringen av kommunale barnehager.
- I et ”minimumsalternativ” forutsetter vi at kommunenes finansiering av private barnehager utgjør 88 prosent av den offentlige finansieringen av kommunale barnehager (tilsvarende gjennomsnittsnivået i 2006).

I tillegg til etterspørselsutviklingen og forutsetningene for kommunal finansiering av private barnehager, er behovet for statlige midler imidlertid også avhengig av hvilket krav til kommunal egenfinansiering som legges til grunn. Ved oppstart av Barnehage-reformen i 2004 ble det forutsatt at staten skulle fullfinansiere reformen. Det betyr at kommunene skulle opprettholde sin andel av finansieringen av barnehagene, mens alle merkostnader skulle dekkes ved økning i statlige tilskudd. I ettertid er det vanskelig å rekonstruere nivået på kommunal egenfinansiering i 2003. Vi velger derfor å illustrere behovet for midler til rammetilskuddet med utgangspunkt i nivået for kommunal finansiering av barnehagene i hhv. 2006 og 2007.

Tabell A viser et anslag på hvor mye staten må legge inn i rammetilskuddet for å fullfinansiere kommunenes merkostnader som følge av etterspørselsveksten i de tre scenariene:

*Tabell A                   Beregnet behov for statlig finansiering (rammetilskudd) i 2011 under ulike forutsetninger. Milliarder kroner, 2008-priser*

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
A Basert på nivå av <u>kommunal egenfinansiering i 2006</u> :			
Maksimumsalternativ	28,4	30,5	32,1
Minimumsalternativ	26,6	28,6	30,1
B Basert på nivå av <u>kommunal egenfinansiering i 2007</u> :			
Maksimumsalternativ	27,9	30,0	31,6
Minimumsalternativ	26,0	28,1	29,6

Til sammenligning er det i statsbudsjettet for 2008 avsatt 21,6 milliarder kroner i statstilskudd til barnehager (øremerkede statstilskudd, skjønnsmidler og investerings-tilskudd).

I tillegg til disse tre hovedscenariene har vi også gitt et anslag på hvor mye det ville kreve, å få finansiert barnehageplasser som kommunene må bygge opp for å gi mulighet for to opptak i året. På usikkert grunnlag anslår vi at det vil kreve en økning i rammetilskuddet på mellom 4,3 og 4,6 milliarder kroner<sup>1</sup>.

### **Nærmere om beregning av fremtidig etterspørsel**

De senere årene har etterspørselen, målt som andel barn med plass eller på venteliste, økt kraftig, særlig blant de yngre barna. Både økt kvinnelig yrkesaktivitet og økende innteks- og utdanningsnivå har trolig bidratt til dette, i tillegg til at redusert foreldrebetaling har gjort det mer attraktivt for foreldre å ønske barnehageplass til sine barn.

Vi har anslått etterspørselen i 2009 i alle tre scenariene, hvor vi har tatt utgangspunkt i analyser som har vært gjort. Hovedresultatene er angitt i tabellen nedenfor.

*Tabell B                   Etterspørsel etter barnehageplass. Andel av antall barn i aktuell aldersgruppe. Prosent*

	2005	2006	2007	Anslag 2011		
				Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1-2 år	59,3	68,1	73,3	77,4	80,2	87,2
3-5 år	92,3	94,8	95,7	96,3	96,9	96,9
1-5 år	79,2	84,1	86,7	88,8	90,3	93,1

Vi forutsetter dessuten en viss økning i gjennomsnittlig oppholdstid i alle alternativene.

Vi forutsetter at lavere foreldrebetaling gir relativt betydelige bidrag i retning av økt etterspørsel. Siden etterspørselen allerede er svært høy blant 3-5-åringene, tror vi imidlertid effektene vil bli konsentrert om de små barna. Etter at kontantstøtten

<sup>1</sup> Beløpet avhenger av hvor stor etterspørselen er i "referansescenariet". Anslaget forutsetter dessuten at "bufferkapasitet" må bygges opp i alle kommuner og at bufferkapasiteten er fullt bemannet og utstyrt hele året. Mange kommuner – spesielt kommuner som har full dekning i dag og kommuner med synkende fødselstall – har noe bufferkapasitet allerede i dag. Vi understreker imidlertid at kommunene som følge av variasjoner i årskullene og etterspørselsraten trenger bufferkapasitet for å sikre rett til barnehageplass, uansett om opptak skal skje en eller to ganger i året.



eventuelt er fjernet og maksimalprisen er redusert til 1.750 kroner, er etterspørselen 87 prosent blant 1-2 åringer og nesten 97 prosent blant 3-5-åringer. Dette avviker lite fra sammenlignbare data for dekingen i Sverige og Danmark.

### Nærmere om beregning av kostnader i kommunale barnehager

Ved beregning av kostnader i barnehagene har vi tatt utgangspunkt i det samme utvalget på 47 kommuner og tre bydeler i Oslo som ligger til grunn for de årlige kostnadsanalysene som Fürst og Høverstad ANS har utarbeidet for Barne- og familiedepartementet/Kunnskapsdepartementet siden 2001.

Beregningene tar utgangspunkt i utvalgskommunenes regnskapstall for 2007, omregnet til 2008-priser. KOSTRA-tallene er imidlertid korrigert for:

- Myndighets- og forvaltningsoppgaver som er tatt med i kommunenes utgifter på funksjon 201 – Førskole.
- Kostnader til drift av åpne barnehager, som ligger i kommunenes utgifter på funksjon 201.
- Kommunenes utgifter til støtte til private barnehager eller støtte til funksjonshemmede og andre barn med særlige behov i private barnehager, som ikke gis som økonomisk tilskudd.
- Deler av kommunenes utgifter til ledelse, administrasjon samt fellesutgifter, er knyttet til oppfølging, forvaltning og service overfor barnehagene. Disse er beregnet og lagt til de øvrige barnehagekostnadene i kommunenes regnskap, som ”indirekte kostnader”.

Korrigeringsene er foretatt med utgangspunkt i svarene på en *spørreundersøkelse* blant 100 kommuner. I tillegg har vi gjort egne beregninger for rente- og avskrivningskostnader som ikke eller bare ufullstendig fremkommer i kommunenes regnskaper:

Når det gjelder avskrivninger, har vi tatt utgangspunkt i gjennomsnittlige investeringskostnader (ekskl. tomtekostnader som ikke avskrives) i nye barnehager, basert på svarene i spørreundersøkelsen. Gjennomsnittlig investeringskostnad per plass i de 64 nye barnehagene som er kartlagt, er på knapt 222.000 kroner for bygg/anlegg og knapt 13.000 kroner for inventar/utstyr. Det betyr at vi legger en gjenanskaffelsespris til grunn for avskrivningene, og ikke historisk anskaffelseskost, slik som tallene i regnskapene. Dette gir bedre uttrykk for hvor mye som må settes av for å erstatte det løpende kapitalslitet i barnehagene, enn det regnskapstallene gjør.

Ifølge spørreundersøkelsen finansierer kommunene i gjennomsnitt 86 prosent av barnehageinvesteringene (ekskl. merverdiavgift) ved lån. Denne andelen har vi lagt til grunn for beregning av rentekostnadene. Kommunenes samlede rentekostnader har vi beregnet i tre grupper:

- (1) Barnehager som er eller må bli bygget etter 2007 for å sikre full behovsdekning: For å beregne rentekostnader til plasser som må etableres etter 2007 for å dekke etterspørselen iht. de tre scenariene, har vi lagt gjennomsnittlige investeringskostnader fra spørreundersøkelsen blant 100 kommuner til grunn.
- (2) Barnehager som ble etablert i perioden 2001-2007: For å beregne rentekostnader som er knyttet til kommunenes barnehageinvesteringer i denne perioden har vi brukt KOSTRA-tallene for barnehageinvesteringer i kommunene.

- (3) For barnehager som ble etablert før 2001 har vi ikke gode tall for opprinnelig investering eller tall for "restlån". Vi forutsetter derfor at disse barnehager ble bygget ut forholdsvis jevnt over en periode på 30 år. Ved hjelp av denne forutsetningen har vi anslått renteutgiftene til restlånene som ble tatt opp for å finansiere disse eldre barnehagene.

Disse forutsetningene fører til gjennomsnittlige enhetskostnader for hhv. små- og storbarne plasser som er vist i tabell C nedenfor.

Tabell C            *Anslag på kostnader per plass i kommunale barnehager.  
Kroner per plass (2007-tall i 2008-priser)*

	Småbarne plasser	Storbarne plasser
Direkte kostnader funksjon 201-førskole	153 500	76 700
Direkte kostnader funksjon 211-styrket tilbud	20 100	10 100
Driftskostnader funksjon 221-lokaler	8 100	6 100
Kapitalkostnader funksjon 221-lokaler	14 000	10 500
Indirekte kostnader	13 000	6 500
Gjennomsnittskostnader	208 700	109 900

Tabell C viser gjennomsnittskostnadene for plasser som var i drift ved utgangen av 2007. For "nye" plasser som er bygget eller som må bygges etter 2007 for å sikre full behovsdekning legger vi inn høyere kapitalkostnader (hhv. 12.900 kroner for småbarne- og 10.800 kroner for storbarne plasser) for å fange opp dagens nivå på investerings- og dermed rentekostnadene.

Disse enhetskostnadene ble brukt for å anslå samlede kostnader til drift av barnehageplasser – både de som var i drift ved utgangen av 2007 og de plassene som må etableres for å sikre full behovsdekning – i hele landet.

### **Forskjeller mellom grupper av kommuner**

Utvalget som ligger til grunn for kostnadsberegningene inneholder 14 kommuner og tre bydeler i Oslo som iht. kommuneklassifisering fra Statistisk sentralbyrå defineres som sentrale kommuner, og 33 mindre sentrale kommuner.

Tabell D illustrerer at det er svært små forskjeller i de gjennomsnittlige driftskostnadene per barnehageplass i de sentrale i forhold til de mindre sentrale kommunene:

*Tabell D Gjennomsnittskostnader og faktorer som påvirker kostnadsnivå i hhv. sentrale og mindre sentrale kommuner (2007-tall i 2008-priser)*

	Gjennomsnitt for 14 sentrale kommuner og 3 bydeler i Oslo	Gjennomsnitt for 33 mindre sentrale kommuner
<i>Gjennomsnittlige kostnader per storbarnsplass, kroner</i>	103 370	103 390
Antall korrigerte oppholdstimer per årsverk	11 300	10 960
Netto personalkostnader, kroner per årsverk	401 800	396 500
Antall korrigerte oppholdstimer per barnehage	147 100	85 900
Andel funksjonshemmede og andre barn med særlige behov	6,8 %	5,4 %
Andel minoritetsspråklige barn	13,8 %	3,9 %
Andel barn 0-2 år	30,5 %	31,1 %
Andel barn med oppholdstid under 33 timer per uke	8,9 %	30,3 %

Tabellen illustrerer at de sentrale kommunene har gjennomsnittlig noe lavere bemanning (flere oppholdstimer per årsverk), men høyere personalkostnader per årsverk enn de mindre sentrale kommunene.

Barnehagene i de sentrale kommunene er gjennomsnittlig klart større enn i de mindre sentrale kommunene. Likevel finner vi at antall oppholdstimer per årsverk i de sentrale kommunene ikke er betydelig høyere enn i de mindre sentrale kommunene. Dette kommer av at de sentrale kommunene har en klart høyere andel funksjonshemmede og andre barn med særlige behov i barnehagene, noe som øker bemanningsbehovet og de samlede kostnadene.

Spørreundersøkelsen tyder ikke på at det er store forskjeller i samlede *investeringskostnader* mellom sentrale og mindre sentrale kommuner. De største byene skiller seg imidlertid ut med betydelig høyere investeringskostnader i nye barnehager enn alle andre kommuner. I nye barnehager i Oslo, Trondheim og Stavanger er de gjennomsnittlige tomtekostnadene på drøyt 119.000 kroner per plass, mens gjennomsnittet for alle utvalgte kommunene var 64.000 kroner. Også bygg- og anleggskostnadene i de tre storbyene er betydelig høyere enn i gjennomsnittet for alle kommunene som har innrapportert investeringskostnader til nye barnehager (264.000 kroner mot 222.000 kroner)

Trolig vil etterspørselen etter barnehageplasser gjennomgående øke mest i store kommuner og i sentrale strøk. Antall barn i førskolealder vil relativt sett øke mest i de største kommunene, og forskjellen i mellom storbykommuner og øvrige kommuner er størst blant de minsta barna, som krever mest ressurser per plass. Denne forskjellen i utviklingen i antall barn gir ifølge våre beregninger en økning i kapasitetsbehovet i barnehagesektoren på i størrelsesorden 15 prosent fra 2007 til 2011 i storbykommunene. Vi har anslått økning i kapasitetsbehovet i de øvrige kommunene er i underkant av ti prosent i denne perioden.

I spørreundersøkelsen blant 100 kommuner har vi også kartlagt kostnader til "faste plasser i midlertidige lokaler". Undersøkelsen tyder på at etablering og avvikling av plasser i midlertidige lokaler innebærer merkostnader på rundt 22.000 kroner i forhold til en barnehageplass i faste lokaler. Vi går imidlertid ut fra at barnehager i midlertidige

lokaler er et overgangsfenomen som vil være avsluttet når full behovsdekningen er oppnådd. Merkostnadene til barnehageplasser i midlertidige lokaler er derfor ikke tatt med i anslagene på behovet for statstilskudd i inntektssystemet ved overgang til rammefinansiering av barnehagene i 2011.

### **Behov for statlige ressurser i rammetilskuddet**

I tillegg til forutsetningene om kostnader i kommunale barnehager og utgifter til driftstilskudd til private barnehager (iht. til hhv. maksimums- og minimumsalternativet), er behovet for midler i rammetilskuddet avhengig av hvilket nivå den kommunale egenfinansieringen skal ligge på. Den skjematiske oversikten nedenfor illustrerer dette:

1	Samlede kostnader knyttet til kommunale barnehager
2	- Foreldrebetaling
3	+ Kommunale driftstilskudd til private barnehager
4	- Kommunal egenfinansiering
5	= Rammetilskudd

- Forutsetningene for beregning av kostnadene i kommunale barnehager er beskrevet ovenfor.
- I anslaget for foreldrebetaling tar vi utgangspunkt i en kartlegging fra Statistisk sentralbyrå som tilsier en samlet foreldrebetaling på 25.400 kroner. I scenariene 2 og 3 forutsetter vi en reduksjon i foreldrebetalingen på 20 prosent, i tråd med Soria-Moria erklæringen.
- Behovet for kommunale driftstilskudd til private (ikke-kommunale) barnehager er beregnet med utgangspunkt i hhv. maksimums- og minimumsalternativene som er beskrevet ovenfor.
- Kommunal egenfinansiering representerer – som kommentert innledningsvis – et problem: Barnehageavtalen i Stortinget av 2003 og Barnehagereformen i 2004 forutsatte at staten skulle fullfinansiere alle merutgifter, mens kommunene skulle opprettholde sin egenfinansiering av barnehagene på samme nivå som i 2003. Avvikling av forsøket med rammefinansiering i 20 kommuner og innføring av en generell kompensasjonsordning for merverdiavgift i kommunene i 2004 gjør det vanskelig å rekonstruere hvor mye av de frie inntektene i kommunene som ble brukt til barnehagesektoren i 2003. KS har argumentert for at Barnehagereformens forutsetninger om statlig fullfinansiering var innfridd for årene fram til 2006, men at kommunenes netto driftsutgifter til barnehager var ca 750 millioner kroner høyere i 2007 enn fastsatt i forliket. Vi har derfor valgt to ”basisår”, hhv. 2006 og 2007 for å anslå nivået på den kommunale egenfinansieringen. For begge årene korrigerer vi kommunenes netto driftsutgifter til barnehagene for indirekte kostnader som er knyttet til ledelse/administrasjon som er utgiftsført på andre funksjoner i kommunenes regnskap, samt myndighets-/forvaltningsoppgaver som ikke kan knyttes direkte til driften av kommunale barnehager og kommunenes ikke-økonomiske støtte til private barnehager.

Tabell E viser våre anslag på kommunal egenfinansiering i hhv. 2006 og i 2007.

*Tabell E                      Kommunal egenfinansiering, mrd. kroner (2008-priser)*

	2006-basis	2007-basis
Netto driftsutgifter barnehagefunksjonene i KOSTRA	3,7	4,2
Korrigert for anslag:		
+ Indirekte kostnader	+1,3	+1,3
- Myndighets- og forvaltningsoppgaver	- 0,2	-0,2
- Ikke-økonomisk støtte til private barnehager	- 0,2	-0,2
<b>Kommunal egenfinansiering (avrundet)</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>

Note: Alle anslag er avrundet til nærmeste 100 mill kroner. Dette gir en avrundingsfeil på 0,1 mrd. kroner.

# 1 Innledning

Den 31. oktober 2007 sendte Kunnskapsdepartementet ut et høringsnotat om utkast til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven), med frist for høringsinstansene til å uttale seg den 3. januar 2008.

I notatet foreslo regjeringen blant annet:

- Innføring av individuell rett til barnehageplass ved ett årlig opptak (høst)
- Avvikling av eksisterende statstilskudd og overgang til rammefinansiering når full barnehagedekning er oppnådd.
- At kommunenes forpliktelser til å finansiere private barnehager blir lovfestet, men uten at noen bestemt modell for kommunenes finansieringsplikt foreslås.

KS ønsket å få kartlagt, analysert og dokumentert de økonomiske betingelsene for kommunene ved disse store endringene i kommunenes rammevilkår. Særlig har KS vært opptatt av at kommunene ved overgangen til rammefinansiering skal tilføres tilstrekkelig med midler til å sikre full dekning og god kvalitet på barnehagetilbudet.

Etter høringsrunden fremmet Regjeringen i mai 2008 Ot.prp.nr. 57 (2007-2008) – Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke kommunale barnehager). Proposisjonen innebærer at staten tar sikte på å overføre dagens øremerkede barnehagetilskudd til inntektssystemet og at plikten til kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager gjøres gjeldende fra 2011.

Hovedfokus i rapporten er å anslå de samlede årlige driftskostnadene kommunene vil få dersom de skal sikre full dekning og de øvrige kravene som ligger i forslagene til endringer i barnehageloven.

De senere årene har det vært en kraftig vekst i etterspørselen, definert som antall barn med plass i barnehage pluss antall barn på venteliste som ikke har plass. Analyser som har vært gjennomført peker på flere drivkrefter bak denne utviklingen, både stigende yrkesaktivitet og utdanning blant kvinner, samt sterk vekst i husholdningenes inntekter. Reduksjonen i foreldrebetalingen i forbindelse med etablering av en makspris i 2004 og reduksjon i maksprisen fra 2005, har trolig også bidratt til å heve etterspørselen de siste to årene. I rapporten gjør vi framskrivninger av etterspørselen fram til 2011, basert på de etterspørselsdrivkrefter som er identifisert i analyser som Econ Pöyry og andre har gjennomført.

I departementets høringsnotat og i Ot.prp.nr. 57 foreslås det individuell rett til plass for barn som ved høstopptaket (august) er fylt ett år, men at individuell rett med to årlige opptak er et framtidig mål. Dette vil kreve en høyere kapasitet i barnehagene enn om retten til plass begrenses til ett opptak om høsten. I rapporten presenteres grove anslag på kapasitetsbehovet ("bufferkapasitet") som trengs for å gjennomføre to årlige opptak.

Det årlige rammetilskuddet skal dekke alle kostnader forbundet med å tilby et tilstrekkelig antall barnehageplasser for å dekke etterspørselen, fratrukket foreldrebetaling og kommunenes egenfinansiering av barnehagene før reformene ble satt i gang. De samlede kostnadene omfatter både lønnskostnader, kjøp av varer og tjenester, rente- og avskrivningskostnader, samt kommunenes tilskudd til private barnehager. Vi gjør

ulike former for korreksjoner av eksisterende regnskapsdata for kommunale barnehager for å beregne disse driftskostnadene. Vi forutsetter dessuten at den kommunale egenfinansieringen som kommer til fradrag når rammetilskuddet skal beregnes, settes lik kommunenes netto finansiering av driften av barnehager i 2006 og 2007.

Det har selvstendig interesse å kartlegge kommunenes investeringskostnader ved å etablere nye ordinære plasser, samt de merkostnadene kommunene har hatt ved å etablere faste plasser i midlertidige lokaler. Investeringskostnadene for ordinære plasser benyttes for å beregne avskrivningene som er nødvendige for å erstatte det løpende kapitalslitet på barnehagene (avskrivninger målt til gjenanskaffelsesverdi). Siden disse avskrivningene ikke måles på en fullgod måte i kommunenes regnskaper, benytter vi her data fra en egen spørreundersøkelse som er gjennomført i prosjektet.<sup>2</sup>

Rapporten fokuserer på makronivået. Det vil si at vi anslår utviklingen i samlet etterspørsel og samlede kostnader som kreves for å tilby tilstrekkelig kapasitet til å dekke etterspørselen ved full dekning. I rapporten presenteres likevel tall og vurderinger om kostnads- og etterspørselsforhold i undergrupper av kommuner. Enkelte resultater presenteres som gjennomsnitt for henholdsvis sentrale kommuner og mindre sentrale kommuner i henhold til SSBs kommuneklassifisering<sup>3</sup>. Vi presenterer dessuten enkelte kostnadstall for storbyene separat.

## 1.1 Metodikk

Gjennom tidligere arbeider har både Econ Pöyry og Fürst og Høverstad ANS tilgang til et datagrunnlag som har vært benyttet som grunnlag for analysene:

- Econ Pöyry gjennomførte i 2006-07 en analyse av en mulig utvikling i etterspørselen framover, med utgangspunkt i Asplan Viak sine tall for ventelister, resultater fra analyser av drivkrefter bak etterspørselen etter barnehager, og erfaringer fra kommuner med full dekning, og fra et land (Sverige) med tilnærmet full dekning. Erfaringene gav grunnlag for å tallfeste effektene av endringer i foreldrebetaling, konjunkturer og andre forhold. Resultatene danner grunnlag for anslagene på framtidig etterspørsel.
- Analysen for kostnader i barnehagene i 2007 som Fürst og Høverstad ANS har gjennomført for Kunnskapsdepartementet inneholder detaljerte data om aktivitet og kostnader i 47 kommuner og tre bydeler i Oslo. Datagrunnlaget inneholder også detaljerte aktivitets- og regnskapstall for 386 ordinære private barnehager og 187 private familiebarnehager. Kostnadene for kommunale barnehager må imidlertid korrigeres, noe som er gjort i dette prosjektet.

Vi har videre gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse rettet mot ca 100 kommuner/bydeler. I forkant av undersøkelsen intervjuet vi noen enkeltkommuner for å identifisere kostnads- og etterspørselsforhold, som hjelpemiddel i utformingen av spørreskjemaet.

---

<sup>2</sup> Avskrivningene i kommuneregnskapene tar utgangspunkt i historisk investeringskostnad, ikke gjenanskaffelseskost. Dessuten ble kravet om føring av avskrivninger først etablert i 2002. Mange kommuner hadde på det tidspunkt et mangelfullt grunnlag for å beregne avskrivninger på "gamle" investeringer.

<sup>3</sup> Som sentrale kommuner definerer vi kategori 5 "Sentrale tjenesteytingskommuner" og kategori 7 "Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner" fra SSBs "Kommuneklassifisering 1994".

Sentrale analyseaktiviteter har vært:

1. Å framskrive dagens etterspørsel til 2011, under ulike forutsetninger. Vi tar utgangspunkt i Asplan Viak sine tall per 20.09, hvert år og framskriver etterspørselen til 2011. Dette gjøres under ulike antakelser om foreldrebetaling og utviklingen i andre etterspørselsbestemmende faktorer.
2. Å bruke anslaget på kostnader per barnehageplass i 2007 som grunnlag for å justere tilgjengelige regnskapstall for rente- og avskrivningskostnader i barnehagene, å korrigere for utgifter som kommunene har ført på barnehagefunksjonene som ikke direkte kan relateres til drift av barnehagene, samt å gi bedre anslag for indirekte kostnader (ledelse, administrasjon og fellesutgifter). Justeringene av kostnadene er gjort dels ved å ta utgangspunkt i eksisterende statistikk (KOSTRA) og dels ved hjelp av informasjon fra spørreundersøkelsen til 100 kommuner.

## 1.2 Spørreundersøkelsen

Vi sendte ut et omfattende spørreskjema til 100 kommuner. Kommunene omfatter for det første hele det utvalg på 50 kommuner/bydeler, som Fürst og Høverstad ANS har benyttet i sine årlige analyser av kostnadene i barnehagesektoren. Vi utvidet utvalget til 100 kommuner, dels for å få med et tilstrekkelig antall svar på undersøkelsen generelt sett, men også for å få med tilstrekkelig antall svar fra kommuner som har veid tungt når det gjelder investeringene i sektoren. Investeringene har vært konsentrert om sentrale kommuner, der ventelistene har vært lengst.

Blant de nye kommunene utover Fürst og Høverstads 50 kommuner har vi tatt med 21 investeringskommuner (kommuner som etablerte flest kommunale barnehager i 2005 og 2006), 21 kommuner uten eller med svært liten nedgang i antall barn de siste årene og som samtidig hadde full eller tilnærmet full dekning høsten 2007, og 6 kommuner med klar nedgang i antall barn. Alle "ASSS-kommunene"<sup>4</sup> var dessuten med i utvalget. Kommunene i utvalget er listet opp i vedlegg 4.

Vi gjennomførte spørreundersøkelsen i tidsrommet fra 22.2. til 24.3.2008. Kommunene som ikke hadde svart, mottok en påminnelse 7. mars. I alt mottok vi svar fra 60 prosent av kommunene som var med i utvalget. Andelen svar var imidlertid lavere enn dette for en god del av spørsmålene vi stilte. Det kom dels av at ikke alle spørsmålene var relevante for alle kommunene. Men det var også mange kommuner som sendte inn svarskjema, som ikke svarte på alle spørsmål som var relevante for dem (for eksempel ulike spørsmål om investeringer og investeringskostnader).

---

<sup>4</sup> Et samarbeidsnettverk mellom de 10 mest folkerike kommunene i Norge. ASSS står for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner.





## 2 Kapasitetsbehovet ved full behovsdekning

### 2.1 Innledning

I dette kapitlet dokumenterer vi våre anslag på kapasitetsbehovet i 2011, gitt at det er full dekning av barnehageplasser.

#### Måling av kapasitetsbehov

Kapasitetsbehovet angis i *korrigerede oppholdstimer*, det vil si oppholdstimer korrigeret for at ressursbehovet for barn som ikke er fylt tre år er høyere enn for barn som er fylt tre år. Grunnen til at det er høyere ressursbehov for de yngste barna er kravene om høyere bemanning og areal for denne gruppen barn.

Korrigerede oppholdstimer beregnes ved å multiplisere hver oppholdstime med

- 2 for ett- og toåringene
- 1,5 for treåringene (for å ivareta at dette årskullet både har vært yngre og eldre enn tre år i løpet av det aktuelle året)
- 1 for 3-5-åringene

Også en del nullåringer (barn som ikke er fylt ett år ved utgangen av året) går i dag i barnehage. Departementets forslag om rett til barnehageplass gjelder ikke barn som ikke er fylt ett år. Vi legger til grunn at når barnehagene legges inn i rammetilskuddet, dekker rammetilskuddet også dagens tilbud til nullåringene. I våre beregninger viderefører vi dette tilbudet til 2011. Våre anslag på kapasitetsbehovet i 2011 er dermed summen av forventet etterspørsel for 1-5-åringene i dette året, pluss dagens dekning blant nullåringene, videreført til 2011.

#### Beregningsopplegg

Beregningene av kapasitetsbehovet tar utgangspunkt i eksisterende data for ventelister og antall barn med plass i barnehager, slik de er registrert i Asplan Viak sine data for ventelister til barnehage, målt per 20.09. hvert år de senere årene. Fra disse dataene beregner vi etterspørselsandelene, målt som antall barn med plass eller på venteliste, i prosent av antall barn i den angjeldende aldersgruppe.

Vi anslår deretter vekstbidraget til 2011 som følge av endringer i ulike etterspørselsfaktorer. Dette gjøres på basis av analyser av etterspørselen som er gjort tidligere, samt vårt faglige skjønn. Når vi har laget våre anslag, har vi dessuten sett hen til utviklingen i barnehagedekningen i Sverige, der man har tilnærmet full dekning.

#### Scenarier

Vi presenterer resultatene i form av tre scenarier:

1. **Scenario 1:** Etterspørselen øker som følge av utviklingen i sosiale drivkrefter som inntekt og utdanning, men foreldrebetalingen videreføres på 2007-nivå.
2. **Scenario 2:** I forhold til scenario 1 legger vi her inn et anslag på etterspørselsøkningen som vil følge av nivået som er angitt i Soria Moria-erklæringen (1750 kroner per måned i 2005-priser).

3. **Scenario 3:** Dette er scenariet med de mest vidtrekkende endringene i barnehagesektoren. Utover endringene i Scenario 2, forutsetter vi at kontantstøtten avvikles. Dette gir en ytterligere økning i etterspørselen etter barnehageplasser.

Vi beregner dessuten separat behovet for *bufferkapasitet* dersom det istedenfor ett opptak, kreves to årlige opptak til barnehagene. Etterspørselen i scenario 2 er utgangspunktet for beregningen av bufferkapasiteten.

Selvsagt kan – og trolig vil – vi i framtiden se en annen etterspørselsutvikling enn i disse scenariene. Valget av scenarier er gjort for å begrense antall beregningsalternativer, samtidig som scenariene illustrerer betydningen av variasjoner i framtidig virkemiddelbruk. I scenario 1 forutsettes uendrede finansieringsforutsetninger, mens scenario 2 og 3 forutsetter klare endringer i virkemiddelbruken.

## 2.2 Ventelister og etterspørselsandeler

Én måte å måle etterspørsel etter barnehageplasser på er kommunenes egen rapportering av antall barn på ventelister. Statistikk over antall barn på ventelister per 20. september samles inn og publiseres hvert år av konsultantselskapet Asplan Viak på vegne av Kunnskapsdepartementet<sup>5</sup>. Asplan Viak samler også inn data for antall barn med plass i barnehage på samme tidspunkt. Tidspunktet for opptellingen er etter barnehageopptaket i august hvert år. Med utgangspunkt i Asplan Viak sine tall kan etterspørselen defineres som summen av barn på ventelister og barn i barnhage. Det foreligger data for barnehagedekning og ventelister per 20. september i perioden fra 2004 til 2007. I dette kapittelet presenteres disse tallene. Tallene er noe bearbeidet av oss for å ivareta behovet for data for ulike alderstrinn, som ikke foreligger i Asplan Viak sine primærdata for alle årene.

Det har vært reist spørsmål om hvor godt disse etterspørselstallene gjenspeiler etterspørselen, bl.a. knyttet til registreringsproblematikk, dobbelttelling mv. Vi har kommet til at eventuelle svakheter ikke er større enn at vi velger å legge disse tallene til grunn som anslag på etterspørselen i 2007, og framskrivninger av denne. Dette er nærmere drøftet i vedlegg 3

Tabell 2.1 *Etterspørsel etter barnehageplass ifølge Asplan Viak. Andel av antall barn i aktuell aldersgruppe, registrert per 20.9 hvert år. Prosent*

	2004	2005	2006	2007
0 år	4,8	3,3	4,0	4,7
1-2 år		59,3	68,1	73,3
3-5 år		92,3	94,8	95,7
1-5 år	78,6	79,2	84,1	86,7

Kilde: Barn i barnehager og barn på ventelister fra Asplan Viak (20.9) og befolkningstall fra SSB. Etterspørsel for 0-åringene i 2004 og 2005 er beregnet av Econ Pöyry

---

<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå samler hvert år inn data for antall barn med plass i barnehage per 31.12. Disse tallene omtales ikke i dette avsnittet.

## 2.3 Demografisk utvikling

For å anslå utviklingen i etterspørselen framover, må vi gjøre forutsetninger om utviklingen i antall barn i barnehagealder.

Antall personer i ulike aldersgrupper er definert som antall barn på ulike alderstrinn ved utgangen av hvert år. Eksempelvis vil antall ettåringer være antall barn som fyller ett år i løpet av året.

Etterspørselsandelen er summen av antall barn i en gitt aldersgruppe med plass og på venteliste per 20.09, dividert med antall barn i den samme aldersgruppen per 31.12. Utviklingen i antall barn i barnehagealder er presentert i Tabell 2.2.

Fra 2004 til 2006 var det en nedgang i antall barn i barnehagealder, en tendens som snudde i 2007. Samlet sett økte antall 1-5-åringer med 3.200 personer i 2007, sterkest i aldersgruppen 1-2 år. Veksten blant 1-2 åringer skyldes langt på vei høye fødselstall i 2006. I 2007 var det ingen ytterligere vekst i fødselstallene. Innvandring kan også ha bidratt til å øke antall barn i alderen 1-5 år.

Tabell 2.2 *Antall barn i ulike aldersgrupper ved utgangen av året*

	Faktisk				Framskrivning			
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0 år	57 100	57 000	58 700	58 600	58 700	58 900	59 200	59 700
1-2 år	114 000	115 600	115 900	117 900	120 200	120 700	121 100	121 500
3-5 år	178 500	175 200	173 400	174 600	177 300	180 400	183 100	185 500
1-5 år	292 500	290 800	289 300	292 500	297 600	301 200	304 100	307 000

Kilde: SSB. Tall for 2008-2011 er fra SSBs framskrivning MMMM fra mai 2008.

For de kommende års befolkningsutvikling har vi lagt til grunn middelalternativet i SSBs siste befolkningsframskrivning, som ble publisert i mai 2008. Beregningene tar utgangspunkt i faktiske befolkningstall per 31/12 2007. Ifølge dette framskrivningsalternativet blir det en vekst på 5000 barn i alderen 1-5 år i 2008, men med noe svakere årlig vekst i resten av perioden. Fra 2007 til 2011 øker antall barn i alderen 1-5 år med omtrent 14.500 barn, eller nesten 5 prosent, ifølge denne framskrivningen. Økningen er sterkere blant 3-5-åringene (10.900 barn, tilsvarende drøyt 6 prosent) enn blant 1-2-åringene (3.600 barn, tilsvarende 3 prosent).

Vi presiserer at disse resultatene selvsagt er usikre, både som følge av usikkerhet knyttet til fødselstallene og som følge av usikkerhet knyttet til omfanget av innvandring.

## 2.4 Oppholdstid

For å få et inntrykk av etterspørselen historisk, målt i oppholdstimer og i korrigerede oppholdstimer, trenger vi i tillegg tall for oppholdstid per uke for barnehagebarna og ønsket oppholdstid per uke for ventelistebarna. Fra KOSTRA er det mulig å beregne gjennomsnittlig oppholdstid per uke for alle barn i barnehage 1-5 år. Beregningen er basert på KOSTRA-data over antall barn i barnehage med oppholdstid i ulike intervaller for oppholdstiden, samt forutsetninger om gjennomsnittlig oppholdstid per barn i hvert av disse intervallene.

Vi har fått tilgang til detaljerte data fra SSB for gjennomsnittlig oppholdstid etter alder. Disse viser at det er små forskjeller i gjennomsnittlig oppholdstid per barn i barnehage i de ulike aldersgruppene. I 2007 var gjennomsnittlig oppholdstid bare 1,2 prosent høyere blant 3-5-åringene enn blant 1-2-åringene. Oppholdstiden har de senere årene også vokst omtrent like mye i begge aldersgrupper.

Samlet gir dette en utvikling i gjennomsnittlig oppholdstid per barnehagebarn som vist i Tabell 2.3. Tabellen inneholder også etterspørselen målt i korrigerte oppholdstimer, der vi benytter antall barn med plass og antall barn på ventelister fra Asplan Viak.

Tabell 2.3      *Gjennomsnittlig oppholdstid 1-5 år.  
Timer per uke per barn i barnehage*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gjennomsnittlig oppholdstid, timer per uke 1)	37,5	38,1	39,1	40,0	41,1	41,9
Etterspørsel, korrigerte oppholdstimer, mill 2)				620	683	733
-prosent endring					10,3	7,3

1) Gjennomsnittlig oppholdstid 1-5 år. Timer per uke per barn i barnehage.

2) Econ sine beregninger. Våre data grupperer imidlertid ikke 3-åringene for seg, men som del av gruppen barn 3-5 år. For å ivareta at hver oppholdstime for treåringene skal multipliseres med 1,5, velger vi å multiplisere oppholdstimene for 3-5-åringene samlet, med en faktor på 1,15.

## 2.5      **Drivkrefter i etterspørselen**

Etterspørselen etter barnehageplasser er det antall barn og den ukentlige oppholdstiden for disse, som foreldrene ønsker plass i barnehage for. Etterspørselen omfatter dessuten kvalitative forhold ved barnehagetilbudet, slik som ønsker om åpningstider, barnehagens beliggenhet samt en rekke interne forhold i barnehagen (bygningskvalitet, inne- og uteareal, personalets kompetanse og framferd osv).

Etterspørselen etter oppholdstid i barnehage er grunnleggende sett en følge av samfunnsutviklingen, og skjer i samspill med denne. Utviklingen har gått i retning av at foreldrene ønsker barnehageplass for stadig flere barn. De store endringene i forholdet mellom kvinner og menn, økt tilbøyelighet til å ta utdanning og økt yrkesaktivitet blant kvinner, er sentrale kjennetegn ved samfunnsutviklingen som også er avgjørende for etterspørselen etter barnehageplasser.

Tidligere så de fleste foreldre det som naturlig at mødrene var hjemme med barna de første årene. Økende utdanningsnivå og yrkesaktivitet innebærer at potensielle mødre i langt høyere grad enn for noen år siden er orientert mot arbeidsmarkedet. Økningen i disse faktorene kan således i seg selv ses som en drivkraft, selv om den også må ses nært knyttet til endrede kulturelle trender som kan ses mer uavhengig av utformingen av politiske og markedsmessige endringer.

Foreldrebetalingen og kontantstøtte representerer viktige økonomiske faktorer som helt sikkert spiller en sentral rolle for om foreldrene ønsker barnehageplass for barna. Siden kontantstøtten faller bort dersom man velger barnehage, framstår summen av kontantstøtte og foreldrebetaling som den prisen man betaler for å velge barnehageplass framfor annet tilsyn.

I tillegg har det vært lansert som forklaringer at flere ønsker barnehageplass desto mer sannsynlig det er at man faktisk får plass dersom man søker, samt at etablering av

barnehage på nye steder synliggjør en (latent) etterspørsel. Det er videre naturlig å anta at foreldrenes ønske om plass avhenger av hvor mange andre barn i nærområdet som går i barnehage. I så fall kan økt utbygging sette i gang en selvforsterkende prosess, der det at stadig flere barn går i barnehage, gjør det mindre og mindre attraktivt å ha barna hjemme og passe barna selv ("siste barn i gata"-effekt.)

I denne rapporten skal vi anslå utviklingen i etterspørselen to år fram i tid, under alternative forutsetninger om rammevilkårene for småbarnsfamiliene. Det er tidligere gjennomført økonometriske studier av betydningen av ulike drivkrefter på etterspørselen etter barnehageplasser. I dette kapitlet har vi benyttet resultater fra disse studiene til å beregne betydningen av sannsynlige prisendringer og endringer i viktige sosioøkonomiske variabler de nærmeste årene.

For å anslå fremtidens etterspørsel etter barnehageplasser – altså hvilket nivå som vil være forenlig med full barnehagedekning – har vi sett på pris og sosioøkonomiske variabler. Effekten på fremtidig etterspørsel etter barnehageplasser er beregnet ved å legge inn forutsetninger om utviklingen i disse.

### 2.5.1 Betydningen av endringer i sosioøkonomiske forhold

Studien som er gjennomført av ECON (2005) er en tverrsnittsanalyse basert på kommunedata fra 2004. Vi anser at resultatene fra studien er representative også for andre studier (for eksempel ECON, 2004).

Etterspørselvirkningene er målt i oppholdstimer per uke per barn i alderen 0-5 år i befolkningen. De viktigste effektene er<sup>6</sup>:

- En økning i andelen barn 0-5 år i forhold til antall personer 20-39 år med 1 prosentpoeng (for eksempel fra gjennomsnittlig verdi på 0,29 til en verdi lik 0,30), gir en *nedgang* i gjennomsnittlig ønsket oppholdstid på 0,22 timer.
- En økning i yrkesandelen for kvinner på 1 prosentpoeng gir en *økning* i gjennomsnittlig ønsket oppholdstid på 0,23 timer per uke.
- En økning i andelen kvinner 20-39 år med høyere utdanning med 1 prosentpoeng gir en *økning* i gjennomsnittlig oppholdstid på 0,26 timer per uke.
- En økning i andelen ett- og toåringere med 1 prosentpoeng gir en *nedgang* i gjennomsnittlig oppholdstid på knapt 0,11 timer per uke.
- En økning i andelen enslige forsørgere med 1 prosentpoeng gir en *økning* i gjennomsnittlig oppholdstid på 0,6 timer per uke.
- En økning i andelen skilte og separerte på 1 prosentpoeng gir en *økning* i gjennomsnittlig oppholdstid på 0,25 timer per uke.
- En økning i andelen av innbyggerne som bor i tettbygde strøk med ett prosentpoeng, gir en meget svakt positiv effekt på etterspørselen.
- En økning i inntektsnivået blant barnefamiliene med 10.000 kroner per år, gir en *økning* i etterspørselen på 0,2 timer per uke.

---

<sup>6</sup> Utenom priseffekter, som ikke ble analysert i denne rapporten.

Ifølge datagrunnlaget for denne analysen var gjennomsnittlig oppholdstid per barn i aldersgruppen 0-5 år i befolkningen 22 timer i uken i 2004<sup>7</sup>. Våre vurderinger av effekter er omregnet til prosent ved å benytte estimerte effekter i timer per uke per barn relativt til dette historiske gjennomsnittet.

## 2.5.2 Betydningen av reduserte priser

En lavere pris vil øke etterspørselen etter oppholdstimer i barnehage. I ECON (2007) sammenstilte vi en rekke prisanalyser. På bakgrunn av en samlet vurdering la vi til grunn at en 20 prosents nedgang i prisen per fulltids plass vil øke etterspørselen med 5 prosent for barn i alderen 1-5 år. Vi anslo at den prosentvise økningen i etterspørselen var klart større blant de yngste barna, nemlig 8 prosent blant 1-2-åringer og knapt 2 prosent blant 3-5-åringer.

Når etterspørselsandelene øker over tid, må det antas at effektene av ytterligere prisreduksjoner gradvis blir mindre, siden det er færre ”gjenværende” barn som ikke går i barnehage, som potensielt kan øke den samlede etterspørselen. For å oppdatere priselastisitetene, justerer vi disse proporsjonalt med endringen i etterspørselsandelen fra 2004, året da disse priselastisitetene ble tallfestet, til nivået i 2007. Vi nedjusterer således den opprinnelige priselastisiteten med 38 prosent for 1-2-åringer og med 50 prosent for 3-5-åringene. Vi har anslått effekten av en prisnedgang på 20 prosent i Tabell 2.4.

Tabell 2.4      *Prisfølsomhet i etterspørselen som legges til grunn.  
Endring i etterspørselsandelen ved en prisnedgang på 20 prosent.  
Effekt i prosent (ikke prosentpoeng)*

	1-2 år	3-5 år
Før justering	8	2
Etter justering	5	1

## 2.6 Endringer framover som følge av endringer i sosioøkonomiske forhold

For å anslå veksten i etterspørselen etter oppholdstid i barnehager fra 2007 til 2011, har vi trendfremskrevet de sosioøkonomiske forklaringsvariablene. Det innebærer at vi har videreført den underliggende historiske veksten. For enkelte variabler har vi dessuten tatt hensyn til prognoser for den makroøkonomiske utviklingen.

Fremskrivninger av etterspørselen etter barnehageplasser er sterkt drevet av fremskrivningen av de sosioøkonomiske variablene. I vedlegg 1 vises i detalj hvilke forutsetninger som er gjort. Tabell 2.5 nedenfor viser hvilke *bidrag* variablene gir til etterspørselsutviklingen framover. Bak anslagene ligger de estimerte virkningseffektene beskrevet i avsnitt 2.5.1.

---

<sup>7</sup> Gjennomsnittlig oppholdstid per barn med plass i barnehage er betydelig høyere.

Tabell 2.5 *Bidrag fra sosioøkonomiske variabler til å forklare endring i etterspørselen fra 2007 til 2011. Timer per barn i befolkningen per uke der ikke annet er angitt*

Forklaringsvariabel	Absolutte endringer 2007-2011
Sysselsettingsandel kvinner 25-39 år	0,00
Andel kvinner med høyere utdanning, 20 - 39 år	0,17
Antall barn 0-5 per person 20-39	-0,02
Andel skilte og separerte i alderen 20-39 år	-0,05
Andel enslige forsørgere av befolkningen i alderen 20-39	-0,13
Andel i tettbygd strøk	0,01
Medianinntekt barnefamilier	0,39
Andelen 0-åring i alderen 0-5 år	0,11
Andelen 1-2-åring i alderen 0-5 år	0,05
Bidrag i antall timer per barn i alderen 0-5 år	0,52
Prosentvis vekst, timer per barn 0-5 år	2,4

Samlet tilsier denne modellberegningen en økning i etterspørselen etter barnehager på 2,4 prosent per barn i førskolealder. Denne økningen omfatter både det forhold at foreldrene ønsker plass for flere barn og at foreldrene ønsker økt oppholdstid for de barna som allerede har plass i barnehage. Beregningsresultatene foreligger bare for barn i barnehagealder sett under ett. I avsnitt 2.8 presenteres våre forutsetninger om etterspørselsutviklingen for 1-2 åringer og 3-5-åringer separat.

Et av de viktigste bidragene til den beregnede etterspørselsveksten i tabell 2.5 over, kommer fra variabelen *Medianinntekt barnefamilier*. De siste årene har det vært en relativt kraftig (2-3 prosent) vekst i denne størrelsen. For 2008 har vi forutsatt en årlig vekst på 2 prosent og en vekst på 1 prosent fra 2009 til 2011. Den lavere veksten etter 2009 er begrunnet i en antatt konjunkturavmatning i norsk økonomi i 2009, noe som er i tråd med bl.a. SSBs siste prognoser. Inntektsvariabelen er meget viktig for den beregnede etterspørselsutviklingen, og andre forutsetninger om inntektsveksten vil kunne gi andre etterspørselsanslag.

Et annet viktig bidrag kommer fra variabelen *Andel kvinner med høyere utdanning i alderen 20 - 39 år*. Denne andelen har de siste årene hatt en jevn stigning. Vi har trendforlenget utviklingen i denne variabelen i 2008 til 2011, men med noe svakere økning mot slutten av perioden. Dette for å ta hensyn til at det trolig er grenser for hvor stor andelen kvinner med høyere utdanning i alderen 20 - 39 år kan bli. Særlig i en befolknings situasjon som preges av en viss innvandring. Økningen i denne andelen frem mot 2011 bidrar til å forklare 1/3-del av veksten i økt etterspørsel utenom priseffekter.

Alderssammensetningen av barna i førskolealder er også av en viss betydning for fremtidig vekst i etterspørselen. Alderssammensetningen følger direkte av SSBs befolkningsfremskrivning. For årene frem til 2011 vil andelen av yngre barn (under 3 år) avta noe. En lavere andel av de yngste barna trekker isolert sett i retning av økt etterspørsel etter barnehagetimer.



Ifølge den tallfestede modellen vi benytter, tilsier en økning i antall barn i førskolealder per familie, at det blir mer attraktivt å passe barna selv og ikke ha dem i barnehage. Som indikator på antall småbarn per familie, er variabelen antall barn 0-5 år dividert med antall personer i aldersgruppen 20-39 år benyttet. En liten økning i denne indikatoren til 2011 gir et lite negativt vekstbidrag til etterspørselen etter barnehageplasser.

For øvrig viser siste års utvikling en nedgang i andel skilte og separerte i alderen 20-39 år. Den samme historiske utviklingen finner vi for andelen enslige forsørgere. Vi har lagt til grunn en svak videreføring av disse trendene fram mot 2009, og uendret deretter. De forutsatte endringene i andelen skilte og separerte og andelen enslige forsørgere bidrar til å trekke etterspørselsveksten fram til 2011 noe ned.

For perioden fra 2007 til 2011 viser Tabell 2.5 en samlet vekst i etterspørselen etter oppholdstimer på 2,4 prosent per barn i førskolealder. Modellen sier ikke noe om den relative etterspørselsveksten for gruppene 1-2 år og 3-5 år. Vi har beregningsteknisk forutsatt at den alt overveiende veksten i etterspørselen som følge av de sosio-økonomiske endringene vil finne sted blant barn i alderen 1-2 år.

## 2.7 Andre drivkrefter

Modellen tallfester ikke effekter av alle variabler som kan anføres som mulige drivkrefter i etterspørselen. Dette gjelder for det første kulturelle eller holdningsmessige endringer, selv om det kan argumenteres for at variablene kvinnelig yrkesaktivitet og utdanningsnivå ivaretar i det minste deler av en slik effekt. Modellen inneholder heller ingen eksplisitt behandling av en eventuell ”siste barn i gata”-effekt. I ECON (2007) forsøkte vi ved hjelp av statistiske analyser av data på kommunenivå, å undersøke om det var slik at økt sjanse til å få plass, målt ved lavere ventelisteandeler, tilsier økt etterspørsel. Vi undersøkte også om økt dekningsgrad tilsier økt etterspørsel (det vil si om økt utbygging synliggjør latent etterspørsel). Vi fant ikke støtte for at slike effekter har vært viktige, i de analysene som ble gjort.

Det kan likevel være grunn til å reise spørsmålet om modellen gir en god beskrivelse av betydningen av sosioøkonomiske drivkrefter. I ECON (2007) gjennomførte vi en historisk test av modellen på perioden 2004-06. Da undervurderte modellen etterspørselsveksten i perioden med omtrent 1,5 prosentpoeng, det vil si 0,5 – 1 prosentpoeng per år.

*Ut fra drøftingen av mulige utelatte variabler og den historiske modellevalueringen, gjør vi en skjønnsmessig oppjustering av etterspørselsveksten med 1 prosentpoeng samlet i årene 2008 - 2011.*

## 2.8 Tre scenarier

Vi vil gi anslag for etterspørselen i 2011 under ulike forutsetninger. Vi formulerer tre scenarier, etter hvor store endringer i rammevilkår vi forutsetter sammenlignet med dagens situasjon.

Scenario 1 er en situasjon hvor foreldrebetalingen holdes på dagens nivå, men der etterspørselen antas å øke som følge av den sosiale, kulturelle og økonomiske utviklingen i samfunnet.

Scenario 2 er en situasjon hvor alle forutsetninger er som i scenario 2, men der maksimalprisen i foreldrebetalingen er satt ned til 1750 kroner (2005-priser). Det gir økt etterspørsel.

Scenario 3 er en situasjon som avviker ytterligere fra dagens. Da har vi i tillegg til reduksjon i foreldrebetalingen (scenario 2) forutsatt at kontantstøtten er fjernet. Det vil ytterligere øke etterspørselen etter barnehageplasser for de minste barna.

Departementet foreslår i høringsnotatet å innføre rett til barnehageplass for alle barn som har fylt ett år ved oppstart, med ett opptak i året. I notatet sies det videre at regjeringens målsetting er å innføre krav om minimum to opptak i året "på sikt". En rett til barnehageplass ved opptak to ganger per år, krever en bufferkapasitet. Vi presenterer til slutt i kapitlet illustrerende beregninger av hvor stor denne bufferkapasiteten må være.

### **2.8.1 Scenario 1: Uendret pris**

Med våre forutsetninger får vi en økning i etterspørselen målt i korrigerte oppholdstimer på drøyt 9 prosent fra 2007 til 2011, jf. Tabell 2.6. Veksten skyldes både flere barn, økt etterspørselsandel og økt oppholdstid.

Vi har fordelt en beregnede veksten for alle barn i barnehagealder i hovedsak på gruppen av barn 1-2 år, ut fra en vurdering av at effektene av sosioøkonomiske variabler og av priser på 3-5-åringene må bli liten når etterspørselsandelen for denne gruppen er på nivåer over 95 prosent. Vi forutsetter i scenario 1 at foreldrebetalingen er uendret på 2007-nivå.

Vi har forutsatt en økning i gjennomsnittlig oppholdstid per barnehagebarn med 1,5 prosent for de yngste barna og 1 prosent for de eldre barna. Disse vekstratene er lavere enn hva vi har sett de senere årene. Avmatningen er basert på at vi nå er kommet høyt i gjennomsnittlig oppholdstid, og potensialet for ytterligere økning må antas å være redusert.

Etterspørselsandelen blant 1-2-åringene øker ifølge denne beregningen fra drøyt 73 prosent i 2007 til i overkant av 77 prosent i 2011. Etterspørselsandelen blant 3-5-åringene øker omtrent et halvt prosentpoeng til i overkant av 96 prosent. Vi forutser altså en relativt kraftig økning i etterspørselen blant 1-2-åringene, men svak vekst blant 3-5-åringene.

Veksten i antall barn i barnehagealder er dessuten betydelig og bidrar i seg selv til en stor del av veksten i etterspørselen<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Veksten i SSBs siste framskrivning som vi har benyttet (MMMM) er klart høyere enn veksten i SSBs tidligere framskrivninger fra 2005.

Tabell 2.6      *Scenario 1: Anslag på kapasitetsbehovet i 2011, ved full barnhagedekning*

	2007	2011	Abs endring	% endring
Antall barn 1-2	117 900	121 500	3 600	3,1 %
Antall barn 3-5	174 600	185 500	10 900	6,2 %
Etterspørselsandel 1-2	73,3	77,4	4,0	5,5 %
Etterspørselsandel 3-5	95,7	96,3	0,7	0,7 %
Etterspørselsandel 1-5	86,7	88,8	2,2	2,5 %
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn 1-2	41,6	42,3	0,6	1,5 %
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn 3-5	42,1	42,5	0,4	1,0 %
Etterspørsel - oppholdstimer 1-2 år, mill	173	191	18	10,4 %
Etterspørsel - oppholdstimer 3-5 år, mill	337	364	27	8,1 %
Videreførte oppholdstimer for nullåringer fra 2007-nivå, mill	0,1	0,1	0	0,0 %
Kapasitetsbehov: Korrigerte oppholdstimer, mill	733	801	67	9,1 %

## 2.8.2      Scenario 2: Lav pris

For å anslå etterspørselen etter oppholdstid i barnehager fram til 2011 må vi også ta hensyn til mulige endringer i foreldrebetalingen. Fra 1. januar 2007 økte Stortinget maksimalsatsen for foreldrebetalingen fra 2.250 til 2.330 kroner per måned for en heltidsplass. I følge Soria Moria-erklæringen skal prisnivået ned til 1.750 kroner (2005-priser). Omregnet til 2007-priser<sup>9</sup>, blir maksimalprisen 1.880 kroner. Sammenlignet med dagens maksimalsats skal prisen for egenbetalingen ifølge våre forutsetninger ned med omtrent 20 prosent. Vi forutsetter at også gjennomsnittsprisen reduseres med like mange prosent.

Vi legger til grunn prisfølsomheten i Tabell 2.4. Prisnedgangen gir isolert sett en økning i etterspørselen med 5 prosent (ikke prosentpoeng) blant 1-2 åringene og 1 prosent blant 3-5 åringene. Det tilsier økninger på henholdsvis knapt 4 prosentpoeng og omtrent 1 prosentpoeng for gruppene 1-2 år og 3-5 år. Etterspørselsandelen blant de minste barna anslås nå til omtrent 80 prosent i 2011. Som følge av at andelen for 3-5-åringene allerede er svært høy i scenario 2, forutsetter vi at etterspørselsandelen for denne gruppen bare blir drøyt et halvt prosentpoeng høyere enn den er i scenario 1.

Når foreldrebetalingen reduseres, kan det bli mer attraktivt for foreldrene å ha lenger oppholdstid per barn. Oppholdstiden er imidlertid allerede høy i scenario 1, og vi velger å ikke legge til grunn ytterligere økninger i oppholdstiden i scenario 2.

Mens etterspørselen målt i korrigerte oppholdstimer ble beregnet å øke med drøyt 9 prosent i scenario 1, er økningen i scenario 2 beregnet til omtrent 11 ½ prosent.

<sup>9</sup> Vi benytter TBUs prisindeks (deflator) for kommunesektoren.

Tabell 2.7      *Scenario 2: Anslag på kapasitetsbehovet i 2009, ved full barnhagedekning*

	2007	2011	Abs endring	% endring
Antall barn 1-2	117 900	121 500	3 600	3,1 %
Antall barn 3-5	174 600	185 500	10 900	6,2 %
Etterspørselsandel 1-2	73,3	80,2	6,9	9,4 %
Etterspørselsandel 3-5	95,7	96,9	1,2	1,3 %
Etterspørselsandel 1-5	86,7	90,3	3,6	4,2 %
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn 1-2	41,6	42,3	0,6	1,5 %
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn 3-5	42,1	42,5	0,4	1,0 %
Etterspørsel - oppholdstimer 1-2 år, mill	173	198	25	14,4 %
Etterspørsel - oppholdstimer 3-5 år, mill	337	366	29	8,7 %
Videreførte oppholdstimer for nullåringer fra 2007-nivå, mill	0,1	0,1	0	0,0 %
Kapasitetsbehov: Korrigerte oppholdstimer, mill	733	817	84	11,4 %

### 2.8.3      **Scenario 3: Lav pris, kontantstøtten avvikes**

Med utgangspunkt i etterspørselen etter barnehageplasser fra scenario 2, anslår vi i scenario 3 hvor mye etterspørselen vil øke ytterligere dersom kontantstøtteordningen avvikes.

Full kontantstøtte var i 2007 på 3.300 kroner per måned. Kontantstøtte kan ytes til alle barn fra den måned de fyller ett år til og med måneden før de fyller tre år, altså to årskull med barn.

Endring i kontantstøtte slår bare ut i økte etterspørselsandeler for ett- og toåringene (målt som antall mottakere av støtte ved utgangen av året).

De senere årene har det vært en sterk nedgang i antall barn med kontantstøtte. I 2001 var det 87.000 barn det ble utbetalt kontantstøtte for, mens tallet ved utgangen av 2007 var redusert til 47.300. Disse utgjorde 40 prosent av alle ett- og toåringene. 10 prosent av ett- og toåringene mottok gradert kontantstøtte fordi de hadde deltids plass i barnehage, slik at 30 prosent av 1-2-åringene altså mottok full kontantstøtte. En bedring i tilgangen på barnehageplasser de senere årene, samt lavere foreldrebetaling i barnehagene, må antas å ha vært en viktig årsak til de senere års nedgang i tallet på barn med kontantstøtte. Også bedre muligheter til å få jobb de senere årene kan ha bidratt til at færre foreldre ønsker å motta kontantstøtte.

Som en tallmessig illustrasjon av mulige effekter, presenterer vi regnestykker basert på tidligere gjennomførte evalueringer av kontantstøttens effekt på arbeidstilbudet blant kvinner. Vi legger deretter til grunn egne forutsetninger om hvor mange barn disse kvinnene har, og hvor mange av disse kvinnene som allerede har deltidsjobb. Opplegget er det samme som i ECON (2007).

Vår oppsummering av tidligere evalueringer av kontantstøtten, er at kontantstøtten reduserte arbeidstilbudet med 12.000 årsverk. Vi snur fortegnet, og tar utgangspunkt i at dersom kontantstøtten fjernes, øker arbeidstilbudet med 12.000 årsverk. Vi tar utgangs-

punkt i dette anslaget, som er basert på evalueringer på data for de første 5 årene med kontantstøtte (fram til 2002).

Vi forutsetter at 10.000 av disse årsverkene kom fra foreldre som ikke var yrkesaktive. Vi antar dessuten at hver av personene arbeider 75 prosents stilling, slik at de 10.000 årsverkene utføres av 13.000 personer (foreldre til barn i kontantstøttealder). Videre forutsetter vi at hver av disse foreldrene har ett barn i kontantstøttealder, slik at overgang til jobb blant 13.000 personer tilsvarer økt etterspørsel etter barnehage for 13.000 barn<sup>10</sup>.

Vi antar videre at 25 prosent av kontantstøttebarna allerede har deltids plass i barnehage<sup>11</sup>, slik at etterspørselsøkningen blir knapt 10.000 barn i alderen 1-2 år. En slik økning gir en økning i etterspørselsandelen på mellom 8 og 9 prosentpoeng for denne gruppen. Tar vi utgangspunkt i scenario 2, vil det gi en økning i etterspørselsandelen blant ett- og toåringene fra 80 prosent til bortimot 89 prosent.

Dette er enda noe høyere etterspørsel enn i Danmark, som i 2006 hadde en barnehagedekning på 87,2 prosent for denne aldersgruppen. Permisjonstiden ved fødsel i Danmark er kortere enn i Norge, slik at vi faktisk skulle forvente lavere barnehageetterspørsel i Norge enn i Danmark.

I Sverige er derimot permisjonstiden i forbindelse med fødsel lengre enn i Norge, noe som bidrar til å forklare at dekningsgraden for ettåringer i Sverige er svært lav. For toåringene var dekningsgraden i 2007 på 91 prosent i Sverige, og det er fortsatt vekst i dekningsgraden.

Flere forhold gjør det vanskelig å bruke situasjonen i Sverige og Danmark som "eksempler" på hvordan etterspørselen i Norge vil bli dersom kontantstøtten blir fjernet. Ikke bare er, som nevnt, permisjonsreglene annerledes, men også inntektsnivået, foreldrebetaling og situasjonen på arbeidsmarkedet avviker fra situasjonen i Norge.

Med forbehold om dette, heller vi likevel i retning av å anslå en økning i etterspørselen i en situasjon med bortfall av kontantstøtten som er noe *lavere* enn det som direkte framkommer i den skissemessige beregningen vi har presentert over.

*Etter en samlet skjønnsmessig vurdering anslår vi at bortfall av kontantstøtten vil medføre en økning i etterspørselsandelen blant ett- og toåringene på mellom 6 og 8 prosentpoeng, eller i størrelsesorden 7000-9000 barn.*

Med utgangspunkt i scenario 2 tilsier dette en etterspørselsandel blant ett- og toåringene på i 86-88 prosent. Med forutsetning om en økning i etterspørselsandelen på 7 prosentpoeng (midt mellom øvre og nedre anslag over) og samme gjennomsnittlige oppholdstid per barnehagebarn som i scenario 2, gir dette et ytterligere kapasitetsbehov på om lag 34 millioner korrigerte oppholdstimer. Det tilsvarer drøyt 4 prosent av anslått kapasitetsbehov i 2011 i scenario 2.

---

<sup>10</sup> Dette er samme forutsetninger som i 2007-rapporten.

<sup>11</sup> Denne forutsetningen er revidert fra 2007-rapporten, som følge av oppdaterte tall.

## 2.8.4 Endringer som følge av to årlige opptak

Departementets høringsutkast inviterer til en vurdering/drøfting av et krav om rett til plass med to opptak per år. KS ønsker derfor tallfestet hvilken bufferkapasitet som kreves dersom det gis individuell rett til plass og det dessuten kreves at kommunen skal gjennomføre to opptak i året. Alle scenariene foran forutsetter ett årlig opptak.<sup>12</sup>

To opptak i året (1. august og 1. februar året etter) innebærer at barn som fyller 1 år innen 1. august har rett til plass fra denne datoen, og barn som fyller 1 år innen 1. februar har rett til plass fra denne datoen. To opptak betyr således at kommunene risikerer at de må ha ledig kapasitet for inntil et halvt årskull barn som fyller ett år etter 1. august. Et alternativt anslag for plassbehovet må ta høyde for dette.

Behovet for bufferkapasitet avledes av antall nye søkere om barnehageplass hvert år. Dette er alle ettåringer som ønsker plass, pluss alle toåringer som søker for første gang, alle treåringer som søker for første gang osv. I et enkelt år vil således etterspørselsandelen blant femåringer multiplisert med størrelsen på årskullet, gi et godt anslag på alle søkere som potensielt kan utløse behov for bufferkapasitet.

Vi forutsetter i beregningen at bufferkapasiteten ved to opptak regnes ut som:

$$\text{Ett årskull} * \text{etterspørselsandel for 5-åringer} * 0,5.$$

Vi forutsetter et gjennomsnittlig årskull på 58.000 barn, og at 97 prosent av barna vil etterspørre plass en eller annen gang innen de er 5 år (anslag basert på etterspørselsandelen i 2009 i scenario 2).

Dette gir en økning i etterspørselen på 28.000 barn eller nesten 10 prosent. De fleste av de ekstra plassene det må skaffes plass til, er for 1-2-åringer. Vi antar at 80 prosent av bufferkapasiteten er for denne gruppen. Økningen i korrigerte oppholdstimer blir ut fra disse forutseningene drøyt 100 millioner, eller omtrent 12 prosent av beregnet etterspørsel i 2011 (scenario 2).

En del kommuner som i dag har full dekning, kan ha en viss overkapasitet. Ressursene til kapasitet til å gjennomføre to opptak, er således i noen grad til stede i barnehage-sektoren allerede. Vi vet imidlertid ikke hvor stor denne eksisterende overkapasiteten er. En bufferkapasitet tilsvarende 12 prosent av øvrig etterspørsel målt i korrigerte oppholdstimer må således ses som et øvre anslag.

## 2.9 Storbykommuner versus øvrige kommuner

I dette avsnittet presenterer vi data og drøfter mulige utviklingstrekk for etterspørselen i storbykommuner og øvrige kommuner. Vi har definert storbykommuner som de 10 kommunene med høyest befolkning.<sup>13</sup> Nøkkeltall for etterspørsel og ventelister i kommunegruppene er presentert i Tabell 2.8.

---

<sup>12</sup> Vi presiserer at kommunene også ved forutsetning om ett opptak i året må ha noe bufferkapasitet for å sikre at de kan innfri rett til barnehageplass for barn som har fylt ett år den 1.08. i året. Dette som følge av at størrelsen på årskullene og etterspørselen varierer fra år til år.

<sup>13</sup> Storbykommuner sortert etter befolkningstall: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Fredrikstad, Tromsø, Sandnes, Drammen og Asker.

Tabell 2.8 *Etterspørsel og ventelister i kommunene gruppert etter sentralitet.  
Prosent av barn i ulike aldersgrupper*

	Storbykommuner		Øvrige kommuner	
	2006	2007	2006	2007
Etterspørselsandel 1-2	72,2	78,3	65,9	70,6
Etterspørselsandel 3-5	94,8	96,1	94,8	95,4
Etterspørselsandel 1-5	85,2	88,6	83,6	85,7
Ventelisteandel 1-2	14,7	15,1	8,2	5,5
Ventelisteandel 3-5	3,2	3,1	1,9	1,3
Ventelisteandel 1-5	8,1	8,2	4,3	2,9

Kilde: Asplan Viak, SSB og Econ Pöyry

Etterspørselen i 2007 for 1-5-åringene var noe høyere i storbykommunene (88,6 prosent) enn i øvrige kommuner (85,7 prosent). Forskjellen i etterspørselen mellom kommunetypene var i 2007 størst blant de yngste barna. I storbykommunene var etterspørselsandelen for barn i alderen 1-2 år 78,3 prosent, mot 70,6 prosent i øvrige kommuner.

Fra 2006 til 2007 økte etterspørselsandelene for 1-5 åringer mest i storbykommunene (3,3 prosentpoeng), men ikke mye mer enn i øvrige kommuner (2,1 prosentpoeng). For både storbykommunene og øvrige kommuner kom denne veksten i hovedsak blant 1-2-åringene.

Ventelistene er lengst i storbykommunene. For 1-5-åringene under ett var i 2007 8,2 prosent av barna på venteliste, mens dette tallet var 2,9 prosent i de øvrige kommunene. Blant 3-5-åringene må andelen barn på venteliste sies å være lav, i begge kommunegruppene. Ventelistene blant 1-2-åringene i storbykommunene økte fra 14,7 prosent til 15,1 prosent av barnekullene fra 2006 til 2007. Også antall barn som sto på venteliste, gikk opp i denne kommunegruppen i 2007. I gruppen av øvrige kommuner, derimot, falt ventelisteandelen med 1,4 prosentpoeng i 2007.

Tidligere i dette kapittelet har vi beregnet kapasitetsveksten i scenario 2, Lav pris og videreføring av kontantstøtten. For perioden 2007-2011 har vi anslått kapasitetsveksten til 11 ½ prosent. I dette avsnittet anslår vi hvordan denne veksten vil fordele seg på henholdsvis storbykommunene og øvrige kommuner, jf. Tabell 2.9

Dette er gjort ved å framskrive etterspørselsandeler og gjennomsnittlig oppholdstid fra 2007 til 2011 med samme prosentvise vekst som i scenario 2, mens utviklingen i antall 1-2-åringene og 3-5-åringene i de to gruppene av kommuner er basert på befolkningsframskrivningen som gir tall på kommunenivå. Fordelingen av endringen økningen i kapasitetsbehovet mellom storbykommuner og øvrige kommuner er således i all hovedsak drevet av demografiske faktorer i våre beregninger. Den relative veksten i antall barn i barnehagealder fra 2007 til 2011, særlig i antall 1-2-åringene, er sterkest i storbykommunene. Derfor er det også i gruppen av storbykommuner vi vil se den sterkeste veksten i kapasitetsbehovet frem mot 2011.

*Tabell 2.9 Scenario 2: Anslag på kapasitetsbehovet i 2011, ved full barnhagedekning.  
Fordelt på storbykommuner og øvrige kommuner i landet*

	Storbykommuner				Øvrige kommuner			
	2007	2011	Abs endring	% endring	2007	2011	Abs endring	% endring
Antall barn 1-2	42300	44900	2600	6,1 %	75600	76600	1000	1,3 %
Antall barn 3-5	57300	62300	5000	8,7 %	117300	123200	5900	5,0 %
Etterspørselsandel 1-2	78,3	85,6	7,4	9,4 %	70,6	77,2	6,6	9,4 %
Etterspørselsandel 3-5	96,1	97,4	1,2	1,3 %	95,4	96,7	1,2	1,3 %
Etterspørselsandel 1-5	88,6	92,3	3,7	4,2 %	85,7	89,3	3,6	4,2 %
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn 1-2	43,6	44,2	0,7	1,5 %	40,7	41,3	0,6	1,5 %
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn 3-5	44,0	44,4	0,4	1,0 %	41,1	41,5	0,4	1,0 %
Etterspørsel - oppholdstimer 1-2 år, mill	69	82	12	17,9 %	104	117	13	12,5 %
Etterspørsel - oppholdstimer 3-5 år, mill	116	129	13	11,2 %	221	237	16	7,5 %
Videreførte oppholdstimer for nullåringer fra 2007-nivå, mill	0,05	0,05	0,0	0,0 %	0,05	0,05	0,0	0,0 %
Kapasitetsbehov: Korrigerte oppholdstimer, mill	272	312	40	14,6 %	462	507	45	9,7 %

Kilde: SSB, Asplan Viak og Econ Pöyry

Note: Som følge av måten beregningene er gjennomført på, vil det for landet sett under ett bli mindre avvik fra tallene på nasjonsnivå i scenario 2.

Vi anslår veksten i kapasitetsbehovet for perioden 2007-2011 til bortimot 15 prosent i storbykommunene. I de øvrige kommunene vil veksten være i underkant av 10 prosent ifølge beregningene. Resultatene innebærer at nesten halvparten av økningen i kapasitetsbehovet vil komme i de 10 kommunene vi har definert som storbykommuner.

Det er usikkerhet knyttet til ulike forhold ved beregningene. Siden veksten i sysselsetting og inntekt trolig vil bli sterkest i storbykommuner, kunne det vært grunn til å legge til grunn en sterkere vekst i etterspørselen etter barnehageplasser i disse kommunene. På den andre siden er nivået på etterspørselen i storbykommuner allerede høy, og høyere enn i øvrige kommuner. Det trekker i retning av lavere vekst i storbykommunene enn i øvrige kommuner. På dette grunnlag anser vi får forutsetning om lik prosentvis vekst i etterspørselsandeler og gjennomsnittlig oppholdstid i de to kommune-gruppene som rimelig.





## 3 Investeringskostnader

### 3.1 Investeringer i ordinære plasser

Som et ledd i undersøkelsen har vi kartlagt investeringskostnader i kommunale barnehager etablert i 2005, 2006 og 2007 gjennom en spørreundersøkelse mot 100 kommuner. Vi fikk, som nevnt, svar fra 60 kommuner. Vi ba om investeringsdata for inntil 5 barnehager per kommune.

Hovedformålet med investeringskartleggingen var å få et grunnlag for å anslå avskrivningene per korrigert oppholdstime, målt til gjenanskaffelsesverdi.

Fra kommunene mottok vi informasjon om investeringer for 76 barnehager. Fra dette utvalget fjernet vi ti barnehager som ikke hadde oppgitt plasser og én barnehage som kun hadde fylt ut finansieringstall, uten å oppgi investeringstall. Én annen kommune hadde feiltolket fordelingen av investeringene i én barnhage. Vi har grunn til å tro at denne kommune hadde ført en uforholdsmessig høy andel av investeringen på komponenten for tomt. Av denne grunn fjernet vi den aktuelle barnehagen. I alt benyttet vi derfor informasjon fra 64 barnehager.

Vi har delt inn kommunene i sentrale og ikke-sentrale kommuner. For denne inndelingen har vi benyttet SSB sin kommuneklasse. Kommuneklasse 5 og 7 har vi definert som sentrale kommuner, mens kommuneklasse 1-4 og 6 har vi definert som ikke-sentrale kommuner. Etter denne definisjonen har vi 33 sentrale kommuner og 27 ikke-sentrale kommuner i utvalget. Når det gjelder barnehager er disse fordelt med 52 i sentrale kommuner og 12 i ikke-sentrale kommuner. Overvekten av barnhager i sentrale kommuner er rimelig, i og med at andre kilder (bl.a. KOSTRA-tall) viser at det har vært en større utbygging av barnehager i store/sentrale kommuner i perioden 2005-2007 enn i mindre sentrale kommuner.

Vi ba kommunene oppgi investeringer spesifisert på følgende komponenter:

- A1 tomt (kjøp eller verdien av den kommunale tomten)
- A2 tomtetekniske kostnader
- B bygg- og anleggskostnader
- C inventar/utstyr
- D andre byggekostnader

Kommunene hadde fylt ut opplysninger om de ulike komponentene i varierende grad. Noen hadde fylt ut summen, men ikke alle komponenter, mens andre hadde fylt ut én eller flere komponenter, men ikke summen. For å benytte så mye informasjon som mulig har vi valgt å bruke kostnader kommunene har oppgitt for hver enkelt komponent.

For å sammenligne investeringene mellom barnehagene har vi beregnet gjennomsnittskostnader per plass, vektet med antall plasser.

Vi har gruppert de fem investeringskomponentene i tre avskrivingsgrupper:

- Tomtekostnader - som ikke avskrives (A1 og A2)
- Anleggskostnader inkl bygg- som avskrives over 40 år (B og deler av D)
- Inventar/utstyr, som avskrives over (10) år. (C og deler av D)

Tomtekostnader i hver barnehage har vi beregnet som summen av tomteverdi (A1) og tomtetekniske kostnader (A2). Tomteverdien er enten kjøpsverdien eller verdien av den kommunale tomten. Vi har regnet ut en tomteverdi per plass på bakgrunn av besvarelser fra 50 barnehager. Anslagene for bygg- og anleggskostnader og kostnader til inventar/utstyr er beregnet på bakgrunn av besvarelser fra 56 barnehager.

For å ende opp med tre avskrivingsgrupper har vi omfordelt komponenten D (andre byggekostnader) på B (anleggskostnader) og C (inventar/utstyr). Vi har forutsatt at komponenten D (andre byggekostnader) ikke inneholder tomtekostnader (A1 og A2). Det var i alt 44 barnehager som hadde oppgitt investeringer under komponenten D (andre byggekostnader). For å fordele beløpene som er rapportert som D (andre byggekostnader) i disse barnehagene har vi brukt en nøkkel basert på gjennomsnittet for de barnehagene der vi har fullstendige opplysninger. 94 prosent av kostnadene er overført til anleggskostnader (B) og 6 prosent til kostnader til inventar/utstyr(C). Fordelingsnøkkelen er benyttet på hele utvalget.

Vi går ut fra at kostnader ved kjøp av eksisterende bygg føres i utgangspunkt under B (anleggskostnader). Enkelte kommuner har imidlertid trolig ført kjøp av eksisterende bygg under D (andre byggekostnader). Vi tror en slik feilføring kan være tilfellet for kommuner med lave B (anleggskostnader) og høye D (andre byggekostnader). Vi har for disse kommunene gjort en særbehandling i omfordelingen fra D (andre byggekostnader) til investeringer i B (anleggskostnader) og C (inventar/utstyr). I hver barnhage der det er oppgitt mer enn 30.000 kr per plass for D (andre byggekostnader), fordelte vi alle kostnader utover dette beløpet uavkortet til B (byggekostnader). I utvalget var det åtte slike barnehager. De første 30.000 kr per plass D (inventar/utstyr) ble omfordelt på samme måte som for de andre barnehagene.

Samlet gjennomsnittlig kostnad per plass ved å investere i nye barnhager, har vi beregnet som summen av gjennomsnittlige kostnader i hver avskrivingsgruppe.

Barnehager i sentrale kommuner har generelt høyere tomtekostnader (67.800 kr per plass), sammenlignet med mindre ikke-sentrale kommuner (29.000 kr per plass). Særlig gjelder dette storbykommunene Oslo, Stavanger og Trondheim. Mens tomtekostnadene for alle kommuner i gjennomsnitt var 63.800 kr per plass, var tilsvarende størrelse for disse storbykommunene 119.300 kroner.

Anleggskostnadene var noe høyere i ikke-sentrale kommuner (246.900 kr per plass) enn i sentrale kommuner (218.400 kr per plass). Dette kan virke lite intuitivt, ettersom det kunne være grunn til å forvente større press i bygg- og anleggssektoren i sentrale kommuner, og dermed høyere anleggskostnader der. Vår inndeling av sentrale kommuner inneholder imidlertid en del kommuner som ikke ligger i direkte nærhet av storbyene. En nærmere analyse av storbykommunene Oslo, Stavanger og Trondheim viser at anleggskostnadene var vesentlig høyere (264.200 kr per plass) enn gjennomsnittet for alle kommuner (221.700 kr per plass).

Sammenlignet med de andre avskrivingsgruppene var det mer moderate forskjeller mellom kommunene når det gjelder kostnader til inventar og utstyr. I sentrale kommuner var kostnader til inventar og utstyr 12.000 kr per plass, noe som er 7.000 kr lavere enn i ikke-sentrale kommuner. Kostnadene i storbykommunene Oslo, Stavanger og Trondheim var omtrent som i resten av landet.

Tabell 3.1 *Investeringskostnader per avskrivingsgruppe. Fordelt på sentrale og ikke-sentrale kommuner. Kroner per plass. 2008-priser*

	Tomtekostnader	Bygg- og anleggskostnader	Inventar/utstyr	Sum
<b>Gjennomsnittlige kostnader:</b>				
Alle kommuner	63 800	221 700	12 800	298 200
Sentrale kommuner	67 800	218 400	12 100	298 300
Ikke-sentrale kommuner	29 000	246 900	19 100	295 100
<b>Standardavvik:</b>				
Alle kommuner	76 300	106 400	9 900	76 300
Sentrale kommuner	85 600	123 000	9 500	85 600
Ikke-sentrale kommuner	23 500	102 600	12 900	23 500

Kilde: Econ Pöyry og Fürst og Høverstad

Vi har beregnet lånefinansieringsandelen for investeringer i ordinære barnehager til 86 prosent. Lånefinansieringsandelen er definert som andel av investert beløp fratrukket momskompensasjon, som er finansiert med lån.

Finansieringsandelen har vi beregnet på bakgrunn av data for 46 barnehager. Vi har kun inkludert barnehager hvor kommunene hadde oppgitt momskompensasjon, lånebeløp og sum finansiering.

## 3.2 Ekstrakostnader til faste plasser i midlertidige lokaler

Kommunen kan opprette faste plasser i midlertidige lokaler i påvente at permanente barnehagelokaler blir ferdige. Dersom bestemte kriterier er oppfylt, mottar kommunen et statlig tilskudd til den midlertidige barnehagen. Ett av kriteriene er at det må foreligge en konkret plan om en ordinær barnehage som har plass til alle barna i den midlertidige barnehagen. Kommunene kan dermed ha kostnader knyttet til den midlertidige barnehagen, samtidig som den har de samme kostnadene i en permanent barnehage som er under bygging. Deler av kostnadene til midlertidige barnehagelokaler må vi derfor betrakte som ekstrakostnader.

Etter ønske fra KS har vi søkt å kartlegge disse ekstrakostnadene i undersøkelsen blant 100 kommuner. Vi forutsetter imidlertid at de midlertidige lokalene er avvirket innen 2011 og alle faste plasser etablert i faste lokaler. Det betyr at ekstrakostnadene knyttet til midlertidige lokaler da vil være "historie". Vi har derfor ikke tatt med disse kostnadene verken ved beregning av de samlede kostnadene til barnehagetilbud som sikrer full behovsdekning i 2011 (kapittel 4) eller ved beregning av hvor mye ressurser

staten må legge inn i inntektssystemet for kommunene i 2011 for å sikre fullfinansiering av Barnehagereformen (kapittel 5).

For å finne ekstrakostnader knyttet til midlertidige barnehager ba vi kommunene oppgi følgende kostnader for deres faste plasser i midlertidige lokaler:

- A. Leie av tomt
- B. Opparbeidingskostnader (som er tapt etter utfasing av den midlertidige barnehagen)
- C. Samlede investeringer i bygningen (som er tapt etter utfasing)
- D. Årlig leie til lokaler, ekskl. utgifter til vann, avløp og renovasjon
- E. Kostnader knyttet til riving/tilbakeføring av de midlertidige lokalene
- F. Andre kostnader til lokaler (som er tapt etter utfasing)

Noen av kostnadskomponentene er avhengig av om kommunen selv eier eller leier tomten den midlertidige barnehagene står oppført på, og om kommunene selv eier eller leier lokalene til den midlertidige barnehagen. For hver enkelt barnehage vil derfor bare kombinasjoner av kostnadskomponentene være utfylt.

Kommunene som leier tomt har ekstrakostnader forbundet med en slik tomteleie (A). Dersom kommunen eier tomten selv har de ikke oppgitt kostnader til leie (A). Kommuner som selv eier lokalene til den midlertidige barnehagen har investeringskostnader til denne bygningen. Vi har i så fall bedt kommunene angi investeringer i bygningen som er tapt etter at den midlertidige barnehagen er faset ut (C). Alternativt kan kommunene leie lokalene. I så fall har vi bedt kommunen om å angi årlig husleie, eksklusive utgifter til vann, avløp og renovasjon (D).

Alle midlertidige barnehager kan ha kostnader knyttet til de øvrige kostnadskomponentene. Dette er opparbeidingskostnader på tomten (B), kostnader knyttet til riving av lokaler (E) og andre kostnader (F). For disse komponentene har vi bedt kommunene oppgi kostnader som er tapt etter utfasing av den midlertidige barnehagen.

For å sammenligne ekstrakostnadene i de midlertidige barnehagene har vi normert tallene slik at de er oppgitt som *årlige* kostnader per plass. Dette er gjort ved å dividere de samlede kostnadene i den midlertidige løsningens antatte "levetid" med antall år de midlertidige lokalene antas å være i bruk.

Kommunene har oppgitt kostnader knyttet til midlertidige barnehagelokaler som ble drevet i perioden 2005 til 2007. I alt har kommunene oppgitt kostnadstall for 53 barnehager i midlertidige lokaler. Vi fjernet 4 barnehager fra dette utvalget. Det var barnehager hvor kommune ikke hadde ført opp sluttdato for de midlertidige lokalene. Utvalget som er benyttet ved kostnadsberegningen inneholdt dermed 49 barnehager. Av disse var 30 i sentrale kommuner, og 19 i ikke-sentrale kommuner.

For å beregne samlede investeringer i bygningen (C) som er tapt etter at den midlertidige barnehagen er faset ut, har vi bedt kommunen oppgi beløpet for investeringer i bygningen (C) og andelen som er tapt etter at den midlertidige barnehagen er fastet ut. Enkelte kommuner har oppgitt investeringer i bygningen (C), uten å oppgi den tilhørende andelen. I så fall har vi lagt til grunn at denne andelen er 40 prosent, en andel som er lik gjennomsnittet i utvalget av de barnehagene som har oppgitt denne andelen.

For å definere en ekstrakostnad ved midlertidige barnehager må vi kun ta med kostnader som kommer i tillegg til kostnader til den ordinære barnehagen som er under bygging. Offentlig avgifter til vann, avløp og renovasjon (VAR) er *ikke* en slik tilleggs-kostnad. Vi har forsøkt å rense kostnadene til leie av lokaler (D) for slike kostnader ved å spørre kommunene om utgiftene til leie av lokaler inkluderer offentlige avgifter i forbindelse med VAR. For kommuner med mangelfulle besvarelser har vi gjort anslag. Dette gjelder kommuner som har besvart at husleien inkluderer offentlige avgifter til VAR, men uten å anslå størrelsen på disse avgiftene. For disse barnehagene har vi lagt til grunn at VAR-avgifter utgjør 10 prosent av husleien, en andel som er lik gjennomsnittet av barnehager som har anslått hvor mye offentlige VAR-avgifter utgjør av husleien. Vi forutsetter for øvrig at energiutgifter ikke er inkludert i husleien.

Summen av komponentene gir en årlig merkostnad per plass i hver barnehage i utvalget. Gjennomsnittet for alle barnehagene gir et anslag på årlige ekstrakostnader ved å investere i midlertidige barnehager. Dette anslaget har vi beregnet til 21.800 kroner per plass, med en standardavvik på 16.800 kroner.

Ekstrakostnadene er høyere i sentrale kommuner enn i ikke-sentrale kommuner. Gjennomsnittlige årlige ekstrakostnader til faste plasser i midlertidige lokaler er beregnet til 22.600 per plass i sentrale kommuner, mot 16.200 kroner i ikke-sentrale kommuner. Ekstrakostnadene til midlertidige barnhager var spesielt høye i storbykommunene. I utvalget vårt var det kun Oslo og Stavanger av storbykommune som oppga kostnader til etablering av midlertidige barnehager. Beregnede ekstrakostnader i disse kommunene er 38.500 kr per plass.

Tabell 3.2      *Ekstrakostnader i midlertidige barnehager, kroner per plass.  
Fordelt på sentrale og ikke-sentrale kommuner. 2008-priser*

	Gjennomsnittlige kostnader	Standardavvik rundt barnehagene i utvalget
Alle kommuner	21 800	16 800
Sentrale kommuner	22 600	16 200
Ikke-sentrale kommuner	16 200	14 500

Kilde: Econ Pöyry og Fürst og Høverstad



## 4 Driftskostnader per plass i kommunale barnehager

### 4.1 Prinsipiell drøfting: Grunnlaget for å anslå behovet for statlig finansiering av barnehagesektoren

Den sentrale problemstillingen for prosjektet er å anslå hvor mye staten må legge inn i inntektssystemet for kommunene ved overgang fra øremerkede tilskudd til rammefinansiering av barnehagesektoren.

En beregning av gjennomsnittskostnader per plass i kommunale barnehager er en sentral forutsetning for dette. Dette er uavhengig av hvor stor andel plasser i kommunale barnehager vil/skal utgjøre i forhold til det samlede tilbudet, i og med at kravene til finansiering av plasser i private barnehager vil være knyttet til kostnadsnivå og offentlig finansiering av de kommunale barnehagene.

#### 4.1.1 Kostnader og det kommunale regnskaps- og finansierings-systemet: Hvilke kostnadselementer skal inkluderes?

Det kommunale økonomisystemet og finansiering av kommunene er finansielt orientert. Dette betyr at budsjett og regnskap gjenspeiler hvilke finansielle ressurser kommunene disponerer (inntekter = *ressurstilgang*), og hvilke formål disse ressursene skal brukes til (utgifter = *ressursanvendelse*).

Forutsetningen for økonomiforvaltning i kommunene (*anordningsprinsippet*) tilsier at utgifter posteres når en finansiell forpliktelse oppstår.<sup>14</sup> Dette prinsippet sikrer at kommunestyret gjennom budsjettvedtaket (bevilgninger) bestemmer administrasjonens handlingsramme, dvs. hvilke økonomiske forpliktelser administrasjonen har anledning til å inngå på vegne av kommunen. Budsjettkrav og formuesbevaringsprinsippet i det kommunale økonomisystemet sikrer:

- At de økonomiske forpliktelsene som kommunene påtar seg i et budsjettår har dekning i inntekter som kommunen får i løpet av året.
- At løpende forpliktelser (driftsutgifter) skal dekkes av driftsinntekter – dvs. at kommunen ikke skal bruke lånte midler (gjeld) eller realisere verdien av anleggsmidler for å dekke løpende forpliktelser.

Disse prinsippene og kravene gjør det finansielt orienterte økonomisystemet til et relevant grunnlag for politisk styring og prioritering gjennom kommunestyrets bevilgningsvedtak (budsjettet).

Det finansielt orienterte økonomisystemet i kommunene er imidlertid i utgangspunkt ikke i stand til å vise hvor mye ressurser som faktisk forbrukes i forbindelse med den kommunale tjenesteytingen.

---

<sup>14</sup> Det kommunale økonomisystemet utgjør en utvikling av et rent kontantprinsipp: I kontantprinsippet posteres utgifter og inntekter ved betalingstidspunkt, mens anordningsprinsippet tar utgangspunkt i tidspunktet for ”anordning” av en forpliktelse – altså når forpliktelsen til en utbetaling oppstår eller kravet til en innbetaling fremmes.



Dette har spesielt betydning for håndtering av kapitalinnsats og investeringer:

I tråd med forutsetningene i det finansielt orienterte systemet bevilges midler til investeringer i den perioden investeringen blir foretatt. Dette innebærer at anskaffelseskostnaden (utgiften) i sin helhet belastes regnskapet i anskaffelsesåret. I hele resten av investeringsens levetid viser regnskapet bare utgiftene som er knyttet til den løpende driften (tjenesteproduksjon) og vedlikehold.

Regnskapssystemet for private virksomheter iht. regnskapsloven baserer seg på registrering av ressursforbruk (=kostnader). Resultatregnskapet belastes i et slikt system hvert år med den verdireduksjonen som følger av slitasje av anleggsmidlene. Dette fører til at regnskapsresultatet viser om virksomhetens inntekter har vært tilstrekkelige til å dekke verdien av alle ressurser som er blitt forbrukt, både løpende driftskostnader og slitasjen av anleggsmidlene (kapitalkostnader). I tillegg vil en privat virksomhet ønske et overskudd som godtgjørelse for egenkapitalen som eieren/eierne har lagt inn i virksomheten (utbytte).

Nedenstående skisse illustrerer hva driftsinntekter finansierer i hht. et finansielt orientert (kommunalt) system og i et resultatorientert system (iht. regnskapsloven):

*Tabell 4.1      Inntekter og utgifter i ulike regnskapssystemer. Prinsippskisse*

	Det kommunale, finansielt orienterte systemet	Et resultatorientert system etter regnskapsloven
<b>Driftsinntekter</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
finansierer:		
- Lønn/personalkostnader	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
- Innsats av varer og tjenester	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
- Finansielle rentekostnader (renter på lån)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
- Avdrag på lån	<input checked="" type="checkbox"/>	
- Avsetninger til vedlikehold og driftsmidler til finansiering av investeringer	<input checked="" type="checkbox"/>	
Avskrivninger		<input checked="" type="checkbox"/>
<i>Overskudd = Forrenting av egenkapital</i>		<input checked="" type="checkbox"/>

Det er åpenbart at kostnader knyttet til innsats av personell, varer og tjenester må tas med ved en beregning av kostnadene til barnehager som staten må legge inn i rammetilskuddet.

Det er noe mindre åpenbart hvilke kapitalkostnader som det skal tas høyde for ved innlemmelse av barnehagene i inntektssystemet. I avsnittene nedenfor drøfter vi hvilke kapitalkostnader, hhv. avskrivnings- og rentekostnader, som tas med i analysene og beregningene i prosjektet:

## 4.1.2 Avskrivninger

Ved utvikling av KOSTRA ble det konstatert at det er en mangel i det kommunale økonomisystemet at verdien av kapitalslit ikke synliggjøres. Mangelen medfører bl.a. at en ikke kan sammenligne regnskapstall mellom kommunene som yter tjenester i kommunalt eide lokaler og kommuner som leier lokaler til sin tjenesteyting:

Bruken av de kommunalt eide lokalene er tilsynelatende ”gratis” når de først er etablert, mens en utleier vil legge inn slitasje (avskrivninger) og en godtgjørelse for kapitalen som er bundet i lokalene (rentekostnader) i husleien.

Det ble derfor innført et avskrivningselement som innebærer at kommunene synliggjør slitasje/reduksjon av verdien på aktiverte anleggsmidler i sine regnskap. Iht. forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner tar avskrivningene utgangspunkt i anskaffelseskost, med lineære avskrivninger over 40 år for barnehage-lokaler og 10 år for inventar/utstyr.<sup>15</sup>

Verdien av kapitalslit – altså avskrivninger som gjenspeiler ”forbruk” av lokaler og inventar/utstyr – må etter vår oppfatning også bygges inn i en vurdering av hvilke ressurser som staten må legge inn i rammetilskuddet ved innlemmelse av barnehage-sektoren i inntektssystemet. Dette er nødvendig for å sikre at kommunene får inntekter som er tilstrekkelige til å vedlikeholde, fornye og erstatte sin ”infrastruktur” for å tilby barnehageplasser.

Til avskrivningene på barnehagelokaler og inventar/utstyr som kommunene rapporterer i KOSTRA i dag, er det imidlertid knyttet to problemstillinger som er relevante for siktemålet med det foreliggende prosjektet:

1. Det er et generelt inntrykk at avskrivningene som kommunene rapporterer i dag ikke gir et tilstrekkelig uttrykk for kapitalslit. Dette har bl.a. sammenheng med at mange kommuner hadde dårlige oversikter over anskaffelseskost til sine anleggsmidler ved etablering av KOSTRA. Dette skyldes at man tidligere ikke hadde noe tradisjon på aktivering av anleggsmidler i balanseregnskapet. Mange kommuner har derfor ved oppstarten bare aktivert de seneste investeringene og muligens tatt en skjønnsmessig og forsiktig verdivurdering av ”gamle” anleggsmidler. Datagrunnlaget for de rapporterte avskrivningene er således tvilsomt.
2. En mer prinsipiell problemstilling er imidlertid følgende:

Siktemålet med å bygge avskrivninger inn i en kartlegging av barnehage-kostnadene er å sikre at kommunene får inntekter som er tilstrekkelige for å vedlikeholde infrastrukturen for tjenestetilbudet. Det betyr at kommunene må få inntekter som gir grunnlag for å rehabilitere eller erstatte barnehager som er nedslitt.

Rehabilitering eller reinvestering (nybygging) skjer imidlertid ikke i forhold til en opprinnelig anskaffelseskost som er grunnlaget for beregning av avskriv-

---

<sup>15</sup> Hovedprinsippet i det kommunale økonomisystemet – det finansielle prinsippet – ble imidlertid opprettholdt. Det betyr at avskrivninger ikke skal ha en resultateffekt. Avskrivninger belastes derfor på de ulike ”tjenesteytende” funksjonene, men ”nulles ut” gjennom en samlet inntektsføring på en fellesfunksjon i regnskapet.

ninger i KOSTRA. Kostnadene til rehabilitering/reinvestering er knyttet til dagens kostnadsnivå.

Fremfor å benytte avskrivningskostnadene som kommunene rapporterer i KOSTRA, vil vi derfor ta utgangspunkt i avskrivninger basert på en gjenanskaffelseskost – altså kostnadene som er knyttet til å bygge og innrede barnehager i dag. Investeringskostnader i nye barnehager er illustrert i kapittel 3 ovenfor.

### 4.1.3 Rentekostnader

Renter skal vise hvilke kostnader som er knyttet til å skaffe kapitalen som trengs for å sikre virksomheten/produksjonen.

Rentekostnader er i utgangspunkt et lite entydig begrep:

- Både i det kommunale (finansielt orienterte) systemet og i regnskapet iht. regnskapsloven registreres renter som en kommune/bedrift betaler for å betjene lån – altså den kapitalinnsatsen som virksomheten har finansiert gjennom lånte midler (gjeld).
- I selvkostanalyser beregnes kapitalkostnader som sikrer en forrenting av både lånt kapital og kapital som virksomheten/virksomhetens eiere har skaffet til veie (egenkapital).

Både regnskapsloven og kommunelovens forskrifter om kommunal økonomiforvaltning, opererer dermed med et rentebegrep som uttrykker finanskostnader: Renter på lånt kapital. I utgangspunktet er det altså ingen forskjell i definisjon av rentekostnader i regnskapet til kommunale og profittorienterte virksomheter.

Den skjematisk oversikten over de to systemene ovenfor viser at en viktig forskjell, er knyttet til forutsetningene om ”forrenting” av egenkapital:

- En profittorientert virksomhet finansieres av eiere som er opptatt av å få avkastning på egenkapitalen som de har lagt inn i virksomheten. I regnskapslovens oppsett representerer et regnskapsmessig overskudd dermed avkastningen på kapitalen som eierne har stilt til disposisjon – eller altså eiernes renteinntekt.
- Formålet for offentlige virksomheter er annerledes: Inntektene som kommunene får, primært i form av skatteinntekter og statstilskudd, skal brukes til å gi innbyggerne mest og best mulige velferdstjenester. Formålet er ikke å plassere inntekter i anleggsmidler som gir avkastning. Investering i anleggsmidler er en forutsetning for produksjon av velferdstjenestene, men ikke et selvstendig formål for kommunal virksomhet.

Som en følge av dette viser regnskapsresultatet i en kommune om kommunen har klart å finansiere utgiftene i året. I motsetning til regnskapet i profittorienterte virksomheter, er det imidlertid ikke et mål å avslutte et kommuneregnskap med (høyest mulig) overskudd. Andre nøkkeltall, bl.a. andel av driftsinntektene som kan brukes til investeringer og avsetninger, netto driftsresultatet, omfang av lånegjeld og likviditeten, er viktigere for å vurdere ”helsetilstanden” i en kommunes økonomiske situasjon.

Investeringsbeslutninger i en kommune er således ikke motivert ut fra krav til avkastning/rentabilitet: Bevilgningsvedtakene som et kommunestyre fatter i budsjettet skal være en følge av en avveining av hvilken ressursbruk som gir best mulig tjeneste-

produksjon. Denne avveiningen kan ende opp i at en kommune prioriterer å styrke personellinnsats eller innsats av varer/tjenester innen bestemte tjenesteområder, eller at den investerer i skoler, sykehjem eller barnehager (uten krav til avkastning).

Som en følge av dette forutsetter vi i beregningene nedenfor at finansielle rentekostnader (renter på lån) inngår i barnehagekostnadene. Vi legger imidlertid ikke inn kalkulatoriske rentekostnader (forrenting av kommunenes egenkapital).

## 4.2 Datagrunnlaget for beregning av gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager

Fürst og Høverstad ANS har på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet/Kunnskapsdepartementet gjennomført kostnadsanalyser for barnehagene fra 2001 til 2007. Analysene tok utgangspunkt i et representativt utvalg på 47 kommuner og 3 bydeler i Oslo og omfattet både kommunale og private barnehager i utvalgs-kommunene. Avvikling av bydelsorganiseringen i Bergen og ny bydelsinndeling i Oslo i 2004 er fanget opp ved å justere omfanget av barnehager i Bergen og Oslo som inngår i analysen.

I den foreliggende analysen benytter vi grunnlagsmaterialet som Statistisk sentralbyrå tilrettela for kommunale barnehager i utvalgskommunene til kostnadsanalysen for 2007 (Fürst og Høverstad, 2008). Det betyr at vi beregner kostnader til barnehagesektoren med utgangspunkt i det samme utvalget som inngår i kostnadsanalysen for departementet.

Spørreundersøkelsen blant 100 kommuner i forbindelse med det foreliggende prosjektet har imidlertid gitt et grunnlag for å kvalitetssikre og justere enkelte forutsetninger fra analysen av kostnader i barnehagene for Kunnskapsdepartementet.<sup>16/17</sup>

- *Direkte driftskostnader:*

I utgangspunkt fremkommer driftsutgiftene til kommunale barnehager i kommunenes regnskaper på funksjonene 201 (Førskole, dvs. "basistilbudet" i barnehagene), 211 (Styrket tilbud til førskolebarn, dvs. funksjonshemmede og andre barn med særlige behov) og 221 (Førskolelokaler).

For å anslå kommunenes kostnader til drift av ordinære kommunale barnehager, må utgiftene som kommunene rapporterer i KOSTRA imidlertid korrigeres for:

- Utgifter som kommunene fører på funksjon 201 som er knyttet til kommunens myndighets- og forvaltningsoppgaver, ikke til selve driften av de kommunale barnehagene.
- Utgifter til drift av åpne kommunale barnehager som er ført på funksjonene 201 og 221.

---

<sup>16</sup> Spørreundersøkelsen i 100-kommuner utvalget ble gjennomført før regnskapstall for 2007 var klare. Tallene som kommunene rapporterte i undersøkelsen gjelder derfor regnskapsåret 2006. For å kunne bruke disse tallene sammen med data fra kostnadsanalysen for 2007 har vi prisjustert kostnader som ble oppgitt i spørreundersøkelsen til 2007-nivå.

<sup>17</sup> Det betyr at datagrunnlaget for drøftingene i dette kapitlet og i kapittel 5 kobler to ulike kilder. I det følgende bruker vi uttrykket "utvalgskommuner" utelukkende for de 50 kommunene/bydelene som inngår i grunnlaget for kostnadsanalysen. Når vi referer til undersøkelsen blant 100 kommuner tydeliggjør vi dette.

- Utgifter til kommunalt ansatte som arbeider med tilrettelegging eller med spesielle tilbud for barn i private barnehager.

- *Avskrivningskostnader:*

Som kommentert i kapittel 4.1, beregner vi avskrivninger med utgangspunkt i en gjennomsnittlig gjenanskaffelseskost.

- *Finansielle rentekostnader:*

I tråd med drøftingen i kapittel 4.1, anslår vi kommunenes finansielle rentekostnader som er knyttet til lånefinansiering av barnehager.

- *Indirekte kostnader:*

I tillegg til de direkte drifts- og kapitalkostnadene iht. punktene ovenfor har kommunene kostnader knyttet til ledelse og fellesfunksjoner som betjener alle kommunale virksomheter (bl.a. felles personal-, lønns- og økonomifunksjoner).

I kostnadsanalysene er det gjort et grovt anslag som innebærer at en andel av kommunenes netto driftsutgifter på "administrasjonsfunksjonene" (120 og 130) veltes over på barnehagene. Nøkkelen for overvelting av indirekte kostnader tar utgangspunkt i hvor stor andel lønnsutgiftene i barnehagene utgjør av kommunenes samlede lønnsutgifter.

I avsnittene nedenfor vises hvilke justeringer i datagrunnlaget for kostnadsanalysen for 2007 som er foretatt, som følge av spørreundersøkelsen i dette prosjektet. Beregningen av gjennomsnittskostnader tar imidlertid fortsatt utgangspunkt i det representative utvalget på 50 kommuner/bydeler.

## **4.3 Beregning av gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager**

### **4.3.1 Standardisering av kostnadene**

Barnehagene har barn i ulike aldersgrupper og med ulike oppholdstider – som krever ulike ressurser. Kostnadene må derfor standardiseres for å være sammenlignbare mellom kommunene. Vi velger å beregne alle kostnader per korrigert oppholdstime. Statistisk sentralbyrå har utarbeidet følgende nøkkel for å beregne antall korrigerte oppholdstimer:

Tabell 4.2      *Beregning av korrigerte oppholdstimer*

Oppholdstid	Faktorer for barns alder
0-8 timer per uke = 6 timer	
9-16 timer per uke = 13 timer	Barn 0-2 år: multipliseres med 2,0
17-24 timer per uke = 21 timer	Barn 3 år: multipliseres med 1,5
25-32 timer per uke = 29 timer	Barn 4-6 år: multipliseres med 1,0
33-40 timer per uke = 37 timer	
41 timer og mer per uke = 45 timer	

Ved beregning av antall oppholdstimer per år, tas det utgangspunkt i at barnehagene er åpne i 48 uker (11 måneder) i året.

Nøkkelen gjenspeiler at småbarn skal ha dobbel bemanning i forhold til store barn i barnehagene. I Fürst og Høverstads kostnadsanalyser for departementene, ble denne nøkkelen brukt. Analysene tyder på at den gjenspeiler kostnadsbildet på en god måte.<sup>18</sup>

I utvalgskommunene som ligger til grunn for kostnadsanalysen for 2007, var det samlet 71,4 mill. korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager.<sup>19</sup>

Også i den foreliggende analysen vil vi bruke denne nøkkelen for å standardisere driftskostnadene i barnehagene – dog med ett unntak:

For kostnader til barnehagelokaler blir det misvisende å vekte småbarn med en faktor på 2 i forhold til store barn i barnehagene. Statens veiledende arealnormer innebærer at barn over tre år bør ha 4 kvadratmeter leke- og oppholdsareal, mens småbarn bør ha et areal som er en tredel større, altså 5,3 kvadratmeter.

Ved beregning av kostnader til barnehagelokaler (inkl. kapitalkostnader), velger vi derfor å vekte småbarn (0-2 år) med 1,33 og 3-åringene med 1,17.

### 4.3.2      **Direkte driftskostnader i barnehagene (funksjonene 201 og 211)**

I henhold til KOSTRA-rapporteringen for 2007 hadde utvalgskommunene i 2007 samlede korrigerte brutto driftsutgifter på 2.353 mill. kroner til det ordinære barnehagetilbudet (funksjon 201), og 320 mill. kroner til styrket tilbud til funksjonshemmede og andre barn med særlige behov (funksjon 211).<sup>20</sup>

<sup>18</sup> I analysen av kostnader per korrigert oppholdstimer i kommunene og barnehagene, ga verken andel barn med redusert oppholdstid eller andel småbarn signifikante bidrag til forklaring av kostnadsforskjeller. Dette burde det ha gjort, dersom det var grunnleggende feil i vektingen av barn etter alder og oppholdstid.

<sup>19</sup> Ved beregning av korrigerte oppholdstimer ble det tatt utgangspunkt i et veid gjennomsnitt bestående av årsmeldingstall (antall barn fordelt etter alder og oppholdstid) per 15.12.2006 (7/12-deler) og 15.12.2007 (5/12-deler). Av totalt 71,4 mill. korrigerte oppholdstimer i utvalgskommunene ble bare 56,5 mill. korrigerte oppholdstimer lagt inn i kostnadsanalysen for å korrigere for endringer i utvalgssammensetningen etter at bydelsinndelingen i Bergen ble avvirket og bydelsinndelingen i Oslo justert i 2004.

<sup>20</sup> Korrigerte brutto driftsutgifter skal uttrykke driftsutgiftene ved kommunens egen tjenesteproduksjon (ekskl. utgifter ved kjøp av tjenester) og i størst mulig grad svare til kostnadsbegrepet i regnskaper ført etter regnskapsprinsippet. I forhold til brutto driftsutgiftene som fremkommer i kommunenes regnskaper er avskrivninger inkludert, mens dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/"internkjøp" er eliminert.

For å kunne bruke de korrigerede brutto driftsutgiftene som uttrykk for direkte driftskostnader i kommunale barnehager, må de imidlertid korrigeres for følgende forhold:

### **Drift av åpne barnehager**

Kostnader til drift av åpne barnehager føres på de samme KOSTRA-funksjonene som kostnader til ordinære barnehager. Disse kostnadene må elimineres når en skal beregne kommunenes kostnader til drift av ordinære barnehager.

I kostnadsanalysene ble det foretatt en detaljert kartlegging i de 50 utvalgte kommunene i 2001. I årene etter 2001 ble anslaget for kostnader til drift av åpne barnehager bare justert for pris- og aktivitetsendringer.

For å få et mer oppdatert grunnlag ble kommunene i spørreundersøkelsen blant 100 kommuner i dette prosjektet bedt om å oppgi hvor mye av driftsutgiftene på funksjonene 201 og 221 som relaterer seg til drift av åpne barnehager.

Blant de som svarte, har 29 kommuner åpne barnehager. Ut fra dette har vi beregnet en gjennomsnittlig kostnad på rundt 7.000 kroner per barn med plass i åpen barnehage i 2006.

Av de 29 kommunene som ga opplysninger om kostnader knyttet til åpne barnehager, er 9 kommuner blant utvalget for kostnadsanalysen. For disse har vi trukket det beløpet som de selv har oppgitt fra de korrigerede driftsutgiftene på funksjon 201.

I tillegg har 12 kommuner fra utvalget som ikke svarte på spørreundersøkelsen åpne barnehager. For disse kommunene har vi anslått kostnadene med utgangspunkt i et prisjustert gjennomsnitt (2008-priser) på 7.600 kroner per barn i åpen barnehage.

### **Ikke-økonomisk støtte til private barnehager**

I tillegg til økonomisk støtte (tilskudd) yter en rekke kommuner ikke-økonomisk støtte til private barnehager. Dette kan dreie seg om både administrativ og faglig støtte, spesielt i forhold til funksjonshemmede og andre barn med særlige behov (støtte i form av kommunalt ansatte spesialpedagoger eller annet personell).

Regnskapskjemaene for de private barnehagene sendes fra barnehagene via kommunene til fylkesmannen og SSB. Det forutsettes at kommunene supplerer regnskapsopplysningene fra den enkelte barnehagen ved å oppgi omfanget av ikke-økonomisk støtte som kommunen har ytt barnehagen.

I spørreundersøkelsen blant 100 kommuner har vi bedt kommunene om anslag på hvor mye ikke-økonomisk støtte de yter til private barnehager.

I alt 58 kommuner har besvart dette spørsmålet. Blant disse utgjør ikke-økonomisk støtte til private barnehager gjennomsnittlig 8,5 prosent av kommunenes korrigerede brutto driftsutgifter på funksjon 211.

---

Dessuten er det korrigeret for sykelønnsrefusjon (netto-personalkostnader) og mva-kompensasjon for investeringsutgifter som inntektsføres i driftsregnskapet.

For 18 utvalgskommuner har vi tall for ikke-økonomisk støtte fra kostnadsanalysen 2007. For disse kommunene har vi benyttet opplysningene som de ga i regnskaps-skjemaene for de private barnehagene.

Mange av de øvrige utvalgskommunene har ingen eller svært få private barnehager. For disse kommunene har vi ikke korrigert de korrigerte brutto driftsutgiftene på funksjon 211.

For de øvrige utvalgskommunene som har en betydelig andel private barnehager, har vi redusert de korrigerte brutto driftsutgiftene på funksjon 211. Vi har lagt til grunn en reduksjon på 8,5 prosent, tilsvarende gjennomsnittet som vi finner blant kommunene som svarte på spørreundersøkelsen.

### **Kommunenes forvaltnings- og myndighetsfunksjoner på barnehageområdet**

Funksjon 201 (førskole) inneholder også kommunenes utgifter til saksbehandlere som ivaretar kommunale forvaltnings- og myndighetsfunksjoner for alle barnehager i kommunen.

I kostnadsanalysen for 2007 ble det ikke korrigert for disse utgiftene som ikke kan knyttes direkte til drift av de kommunale barnehagene.

I spørreundersøkelsen har vi derfor bedt kommunene om å oppgi et anslag på antall årsverk og brutto driftsutgifter til myndighets- og forvaltningsoppgaver (bl.a. knyttet til godkjenning og tilsyn med barnehagene, og til gjennomføring av samordnet opptak).

Til sammen 56 kommuner har besvart dette spørsmålet. Av disse oppga 15 at de ikke har ført utgifter til forvaltnings- og myndighetsfunksjoner på funksjon 201. De øvrige 14 kommunene brukte samlet 80 årsverk og 39 mill. kroner til disse oppgavene. Gjennomsnittlig la forvaltnings- og myndighetsoppgavene beslag på 1,27 prosent av kommunenes korrigerte brutto driftsutgifter på funksjon 201 i 2007.

Blant de 56 kommunene som svarte, finner vi 25 utvalgskommuner fra kostnadsanalysen. For disse kommunene har vi benyttet deres egne anslag over kostnader til forvaltnings- og myndighetsfunksjoner (prisjustert til 2008-nivå). For de øvrige utvalgs-kommunene har vi redusert de korrigerte brutto driftsutgiftene på funksjon 201 med 1,3 prosent.

I tillegg til disse korrigeringsene, trekker vi også ut avskrivninger på inventar og utstyr som kommunene har ført på funksjonene 201 og 211 i sitt regnskap for 2007. Avskrivninger behandles samlet i avsnitt 4.3.2 nedenfor.

Tabell 4.3 viser de samlede direkte driftskostnadene knyttet til det ordinære tilbudet og til særskilt tilrettelegging for funksjonshemmede og andre barn med særlige behov i barnehagene i utvalgskommunene i 2007:



Tabell 4.3      *Direkte driftskostnader til kommunale barnehager, funksjonene 201 og 211, i utvalgskommunene i 2007 (i 2008-priser)*

	Mill. kr.	Andel
Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 201	2 452	88,8 %
Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 211	333	11,2 %
Sum korrigerte brutto driftsutgifter (KOSTRA)	2 785	100 %
<i>Korrigeringer:</i>		
Kostnader til drift av åpne barnehager	- 6	- 0,2 %
Ikke-økonomisk støtte til private barnehager	- 21	- 0,7 %
Myndighets- og forvaltningsoppgaver	- 28	- 1,0 %
Avskrivninger på inventar/utstyr funksjon 201	- 5	- 0,2 %
Direkte driftskostnader kommunale barnehager, funksjonene 201 og 211	2 725	97,9 %

Tabellen viser at korrigeringsene som er foretatt, fører til en reduksjon av de korrigerte brutto driftsutgiftene på funksjonene 201 og 211 med 2,1 prosent.

### 4.3.3      **Drifts- og kapitalkostnader til barnehagelokaler (funksjon 221)**

Som kommentert i kapittel 4.1 er kommunenes regnskapstall utilstrekkelig for å anslå drifts- og kapitalkostnader til barnehagelokalene. Vi bygger opp et anslag for disse kostnadene i tre trinn:

#### **Driftskostnader, ekskl. husleie og avskrivninger**

I et første trinn ”renser” vi KOSTRA regnskapene på funksjon 221 for husleie og avskrivninger, samt for kostnader som ikke er knyttet til ordinære kommunale barnehager.

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å oppgi hvor stor del av kostnadene på funksjon 221 som er knyttet til lokaler for åpne barnehager. De 29 kommunene som svarte i undersøkelsen og som driver åpne barnehager, viser en gjennomsnittlig lokalkostnad per barn i åpen barnehage på 830 kroner i 2006. Dette gjennomsnittet har vi prisjustert og lagt til grunn for å anslå lokalkostnader til åpne barnehager i utvalgskommunene som ikke har besvart spørreundersøkelsen.

Noen kommuner stiller lokaler til disposisjon for private barnehager. Blant de 58 som besvarte spørsmål om de hadde utgifter til lokaler for private barnehager, svarte imidlertid bare 5 kommuner bekreftende. Vi har trukket ut disse utgiftene for de kommunene som svarte.

Dette gir følgende oversikt over de direkte lokalkostnadene, eksklusive husleie og avskrivninger, til barnehager i utvalgskommunene:

Tabell 4.4      *Direkte driftskostnader til kommunale barnehagelokaler (ekskl. husleie og avskrivninger) i utvalgte kommunene i 2007 (i 2008-priser)*

	Mill. kr.	Andel
Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 221 (KOSTRA)	272	100 %
<i>Korrigeringer:</i>		
- Husleie	-64	- 23,5 %
- Avskrivninger	- 48	- 17,6 %
- Lokalkostnader til åpne barnehager	- 1	- 0,2 %
- Kostnader til lokaler for private barnehager	- 5	- 2,0 %
Direkte driftskostnader til kommunale barnehagelokaler	154	56,7 %

Tabellen illustrerer at vel 40 prosent av de korrigerte brutto driftsutgiftene som kommunene har ført på funksjon 221, er knyttet til husleie og avskrivninger. Disse er tatt ut og erstattes med en beregning av kapitalkostnader i henhold til punktene nedenfor:

### Avskrivninger

I kapittel 3 er det vist at gjennomsnittskostnader for investering i nye barnehager i de siste tre årene har vært på 298.200 kroner per plass (ekskl. merverdiavgift/moms-kompensasjon, 2008-priser). I tråd med drøftingen i kapittel 4.1 anser vi dette gjennomsnittet som et uttrykk for gjenanskaffelsesprisen som vi legger til grunn for å beregne hvilke avskrivninger som må legges inn i kostnadene for å sikre at kommunene får ressurser til reinvesteringer.

De samlede gjennomsnittlige investeringskostnadene fordeler seg på følgende måte:

Tomtekostnader	63.800 kroner per plass
Bygg/anlegg	221.700 kroner per plass
Inventar/utstyr	12.800 kroner per plass

Tomtekostnader inngår ikke i avskrivningsgrunnlaget. For kostnader knyttet til bygg/anlegg og inventar/utstyr velger vi de samme avskrivningsperiodene som er lagt til grunn i Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner, hhv. 40 og 10 år.

De veiledende arealnormene skiller mellom arealbehovet i plasser for små og plasser for store barn. Det betyr at bygg- og anleggskostnadene vil være forskjellige, avhengig av om det bygges plasser for små eller store barn. Vi antar at det ikke er store forskjeller når det gjelder investeringer i inventar og utstyr mellom små- og storbarnsplasser.

I de senere årene har andel småbarn som søker og får barnehageplass, økt relativt mer enn andelen av de større barna som får barnehageplass. Det er imidlertid flere årskull i storbarnsgruppen. I henhold til KOSTRA-tall utgjør veksten i antall småbarn derfor likevel "bare" rundt 30 prosent av den samlede veksten i antall barn i kommunale barnehager i perioden 2004-2006 som ligger til grunn for kartleggingen. Dersom vi forutsetter at en småbarnsplass krever 33 prosent mer areal enn en storbarnsplass og at 30 prosent av plassene som ble etablert er småbarnsplasser, får vi følgende anslag for gjennomsnittlige bygg- og anleggskostnader:

For en småbarnsplass	259.000 kroner
For en storbarnsplass	195.000 kroner

Basert på disse gjennomsnittskostnadene anslår vi i tabell 4.5 avskrivningskostnadene per plass i kommunale barnehager:

*Tabell 4.5 Anslag på avskrivningskostnader i kommunale barnehager (kroner per plass i 2007 (2008-priser)*

	Småbarnsplasser	Storbarnsplasser
<i>Investeringer i bygninger og anlegg per plass</i>	<i>259.000</i>	<i>195.000</i>
- Årlig avskrivningskostnad bygg og anlegg (40 år)	6.475	4.875
<i>Investeringer i inventar og utstyr per plass</i>	<i>12.800</i>	<i>12.800</i>
- Årlig avskrivningskostnad inventar og utstyr (10 år)	1.280	1.280
Sum årlig avskrivningskostnad per plass	7.755	6.155

Når vi legger disse tallene til grunn for beregning av kostnadene i de 50 utvalgs-kommunene (basert på antall barn per 15.12.2007), får vi samlede avskrivnings-kostnader på 154,1 mill. kroner. Til sammenligning viste KOSTRA-tallene for utvalgskommunene i 2007 samlede avskrivninger på 45,9 mill. kroner.

### **Rentekostnader**

I kapittel 3 er det anslått at kommunene i spørreundersøkelsen finansierte gjennomsnittlig 86 prosent av investeringene (ekskl. merverdiavgift/ momskompensasjon) i nye barnehager ved hjelp av låneopptak.

Det meste av disse lånene er Husbanklån. Husbanken opererer normalt med en avdragstid på 20 år for lån til barnehager, med en rentesats per i dag på 5,7 prosent (flytende rente). Husbanken opererer imidlertid med en kalkulasjonsrente på 6,5 prosent i sin vurdering av prosjektene som det gis tilskudd til. Vi benytter i det følgende Husbankens kalkulasjonsrente for å anslå rentekostnader i kommunale barnehager.

Tabell 4.6 illustrerer hva dette betyr for rentekostnader per plass i en ny barnehage:

*Tabell 4.6 Anslag på rentekostnader per plass i nye kommunale barnehager i 2007, kroner per plass (2008-priser)*

	Småbarnsplasser	Storbarnsplasser
Tomtekostnader per plass <sup>1)</sup>	63.800	63.800
Bygg- og anleggskostnader per plass	259.000	195.000
Investeringer i inventar og utstyr per plass	12.800	12.800
Sum investeringskostnader per plass	335.600	271.600
- Gjennomsnittlig låneopptak per plass (86 prosent)	288.616	233.576
Årlig rentekostnad per plass (6,5 prosent)	18.800	15.200

1) På samme måte som for inventar/utstyr forutsetter vi at det ikke er forskjeller i gjennomsnittlige tomtkostnader mellom hhv. små- og storbarnsplasser.

Vi forutsetter at disse rentekostnadene påløper i alle barnehager som er etablert eller som etableres etter 2007 ("nye" barnehager) for å sikre full behovsdekning, jf. anslagene på etterspørsel i kapittel 2.

Barnehagene som er etablert inntil 2007 ("gamle" barnehager) har ulik alder. Det betyr at en del av lånene som opprinnelig ble tatt opp er nedbetalt. For å kunne beregne et anslag for samlede gjennomsnittlige rentekostnader i disse barnehagene, ble kommunene i undersøkelsen i dette prosjektet spurt om deres samlede lånegjeld til barnehager ved utgangen av 2006 og 2007.<sup>21</sup>

Dessverre var det bare 15 kommuner som besvarte dette spørsmålet. Disse svarene viste at lån til barnehager utgjør gjennomsnittlig i underkant av 20 kroner per korrigert oppholdstime.

9 kommuner som svarte er med i det opprinnelige utvalget for kostnadsanalysene. Tallene fra disse kommunene tyder på at de har gjennomsnittlige lån på 303 900 kroner per småbarnsplass og på 228 000 kroner per storbarnsplass.

Blant de 9 kommunene er noen store kommuner som har bygget ut et vesentlig antall kommunale barnehager i de senere årene. Likevel er det oppsiktsvekkende at de har låneopptak til alle sine barnehager som ligger høyere enn gjennomsnittlige låneopptak til nye barnehager, jf. tabell 4.4. Dette betyr at vi ikke kan bruke disse tallene fra et svært begrenset utvalg for å anslå rentekostnader til alle "gamle" barnehager.

Vi baserer vårt anslag derfor på følgende forutsetninger:

#### *1. Låneopptak og rentekostnader til barnehager etablert fra 2001-2007:*

KOSTRA-tall viser at det har vært en betydelig aktivitetsøkning i kommunale barnehager fra 2001. Nær 40 prosent av kapasiteten i kommunale barnehager i utvalgs-kommunene for kostnadsanalysen, er etablert etter 2001.

I årene fra 2001-2007 har utvalgskommunene (ekskl. bydelene i Oslo) samlet investert 1.323 mill. kroner i barnehager. Forutsatt at 86 prosent av investeringene i barnehager også i denne perioden har blitt lånefinansiert, tilsier det et samlet låneopptak på 1.138 mill. kroner i perioden. Med en avdragstid på 20 år, var restlån på disse investeringene ved utgangen av 2007 samlet 1.057 mill. kroner. Basert på Husbankens kalkulasjonsrente tilsier dette årlige rentekostnader på 68,7 mill. kroner.

For bydelene i Oslo har vi ikke oversikt over investeringer i perioden. Vi anslår derfor rentekostnadene til aktivitetsøkningen/nye barnehager fra 2001-2007 med utgangspunkt i gjennomsnittet for de øvrige utvalgskommunene. Dette gir rentekostnader til barnehager etablert fra 2001-2007 i de tre bydelene i Oslo på 13,2 mill. kroner årlig.

Samlet innebærer det at vi anslår rentekostnader for utvalgskommunenes investeringer i barnehager i perioden 2001-2007 til 81,9 mill. kroner.

---

<sup>21</sup> Mange kommuner har en ordning med lånefond som innebærer at lånet ikke er knyttet til et enkeltprosjekt, men til kommunens samlede lånebehov. Kommunene som ikke tar opp lån til enkeltprosjekter kan derfor ikke identifisere hvor mye av den samlede lånegjelden som er knyttet til investeringer i barnehager. I spørreskjemaet gikk vi imidlertid ut fra at Husbanken dekker det meste av lånebehovet innen barnehagesektoren. Husbankens lån er ikke rammelån, men knyttet til enkeltprosjekter. Det burde således være mulig å rekonstruere hvor mye Husbanklån som er knyttet til barnehager i den enkelte kommunen.

## 2. Anslag på låneopptak og rentekostnader til barnehager som er etablert før 2001:

For de 60 prosent av barnehageplassene som er etablert før 2001, har vi ingen gode tall vedr. investeringsvolum. Vi må derfor velge noen forutsetninger:

- Utbygging av disse barnehagene har skjedd forholdsvis jevnt over en 30-årsperiode fra 1971 til 2000.
- Det betyr at lån som er tatt opp til barnehager etablert i de første 17 årene (før 1988), er nedbetalt.
- For de øvrige barnehagene forutsetter vi at de gjennomsnittlig ble bygget i 1996. For dette året tilsier SSBs byggekostnadsindeks at byggekostnadene har ligget på 50 prosent av kostnadsnivået i 2006. Det betyr at vi regner en gjennomsnittlig investeringskostnad per plass for barnehager etablert i perioden 1988-2000 som ligger på halvparten av investeringskostnaden som er kartlagt i spørreundersøkelsen i dette prosjektet.
- Videre forutsetter vi også her at 86 prosent av investeringskostnaden er lånefinansiert, med avdragstid på 20 år (det betyr at restlån utgjør 11/20 deler) og en kalkulasjonsrente på 6,5 prosent.

Når vi legger disse forutsetningene til grunn for alle utvalgskommuner, kommer vi fram til et anslag på samlede rentekostnader til kommunale barnehager i utvalgskommunene som er etablert før 2001 på 29,5 mill. kroner.

Det betyr at vi anslår rentekostnader på samlet 111 mill. kroner til barnehager som er etablert i utvalgskommunene fram til og med 2007.

### 4.3.4 Indirekte kostnader (ledelse, administrasjon og felleskostnader)

Indirekte kostnader er kostnader til støttefunksjoner og fellesfunksjoner i kommunene som barnehagene ”nyter godt” av, men som i regnskapet ikke henføres til barnehagene.

I kostnadsanalysen for Kunnskapsdepartementet er det valgt en anslagsmessig beregning av de indirekte kostnadene: Barnehagesektorens andel av de samlede lønnsutgiftene i kommunen har blitt brukt som nøkkel for å overvelte en andel av netto driftutgiftene på funksjonene 120 og 130 (administrasjon og administrasjonslokaler) til barnehagene.

Gjennom spørreundersøkelsen blant 100 kommuner har vi søkt å få mer kvalifiserte tall for de indirekte kostnadene som må henføres til driften av kommunale barnehager.

Til sammen 62 kommuner har besvart dette spørsmålet.

I disse kommunene var i 2006 samlet 83 årsverk og 51,1 mill. kroner knyttet til administrativ ledelse av de kommunale barnehagene (ikke forvaltnings- og myndighetsoppgaver som er fanget opp tidligere).

I tillegg har kommunene kartlagt kostnader til økonomifunksjon, regnskap/fakturering, revisjon, personal/lønn, kontorstøtte og sentrale personalpolitiske velferdstiltak/opplæring. Mange kommuner har også oppgitt andre sentrale støttefunksjoner (innkjøp,

servicekontor m.m.) som betjener barnehagene. For disse kostnadene har vi beregnet en andel som må belastes barnehagene.<sup>22</sup>

Gjennomsnittlig utgjør barnehagenes andel av kostnader til administrasjon/ledelse og støttefunksjoner 7,3 prosent av de korrigerte brutto driftsutgiftene på funksjonene 201 og 211.

For de 29 opprinnelige utvalgskommunene som har besvart spørreundersøkelsen, har vi brukt tallene for kostnader til administrasjon og støttefunksjoner som de har oppgitt (prisjustert til 2008-priser).

For de øvrige utvalgskommunene har vi beregnet et anslag for indirekte kostnader ved å bruke gjennomsnittet for alle kommuner som svarte i spørreundersøkelsen i dette prosjektet (7,3 prosent av korrigerte brutto driftsutgifter som er ført på funksjonene 201 og 211).

For alle utvalgskommunene samlet har vi beregnet *indirekte kostnader til de kommunale barnehagene på 203 mill. kroner (2008-priser)*.

### 4.3.1 Samlede gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager

I avsnittene ovenfor har vi redegjort for anslagene for de enkelte kostnadskomponentene for kommunale barnehager i utvalgskommunene i 2007. Tabell 4.7 viser hvilke gjennomsnittskostnader per plass dette fører til.

Tabell 4.7 Samlet anslag på gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager, hhv. små- og storbarneplasser, utvalgskommunene i 2007 (kroner per plass, 2008-priser)

	Småbarneplasser	Storbarneplasser
Direkte kostnader funksjon 201 – førskole	153 500	76 700
Direkte kostnader funksjon 211 – styrket tilbud	20 100	10 100
Driftskostnader funksjon 221 – lokaler	8 100	6 100
Kapitalkostnader funksjon 221 – lokaler	14 000	10 500
Indirekte kostnader	13 000	6 500
Sum gjennomsnittskostnader	208 700	109 900

1) For å omregne fra 2007- til 2008-prisnivå, benytter vi deflatoren for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester fra TBU på 4,2 prosent

I kapittel 5 vil vi bruke disse gjennomsnittskostnadene for å anslå kostnader til barnehagene i hele landet som var i drift ved utgangen av 2007 ("gamle" barnehager). Som illustrert ovenfor går vi ut fra at nye barnehager har høyere restlån og rentekostnader. For disse legger vi en kostnad på hhv 221.600 kroner per småbarneplasse og 120.700 kroner per storbarneplasse til grunn.

<sup>22</sup> Vi har brukt ulike nøkler for å fordele kostnadene til de ulike støttefunksjonene, bl.a. barnehagenes andel av kommunens samlede lønnskostnader, barnehagenes andel av salgs- og leieinntektene og barnehagenes andel av samlede brutto driftsutgifter. For noen funksjoner har kommunene selv oppgitt en fordeling/barnehagenes andel av kostnadene.

Til sammenligning resulterte anslaget i kostnadsanalysen for Kunnskapsdepartementet (Fürst og Høverstad ANS, 2008) i gjennomsnittlige samlede kostnader i 2007 på hhv. 201.900 kroner for små- og 100.900 kroner for storbarnsplasser i de kommunale barnehagene i utvalget.<sup>23</sup> Anslaget i den foreliggende analysen ligger hhv. 3,4 prosent (småbarn) og 8,8 prosent (store barn) over anslaget i kostnadsanalysen.

I kostnadsanalysen for departementet er i utgangspunkt alle kostnader, også lokal- og kapitalkostnader, beregnet ift. korrigerede oppholdstimer. I den foreliggende analysen har vi laget en egen nøkkel for lokalkostnadene som gjenspeiler at småbarnsplasser har et arealbehov som ligger en tredel over behovet til storbarnsplasser. Dette forklarer at økningen i de samlede kostnadene er ulik for hhv. små- og store barn.

I forhold til analysen for Kunnskapsdepartementet er noen viktige forutsetninger endret i den foreliggende analysen:

- I kostnadsanalysen for departementet inngikk avskrivnings- og husleiekostnader i tråd med kostnadene som kommunene førte på funksjon 221. Kostnadsanalysen inneholdt ikke noe eksplisitt anslag på rentekostnader. Til gjengjeld tok kostnadsanalysen utgangspunkt i et grovt anslag for indirekte kostnader. Dette skulle forutsetningsvis kompensere for ”underestimeringen” av kapitalkostnader.
- I den foreliggende analysen har vi brukt et justert grunnlag for å anslå de indirekte kostnadene (fra spørreundersøkelsen blant 100 kommuner). I tillegg beregner vi rentekostnader basert på en gjennomsnittlig andel av barnehageinvesteringene som lånefinansieres. Vi beregner videre avskrivninger med utgangspunkt i en estimert gjenanskaffelseskost.

Tabell 4.8 illustrerer at disse endringene fører til at den foreliggende analysen reduserer anslaget for indirekte kostnader, men øker kapitalkostnadene betydelig ift. analysen for Kunnskapsdepartementet:

*Tabell 4.8 Sammenstilling av indirekte kostnader og kapitalkostnader som var tatt med i kostnadsanalysen for Kunnskapsdepartementet ift. analysen i det foreliggende prosjektet (mill. kroner), 2008-priser*

	Kostnadsanalyse 2007 for Kunnskapsdepartementet	Foreliggende analyse	Endring
Indirekte kostnader	239	203	- 36
Husleie og avskrivninger	112		
Avskrivninger		154	153
Rentekostnader		111	
Sum indirekte kostnader og kapitalkostnader	351	468	117

En samlet økning av de anslåtte indirekte kostnadene og kapitalkostnader på 117 mill. kroner, forklarer at den foreliggende analysen viser høyere kostnader enn det som er beregnet i kostnadsanalysen 2007 for Kunnskapsdepartementet.

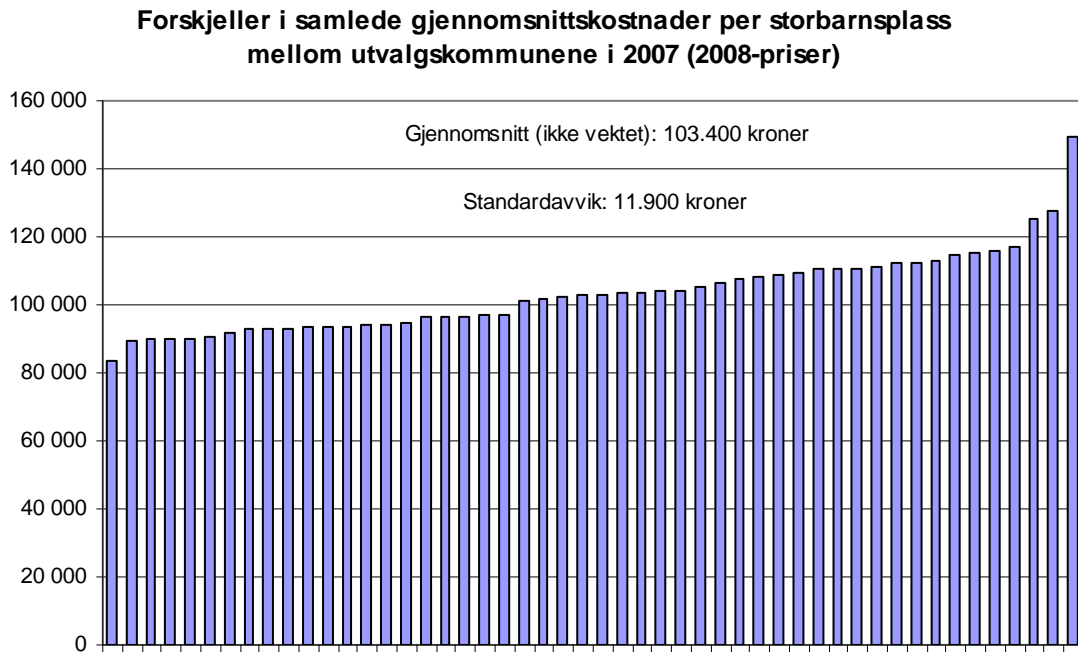
<sup>23</sup> Vær obs på at kostnadene per plass som er oppgitt i kostnadsanalysen for Kunnskapsdepartementet er beregnet ekskl. kostnader på funksjon 211. I tallene som vi referer her er kostnader til tilrettelegging av barnehagetilbudet for funksjonshemmede og andre barn med særlige behov inkludert og vi har omregnet tallene fra kostnadsanalysen til 2008-priser.

## 4.4 Analyse og drøfting av kostnadsvariasjoner

I kapitlet ovenfor er det redegjort for grunnlaget og det er vist en beregning av gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager i 2007. Gjennomsnittskostnadene viser imidlertid store variasjoner mellom kommunene.

Figur 4.1 nedenfor viser variasjonene i gjennomsnittskostnader per storbarnsplass mellom kommunene/bydelene som inngår i utvalget.

Figur 4.1 *Kostnader per storbarnsplass i utvalgs kommunene. Kroner per plass*



Kostnadsanalysene for departementet har vist at bemanning (antall oppholdstimer per årsverk), gjennomsnittlig lønnsnivå (netto personalkostnader per årsverk), samt nivået på andre kostnader enn personalkostnader, er de viktigste forklaringsfaktorene bak kostnadsvariasjonene. Bemanningen i barnehagene er dessuten nært knyttet til kommune- og gjennomsnittlig barnehagestørrelse: Store kommuner har relativt lavere bemanning (flere oppholdstimer per årsverk) og større barnehager.

Når vi skiller gjennomsnittskostnadene mellom sentrale kommuner (SSBs kommuneklasser 5, sentrale tjenesteytingskommuner, og 7, sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner), finner vi imidlertid små forskjeller. Dette kan være en følge av at sentralitet både innebærer kostnadsfordeler og kostnadsulemp. Tabell 4.9 illustrerer dette:



Tabell 4.9 Gjennomsnittskostnader og bakgrunnsvariabler for sentrale og mindre sentrale kommuner, 2007 (2008-priser)

	Gjennomsnitt for 14 sentrale kommuner og tre bydeler i Oslo	Gjennomsnitt for 33 mindre sentrale kommuner
<i>Gjennomsnittlige kostnader, kroner per storbarnsplass</i>	103 370	103 390
Antall korrigerte oppholdstimer per årsverk	11 300	10 960
Netto personalkostnader, kroner per årsverk	401 800	396 500
Antall korrigerte oppholdstimer per barnehage	147 100	85 900
Andel funksjonshemmede og andre barn med særlige behov	6,8 %	5,4 %
Andel minoritetsspråklige barn	13,8 %	3,9 %
Andel barn 0-2 år	30,5 %	31,1 %
Andel barn med oppholdstid under 33 timer per uke	8,9 %	30,3 %

Tabellen viser at gjennomsnittskostnadene per plass i barnehager er svært like i sentrale og mindre sentrale kommuner.

Tabellen illustrerer at de sentrale kommunene har gjennomsnittlig noe lavere bemanning (flere oppholdstimer per årsverk), men høyere personalkostnadene per årsverk enn de mindre sentrale kommunene.

Barnehagene i de sentrale kommunene er gjennomsnittlig klart større enn i de mindre sentrale kommunene (147.100 ift. 85.900 oppholdstimer per barnehage). Ovenfor har vi kommentert at bemanningen i barnehagene har sammenheng med barnehagestørrelse. Likevel finner vi at bemanningen i de sentrale kommunene ikke er betydelig lavere enn i de mindre sentrale kommunene (11.300 ift. 10.960 korrigerte oppholdstimer per årsverk). Dette er knyttet til at de sentrale kommunene har en klart høyere andel funksjonshemmede og andre barn med særlige behov i barnehagene. En del av disse barna krever ekstra personalressurser. De sentrale kommunene har også en betydelig høyere andel minoritetsspråklige barn. Verken i tidligere kostnadsanalyser for departementet eller i analysene i dette prosjektet finner vi imidlertid en sammenheng mellom kostnader og andel minoritetsspråklige barn i barnehagene.

For øvrig illustrerer tabell 4.9 at det er små forskjeller når det gjelder andelen av barna i barnehagene som er i aldersgruppen 0-2 år. Derimot er det en betydelig forskjell i andel barn med kort oppholdstid (under 33 timer per uke). I de sentrale kommunene er andelen på 9 prosent, mens nær en tredel (30 prosent) av barn i barnehagene i de mindre sentrale kommunene har kort oppholdstid/deltidsplass.

## 5 Samlet kostnadsberegning og behov for midler i rammetilskuddet til kommunene

### 5.1 Problemstilling og forutsetninger

Intensjonen med dette kapitlet er å anslå de samlede kostnadene for drift av barnehager på landsbasis, og å illustrere hvor mye staten må legge inn i rammetilskuddet til kommunene for å sikre fullfinansiering av kommunenes kostnader ved overgang til rammefinansiering av barnehagene.

Kommunesektorens krav i forbindelse med innlemmelse av barnehagefinansieringen i rammetilskuddet til kommunene, kan beregnes på følgende måte:

---

1	Samlede kostnader knyttet til kommunale barnehager
2	- Foreldrebetaling
3	+ Kommunale driftstilskudd til private barnehager
4	- Kommunal egenfinansiering
5	= Rammetilskudd

---

Beregningene av de ulike elementene beskrives i det følgende.

#### 5.1.1 Kostnader til drift av kommunale barnehager

For å beregne kostnader til drift av kommunale barnehager, tar vi utgangspunkt i kostnadene per plass som er anslått i avsnitt 4.3.5.

For barnehager som var i drift ved utgangen av 2007 (”gamle” plasser) kom vi fram til følgende gjennomsnittskostnader i utvalgskommunene (2008-priser):

208 700 kroner per år for en småbarnsplass

109 900 kroner per år for en storbarnsplass

For ”nye” plasser som må etableres etter 2007 for å sikre full behovsdekning, legger vi inn høyere rentekostnader og følgende gjennomsnittskostnader per plass:

221 600 kroner per år for en småbarnsplass

120 700 kroner per år for en storbarnsplass

#### 5.1.1 Foreldrebetaling

Nivået på foreldrebetaling i barnehagene er knyttet til forutsetningene i statens forskrift om ”makspris” for oppholdsbetaling, søskenmoderasjon og moderasjoner som kommunene fastsetter for foresatte med lav inntekt, samt kostpenger og andre inntekter (utflukter m.m.) som kommunene innkrever. Foreldrebetalingen i barnehager skiller i de fleste kommunene ikke mellom små- og store barn i barnehagen.

I utvalgskommunene var gjennomsnittlig samlet foreldrebetaling i 2007 på ca. 11,5 kroner per (ikke-korrigert) oppholdstime. Dette tilsier at gjennomsnittlig foreldrebetaling for en heldagsplass i 2007 var på 24.800 kroner.

Statistisk sentralbyrå gjennomførte i januar 2007 en prisundersøkelse som konkluderte med en gjennomsnittlig oppholdsbetaling på ca. 23.200 kroner. I tillegg viser SSBs kartlegging at kommunene inntektsfører for en heldagsplass gjennomsnittlig 200 kroner per måned/2.200 kroner i året til kostpenger m.m. (Nygaard R. og E. C. Rauan, 2007).

Fra januar 2007 ble maksprisen økt fra 24.750 kroner til 25.630 kroner i året. I 2008 ble dette nivået videreført uten prisjustering.

I beregningene nedenfor bruker vi anslaget fra Statistisk sentralbyrå på en samlet foreldrebetaling på 25.400 kroner for en heldagsplass.

I scenariene 2 og 3 forutsettes en reduksjon i oppholdsbetalingen med 20 prosent, i tråd med Soria-Moria erklæringen. Vi forutsetter at kommunene foretar en slik reduksjon for alle satsgrupper. Det betyr at vi i disse scenariene reduserer foreldrebetalingen med 20 prosent av oppholdsbetalingen som SSB kartla i 2007. Den samlede foreldrebetalingen for en heldagsplass i disse scenariene er dermed på 20.320 kroner i året.

### 5.1.2 Kommunale driftstilskudd til private barnehager

Departementets høringsforslag og Ot.prp. nr. 57 skisserer to alternativer for å definere hvilke private barnehager som skal ha krav på kommunal finansiering og to alternativer for hvordan det kommunale tilskuddet skal fastsettes:

Definisjon av private barnehager som har krav på kommunalt tilskudd:	Grunnlag for å utmåle det kommunale tilskuddet:
Alle barnehager som er godkjent per 31.12.2011  + Nye private barnehager som kommunen etter "fritt skjønn" vedtar å tildele tilskudd	Kommunene lager egne forskrifter som grunnlag for å beregne det kommunale driftstilskuddet til private barnehager.
Alle barnehager som er godkjent per 31.12.2011  + Nye private barnehager, med mindre et kommunalt tilskudd vil føre til vesentlige negative konsekvenser for andre barnehager i kommunen	Minimumsnivået til det kommunale driftstilskuddet til private barnehager fastsettes i lov som en andel av den kommunale finansieringen av kommunale barnehager.

Ved illustrasjon av de økonomiske konsekvensene ved overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren, må vi velge noen forutsetninger for hvilke barnehager som skal få et kommunalt driftstilskudd og hvordan dette tilskuddet skal beregnes:

#### Hvilke barnehager skal få kommunalt driftstilskudd?

Uansett hvilket alternativ for å definere de "tilskuddsberettigede private barnehagene" som departementet ender opp med, er det ett krav som vil være sentralt:

Kommunene må samlet finansiere et antall barnehageplasser som sikrer at alle som ønsker det får barnehageplass (full behovsdekning).

Vi legger derfor til grunn at kommunene finansierer det antall barnehageplasser – kommunale og private – som er nødvendig for å dekke etterspørselen (jf. drøfting av 3 scenarier for samlet etterspørsel i kapittel 2).

### **Nivået på de kommunale driftstilskuddene**

Kostnadsanalysene for årene 2001-2007 viser at private barnehager har lavere gjennomsnittskostnader enn kommunale barnehager, men forskjellene er blitt mindre over tid. I 2001 tilsvarte kostnadene i private barnehager 82 prosent av kostnadene i kommunale barnehager. I 2007 lå det gjennomsnittlige kostnadsnivået i private barnehager på 87 prosent av nivået i kommunale barnehager.

I Ot.prp.nr. 57 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven, viser Kunnskapsdepartementet til at private barnehager i 2006 gjennomsnittlig fikk en offentlig finansiering som tilsvare 88 prosent av den offentlige finansieringen av kommunale barnehager.

Hvis departementet velger å lovfeste et minimumsnivå for kommunale driftstilskudd, vil det være rimelig at dette finansierer kostnadene i private barnehager på dagens nivå. Det betyr at et minimumsnivå vil måtte sikre at private barnehager får dekket kostnader som tilsvare 88 prosent av kostnadene i kommunale barnehager. Et slikt nivå vil imidlertid innebære at tilskuddene til en stor andel av de kommunale barnehagene som allerede i dag får mer enn 88 prosent av gjennomsnittlig finansiering av kommunale barnehager ikke vil få dekket sine kostnader.

En stor del av differansen i gjennomsnittskostnadene mellom kommunale og private barnehager kan tilbakeføres til at private barnehager har lavere personalkostnader per årsverk og lavere bemanning enn kommunale barnehager. Departementets høringsnotat viser til Regjeringserklæringen som fastslår at Regjeringen vil ”arbeide for likeverdige lønns- og arbeidsforhold for ansatte i private og kommunale barnehager”. Likeverdige lønns- og arbeidsforhold, vil bety at kostnadsforskjellene mellom kommunale og private barnehager utjevnes ytterligere.

Vi illustrerer derfor de økonomiske konsekvensene ved to alternativer:

- Et maksimumsalternativ som innebærer at private barnehager skal få den samme offentlige finansieringen som kommunale barnehager.
- Et minimumsalternativ som innebærer at kommunene skal gi private barnehager et tilskudd som innebærer 88 prosent av den offentlige finansieringen av kommunale barnehager.

### **Sammensetning av det samlede barnehagetilbudet ved full behovsdekning**

I et maksimumsalternativ vil det ikke spille noen rolle hvor stor andel av det samlede barnehagetilbudet som dekkes av private barnehager: Den offentlige finansieringen, altså kommunenes tilskudd, vil være like stor for både kommunale og private barnehager.

De kommunaløkonomiske konsekvensene av minimumsalternativet derimot, er avhengig av hvor stor andel de private barnehagene utgjør av det samlede barnehagetilbudet. Dette som en følge av at private barnehager i dette alternativet bare får dekket kostnader opp til 88 prosent av kostnadene i kommunale barnehager.

Tabell 5.1 illustrerer utviklingen av antall korrigerte oppholdstimer i kommunale og ordinære private barnehager i de senere årene:

Tabell 5.1 *Utvikling av antall korrigerte oppholdstimer i kommunale og ordinære private barnehager, 2001-2007*

	Korrigerte oppholdstimer (i 1.000 timer)		Oppholdstimer i private som andel av sum oppholdstimer i kommunale og private barnehager
	Kommunale barnehager	Ordinære private barnehager	
2001	260 570	161 421	38,3 %
2002	268 697	177 403	39,8 %
2003	276 050	193 123	41,2 %
2004	289 687	220 028	43,2 %
2005	308 020	246 235	44,4 %
2006	335 106	280 526	45,6 %
2007	369 975	313 352	45,9 %
Endring 2001-2007	42,0 %	94,1 %	

Tabellen illustrerer at det fra 2001-2007 har vært en betydelig større økning av tilbudet i private enn i kommunale barnehager. I 2001 utgjorde antall korrigerte oppholdstimer i ordinære private barnehager rundt 38 prosent av tilbudet i kommunale og ordinære private barnehager samlet. I 2007 utgjør de private barnehagene nærmere 46 prosent av tilbudet.

Det er stor usikkerhet knyttet til den framtidige tilbudsstrukturen. Strukturen vil vesentlig være knyttet til hvilke overveielser aktørene legger til grunn, dersom departementet ender opp med et minimumsalternativ som innebærer at private barnehager får dekket 88 prosent av kostnadene i kommunale barnehager:

For kommunene vil en slik forutsetning innebære at det isolert sett er fordelaktig å la private ta seg av flest mulig barnehager, i og med at de da får et lavere finansieringskrav.

For mange private barnehager vil et tilskudd som sikrer dekning av 88 prosent av kostnadene i kommunale barnehager imidlertid ikke være interessant. En stor andel av de private barnehagene får allerede i dag en offentlig finansiering, som gir dem mulighet til å ha et høyere kostnadsnivå.

Som følge av usikkerheten vedr. den framtidige barnehagestrukturen, regner vi ved illustrasjon av konsekvensene av minimumsalternativet ikke med en ytterligere økning i andelen private barnehager. Det betyr at vi fremskriver andelen av det samlede barnehagetilbudet som utgjøres av private barnehager fra 2007.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Vi ser her bort fra tilbudet i statlige og fylkeskommunale barnehager som i 2007 utgjorde rundt 1,7 prosent av samlet antall korrigerte oppholdstimer i landet. Antall statlige og fylkeskommunale barnehager er redusert betydelig i de senere årene. Kostnadsanalysene for tidligere år viste videre at disse barnehagene har et kostnadsnivå som ligger nær kostnadene i kommunale barnehager. I analysene vil vi derfor behandle andre offentlige barnehager som kommunale barnehager.

### Spesielt om håndtering av private familiebarnehager

Fürst og Høverstads kostnadsanalyser har vist at private familiebarnehager gjennomsnittlig har tydelig lavere kostnader enn ordinære private barnehager. Tabellen nedenfor illustrerer at forskjellene i kostnader per korrigert oppholdstime har blitt redusert fra 2001 til 2007:

Tabell 5.2 *Kostnadsutvikling i private familiebarnehager ift. ordinære private barnehager, 2001-2007*

	Gjennomsnittskostnader per korrigert oppholdstime (kroner):		Kostnader i familiebarnehager i prosent av kostnadene i ordinære private barnehager
	Private familiebarnehager	Ordinære private barnehager	
2001	21,78	26,86	81 %
2002	23,84	28,15	85 %
2003	24,49	29,85	82 %
2004	26,73	31,04	86 %
2005	28,67	32,30	89 %
2006	30,68	33,61	91 %
2007	31,92	35,87	89 %
Nominell kostnadsøkning 2001-2007	47 %	34 %	

Kilde: Fürst og Høverstad ANS, kostnadsanalyser i barnehagene 2001-2007

Familiebarnehager er en betydelig enklere driftsform enn ordinære barnehager med hensyn til kravene til bemanning, kompetanse, areal og utstyr.

Familiebarnehager får statstilskudd og tar foreldrebetaling med de samme satsene som ordinære private barnehager. Det kommunale tilskuddet til familiebarnehager kan imidlertid begrenses til 85 prosent av minstekravet til kommunal finansiering av ordinære private barnehager.

Som tabellen ovenfor illustrerer har familiebarnehagene hatt en høyere kostnadsvekst fra 2001-2007 enn ordinære private barnehager. Dette kan være en følge av innføring av krav til kommunal finansiering fra 2003.

I høringsutkastet vedr. endringer i Barnehageloven som Kunnskapsdepartementet sendte ut den 31.10.07 og i Ot.prp.nr 57 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven, kommenteres familiebarnehager ikke særskilt. Det betyr at departementet ikke gir noen antydning om en også fremover tenker seg egne forutsetninger for finansiering av private familiebarnehager, eller om de skal behandles på samme måte som ordinære private barnehager.

Tabell 5.3 viser at aktiviteten har økt i både private familiebarnehager og ordinære private barnehager i perioden fra 2001-2007:

Tabell 5.3 *Utvikling av aktiviteten, antall korrigerte oppholdstimer, i private familiebarnehager og i ordinære private barnehager, 2001-2007*

	Antall korrigerte oppholdstimer (i 1.000 timer)	
	Private familiebarnehager	Ordinære private barnehager
2001	22 156	161 421
2002	22 974	177 403
2003	24 430	193 123
2004	29 988	220 028
2005	31 878	246 235
2006	29 313	280 526
2007	29 059	313 352
Økning 2001-2007	31 %	94 %

Kilde: SSB

Den desidert største veksten fra 2001 til 2007 har skjedd ved etablering av ordinære private barnehager (94 prosent). I familiebarnehagene har aktiviteten økt betydelig mindre (31 prosent). Fra 2005 til 2007 har det dessuten vært en reduksjon i antall oppholdstimer i familiebarnehager.

Det er et spørsmål hvordan sammensetningen av barnehagetilbudet vil utvikle seg framover. Ordinære barnehager sikrer som regel et bedre og mer stabilt pedagogisk tilbud og har ofte en mer forutsigbar drift enn familiebarnehager. Når kommunene har full barnehagedekning, kan det derfor tenkes at familiebarnehager fremstår som mindre attraktive for foresatte. Som en følge av dette kan etterspørsel etter plasser og aktivitetsnivået i familiebarnehager reduseres.

Sett på bakgrunn av:

- en betydelig kostnadsøkning i familiebarnehagene i de senere årene som gjør at kostnadene i familiebarnehager i 2007 bare lå 11 prosent under kostnadene i ordinære private barnehager, og
- at det ikke er urimelig å anta at familiebarnehager vil tape markedsandeler når barnehagesektoren nærmer seg full dekning,

vil vi behandle familiebarnehager på samme måte som ordinære private barnehager ved illustrasjon av konsekvensene av rammefinansiering av barnehagene.

### 5.1.3 Kommunal egenfinansiering

I Stortingsforliket fra juni 2003 som dannet grunnlag for Barnehagereformen ble det forutsatt at staten skulle dekke alle merkostnader som følge av innføring av makspris, likeverdig behandling av private og kommunale barnehager og utbygging mot full behovsdekning. Forliket forutsatte at kommunesektoren viderefører sitt ”nominelle bidrag” til finansiering av barnehagesektoren.

I gjennomføringen av Barnehagereformen tolket departementet kravet om videreføring av kommunenes finansiering dit hen at kommunenes netto driftsutgifter til barnehagefunksjonene skulle opprettholdes på det samme nominelle nivået som i 2003.

KS har i en pressemelding den 8.04.08 fremlagt tall som viser at forutsetningene for finansiering av Barnehagereformen ble innfridd fra 2004 til 2006. I 2007 viser KOSTRA-tall imidlertid en betydelig økning i kommunenes netto driftsutgifter innen barnehagesektoren, fra nominelt 3.372 mill. kroner i 2006 til 4.018 mill. kroner i 2007. KS argumenterer på bakgrunn av dette at Barnehagereformen i 2007 har vært underfinansiert med nær 700 mill. kroner fra statens side.

Overgang til rammefinansiering av barnehagene innebærer at øremerkede driftstilskudd, skjønntilskudd (som også er øremerket) og investeringstilskudd inngår i rammene som legges inn i inntektssystemet for kommunene. Kommunesektoren må imidlertid fortsatt kunne forutsette at staten fullfinansierer Barnehagereformen.

Det er vanskelig å rekonstruere et korrekt utgangspunkt for hvor mye av de frie inntektene som kommunesektoren brukte til finansiering av barnehagesektoren i 2003. Dette som følge av at 20 kommuner i 2003 deltok i et forsøk med rammefinansiering (som innebar at de ikke fikk driftstilskudd til barnehagene), og av ordningen med generell momskompensasjon som ble innført i 2004.

Usikkerheten rundt forutsetningen om statlig fullfinansiering av Barnehagereformen gjør at vi illustrerer de økonomiske konsekvensene av rammefinansiering av barnehagene fra 2011 med to alternativer: kommunenes netto driftsutgifter i hhv. 2006 og 2007 for de tre barnehagefunksjonene (201, 211 og 221). Prisjustert (2008-priser) gir dette følgende anslag på kommunal egenfinansiering av barnehagene:

Nivå 2006: 3.661 mill. kroner

Nivå 2007: 4.187 mill. kroner.

I tillegg til kostnadene på barnehagefunksjonene har vi i kapittel 4 beregnet indirekte kostnader som påløper på andre funksjoner (ledelse, administrasjon og fellesutgifter). Disse kostnadene inngår i prinsippet i kommunenes egenfinansiering. Vi forutsetter at denne egenfinansieringen fortsetter på samme nivå. For utvalgskommunene har vi anslått disse kostnadene til 203 mill. kroner. I 2007 utgjorde aktiviteten i kommunale barnehager i utvalgskommunene 15,3 prosent av aktiviteten i kommunale barnehager i hele landet (Fürst og Høverstad ANS, 2007). Med utgangspunkt i dette kan vi anslå indirekte kostnader til drift av kommunale barnehager på landsbasis til 1.327 mill. kroner (2008-priser)

I netto driftsutgiftene på barnehagefunksjonene finner vi utgifter som vi har korrigert for når vi beregnet kostnadene til drift av barnehager:

- Kostnader til kommunale myndighets- og forvaltningsoppgave som føres på funksjon 201. Kommunene vil ha ansvar for disse oppgavene også etter innlemmelse av barnehagefinansiering i inntektssystemet. For å få et reelt uttrykk for kommunenes egenfinansiering av driften av barnehagene, må vi trekke kostnadene til myndighets- og forvaltningsoppgaver fra netto driftsutgiftene på barnehagefunksjonene. For utvalgskommunene har vi beregnet disse kostnadene til 28 mill. kroner i 2007. Utvalgskommunene utgjorde 14,7 prosent av oppholdstidene i alle barnehager i landet (offentlige og private). Basert på dette anslår vi at myndighets- og forvaltningsoppgaver i alle kommuner samlet legger beslag på 190 mill. kroner (2008-priser).
- For utvalgskommunene anslo vi i kapittel 4 at 26 mill. kroner er knyttet til ikke-økonomisk støtte av private barnehager. Det meste av dette er knyttet til hjelp til



funksjonshemmede og andre barn med særlige behov i private barnehager. Disse kostnadene er tatt med i analysen av samlede kostnader, men ligger også inne i kommunenes netto driftsutgifter. Utvalgskommunenes andel av alle private barnehager i landet<sup>25</sup> var i 2007 på 14,2 prosent. Med utgangspunkt i dette reduserer vi netto driftsutgiftene på barnehagefunksjonene med samlet 183 mill. kroner (2008-priser).

- I prinsippet burde vi også trekke ut utgifter til åpne barnehager fra netto driftsutgiftene i kommunenes regnskaper. Vi antar imidlertid at etterspørselen etter åpne barnehager vil bli betydelig redusert når behovet for ordinære plasser er dekket. Vi forutsetter at midlene som ble brukt til åpne barnehager da brukes til finansiering av ordinære barnehager og foretar derfor ingen korrigering av kommunenes netto driftsutgifter for åpne barnehager.

I tillegg til netto driftsutgiftene som vises på barnehagefunksjonene har kommunene i realiteten "båret" rentekostnader og kostnader til kapitalslit (avskrivninger) som ikke synliggjøres fullt ut i kommunenes regnskaper. Dette skulle tilsi at vi burde korrigere kommunenes egenfinansiering også for differansen mellom regnskapsførte avskrivningskostnader og avskrivningskostnadene som vi har beregnet i kapittel 4, samt rentekostnadene som vi har beregnet i kapittel 4. Til sammen er 4,6 prosent av de anslåtte kostnadene i kommunale barnehager fra kapittel 4 knyttet til disse forholdene.

Mange kommuner har imidlertid etablert ordninger med internhusleie eller lagt forvaltningen av barnehagelokaler til kommunale foretak som fakturerer barnehagene med en kostnadsdekkende husleie. I disse kommunene er dermed rente- og avskrivningskostnader i tråd med forutsetningene som vi la til grunn i kapittel 4 inkludert i netto driftsutgiftene som vises på funksjon 221 (lokaler). Slike løsninger er valgt i mange av de store kommunene som utgjør en stor andel av det samlede barnehage-tilbudet. Vi har ikke grunnlag for å anslå hvor mange kommuner som har innført slike ordninger og velger derfor ikke å korrigere for det. Det betyr at anslaget for kommunal egenfinansiering ikke inneholder rentekostnader og differansen mellom bokførte og beregnede avskrivningskostnader for kommuner som ikke har etablert systemer for internhusleie.

Med utgangspunkt i dette forutsetter vi følgende egenfinansiering av barnehagene:

Tabell 5.4      *Kommunenes egenfinansiering av barnehager – nivå 2006 og 2007, mill. kroner (2008-priser)*

	Egenfinansierings- nivå 2006	Egenfinansierings- nivå 2007
Netto driftsutgifter 201, 211 og 221	3 661	4 187
+ Indirekte kostnader	1 327	1 327
- Myndighets- og forvaltningsoppgaver	- 190	- 190
- Ikke-økonomisk støtte til private barnehager	- 183	- 183
Kommunal egenfinansiering	4 615	5 141

<sup>25</sup> Ekskl. private familiebarnehager som i liten grad gir tilbud til funksjonshemmede barn.

## 5.2 Samlede kostnader og kommunenes finansiering av barnehager ved "maksimumsalternativ"

Som kommentert ovenfor innebærer maksimumsalternativet at private barnehager får samme finansiering – og at de dermed kan legge seg på samme kostnadsnivå – som kommunale barnehager.

I tabell 5.5 beregner vi de samlede kostnadene som "maksimumsalternativet" innebærer, gitt de tre scenariene for fremtidig etterspørsel som er presentert i kapittel 2. I tabellen har vi fordelt det samlede antall korrigerede oppholdstimer som anslås i kapittel 2 mellom hhv. små- og store barn og omregnet til heldagsplasser. Forholdet mellom antall plasser i 2007 (basisåret for våre beregninger) og plassbehovet i de tre scenariene viser utbyggingsbehovet. I beregningen av kostnadene skiller vi mellom antall plasser som var i drift i 2007 ("gamle" plasser) og "nye plasser" som må etableres for å dekke etterspørselen.

*Tabell 5.5 Samlet finansieringsbehov for barnehager i 2011 i henhold til "maksimumsalternativ" (lik offentlig finansiering av offentlige og private barnehager) – ulike scenarier for etterspørsel. Milliarder kroner der ikke annet er angitt (2008-priser)*

	Basis 2007	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Bufferkapasitet (to opptak)
Korrigerede oppholdstimer (mill.)	724,4	801,0	817,0	851,0	176,5
Antall småbarnsplasser	85 258	95 096	98 381	106 251	18 156
Antall storbarnsplasser	164 843	180 641	181 479	181 479	9 078
<i>Kostnader "gamle" plasser:</i>					
Småbarn		17,8	17,8	17,8	
Storbarn		18,1	18,1	18,1	
<i>Kostnader nye plasser:</i>					
Småbarn		2,2	2,9	4,7	4,0
Store barn		1,9	2,0	2,0	1,1
<i>Sum kostnader</i>		40,0	40,8	42,6	5,1
- Foreldrebetaling		-7,0	-5,7	-5,8	-0,6
<i>Netto finansieringsbehov</i>		33,0	35,1	36,7	4,6

I maksimumsalternativet (lik finansiering av private og kommunale barnehager) ligger behovet for offentlig finansiering i 2011, gitt tre alternativer for fremtidig etterspørsel mellom 33 og 36,7 milliarder kroner (2008-priser). Etablering av bufferkapasitet for å sikre to opptak i løpet av året vil kreve ytterligere inntil 4,6 milliarder kroner.

I tabell 5.6 setter vi dette finansieringsbehovet opp mot kommunal egenfinansiering av barnehager i hhv. 2006 og 2007 som vi har anslått i avsnitt 5.1 ovenfor. Dette gir et anslag på hvor mye midler staten må legge inn i rammeoverføringen til kommunene for å sikre fullfinansiering av Barnehagereformen i 2011:

Tabell 5.6 *Netto behov for offentlig finansiering av barnehager i 2011 ved "maksimumsalternativet" ift. kommunenes egenfinansiering av sektoren i 2006/2007 (milliarder kroner, 2008 priser)*

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Buffer kapasitet (to opptak)
Netto finansieringsbehov (jf. tab. 5.5)	33,0	35,1	36,7	4,6
- Kommunal egenfinansiering 2006	-4,6	-4,6	-4,6	
<b>Behov for statlig finansiering, basert på kommunal egenfinansiering på nivå 2006</b>	<b>28,4</b>	<b>30,5</b>	<b>32,1</b>	<b>4,6</b>
- Kommunal egenfinansiering 2007	-5,1	-5,1	-5,1	
<b>Behov for statlig finansiering, basert på kommunal egenfinansiering på nivå 2007</b>	<b>27,9</b>	<b>30,0</b>	<b>31,6</b>	<b>4,6</b>

Dersom private barnehager skal få en finansiering på samme nivå som kommunale barnehager (maksimumsalternativet), innebærer de tre scenariene for utvikling av etterspørselen således at staten må legge mellom 28,4 og 32,1 milliarder kroner inn i rammetilskuddet til kommunene i 2011, dersom en tar utgangspunkt i kommunenes egenfinansiering av barnehager i 2006. Dersom en tar utgangspunkt i kommunenes netto utgifter til barnehagesektoren i 2007, reduseres tilskuddsbehovet i 2011 til mellom 27,9 og 31,6 milliarder kroner.

Til sammenligning er det i statsbudsjettet for 2008 avsatt samlet 21,6 milliarder kroner til driftstilskudd, skjønnsmidler og investeringstilskudd til barnehager.

Forutsetningen om to opptak i løpet av året vil innebære at kommunene må ha en "bufferkapasitet" for nær 20.000 barn. Disse plassene vil koste inntil 4,6 mill. kroner. Vårt anslag forutsetter at denne bufferkapasiteten er bemannet og utstyrt hele året. De reelle kostnadene vil derfor være noe lavere.

Vi understreker at rett til plass innebærer at kommunene må ha en bufferkapasitet, uansett om retten er knyttet til ett eller to opptak i året. Mange kommuner med full dekning og spesielt kommuner med synkende fødselskull, har slik bufferkapasitet allerede i dag.

### 5.3 Samlede kostnader og kommunenes finansiering av barnehager ved "minimumsalternativ"

I tråd med drøftingen i kapittel 5.1 forutsetter vi i "minimumsalternativet" at private barnehager får en offentlig finansiering som tilsvarer 88 prosent av finansieringen av kommunale barnehager.

Tabell 5.7 illustrerer hvilke tilskuddssatser per plass for hhv. små og store barn og i "gamle" og nye private barnehager en slik forutsetning vil innebære:

*Tabell 5.7 Illustrasjon av tilskuddssatsene til private barnehager ved "minimumsalternativet" (offentlig tilskudd som utgjør 88 prosent av den offentlige finansieringen av kommunale barnehager), kroner per heldagsplass per år i 2008-priser*

	"Gamle" plasser		Nye plasser	
	Småbarn	Storbarn	Småbarn	Storbarn
Gjennomsnittskostnader i kommunale plasser	208 700	109 900	221 600	120 700
- Foreldrebetaling	-25 400	-25 400	-25 400	-25 400
Offentlig finansiering av kommunale plasser	183 300	84 500	196 200	95 300
Tilskudd til private (88 prosent av offentlig finansiering av kommunale plasser), per plass	161 304	74 360	172 656	83 864

I scenariene 2 og 3 forutsetter vi en reduksjon i maksprisen som vil redusere foreldrebetalingen med 5.100 kroner i året. En slik forutsetning øker kravet til kommunale tilskudd til private barnehager med vel 4.500 kroner per heldagsplass.

I 2007 utgjorde private barnehager (ordinære private og private familiebarnehager) 46 prosent av barnehagetilbudet i hele landet. Ved illustrasjon av konsekvensene av kostnader ved dekning av etterspørselen fremover, tar vi utgangspunkt i at denne andelen opprettholdes, både når det gjelder "gamle" plasser (etablert fram til og med 2007) og nye plasser.

I tabell 5.8 beregner vi først kostnadene til de 54 prosent av plassene som tilbys i kommunale og andre offentlige barnehager ut fra de samme prinsippene som i tabell 5.5 ("maksimumsalternativet"). Derne beregner vi behovet for kommunale tilskudd til de 46 prosent av plassene som forutsettes i private barnehager med utgangspunkt i tilskuddssatsene i tabell 5.7.

*Tabell 5.8 Samlede kostnader til drift av barnehager og behov for offentlig finansiering, "minimumsalternativ" (offentlig finansiering av private barnehager tilsv. 88 prosent av finansieringen av kommunale barnehager), ulike scenarier for etterspørsel i 2011 (milliarder kroner, 2008 priser)*

	Basis 2007	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Bufferkapasitet (to opptak)
Korrigerte oppholdstimer (mill.)	724,4	801,0	817,0	851,0	176,5
Antall småbarnsplasser	85 258	95 096	98 381	106 251	18 156
Antall storbarnsplasser	164 843	180 641	181 479	181 479	9 078
Andel offentlige plasser	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54
Andel private plasser	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46
<b><u>Kostnader kommunale plasser</u></b>					
Kostnader "gamle" plasser					
- Småbarn		9,6	9,6	9,6	
- Storbarn		9,8	9,8	9,8	
Kostnader nye plasser					
- Småbarn		1,2	1,6	2,5	2,2
- Store barn		1,0	1,1	1,1	0,6
Sum kostnader kommunale plasser		21,6	22,0	23,0	2,8
- Foreldrebetaling		-3,8	-3,1	-3,2	-0,3
Netto kostnad kommunale barnehager		17,8	19,0	19,8	2,5
<b><u>Finansiering private plasser</u></b> jf. satser i tab. 5.7:					
- "Gamle" småbarnsplasser		2,0	6,5	6,5	
- "Gamle" storbarnsplasser		5,6	6,0	6,0	
- Nye småbarnsplasser		0,8	1,1	1,7	1,5
- Nye storbarnsplasser		0,6	0,7	0,7	0,4
Sum finansieringsbehov, kommunale og private plasser		31,2	33,2	34,7	4,3

For alle tre scenarier viser "minimumsalternativet" et finansieringsbehov som ligger mellom 1,8 og 2,0 milliarder kroner lavere enn "maksimumsalternativet".

"Minimumsalternativet" vil kunne ha store konsekvenser for en rekke private barnehager: En stor andel av de private barnehagene får i dag et kommunalt tilskudd som sikrer en finansiering som ligger høyere enn 88 prosent av de offentlige tilskuddene som kommunale barnehager i den aktuelle kommunen får. Noen kommuner har etablert retningslinjer som forutsetter full likeverdig behandling – altså beløpsmessig lik finansiering av kommunale og private barnehager. Dersom staten velger å legge "minimumsalternativet" til grunn ved beregning av rammetilskuddet til kommunene, vil enten kommunene eller de private barnehagene som i dag mottar et høyere tilskudd måtte bære "tapet" som følger av dette.

Tabell 5.9 viser forholdet mellom det samlede behovet for offentlig finansiering av barnehager i 2011 iht. minimumsalternativet i forhold til kommunenes egenfinansiering i hhv. 2006 og 2007:

*Tabell 5.9      Netto behov for offentlig finansiering av barnehager i 2011 ved "minimumsalternativet" ift. kommunenes egenfinansiering av sektoren i 2006/2007 (milliarder kroner, 2008 priser)*

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Bufferkapasitet (to opptak)
Netto finansieringsbehov (jf. tab. 5.8)	31,2	33,2	34,7	4,3
- Kommunal egenfinansiering 2006	-4,6	-4,6	-4,6	
<b>Behov for statlig finansiering, basert på kommunal egenfinansiering på nivå 2006</b>	<b>26,6</b>	<b>28,6</b>	<b>30,1</b>	<b>4,3</b>
- Kommunal egenfinansiering 2007	-5,1	-5,1	-5,1	
<b>Behov for statlig finansiering, basert på kommunal egenfinansiering på nivå 2007</b>	<b>26,0</b>	<b>28,1</b>	<b>29,6</b>	<b>4,3</b>

Minimumsalternativet krever statlige midler i inntektssystemet for kommunene i 2011 på mellom 26,6 og 30,1 milliarder kroner, dersom kommunenes egenfinansiering av barnehagene i 2006 legges til grunn. Dersom en tar utgangspunkt i kommunenes netto utgifter til barnehager i 2007 reduseres behovet for statlig finansiering til mellom 26 og rundt 29,6 milliarder kroner.



## Referanser

- ECON (2004): *Etterspørselen etter barnehageplasser*. ECON-rapport 2004 nr 26, ECON Analyse.
- ECON (2005): *Barnehager i kommunenes inntektssystem*. ECON-rapport 2005 nr 4, ECON Analyse.
- ECON (2007): *Hva er full barnehagedekning?* ECON-rapport 2007 nr 15, ECON Analyse.
- Fürst og Høverstad ANS (2007): *Analyse av kostnader i barnehagene i 2006, Resultater fra en utvalgsundersøkelse*, Kunnskapsdepartementet, august 2006.
- Fürst og Høverstad ANS (2008): *Analyse av kostnader i barnehagene i 2007, Resultater fra en utvalgsundersøkelse*, Kunnskapsdepartementet, 27.07.08.
- Nygaard, Ragnhild og Estrellita Cometa Rauan (2007): *Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, januar 2007*, SSB-notater 2007/33.
- Ot.prp.nr.57 (2007-2008): *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)*.





## VEDLEGG 1: Forutsetninger til framskrivningen

Tabellen viser historiske data og forutsatte endringer i sosioøkonomiske variabler i framskrivningen. For størrelser hvor det finnes foreløpige data for 2007, er disse lagt til grunn.

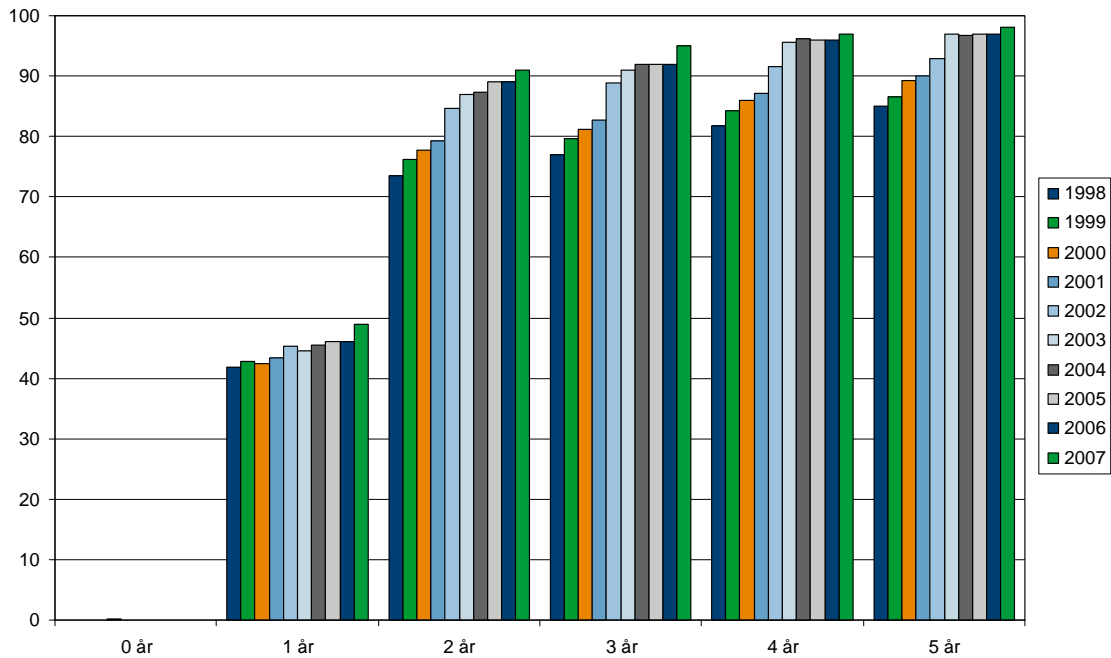
*Tabell VI.1 Sosioøkonomiske forklaringsvariabler for barnehageetterspørselen. Historisk utvikling for perioden t.o.m. 2007, og fremskrivninger for årene 2008 og 2011. Andeler i prosent*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Syssettingsandel kvinner 25-39 år	78,5	79,0	78,8	80,2	81,9	81,9	81,9	81,9	81,9
Andel kvinner med høyere utdanning, 20 - 39 år	34,2	34,8	35,2	35,7	35,9	36,2	36,4	36,5	36,5
Antall barn 1-5 per person 20-39 * 100	27,6	27,7	27,7	27,8	27,8	28,0	28,0	27,9	27,8
Andel skilte og separerte i alderen 20-39 år	5,5	5,4	5,3	5,1	5,0	4,9	4,8	4,8	4,8
Andel enslige forsørgere av befolkningen i alderen 20-39	3,4	3,3	3,3	3,0	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5
Andel i tettbygd strøk	76,8	76,8	76,7	77,1	77,2	77,3	77,5	77,5	77,5
Andelen 0-åringer i alderen 0-5 år	16,1	16,3	16,4	16,9	16,7	16,5	16,4	16,3	16,3
Andelen 1-2-åringer i alderen 0-5 år	32,5	32,6	33,2	33,3	33,6	33,7	33,5	33,3	33,1
Medianinntekt barnefamilier	486 400	488 800	505 800	518 200	528 600	539 100	544 500	550 000	550 000



## VEDLEGG 2: Dekningsgrader i Sverige

Figur V2.1 Dekningsgrader i barnehage i Sverige. Prosent av antall barn



Kilde: Skolverket



## **VEDLEGG 3: Vurdering av Asplan Viak sine tall for ventelister og barn med plass**

Anslaget for etterspørselen per 20.09.07 vil i de følgende beregningene danne basis for våre anslag på fremtidig etterspørsel. For å få mest mulig korrekte prognoser er det viktig at nivået på etterspørselen i basisåret er riktig anslått. Vi har derfor vurdert om Asplan Viak sine ventelistetall bør justeres for å få et så godt anslag for etterspørselen som mulig.

### **Barn som ønsker plass etter 20.09**

Asplan Viak sine ventelister gjelder både barn hvor foreldrene ønsker plass den 20.9, samt barn hvor foreldrene først ønsker en plass etter 20.09., men før 31.12. Asplan Viak har ikke skilt mellom disse to gruppene i ventelistetallene. Gjennom spørreundersøkelsen har vi bedt kommunene angi antall barn i disse to gruppene.

Kommunene i utvalget som besvarte spørsmålet (41 kommuner) svarte at 19 prosent av barna på ventelistene, i alderen 1-5 år først ønsker en plass etter 20.09. Dersom vi legger til grunn at denne andelen er representativ for alle kommunene som hadde barn på ventelister den 20.09.07, må vi nedjustere de samlede ventelistene, og dermed etterspørselen, med i underkant av ett prosentpoeng.

### **Tidspunkt for opptelling av ventelister**

Høringsnotatet sier det er opp til kommunene å fastlegge søknadsfristen for å være med på høstopptaket. I dag har de fleste kommunene en frist 1. mars eller et annet tidspunkt tidlig på våren.

I tidligere studier har vi intervjuet kommuner som har kommet langt i utbyggingen av barnehagedekning (ECON: 2007). Kommuner med full dekning fortalte at de inkluderer søknader som kommer inn tett opp til opptakstidspunktet om høsten (medio august) i deres ventelister. I tillegg har vi i denne studien gjennomført enkeltvis samtaler med kommuner. Også disse samtalene bekreftet det samme inntrykket. Vi tror derfor kommunene i en situasjon med full dekning vil bevege seg mot å ha en søknadsfrist som ligger nærmere opp til opptakstidspunktet i august, enn det som er vanlig i dag.

En del kommuner har utelatt barn som søkte plass etter den interne fristen, når de har rapportert antall barn på venteliste per 20.09. til Asplan Viak. Som indikator på etterspørselen i en hypotetisk situasjon med full dekning og søknadsfrist nær oppstarttidspunktet, tilsier denne faktoren at Asplan Viak sine ventelistetall undervurderer etterspørselen gitt full dekning.

I spørreundersøkelsen har vi spurt kommunene om hvor mange søknader de fikk inn etter sin interne frist, som ikke er rapportert som venteliste-barn til Asplan Viak. Svarene indikerer at flere kommuner hadde utelatt barn som søkte "for sent" fra ventelistene. Denne faktoren tilsier at ventelistetallene bør oppjusteres med knapt 15 prosent. Dette tilsvarer en oppjustering av etterspørselsandelen på ½ til 1 prosentpoeng.

### **Dobbelttelling av barn**

Det har videre vært reist spørsmål om ventelistetallene som Asplan Viak har mottatt fra kommunene teller en del barn to ganger, og således overvurderer den reelle etterspørselen. Econ Pöyry har i en tidligere studie intervjuet fem utvalgte kommuner, i tillegg til Asplan Viak, blant annet om dette spørsmålet (ECON: 2007).

Det er potensielt to former for dobbelttelling. Kommunene kan for det første rapportere uten å ta hensyn til om et barn også står på venteliste i en annen kommune. For det andre forekommer det at noen kommuner i sine ventelister har med barn som allerede har en barnehageplass, men ønsker en annen barnehageplass (selv om det i veiledningen til undersøkelsen er bedt om antall barn på venteliste som ikke har plass allerede).

Det er imidlertid ikke mulig å tallfeste omfanget av eventuell dobbelttelling. Vår vurdering er imidlertid at den neppe er stor.

### **Samlet vurdering**

Samlet sett står vi med faktorer som trekker i ulik retning, og der summen kanskje skulle tilsi en svak nedjustering av Asplan Viak sine ventelister. Vi mener imidlertid at usikkerheten er så stor og det eventuelle utslaget såpass lite at vi velger å basere fraskrivningene på de faktiske tallene Asplan Viak rapporterer om antall barn med plass og på ventelister uten å ha plass.

## VEDLEGG 4: Kommuner i spørreundersøkelsen

Fürst og Høverstads 50 kommuner; 21 investeringskommuner (kommuner som etablerte flest kommunale barnehager i 2005 og 2006); 21 kommuner uten eller med svært liten nedgang i antall barn de siste årene og som samtidig hadde full eller tilnærmet full dekning høsten 2007; 6 kommuner med klar nedgang i antall barn; to ASSS-kommuner som ikke var i noen av kategoriene over. Alle ASSS-kommunene er i utvalget.

---

0101 Halden	1401 Flora	0104 Moss	1002 Mandal
0211 Vestby	1413 Hyllestad	0105 Sarpsborg	1102 Sandnes
0219 Bærum	1416 Høyanger	0106 Fredrikstad	1103 Stavanger
0231 Skedsmo	1519 Volda	0217 Oppegård	1122 Gjesdal
030102 Grünerløkka	1525 Stranda	0220 Asker	1224 Kvinnherad
030111 Stovner	1534 Haram	0226 Sørums	1245 Sund
030114 Nordstrand	1557 Gjemnes	0230 Lørenskog	1246 Fjell
0403 Hamar	1567 Rindal	0235 Ullensaker	1247 Askøy
0412 Ringsaker	1576 Aure	0238 Nannestad	1420 Sogndal
0437 Tynset	1622 Agdenes	0301 Oslo kommune	1432 Førde
0520 Ringebu	1702 Steinkjer	0418 Nord-Odal	1511 Vanylven
0702 Holmestrand	1719 Levanger	0427 Elverum	1563 Sunndal
0709 Larvik	1721 Verdal	0501 Lillehammer	1601 Trondheim
0817 Drangedal	1743 Høylandet	0502 Gjøvik	1638 Orkdal
0906 Arendal	1751 Nærøy	0511 Dovre	1653 Melhus
1021 Marnardal	1834 Lurøy	0602 Drammen	1664 Selbu
1027 Audnedal	1838 Gildeskål	0604 Kongsberg	1714 Stjørdal
1130 Strand	1866 Hadsel	0612 Hole	1804 Bodø
1134 Suldal	1902 Tromsø	0616 Nes (Busk.)	1860 Vestvågøy
1149 Karmøy	1920 Lavangen	0624 Øvre Eiker	1871 Andøy
1201 Bergen	1925 Sørreisa	0627 Røyken	1901 Harstad
1238 Kvam	1929 Berg	0701 Horten	1922 Bardu
1260 Radøy	1931 Lenvik	0704 Tønsberg	1936 Karlsøy
1263 Lindås	2019 Nordkapp	0722 Nøtterøy	2003 Vadsø
	2020 Porsanger	0901 Risør	
	2030 Sør-Varanger	1001 Kristiansand	

---