



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 28

(2004–2005)

Om evaluering av
maksimalpris i barnehager

Innhold

1	Innledning	5	3.3	Utforming av regelverk for trinn 2 i maksimalprisen	26
1.1	Bakgrunn for meldingen	5	3.3.1	Vilkår for unntak fra maksimalprisen	26
1.2	Sammendrag	6	3.3.2	Øvre grense for å overstige maksimalprisen	29
1.2.1	Barnehageplass til alle som ønsker det.....	6			
1.2.2	Maksimalpris på foreldrebetaling i barnehager	6			
1.2.3	Likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd	8	4	Likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd	30
2	Barnehageplass til alle som ønsker det	11	4.1	Finansieringen av private og offentlige barnehager	30
2.1	Innledning	11	4.1.1	Finansiering før barnehageforliket	30
2.2	Utviklingen i 2004.....	11	4.1.2	Finansiering etter barnehageforliket ..	30
2.3	Utviklingen fram mot full behovsdekning	13	4.2	Evaluerings av første trinn i innfasingen av økonomisk likeverdig behandling	34
2.4	Etterspørsel etter barnehageplasser og demografiske endringer på lengre sikt.....	14	4.2.1	Effekter av første trinn i innfasingen av likeverdig behandling	34
3	Maksimalpris på foreldrebetaling i barnehage	16	4.2.2	Gjennomføringen av reformen.....	38
3.1	Innledning	16	4.2.3	Utforming av forskriften om likeverdig behandling.....	39
3.2	Evaluerings av maksimalpris trinn 1.....	16	4.3	Videre innfasing av likeverdig behandling	39
3.2.1	Nærmere om maksimalpris trinn 1	17	4.3.1	Enhetskostnadsprinsippet.....	40
3.2.2	Foreldrebetaling i barnehager i mai 2004.....	17	4.3.2	Endring av forskriften om likeverdig behandling fra 1. august 2005	43
3.2.3	Resultater fra undersøkelsen i oktober/november 2004.....	18	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	48



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 28

(2004–2005)

Om evaluering av maksimalpris i barnehager

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 8. april 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for meldingen

Da Stortinget behandlet St.meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehage tilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* og Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*, ble det inngått et bredt forlik om barnehagepolitikken. Forliket framgår av Innst. S. nr. 250 (2002-2003).

To sentrale elementer i barnehageforliket er innføring av maksimalpris på foreldrebetaling og en plikt til økonomisk likeverdig behandling av private og offentlige barnehager. Forliket forutsetter en totrinns innføring av maksimalpris på foreldrebetaling i barnehage. Forskriften om foreldrebetaling som trådte i kraft 1. mai 2004 regulerer første trinn i maksimalprisen. Maksimalgrensen for foreldrebetalingen er 2 750 kroner per måned for en heltidsplass. Fra samme dag som maksimalprisen ble innført, fikk kommunene også et lovpålagt finansieringsansvar for ikke-kommunale barnehager. Forskriften om likeverdig behandling av private og offentlige barnehager som da trådte i kraft, gir kommunene en plikt til som hovedregel å dekke kostnader som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Forskriften om likeverdig behandling er utformet i tråd med forutsetningene i barnehage-

forliket. Sammen med den betydelige økningen i statstilskuddet til private barnehager fra 1. august 2003, utgjør forskriften første trinn i innfasingen av likeverdig behandling.

I Innst. S. nr. 250 (2002-2003) ba komiteen om å få seg forelagt en evaluering av trinn 1 i maksimalprisen før trinn 2 iverksettes:

«Før trinn 2 iverksettes, skal det foretas en evaluering med de foreløpige erfaringer med maksimalpris. Ved evalueringen legges det særlig vekt på resultat i forhold til målet om barnehageplass til alle som ønsker det i løpet av 2005. Departementet bes utrede et slikt system nærmere, og komme tilbake til Stortinget med sak om dette i løpet av våren 2005, når man har erfaring med første fase av makspris.»

Under behandlingen av forslaget til statsbudsjett for 2005 ba komiteen om at evalueringen også skulle omfatte spørsmålet om videre innfasing av likeverdig behandling av private og offentlige barnehager, jf. Budsjett-innst. S. nr. 2 (2004-2005):

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, ber Regjeringen redegjøre for erfaringene fra innføringen av makspris trinn 1 og status for innfasing av likeverdig behandling i en stortingsmelding, og bruke erfaringene som grunnlag

for å vurdere eventuelle andre modeller for innfasing av likeverdig behandling, herunder enhetskostnadsprinsippet, samt utarbeiding av nye forskrifter både om foreldrebetaling og likeverdig behandling.»

I tråd med Stortingets vedtak redegjør denne meldingen følgerig for evalueringen av maksimalpris trinn 1 og evalueringen av første trinn i innfasingen av likeverdig behandling.

Meldingens kapittel 2 presenterer nye utbyggingstall for 2004 og drøfter sentrale problemstillinger knyttet til målet om full barnehagedekning.

Meldingens kapittel 3 presenterer resultatene fra ECON Analyse sin evaluering av maksimalpris trinn 1. Videre drøftes innretning på forskriften under trinn 2 i lys av de endrede kriteriene som barnehageforliket forutsetter at da skal gjelde.

Meldingens kapittel 4 presenterer resultatene fra ECON Analyse sin evaluering av gjeldende forskrift om likeverdig behandling. I kapitlet drøftes også videre innfasing av likeverdig behandling. Kapitlet inneholder en oppsummering og vurdering av høringsuttalelsene i forbindelse med den foreslåtte endringen i forskriften fra 1. august 2005. I kapittel 4 drøftes også innføring av en modell med enhetskostnader innenfor vedtatt budsjetttramme for 2005, i tråd med de føringene som ligger i Regjeringens budsjettforlik med Fremskrittspartiet for 2005.

Meldingens kapittel 5 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av de forhold som drøftes i meldingen.

1.2 Sammendrag

1.2.1 Barnehageplass til alle som ønsker det

Regjeringens viktigste mål i barnehagepolitikken er full behovsdekning. Det finnes ingen entydig definisjon av hva som ligger i dette begrepet. Endringer i statlige rammebetingelser, befolkningsendringer og endringer i samfunnsforholdene for øvrig gjør full dekning til et bevegelig mål.

Barnehageloven § 7 annet ledd slår fast at barnehager er en lovpålagt oppgave for kommunen og at kommunen har en plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser. Kommunen har også fått en lovfestet plikt til å gjennomføre en samordnet opptaksprosess.

Målet i barnehageforliket er at full behovsdekning skal nås i løpet av 2005, men i tråd med forliket vurderes tidsplanen for full behovsdekning løpende i lys av utbyggingssituasjonen og etter-

spørselen etter plasser. Redusert foreldrebetaling har ført til vesentlig større etterspørsel etter heltidsplasser. Dette forholdet førte til at Regjeringen i St.prp. nr. 1 (2004-2005) la til grunn at det er mest realistisk å anta at full dekning ikke vil bli nådd før i løpet av 2006.

Kapasitetsveksten i barnehagesektoren i 2004 var totalt på vel 507 000 ukentlige oppholdstimer, som tilsvarer 11 274 heltidsplasser. Sammenlignet med økningen i antall barn, betyr dette at en økning på ett barn i barnehage krevde en kapasitetsvekst tilsvarende 1,43 heltidsplasser. Gjennomsnittlig oppholdstid per uke økte fra 38,1 timer i 2003 til 39,1 timer i 2004. Dersom gjennomsnittlig oppholdstid hadde holdt seg uendret på 2003-nivå, ville kapasitetsveksten i 2004 gitt plass til om lag 13 300 barn, noe som er 1 300 flere enn måltallet for 2004 som ble lagt til grunn i budsjettet.

Ved utgangen av 2004 hadde totalt 213 045 barn plass i ordinær barnehage eller familiebarnehage, en økning på 7 873 sammenlignet med 2003. I tillegg økte antall barn med tilbud i åpen barnehage med vel 480. Det er fortsatt private som står for størstedelen av økningen. 69,5 prosent av økningen i antall barn kom i private barnehager.

Andelen barn med heltidsplass økte fra 60,8 prosent ved utgangen av 2003 til 65,2 prosent ved utgangen av 2004. I antall barn betyr dette at vel 14 200 flere barn har heltidsplass nå, sammenlignet med 2003, og at antall barn med deltidsplass er redusert med 6 300.

Regjeringen legger til grunn at full behovsdekning ved trinn 1 i maksimalprisen vil kunne nås i løpet av 2006. Regjeringen vil komme tilbake med endelig forslag til måltall for 2006 i statsbudsjettet for 2006.

1.2.2 Maksimalpris på foreldrebetaling i barnehager

ECON Analyse har gjennomført en evaluering av effektene av forskriften om foreldrebetaling i barnehage, maksimalpris trinn 1. Kartleggingen er basert på skriftlige spørreundersøkelser rettet mot alle kommuner og alle ikke-kommunale barnehager gjennomført i mai/juni 2004 og i oktober/november 2004. I tillegg er det gjennomført kvalitative intervjuer i noen av kommunene som oppga å ha barnehager som ikke overholdt maksimalprisen.

Tabell 1.1 oppsummerer de viktigste endringene i foreldrebetalingen etter innføring av maksimalpris i barnehager.

Tabell 1.1 Satser i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Endring i prosent etter innføring av maksimalpris i barnehager. Per oktober 2004.

	Kommunale barnehager	Ikke-kommunale barnehager
Heltidssats uten moderasjoner	-4	-12
Søskensatser		
Barn nummer to	-2	-17
Barn nummer tre og flere	-14	-32
Laveste sats	-1	-18
Deltidssatser	-1	-5

Gjennomsnittene er beregnet ved at svarene til den enkelte kommune og barnehage er vektet med antall barn.

Kilde: ECON Analyse

Evalueringen viser at så godt som alle foreldre med barn i kommunale og ikke-kommunale barnehager betaler maksimalpris eller lavere per oktober 2004. Ser vi på alle barn med heltidsplass, dvs. både med og uten moderasjoner, er det bare 1 prosent i kommunale barnehager og 4 prosent i ikke-kommunale barnehager som betaler mer enn maksimalpris.

Satsene for de som betaler fullpris (heltid uten moderasjoner) er redusert. Reduksjonen har vært størst i ikke-kommunale barnehager, med hele 12 prosent. Bare 2 prosent av kommunene og 10 prosent av de ikke-kommunale barnehagene har høyere pris enn maksimalpris for et heltidstilbud uten moderasjoner. En heltidsplass uten moderasjoner kostet per oktober 2004 omtrent det samme i kommunale og private barnehager per måned, 2 700 kroner i kommunale barnehager og 2 730 kroner i ikke-kommunale barnehager. Innføring av maksimalpris har dermed hatt ønsket effekt på prisnivået. Oppholdsbetalingen er totalt sett redusert, og prisforskjellene er nærmest utjevnet mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Foreldrebetalingen for søsken er også redusert, mest i de ikke-kommunale barnehagene. Her er søskensatsene i snitt redusert med 17 prosent for andre barn og 32 prosent for tredje barn og flere. Kravene om minimum 30 prosent moderasjon for andre barn og minimum 50 prosent for tredje barn og flere er i hovedsak fulgt opp. Bare 4 prosent av kommunene bryter kravet, og da særlig i forhold til tredje barn og flere. Blant de ikke-kommunale barnehagene, er det 20 prosent som ikke følger kravene til søskenmoderasjon. Også her er det i hovedsak kravet om 50 prosent moderasjon for tredje barn og flere som brytes. Samtidig er det 32 prosent av kommunene og 22 pro-

sent av de ikke-kommunale barnehagene som gir høyere moderasjon enn forskriften krever.

Etter reformen er det flere som nyter godt av ordninger med inntektsgraderte satser, ved at disse ordningene i større grad er utvidet til også å gjelde ikke-kommunale barnehager. I de ikke-kommunale barnehagene er derfor laveste sats redusert med hele 18 prosent. Kommuner som hadde inntektsgraderte satser både før og etter 1. mai 2004 har økt laveste betalingssats, men for alle kommuner samlet er laveste sats likevel redusert.

Undersøkelsen viser også at satsene for deltid er redusert – først og fremst i de ikke-kommunale barnehagene. Reduksjonen er noe lavere enn for heltidsplasser.

Etter forskriften kan kostpenger tas i tillegg til ordinær oppholdsbetaling. Evalueringen viser små endringer i betalingen for kost. Drøyt halvparten av kommunene tar ekstra betalt for matservering. I snitt utgjør kosttillegget 180 kroner per måned. I de ikke-kommunale barnehagene er det 3 av 4 som tar ekstra betalt for kost, i gjennomsnitt 200 kroner per måned.

Barnehageforliket gir til dels andre føringer for regler om unntak fra maksimalprisen under trinn 2 enn under trinn 1. Det at barnehagen er truet av nedleggelse skal fortsatt være et vilkår for unntak fra maksimalprisen. I tillegg skal det å gi et tilbud ut over det ordinære være et vilkår for unntak fra maksimalprisen. At kvaliteten rammes, nevnes bare som mulig vilkår for unntak under trinn 1 – ikke under trinn 2.

Barne- og familiedepartementet mener reglene om maksimalprisordningen fortsatt bør utformes slik at de øvrige målene i sektoren kan ivaretas. Den beste måten å gjøre dette på er å videreføre de unntaksreglene som gjelder for trinn 1 i maksi-

malprisen, samtidig som det åpnes for unntak fra maksimalprisen for tilbud ut over det ordinære. Tilbud ut over det ordinære vil ofte medføre ekstra kostnader for barnehageeier. For at maksimalprisen ikke skal komme i konflikt med målet om mangfold i tilbudet, mener departementet at barnehager som eksempelvis gir et tilbud ut over det som følger av pedagognormen, bør kunne overstige maksimalprisen, gitt foreldrerådets godkjenning, jf. kapittel 3.3. Departementet vil i det videre arbeidet med forskrift for trinn 2 i maksimalprisen gjøre en nærmere vurdering av hva slags tilbud som kan defineres som «ut over det ordinære». Departementet legger til grunn at det skal være et krav at barnehageeier kan dokumentere at de har ekstra kostnader forbundet med det å gi et tilbud ut over det ordinære.

Barnehageforliket forutsatte at maksimalprisen ikke skulle føre til svekket kvalitet. Behovet for å gå ut over maksimalpris vil også kunne oppstå i barnehager som gir et ordinært tilbud innenfor de normene som følger av lov og forskrifter, blant annet dersom barnehagen får uforutsette utgifter. På denne bakgrunn mener departementet at unntaksregelen knyttet til kvaliteten i tilbudet bør videreføres også under trinn 2 i maksimalprisordningen. Med de strenge foringene for hva som utgjør en svekkelse av kvaliteten som følger av merknadene til forskrift, er det bare i tilfeller hvor kvaliteten ellers blir betydelig svekket at barnehageeier kan gå ut over maksimalprisen. Dersom unntakskriteriet ikke videreføres, kan man risikere at barnehageeier settes i en svært vanskelig økonomisk situasjon eller at barnehageeier må iverksette tiltak som i verste fall kan føre til en uforsvarlig eller ulovlig drift.

Barnehageforliket sier at det under trinn 2 av maksimalprisen skal være en øvre grense for hvor langt over maksimalprisen man kan gå. En øvre grense for unntak fra maksimalpris vil sikre en mer lik pris i alle barnehager. På den annen side vil en øvre grense for å overstige maksimalprisen kunne sette barnehageeier i en vanskelig økonomisk situasjon, særlig hvis denne grensen settes lavt. En øvre grense for å overstige maksimalprisen innebærer videre at foreldrenes mulighet til å akseptere en høyere foreldrebetaling begrenses, selv i tilfeller hvor barnehagen er truet av nedleggelse eller redusert kvalitet. En slik grense vil derfor hindre foreldrenes valgmulighet i forhold til å motta et barnehagetilbud og hvilket tilbud de ønsker å motta. Det å innføre en øvre grense for hvor langt over maksimalprisen man kan gå, vil

kunne gi noen uheldige utslag for barnehageeiere og for foreldre.

På bakgrunn av ECON Analyses undersøkelse, mener Barne- og familiedepartementet at den øvre grensen for å overstige maksimalprisen ikke bør settes lavere enn om lag 500 kroner over maksimalprisbeløpet. Dette er et foreløpig anslag, og departementet vil komme tilbake til spørsmålet om innføring av en øvre grense for å overstige maksimalpris og eventuelt nivå for en slik grense i forbindelse med senere arbeid med forskrift om foreldrebetaling i barnehage, maksimalpris trinn 2. Barnehageeiers behov for å ta høyere foreldrebetaling enn maksimalpris vil kunne endres betydelig fram til da, blant annet som følge av den videre innfasingen av likeverdig behandling fra 1. august 2005 som vil redusere behovet for å ta høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen.

1.2.3 Likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd

Økningen i satsene for det statlige tilskuddet til private barnehager (33,7 prosent) fra 1. august 2003 og forskriften om økonomisk likeverdig behandling som trådte i kraft 1. mai 2004, utgjør første trinn i innfasingen av likeverdig behandling. Et viktig formål med første trinn var å sette barnehagene i stand til å innføre maksimalpris, til tross for store variasjoner i barnehagenes kostnader. Evalueringen av første trinn i innfasingen av likeverdig behandling viser at dette målet er innfridd. Når vi ser på hvordan foreldrebetalingen varierer innad i hver kommune, viser undersøkelsen til ECON Analyse at ikke-kommunale barnehager har innført maksimalpris på lik linje med de kommunale barnehagene. I gjennomsnitt er ikke-kommunale barnehager om lag 3 prosent billigere enn kommunale barnehager innen samme kommune. Ser vi på variasjonen innad i hver kommune er altså ikke-kommunale barnehager i snitt billigere enn kommunens barnehager, mens de kommunale barnehager er billigst når vi ser på vektete resultater for landet som helhet, jf. evalueringen av maksimalpris i kapittel 3.2.

Fra 2004 har kommunene fått øremerkede skjønnsmidler fra staten for å kompensere for kommunale merutgifter knyttet til innføring av maksimalpris, plikten til økonomisk likeverdig behandling og drift av nye barnehageplasser. ECON Analyse sin undersøkelse, som i hovedsak er gjennomført i oktober og november 2004, viser at mange kommuner mener at skjønnsmidlene fra staten er for lave. En rapport fra Samfunns- og

næringslivsforskning (SNF), gjennomført på oppdrag fra KS i oktober 2004 – januar 2005, konkluderer imidlertid med at reformen generelt verken er underfinansiert eller overfinansiert og at beregningsmåten for skjønnsmidler fanger opp de vesentligste kostnadsfaktorene.

Forskriften om økonomisk likeverdig behandling pålegger kommunen som et minimum å dekke kostnader i ikke-kommunale barnehager som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd, med noen begrensninger. 54 prosent av kommunene har lagt seg på en kostnadsdekningsmodell (dvs. forskriftens minimumskrav), 11 prosent har valgt ulike former for enhetskostnadsmodeller, 9 prosent har valgt en blandingsmodell, mens 14 prosent oppgir å ha valgt andre ordninger. Per oktober 2004 hadde 13 prosent ennå ikke bestemt seg for valg av modell.

I følge SNFs rapport svarte halvparten av kommunene at de ikke hadde klart å utbetale tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene per 1. mai 2004. Andelen synker ut over året, og om lag 97 prosent av kommunene oppga at de ved inngangen til 2005 ville ha fått på plass rutiner for likeverdig behandling.

Et fåtall kommuner har som følge av reformen redusert bruk av vikarer og andre tiltak knyttet til bemanningen eller redusert tilbud om kost, utflukter mv. 20 prosent av ikke-kommunale barnehager oppgir å ha redusert bruken av vikarer, mens 18 prosent hadde redusert andre tilbud.

Fra et brukerperspektiv er det en økt tilfredshet med barnehagetjenesten etter reformen. En brukertilfredshetsundersøkelse som TNS Gallup gjennomførte i november 2004 – januar 2005, viser at 92 prosent av brukerne er fornøyd med tilbudet, og et stort flertall av disse er meget eller svært fornøyd. Undersøkelsen viser økt tilfredshet på alle kvalitetsindikatorne sammenlignet med 2003. Særlig ser man en økt tilfredshet med prisen på tilbudet i forhold til hva brukerne synes de får igjen. Barnehager er den offentlige tjenesten som brukerne er mest fornøyd med.

ECON Analyses evaluering viser at både kommunene og de ikke-kommunale barnehagene er lite fornøyd med prosessen rundt innføringen av maksimalpris og likeverdig behandling. ECON Analyse mener dette må ses i sammenheng med at reformen ble gjennomført på svært kort tid. 70 prosent av kommunene mener tidsfristene for gjennomføring av reformen var for korte. Generelt er det bare 21 prosent som mener at innføring av reformen er godt tilrettelagt fra statlig hold, men om lag halvparten av kommunene mener de

har fått god veiledning og hensiktsmessige verktøy for å praktisere forskriften om likeverdig behandling.

Undersøkelsen viser at kommunene er rimelig godt fornøyd med hvordan selve forskriften er utformet. 66 prosent av kommunene mener forskriften sikrer driften av barnehager, 63 prosent mener forskriften hindrer kostnadsvekst mens 38 prosent mener forskriften fremmer effektivitet.

1.2.3.1 Videre innfasing av likeverdig behandling

Barnehageforliket sier at likeverdig behandling skal innføres. Et viktig formål med første trinn i innfasingen av likeverdig behandling var å sørge for at barnehagene kunne iverksette maksimalprisen på tross av store kostnadsvariasjoner. Andre trinn i denne innfasingen vil skje fra 1. august 2005. Det er lagt inn om lag 230 mill. kroner i skjønnsmidlene som skal gå til økte tilskudd til de private barnehagene.

Departementet har sendt på høring et forslag som bygger på en kombinasjon av kostnadsdekningsprinsipp og enhetskostnadsprinsipp. Hovedregelen om kostnadsdekning er foreslått videreført, men uavhengig av kostnadsnivå skal tilskuddet minimum utgjøre 85 prosent av det tilsvarende kommunale barnehager i kommunen i snitt mottar. Forskriftsendringen har vært på høring, og et stort flertall av høringsinstansene støtter departementets forslag. På bakgrunn av høringsuttalelsene, vil departementet endre forskriften om likeverdig behandling i tråd med høringsutkastet, men med de presiseringer KS foreslår (jf. kapittel 4.3.).

Departementet har vurdert å utforme forskriften om likeverdig behandling i tråd med enhetskostnadsprinsippet, dvs. like offentlige tilskudd til alle barnehager innenfor hver kommune. Gitt de vedtatte budsjettammer for 2005, mener Regjeringen imidlertid at enhetskostnadsprinsippet ikke bør legges til grunn. Dette vil innebære at en del ikke-kommunale barnehager vil få økt tilskudd, mens andre ikke vil få dekket sine kostnader. Disse vil settes i en vanskelig økonomisk situasjon, og dette vil kunne føre til redusert kvalitet i tilbudet og i verste fall nedleggelser. Kommunene vil også komme i en vanskelig prioriteringssituasjon. Konsekvensen for mange kommuner vil trolig være at de må øke ressursinnsatsen utover dagens nivå ved en omprioritering fra andre kommunale sektorer, noe som vil være i strid med barnehageforlikets forutsetning

Flere av høringsinstansene mener at departementet på sikt bør legge enhetskostnadsprinsippet til grunn. Departementet mener at en slik modell kan være hensiktsmessig når likeverdig behandling er ferdig innfaset. Ferdig innfasing av likeverdig behandling vil blant annet legge til rette for reell priskonkurranse og sette private

barnehager bedre i stand til å tilby gode lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte, men dette forutsetter økt offentlig finansiering ut over budsjettrammen for 2005. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om videre innfasing av likeverdig behandling i forslaget til statsbudsjett for 2006.

2 Barnehageplass til alle som ønsker det

2.1 Innledning

Regjeringens viktigste mål på barnehageområdet er barnehageplass til alle som ønsker det. Dette er også et av hovedmålene i barnehageforliket. Målet i forliket er at full behovsdekning skal nås i løpet av 2005, men i tråd med barnehageforliket vurderes tidsplanen for full behovsdekning løpende i lys av utbyggingssituasjonen og etterspørselen etter plasser.

Flere juridiske og økonomiske virkemidler er tatt i bruk for å bidra til at målet om full dekning kan nås. Kommunene har fått en utbyggingsplikt som gjør barnehager til en lovpålagt oppgave for kommunene. Kommunene har også fått en plikt til å gjennomføre en samordnet opptaksprosess i kommunen. Dette gir den lokale barnehagemyndigheten bedre mulighet til å planlegge og dimensjonere et tilbud som er i tråd med den samlede etterspørselen og innbyggernes ønsker.

Økonomisk er det gunstigere enn noensinne å etablere nye barnehageplasser. Staten dekker store deler av kostnadene ved nye plasser gjennom et investeringstilskudd og et øremerket driftstilskudd. I tillegg utløser nye plasser skjønnsmidler fra staten som dekker det som ellers ville vært kommunenes egenandel til drift av de nye plassene. Gjennom skjønnsmidlene kompenseres kommunene også for de økte utgiftene knyttet til regelverket for likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. I gjennomsnitt fullfinansierer staten nye

plasser av normal standard gjennom disse tilskuddene.

Redusert foreldrebetaling har ført til en vesentlig økning i etterspørselen etter heltidsbarnehageplasser, og denne effekten har vært større enn forventet. Det har derfor tatt lengre tid enn forutsatt å nå full behovsdekning. I St.prp. nr 1 (2004-2005) for Barne- og familiedepartementet, la Regjeringen til grunn at det er mest realistisk å anta at full dekning ikke vil bli oppnådd før i 2006.

I dette kapitlet beskrives kapasitetsveksten og utviklingen i antall barn i barnehagene i 2004 basert på endelige utbyggingstall. Deretter redegjøres det for departementets forventninger om utbygging i resten av perioden fram til full behovsdekning er nådd. Til slutt diskuteres demografiske endringers betydning for barnehageutbyggingen og målet om full behovsdekning.

2.2 Utviklingen i 2004

Ved utgangen av 2004 hadde totalt 213 045 barn plass i ordinær barnehage eller familiebarnehage. I tillegg kommer vel 7 000 barn med tilbud i åpen barnehage. Fordelingen av barna etter alder og oppholdstid er vist i tabell 2.1.

Tabellen viser at totalt om lag 139 000 barn, eller 65,2 prosent av barnehagebarna, hadde heltidsplass per 15. desember 2004. Ved utgangen av 2003 var heltidsandelen på 60,8 prosent. Tabellen

Tabell 2.1 Antall barn i barnehage per 15. desember 2004.

Oppholdstid	Født 2002 og senere	Født 2001 og tidligere	SUM
0-8 timer	247	279	526
9-16 timer	809	2 460	3 269
17-24 timer	5 902	13 497	19 399
25-32 timer	7 674	25 035	32 709
33-40 timer	3 760	14 372	18 132
41 timer eller mer	37 632	101 378	139 010
SUM	56 024	157 021	213 045

Kilde: Barnehagenes årsmeldingsskjema for 2004

Tabell 2.2 Kapasitetsvekst, økning i antall barn i forhold til året før, dekningsgrad og gjennomsnittlig ukentlig oppholdstid, 1999 til 2004.

År	Økning i antall barn i barnehage i forhold til året før	Kapasitetsvekst i forhold til året før målt i antall heltidsplasser (45 t/uke)	Dekningsgrad for barn i alderen 1-5 år ved utgangen av året	Gjennomsnittlig ukentlig oppholdstid per barn
1999	-257	1	61,0 pst.	36,4 timer
2000	2 225	2 377	62,0 pst.	36,6 timer
2001	2 812	3 386	63,3 pst.	36,9 timer
2002	5 613	7 365	65,9 pst.	37,5 timer
2003	6 910	8 779	69,1 pst.	38,1 timer
2004	7 873	11 274	72,1 pst.	39,1 timer

¹ På grunn av endret inndeling av oppholdstidskategoriene fra 1998 til 1999, finnes det ikke sammenlignbare tall for kapasitet fra før 1999.

Kilde: SSB og barnehagenes årsmeldingsskjema for 2004

viser også at om lag 74 000 barn hadde deltids-plass i barnehage ved utgangen av 2004.

I forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet for 2005 innhentet departementet en rapportering fra kommunene om status for utbygging per 20. september 2004 og prognoser for utbygging for resten av året. Denne rapporteringen ble lagt til grunn for departementets svar på spørsmål fra Stortinget i forbindelse med budsjettbehandlingen.

De endelige utbyggingstallene for 2004 viser en langt mer positiv utvikling enn rapporteringen fra september tydet på. Tabell 2.2 viser en oversikt over kapasitetsvekst i barnehagesektoren og økning i antall barn i barnehage i perioden 1999 til 2004. Tabellen viser at veksten i 2004 var den desidert høyeste i perioden – både målt i antall barn og i antall oppholdstimer. Gjennomsnittlig ukentlig oppholdstid har økt med nærmere 3 timer siden 1999. Også dekningsgraden, som var relativt stabil fram til og med 2001, har økt betydelig de siste årene og er ved utgangen av 2004 på over 72 prosent. Dette viser etter departementets oppfatning at virkemidlene som er tatt i bruk har en

meget positiv effekt på utbyggingen. I St. meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre* ble full behovsdekning anslått til å utgjøre 213 000 barn, som den gang tilsvarte om lag 70 prosent dekning.

Det har skjedd betydelige endringer både i alders- og oppholdstidsstrukturen i barnehagene i løpet av 2004. Endringene i antall barn i de ulike kategoriene i perioden 15.12.03 til 15.12.04 er vist i tabell 2.3.

Tabell 2.3 viser at antallet barn i barnehage økte med 7 873 i løpet av 2004. I tillegg økte tallet på barn med tilbud i åpen barnehage med vel 480. Tabellen viser også at det skjedde store forskyvninger mellom alders- og oppholdstidskategoriene i løpet av året. Det er en nedgang i antall barn i de fleste deltidskategoriene og en betydelig økning i heltidskategorien. Ved utgangen av 2004 er det vel 14 200 flere barn som har heltidsplass i barnehage enn ved utgangen av 2003, mens antallet barn med deltids-plass er redusert med 6 300. Disse betydelige endringene i oppholdstidsstruktur må ses i sammenheng med gjennomføringen

Tabell 2.3 Endringer i antall barn i ulike alders- og oppholdstidskategorier i perioden 15.12.03-15.12.04

Oppholdstid	Født 2002 og senere	Født 2001 og tidligere	SUM
0-8 timer	-12	-80	-92
9-16 timer	-60	-722	-782
17-24 timer	-562	-3 593	-4 155
25-32 timer	-8	-1 779	-1 787
33-40 timer	195	288	483
41 timer eller mer	5 134	9 072	14 206
SUM	4 687	3 186	7 873

Kilde: SSB og barnehagenes årsmeldingsskjemaer for 2004

Tabell 2.4 Endringer i antall ukentlige oppholdstimer i ulike alders- og oppholdstidskategorier i perioden 15.12.03 til 15.12.04

Oppholdstid	Født 2002 og senere	Født 2001 og tidligere	SUM
0-8 timer	-72	-480	-552
9-16 timer	-780	-9 386	-10 166
17-24 timer	-11 802	-75 453	-87 255
25-32 timer	-232	-51 591	-51 823
33-40 timer	7 215	10 656	17 871
41 timer eller mer	231 030	408 240	639 270
SUM	225 359	281 986	507 345

Kilde: SSB og barnehagenes årsmeldingsskjemaer for 2004

av trinn 1 i maksimalprisreformen fra 1. mai 2004. Videre viser tabellen at økningen i antall barn var størst i den yngste aldersgruppen. I denne aldersgruppen var økningen på 4 687 barn, mens økningen i den eldste aldersgruppen var på 3 186 barn.

Økningen i antall barn i 2004 var størst i ikke-kommunale barnehager. Totalt 69,5 prosent av økningen kom i disse barnehagene. For de minste barna var imidlertid den kommunale etableringsandelen nesten like høy som den ikke-kommunale.

Siden et barn på heltid krever større kapasitet i barnehagene enn et barn på deltid, vil overgangen fra deltid til heltid «spise opp» en del av kapasitetsveksten i sektoren uten at det gir noen netto økning i antall barn i barnehage. For å illustrere den samlede utbyggingen i sektoren er derfor endringene i antall barn regnet om til ukentlige oppholdstimer innenfor hver oppholdstidskategori¹, jf. tabell 2.4 som viser endringene i antall ukentlige oppholdstimer i perioden 15.12.03 til 15.12.04.

Tabell 2.4 viser at kapasitetsveksten i barnehagesektoren i 2004 totalt var på vel 507 000 oppholdstimer, som tilsvarer 11 274 heltidsplasser. I samme periode økte antallet barn i barnehage med 7 873. Forholdet mellom antall nye barn og antall etablerte heltidsplasser er dermed 1,43. Dette betyr at en økning på ett barn i barnehage i 2004 krevde en kapasitetsvekst i sektoren på 1,43 heltidsplasser. Gjennomsnittlig ukentlig oppholdstid økte fra 38,1 timer per 15.12.03 til 39,1 timer per 15.12.04. Dersom gjennomsnittlig ukentlig oppholdstid hadde holdt seg uendret i 2004, ville kapasitetsveksten dette året gitt plass til om lag 13 300 nye barn i barnehage. Dette er 1 300 flere enn måltallet for 2004 på 12 000 nye barn i barnehage. Dersom oppholds-

tiden hadde holdt seg uendret i 2003, ville kapasitetsveksten dette året gitt plass til 10 500 nye barn. Måltallet var på 12 000 nye barn også i 2003.

I 2004 var økningen i antall barn størst blant de minste barna, mens økningen i antall ukentlige oppholdstimer var størst i den eldste alderskategorien. Dette betyr at endringene i oppholdstidsstruktur var størst blant de største barna.

2.3 Utviklingen fram mot full behovsdekning

Barne- og familiedepartementet innhentet i september 2004 rapporter om antall barn på venteliste for barnehageplass i alle landets kommuner. Totalt var det per 20. september ca. 20 900 barn på venteliste. De endelige tallene for 2004 viser at antallet barn i barnehage økte med 5 500 fra 20. september og ut året. Departementet antar på dette grunnlag at 15 400 barn står på venteliste ved inngangen til 2005. Det antas videre at dette ventelistetallet gir uttrykk for den udekkede etterspørselen etter barnehageplasser ved trinn 1 i maksimalprisen.

Departementet har innhentet prognosetall for forventet utbygging i 2005 fra samtlige kommuner. Disse prognosene viser en *brutto* øking i antall heltidsplasser på noe i overkant av 17 000. Det er stor usikkerhet knyttet til tallene fordi en del plasser vil bli lagt ned og utbyggingsplanene i varierende grad er endelig vedtatt. Noen kommuner avventer hovedopptaket i vår før endelig beslutning om videre utbygging tas, og en del barnehager som påbegynnes i år vil først bli tatt i bruk i 2006.

I statsbudsjettet for 2005 er det lagt til grunn et måltall på 9000 barn i barnehage i 2005. Utbyg-

¹ Ved omregningen har departementet benyttet Statistisk Sentralbyrås standardiserte nøkkel for gjennomsnittlig ukentlig oppholdstid i ulike oppholdstidskategorier.

gingstallene for 2004 viser at det ble en netto økning på 7 873 nye barn i barnehage i 2004. Med de sterke statlige virkemidlene knyttet til etablering av nye barnehageplasser mener departementet det er realistisk å nå måltallet på 9000 nye barn i barnehage i 2005. Dersom 9000 nye barn får plass i barnehage i løpet av 2005, vil det gjenstå 6 400 barn på venteliste ved utgangen av 2005. Regjeringen mener på denne bakgrunn at det er realistisk å legge til grunn at full behovsdekning ved trinn 1 i maksimalprisen vil kunne oppnås i løpet av 2006.

2.4 Etterspørsel etter barnehageplasser og demografiske endringer på lengre sikt

Selv etter at målet om tilnærmet full behovsdekning er nådd på landsbasis, kan variasjoner i etterspørselen etter barnehageplasser skape utfordringer med hensyn til tilpasning av tilbudet, ikke minst på lokalt nivå.

Demografiske endringer er en av flere faktorer som påvirker behovet for barnehageplasser framover. I følge Statistisk Sentralbyrås befolkningsframskrivninger vil antallet barn i alderen 1-5 år reduseres med totalt 11-12 000 i perioden 2005 til 2010². Nedgangen per år er størst i begynnelsen av perioden, for så å flate ut. Også før 2005 har det vært en betydelig nedgang i antall barn i den aktuelle aldersgruppen. Nedgangen var på omlag 8 000 barn fra 2002 til 2004.

Utviklingen i faktisk folkemengde fram til 1.1.2005 viser en mindre nedgang i antall barn i aldersgruppen 1-5 år enn middelalternativet i befolkningsframskrivningene fra 2002 tilsier. Dette tyder på at framskrivningene fram mot 2010 viser en for stor nedgang i antall barn 1-5 år. I påvente av nye framskrivninger har departementet likevel lagt befolkningsframskrivningene til grunn for drøftingen i dette kapitlet.

Basert på dekningsgraden ved inngangen til 2005, som er på om lag 72 prosent, vil nedgangen i antall barn i alderen 1-5 år fra 2005 til 2010 for landet sett under ett frigjøre kapasitet tilsvarende vel 8 000 barn i barnehage. Med en gjennomsnittlig oppholdstid per barn på 39,1 timer per uke, dvs. som ved inngangen til 2005, tilsvarer dette en kapasitet på ca. 7 000 heltidsplasser.

Når antallet barn i førskolealder går ned, vil

dekningsgrad og/eller oppholdstid per barn kunne økes uten at kapasiteten i barnehagesektoren bygges ut. Som beskrevet over, har både antall barn i barnehage og gjennomsnittlig ukentlig oppholdstid økt betydelig de siste årene, og det har vært behov for en betydelig kapasitetsvekst i sektoren til tross for at antallet barn i førskolealder er redusert siden 2002.

Departementet legger til grunn at dagens ventelistetall gir uttrykk for den udekkede etterspørselen etter barnehageplasser ved maksimalpris trinn 1. Departementet vil understreke at det er betydelig usikkerhet knyttet til denne forutsetningen. Legges ventelistetallene til grunn, er det totalt omlag 228 000 barn som ved inngangen til 2005 ønsker plass i barnehage. Dette tilsvarer en dekningsgrad ved full behovsdekning på 78 prosent, basert på faktisk antall barn i alderen 1-5 år per 1.1.2005. Gjennomsnittlig ukentlig oppholdstid per barn har økt fra 37,5 timer per uke i 2002 til 39,1 timer per uke i 2004. Fram mot 2010 vil det kunne skje en ytterligere økning i ukentlig oppholdstid. Med disse forutsetningene må kapasiteten i barnehagesektoren i 2010 ligge over dagens kapasitet for å sikre full behovsdekning, selv om antallet barn i alderen 1-5 år går ned fram mot 2010. Innføring av maksimalpris trinn 2 vil øke kapasitetsbehovet ytterligere.

Etterspørselen etter barnehageplasser må tilfredsstilles på lokalt nivå. Analyser av befolkningsendringer på nasjonalt nivå kan derfor tilsløre de lokale utfordringene med hensyn til å tilpasse tilbudet lokalt. Dersom det totale antallet barn reduseres i kommuner som *ikke* har full barnehagedekning, vil de frigjorte plassene bli fylt opp av barn på venteliste. Dersom det totale antallet barn derimot reduseres i kommuner *med* full barnehagedekning, vil de frigjorte plassene ikke automatisk fylles opp av nye barn. Noen plasser kan dermed bli lagt ned fordi det ikke finnes etterspørsel etter disse plassene på lokalt nivå, selv om det finnes en udekket etterspørsel på nasjonalt nivå.

ECON Analyse har på oppdrag fra departementet analysert sammenhengen mellom ventelistetall og befolkningsendringer på kommune-nivå³. Analysen viser at de barna som høsten 2004 sto på venteliste for å få barnehageplass, er konsentrert i relativt få kommuner. Nesten halvparten av kommunene har ingen barn på venteliste, mens om lag halvparten av barna på venteliste finnes i fem kommuner. Kommunene med full dek-

² Endring i folkemengde i henhold til middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger.

³ ECON notat 2005-017: Regional befolkningsutvikling og behovet for nye barnehageplasser.

ning er gjennomgående relativt små og beliggende i distriktene. Med dagens flyttemønster ligger det derfor an til nedgang i folketallet og i antall barn i førskolealder i mange av de kommunene som i dag har full barnehagedekning.

Analysen indikerer at antallet barn i barnehage kan bli redusert med inntil 4-5 000 i kommuner med full barnehagedekning. En del av denne nedgangen inngår i den totale nedgangen på 11-12 000 barn i den aktuelle aldersgruppen på landsbasis. I tillegg vil noe av nedgangen skyldes flyttinger – primært til kommuner med lengre ventelister. Tabell 6 viser at nedgangen i antall barn 1-5 år blir størst i kommuner med full eller tilnærmet full dekning, mens nedgangen blir minst i de kommunene hvor andelen barn på venteliste er høyest. De kommunene som har den største udekede etterspørselen, vil derfor ikke få den samme effekten av nedgangen i antall barn på nasjonalt nivå som kommuner med full eller tilnærmet full barnehagedekning. Dette betyr at det for mange kommuner, til tross for den forventede nedgangen i antall barn i førskolealder på nasjonalt nivå, fortsatt vil være en utfordring å bygge ut tilstrekkelig kapasitet til å dekke den framtidige etterspørselen etter barnehageplasser.

Tabell 2.5 Endring i antall barn 1-5 år i kommuner gruppert etter lengden på ventelistene høsten 2004.

Kommunegruppe	Prosentvis endring i antall barn 1-5 år, 2005-2010
Ingen ventelister	-6,2
0-2 % av barna 1-5 år i kommunen på venteliste	-6,0
2-4 % av barna 1-5 år i kommunen på venteliste	-4,8
4-6 % av barna 1-5 år i kommunen på venteliste	-3,5
6-8 % av barna 1-5 år i kommunen på venteliste	-5,3
8-10 % av barna 1-5 år i kommunen på venteliste	-3,7
10-15 % av barna 1-5 år i kommunen på venteliste	-2,5
15 % og mer av barna 1-5 år i kommunen på venteliste	-3,1

Kilde: ECON Analyse

3 Maksimalpris på foreldrebetaling i barnehage

3.1 Innledning

Barnehageforliket legger til grunn at det skal innføres maksimalpris på foreldrebetalingen i to trinn. Første trinn i maksimalprisen ble i tråd med barnehageforliket innført 1. mai 2004. Forskriften innebærer at foreldrebetalingen maksimalt skal utgjøre 2 750 kroner per måned og 30 250 kroner per år. Om videre nedtrapping av foreldrebetalingen sier barnehageforliket:

«Det iverksettes en maksimalgrense (trinn 2) for foreldrebetalingen på 1 500 kroner (2002-kroner pris- og kostnadsjustert) pr. måned i barnehagene fra 1. august 2005, under forutsetning av at tilnærmet full behovsdekning nås i 2005. Hvis målet om tilnærmet full behovsdekning ikke nås i 2005, må tidspunktet for innføring av trinn 2 i maksimalprisen vurderes på nytt ».

I tråd med barnehageforliket og basert på utbyggingstillene fra august 2004, foreslo Regjeringen i statsbudsjettet for 2005 å utsette innføringen av trinn 2 i maksimalprisen. Under budsjettbehandlingen vedtok Stortinget på denne bakgrunn å ikke bevilge midler til innføring av maksimalpris trinn 2 i 2005. Budsjettet for 2005 utgjør rammen for oppfølgingen av barnehageforliket i inneværende år. Under behandlingen av Stortingsmelding nr. 24 (2002-2003), ba Stortinget om å få forelagt en evaluering av maksimalpris trinn 1 våren 2005, jf. Innst. S. nr. 250 (2002-2003):

«Før trinn 2 iverksettes, skal det foretas en evaluering med de foreløpige erfaringer med maksimalpris. Ved evalueringen legges det særlig vekt på resultat i forhold til målet om barnehageplass til alle som ønsker det i løpet av 2005. Departementet bes utrede et slikt system nærmere, og komme tilbake til Stortinget med sak om dette i løpet av våren 2005, når man har erfaring med første fase av makspris.»

I kapittel 2 redegjøres det for målet om full behovsdekning. I dette kapitlet redegjøres det for hvilken effekt maksimalpris trinn 1 har hatt på for-

eldrebetalingen. Effekter på kvaliteten i barnehagetilbudet omtales i kapittel 4.2. I tråd med Stortingets bestilling drøftes også de sentrale problemstillingene knyttet til utforming av regelverk for trinn 2 i maksimalprisen. Departementet vil arbeide videre med disse spørsmålene i forbindelse med senere arbeid med forskrift for trinn 2.

3.2 Evalueringen av maksimalpris trinn 1

ECON Analyse fikk våren 2004 i oppdrag å evaluere effekten av maksimalprisen. Første del av undersøkelsen ble gjennomført i mai og juni 2004 og ble iverksatt for å få et øyeblikksbilde av situasjonen umiddelbart etter innføring av forskriften om maksimalpris trinn 1 (Forskrift om foreldrebetaling i barnehager). På grunn av det tidlige tidspunktet for gjennomføring, er resultatene forbundet med stor usikkerhet. Undersøkelsen viste blant annet at mange kommuner ikke hadde beregnet eller utbetalt tilskuddene til de ikke-kommunale barnehagene på dette tidspunktet. ECON Analyse understreker i rapporten fra undersøkelsen i mai/juni 2004 at de mer langsiktige effektene av forskriften kan avvike fra de som er observert umiddelbart etter at forskriften om foreldrebetaling trådte i kraft.

Andre del av undersøkelsen er gjennomført nesten et halvt år etter at forskriften om maksimalpris på foreldrebetaling trådte i kraft. Denne delen gir et mer reelt bilde av effektene av maksimalpris enn den som ble gjennomført i mai/juni. De fleste kommuner og barnehager hadde implementert reformen på dette tidspunktet.

Kartleggingene er basert på skriftlig spørreundersøkelser rettet mot alle kommuner og alle ikke-kommunale barnehager gjennomført i mai og juni 2004, og en tilsvarende undersøkelse gjennomført i oktober og november 2004. Det er også gjennomført kvalitative intervju med representanter for foreldre i 23 private barnehager og representanter for kommunene disse barnehagene ligger i. I tillegg ble det gjennomført intervju med representanter for to kommuner som oppga at egne barnehager brøt maksimalprisen.

3.2.1 Nærmere om maksimalpris trinn 1

Forskriften om maksimalpris på foreldrebetalingen i barnehager trådte i kraft 1. mai 2004. Maksimalgrensen for foreldrebetalingen er 2 750 kroner per måned for en heltidsplass. På årsbasis kan betalingen maksimalt utgjøre 30 250 kroner som tilsvarer betaling for 11 måneder i året. Betalingen for et deltidstilbud skal settes lavere enn betalingen for et heltidstilbud. Med deltidstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer. Barnehageeier kan ta betalt for mat i tillegg til den ordinære foreldrebetalingen.

Kommunen har fått en plikt til å sørge for at foreldre/foresatte med mer enn ett barn i barnehage i kommunen gis en reduksjon i foreldrebetalingen på minimum 30 prosent for andre barn og minimum 50 prosent for tredje barn eller flere. Søskenmoderasjonen skal gjelde uavhengig av om barna går i samme eller i forskjellige barnehager i kommunen og uavhengig av om barnehagene er privat eller kommunalt eide.

Forskriften om foreldrebetaling i barnehager sier også at alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling (§ 3, tredje ledd). De fleste kommuner hadde slike ordninger også før forskriften om foreldrebetaling trådte i kraft, bl.a. muligheter for friplass med hjemmel i sosialtjenesteloven og barnevernloven. I merkningen til forskrift om foreldrebetaling heter det at kommunen også bør opprettholde eller innføre en viss form for inntektsgradert betaling og at en slik ordning bør ha minimum to satser slik at barnefamilier med lavest betalingsevne omfattes.

Videre regulerer forskriften om foreldrebetaling muligheten for å gå ut over maksimalgrensen:

«§ 4 Unntak – muligheter for å gå ut over maksimalgrensen

Foreldrebetalingen kan settes høyere enn den gjeldende maksimalgrensen når:

- a) barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller
- b) kvaliteten på barnehagetilbudet ellers vil rammes.

For slikt unntak fra maksimalgrensen kreves det samtykke fra barnehagens foreldreråd. Barnehageeier må legge fram slik dokumentasjon at foreldrerådet kan etterprøve om vilkårene for å ta høyere foreldrebetaling er oppfylt og vurdere om det vil gi sitt samtykke.»

Foreldre/foresatte gis mulighet til å påklage vedtak om foreldrebetaling til fylkesmannen, jf. forskriften § 5.

3.2.2 Foreldrebetaling i barnehager i mai 2004

Undersøkelsen som ble foretatt i mai og juni 2004 viste at for tilnærmet alle barn med heltidsplass uten moderasjoner i kommunal barnehage (97 prosent), betalte foreldrene maksimalpris eller lavere per mai 2004. Samtidig var det fortsatt 27 prosent av barna i ikke-kommunale barnehager som gikk i barnehager der maksimalprisen ikke var innført. I en rekke kommuner var det stor usikkerhet omkring kommunens tilskudd til ikke-kommunale barnehager på undersøkelsestidspunktet. Den relativt høye andelen private barnehager som ikke hadde innført maksimalpris, må ses i sammenheng med at mange private barnehager ikke visste hva de ville få i kommunale tilskudd.

Når det gjaldt kravet om søskenmoderasjon, viste undersøkelsen at per mai 2004 var det 11 prosent av barna med kommunal barnehageplass som gikk i barnehager som ikke fulgte kravene om 30 prosent søskenmoderasjon til barn nummer to og 50 prosent til barn nummer tre og flere. Halvparten av barna med kommunal barnehageplass gikk i barnehager som ga høyere moderasjoner enn kravene. Det gjaldt særlig for barn nummer to.

Om lag ett av fire barn i ikke-kommunale barnehager gikk i barnehager som ikke fulgte kravene om søskenmoderasjon per mai 2004. Det var særlig kravet om 50 prosent moderasjon til barn nummer tre og flere som ble brutt. Samtidig gikk om lag 20 prosent av barna i ikke-kommunale barnehager som ga høyere moderasjon enn kravene.

Den første undersøkelsen viste også at det var flere barn i ikke-kommunale barnehager enn tidligere som ble omfattet av ordninger med inntektsgradering.

I mai/juni 2004 hadde mange kommuner og barnehager ikke rukket å iverksette reformen. Departementet har derfor valgt å legge vesentlig mindre vekt på den første undersøkelsen enn på resultater fra undersøkelsen som ble foretatt høsten 2004. Det er likevel grunn til å merke seg at innføring av forskriften om foreldrebetaling hadde et smidigere og raskere forløp i de kommunale barnehagene enn i de private. Noe av forklaringen på dette er blant annet at en betydelig andel kommunale barnehager allerede hadde en

Tabell 3.1 Satser i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Endring i prosent etter innføring av maksimalpris i barnehager. Per oktober 2004.

	Kommunale barnehager	Ikke-kommunale barnehager
Heltidssats uten moderasjoner	-4	-12
Søskensatser		
Barn nummer to	-2	-17
Barn nummer tre og flere	-14	-32
Laveste sats	-1	-18
Deltidssatser	-1	-5

Gjennomsnittene er beregnet ved at svarene til den enkelte kommune og barnehage er vektet med antall barn.

Kilde: ECON Analyse

foreldrebetaling som lå på maksimalprisenivå eller lavere før 1. mai 2004. I tillegg hadde de fleste av disse ordninger med søskenmoderasjon, og mange kommuner hadde også ordninger med inntektsgradering før forskriften om foreldrebetaling trådte i kraft.

3.2.3 Resultater fra undersøkelsen i oktober/november 2004

I det følgende redegjøres det for resultatene av undersøkelsen som ECON Analyse gjennomførte i oktober og november 2004, det vil si et halvt år etter at reformen ble innført. Ved sammenligning av satser før og etter reformen er det også gjort bruk av tall fra den første undersøkelsen. Svarene fra undersøkelsen i oktober/november er da koblet til svarene som de samme respondentene ga i mai/juni.

Ettersom det er stor forskjell på størrelse mellom kommunene og mellom de ikke-kommunale barnehagene, har ECON Analyse valgt å *vekte* resultatene når det gjelder hvilke satser foreldrene betaler. For de ikke-kommunale barnehagene er resultatene vektet med antall barn i barnehagen. For kommunene er det likedan vektet med antall barn i kommunal barnehage i den enkelte kommune. På denne måten vil for eksempel svarene fra en barnehage med 60 barn veie dobbelt så tungt som svarene fra en barnehage med 30 barn.

3.2.3.1 Hovedfunn

Tabell 3.1 oppsummerer de viktigste endringene i foreldrebetalingen etter innføring av maksimalpris i barnehager.

Satsene for dem som betaler fullpris (heltid uten moderasjoner) er redusert. Reduksjonen har vært

størst i ikke-kommunale barnehager. Bare 2 prosent av kommunene og 10 prosent av de ikke-kommunale barnehagene har høyere pris enn maksimalpris for et heltidstilbud uten moderasjoner.

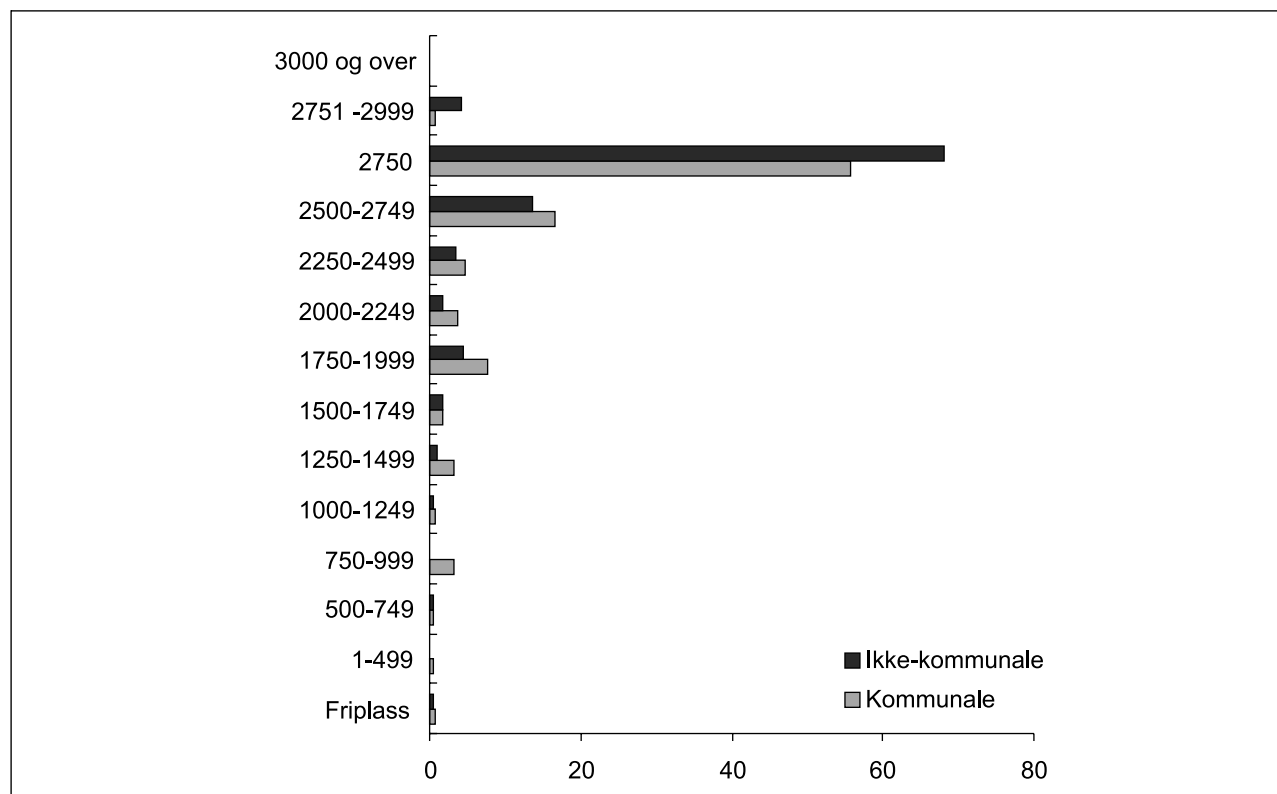
Ser vi på alle barn med heltidsplass, dvs. både med og uten moderasjoner, er det bare 1 prosent i kommunale barnehager og 4 prosent i ikke-kommunale barnehager som betaler mer enn maksimalpris. Samlet sett er det 98 prosent i kommunale og ikke-kommunale barnehager som betaler maksimalpris eller lavere for en heltidsplass.

Med svært få unntak har samtlige kommunale og ikke-kommunale barnehager som tar høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen, forelagt dette for foreldrerådet der det har vært stor grad av enighet om beslutningen.

Foreldrebetalingen for søsken er også redusert. Kravene til søskenmoderasjon er i hovedsak fulgt opp. Bare et fåtall kommunale barnehager følger ikke kravene til søskenmoderasjon, mens kravene brytes i noe større grad i ikke-kommunale barnehager. Dette gjelder først og fremst kravet om 50 prosent moderasjon til barn nummer tre og flere. Samtidig får en god del barn høyere søskenmoderasjon enn forskriften tilsier. Reduksjonen i satsene for søsken er vesentlig større i ikke-kommunale barnehager enn i kommunale.

Etter reformen er det flere som nyter godt av ordninger med inntektsgraderte satser, ved at disse ordningene i større grad er utvidet til også å gjelde ikke-kommunale barnehager. I de ikke-kommunale barnehagene er derfor laveste sats sterkt redusert. Kommuner som hadde inntektsgraderte satser både før og etter 1. mai 2004, har økt laveste betalingssats. For alle kommuner samlet er laveste sats likevel redusert.

Maksimalprisforskriften sier at deltidssatsene skal settes lavere enn maksimalprisen, men for



Figur 3.1 Barn med heltidsplass i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Barn med og uten moderasjoner. Per oktober 2004. Prosent av barna fordelt etter månedlig foreldrebetaling.

Kilde: ECON Analyse.

øvrig står barnehageeier fritt. Likevel viser undersøkelsen at satsene for deltid er redusert – først og fremst i de ikke-kommunale barnehagene. Reduksjonen er noe lavere enn for heltidsplasser.

3.2.3.2 Barna fordelt på ulike satser

Kommunene og de ikke-kommunale barnehagene ble bedt om oppgi hvor mange som betaler hvor mye. Svarene omfatter dermed barn med og uten ulike moderasjonsordninger. Figur 3.1 viser hvor mange barn med heltidsplass som det betales ulike satser for i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

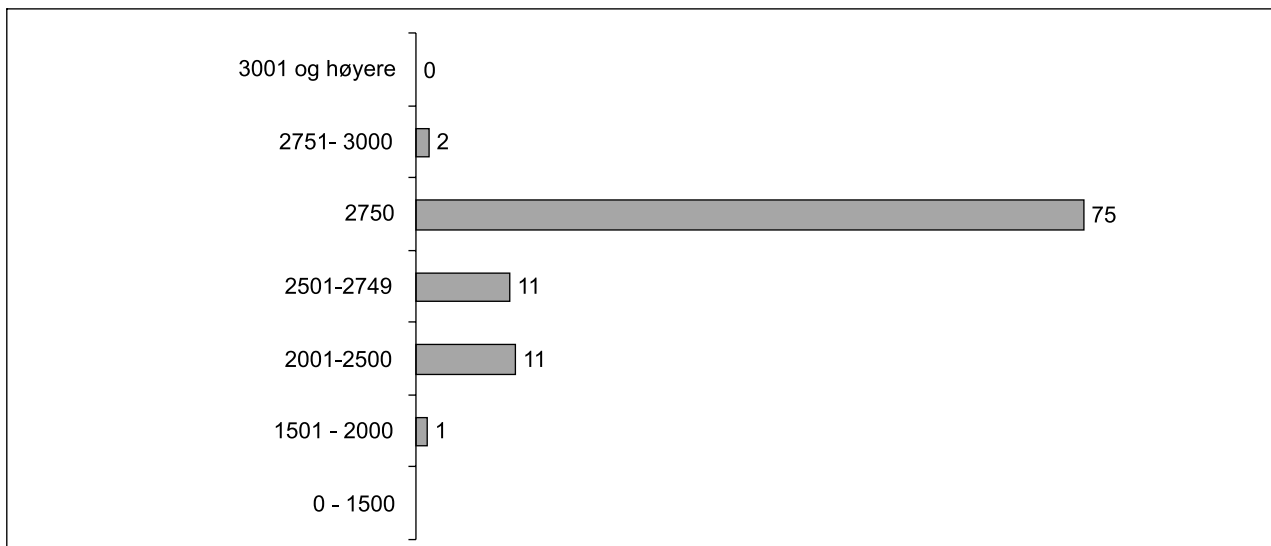
Både i kommunale og ikke-kommunale barnehager er foreldrebetalingen lavere enn maksimalpris for en betydelig andel av barna med heltidsplass. I kommunale barnehager er satsene lavere enn maksimalpris for over 40 prosent av barna, mens det tilsvarende tallet i ikke-kommunale barnehager er 28 prosent. For drøyt halvparten av heltidsbarna i kommunale barnehager er foreldrebetalingen tilsvarende maksimalsatsen, mens andelen som det betales maksimalpris for er noe høyere i de ikke-kommunale barnehagene – i underkant av 70 prosent.

For bare 1 prosent av barna med heltidsplass i kommunale barnehager betales det mer enn maksimalprisen. Tilsvarende tall for ikke-kommunale barnehager er 4 prosent. I gjennomsnitt betales det 2 400 kroner per måned for heltidsbarn i kommunale barnehager og 2 600 kroner per måned for heltidsbarn i ikke-kommunale barnehager. I disse tallene er som nevnt også barn med ulike moderasjoner tatt med.

3.2.3.3 Barn med heltidsplass uten moderasjon

I dette kapitlet ser vi på foreldrebetalingen for barn med heltidsplass som ikke omfattes av noen form for moderasjoner (fullpris). Forskriften om foreldrebetaling sier at en heltidsplass uten moderasjoner maksimalt kan koste 2 750 kroner per måned. På årsbasis kan betalingen maksimalt utgjøre 30 250 kroner, noe som tilsvarer betaling for 11 måneder i året.

En hovedkonklusjon er at forskriften om foreldrebetaling har ført til reduksjon i gjennomsnittlig sats for en heltidsplass uten moderasjoner. Reduksjonen har vært størst i de ikke-kommunale barnehagene, slik at de tidligere prisforskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barneha-



Figur 3.2 Satser for heltidsplass uten moderasjoner i kommunale barnehager i kroner per måned. Oktober 2004. Prosent av kommunene fordelt ut fra hva som er høyeste sats i den enkelte kommune.¹

Antall kommuner/bydeler = 351. Antall barn = 54270.

¹ Satsene er normert til 11 måneder ved at samlet årlig betaling er dividert på 11. Tallene er beregnet ved at svarene fra kommunene er vektet med antall barn med heltidsplass i kommunal barnehage i den enkelte kommune.

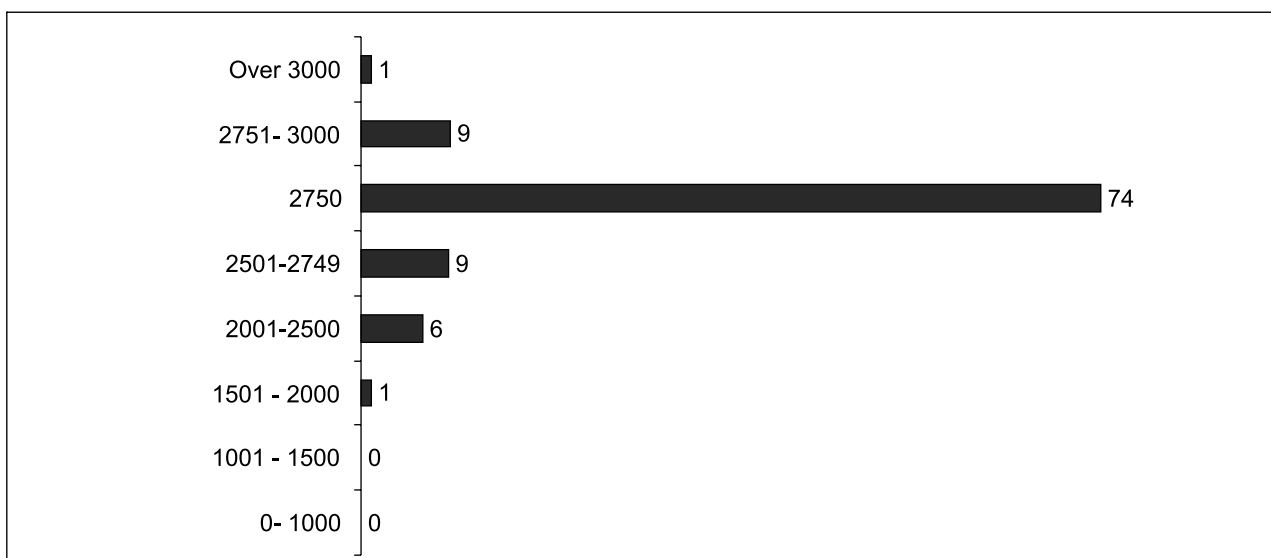
Kilde: ECON Analyse

ger nærmest er utjevnet. I 98 prosent av de kommunale barnehagene og i 90 prosent av de ikke-kommunale barnehagene er fullpris enten lik eller lavere enn maksimalprisen.

Figur 3.2 og 3.3 viser hvordan barn med heltidsplass uten moderasjoner fordeler seg på ulike

satser i henholdsvis kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Som det framgår av figurene, er høyeste sats lik maksimalsatsen i en betydelig andel kommunale barnehager (75 prosent) og ikke-kommunale barnehager (74 prosent). Kun 6 kommuner har



Figur 3.3 Satser for heltidsplass uten moderasjoner i ikke-kommunale barnehager i kroner per måned. Oktober 2004. Prosent av barnehager, fordelt ut fra hva som er høyeste sats i den enkelte barnehage.¹

Antall barnehager = 1497. Antall barn = 38 326.

¹ Satsene er normert til 11 måneder ved at samlet årlig betaling er dividert på 11. Tallene er beregnet ved at svarene til barnehagene er vektet med antall barn med heltidsplass i den enkelte barnehage.

Kilde: ECON Analyse.

Tabell 3.2 Betalingssatser for heltidsplasser uten moderasjoner (fullpris) i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Oppholdstid på 41 timer per uke eller mer. Gjennomsnitt.

	Fullpris før reformen	Fullpris per mai 2004	Fullpris per oktober 2004
Kommunale barnehager	2 812	2 685	2 700
Ikke-kommunale barnehager	3 082	2 805	2 730

Kilde: ECON Analyse.

en foreldrebetaling høyere enn maksimalprisen. Ingen av disse kommunene har høyere foreldrebetaling enn 3 000 kroner per måned.

I ikke-kommunale barnehager er andelen med foreldrebetaling over maksimalpris høyere enn i kommunale barnehager. 10 prosent av de ikke-kommunale barnehager har en høyere sats enn 2 750 kroner per måned. Et overveiende flertall av disse har månedspris på 2 750 kroner per måned, men med 12 betalingsterminer. I bare 1 prosent av de ikke-kommunale barnehagene er fullpris over 3 000 kroner per måned. Muligheten til å gå ut over maksimalprisen har vært benyttet i liten grad, både med hensyn til hvor mange som overstiger maksimalprisen og hvor mye over maksimalpris foreldrebetalingen settes.

En heltidsplass uten moderasjoner kostet per oktober 2004 i snitt omtrent det samme i kommunale og private barnehager per måned, med 2 700 kroner i kommunale barnehager og 2 730 kroner i ikke-kommunale barnehager. Sammenlignet med satsene i mai, har det skjedd en viss økning i satsene i kommunale barnehager, mens satsene i ikke-kommunale barnehager er redusert. Private barnehager har gjennomgående redusert satsene i løpet av høsten 2004. Kommunene hadde i hovedsak innført satser i tråd med forskriften om foreldrebetaling før sommeren 2004, men har i noen grad økt satsene igjen i løpet av høsten 2004. På denne måten har satsene i kommunale og ikke-kommunale barnehager nærmet seg hverandre slik at de tidligere forskjellene nå nærmest er utjevnet.

Forskriften om foreldrebetaling gir adgang til å ta høyere betaling enn maksimalpris dersom «barnehagen ellers ville bli nedlagt av økonomiske årsaker eller kvaliteten på barnehagetilbudet ellers ville rammes.» Av de ikke-kommunale barnehagene som har svart på hvorfor foreldrebetalingen er høyere enn maksimalprisen, oppgir 40 prosent at kvaliteten ellers ville ha blitt redusert. Om lag 30 prosent angir at barnehagen ville blitt nedlagt. En betydelig andel respondenter har for øvrig oppgitt «usikkerhet om tilskuddene» eller «annet» som grunn for at maksimalpris ikke er

innført. Antallet kommuner som overstiger maksimalpris er så lavt at det ikke har vært hensiktsmessig å gjøre nærmere analyser av hvorfor disse har høyere foreldrebetaling.

90 prosent av barnehagene som har høyere betalingssats enn maksimalpris, har forelagt dette for foreldrerådet. 93 prosent av disse barnehagene igjen har svart at det var stor enighet om beslutningen om å ta høyere sats.

Forskriften om foreldrebetaling gir mulighet til å påklage vedtak om foreldrebetaling til fylkesmannen. Antallet klager kan gi en indikasjon på i hvilken grad reglene i forskriften er fulgt opp. Departementet har hentet inn opplysninger fra fylkesmennene på antall klagesaker etter forskriften om foreldrebetaling i barnehager. Undersøkelsen gjelder perioden fra 1.5.2004 til og med 31.12.2004. Fylkesmennene ble bedt om å rapportere om antallet klager som er mottatt og behandlet i embetene, utfallet av klagebehandlingen samt hva som var bakgrunnen for klagen.

Tallene fra fylkesmennene viser at det har vært forholdsvis få formelle klager på avgjørelser som gjelder foreldrebetaling etter at forskriften trådte i kraft. Dette kan tyde på at de fleste barnehageeierne har innrettet seg etter forskriftens bestemmelser. Til sammen har fylkesmannsembetene mottatt kun 17 klager på foreldrebetalingssaksakene i løpet av 2004. Omtrent halvparten av sakene som er behandlet er relatert til unntaksbestemmelsen i forskriften § 4. I tillegg til at det er materielle vilkår som må være oppfylt for at barnehageeier skal kunne gå ut over maksimalprisen, må også barnehageeier følge en bestemt prosedyre, som blant annet innebærer å innkalle til foreldrerådsmøte, legge fram dokumentasjon over barnehagens økonomiske situasjon og få foreldrenes samtykke. De resterende klagesakene gjelder ulike forhold, herunder har enkeltforeldre klaget selv om foreldrerådet har gitt samtykke til å gå ut over maksimalpris. Utfallet av fylkesmannens klagebehandling viser at det er en ganske jevn fordeling mellom saker hvor klager har fått medhold, ikke er tatt til følge eller er avvist.

3.2.3.4 Søskenmoderasjon

Forskriften om foreldrebetaling stiller krav om søskenmoderasjon. Kommunen har fått en plikt til å sørge for at foreldre/foresatte med mer enn ett barn i barnehage i kommunen gis en reduksjon i foreldrebetalingen på minimum 30 prosent for andre barn og minimum 50 prosent for tredje barn eller flere. Reduksjonen skal beregnes ut fra foreldrebetalingen i den barnehagen det aktuelle barnet går i, begrenset oppad til maksimalprisen. Søskenmoderasjonen skal gjelde uavhengig av om barna går i samme eller forskjellige barnehager i kommunen, og uavhengig av om barnehagene er privat eller kommunalt eide. Kommunen må lage lokale retningslinjer for hvordan dette skal gjennomføres. De lokale retningslinjene skal gjelde for både de kommunale og de private barnehagene i kommunen. Forskriften om foreldrebetaling og forskriften om likeverdig behandling forutsetter at reduksjon i foreldrebetalingen knyttet til søskenmoderasjon skal finansieres av det offentlige. Dette kan skje gjennom et eget tilskudd eller det generelle tilskuddet som kommunen plikter å utmåle i tråd med forskriften om likeverdig behandling. Kommunene må selv finne hensiktsmessige løsninger på hvordan søskenmoderasjon skal finansieres.

Undersøkelsen viser at de aller fleste foreldre betaler mindre for søsken etter at forskriften om foreldrebetaling trådte i kraft. Det er først og fremst foreldre til barn i ikke-kommunale barnehager som har nytt godt av kravet om søskenmoderasjon, men også foreldre med barn i kommunale barnehager har kommet noe bedre ut. Det er imidlertid noen foreldre som har fått økt satsene, bl.a. på bakgrunn

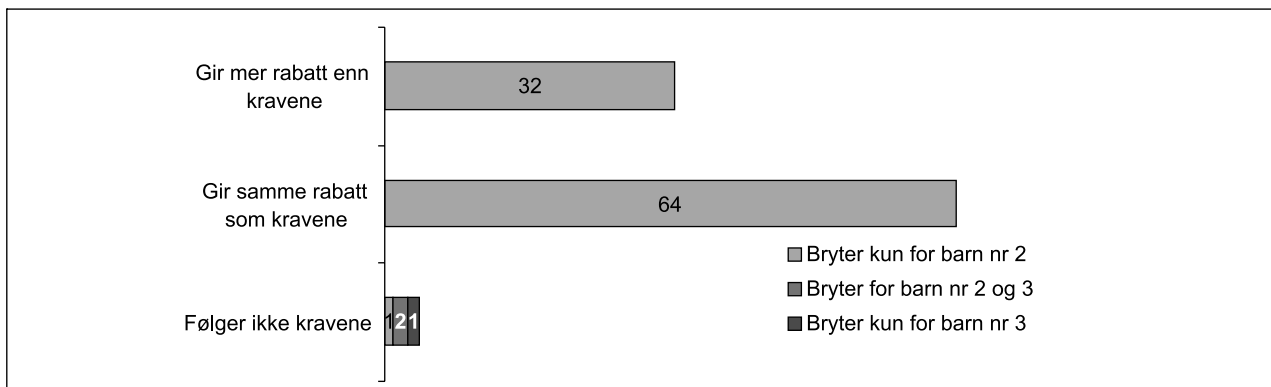
av at eierne har justert satsene i tråd med krav som stilles i forskrift om foreldrebetaling.

Per oktober 2004 hadde alle kommunale barnehager og så å si samtlige ikke-kommunale barnehager som var med i utvalget (98 prosent) en eller annen ordning med søskenmoderasjon. Langt de fleste barnehagene hadde søskenmoderasjon også før forskriften om foreldrebetaling ble innført. Dette betyr at ordninger med søskenmoderasjon har vært innarbeidet i de fleste barnehager også før forskriften trådte i kraft 1. mai 2004.

Som det framgår av figurene 3.4 og 3.5 overholder nesten alle kommuner kravene i forskriften. Også i de ikke-kommunale barnehagene er det et overveiende flertall som oppfyller forskriftens krav. En betydelig andel av både kommunale og ikke-kommunale barnehager gir en høyere reduksjon i søskenmoderasjonen enn forskriften krever.

Samtidig er det noen ikke-kommunale barnehager som ikke gir moderasjon i henhold til kravene. Det er særlig kravet om søskenmoderasjon for barn nummer tre og flere som brytes. ECON Analyse så i sin undersøkelse en viss tendens til sammenheng mellom brudd på forskriftens krav om søskenmoderasjon og høyere sats enn maksimalpris.

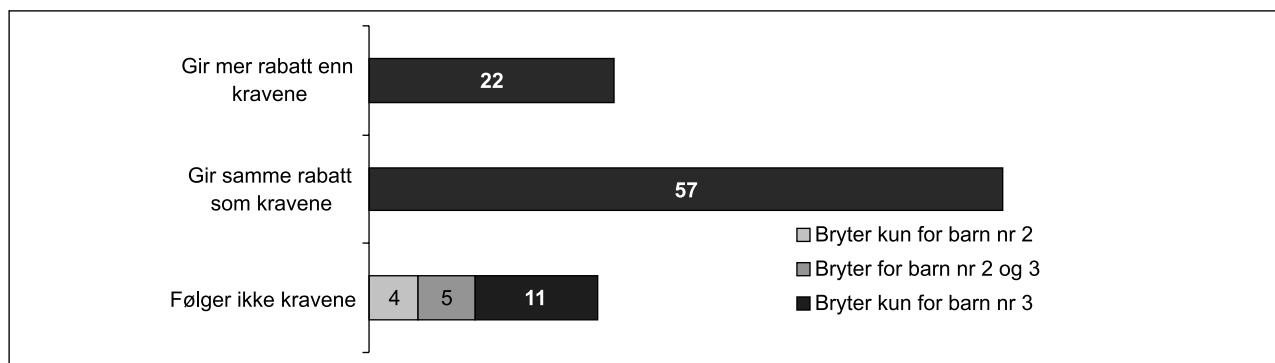
Undersøkelsen viser at mange barnehager, både kommunale og ikke-kommunale, har gjort *endringer* i satsene. For ikke-kommunale barnehager kan det dreie seg om barnehager som har endret ordninger for moderasjon ved for eksempel å bli innlemmet i det kommunale systemet. Videre kan mange barnehager ha endret satsene i tråd med forskriftens krav, både i forhold til at de ikke har hatt ordninger med søskenmoderasjon tidligere og at maksimalpris på foreldrebetalingen er innført.



Figur 3.4 Søskenmoderasjon i kommunale barnehager i forhold til kravene i forskriften om foreldrebetaling. Per oktober 2004. Prosent av kommunene.¹

Antall kommuner/bydeler = 340. Antall barn = 52 629.

¹ Tallene er beregnet ved at svarene til kommunene er vektet med antall barn med heltidsplass i kommunal barnehage i den enkelte kommune.



Figur 3.5 Søskenmoderasjon i ikke-kommunale barnehager i forhold til kravene i forskriften om foreldrebetaling. Per oktober 2004. Prosent av barnehagene.¹

Antall barnehager = 1030. Antall barn = 29 163.

¹ Tallene er beregnet ved at svarene til barnehagene er vektet med antall barn med heltidsplass i den enkelte barnehage. Tallene omfatter ikke barnehager der foreldrene får søskenrabatt direkte fra kommunene.

Kilde: ECON Analyse.

Hovedtyngden av ikke-kommunale barnehager har redusert betalingssatsene for søsken vesentlig. Det er særlig for barn nummer tre at satsene er redusert. I snitt er denne satsen redusert med 32 prosent, mens satsen for barn nummer to er redusert med 17 prosent i ikke-kommunale barnehager. Dette kan blant annet henge sammen med at mange ikke-kommunale barnehager ikke har hatt moderasjonsordninger tidligere, at satsene har vært lavere enn forskriften krever eller at de har hatt samme moderasjonssats for alle søsken.

Bildet er noe annerledes for de kommunale barnehagene. De aller fleste kommunene har endret satsene for søsken som følge av forskriften. Halvparten har redusert satsene, mens den andre halvparten har økt disse. En årsak til at så mange kommuner har økt satsene, kan være at kommunene som tidligere har hatt gunstigere moderasjonsordninger enn forskriften krever, har valgt å tilpasse seg forskriften. Noen kommuner har også justert opp foreldrebetalingen til maksimalpris, noe som vil få konsekvenser for beregning av søskenmoderasjonen. Undersøkelsen viser likevel at satsen for barn nummer to er redusert med 2 prosent, og for barn nummer tre og flere er den redusert med 14 prosent i snitt. Dette er en vesentlig mindre reduksjon enn for foreldre med barn i ikke-kommunale barnehager.

Undersøkelsen fra Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) om evaluering av barnehagereformen bekrefter funnene i ECONs rapport når det gjelder endringer i kommunenes satser for søskenmoderasjon. SNF finner at kravene til søskenmoderasjon etterlevs, men at det har skjedd

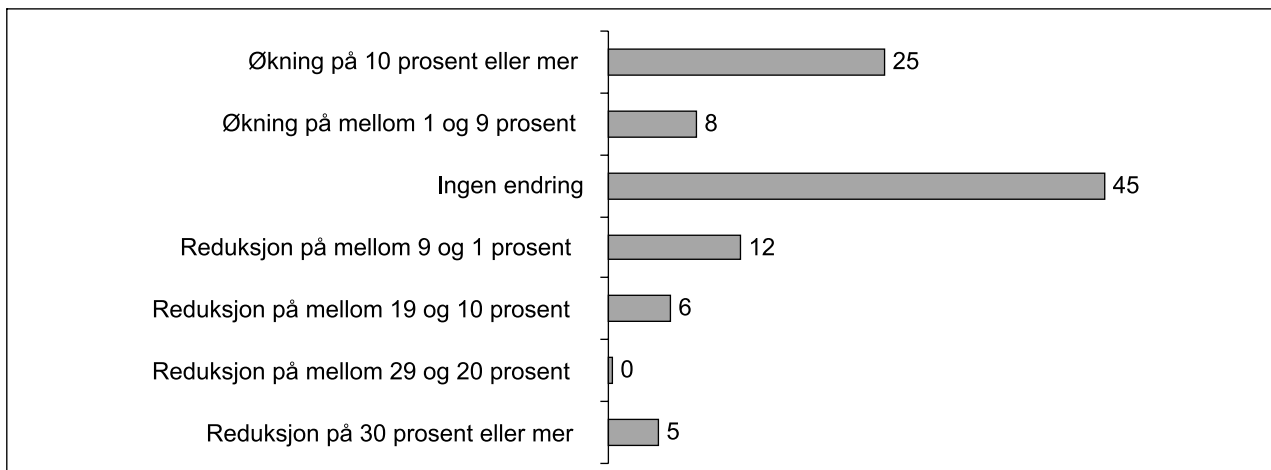
en standardisering av reglene for søskenmoderasjon. Av 108 kommuner i undersøkelsen var det bare én kommune som per september 2004 ikke fulgte kravene til søskenmoderasjon, mens 36 prosent hadde gunstigere ordninger enn kravene i forskriften. I januar 2005 hadde samtlige kommuner tilpasset seg kravene, men på dette tidspunktet var det nå 26 prosent som hadde gunstigere ordninger enn forskriftens krav (SNF, 2005).

3.2.3.5 Inntektsgradering

Forskriften om foreldrebetaling i barnehager sier at alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling (§ 3, tredje ledd). De fleste kommuner hadde slike ordninger også før forskriften om foreldrebetaling trådte i kraft, bl.a. muligheter for friplass med hjemmel i sosialtjenesteloven og barnevernloven. Inntektsgradering av foreldrebetalingen er ikke pålagt ut over disse ordningene, men departementet understreker i merknaden til forskrift om foreldrebetaling at:

«kommunene bør opprettholde eller innføre en viss form for inntektsgradert betaling. En slik ordning bør ha minimum to satser slik at barnefamilier med lavest betalingsevne blir definert. Der kommunen tidligere har hatt ordninger for denne gruppen, bør disse ordningene opprettholdes på samme nivå som før 1. mai 2004.»

Et hovedfunn i ECONs rapport er at det er flere barn som i dag omfattes av ordninger med inn-



Figur 3.6 Endringer i laveste heltidssats uten søskenmoderasjon i kommunale barnehager. Per oktober 2004. Prosent av kommunene, fordelt ut fra hvor store endringene har vært.¹

Antall kommuner/bydeler = 273. Antall barn = 40 476.

¹ Tallene er beregnet ved at svarene til kommunene er vektet med antall barn med heltidsplass i kommunal barnehage i den enkelte kommune.

Kilde: ECON Analyse.

tektsgradert betaling enn tidligere, ved at mange ikke-kommunale barnehager er blitt innlemmet i kommunale inntektsgraderingssystem. Laveste sats har dermed blitt betydelig redusert i de ikke-kommunale barnehagene. Laveste sats har økt noe i kommunale barnehager som hadde inntektsgradering før reformen. På grunn av den generelle reduksjonen i foreldrebetalingen, har det likevel totalt sett vært en viss reduksjon i laveste sats i de kommunale barnehagene.

Foreldrebetalingen vil avhenge både av kriteriene for inntektsgradering og hvilke satser som gjelder for de ulike trinnene i graderingssystemet.

Undersøkelsen viser at drøyt halvparten av barn med heltidsplass i kommunal barnehage bor i kommuner med inntektsgraderte satser. Innføring av forskriften om foreldrebetaling har ikke ført til noen endringer med hensyn til om kommunene har inntektsgraderte satser eller ikke. Mange kommuner har imidlertid foretatt endringer i systemene for inntektsgradering. For kommuner med mange «trinn» i inntektsgraderingssystemet kan kravet om maksimalpris ha ført til at mange foreldre som tidligere hadde moderasjon nå betaler full pris – uten at de betaler mer enn tidligere.

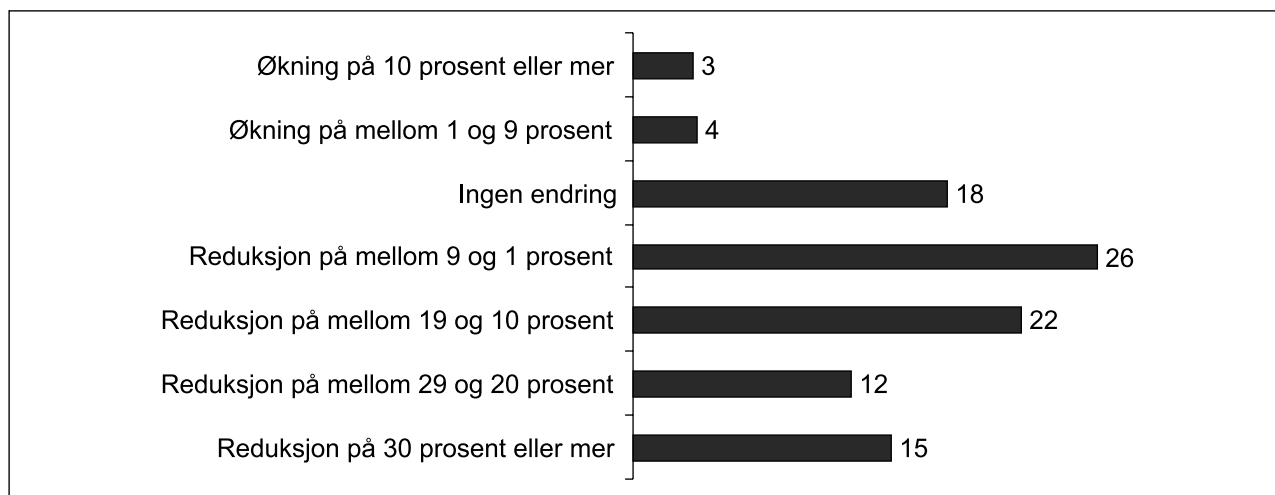
I ikke-kommunale barnehager har andelen barnehager med inntektsgraderte satser økt. Før reformen hadde 25 prosent av barnehagene inntektsgraderte satser. Etter reformen er denne andelen økt til om lag 30 prosent. I tillegg er det noen få tilfeller hvor kommunen betaler tilbake

del av foreldrebetalingen direkte til foreldre med barn i ikke-kommunal barnehage.

Figur 3.6 viser endringer i laveste heltidssats i kommunale barnehager. Tallene inkluderer alle kommuner, uavhengig av om de har eller har hatt ordninger med inntektsgradering. I kommuner som ikke har inntektsgradering vil laveste sats være det samme som høyeste sats, men i disse kommunene vil også de med laveste betalingsevne nyte godt av den generelle reduksjonen i foreldrebetalingen. Som det framgår av figuren, har nesten halvparten av kommunene ikke gjort endringer i laveste betalingssats. Noen flere kommuner har økt laveste betalingssats enn andelen som har redusert satsen.

Ser vi bare på de kommunene som har ordninger med inntektsgradering både før og etter reformen, er det 20 prosent av kommunene som har endret kriteriene for å betale laveste sats¹. 15 prosent har innført strengere kriterier, mens 5 prosent har mindre strenge kriterier enn tidligere. Laveste sats er i gjennomsnitt redusert med 6 prosent i kommuner som har hatt inntektsgradering både før og etter reformen. Ser man alle kommuner under ett, uavhengig av om kommunen har inntektsgradering eller ikke, er imidlertid satsen som foreldre med lavest inntekt betaler redusert med 1 prosent etter 1. mai 2004. Hovedforklaringen på dette er den gene-

¹ Fordi det gjennomgående er små kommuner som oppgir at kriteriene for inntektsgradering er endret, gir det her et forholdsvis stort utslag å bruke vektete tall. I realiteten er det 30 prosent av kommunene som har endret kriteriene. Av disse har omtrent like mange redusert inntektsgrensen som de som har økt den.



Figur 3.7 Endringer i laveste heltidssats uten søskenmoderasjon i ikke-kommunale barnehager. Per oktober 2004. Prosent av barnehagene, fordelt ut fra hvor store endringene har vært.¹

Antall barnehager = 965. Antall barn = 23 620.

¹ Tallene er beregnet ved at svarene til barnehagene er vektet med antall barn med heltidsplass i den enkelte barnehage.

Kilde: ECON Analyse.

relle reduksjonen i høyeste sats i kommunene uten inntektsgradering som også kommer de med lavest betalingsevne til gode.

Figur 3.7 viser endringer i laveste betalingssats for alle ikke-kommunale barnehager samlet sett, uavhengig av om de har eller har hatt ordninger med inntektsgradering. Et stort flertall, 75 prosent, har redusert laveste betalingssats, 18 prosent har ikke gjort endringer, mens 7 prosent har økt laveste betalingssats.

Ser vi bare på ikke-kommunale barnehager med inntektsgradering både før og etter reformen, er det 24 prosent som har gjort endringer i kriteriene. 20 prosent har strengere kriterier nå enn før reformen, mens 4 prosent har mindre strenge kriterier nå.

Det at mange ikke-kommunale barnehager nå er innlemmet i kommunenes inntektsgraderings-system, har ført til en sterk reduksjon i laveste sats. I gjennomsnitt er laveste sats uten søskenmoderasjon redusert med 18 prosent i de ikke-kommunale barnehagene. Disse tallene omfatter både barnehager som har hatt inntektsgradering hele tiden og barnehager som har innført inntektsgradering etter reformen.

I gjennomsnitt ligger kommunenes laveste heltidssats på 1 600 kroner, det vil si om lag 60 prosent av høyeste sats. I ikke-kommunale barnehager er det tilsvarende tallet 2 320 kroner, det vil si 85 prosent av høyeste sats. Ser vi kun på kommuner og ikke-kommunale barnehager som har ordninger med inntektsgradering, er laveste sats

henholdsvis 950 kroner og 1 030 kroner i gjennomsnitt. For de barnehagene som har ordninger med inntektsgradering, er det med andre ord forholdsvis små forskjeller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

3.2.3.6 Barn med deltidsplass i barnehage

Forskriften om foreldrebetaling legger til grunn at foreldrebetalingen for et deltidstilbud skal settes lavere enn foreldrebetaling for et heltidstilbud. Deltidstilbud defineres som avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer. De fleste barnehager gir tilbud om deltidsplasser.

Satsene for deltid er tilnærmet uendret i kommunale barnehager (-1 prosent) og noe redusert i ikke-kommunale barnehager (-5 prosent). Samtidig er reduksjonen lavere enn for heltidsbarna. ECON Analyse understreker imidlertid at det er usikkerhet knyttet til disse svarene. Flere respondenter har angitt at deltidssatser fastsettes som en fast prosent av heltidssatsen. Når heltidssatsen endres og prosentandelen holdes konstant, har respondentene oppgitt at deltidssatsene er uendret til tross for at foreldrebetalingen faktisk er endret. Det er derfor grunn til å tro at satsene for deltid er mer redusert enn det som framgår av tallmaterialet. Undersøkelsen gir ikke noe grunnlag for å hevde at prisen for deltidsplasser er økt for å finansiere maksimalpris og søskenmoderasjon.

3.2.3.7 Tillegg for kost

Forskriften om foreldrebetaling åpner for at barnehagen kan ta særskilt betalt for kost. Det innebærer at barnehageeier som har foreldrebetaling lik maksimalpris, i tillegg kan kreve betaling for måltider servert i barnehagen. Departementet har understreket at eventuelle kostpenger bare skal dekke barnehagens faktiske utgifter til måltidene (selvkost).

Bare et lite mindretall av kommunene (4 prosent) har gjort endringer i betaling for kost etter innføring av forskrift om foreldrebetaling. 3 prosent av kommunene har økt og 1 prosent har redusert kostpengene. Det er også et fåtall ikke-kommunale barnehager (19 prosent) som har gjort endringer. Det er noen flere ikke-kommunale barnehager (16 prosent) som har økt kostpengene enn som har redusert dem (3 prosent).

Drøyt halvparten av kommunene tar ekstra betalt for kost. Gjennomsnittsbetalingen for kost er 180 kroner per måned i disse kommunene. Ser en høyeste sats og kosttillegg i sammenheng, er det en klar tendens til at kosttilleggene er høyere jo lavere foreldrebetalingen for en heltidsplass er. Summen av høyeste sats og kosttillegg utgjør i gjennomsnitt 2 770 kroner i de kommunale barnehagene.

Om lag tre av fire ikke-kommunale barnehager har betaling for kost i tillegg til ordinær månedsbetaling. I snitt utgjør kosttillegget 200 kroner per måned i disse barnehagene. Det er med andre ord flere barn i ikke-kommunale barnehager som det betales kostpenger for, men beløpet som betales er om lag det samme som i kommunale barnehager. Summen av høyeste sats og kosttillegg utgjør i gjennomsnitt 2 890 kroner i de ikke-kommunale barnehagene. I ikke-kommunale barnehager er det ingen klar sammenheng mellom størrelsen på kosttillegget og foreldrebetalingssatsen, slik vi finner for kommunale barnehager.

3.3 Utforming av regelverk for trinn 2 i maksimalprisen

3.3.1 Vilkår for unntak fra maksimalprisen

I St. meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* la Barne- og familiedepartementet fram en utredning av barnehageavtalens modell for innføring av maksimalpris, basert på en rekke eksterne rapporter og undersøkelser. En hovedkonklusjon var at maksimalprismodellen i barnehageavtalen ville gjøre det vanskeligere å nå målet om full behovsdekning. Modellen

ville innebære at barnehagens inntekter ville låses, og det ville oppstå usikkerhet knyttet til om barnehagene ville få dekket sine kostnader. Det ble også pekt på andre uheldige utslag, som at maksimalprisordningen ville føre til en ensretting av tilbudet og dermed mindre valgfrihet for foreldrene.

Under behandlingen av stortingsmeldingen ble det inngått et forlik mellom regjeringspartiene og de opprinnelige avtalepartene, hvor man ble enige om å gjøre tilpasninger i maksimalprismodellen. Stortinget vedtok at det skulle innføres en fleksibel maksimalpris, hvor barnehageeier på gitte vilkår skulle ha mulighet til å ta en høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen. Formålet var å dempe de negative effektene av maksimalpris som ble påpekt i meldingen, og da særlig i forhold til målet om full behovsdekning. Barnehafe-forliket sier konkret følgende om utforming av regelverket for trinn 1 og 2 av maksimalprisordningen, jf. Innst. S. nr. 250 (2002-2003):

«Det innføres en maksimalgrense (trinn 1) for foreldrebetalingen på 2 500 kroner (2002-kroner pris- og kostnadsjustert) pr. måned i barnehagene fra 1. mai 2004. (...). Dersom en barnehage på tross av offentlig tilskudd og foreldrebetaling er truet av nedleggelse eller kvaliteten rammes, kan man etter samtykke fra foreldreutvalget gå ut over maksprisen, i en avgrenset periode, maksimalt den periode 1. trinn gjelder. Barne- og familiedepartementet utarbeider forskrifter som ivaretar dette. Fylkesmannen er klageinstans i slike tilfeller.

Det innføres en maksimalgrense (trinn 2) for foreldrebetalingen på 1 500 kroner (2002-kroner pris- og kostnadsjustert) pr. måned i barnehagene fra 1. august 2005, under forutsetning av at tilnærmet full behovsdekning nås i 2005. Hvis målet om tilnærmet full behovsdekning ikke nås i 2005, må tidspunktet for innføring av trinn 2 i maksimalprisen vurderes på nytt. Maksprisen skal gjelde barnehager med et ordinært tilbud innenfor dagens lover og forskrifter. Det åpnes for at man – under forutsetning av godkjennelse i foreldreutvalget – kan gå ut over maksimalpris dersom barnehagen gir et tilbud ut over det ordinære tilbudet, og dersom en barnehage – på tross av offentlige tilskudd og foreldrebetaling – er truet av nedleggelse.

Det skal være en øvre grense for hvor langt over maksimalprisen man kan gå.»

Forskriften om foreldrebetaling som trådte i kraft 1. mai 2004, regulerer foreldrebetalingen i barnehager under trinn 1 av maksimalprisordningen. Forskriften er utformet i tråd med barnehafe-forli-

ket. Forskriften regulerer fastsetting av foreldrebetalingen for et ordinært barnehagetilbud, definert som et tilbud innenfor dagens lover og forskrifter, herunder rammeplan for barnehagen. Dette betyr at et tilbud som oppfyller minstekravene i barnehageloven med forskrifter, vil være å regne som et ordinært barnehagetilbud. Familiebarnehager omfattes også av reglene i forskriften om foreldrebetaling. Forskriften om foreldrebetaling for trinn 1 legger strenge føringer til grunn for hva som kan betraktes som ekstraordinært og som derfor ikke omfattes av reglene i forskriften. I merknadene til forskriften defineres ordinære tilbud som «kjernetilbudet barnehage»: et ordinært tilbud som skal gi barna mulighet for å utvikle basiskompetanse gjennom lek og læring i sosialt samspill og gjennom arbeidet med de fem fagområdene som ligger til grunn for rammeplan for barnehagen. Helt spesielle aktiviteter etter foreldrenes ønsker, som dansetimer, rideleksjoner eller lignende, regnes ikke som en del av et ordinært barnehagetilbud. Barnehagetilbud som gis på kvelds- og nattid defineres også å være utenfor et ordinært barnehagetilbud.

Også vilkårene for unntak fra maksimalprisen i gjeldende forskrift er utformet i tråd med barnehageforliket. Det ene vilkåret for å kunne ta en høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen er at barnehagen er truet av nedleggelse av økonomiske årsaker. Det andre vilkåret er at kvaliteten ellers vil rammes på en ikke ubetydelig måte.

I de tilfellene hvor barnehagen står i fare for å bli nedlagt, må det gjøres en kvalifisert, skjønnsmessig helhetsvurdering av barnehagedriften. Barnehageeier kan ikke automatisk sette en høyere foreldrebetaling enn maksimalpris der hvor barnehagen budsjetterer med underskudd. En slik budsjettering kan gi et uriktig bilde av barnehagens økonomiske situasjon. Videre kan ikke barnehageeier fastsette en høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen dersom det ikke er økonomiske forhold som gjør at barnehagen er truet av nedleggelse.

Merknadene til forskrift om foreldrebetaling i barnehage legger forholdsvis strenge føringer for hva som utgjør en betydelig svekkelse av kvalitet, og som derfor kan gi barnehageeier anledning til å fastsette en høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen:

«Barnehageeier skal ta utgangspunkt i lovens bestemmelser, og vurdere innføringen av maksimalgrensen for foreldrebetaling i forhold til dette. Det vil si at barnehageeier også må vurdere om tilbudet kan innrettes på en slik måte

at kvaliteten ikke rammes. Eksempler på forhold som kan gi barnehageeier mulighet til å sette høyere foreldrebetaling, kan være at man ellers må redusere åpningstiden slik at tilbudet ikke lenger samsvarer med foreldrenes behov eller reduksjon i tilbudet om matservering. Andre forhold kan være en betydelig reduksjon i bemanningen eller betydelig forringelse av lokalene ved at det ikke er midler til nødvendig utbedring av disse, eller at særlig viktige aktiviteter blir rammet. Videre kan ikke reduksjonen i foreldrebetalingen medføre at sikkerhetskrav nedfelt i lover og forskrifter ikke kan ivaretas.

Enhver svekkelse av kvalitet gir ikke mulighet til å sette høyere foreldrebetaling. Et eksempel på dette er at barnehagen må redusere noe på innkjøp av lekeutstyr og pedagogisk materiell. Unntaksbestemmelsen om høyere foreldrebetaling enn 2.750 kroner, kommer først og fremst til anvendelse dersom bemanningen må reduseres i en slik grad at det pedagogiske tilbudet betydelig rammes. Her må det brukes skjønn. Barnehageeier må foreta en totalvurdering av tilbudet i forhold til virkningene av innføring av maksimalgrense for foreldrebetalingen. Det må konstateres at svekkelsen er av et slikt omfang at hovedregelen om en maksimalgrense for foreldrebetalingen på 2.750 kr ikke kan anvendes.»

For begge unntaksreglene er det også et vilkår at foreldrerådet gir sitt samtykke til å gå ut over maksimalprisen. Alminnelig flertall gjelder. Barnehageeier må legge fram slik dokumentasjon at foreldrerådet kan etterprøve om vilkårene for å ta høyere foreldrebetaling er oppfylt og vurdere om det vil gi sitt samtykke. Foreldrerådet bestemmer hvor lang tid samtykket til foreldrebetaling over maksimalprisen skal gjelde for.

Forskriften om foreldrebetaling i barnehage gir i tillegg klageadgang for den enkelte forelder, uavhengig av hva foreldrerådet har besluttet.

Barnehageeiers behov for å ta en høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen vil være avhengig av forholdet mellom kostnadsnivået i barnehagen og størrelsen på de offentlige tilskuddene. Forskriften om likeverdig behandling regulerer hva ikke-kommunale barnehager har krav på av offentlige tilskudd. Kommunen har ikke plikt til å gi tilskudd slik at samlet offentlig tilskudd overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. I innfasingen av likeverdig behandling er det i tillegg noen begrensninger på kommunens plikt til å dekke ekstraordinær kostnadsvekst og til å dekke bortfall av inntekter der-

som foreldrebetalingen settes lavere enn i kommunens egne barnehager. Særlig i innfasingen av likeverdig behandling vil det være nødvendig å gi barnehageeier mulighet til å gå ut over maksimalprisen for at kvaliteten ikke skal rammes. Også etter at likeverdig behandling er ferdig innfaset, vil barnehager kunne få problemer med å opprettholde kvaliteten i tilbudet gitt maksimalprisen. Dette gjelder blant andre ikke-kommunale barnehager med et høyere kostnadsnivå enn gjennomsnittet i kommunens egne barnehager, men også barnehager som temporært får likviditetsproblemer som følge av uforutsette utgifter.

Barnehageforliket gir til dels andre føringer for regler om unntak fra maksimalprisen under trinn 2. Det at barnehagen er truet av nedleggelse skal fortsatt være et vilkår for unntak fra maksimalprisen. I tillegg skal det å gi et tilbud ut over det ordinære være et vilkår for unntak fra maksimalprisen. At kvaliteten rammes, nevnes bare som mulig vilkår for unntak under trinn 1 – ikke under trinn 2.

Barne- og familiedepartementet mener reglene om maksimalprisordningen fortsatt bør utformes slik at de øvrige målene i sektoren kan ivaretas. Departementet mener at den beste måten å gjøre dette på er å videreføre de unntaksreglene som gjelder for trinn 1 i maksimalprisen, samtidig som det åpnes for unntak fra maksimalprisen for tilbud ut over det ordinære. Den strenge definisjonen i gjeldende forskrift av hva som er tilbud ut over det ordinære, gir ikke mulighet til å overstige maksimalpris for å dekke løpende driftskostnader. Det kan bare tas ekstra betalt for kostnaden ved å tilby helt spesielle aktiviteter som ikke defineres som en del av kjernetilbudet som skal gis i barnehage. Ut fra intensjonen i barnehageforliket om unntaksregler for trinn 2 i maksimalprisen, må forskriften for trinn 2 i maksimalprisen definere hva som er et tilbud ut over det ordinære, men som likevel er innenfor kjernetilbudet barnehage, slik dette er nedfelt i rammeplan for barnehagen. Barnehageforliket gir her ingen konkrete føringer.

I forslaget til ny barnehagelov foreslår departementet å videreføre dagens norm for pedagogiske bemanning, også kalt «pedagognormen». Høyere pedagogtetthet enn det som følger av pedagognormen, vil man for eksempel kunne finne i barnehager som bygger på en bestemt pedagogisk retning, hvor en høyere pedagogtetthet er begrunnet i det pedagogiske opplegget. Barnehager som har en høyere pedagogtetthet enn minstekravene i forskriftene vil, andre for-

hold holdt konstant, ha høyere driftskostnader enn barnehager som ligger innenfor normen. I noen tilfeller vil også den økte ressursinnsatsen, for eksempel høy pedagogtetthet, innebære at barnehagens kostnader overstiger det kommunen maksimalt har plikt til å dekke ut fra forskriften om likeverdig behandling og inntektene fra foreldrebetaling gitt maksimalpris. For at maksimalprisen ikke skal komme i konflikt med målet om mangfold i tilbudet, mener Barne- og familiedepartementet at barnehager som eksempelvis gir et tilbud ut over det som følger av pedagognormen, bør kunne overstige maksimalprisen, gitt foreldrerådets godkjenning. Departementet vil i det videre arbeidet med forskrift for trinn 2 i maksimalprisen gjøre en nærmere vurdering av hva slags tilbud som kan defineres som ekstraordinære. Departementet legger til grunn at det skal være et krav at barnehageeier kan dokumentere at de har ekstra kostnader forbundet med det å gi et tilbud ut over det ordinære.

Ordinære og ekstraordinære tilbud som er en del av kjernetilbudet i barnehagen, bør fortsatt reguleres av forskriften om foreldrebetaling under trinn 2. Departementet legger til grunn at helt spesielle tilbud etter foreldrenes ønsker, som ikke er en del av kjernetilbudet barnehage, fortsatt ikke skal reguleres av forskriften om foreldrebetaling under trinn 2 av maksimalprisen.

En tolkning av barnehageforliket er at barnehageeier under trinn 2 av maksimalprisen ikke lenger skal ha mulighet til å gå ut over maksimalpris dersom kvaliteten rammes. Dette innebærer en sterk begrensning i fleksibiliteten i forhold til dagens maksimalprisordning, noe som vil kunne føre til redusert kvalitet i barnehagetilbudet. Barnehageforliket forutsatte at maksimalprisen ikke skulle føre til svekket kvalitet. Behovet for å gå ut over maksimalpris vil også kunne oppstå i barnehager som gir et ordinært tilbud innenfor de normene som følger av lov og forskrifter, blant annet dersom barnehagen får uforutsette utgifter. Departementet mener på denne bakgrunn at unntaksregelen knyttet til kvaliteten i tilbudet bør videreføres også under trinn 2 i maksimalprisordningen. Med de strenge føringene for hva som utgjør en svekkelse av kvaliteten, som følger av merknadene til forskrift, er det bare i tilfeller hvor kvaliteten ellers blir betydelig svekket at barnehageeier kan gå ut over maksimalprisen. Dersom unntakskriteriet ikke videreføres, kan man risikere at barnehageeier settes i en svært vanskelig økonomisk situasjon eller at barnehageeier må iverksette tiltak som i verste fall vil føre til en uforvarlig eller ulovlig drift.

3.3.2 Øvre grense for å overstige maksimalprisen

Barnehageforliket sier at det under trinn 2 av maksimalprisen skal være en øvre grense for hvor langt over maksimalprisen man kan gå.

En øvre grense for å overstige maksimalprisen innebærer en mer rigid maksimalprisordning enn den som reguleres gjennom gjeldende forskrift. En øvre grense vil gjøre det vanskeligere for barnehageeier å utnytte fleksibiliteten i maksimalprisen til å velte en unødvendig stor del av kostnadene over på foreldrene. På denne måten kan en øvre grense for unntak fra maksimalpris sikre en mer lik pris i alle barnehager. På den annen side vil en øvre grense for å overstige maksimalprisen kunne sette barnehageeier i en vanskelig økonomisk situasjon, særlig hvis denne grensen settes lavt. I verste fall kan dette føre til nedleggelse av barnehagen.

ECONs undersøkelse viser at det bare er en liten andel ikke-kommunale barnehager som tar en høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen. Dette tilsier at det er lite behov for å sette en øvre grense for hvor langt over maksimalpris foreldrebetalingen kan settes. En øvre grense for maksimalpris vil derfor ha liten betydning generelt, men vil kunne ha stor betydning for enkeltbarnehager og -foreldre.

Behovet for en øvre grense for maksimalpris vil også reduseres i takt med utbyggingen av sektoren. Ved tilnærmet full behovsdekning vil foreldre få økt brukermakt, og barnehageeiere vil i større grad måtte konkurrere på pris og tilbud. Barnehageeiere som krever en høy foreldrebetaling, risikerer at foreldrene velger andre tilbydere.

Beslutningen om å overstige maksimalprisen er i dag lagt til foreldrene, som skal få seg forelagt tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne vurdere behovet for å ta høyere foreldrebetaling. I en situasjon med mangel på barnehageplasser vil foreldre kunne oppleve valget som lite reelt. En øvre grense for å overstige maksimalprisen innebærer imidlertid at foreldrene fratas muligheten for å akseptere en høyere foreldrebetaling, selv i tilfeller hvor barnehagen

er truet av nedleggelse eller redusert kvalitet. En slik grense vil derfor hindre foreldrenes valgmulighet i forhold til å motta et barnehagetilbud og hvilket tilbud de ønsker å motta.

En slik øvre grense vil også kunne oppfattes som en slags «øvre maksimalpris» og bli styrende for barnehageeiers forslag til å overstige maksimalprisen. Dette vil kunne innebære at foreldrebetalingen settes høyere enn nødvendig for å dekke kostnadene i barnehagen.

På denne bakgrunn mener departementet at det å innføre en øvre grense for hvor langt over maksimalprisen man kan gå, vil kunne gi uheldige utslag for barnehageeiere og for foreldre.

Dersom det innføres en øvre grense for hvor mye barnehageeier kan overstige maksimalprisen, kan ECONs undersøkelse gi noen holdepunkter for hvor grensen skal settes. ECONs undersøkelse av foreldrebetaling viser at bare 1 prosent av ikke-kommunale barnehager tar en (normert) månedsbetaling over 3 000 kroner. Gjennomsnittlig sats for de ikke-kommunale barnehagene som har en høyere pris enn 3 000, er 3 230 kroner, som utgjør 480 kroner over maksimalprisbeløpet. Dette tilsier at en øvre grense for hvor mye barnehageeier kan overstige maksimalprisen ikke bør settes lavere enn om lag 500 kroner over maksimalprisbeløpet. Departementet vil understreke at dette er et foreløpig anslag.

Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om innføring av en øvre grense for å overstige maksimalpris og eventuelt nivå for en slik grense i forbindelse med senere arbeid med forskrift om foreldrebetaling i barnehage, maksimalpris trinn 2. Barnehageeiers behov for å ta høyere foreldrebetaling enn maksimalpris vil kunne endres betydelig fram til da. Blant annet vil den videre innfasingen av likeverdig behandling redusere behovet for å ta høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen. Allerede fra 1. august 2005 vil om lag 60 prosent av de ikke-kommunale barnehagene få økt offentlig tilskudd gjennom endring av forskriften om likeverdig behandling, jf. kapittel 4.3.

4 Likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd

4.1 Finansieringen av private og offentlige barnehager

4.1.1 Finansiering før barnehageforliket

Barnehagene er i hovedsak finansiert gjennom tre kilder – statstilskudd, kommunal finansiering og foreldrebetaling. Fram til høsten 2003 ble statstilskuddet gitt med like satser til alle godkjente barnehager, etter antall barn i barnehage og deres alder og avtalte oppholdstid. Den statlige finansieringen av ordinær barnehagedrift er mer enn fordoblet i løpet av de siste 4 årene – fra 4,9 mrd. kroner i 2001 til 10,8 mrd. kroner i 2005.

Kommunal finansiering av barnehagene har tidligere ikke vært regulert fra statlig hold. Kommunen har dekket kostnadene i egne barnehager, men har i mindre grad gitt tilskudd til de private barnehagene i kommunen. Først og Høverstad ANS gjennomførte i 2004 en kostnadsanalyse basert på regnskapstall fra et representativt utvalg kommuner og ikke-kommunale barnehager for regnskapsåret 2003. Denne analysen viser at kommunale driftstilskudd utgjorde en vesentlig lavere andel av inntektene i de ikke-kommunale barnehagene enn i de kommunale, se tabell 4.1.

At andelen statstilskudd varierer, skyldes stor variasjon i kostnadene mellom de tre barnehagetyperne samt at private barnehager fra 1. august 2003 har fått et høyere statstilskudd enn de offentlige barnehagene. I 2003 var kostnadene per produserte oppholdstimer i snitt 34,79 kroner i de kommunale barnehagene, 29,58 kroner i ordi-

nære ikke-kommunale barnehager og 24,47 kroner i private familiebarnehager (ordinær drift).

Den betydelige forskjellen i kommunal finansiering har trolig bidratt til at private barnehager, til tross for lavere kostnadsnivå, gjennomgående har hatt høyere foreldrebetaling enn de kommunale barnehagene. Statistisk sentralbyrå gjennomfører hvert halvår en prisundersøkelse i et utvalg på 109 kommuner og 180 private barnehager. Den siste undersøkelsen før maksimalprisen ble innført er fra januar 2003. Undersøkelsen viste at gjennomsnittlig foreldrebetaling i private barnehager da var 3 325 kroner per måned. Gjennomsnittlig betaling i kommunale barnehager var betydelig lavere. For husholdninger med en gjennomsnittlig årsinntekt på 500 000 kroner, var foreldrebetalingen 3 100 kroner per måned, mens husholdninger med en gjennomsnittlig årsinntekt på 375 000 kroner betalte 3 000 kroner per måned. Husholdninger med gjennomsnittlig årsinntekt på 250 000 kroner betalte 2 580 kroner per måned.

4.1.2 Finansiering etter barnehageforliket

Regjeringen har et mål om full økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager. Det er lagt opp til en trinnvis innfasing. Fra 1. august 2003 ble det øremerkede statstilskuddet økt med hhv. 19,1 prosent i de offentlige barnehagene og 33,7 prosent i de private. Videre fikk kommunene fra 1. mai 2004 en forskriftsfestet plikt til å sikre at alle private barnehager får dekket sine kostnader, med noen forbehold. For private barne-

Tabell 4.1 Finansiering av kommunale og ikke-kommunale barnehager i 2003, ordinær drift (i prosent av sum kostnader)

	Kommunale barnehager	Ordinære ikke-kommunale barnehager	Private familiebarnehager
Foreldrebetaling	28,0 %	36,9%	35,5%
Statstilskudd	38,1%	47,2%	57,4%
Kommunal driftsfinansiering	32,3%	8,0%	4,5%
Annet	1,6%	7,9%	2,6%

hager betyr gjeldende forskrift om økonomisk likeverdig behandling i utgangspunktet en sikkerhet for at de kan drive videre med uendret kostnadsnivå etter innføring av maksimalpris.

Det differensierte statstilskuddet og forskriften om likeverdig behandling utgjør til sammen et første trinn i innfasingen av likeverdig behandling. Innfasing av likeverdig behandling er en oppfølging av barnehageforliket, som ble inngått 11. juni 2003 i forbindelse med behandling av St.meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* og Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*, jf. Innst. O. nr. 128 (2002-2003) og Innst. S. nr. 250 (2002-2003). Forskriften er hjemlet i barnehageloven § 7b hvor det heter:

«§ 7b Offentlige tilskudd til private barnehager
Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd.

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig.»

Forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd er utformet i tråd med forutsetningene i barnehageforliket, jf. Innst. S. nr. 250 (2002-2003):

«Det kommunale tilskuddet skal utjevne kostnadsforskjeller mellom barnehagene innen kommunen, samtidig som en skjønnspott hos fylkesmennene skal utjevne forskjeller mellom kommunene. Komiteen vil understreke betydningen av at disse midlene brukes til å sikre barnehagenes økonomi på bakgrunn av ulike kostnadssituasjoner.»

Gjennom forskriften om likeverdig behandling har kommunene fått et lovpålagt ansvar for å finansiere private barnehager. Private barnehager finnes per i dag i 278 (64 prosent) av landets totalt 433 kommuner.

Gjeldende forskrift er også utformet i tråd med de budsjettammer som Stortinget vedtok for 2004. I henhold til forskriften skal kommunene i utgangspunktet utmåle et kommunalt tilskudd som sørger for at barnehagen får dekket sine kostnader, men tilskuddet kan avkortes i enkelte tilfeller:

- Der kostnadsdekning innebærer at barnehagen vil få en samlet offentlig finansiering per oppholdstime som er høyere enn i tilsvarende barnehager eid av kommunen.

- Der barnehagen har hatt en kostnadsvekst per oppholdstime som overstiger normal pris- og kostnadsvekst.
- Der foreldrebetalingen settes lavere enn i barnehager eid av kommunen.
- Der barnehagen har lav bemanning/lave personalkostnader samtidig som det tas ut et urimelig utbytte av virksomheten.

Opplegget for offentlig finansiering i 2004 er basert på noen klare forutsetninger. Det økte statstilskuddet fra 1. august 2003 ble gitt med en intensjon om at økte statlige midler skulle komme foreldrene til gode gjennom redusert foreldrebetaling. Økningen i statstilskuddet utgjorde hovedfinansieringen av ordningen med maksimalpris. De økte midlene var beregnet slik at de i snitt var tilstrekkelige til både å utjevne prisene mellom kommunale og private barnehager og redusere det generelle nivået ned mot 2 500 kroner per måned for en heltidsplass uten moderasjoner. Staten forutsatte at midlene skulle brukes til endrede inntektsforutsetninger og ikke til å øke barnehagenes kostnader. En undersøkelse som TNS Gallup gjennomførte på oppdrag fra BFD i september 2003, viste at midlene bare delvis var brukt i tråd med intensjonen. I gjennomsnitt var foreldrebetalingen redusert med 263 kroner per måned i kommunale barnehager og 448 kroner per måned i de private barnehagene sammenlignet med nivået før 1. august. Reduksjonen var størst i de barnehagene som i utgangspunktet hadde høyest foreldrebetaling. Blant de kommunale barnehagene som enten hadde satt ned prisene eller planla å sette ned prisene, var nytt nivå for høyeste betalingssats i snitt 2 576 kroner. Tilsvarende tall for de private barnehagene var henholdsvis 2 873 kroner for barn under tre år og 2 829 kroner for barn over tre år.

Rapporten fra TNS Gallup viser at deler av det økte tilskuddet ble brukt til andre formål. Bare 33 prosent av kommunene og 35 prosent av de private eierne oppga at de ville nytte hele det økte tilskuddet til å redusere foreldrebetalingen. På bakgrunn av disse resultatene, sendte barne- og familieministeren brev til alle kommuner og barnehageeiere. Her minnet hun om hva som var forutsetningen for det økte statstilskuddet og påpekte at kommunene måtte forberede seg på innføringen av maksimalpris og nytte det økte statstilskuddet med sikte på dette.

Dersom det økte tilskuddet ble brukt til andre formål enn redusert foreldrebetaling, kan dette ha ført til økte kostnader for barnehagene. Hel-

årseffekten i 2004 av en slik kostnadsøkning fra høsten 2003, kan ha ført til en kostnadsvekst ut over det ordinære, som igjen kan ha betydd at barnehagen ikke fikk dekket sine reelle kostnader fullt ut fra 1. mai 2004. Resultatene fra den foreliggende evalueringen av barnehagereformen må ses i lys av dette.

Videre forutsettes det at kommunene samlet sett opprettholder sin egen ressursinnsats på samme nivå som før barnehageforliket ble inngått. Kommuner som har redusert bruken av egne midler, får ikke dette kompensert fra staten.

Prinsippet om kostnadsdekning lå til grunn for de statlige budsjettrammene i 2004, og kommunenes minimumsforpliktelser i forskriften er basert på dette. Samme forutsetninger ligger også til grunn i 2005, fram til forskriften endres fra 1. august, jf. kapittel 4.3. Det er imidlertid viktig å presisere at forskriften angir hva kommunene minimum er forpliktet til. Ut over dette står kommunene helt fritt til å velge nivå og innretning på den kommunale finansieringen av de ikke-kommunale barnehagene. Departementet har også oppfordret kommunene til å ta hensyn til endringer i kostnadsbildet i private barnehager dersom kommunen oppfatter disse som rimelige, selv om det betyr finansiering ut over minimumsforpliktelsene. Et typisk eksempel her vil være barnehager som etablerer ordnede lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Dersom kommunen stiller vilkår om tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår i private barnehager som i sine egne, må kommunen sørge for at dette er tilstrekkelig finansiert gjennom barnehagenes samlede inntekter.

4.1.2.1 Skjønnsmidler til kommunene

Kommunal ressursbruk har tidligere variert mye, avhengig av kostnadsnivå, barnehagedekning, nivå på foreldrebetalingen og omfanget av kommunal finansiering av de ikke-kommunale barnehagene. Da forliket ble inngått, ble den samlede kommunale ressursbruken beregnet til 4,48 mrd. kroner på årsbasis. Forliket forutsatte at kommunenes samlede ressursinnsats skulle videreføres nominelt på samme nivå og at all økt offentlig finansiering skulle komme gjennom økning i de statlige tilskuddene.

Innføring av maksimalpris, plikten til likeverdig behandling og drift av nye barnehageplasser påfører kommunene merutgifter. Disse merutgiftene varierer mye fra kommune til kommune, avhengig av utgangspunktet (jf. avsnittet over). For å kompensere kommunene for påførte merut-

gifter, ble det fra 1. mai 2004 innført en ny statlig tilskuddsordning med skjønnsmidler til kommunene.

I tråd med barnehageforlikets forutsetninger, er ordningen med skjønnsmidler utformet for å bidra til å sikre at forliket gjennomføres uten at det oppstår konflikt mellom utbygging, innføring av maksimalpris og god kvalitet i barnehagene, jf. Innst. S. nr. 250 (2002-2003). Skjønnsmidlene er et øremerket tilskudd til kommunen, som i sin helhet skal nyttes til drift av barnehager. Midlene disponeres sammen med kommunenes frie midler og skal bidra til å dekke:

- Driftsutgifter til eksisterende barnehager (både kommunale og ikke-kommunale) som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd.
- Driftsutgifter til nye barnehageplasser (både kommunale og ikke-kommunale) som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd.

Det er en forutsetning at skjønnsmidlene ikke skal kompensere for redusert kommunal egenfinansiering. Dette innebærer at kommuner som nominelt reduserer sitt eget bidrag til barnehage-sektoren i forhold til nivået før barnehageforliket ble inngått, ikke får dette kompensert gjennom ordningen med skjønnsmidler. Departementet vil følge opp denne forutsetningen på grunnlag av kommunenes regnskapsrapportering for 2004 (KOSTRA).

Statlig kompensasjon knyttet til eksisterende barnehager (dvs. barnehager som var i drift ved utgangen av 2002) er gitt på bakgrunn av regnskapsopplysninger fra kommunene og de enkelte private barnehagene. Kompensasjonen gjenspeiler dermed den enkelte kommunes faktiske merutgifter, gitt at kommunene har fulgt de forutsetningene som ligger til grunn for det offentlige finansieringsopplegget for 2004 (se over). For nye plasser i 2003 og 2004, er imidlertid kommunene kompensert ut fra et gjennomsnittlig beregnet merbehov. Det betyr at kommunens merutgifter knyttet til ren aktivitetsvekst er finansiert totalt sett, men at den enkelte kommune kan komme noe ulikt ut avhengig av kostnadsnivå.

Rapporten fra Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) om evaluering av barnehagereformen bekrefter at reformen er fullfinansiert. Det redegjøres nærmere for resultatene i denne undersøkelsen i kapittel 4.2.

Skjønnsmidlene beregnes og tildeles kommunene uten forutgående søknad. I 2004 ble det til-

delt totalt 496 mill. kroner i skjønnsmidler til kommunene. I 2005 er det bevilget i alt 1,248 mrd. kroner til samme formål, herunder også midler for å kompensere for kommunenes merutgifter knyttet til endringen i forskriften om likeverdig behandling fra 1. august 2005, jf. kapittel 4.3.

4.1.2.2 Departementets tilrettelegging for gjennomføring av reformen i kommunene

Iverksetting av barnehageforliket er den største reformen i barnehagesektoren noensinne. 1. mai 2004 trådte forskriftene om foreldrebetaling og likeverdig behandling av barnehager i kraft, og skjønnsmidlene ble innført fra samme dato. For sektoren innebar iverksetting av disse tre nye elementene store endringer i rammebetingelsene. Tidsrammen fram til 1. mai 2004 fra barnehageforliket ble inngått og budsjettbehandlingen høs-

ten 2003, var svært knapp. Tabell 4.2 viser framdriftsplanen for arbeidet med iverksetting av sentrale elementer i barnehageforliket i perioden desember 2003 – oktober 2004.

Tempoet og kompleksiteten i barnehagereformen har stilt særlig store krav til rask og god informasjon fra staten ut til kommunene og den enkelte barnehage. I oppfølgingen av barnehageforliket har departementet lagt stor vekt på etablering av gode kanaler for informasjon og veiledning. Departementet utarbeidet en egen informasjonsstrategi, der sentrale elementer er:

- En egen nettside for reformen, www.barnehagereformen.dep.no.
- Nettside i samarbeid med Husbanken, www.etablerebarnehage.no. Nettsiden samler all relevant informasjon om etablering og drift av barnehager.

Tabell 4.2 Framdriftsplan for iverksetting av sentrale elementer i barnehageforliket i perioden desember 2003 – oktober 2004

5. des. 2003	Budsjettinnstilling fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Stortinget
11. des. 2003	Stortingets budsjettvedtak
22. des. 2003	Utkast til forskrift om foreldrebetaling på høring
16. jan. 2004	Utkast til forskrift om økonomisk likeverdig behandling på høring
16. feb. 2004	Høringsfrist – utkast til forskrift om foreldrebetaling
Feb. 2004	Rapport fra undersøkelse om kommunenes gjennomføring av samordnet opptak – gjennomført av TNS Gallup på oppdrag fra departementet
1. mars 2004	Høringsfrist – utkast til forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd
Uke 10	Utsendelse av rundskriv (Rundskriv Q-6/2004) om skjønnsmidler til barnehager i 2004
19. mars 2004	Framleggelse av stortingsmelding om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.
19. mars 2004	Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd fastsatt i Statsråd
19. mars 2004	Rapport fra undersøkelse om behovet for barnehageplasser – gjennomført av ECON Analyse på oppdrag fra departementet
Mars/april	Beregningen av skjønnsmidler til den enkelte kommune er klar – første tildeling av skjønnsmidler til kommunene
Uke 13-14	Gjennomføring av 6 dagskonferanser med kommunene – med hovedfokus på de mest sentrale elementene i barnehageforliket som skal være på plass til 1. mai
23. april	Forskrift om foreldrebetaling fastsettes i Statsråd
1. mai 2004	Forskrift om foreldrebetaling i barnehage og forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd trer i kraft
August/september	Innhenting av justerte utbyggingstall fra kommunene for 2004. Legges til grunn for andre tildeling av skjønnsmidler til kommunene
Oktober	Andre tildeling av skjønnsmidler til kommunene
Oktober	Evaluering av maksimalprisordningen og første trinn i innfasingen av likeverdig behandling

- En fylldig veileder for kommunenes håndtering av forskriften om likeverdig behandling.
- Egen regnearkmodell for beregning av kommunalt tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene i tråd med forskriften.
- Regionkonferanser for samtlige kommuner, med særlig vekt på veilederen om likeverdig behandling og bruk av regnearkmodellen.
- Skolering av fylkesmannsembetene som naturlig førstelinje i arbeidet med informasjon og veiledning til kommunene og barnehagene.
- Egne nyhetsbrev om reformen, distribuert til samtlige barnehager og kommuner.
- Jevnlige møter med eier- og interesseorganisasjoner i sektoren, med utveksling av informasjon om status i gjennomføringen av reformen.
- Brev fra statsråden til kommunene med informasjon om reformen.
- vekt på hvorvidt forskriftens minimumskrav følges (eller oppfattes som fulgt opp).
- Om kommunene mener den statlige kompensasjonen (skjønnsmidlene) er tilstrekkelig til å dekke kommunens merutgifter knyttet til oppfølging av reformen.
- Om de ikke-kommunale barnehagene mener de kommunale tilskuddene er tilstrekkelige til å kunne innføre maksimalpris.
- Om aktørene mener forskriften bidrar til å hindre kostnadsvekst og fremme effektiv drift og om fordelingen av tilskudd oppfattes som rettferdig.
- Hvordan kommunene og de ikke-kommunale barnehagene oppfatter prosessen rundt innføring av maksimalpris og likeverdig behandling.
- Om maksimalpris og likeverdig behandling har ført til svekket kvalitet i barnehagene.

4.2 Evaluering av første trinn i innfasingen av økonomisk likeverdig behandling

I dette kapitlet redegjøres det for resultatene fra evalueringen av første trinn i innfasingen av økonomisk likeverdig behandling av private og offentlige barnehager. Evalueringen baseres i hovedsak på rapporten fra ECON Analyse. I tillegg redegjøres det for hovedfunnene fra evalueringen som Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har gjennomført på vegne av KS og en undersøkelse av brukertilfredshet som TNS Gallup har gjennomført. Samlet gir disse undersøkelsene grunnlag for å evaluere økonomisk likeverdig behandling og barnehagereformen fra ulike perspektiver.

ECON Analyse gjennomførte på oppdrag fra BFD to undersøkelser i 2004, i henholdsvis mai/juni og oktober/november. Formålet med disse undersøkelsene var å evaluere de to forskriftene som trådte i kraft 1. mai 2004 – forskriften om foreldrebetaling og forskriften om økonomisk likeverdig behandling. Undersøkelsen omfattet alle landets kommuner og ikke-kommunale barnehager. Data knyttet til forskriften om likeverdig behandling er i hovedsak innhentet i forbindelse med den andre undersøkelsen i oktober. På det tidspunktet var det gått fem måneder siden forskriften trådte i kraft.

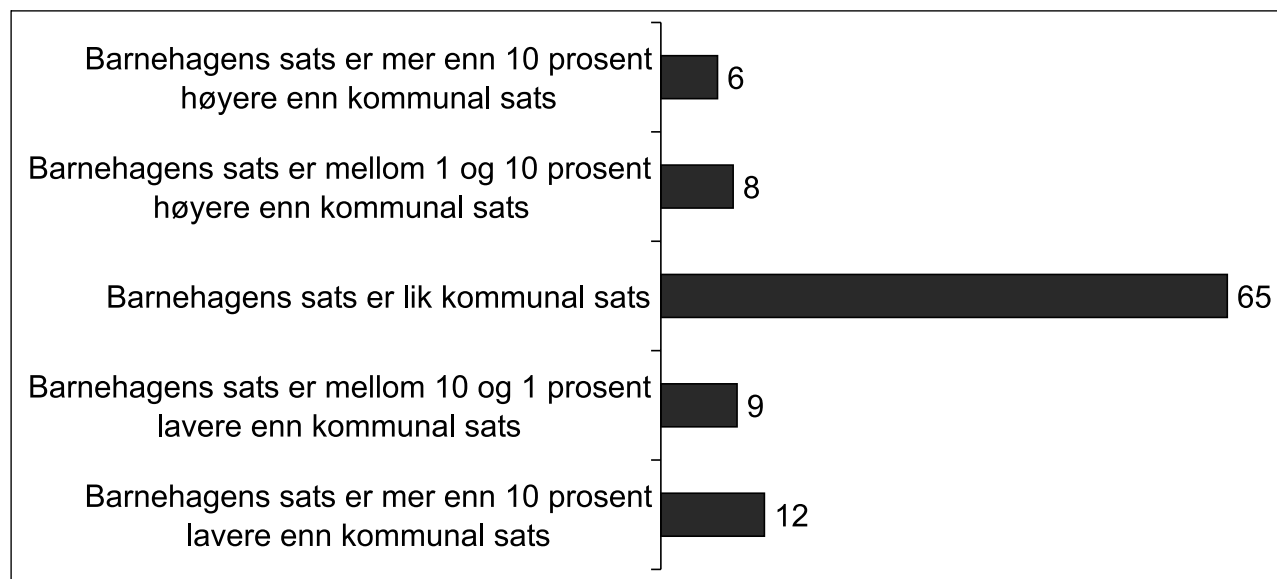
ECON Analyse har i hovedsak sett på følgende forhold:

- Kommunenes valg av finansieringsmodell (kostnadsdekning kontra enhetspris), med

4.2.1 Effekter av første trinn i innfasingen av likeverdig behandling

Evalueringen omhandler første trinn i innfasingen av likeverdig behandling. Et viktig formål under det første trinnet har vært å sørge for at kommunale og ikke-kommunale barnehager settes i stand til å overholde maksimalprisen, til tross for store kostnadsforskjeller. Ut fra dette formålet regulerer forskriften om likeverdig behandling kommunenes bruk av frie midler og statlige skjønnsmidler til barnehageformål. I tillegg har det differensierte, statlige driftstilskuddet lagt til rette for en viss grad av utjevning mellom offentlige og private barnehager med hensyn til offentlig finansiering. Ferdig innføring av likeverdig behandling forutsetter at private og offentlige barnehager skal kunne drive på fullt ut like vilkår. Departementet er imidlertid kjent med at mange private barnehager har hatt forventninger om at reformen ville gi like tilskudd allerede fra første dag, til tross for at Stortinget har vedtatt en gradvis innføring av likeverdig behandling. Kvalitative intervjuer som ECON har gjennomført, bekrefter at det har vært slike forventninger og at mange private barnehager derfor er mindre fornøyde med denne delen av reformen. Evalueringen som ECON Analyse har utført, må leses i lys av dette.

I kapittel 3 så vi på variasjonen i foreldrebetalingen i kommunale og ikke-kommunale barnehager i landet som helhet. Forskriften om likeverdig behandling gir kommunene en plikt til å sørge for at barnehagene i kommunen behandles likeverdig i tråd med kostnadsdekningsprinsippet, ut fra en forutsetning om at ikke-kommunale barneha-



Figur 4.1 Differanse mellom høyeste sats i ikke-kommunale barnehager og høyeste sats i kommunale barnehager i samme kommune. Prosentvis fordeling av ikke-kommunale barnehager.

Antall barnehager = 1373.

Kilde: ECON Analyse.

ger skal kunne innføre maksimalpris. I forhold til å vurdere effektene av forskriften om likeverdig behandling, er det derfor interessant å se på hvordan foreldrebetalingen varierer innad i hver kommune. Figur 4.1 viser variasjonen i foreldrebetalingen innad i den enkelte kommune.

Figuren viser at om lag to av tre ikke-kommunale barnehager har samme høyeste sats som de kommunale barnehagene i kommunen. Av de øvrige barnehagene er det noen flere som er billigere enn som er dyrere enn kommunens barnehager. I gjennomsnitt er ikke-kommunale barnehager om lag 3 prosent billigere enn kommunale barnehager innen samme kommune. Det er særlig de minste barnehagene som har lavere satser enn kommunen¹. Evalueringen viser at ikke-kommunale barnehager har innført maksimalpris på lik linje med de kommunale barnehagene, og at man dermed har oppnådd det som var et viktig formål med første trinn i innfasingen av likeverdig behandling.

Barnehageforliket forutsetter at kommune-

nes ressursinnsats samlet sett skal opprettholdes på samme nivå som før forliket ble inngått, og at alle økte offentlige utgifter skal komme gjennom økt statstilskudd. Den enkelte kommunes oppfølging av reformen vil avhenge av i hvilken grad kommunen opplever at denne forutsetningen er oppfylt. ECON Analyse sin undersøkelse viser at 38 prosent av kommunene oppgir at skjønnsmidlene fra staten er for lave, 33 prosent opplever reformen som fullfinansiert, mens 5 prosent oppgir at skjønnsmidlene er mer enn tilstrekkelige. Svarene her må ses i lys av de forutsetninger for det offentlige finansieringsopplegget i 2004 som er beskrevet under kapittel 4.1 ovenfor. Kommuner som ikke har fulgt opp disse forutsetningene, kan i 2004 oppleve den statlige kompensasjonen som utilstrekkelig. De problemene som da oppstår kan imidlertid ikke tilskrives staten. Departementet vil, som nevnt under kapittel 4.1, følge opp dette punktet nærmere etter at kommunene har avlagt regnskap for 2004.

Rapporten som SNF har utarbeidet på oppdrag fra KS, har særlig sett på spørsmålet om barnehagereformen er fullfinansiert fra statens side. Hovedkonklusjon er at reformen generelt verken er underfinansiert eller overfinansiert og at beregningsmåten for skjønnsmidler fanger opp de vesentligste kostnadsfaktorene. Når det gjelder nye plasser, hvor skjønnsmidlene fordeles på grunnlag av gjennomsnittskostnader, er det lokale

¹ I kapittel 3 går det fram at barna i ikke-kommunale barnehager i gjennomsnitt betaler litt høyere satser enn barna i kommunale barnehager. At tendensen i figur 4.1 går i en annen retning, skyldes at man her ser på forskjellene i foreldrebetaling innad i hver enkelt kommune, og at alle barnehager teller likt uavhengig av antall barn i barnehagen. Kapittel 3 omtaler nivå på foreldrebetaling på landsbasis og vektet for antall barn i barnehagen. Forskjellene er imidlertid ikke store.

variasjoner som ikke fanges opp. I følge SNF slår disse variasjonene ut både positivt og negativt i forhold til forutsetningene som ligger til grunn for finansieringsordningene.

I ECON Analyses undersøkelse er det en relativt stor andel av kommunene som opplever reformen som underfinansiert fra statens side. Likevel er det bare ca. 20 kommuner (4,6 prosent) som har dekket dette inn ved å redusere på tilbudet i barnehagene gjennom redusert bruk av vikarer og andre tiltak knyttet til bemanningen, eller redusert tilbud om kost, utflukter mv.

Halvparten av de private barnehagene mener at reformen vil svekke kvaliteten. På undersøkelsestidspunktet hadde imidlertid barnehagene i liten grad gjennomført konkrete tiltak som kunne bidra til å svekke kvaliteten. 20 prosent hadde redusert bruken av vikarer, ellers var det små endringer i forhold til personalet. 18 prosent av barnehagene hadde redusert på andre tilbud. Samtidig oppgir mellom 2 og 3 prosent av de private barnehagene at de har økt kvaliteten. Tendensen til å oppgi at kvaliteten er svekket, er større desto høyere foreldrebetaling barnehagen hadde før 1. mai 2004. Det gir grunn til å stille spørsmål ved barnehagenes disponering av det økte statstilskuddet fra 1. august 2003 (jf. resultatene fra Gallups undersøkelse høsten 2003, som viste at tilskuddet til dels var benyttet i strid med intensjonene). ECON Analyse har imidlertid ikke gått nærmere inn i problemstillingen knyttet til bruken av de økte statlige midlene.

TNS Gallup gjennomfører årlig en undersøkelse av brukertilfredshet med ulike offentlige tjenester. Barnehager har vært rangert helt på topp i disse undersøkelsene siden midten av 1990-tallet. I 2003 svarte 89 prosent av brukerne at de helhetlig sett var fornøyd med barnehagen. Andelen som var meget eller svært fornøyd var 73 prosent.

TNS Gallup gjennomførte en ny undersøkelse av brukertilfredshet i perioden november 2004 – januar 2005. Denne undersøkelsen viser derfor brukernes tilfredshet med barnehagetjenesten etter innføring av barnehagereformen. Resultatene fra undersøkelsen er vist i figur 4.2.

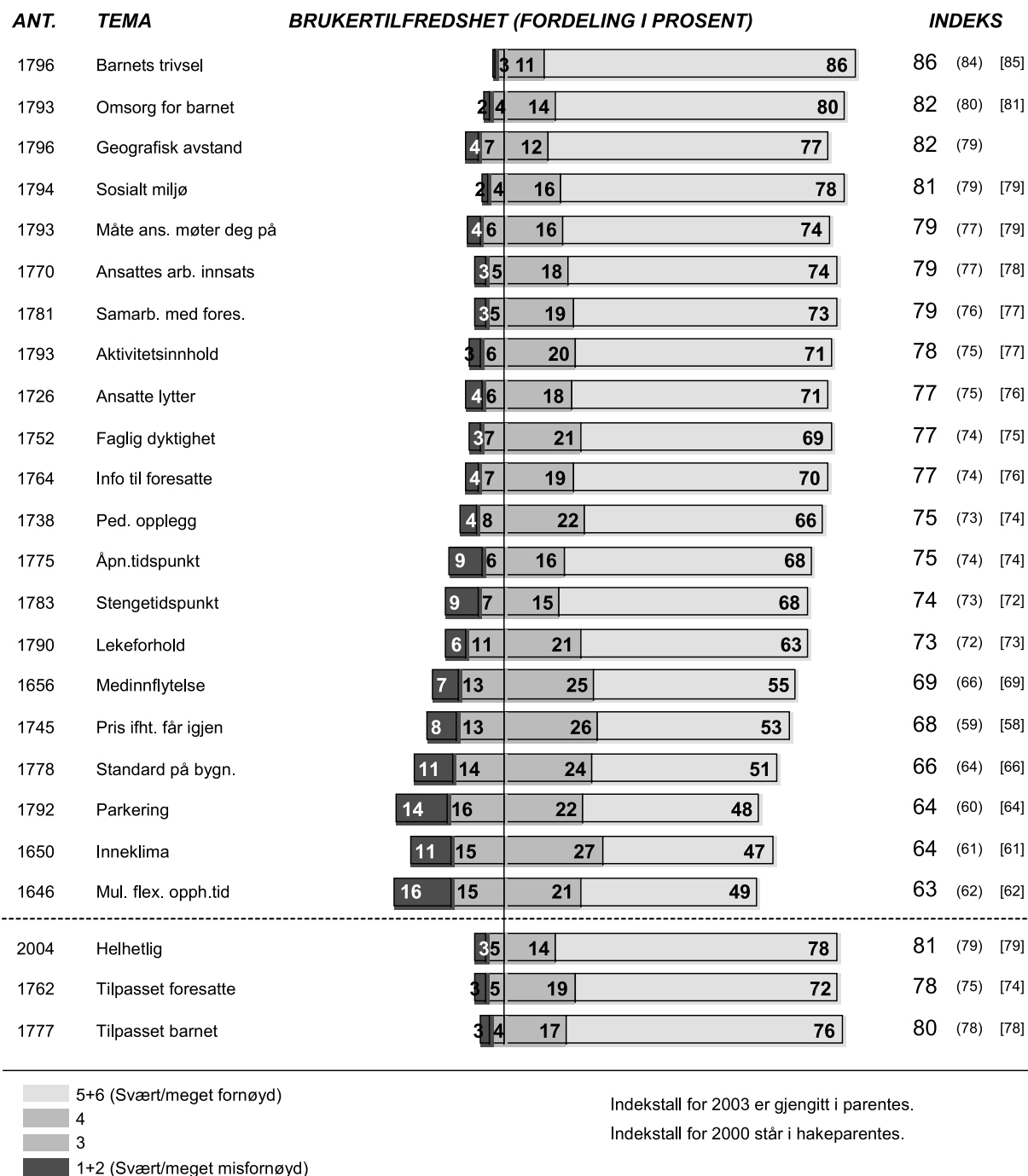
Figur 4.2 viser at brukernes tilfredshet med barnehager har økt etter innføring av reformen. 92 prosent av brukerne oppgir nå at de helhetlig sett er fornøyd med tilbudet, og andelen som er svært eller meget fornøyd er hele 78 prosent. Figuren viser også en indeks/gjennomsnittsskår for hvor fornøyd brukerne er med barnehagetilbudet, beregnet ut fra hvordan brukerne har ran-

gert tjenesten på en skala fra 1-6, hvor 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd. Dersom tjenesten får 100 poeng, har alle brukerne svart at de er svært fornøyd, mens 80 poeng representerer et gjennomsnitt på 5 (meget fornøyd). Indekstall fra 2004, 2003 og 2000 er vist i figuren. På alle 24 indikatorer er det målt økt tilfredshet etter iverksettingen av barnehagereformen. Det som i sterkst grad har bidratt til denne økningen i 2004, er økt tilfredshet med prisen på tilbudet i forhold til hva brukerne synes de får igjen. Det er naturlig å se dette resultatet i sammenheng med innføringen av maksimalpris i barnehage. Undersøkelsen tyder på at brukerne ikke har opplevd at reformen har ført til redusert kvalitet eller dårligere tilbud. TNS Gallups undersøkelse viser også at barnehager fortsatt er den offentlige tjenesten brukerne er mest fornøyd med.

For å få et bilde av de økonomiske konsekvensene for barnehagene, ble de private barnehagene bedt om å anslå driftsresultatet for 2003 og 2004. På grunn av at svarene ikke er helt sammenlignbare på tvers av ulike eierskapsformer, har ECON Analyse bare valgt å se på de foreldreeide barnehagene. Disse utgjør 34 prosent av barnehagene i utvalget, men 44 prosent av barna. 56 prosent av disse barnehagene mente de ville ende med et driftsunderskudd i 2004. For 2003 var tilsvarende andel 23 prosent. I 2004 anslås gjennomsnittlig underskudd til å bli rundt 25 000 kroner.

Fürst og Høverstad ANS gjennomførte både i 2002 og 2003 en kostnadsanalyse basert på regnskapstall fra et representativt utvalg kommuner og ikke-kommunale barnehager. I 2002 avsluttet 37 prosent av alle ikke-kommunale barnehager sitt regnskap med et underskudd. I 2003 var denne andelen sunket til 26 prosent. Av de foreldreeide barnehagene, gikk 27 prosent med driftsunderskudd i 2003. Dette tallet samsvarer godt med den andelen ECON Analyse har funnet i sin undersøkelse (23 prosent). Gjennomsnittlig underskudd i de foreldreeide barnehagene i 2003 var i følge Fürst og Høverstad ANS 63 700 kroner. Dette utgjorde om lag 2 prosent av kostnadene. Tallene fra ECON Analyse sin undersøkelse kan dermed tyde på at flere vil gå med underskudd i 2004, men at underskuddet i snitt vil være langt lavere enn i foregående år. På bakgrunn av Fürst og Høverstads kostnadstall, vil underskuddet i de foreldreeide barnehagene da i snitt utgjøre mindre enn 1 prosent av driftskostnadene. Fordi forskriften om likeverdig behandling bygger på et kostnadsdekningsprinsipp, hvor kommunen pålegges å dekke kostnader i barnehagene som

NASJONALT BARNEHAGE BRUKERTILFREDSHET RESULTAT 2004



Figur 4.2 Brukertilfredshet med barnehagetjenesten. Prosentvis fordeling i 2004. Gjennomsnittsskår for 2004, 2003 og 2000.

Kilde: TNS Gallup

ikke dekkes av foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd, er det ikke overraskende at gjennomsnittlig nivå på driftsunderskudd er vesentlig redusert.

I sin analyse for 2003 konkluderer Først og Høverstad ANS blant annet med at økningen i statstilskudd fra 1. august 2003 har hatt stor betydning for driftsresultatet i private barnehager i 2003. Noen barnehager med vanskelig driftsøkonomi salderte sitt budsjett med deler av denne økningen. For å vurdere hvor reell endringen i de private barnehagenes driftsøkonomi er etter innføring av maksimalpris, anses derfor 2003 for å være et lite relevant referanseår.

Barnehagenes svar i undersøkelsen til ECON Analyse må også ses i lys av hvorvidt barnehagen på undersøkelsestidspunktet kjente til størrelsen på det kommunale tilskuddet eller hadde hatt tid til å innarbeide denne inntektsforutsetningen i sitt budsjett. Departementet vil ha sikrere kunnskap når Først og Høverstad ANS har gjort en ny kostnadsanalyse, basert på regnskapstall for 2004. Denne analysen foreligger sommeren 2005.

4.2.2 Gjennomføringen av reformen

ECON Analyses evaluering viser at både kommunene og de ikke-kommunale barnehagene er lite fornøyd med prosessen rundt innføringen av maksimalpris og likeverdig behandling. ECON Analyse mener dette må ses i sammenheng med at reformen ble gjennomført på svært kort tid. Kommunene fikk kort tid til å forberede seg på det arbeidet som skulle gjøres, noe som naturlig nok har forsinket den videre prosessen overfor barnehagene. I en overgangsfase er det naturlig at sektoren opplever usikkerhet og at det er et stort behov for god informasjon. ECON Analyse sin evaluering må leses i lys av dette.

70 prosent av kommunene har i undersøkelsen til ECON Analyse svart at tidsfristene for gjennomføring av reformen var for korte. Knappe frister må ses i lys av at Stortinget hadde flere viktige elementer ved reformen til behandling tett opp til det tidspunktet forskriftene skulle tre i kraft 1. mai 2004. Om lag halvparten av kommunene mener de har fått god veiledning og hensiktsmessige verktøy for å praktisere forskriften om likeverdig behandling. Generelt er det bare 21 prosent som mener at innføring av reformen er godt tilrettelagt fra statlig hold.

Evalueringen av barnehagereformen som Samfunns- og næringslivsforskning har gjort på oppdrag fra KS, bekrefter at tidsaspektet er det

som flest kommuner har opplevd som problematisk. Bare én av fire kommuner mener at de fikk tilstrekkelig tid til å gjennomføre reformen. Samtidig har to tredjedeler av kommunene svart at de hadde den nødvendige kompetansen til å gjennomføre reformen.

Særlig er det informasjonen om regelverk for likeverdig behandling av private og offentlige barnehager som mange kommuner, 76 prosent, mener kom for sent. En stor del av kommunene, 60 prosent, mener imidlertid at informasjonen om likeverdig behandling var tilstrekkelig da den først kom.

Rapporten fra Samfunns- og næringslivsforskning viser at de betydelige ressursene som er lagt inn i informasjonstiltak fra departementets side har hatt stor betydning for gjennomføringen av reformen. På spørsmål om informasjonsprosessen, oppgir kommunene at skriftlig informasjon fra staten, direkte kontakt med BFD og fylkesmennene og departementets nettsider har vært kommunenes tre viktigste kilder til informasjon om reformen.

ECON Analyses undersøkelse viser at 54 prosent av kommunene har lagt seg på forskriftens minimumskrav, dvs. kostnadsdekning. 11 prosent har valgt ulike former for enhetsprising, 9 prosent har valgt en blanding av enhetspris og kostnadsdekning mens 14 prosent har valgt andre ordninger. 13 prosent av kommunene hadde på undersøkelsestidspunktet ennå ikke bestemt seg for valg av modell. Flere av de kommunene som brukte en kostnadsdekningsmodell i 2004, ga i forbindelse med den kvalitative delen av undersøkelsen muntlig uttrykk for at de ville vurdere en annen modell i 2005. SNF finner en viss tendens til at kommuner med høye kostnader i egne barnehager i større grad har valgt kostnadsdekningsprinsippet enn kommuner med lave kostnader i egne barnehager.

I ECONs undersøkelse var det på undersøkelsestidspunktet fortsatt én av fire private barnehager som oppga at de ikke hadde fått sikker informasjon om størrelsen på det kommunale tilskuddet for 2004. De øvrige barnehagene hadde per oktober 2004 god kjennskap til dette. ECON Analyse peker i sin rapport på at de finner stor variasjon mellom kommunene i forhold til hvor tidlig de involverte de private barnehagene i sin planlegging, og i hvor stor grad de private er involvert og informert om prosessen rundt gjennomføring av reformen. Noen kommuner startet prosessen i god tid før 1. mai i tråd med oppfordringene fra Barne- og familiedepartementet.

tet, mens andre kommuner i større grad har «sittet på gjerdet».

I SNFs rapport svarte halvparten av kommunene at de ikke hadde klart å utbetale tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene per 1. mai 2004. Fire måneder senere hadde vel tre fjerdedeler fulgt opp forskriften om likeverdig behandling. Om lag 97 prosent av kommunene oppga at de ved inngangen til 2005 ville ha fått på plass rutiner for likeverdig behandling. SNF spurte også om de administrative konsekvensene av reformen. Nesten 70 prosent av kommunene mente at gjennomføringen av likeverdig behandling var meget eller svært arbeidskrevende, mens 20 prosent mente den var lite arbeidskrevende.

Rapporten fra ECON Analyse viser at et stort flertall av barnehagene mener usikkerhet rundt tilskuddene har skapt frustrasjon. Videre mener 71 prosent av barnehagene at tidsfristen for gjennomføring av reformen var for kort. Et flertall av de private barnehagene (6 av 10), mener likevel at kommunen har fulgt opp så godt den har kunnet.

Mange barnehager har i perioden fram til endelig vedtak om kommunalt driftstilskudd mottatt et a-kontobeløp fra kommunen. Dette er i tråd med de tilrådinger som departementet ga for å sikre likviditeten i de private barnehagene i en overgangsperiode. 4 av 10 kommuner ga et slik beløp til alle barnehagene i kommunen, mens 16 prosent av kommunene ga et foreløpig beløp til noen av de private barnehagene.

ECON Analyse har spurt barnehagene om de mente kommunen hadde fulgt opp forskriften om likeverdig behandling. To av tre barnehager svarte på spørsmålet. Om lag halvparten av de som svarte mener kommunene ikke har fulgt forskriften. Andelen som mener kommunen ikke følger forskriften, er vesentlig høyere blant barnehagene som ikke innfrir maksimalpriskravet enn blant de som har en foreldrebetaling på eller under maksimalpris. Av de barnehagene som har en foreldrebetaling over maksimalpris, er det bare én av fire som mener kommunen har fulgt forskriften. Muntlige utsagn fra barnehagene tyder imidlertid på at mange barnehager svarer negativt på dette spørsmålet fordi de enten ikke kjenner innholdet i forskriften godt nok eller har andre forventninger til kommunens finansieringsplikt enn det forskriften angir.

Departementet har hentet inn opplysninger om omfanget av klagesaker etter forskriften om likeverdig behandling. Tilsvarende rapportering om klagesaker etter forskriften om foreldrebetaling er det redegjort for i kapittel 3.2. Fylkesmen-

nene ble bedt om å rapportere for perioden 1.5.2004 til og med 31.12.2004. Rapporteringen viser at fylkesmennene har mottatt i alt 256 klager på vedtak om kommunalt tilskudd etter forskriften om likeverdig behandling i løpet av 2004. Fylkesmennene har behandlet 186 av disse sakene. Utfallet av fylkesmennenes klagebehandling viser at klager har fått medhold i 9 tilfeller, mens kommunenes vedtak er opprettholdt i 175 av tilfellene.

At tallet på klagesaker er såpass høyt, må ses i sammenheng med at Private Barnehagers Landsforbund utarbeidet en standardklage over forskriften om likeverdig behandling, som ble hyppig benyttet av flere medlemsbarnehager en periode etter at forskriften trådte i kraft. I standardklagen er det først og fremst prinsippene for likeverdig behandling som tas opp som klagegrunnlag og ikke selve utmålingen av det kommunale tilskuddet. De vedtakene hvor det er selve utregningen av det kommunale tilskuddet som er påklaget, er i mindretall.

4.2.3 Utforming av forskriften om likeverdig behandling

Undersøkelsen viser at kommunene er rimelig godt fornøyd med hvordan selve forskriften er utformet. 66 prosent av kommunene mener forskriften sikrer driften av barnehager, 63 prosent mener forskriften hindrer kostnadsvekst, mens 38 prosent mener forskriften fremmer effektivitet. Det siste punktet må vurderes i forhold til forskriftens prinsipp om kostnadsdekning, som for de fleste barnehagene ikke gir sterke insentiver til å redusere kostnadene ut fra dagens kostnadsnivå.

7 av 10 private barnehager mener forskriften gir en urettferdig fordeling av midler i og med at barnehagens kostnadsnivå har betydning for størrelsen på det kommunale tilskuddet. Videre synes barnehagene i liten grad at forskriften sikrer driften i de private barnehagene. Men samtidig mener over halvparten at reformen på sikt vil være positiv for de private barnehagene.

4.3 Videre innfasing av likeverdig behandling

I forslaget til statsbudsjett for 2005 redegjorde Regjeringen for hvordan den vil bedre driftsvilkårene for private barnehager, jf. St.prp. nr. 1 (2004-2005) for Barne- og familiedepartementet. Regjeringen foreslo å øke de statlige skjønnsmidlene med om lag 230 mill. kroner for å finansiere økt

offentlig tilskudd til private barnehager fra 1. august 2005. Helårsvirkningen av forslaget er beregnet til 550 mill. kroner (2005-kroner). Midlene skal først og fremst gå til de private barnehagene som har mottatt minst i kommunale tilskudd til nå. Som følge av denne satsingen, varslet departementet at det ville sende på høring forslag om endring av forskriften om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd:

«Departementet vil foreslå at den enkelte kommune i tillegg til å sørge for kostnadsdekning skal ha plikt til å finansiere private barnehager slik at samlet offentlig tilskudd utgjør minst 85 prosent av hva tilvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. En slik plikt til likeverdig behandling vil sikre finansieringen av barnehager med ulikt kostnadsnivå. Samtidig vil endringen legge til rette for en større utjevning mellom barnehager.»

I tråd med Regjeringens forslag vedtok Stortinget under budsjettbehandlingen å øke de statlige skjønnsmidlene til barnehageformål med om lag 230 mill. kroner.

4.3.1 Enhetskostnadsprinsippet

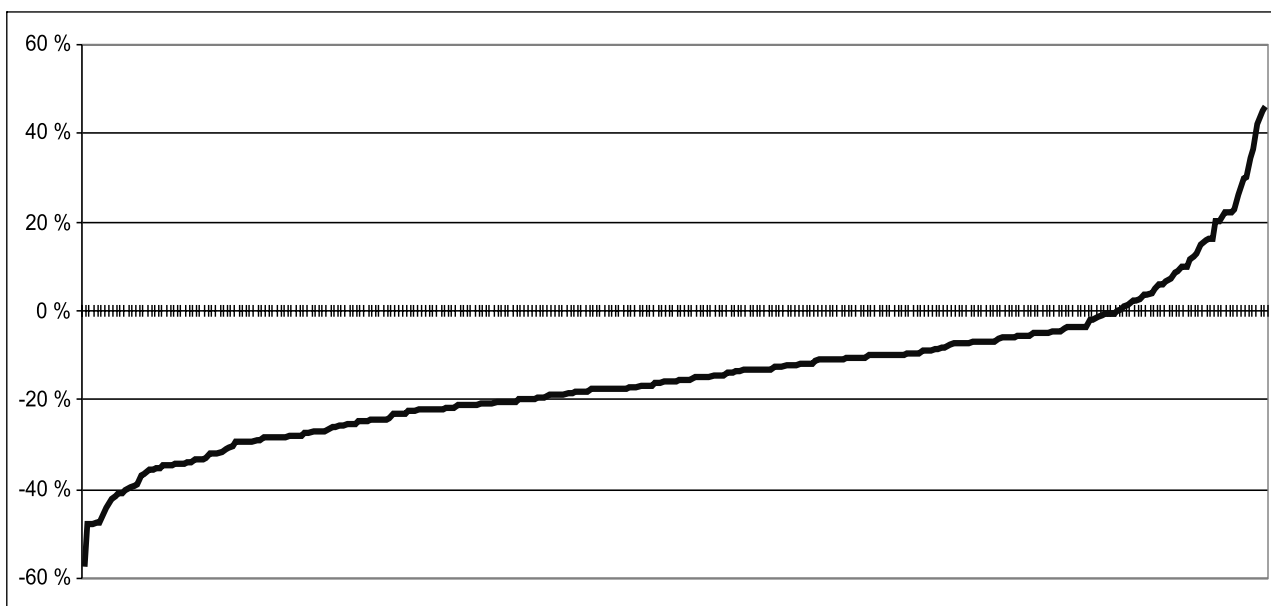
Under behandlingen av forslaget til statsbudsjett for 2005 ba komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, Regjeringen om å bruke erfaringene fra evaluering

gen av forskriften om likeverdig behandling som grunnlag for å vurdere eventuelle andre modeller, herunder enhetskostnadsprinsippet, for innføring av likeverdig behandling og endring av forskriften om likeverdig behandling.

Enhetskostnadsprinsippet defineres her som likt tilskudd til alle barnehager i én og samme kommune, basert på en normert enhetskostnad beregnet ut fra kostnadene i kommunens egne barnehager.

En plikt til likeverdig behandling som bygger på enhetskostnadsprinsippet, har flere fortrinn. Blant annet vil enhetskostnadsprinsippet forenkle utmåling av tilskudd administrativt, og det vil gi større forutsigbarhet for barnehagene. Enhetskostnadsprinsippet vil også gi et insitament til kostnadskontroll for barnehageeier.

En viktig forutsetning for drøfting av neste trinn i innføringen av likeverdig behandling fra 1. august 2005, er imidlertid at de samlede offentlige overføringene til drift av barnehagesektoren ikke skal økes i forhold til budsjetttrammen for 2005. Innenfor dagens budsjettammer vil enhetskostnadsprinsippet forutsette en betydelig omfordeling av offentlige midler – i hovedsak fra kommunale barnehager til ikke-kommunale barnehager, men også innenfor gruppen av ikke-kommunale barnehager. Barne- og familiedepartementet har i tidligere svar på spørsmål fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2004-2005) redegjort for kostnadene



Figur 4.3 Differanse mellom kostnadene i 311 ordinære ikke-kommunale barnehager i forhold til kommunale gjennomsnittskostnader i barnehager i den aktuelle kommunen (%) (sortert etter størrelsen på differansen, fra barnehager som har kostnader som er betydelig lavere enn kostnadene i barnehagene i sin kommune, til barnehager med høyere kostnader enn i de kommunale barnehagene i sin kommune)

ved å innføre enhetskostnadsprinsippet uten slik omfordeling, det vil si at de ikke-kommunale barnehagene får like høyt samlet offentlig tilskudd som kommunens egne barnehager mottar per i dag. Merkostnaden ble da beregnet til 1,3 mrd. kroner i helårsvirkning, gitt måltall for 2004 og 2005. Merkostnaden utover vedtatt budsjett vil med disse forutsetningene være om lag 750 mill. kroner.

Mange barnehager vil innenfor dagens budsjettrammer ikke få dekket sine driftskostnader med et slikt finansieringssystem. Kostnadsanalyser viser at det er store forskjeller i kostnadene mellom barnehager. Figur 4.3 illustrerer kostnadsvariasjonene mellom ordinære barnehager i den enkelte kommune. Figuren viser hvor stor prosentvis differanse det er mellom kostnadene i ordinære ikke-kommunale barnehager og gjennomsnittskostnaden i de kommunale barnehagene i tilhørende kommune. Grunnlagstallene er hentet fra en analyse av regnskapstall fra 2003 i et utvalg på 50 kommuner (Füerst og Høverstad ANS, 2004).

I gjennomsnitt er kostnadene i ordinære ikke-kommunale barnehager om lag 12 prosent lavere enn i kommunens egne barnehager. 37 prosent av barnehagene har kostnader som utgjør mindre enn 80 prosent av kostnadene i de kommunale barnehagene i den enkelte kommune. Figuren viser imidlertid at det er en del ikke-kommunale barnehager (13 prosent) som har høyere kostnader enn kommunens egne barnehager.

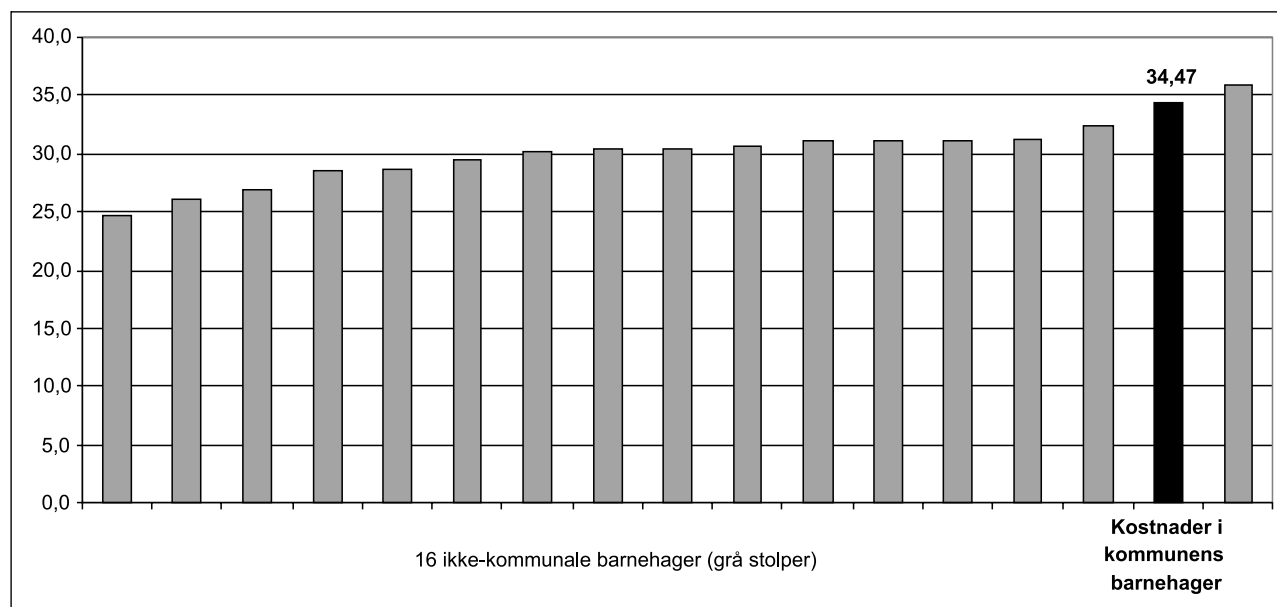
Kostnadsvariasjonene mellom barnehager innad i kommunene illustreres også ved å se på den enkelte kommune. Stolpediagrammene i figur 4.4, 4.5 og 4.6 viser kostnadene per opp-

holdstime i ikke-kommunale og kommunale barnehager i tre tilfeldig valgte kommuner.

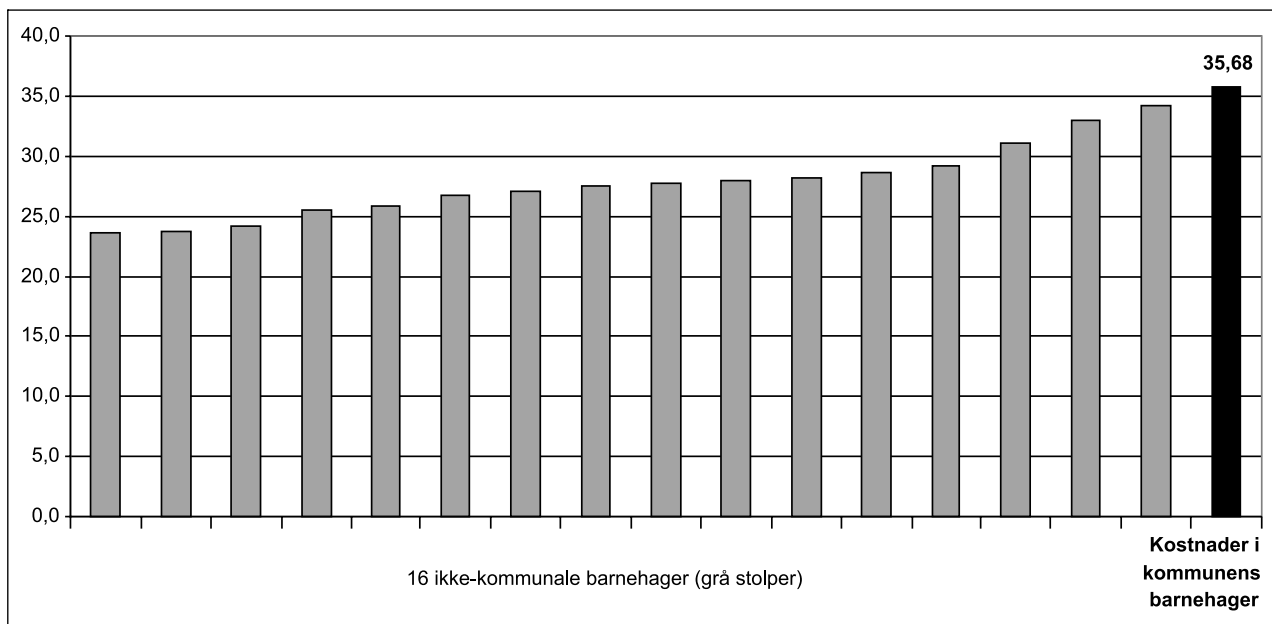
Kostnadsvariasjonene innebærer at det først og fremst vil være kommunale barnehager som ikke vil få dekket sine kostnader ved innføring av enhetskostnadsmodellen innenfor dagens budsjettramme, men også private barnehager med et høyt kostnadsnivå vil kunne komme i en tilsvarende situasjon.

I teorien vil en modell med enhetskostnader på sikt kunne føre til en mer effektiv ressursbruk i barnehager som i dag har et høyt kostnadsnivå. Analyser tyder imidlertid på at effektiviseringspotensialet i kommunale barnehager er begrenset (Telemarksforskning, 2001). En viktig forklaring på høyere gjennomsnittskostnader i kommunale enn i private barnehager er nivået på personalkostnadene (Füerst og Høverstad ANS, 2001, 2002, 2003). Dette skyldes igjen at alle de kommunale barnehagene har pensjonsordninger for sine ansatte, at kommunale barnehager har vikarordninger i større grad enn de private, og at kommunale barnehager har et personale med lengre ansiennitet enn de private. I stor grad er dette kostnadselementer som kommunene har liten mulighet til å redusere. Det er et mål for Regjeringen at både offentlige og private barnehager gjennom likeverdig behandling skal kunne tilby ordnede lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte.

Manglende muligheter til å effektivisere driften kan bety at barnehager som ikke får dekket sine kostnader eventuelt må redusere kvaliteten på tilbudet for å redusere kostnadene. Barnehage-



Figur 4.4 Kostnader per oppholdstime i ikke-kommunale og i kommunale barnehager i kommune 1



Figur 4.5 Kostnader per oppholdstime i ikke-kommunale og i kommunale barnehager i kommune 2

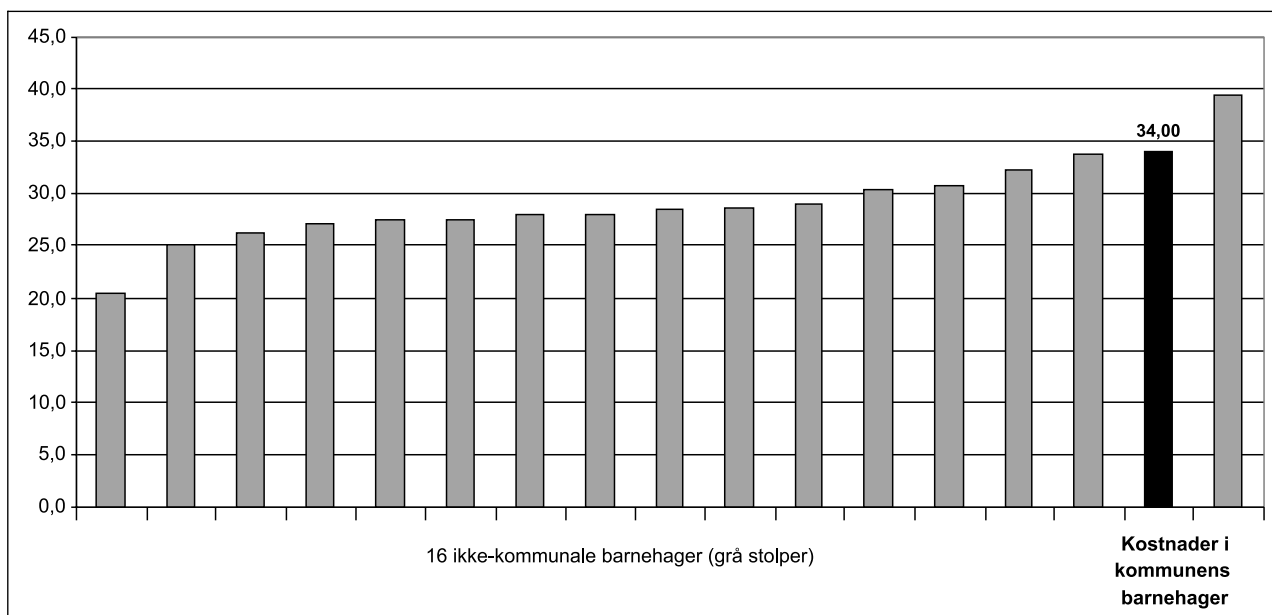
forliket forutsetter at kvaliteten ikke skal reduseres. Alternativt vil foreldrebetalingen måtte økes for at kvaliteten skal kunne opprettholdes.

Regjeringen legger til grunn at når likeverdig behandling er ferdig innfasert, skal private og offentlige barnehager ha like driftsvilkår. En provenynøytral enhetskostnadsmodell sørger i utgangspunktet for like tilskudd, men krever reduserte kostnader i mange barnehager.

En overgang til enhetskostnadsprinsippet på kommunenivå innenfor dagens budsjettamme vil innebære at kommunene må omfordele ressurs-

bruken mellom barnehagene i kommunen, dvs. fra barnehager med høyt kostnadsnivå til barnehager med lavt kostnadsnivå, og/eller at kommunene må øke ressursinnsatsen ut over de 4,48 mrd. som ble forutsatt ved inngåelse av barnehageforliket.

Dersom kommunene ikke klarer eller ikke ønsker å omfordele midler fra barnehager med høyt kostnadsnivå, vil en plikt til å sørge for like nominelle tilskudd trolig bety at kommunene tvinges til å øke ressursinnsatsen ut over de 4,48 mrd. som forutsatt i barnehageforliket. Uten en økning



Figur 4.6 Kostnader per oppholdstime i ikke-kommunale og i kommunale barnehager i kommune 3

i kommunenes frie inntekter, vil dette føre til at kommunene eventuelt må omprioritere midler fra andre kommunale sektorer. På kort sikt vil dette være vanskelig, og modellen vil dermed sette kommunene i en svært presset prioriteringssituasjon. Dette vil være i strid med barnehageforlikets forutsetning om at reformen skal fullfinansieres gjennom en økning i de statlige midlene.

4.3.2 Endring av forskriften om likeverdig behandling fra 1. august 2005

4.3.2.1 Utkast til endring av forskrift om likeverdig behandling

Barne- og familiedepartementet sendte følgende utkast til endring av forskrift om likeverdig behandling på høring 24. januar 2005, med høringsfrist 7. mars 2005:

«§ 3 Kommunens ansvar

Det er kommunen som skal sørge for at alle godkjente barnehager i kommunen mottar offentlig tilskudd på en samlet sett likeverdig måte.

Kommunen skal dekke kostnader til ordinær drift i barnehagene som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Settes foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager lavere enn foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke differansen.

Kommunen har plikt til å gi tilskudd slik at det samlede offentlige tilskuddet utgjør minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.

Kommunen har utover dette ikke plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren.

Kommunen har ikke plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen av barnehagen overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.»

I utarbeidningen av høringsutkastet har departementet vurdert å endre forskriften i tråd med enhetskostnadsprinsippet. Som det framgår av drøftingen i punkt 4.3.1, vil en forskrift utformet i tråd med et slikt prinsipp ha svært uheldige konsekvenser både for private barnehager og kommuner dersom dette gjennomføres innenfor dagens budsjettamme.

Høringsutkastet om endring av forskrift om likeverdig behandling er utformet i tråd med alternativet som er skissert i budsjettforslaget. Kommunens plikt til å sørge for kostnadsdekning

foreslås videreført som i dag. Kommunen skal imidlertid ha plikt til å sørge for at det samlede offentlige tilskuddet utgjør minst 85 prosent av hva tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. *Ut over dette* skal kommunene fortsatt ikke ha plikt til å dekke økte kostnader utover normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren. Som i gjeldende forskrift, begrenses kommunenes plikt til å sørge for kostnadsdekning oppad til å sørge for lik offentlig finansiering som i tilsvarende egne barnehager.

Utkastet innebærer i praksis at kostnadsdekningsprinsippet fortsatt vil komme til anvendelse for private barnehager, som for å få dekket sine kostnader må ha mer enn 85 prosent av hva kommunens barnehager i snitt mottar i offentlig tilskudd. For de øvrige barnehagene vil ikke kostnadsdekningsprinsippet komme til anvendelse. Disse barnehagene vil få 85 prosent av hva kommunens barnehager i snitt mottar i offentlig tilskudd, selv om behovet vil variere fra barnehage til barnehage. Forslaget inneholder derfor elementer av både kostnadsdekningsprinsippet og enhetskostnadsprinsippet.

Kostnadsdekningsprinsippet tilsier at barnehagene som hovedregel får dekket sine kostnader til tross for store kostnadsforskjeller og innføring av maksimalpris. Utkastet legger samtidig til rette for større grad av utjevning mellom barnehagene. I følge Barne- og familiedepartementets beregninger vil om lag 60 prosent av de ikke-kommunale barnehagene få økt offentlig tilskudd gjennom en endring av forskriften i tråd med høringsutkastet.

4.3.2.2 Høringsuttalelser

Utkast til forskrift om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd har vært på bred og alminnelig høring hos berørte aktører i barnehagesektoren, herunder alle landets kommuner (inkludert bydeler), fylkesmannsembeter, departementer og 36 andre offentlig og private høringsinstanser.

Det er kommet inn 70 høringsuttalelser, av disse er 35 fra *kommuner*, 6 fra *fylkesmenn* og 29 fra *øvrige høringsinstanser*. 55 høringsinstanser har innsendt realitetsuttalelse.

Høringsinstansene slutter seg i all hovedsak til forslaget i høringsutkastet. Dette gjelder 45 av 55 høringsinstanser. Mange av høringsinstansene er opptatt av at de økte utgiftene endringen vil medføre må dekkes av statlige øremerkede midler. Noen, særlig private barnehageeiere, ønsker enhetskostnadsprinsippet innført nå. Enkelte

instanser påpeker at dette vil være mest forutsigbart og dessuten enklere for den enkelt barnehage og kommune å håndtere. Flere bemerker at gjeldende forskrift og forslaget til endring gir stort rom for tolkninger og frihet i fastsettelse av kommunalt kostnadsnivå.

Fylkesmenn

Alle *fylkesmennene* som uttalte seg (6 av i alt 18) støtter departementets forslag.

Fylkesmannen i Aust-Agder uttaler:

«Fylkesmannen i Aust-Agder ser positivt på en endring i forskriften som sikrer at kommunen gir tilskudd til private eiere slik at det samlede offentlige tilskuddet utgjør minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd. Vi mener at dette vil bidra til at ikke bare nyetablerte barnehager, men også barnehager som ikke hadde etablert gode lønns- og pensjonsforhold for sine ansatte da nevnte forskrift trådte i kraft, nå får denne muligheten. Dette vil gi de private barnehagene større mulighet til på lik linje med de offentlige barnehagene, å få tilsatt et godt kvalifisert personale, noe som vil være med på å sikre god kvalitet på tilbudet til alle barn der familien velger å benytte barnehage.»

Fylkesmannen i Hordaland mener at bedre økonomiske rammer for de private barnehagene er et viktig virkemiddel for å nå målet om full barnehagedekning:

«Spørsmålet blir så hvilke prinsipper utmålingen av kommunalt tilskudd bør foretas etter. Budsjettrammen for 2005 er vedtatt. På denne bakgrunn mener vi at departementets forslag, som bygger på både kostnadsdekningsprinsippet og enhetskostnadsprinsippet, er mest fordelaktig på det nåværende tidspunkt. Vi viser her til de ulemper departementet selv beskriver i høringsnotatet med å innføre et rendyrket enhetskostnadsprinsipp med de gitte økonomiske rammene. Fylkesmannen i Hordaland tilføyer at utmåling etter et rendyrket enhetskostnadsprinsipp under disse forutsetningene i verste fall kan føre til at barnehager må legges ned.

Fylkesmannen i Hordaland bemerker imidlertid at det på sikt bør vurderes om det kan bevilges mer penger kombinert med at reglene endres slik at tilskudd skal utmåles etter enhetskostnadsprinsippet. Dette vil være ønskelig ut fra de fordeler departementet selv peker på ved utmåling etter et slikt prinsipp. Fylkesmannen i Hordaland vil tilføye at dette

også ville være ønskelig ut fra rettssikkerhetshensyn. Vi mener at reglene for utmåling, både slik de er utformet i dag og slik de er utformet i departementets forslag, er så kompliserte at det kan være vanskelig for barnehageeiere å se hva de egentlig skal klage på.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener ordlyden «tilsvarende barnehager» er problematisk og ber departementet presisere det kommunale handlingsrom:

«Med en såpass løs ordlyd gis det her et rom for skjønn, noe som for øvrig gjelder mange områder mht. likebehandlingen. Dette skaper erfaringsmessig problemer. Vi ber departementet være tydeligere i veilederen forhold til det handlingsrom kommunene har i forhold til dette, og at det tydeligere eksemplifiseres hvilke avgrensninger som vil kunne godtas. Dette for å lette kommunenes arbeid i forhold til beregning av kommunalt tilskudd.

På samme tid er det nødvendig med en slik avgrensning som ligger i formuleringen «tilsvarende barnehage» for å hindre at sammenlikning skjer mellom barnehager med helt ulike driftsforutsetninger. Fylkesmannen støtter således forslaget i § 3, 3.ledd, samt endringen i § 3, 4.ledd.»

Kommuner

Flertallet av kommunene som har uttalt seg, støtter departementets forslag (30 av 35). 16 støtter imidlertid forslaget på vilkår av at det gis statlig kompensasjon for merutgiftene. Kun 4 kommuner er i mot endringsforslaget.

Tønsberg kommune støtter forslaget på vilkår av at det gis statlig kompensasjon for merutgiftene og uttaler:

«Forslaget til endring muliggjør en forenkling i forhold til å administrere fordeling av det offentlige tilskuddet til barnehagene. Det er sterkt ønskelig at det samlede offentlige tilskuddet til barnehagene blir enklere å beregne. Det bidrar videre til at de private barnehagene kan gis bedre og mer forutsigbare driftsvilkår. En endring fra august 2005 betyr imidlertid at de private barnehagene for inneværende år ikke vil få full oversikt over sine rammevilkår før fra høsten 2005.

Kommunen forutsetter at den økte utgiften fra august 2005 som følge av den foreslåtte endring fullt ut dekkes av skjønnsmidler fra staten.»

Oslo kommune er i mot endringsforslaget og uttaler blant annet:

«Oslo kommune har et stort innslag av private barnehager og er opptatt av at private barnehager kan få forutsigbare og trygge driftsrammer for barnehagedriften. Oslo kommune er bekymret for at forslaget kan føre til at flere kommuner velger å ikke legge til rette for ytterligere privat barnehagedrift.

Ut i fra hensynet til lokalt selvstyre er Oslo kommune sterkt i mot statlige normer for enhetskostnader.

Finansieringsplikten som forskriften innebærer, har ikke blitt tilstrekkelig finansiert fra statens side. Oslo kommune er bekymret for at den foreslåtte endringen heller ikke vil bli tilstrekkelig finansiert.

(...).»

4.3.2.2.1 Andre instanser

Omkring to tredjedeler (9 av 15) av de øvrige høringsinstansene som har avgitt realitetsuttalelse, støtter endringsforslaget, herunder 3 som støtter på vilkår av at det gis statlig kompensasjon for merutgiftene. En tredjedel (5 av 15) er i mot endringsforslaget.

Organisasjonen for private barnehager i Larvik støtter endringene, men ser likevel store utfordringer og usikkerhetsmomenter og uttaler blant annet:

«(...)

Manglende innsyn i kommunale regnskap som kan avklare og definere hva «tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd», oppleves vanskelig. Alle tall fra kommunal drift vil danne et sammenlikningsgrunnlag for privat drift. Når grunnlagstallene blir svært lite synlige, og mange poster dekkes av andre enheter enn barnehage, ser vi at kontrollmuligheten av 85 % reduseres betraktelig.

(...).»

Private Barnehagers Landsforbund framholder at de ikke er i stand til å se hvordan en praktisering av de foreslåtte endringene (minimum 85 prosent sum offentlig finansiering sammenlignet med tilsvarende barnehage eid av kommunen) slår ut, og om det i praksis vil være en tilnærming mot reell økonomisk likeverdig behandling, før de ser hvilke justeringer som blir foreslått i veilederen og hvilke presiseringer som kommer med hensyn til kommunenes beregninger av kostnadsbruk i egne, kommunale barnehager og uttaler:

«PBL mener fortsatt at det er feil tolkning av § 7b at utgangspunktet kan være et kostnadsdek-

ningsprinsipp, og kommunenes praktisering av dette prinsippet i 2004 har gjort PBL enda mer overbevist om at man ikke får et velfungerende system ved denne utmålingsmetoden. Det kan synes som om kommunene har for stor frihet når det gjelder å beregne eget kostnadsnivå, både i forhold til basistjenestene og de indirekte kostnadene. Ettersom finansieringssystemet i de kommunale barnehagene er slik at kommunene må bruke egne frie midler til å dekke inn alle kostnader som ikke finansieres av statstilskudd og foreldrebetaling, vil kommunene ved bruk av kostnadsdekningsprinsippet + 85 % garanti, ha incentiver til å tilpasse beregningene for å få nedjustert den kommunal egenfinansiering og dermed også sum offentlig finansiering.»

Stiftelsen Husmødrenes Barnehager er opptatt av finansieringsmodell og tilskuddsnivå og at den kommunale tilskuddsordningen må endres fra kostnadsdekning til enhetskostnadsprinsippet. Kommunene må videre tilføres nok midler slik at de klarer å ivareta sine forpliktelser i en slik finansieringsmodell. Kommunene må dessuten forplikte seg til å yte tilskudd slik at det samlede offentlige tilskuddet utgjør 100 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd. Et lavere tilskudd vil medføre konkurransevridning i kommunens favør.

KFO er blant annet opptatt av at de økte kostnadene for kommunene må dekkes av staten og uttaler:

«I Rundskriv Q-06/204 «Skjønnhetsmidler til barnehager 2004» forutsettes det at kommunens egen ressursbruk opprettholdes på dagens nivå og at skjønnhetsmidlene ikke skal kompensere for redusert kommunal egenfinansiering. *KFO* mener at dette er forutsetninger som må videreføres for å kvalitetssikre de kommunale barnehagene. Likebehandlingen må ikke føre til kvalitetssenkning i de kommunale barnehagene. Derfor må staten overføre tilstrekkelig med midler slik at kommunene klarer å ivareta sine forpliktelser. Økte kostnader for kommunene må dekkes gjennom økte overføringer fra staten.»

KS er tilfreds med departementets presisering i høringsnotatet om at endringer i tilskuddsbestemmelsene som medfører høyere utgifter for kommunene til ikke-kommunale barnehager, skal kompenseres fullt ut fra statens side. *KS* ønsker dog en presisering:

«Når det gjelder forskriftsutkastets § 3, fjerde ledd, mener KS det bør fremgå enda klarere at ordene «utover dette» utelukkende viser til det som står i tredje ledd i samme paragraf – dvs definisjonen av kommunens plikt til å gi tilskudd. Vi foreslår derfor følgende alternative formulering av fjerde ledd:

«Kommunen har ikke plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren, dersom betingelsene i denne paragrafs tredje ledd er oppfylt»»

Fra *Utdanningsforbundets* uttalelse siteres:

«Utdanningsforbundet er i utgangspunktet glad for at myndighetene ønsker å finne ordninger som sikrer økonomisk likeverdig behandling av private og offentlige barnehager. Utdanningsforbundet er enige med departementet i at enhetskostnadsprinsippet alene ikke er egnet for sektoren. Det vises her til høringsnotatets omtale av de store kostnadsforskjellene det er mellom barnehager og til Først og Høverstad sine analyser av årsakene til disse forskjellene. Intensjonen om å sikre private barnehager en finansiering på 85 % av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd, støttes. Utdanningsforbundet mener imidlertid at det er mye som mangler for å sikre barn, foreldre og ansatte likeverdige forhold i landets barnehager.»

4.3.2.3 Departementets vurdering og konklusjon

Barnehageforliket sier at likeverdig behandling skal innføres. Et viktig formål med første trinn i innføringen av likeverdig behandling var å sørge for at barnehagene kunne iverksette maksimalprisen på tross av store kostnadsvariasjoner. Andre trinn i denne innføringen vil skje fra 1. august 2005. Det er lagt inn om lag 230 mill. kroner i skjønnsmidlene som skal gå til økte tilskudd til de private barnehagene. Helårsvirkningen er 550 mill. kroner.

Enhetskostnadsprinsippet er drøftet som alternativ utforming av plikten til likeverdig behandling i kapittel 4.3.1. Gitt dagens budsjетtramme, mener Regjeringen at kommunene ikke bør pålegges en plikt til likeverdig behandling basert på et rendyrket enhetskostnadsprinsipp. Med en plikt til likeverdig behandling basert på dette prinsippet, vil alle barnehager innenfor hver kommune få likt samlet offentlig tilskudd. Innenfor dagens budsjетtramme vil dette innebære at mange ikke-kommunale barnehager vil få økt tilskudd, mens andre ikke vil få dekket sine kostna-

der. Disse vil settes i en vanskelig økonomisk situasjon. Dette vil også kunne føre til redusert kvalitet i tilbudet. Kommunene vil kunne komme i en vanskelig prioriteringssituasjon. Med en slik plikt, må kommunen omprioritere midler fra barnehager med høyt kostnadsnivå til barnehager med lavt kostnadsnivå. Dersom kommunene ikke klarer eller ikke ønsker å omfordele midler fra barnehager med høyt kostnadsnivå, vil en plikt til å sørge for like nominelle tilskudd trolig bety at kommunene tvinges til å øke ressursinnsatsen utover de 4,48 mrd. som var forutsatt i barnehageforliket ved en omprioritering av midler fra andre kommunale sektorer.

Departementet har sendt på høring et forslag som bygger på en kombinasjon av kostnadsdekningsprinsippet og enhetskostnadsprinsippet. Hovedregelen om kostnadsdekning er foreslått videreført, men uavhengig av kostnadsnivå skal tilskuddet minimum utgjøre 85 prosent av det tilsvarende kommunale barnehager i snitt mottar. Et stort flertall av høringsinstansene støtter departementets forslag. På bakgrunn av høringsuttalelsene og drøftingen av enhetskostnadsprinsippet i kapittel 4.3.1, vil departementet endre forskriften om likeverdig behandling i tråd med høringsutkastet, men med de presiseringer KS foreslår. Høringsinstansenes forslag om presiseringer i forhold til blant annet definisjon av «tilsvarende kommunale barnehager» og beregning av kostnadsnivået i kommunens barnehager, vil bli vurdert under arbeidet med merknader til forskrift og revidering av veileder. Departementet har i sitt informasjons- og veiledningsarbeid bedt kommunene om å vedlegge tilstrekkelig dokumentasjon av hvordan det kommunale tilskuddet er beregnet. De ikke-kommunale barnehagenes rett til innsyn i beregningene og grunnlagsdokumenter reguleres for øvrig av forvaltningsloven og offentlighetsloven. På bakgrunn av høringsuttalelsene vil departementet vurdere å presisere at kommunene skal gi tilstrekkelig dokumentasjon, slik at ikke-kommunale barnehager kan vurdere om kommunens beregning av kostnader i egne barnehager og tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene er i tråd med kravene i forskriften med merknader og retningslinjene i veilederen.

Flere av høringsinstansene mener at departementet på sikt bør legge enhetskostnadsprinsippet til grunn. Departementet deler dette synet, og mener at enhetskostnadsprinsippet vil være hensiktsmessig når likeverdig behandling er ferdig innfasert. Sammenlignet med gjeldende forskrift, vil enhetskostnadsprinsippet forenkle utmåling av

tilskudd administrativt, og det vil gi større forutsigbarhet for barnehagene. Enhetskostnadsprinsippet vil også gi et insitament til kostnadskontroll for barnehageeier.

Regjeringen legger til grunn at når likeverdig behandling er ferdig innfaset, skal kommunale og ikke-kommunale barnehager kunne drive på like vilkår. Ferdig innfasing av likeverdig behandling vil blant annet legge til rette for reell priskonkurranse og sette private barnehager bedre i stand til å tilby

gode lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte. Dette forutsetter økt offentlig finansiering ut over budsjettrammen for 2005. Merkostnaden ved å gi ikke-kommunale barnehager like høyt samlet offentlig tilskudd som de kommunale barnehagene, er tidligere beregnet til 750 mill. kroner ut over vedtatt budsjettramme for 2005, forutsatt måltallet for 2004 og 2005. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om videre innfasing av likeverdig behandling i forslaget til statsbudsjett for 2006.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen legger til grunn at full behovsdekning ved trinn 1 i maksimalprisen vil kunne nås i løpet av 2006. Regjeringen vil komme tilbake med endelig forslag til måltall for 2006 i statsbudsjettet for 2006.

Spørsmålene om utforming av regelverk for trinn 2 som drøftes i denne meldingen, samt unntaksregler og øvre grense for maksimalpris, har ingen budsjettmessige konsekvenser. For den enkelte barnehageeier vil imidlertid utformingen av regelverk kunne ha økonomiske konsekvenser. For at barnehageeier ikke skal settes i en vanskelig økonomisk situasjon og/eller at kvaliteten i tilbudet rammes, mener departementet at dagens unntaksregler fra maksimalpris bør videreføres. Departementet mener likeledes at det bør åpnes for at barnehageeiere som gir et tilbud ut over det ordinære, skal kunne overstige maksimalprisen dersom det ekstraordinære tilbudet medfører økte kostnader. En øvre grense for å overstige maksimalpris vil kunne sette barnehageeier i en vanskelig økonomisk situasjon, selv om evalueringen viser at de fleste barnehageeiere overholder maksimalprisgrensen. For å redusere de negative konsekvensene, er det viktig at en slik øvre grense ikke settes for lavt. Barne- og familiedepartementet vil komme tilbake til spørsmålet om innføring av en øvre grense og eventuelt nivå for en slik grense i forbindelse med senere arbeid med forskrift om foreldrebetaling i barnehage, maksimalpris trinn 2.

I statsbudsjettet for 2005 er det lagt inn midler til å dekke merkostnadene som følge av forslaget til endring av forskriften om likeverdig behandling fra 1. august 2005. Skjønnsmidlene til barnehageformål er økt med 1 248 mill. kroner, hvorav om lag 230 mill. kroner skal dekke kostnadene

ved den foreslåtte endringen. Helårsvirkning er 550 mill. kroner. Dette beløpet er beregnet på bakgrunn av regnskapstall for 2003 fra den enkelte barnehage i et representativt utvalg på 50 kommuner. Om lag 60 prosent av de ikke-kommunale barnehagene vil få økt offentlig tilskudd som følge av denne endringen.

Forslaget til endring av forskrift om likeverdig behandling har i liten grad administrative konsekvenser for kommuner, barnehageeiere og fylkesmenn. Forslaget til endring vil innebære en viss forenkling fordi kommunene kan utmåle samme tilskudd til et flertall av de ikke-kommunale barnehagene. Kommunene må da imidlertid forsikre seg om at den enkelte barnehage får det tilskuddet den har krav på ut fra kostnadsdekningsprinsippet. Noen barnehager vil ha krav på mer enn 85 prosent av hva kommunens egne barnehager mottar. Barne- og familiedepartementet utarbeidet i 2004 en veileder og regnearkmodell til hjelp for kommunene ved utmåling av tilskudd i tråd med forskriften. Ved en endring av forskriften fra 1. august 2005 i tråd med forslaget, vil denne veilederen videreføres med små justeringer. Også for barnehageeiere og fylkesmennene som er klageinstans, vil forslaget til endring innebære en viss forenkling ved at det blir lettere å fastslå om barnehagen har fått tilskudd i tråd med forskriften.

Barne- og familiedepartementet

tilrår:

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 8. april 2005 om evaluering av maksimalpris i barnehager blir sendt Stortinget.