



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 24

(2002–2003)

Barnehagetilbud til alle –
økonomi, mangfold og valgfrihet

Innhold

1	Innledning	5			
1.1	Sammendrag	5	2.4	Foreldrebetaling	23
1.2	Regjeringens mål for barnehagepolitikken	6	2.4.1	Prisutviklingen	24
1.3	Regjeringens mål for kommunesektoren	7	2.4.2	Kartlegging av foreldrebetaling i barnehager	25
1.4	Barnehageavtalen	7	2.5	Styring og finansiering av barnehagesektoren i Danmark og Sverige	27
1.4.1	Nærmere om barnehageavtalen .	8	2.5.1	Barnehagesektoren i Danmark ...	27
1.5	Regjeringens oppfølging av barnehageavtalen	8	2.5.2	Barnehagesektoren i Sverige	28
1.5.1	Statsbudsjettet for 2003	8	2.5.3	Skolverkets evaluering av maxtaxan	29
1.5.2	Odelstingsproposisjon om endringer i barnehageloven	9	3	Modeller for finansiering og styring av barnehagesektoren .	30
1.5.3	Høringsnotat om skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn	9	3.1	Kriterier for vurdering av finansieringssystemer for barnehagetjenester	30
1.5.4	Oppfølging av andre punkter i barnehageavtalen	9	3.2	Dagens ordning, delt finansiering	31
1.6	Om stortingsmeldingen	9	3.2.1	Barnehageplass til alle som ønsker det	32
2	Dagens barnehagesektor	11	3.2.2	Redusert foreldrebetaling	32
2.1	Styring og finansiering av barnehagesektoren	11	3.2.3	Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk	33
2.1.1	Barnehageloven	11	3.2.4	Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning	33
2.1.2	Finansiering av barnehagene	12	3.2.5	Valgfrihet og mangfold	34
2.1.2.1	Statlige tilskuddsordninger	12	3.3	Finansieringsmodell etter barnehageavtalen	34
2.1.2.2	Kommunal finansiering	13	3.3.1	Utforming av finansieringsmodell etter barnehageavtalen	34
2.1.2.3	Rammefinansiering	13	3.3.2	Nærmere om maksimalpris	35
2.2	Utbygging og behov for barnehageplasser	14	3.3.3	Barnehageplass til alle som ønsker det	37
2.2.1	Utvikling i barnehagedekningen	14	3.3.4	Lavere foreldrebetaling	39
2.2.2	Målet om full behovsdekning	15	3.3.5	Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk	39
2.3	Kostnader i barnehagene	17	3.3.6	Lokaldemokrati og innbyggermedvirkning	40
2.3.1	Analyse av kostnader i barnehagene i 2001	18	3.3.7	Valgfrihet og mangfold	40
2.3.1.1	Oppsummering av kostnadsanalysen	18	3.4	Statlig modell	40
2.3.1.2	Nærmere om kostnadsanalysen .	18	3.4.1	Statlig modell uten maksimalpris	40
2.3.1.3	Finansiering av kostnadene i utvalgskommunene	21	3.4.1.1	Barnehageplass til alle som ønsker det	40
2.3.2	Renter, avskrivnings- og husleiekostnader	22			
2.3.2.1	Kostnader ved nybygging av barnehage	23			

3.4.1.2	Redusert foreldrebetaling	41	5	Budsjettvirkninger av ulike tiltak	53
3.4.1.3	Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk	41	5.1	Noen hovedtall for kostnadsbildet i sektoren	53
3.4.1.4	Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning	42	5.1.1	Dagens foreldrebetaling	54
3.4.1.5	Valgfrihet og mangfold	42	5.2	Gjennomsnittspris på 2 500 kroner – nærmere om beregningene	55
3.4.2	Statlig modell med maksimalpris	42	5.3	Barnehageavtalen – maksimalpris, nasjonale moderasjonsordninger og stimuleringsstøtte	56
3.5	Kommunalt finansieringsansvar .	43	5.3.1	Innledning	56
3.5.1	Kommunal modell uten maksimalpris	44	5.3.2	Kostnader ved en maksimalpris .	56
3.5.1.1	Barnehageplass til alle som ønsker det	44	5.3.3	Kostnader ved nasjonal ordning med søskenmoderasjon	57
3.5.1.1.1	Statlig investeringstilskudd	45	5.3.4	Kostnader ved nasjonal ordning med inntektsgradering	58
3.5.1.1.2	Øremerket driftstilskudd til nye plasser ved rammefinansiering	45	5.3.5	Oppsummering – maksimalpris og nasjonale moderasjonsordninger	59
3.5.1.2	Redusert foreldrebetaling	45	5.3.6	Videreføring av dagens stimuleringsstøtte	60
3.5.1.3	Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk	46	5.4	Kostnader knyttet til investeringstilskudd	61
3.5.1.4	Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning	46			
3.5.1.5	Valgfrihet og mangfold	47			
3.5.2	Kommunal modell med maksimalpris	47			
3.6	Samlet oppsummering	47			
4	Regjeringens tilråding	49			
4.1	Innledning	49	Vedlegg		
4.2	Regjeringens forslag til modell ...	49	1	Barnehageavtalen	62
4.2.1	Nærmere om forslagene	50			



St.meld. nr. 24

(2002–2003)

Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 11. april 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Sammendrag

I denne stortingsmeldingen legger Regjeringen fram sine mål for barnehagesektoren og forslag til hvordan den kan finansieres og styres. Regjeringens forslag drøftes i forhold til barnehageavtalen som ble inngått av et flertall på Stortinget 11. juni 2002, og i forhold til andre mulige modeller for finansiering og styring. Meldingen har følgende hovedinnhold:

Kapittel 2 – Barnehagesektoren i dag

I dag finansieres barnehagene ved en kombinasjon av statstilskudd og varierende kommunale bidrag. Det er store forskjeller i foreldrebetalingen; både når det gjelder nivå på prisene og betalingssystem. Barnehagene er lokalt forankret, men kommunene har likevel et utydelig ansvar for sektoren og bidrar ulikt økonomisk. Det er et stort innslag private barnehager og nivået på den kommunale medfinansieringen av disse varierer betydelig. I meldingen gjøres det rede for hvordan kostnadene i barnehagene er sammensatt, status for utbygging

og hva som gjenstår for å nå målet om full behovsdekning.

Kapittel 3 – Alternative modeller for finansiering og styring av barnehagesektoren

Hvorvidt en finansieringsmodell er god, må vurderes i lys av de overordnede målene for barnehagesektoren. For Regjeringen er det viktigst å nå målet om full behovsdekning først. Samtidig må et finansieringssystem for barnehagesektoren ses i sammenheng med finansieringen av kommunenes øvrige tjenestetilbud og således sikre en god bruk av offentlige midler. For Regjeringen er det viktig at det legges til rette for kvalitet og mangfold i tilbudet og at foreldrebetalingen er på et akseptabelt nivå. I lys av dette drøfter meldingen fire modeller for styring og finansiering av barnehagesektoren:

- *Dagens finansieringsmodell med statlig øremerket tilskudd og frivillig kommunal finansiering.* Øremerket statstilskudd bidro til en betydelig utbygging av barnehagesektoren på begynnelsen av 1990-tallet, men etter hvert som full be-

hovsdekning nærmer seg, har delt finansieringsansvar vist seg å ha betydelige svakheter. Uklar ansvarsforankring har de siste årene ført til at utbyggingstakten og nivået på foreldrebetalingen ikke har vært i samsvar med målsettingene fra sentrale myndigheter.

- *Modellen i barnehageavtalen med delt offentlig finansieringsansvar og maksimalpris på foreldrebetalingen.* Modellen vil føre til lik og lave foreldrebetaling. Regulering av foreldrebetalingen, kombinert med delt offentlig finansieringsansvar vil gi usikkerhet om barnehagene får dekket sine kostnader. Dette vil hemme utbyggingen, være kostnadsdrivende, administrativt krevende og vil kunne føre til standardisering og bortfall av mangfoldet i sektoren.
- *En modell der staten har helhetlig ansvar for finansieringen.* Ansvar for finansieringen samles hos én aktør, men på grunn av store kostnadsforskjeller vil det være nesten umulig å finne et nivå på statlige tilskudd som sikrer at alle barnehager får dekket sine kostnader, uten at dette samtidig fører til betydelig overfinansiering. Modellen blir særlig uheldig dersom den skal kombineres med regulering av foreldrebetalingen.
- *En modell der kommunene har helhetlig finansieringsansvar.* Ved å legge ansvaret til kommunene, sikrer man at ett forvaltningsnivå; kommunene, får det helhetlige finansierings- og styringsansvar for barnehagesektoren. Økt kommunalt selvstyre kan gi økte forskjeller, men rammefinansiering vil sikre mer rettferdig fordeling av midlene enn dagens ordning og vil sette kommunene bedre i stand til å drive en god barnehagesektor tilpasset lokale behov og lokale kostnadsvariasjoner.

Kapittel 4 – Regjeringens tilrådning

Regjeringen ønsker en modell som samler ansvaret for styring og finansiering av barnehagesektoren hos kommunene. Barnehager er en tjeneste som hører til i nærmiljøet, og dette tilsier at ansvar for finansiering og styring legges nærmest brukeren. Det er først og fremst kommunene som har mulighet til å kjenne det lokale behovet for barnehager, og derfor mener Regjeringen at de må settes best mulig i stand til å ivareta dette ansvaret. Dette betyr at kommunene får større økonomisk frihet til selv å innrette det lokale barnehage tilbudet.

Samtidig ønsker Regjeringen en finansieringsløsning som sikrer at barnehagene har kontroll over egne inntekter. Regjeringen kan ikke anbefa-

le innføring av et finansieringssystem som innebærer maksimalpriser på foreldrebetalingen. Først og fremst fordi dette vil bremse utbyggingen og gjøre det vanskelig å nå målet om barnehageplass til alle som ønsker det. Uavhengige utredninger viser at et system med maksimalpris ikke er tilrådelig fordi det settes et inntektstak på tilbud som har ulike kostnader. Noen barnehager vil få mer enn de trenger, mens andre må legges ned. Et slikt finansieringssystem vil i tillegg bli komplisert og byråkratisk samtidig som det vil gi lite styring med kostnadsutviklingen.

Hovedpunktene i Regjeringens forslag er:

- Overføring av finansieringsansvaret for eksisterende barnehageplasser til kommunene fra 2004.
- I en overgangsfase fram mot full behovsdekning gis det statstilskudd til drift av nye barnehageplasser. Det innføres også et statlig investeringstilskudd til etablering av nye plasser.
- Det lovfestes en plikt for kommunene til å sørge for full behovsdekning.
- Det lovfestes en plikt for kommunene til økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager.
- Forenklinger i barnehageregelverket utredes med sikte på å gjøre det enklere å etablere og drive barnehager.

Kapittel 5 – Økonomiske konsekvenser

Meldingen gjør rede for budsjettvirkninger av de tiltakene som drøftes, og redegjør for kostnadene ved Regjeringens forslag til finansieringsmodell og kostnadene ved oppfølging av barnehageavtalen.

1.2 Regjeringens mål for barnehagepolitikken

Regjeringens mål for barnehagepolitikken er:

- Barnehageplass til alle som ønsker det
- Økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager
- Lavere foreldrebetaling
- Kvalitet og mangfold i tilbudet.

For Regjeringen er målet om full behovsdekning viktigst å nå først. Regjeringen ønsker å sikre alle småbarnsfamilier valgfrihet i omsorgsløsning for barna. Full behovsdekning er en forutsetning for å nå dette målet. For å sikre valgfrihet er det avgjørende for Regjeringen at det legges til rette for kvalitet og mangfold og at foreldrebetalingen er på et akseptabelt nivå.

Barnehagesektoren i Norge er en mangfoldig sektor, både når det gjelder innhold, eierskap og finansiering. Ved utgangen av 2001 hadde om lag 63 prosent av alle barn i alderen 1–5 år plass i barnehage og foreløpige tall tyder på at det ble etablert 6 000 plasser i 2002. Dermed ser det ut til at det ble etablert dobbelt så mange plasser i 2002 som året før.

Barnehagene eies og drives på lokalt nivå og kommunene har det overordnede ansvaret for sektoren. Private eiere står for 40 prosent av barnehageplassene. Det store innslaget av private eiere er et særpreg ved sektoren. Dette gir særskilte utfordringer som det er viktig å ta høyde for i utformingen av politikken.

Barnehagen bidrar til å gi barn bred kompetanse blant annet i språk- og kommunikasjon, noe som er grunnlaget for all senere læring og samhandling mellom mennesker. Barnehagen er viktig i et livslangt læringsperspektiv. Et godt barnehagetilbud er spesielt viktig for barn som trenger særskilt hjelp og støtte. Ved siden av å være et tilbud til barn, legger også barnehagen til rette for omsorg og tilsyn i foreldrenes studie- eller arbeidstid, og således går pedagogikk og omsorg hånd i hånd i den norske barnehagetradisjonen. Målet om barnehageplass til alle som ønsker det er dermed viktig ut i fra et barneperspektiv, men også i et familie- og likestillingsperspektiv.

For at barnehager skal være reelt tilgjengelig må plassene tilbys til en pris som gjør det mulig for den enkelte familie å ta i mot tilbudet. Det er også viktig at foreldre har mulighet til å velge mellom ulike typer barnehagetilbud. I dag er det et stort mangfold i sektoren, både når det gjelder eierformer og driftsformer. Mangfoldet må opprettholdes og foreldre skal fortsatt ha valgmuligheter når det gjelder oppholdstider, størrelse og pedagogisk innhold. Også mulighetene til å kombinere deltids barnehageplass med kontantstøtte er viktig for foreldre med 1- og 2-åringer. Private eiere har stått for mye av dette mangfoldet, og er derfor svært viktige i den videre utformingen av sektoren.

OECD har gjennomført en sammenliknende studie av barnehagesektoren i 12 medlemsland. Som positivt framhever OECD at den norske barnehagepolitikken ivaretar omsorg og pedagogikk på en integrert måte. Særlig gjelder dette for de yngste barna der OECD viser til at det norske tilbudet er bedre enn i mange andre medlemsland. OECD påpeker imidlertid at norske foreldre dekker en vesentlig større andel av kostnadene i sektoren enn det som er tilfelle i andre land. OECD framhever at Norge ligger etter når det gjelder dekning for de eldste barna.

1.3 Regjeringens mål for kommunesektoren

Barnehager er en tjeneste som hører til i nærmiljøet og dette tilsier etter Regjeringens oppfatning at utforming av barnehagepolitikken må vurderes i nær sammenheng med kommunepolitikken. Kommunene er lokale fellesskapsorgan med ansvar for grunnleggende velferds- og samfunnsoppgaver. Regjeringen ønsker å forsterke kommunenes helhetlige ansvar for utviklingen i lokalsamfunnet, og vil styrke kommunene og det lokale selvstyret ved å desentralisere og overføre mer myndighet til kommunene.

Det vil alltid være grenser for hvor mye ressurser som kan benyttes i offentlig sektor. Kommunene har på grunn av sin nærhet til brukerne bedre muligheter enn staten til å prioritere disse knappe ressursene i samsvar med variasjoner i lokale behov og forutsetninger. Effektiv tjenesteproduksjon forutsetter imidlertid engasjerte borgere og brukere som kan «kontrollere» kommunene.

For å klare oppgavene som effektiv tjenesteproducent og samfunnsutvikler må kommunene gis større frihet til å utføre sine oppgaver i henhold til egne prioriteringer. Regjeringen har tillit til at økt frihet for kommunene gir et resultat som samlet sett er best for innbyggerne. Økt selvstyre kan gi økte forskjeller, men slike forskjeller vil gjenspeile ulike politiske prioriteringer og ulike lokale forhold. Fra sentralt hold kreves det derfor politisk mot og vilje til å gi avkall på makt og muligheter til å detaljstyre kommunenes virksomhet. Regjeringen vil gjennomføre denne linjen som en helhetlig og samstemt strategi på alle politikkområder.

1.4 Barnehageavtalen

11. juni 2002 inngikk et flertall på Stortinget (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet) en avtale om barnehagepolitikken for perioden 2002–2005. Avtalen er i sin helhet inntatt som vedlegg 1 til meldingen og omtales her som barnehageavtalen.

I barnehageavtalen forutsettes det vesentlige endringer i forhold til dagens offentlige styring og finansiering av barnehagesektoren, blant annet gjennom innføring av en statlig regulert maksimalpris på foreldrebetalingen.

Opprinnelig la avtalen opp til at de viktigste virkemidlene skulle innføres fra 1. august 2003, men i Budsjett-innst. S. nr. 2 (2002–2003) ble tidspunktet for innføring av maksimalpris forskjøvet til

1. januar 2004. Stortingsflertallet mente at det var viktig at avklaringen av den videre praktiske gjennomføringen av barnehageavtalen skulle komme så tidlig som mulig våren 2003. Flertallet ba derfor om følgende:

«Stortinget ber om at Regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en sak om barnehagepolitikken, basert på barnehageavtalen, og merknader fra komiteens flertall under kap. 856 i Budsjett-innst. S. nr. 2 (2002–2003) innen medio mars 2003, slik at saken kan behandles av Stortinget».

Regjeringen fremmer med dette en stortingsmelding om endringer i den offentlige styringen og finansieringen av barnehagene.

1.4.1 Nærmere om barnehageavtalen

Barnehageavtalen gir omfattende føringer for utforming av økonomiske og juridiske virkemidler for styring av barnehagesektoren. Avtalen legger opp til at finansieringen skal skje gjennom to hovedkilder; et øremerket statstilskudd og foreldrebetaling. Den offentlige finansieringen skal i tillegg bestå av en buffer i kommunene for å utjevne kostnadsforskjeller mellom barnehagene i kommunen. Videre skal fylkesmennene disponere skjønnsmidler som skal gis til kommunene for å kompensere for kostnadsforskjeller mellom kommunene. Til sammen skal den offentlig finansieringen dekke om lag 80 prosent av kostnadene i barnehagesektoren. Avtalen legger videre opp til at nivået på foreldrebetalingen skal reguleres og at det settes et øvre tak på hvor høy foreldrebetaling barnehageeier kan kreve. Avtalen forutsetter en nedtrappingsplan der det øvre taket på foreldrebetalingen først settes til 2 500 kroner, og året etter til 1 500 kroner. Avtalen sier videre at det skal gjøres vurderinger for hvordan systemer for søskenmoderasjon og inntektsgradering i foreldrebetalingen kan gjøres regelstyrt.

I Budsjett-innst. S. nr. 2 (2002–2003) ble det presisert at den kommunale bufferen skal ta utgangspunkt i det beløpet kommunene i dag bruker på barnehager. Det skal således fortsatt være et kommunalt finansieringsansvar og det skal ikke foretas uttrekk fra rammetilskuddet av de midlene kommunene i dag bruker på barnehager.

Avtalen sier at det er kommunene som har ansvaret for å sikre full behovsdekning. Det skal lovfestes en plikt for kommunene fra 1. juli 2003 til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Når full behovsdekning er nådd, sier avtalen

at det skal innføres en lovfestet rett til barnehageplass. Avtalen bestemmer videre at det skal innføres en ordning med stimuleringstilskudd, der det utbetales 20 000 kroner per nye plass til barn under tre år og 16 000 kroner per nye plass til barn over tre år. Ordningen med stimuleringstilskudd skal gjelde ut år 2005. Avtalen legger til grunn at det må etableres 40 000 nye plasser i årene 2002–2005, og det gis anslag på antall plasser fordelt på barn over og under tre år for hvert av disse årene. Stortingsflertallet ber videre om at det legges fram en behovsundersøkelse våren 2003 og deretter årlige undersøkelser for å kunne fastsette endelige måltall. Avtalen pålegger kommunene å prioritere søknader fra barnehager i forbindelse med plan- og byggesaksbehandlingen.

I følge avtalen skal alle barnehager, uavhengig av eierskap, være berettiget til om lag 80 prosent offentlig driftsstøtte og det legges til grunn at private og kommunale barnehager skal likebehandles. Kommunene skal samordne opptak i barnehager på en måte som sikrer likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager. Bedriftsbarnehager skal kunne velge å stå utenfor ordningen. Arbeidsgivere som tilbyr gratis barnehageplasser til sine ansatte, skal ikke betale arbeidsgiveravgift av det beløpet de dekker. Tilsvarende skal ikke foreldre skatte av den økonomiske fordel som en gratis barnehageplass utgjør.

1.5 Regjeringens oppfølging av barnehageavtalen

Regjeringen har lagt til rette for oppfølging av barnehageavtalen i statsbudsjettet for 2003 og ved å foreslå nødvendige endringer i barnehageloven. I tillegg er det gjennomført flere undersøkelser og høringer for å sikre det nødvendige grunnlaget for å følge opp avtalen.

1.5.1 Statsbudsjettet for 2003

Statsbudsjettet for 2003 innebærer den største statlige satsingen på barnehager noensinne. Samlet økes de statlige overføringene til barnehagesektoren med nærmere 2 mrd. kroner i 2003, i forhold til saldert budsjett for 2002. Dette legger grunnlag for:

- Etablering av nye barnehageplasser til 12 000 barn.
- Videreføring av stimuleringstilskuddet til nye barnehageplasser.
- Prisjustering av de statlige tilskuddene med 3,7 prosent fra 1. januar 2003. 750 mill. kroner til

økning i det statlige driftstilskuddet fra 1. august 2003, som legger til rette for en gjennomsnittlig månedlig foreldrebetaling på 2 500 kroner per heltidsplass. Økningen legger også til rette for proporsjonal reduksjon i betalingen for barn med deltidsplass og en styrking av dagens moderasjonsordninger. I tillegg ble bevilgningen til barnehager økt med 287 mill. kroner i 2003 gjennom budsjettavtalen med Fremskrittspartiet.

1.5.2 Odelstingsproposisjon om endringer i barnehageloven

Samtidig med at denne meldingen legges fram, fremmes en odelstingsproposisjon om endringer i barnehageloven. Proposisjonen inneholder forslag til lovendringer som er nødvendige for å følge opp barnehageavtalen. Forslagene er:

- Forslag om å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser
- Forslag om å lovfeste en plikt for kommunene til å legge til rette for en samordnet opptaksplass
- Forslag om å lovfeste en plikt for kommunene til økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager.

1.5.3 Høringsnotat om skattefritak for arbeidsgivers dekning av kostnad til barnehage for ansattes barn

Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2003 ble det vedtatt en endring i skatteloven som åpner for at det kan gis forskrift om skattefritak for arbeidsgivers dekning av kostnad til barnehage for ansattes barn. Lovendringen har virkning fra og med inntektsåret 2003. Lovendringen innebærer imidlertid ikke i seg selv at det gjelder et skattefritak fra 1. januar 2003. Hjemmel for skattefritaket vil først foreligge når de nødvendige forskriftsendringene blir vedtatt. Finansdepartementet arbeider nå med et forslag til forskriftsbestemmelser, og forslaget er sendt på ordinær tremåneders offentlig høring. Iverksetting i 2003 forutsetter imidlertid budsjettmessig inndekning, siden skattefritaket ikke er innarbeidet i vedtatt budsjett for 2003. Regjeringens forslag til budsjettmessig oppfølging av forslaget vil bli lagt fram i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2003.

1.5.4 Oppfølging av andre punkter i barnehageavtalen

I barnehageavtalen sies det at tilskuddet til tiltak for funksjonshemmede i barnehage videreføres som i dag. Det er lagt budsjettmessig til rette for dette i 2003. I Barne- og familiedepartementets budsjettproposisjon for 2003 er det vist til at dagens tildelingskriterier fører til skjevfordeling av midler mellom kommunene. På denne bakgrunn er det gjennomført en høring av ulike modeller for innretning av tilskuddet. Utgangspunktet er at nivået på tilskuddet skal videreføres som i dag, men at fordelingen mellom kommunene kan gjøres mer rettferdig. Høringen er ikke ferdig oppsummert, og forslag til ny modell vil bli presentert i budsjettproposisjonen for 2004.

Barnehageavtalen ber om at det legges fram en undersøkelse om behovet for barnehageplasser. Statistisk sentralbyrå gjennomførte våren 2002 en undersøkelse der spørsmål om behovet for barne-tilsyn inngår. Tallmaterialet fra denne undersøkelsen vil bli brukt for å vurdere det framtidige behovet for barnehageplasser. Barne- og familiedepartementet vil komme tilbake med forslag til opplegg for årlige vurderinger av behovet for barnehageplasser.

I avtalen forutsettes det videre at det gjennomføres en kostnadsundersøkelse. Barne- og familiedepartementet var på det tidspunktet avtalen ble vedtatt godt i gang med et arbeid for å forbedre kostnadsstatistikken. I løpet av høsten 2002 ble det gjennomført en kartlegging og analyse av kostnader i barnehagene i et representativt utvalg kommuner. Sammen med en kartlegging av foreldrebetalingen, utgjør dette arbeidet utgangspunktet for de beregningene som presenteres i det følgende.

1.6 Om stortingsmeldingen

Regjeringens arbeid med barnehageavtalen er som nevnt over fulgt opp budsjettmessig og ved tilrettelegging for endringer i barnehageloven. Det har vært en særskilt utfordring at avtalen ble vedtatt uten at det var foretatt nødvendige utredninger på en rekke områder. Til en viss grad tar avtalen høyde for dette og i avtalens punkt 2 heter det:

«Dersom behovsundersøkelser og kostnadsanalyser viser vesentlige avvik fra det grunnlaget denne avtalen bygger på, er partene enige om, sammen, å gjøre de nødvendige endringer i avtalen.»

Barne- og familiedepartementet har fått gjennomført utredninger ved eksterne konsulent- og forskningsmiljøer. Samtlige utredninger er blitt offentliggjort, og blitt sendt til Stortingets Familie-, kultur- og administrasjonskomite.

Regjeringen legger vekt på å belyse barneha-

gepolitikken i et bredest mulig perspektiv og med utgangspunkt i den kunnskap og de anbefalinger som utredningene gir.

I tabell 1.1 følger en oversikt over utredningene.

Tabell 1.1

Utredning	Tittel	Ferdigstilt
Allforsk	Om barnehagenes finansiering etter Stortingets avtale for 2002–2005	August 2002
Lars-Erik Borge og Jørn Rattsø	Finansiering av barnehagene etter Stortingets reviderte avtale	Mars 2003
Statistisk sentralbyrå	Barnetilsynsundersøkelsen	Etter planen i mai 2003
Fürst og Høverstad ANS	Utredning av modell for utforming av driftstilskudd til barnehager	Juli 2002
Fürst og Høverstad ANS	Kostnader i private og kommunale barnehager – Utvikling av et nytt opplegg for kostnadskartlegging i ikke-kommunale barnehager	September 2002
Fürst og Høverstad ANS	Analyse av kostnader i barnehagene	Februar 2003
Fürst og Høverstad ANS	Ny finansieringsmodell for barnehagene – Drøfting og illustrasjon av utforming og konsekvenser	Mars 2003
ECON	Foreldrebetaling i barnehager	August 2002
ECON	Virkemidler overfor private barnehager	August 2002
ECON	Maksimalpris i barnehager	Januar 2003
ECON	Utbygging av barnehager	Mars 2003
Statskonsult	Tilskudd til barnehager – En vurdering av statens kontrollbehov ved alternative finansieringsmodeller	April 2003

2 Dagens barnehagesektor

Dette kapitlet beskriver hvordan barnehagesektoren styres og finansieres i dag. Videre presenteres en oversikt over utbygging og tall om behovet for plasser. Kapitlet gjør rede for kostnadene i sektoren, samt struktur og nivå på foreldrebetalingen. Styring og finansiering av barnehagesektoren i Sverige og Danmark omtales til slutt i kapitlet.

Noen nøkkeltall om barnehagesektoren

Ved utgangen av 2001 hadde om lag 193 000 barn plass i barnehage; dvs. om lag 63 prosent av alle barn i alderen 1–5 år. I tillegg hadde 5 800 barn tilbud i åpen barnehage. Det er høyest barnehagedekning blant de eldste barna. Barnehagedekningen varierer mellom kommunene og mellom fylkene. Høyest barnehagedekning i 2001 hadde Sogn og Fjordane, Finnmark og Oslo. Foreløpige tall tyder på at det ble etablert 6 000 nye barnehageplasser i 2002.

Barnehagesektoren er preget av en stor andel kvinnelige ansatte. Av de 53 800 ansatte i barnehager i 2001, var 3 770 menn. Rundt 30 prosent av alle ansatte var styrere eller pedagogiske ledere.

40 prosent av barna hadde i 2001 plass i private barnehager. Sammenlignet med andre lokale tjenester, er barnehagesektoren spesiell på grunn av den høye andelen private eiere. Andelen private barnehager er også høyere i Norge enn i de andre skandinaviske landene. Private barnehager er barnehager som ikke er eid av kommunene, staten eller fylkeskommunene. Private barnehager er i hovedsak eid av foreldre, enkeltpersoner, foreninger og ideelle organisasjoner.

2.1 Styring og finansiering av barnehagesektoren

2.1.1 Barnehageloven

Den første egne lov om barnehager kom i 1975 og la opp til et kommunalt ansvar for utbygging tilpasset lokale behov og forutsetninger. Dette er videreført i gjeldende barnehagelov av 5. mai 1995 nr. 19. Barnehagens innhold og oppgaver ble i 1995 nærmere regulert da Rammeplan for barnehagen ble gitt som forskrift til barnehageloven.

I følge barnehageloven er kommunen både barnehagemyndighet og barnehageeier. Myndighetsoppgavene omfatter alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private. Som barnehageeier er kommunen underlagt de samme regler og krav som private barnehageeiere.

Barnehageloven har regler om barnehagens formål, innhold, utforming, bemanning og vedtekter. Loven har også regler om foreldremedvirkning, godkjenning, tilsyn, taushetsplikt, opplysningsplikt, politiattest, helsekontroll og fortrinnsrett for funksjonshemmede. Det er gitt åtte forskrifter til loven. Forskriftene gir nærmere regler om foreldrerådet, samarbeidsutvalget, familiebarnehager og politiattest. Etter forskriftene har kommunene adgang til å gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder, mens fylkesmannen kan gi varig dispensasjon. Fylkesmannen kan også dispensere fra kravene til pedagogisk bemanning. Rammeplanen for barnehagen gir mål og retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehageloven gir kommunene og private barnehageeiere handlingsrom og muligheter for lokale tilpasninger. Loven inneholder en rekke generelt utformede mål for barnehagen. Det er gitt mer detaljerte regler vedrørende styrers og pedagogisk leders utdanning, pedagogtetthet, daglig ledelse, barnas leke- og oppholdsareal og politiattest. Reglene er gitt for å sikre nasjonale mål om kvalitet på barnehagetilbudet.

Myndighetsoppgavene for kommunen er knyttet til godkjenning, tilsyn og funksjonshemmedes fortrinnsrett. Kommunens oppgave i forhold til den pedagogiske bemanningen i barnehagen er å behandle søknader om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder. Kommunen har også oppgaver i forhold til forskrift om politiattest.

Barnehageeier har ansvar for tilbudet i den enkelte barnehage. Samarbeidsutvalget fastsetter årsplanen som sikrer at foreldre og ansatte kan medvirke i utformingen av det pedagogiske innholdet. Vedtekter, opptak, opptakskriterier, foreldrebetaling, åpningstid og ferier fastsettes av barnehageeier. Barnehageeier har også ansvaret for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale.

Styrer og pedagogisk leder skal være utdannet førskolelærer, og det skal være én pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7–9 barn når barna er under tre år. Også i familiebarnehager skal det være en førskolelærer som gir assistentene pedagogisk veiledning.

Det er ikke gitt regler om barnegruppens størrelse, barnehagens indre organisering eller barnehagens bemanning utenom styrer og pedagogisk leder. Barnehagens bygninger, uteområder og arealutnyttelse er også barnehageeiers ansvar. Som barnehagemyndighet fører kommunen tilsyn. Plikten til å føre tilsyn med virksomheter godkjent etter barnehageloven er et statlig virkemiddel for å sikre at barna har det trygt mens de er i barnehage og at målene om barnehagens innhold kan nås. Barnehageeier har ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet.

2.1.2 Finansiering av barnehagene

Barnehagene finansieres i hovedsak gjennom statstilskudd, kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Statstilskuddet fastsettes av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene og gis på like vilkår til alle godkjente barnehager. Det består av tilskudd til drift, tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming, tilskudd til tospråklig assistanse, tilskudd til flyktningebarnehager og lønnsstilskudd til førskolelærere i Nord-Norge. Kommunene gir driftsmidler til egne barnehager. Private barnehager får i ulik grad økonomisk støtte til drift fra kommunene. Nivået på foreldrebetalingen er avhengig av nivået på den offentlige subsidieringen og kostnadene i den enkelte barnehage.

2.1.2.1 Statlige tilskuddsordninger

Det statlige øremerkede tilskuddet til drift er aktivitetsbasert og utbetales på grunnlag av antall barn, alder og ukentlig oppholdstid. Det er i alt 12 ulike satser for driftstilskuddet. I tillegg er det egne satser for tilbud i åpne barnehager. Hensikten med et så fingradert tilskuddssystem er å legge til rette for et barnehagetilbud som er tilpasset ulike behov og som er tilgjengelig for barn i ulike aldersgrupper. Det stilles ingen krav om kommunale egenandeler for å motta driftstilskudd.

Tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage utgjør 10 prosent av det kommunen samlet mottar i ordinært driftstilskudd og utbetales og forvaltes av den enkelte kommune. Tilskuddet er øremerket tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage. Barn med funksjons-

hemming vil ofte trenge ekstra tilrettelegging for å kunne dra nytte av opphold i barnehage. Intensjonen med tilskuddet er at det skal bidra til å dekke de ekstra kostnadene dette medfører for barnehageeier. Barn med funksjonshemming har rett til prioritet ved opptak i følge barnehageloven § 9. De fleste førskolebarn med funksjonshemming har et barnehagetilbud.

Det gis statstilskudd til tospråklig assistanse. Tilskuddet har som formål å gi barn fra språklige og kulturelle minoriteter et godt og utviklende barnehagetilbud. Det gis et fast beløp per barn som mottar tospråklig assistanse. Tilskuddet har to satser, avhengig av hvor mange timer per uke barnet mottar tospråklig assistanse.

Det ytes tilskudd til barnehagetilbud for nyankomne flyktningers barn. Intensjonen med tilskuddet er at kommuner og private barnehageeiere skal kunne gi barn av nyankomne flyktninger et barnehagetilbud når familien skal etablere seg i bosettingskommunen etter opphold i mottak.

I tillegg gis det tilskudd til lønns tillegg for førskolelærere i Finnmark og Nord-Troms. Målet med tilskuddet er å bedre og sikre en god tilgang på førskolelærere i disse områdene.

Det gis stimuleringsstilskudd til nye barnehageplasser. Tilskuddet er et engangstilskudd. Hensikten med tilskuddet er å øke tempoet i barnehageutbyggingen og bidra til at den resterende utbyggingen blir gjennomført.

Fylkesmennene har ansvaret for å forvalte de statlige tilskuddene til barnehager. Fylkesmennene bruker store ressurser til å behandle og kvalitetssikre søknadene om statstilskudd fra alle barnehagene ved starten av året, utbetale tilskuddet og behandle søknader om tilskudd til nye plasser i løpet av året. Det er også betydelige administrative oppgaver knyttet til dette arbeidet i kommunene og hos barnehageeierne.

Det gis et eget tilskudd til samisk barnehagetilbud som forvaltes av Sametinget. Formålet med tilskuddet er å tilrettelegge for at samiske barn skal få utvikle sitt språk og sin kulturbakgrunn.

Studentbarnehagene mottar, i tillegg til andre statlige tilskudd, et eget tilskudd til drift. Dette tildeles over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett.

De siste årene har staten lagt inn betydelige midler i sektoren. Denne opptrappingen startet i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett i 2001, da satsene for statstilskuddet ble økt med 10 prosent fra 1. juli 2001. Fra 2000 til 2003 har budsjettposten økt nominelt med mer enn 3 mrd. kroner.

2.1.2.2 Kommunal finansiering

Kommunal finansiering og foreldrebetaling dekker den andelen av kostnadene som ikke dekkes av statstilskuddet. På grunn av store kostnadsforskjeller mellom barnehagene og stor variasjon i den kommunale finansieringen, varierer den andelen som det offentlige dekker fra barnehage til barnehage. Foreldrebetalingen er «restbeløpet» som dekker den andelen staten og kommunene ikke dekker.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 27 (1999–2000) Barnehage til beste for barn og foreldre ga Stortinget sin tilslutning til en kostnadsfordeling der målet var at statstilskuddet skulle dekke 50 prosent, kommunene 30 prosent og foreldrene 20 prosent.

Kommunal finansiering av barnehager er imidlertid frivillig, og kommunene er dermed ikke pliktig til å følge Stortingets intensjon om kostnadsfordeling.

Strukturen på barnehagesektoren i den enkelte kommune er avhengig av kommunenes politiske prioriteringer og økonomiske evne. Dette gjenspeiles i dagens barnehagesektor med til dels store kommunale forskjeller i dekningsgrad og foreldrebetaling. Kommuner med høye frie inntekter bruker mest på barnehagene.

Det er stor variasjon i kommunenes tilskudd til de private barnehagene. I 2001 mottok 66 prosent av de private barnehagene økonomisk støtte fra kommunene. 45 prosent av disse barnehagene hadde vilkår knyttet til støtten, som for eksempel krav om inntektsgradering, søskenmoderasjon eller samordnet opptak.

2.1.2.3 Rammefinansiering

Statstilskuddet til drift av barnehager er et av de største statlige øremerkede tilskuddene og innebærer en sterk statlig styring av økonomiske virkemidler i barnehagesektoren. Store øremerkede ordninger begrenser det lokale handlingsrommet.

Innlemming av det øremerkede statstilskuddet til barnehager i inntektssystemet til kommunene har i flere år vært et politisk mål. Allerede ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble dette vurdert. I Ot.prp. nr. 48 (1984–85) Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene ble det uttrykt innvendinger mot rammefinansiering av barnehagesektoren. Hovedinnvendingene er at utbyggingen av sektoren ikke var kommet langt nok og at det ville bli vanskelig å tilpasse rammeoverføringene til en sektor med en betydelig andel private aktører. På

bakgrunn av disse innvendingene besluttet Stortinget å utsette innlemmingen av statstilskuddet til barnehager i rammetilskuddordningen.

Spørsmålet om rammefinansiering i barnehagene ble drøftet i NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner (Inntektsutjevningutvalget). Inntektsutjevningutvalget mente at det var sterke kommunaløkonomiske argumenter for en innlemming og foreslo at barnehagetilbudet skulle legges inn i rammeoverføringene fra og med 1997. Det ble blant annet vist til at det øremerkede tilskuddet forsterket inntektsutjevningforskjellene mellom kommunene ved at kommuner med høye inntekter per innbygger mottok større beløp enn kommuner med lave inntekter. I St.meld. nr. 8 (1987–1988) Barnehager mot år 2000 ble det øremerkede tilskuddet likevel foreslått videreført på bakgrunn av de samme argumenter som fremkom i Ot.prp. nr. 48 (1984–1985). I St.meld. nr. 27 (1999–2000) Barnehage til beste for barn og foreldre, ble det konkludert med at statstilskuddet til barnehager burde innlemmes fra det tidspunktet full behovsdekning var oppnådd. Stortingets flertall ønsket å videreføre statstilskuddet fram til 2005 og å utsette spørsmålet om overgang til rammefinansiering.

I forbindelse med budsjettforslaget for 2002 foreslo Regjeringen Stoltenberg å innlemme statstilskuddet i inntektssystemet fra 2006, samtidig med innføring av en individuell rett til barnehageplass. I St.prp. nr. 1 (2001–2002) side 104 og 105 står det:

«Regjeringen har vurdert ulike virkemidler for styring og finansiering for å sikre at økt offentlig finansiering faktisk bidrar til å nå målene om full behovsdekning og lavere foreldrebetaling. Målet om enklest mulig virkemidler og økt kommunalt selvstyre har stått sentralt i arbeidet. Hensynet til mest mulig likeverdig behandling av kommunale og privateide barnehager har også vært viktig. Det har vært nødvendig å sikre en god kostnadskontroll og -effektivitet i sektoren. For regjeringen har det vært sentralt at kommunenes kompetanse og ansvar for barnehagene skal videreutvikles. Valg av virkemidler må sees i sammenheng med Stortingets vedtak om at statstilskuddet skal innlemmes i inntektssystemet til kommunene når sektoren er fullt utbygd og den offentlige finansieringen er på et ønsket nivå..(...) Fra 2006 innlemmes statstilskuddet i inntektssystemet. Forvaltningen av barnehagesektoren vil fra det tidspunktet i sin helhet være et kommunalt ansvar, med full likestilling mellom private og offentlig eide barnehager.»

I kommuneproposisjonen for 2003 ble rammefinansiering igjen aktualisert. Regjeringen presen-

terte et knippe virkemidler for perioden 2003–2005 og la til grunn at statstilskuddet på sikt skulle inn i inntektssystemet, enten fra 2004 eller når utbyggingsmålet var nådd og opptrappingen av den offentlige finansieringen var fullført. Stortinget sluttet seg ikke til forslaget, og et flertall vedtok å følge opp barnehageavtalen.

2.2 Utbygging og behov for barnehageplasser

2.2.1 Utvikling i barnehagedekningen

Med begrepet «barnehagedekning» menes antall barn i barnehage i prosent av totalt antall barn i samme aldersgruppe. Barnehagedekning sier noe om omfanget av barnehagesektoren, men sier ikke noe om hva som utgjør full behovsdekning. I 2001 hadde 193 000 barn plass i barnehage. Dette tilsvarer en barnehagedekning på om lag 63 prosent for barn i alderen 1–5 år.

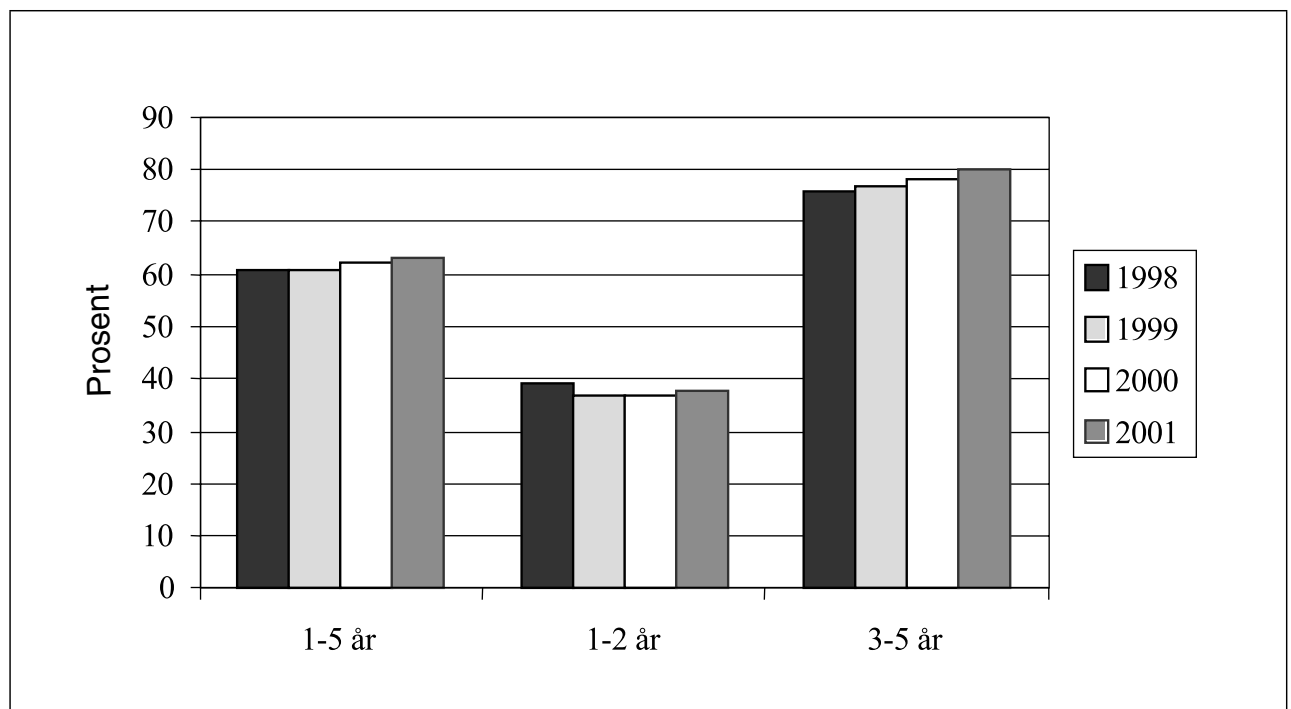
Barnehagestatistikken for 2002 foreligger ikke når denne meldingen legges fram. Barne- og familiedepartementet har imidlertid utarbeidet foreløpige tall for økningen i antall barnehageplasser i 2002 på bakgrunn av søknader om statstilskudd for 2003. Tallene viser en netto etablering av nye plasser til 6 000 barn. Det tyder på at utbyggingen har

økt sammenlignet med de siste årene. Måltallet på 10 000 nye plasser i 2002 ser likevel ikke ut til å være nådd. Departementet vil understreke at de foreløpige tallene er usikre. Endelig statistikk vil være klar medio juni, og først da vil den endelige utbyggingen for 2002 kunne fastslås med sikkerhet. Tabellene og figurene i dette kapitlet er basert på SSBs barnehagestatistikk til og med 2001.

De siste årene har det vært en relativt liten økning i dekningsgraden. Figur 2.1 viser utviklingen i barnehagedekningen for barn 1–5 år i perioden 1998–2001.

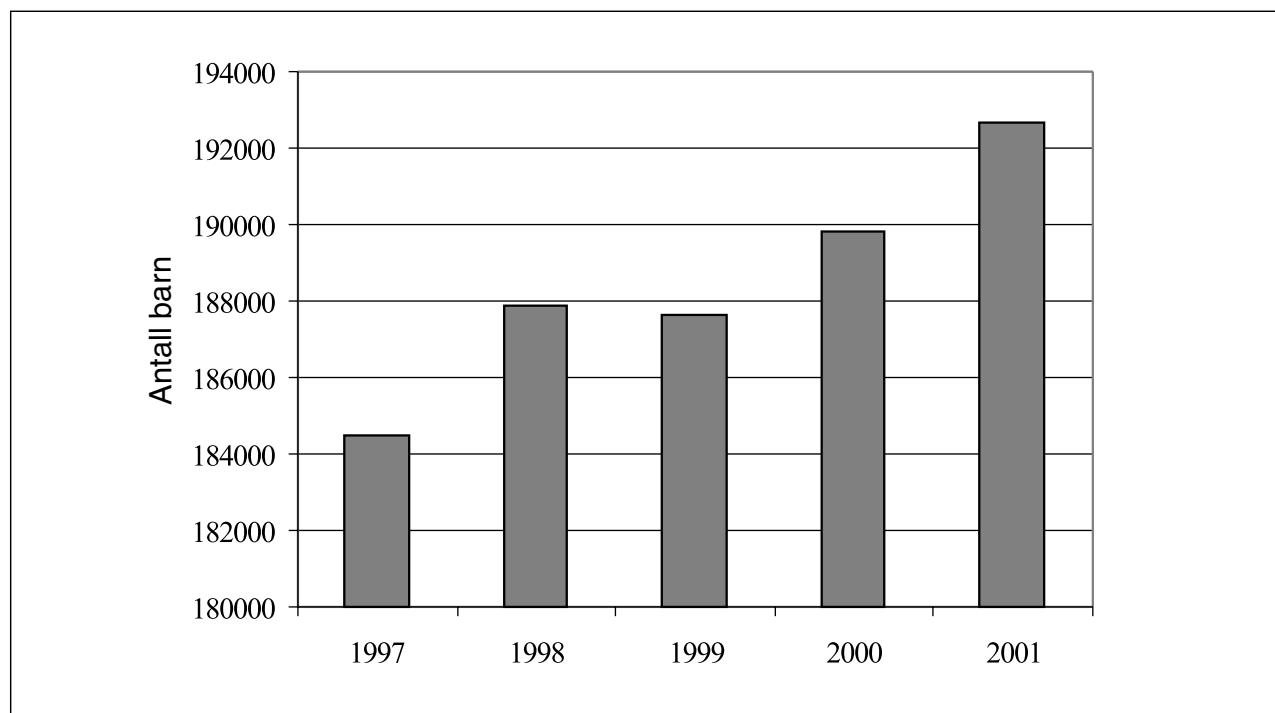
Figur 2.1 viser at utbyggingen i all hovedsak har skjedd i form av nye plasser for barn fra tre til fem år. Figuren viser videre at det er store forskjeller i bruken av barnehager mellom ulike aldersgrupper. Barnehagedekningen øker med barnas alder. I 2001 varierte dekningsgraden fra 1,9 prosent for barn under ett år til 84,9 prosent for femåringene. Den lave dekningsgraden for barn under ett år må sees i sammenheng med at flertallet av foreldre velger å ta fødselspermisjon i ett år, slik at behovet for barnehageplasser for barn under ett år er lite. Ser man på aldersgruppene 1–2 år og 3–5 år, var dekningsgraden på henholdsvis 38 og 80 prosent i 2001.

På slutten av 1990-tallet ble det gjennomført reformer som påvirket utbygging av og etterspør-



Figur 2.1 Utvikling i dekningsprosent for barn 1–5 år, 1998–2001

Kilde: SSB



Figur 2.2 Antall barn i alderen 1–5 år i barnehage, 1997–2001

Kilde: SSB

sel etter barnehageplasser. Figur 2.2 viser utviklingen i antall barn mellom 1 og 5 år i barnehager for perioden 1997 til 2001.

Figur 2.2 viser en betydelig økning av barn i barnehage fra 1997 til 1998. I 1999 gikk antall barn i barnehage noe ned, mens det fra 2000 har vært en økning. Innføring av 10-årig grunnskole (Reform 97) bidro til at det ble frigjort barnehageplasser etter 6-åringene. Dette førte til en økning i barnehagedekningen for barn i alderen 1–5 år. Kontantstøtten for barn under tre år ble innført i 1998. Det ble samtidig innført et system som gjorde det mulig å kombinere delvis kontantstøtte med deltids plass i barnehage.

Det er store geografiske forskjeller i barnehagedekningen både på fylkes- og kommunenivå. Forskjellen i dekningsgrad mellom fylkene går fram av figur 2.3.

Figur 2.3 viser at barnehagedekningen varierer med 16 prosentpoeng. Sogn og Fjordane og Finnmark hadde høyest barnehagedekning. 72 prosent av 1–5-åringene hadde barnehageplass i disse fylkene. Lavest barnehagedekning hadde Østfold og Aust-Agder med 56 prosent. Også Vest-Agder og Rogaland hadde under 60 prosent barnehagedekning ved utgangen av 2001. Figur 2.3 viser også at det er forskjeller i fordelingen mellom småbarns- og storbarnsplasser. Den høyeste andelen småbarnsplasser hadde Oslo, Finnmark og Troms,

mens Vest-Agder og Oppland hadde lavest andel.

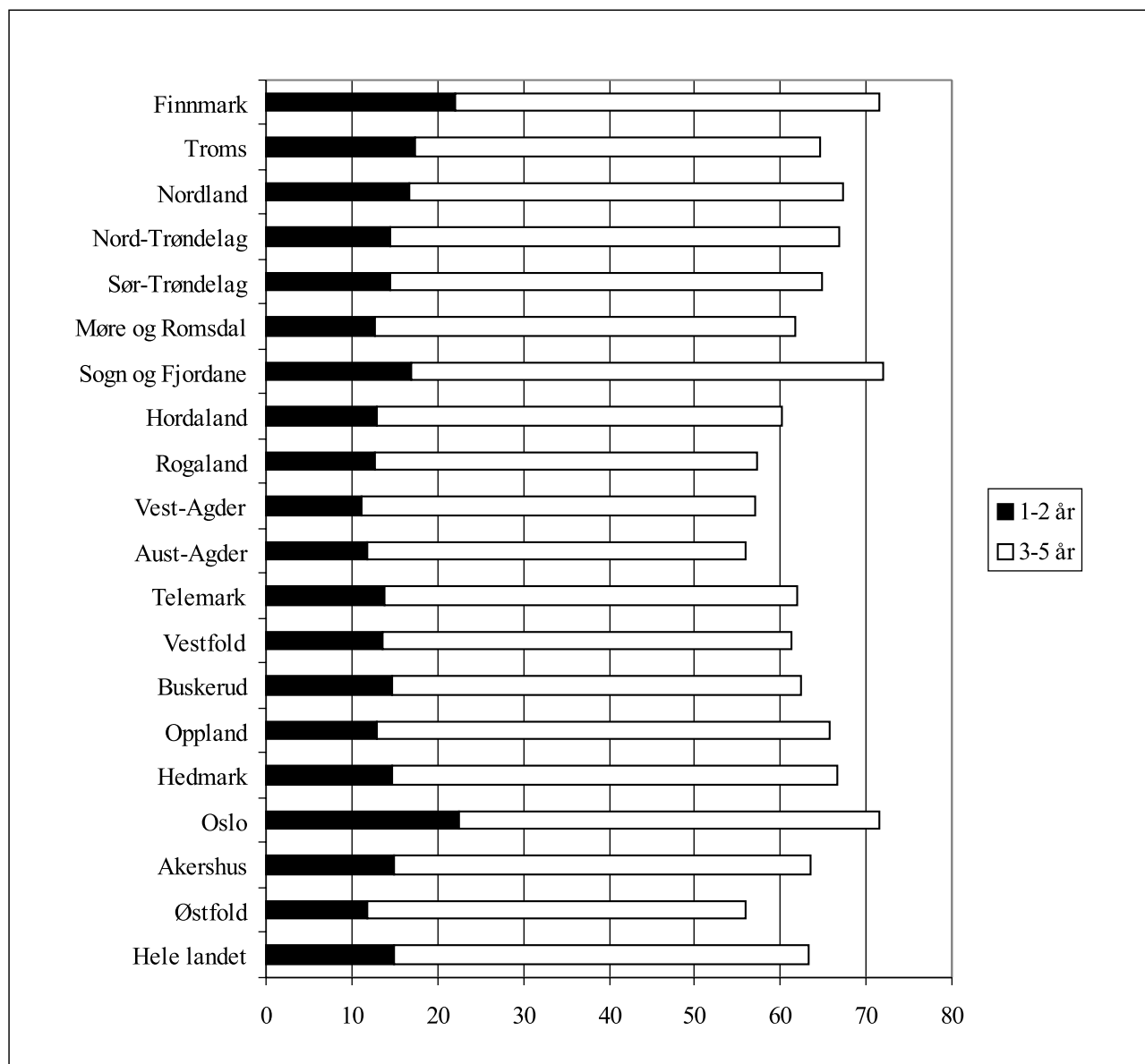
Variasjonene i barnehagedekningen er enda større mellom kommunene enn mellom fylkene. 35 kommuner hadde ved utgangen av 2001 en dekningsgrad på under 50 prosent for barn i alderen 1–5 år, mens 48 kommuner og 6 bydeler i Oslo hadde en dekningsgrad på 80 prosent eller mer. 16 av disse hadde over 90 prosent barnehagedekning.

Om lag 36 prosent av barna som hadde barnehageplass ved utgangen av 2001 hadde deltids plasser med ukentlig oppholdstid på 32 timer eller mindre. Det er noe vanligere med bruk av deltids plasser for de større barna. 33 prosent av barnehagebarna i aldersgruppen 1–2 år hadde oppholdstid på mindre enn 33 timer i uka, mens tilsvarende tall for aldersgruppen 3–5 år var 37 prosent.

2.2.2 Målet om full behovsdekning

Det er bred enighet om at det er foreldrenes ønsker og behov som skal danne grunnlaget for dimensjonering av sektoren. Målet om full behovsdekning innebærer dermed at alle familier som ønsker det skal få et tilbud om barnehageplass.

Barnehageplass til alle som ønsker det har vært et politisk mål for flere regjeringer de siste 15–20 årene. Vurderingen av behovet for barnehageplasser har endret seg over tid. Tidspunktet for å nå målet om full behovsdekning er også blitt



Figur 2.3 Andel barn under og over tre år per 15.12.2001, fylkesvis fordeling

Kilde: SSB

skjøvet på. I St.meld. nr. 8 (1987–88) Barnehager mot år 2000 ble behovet for barnehageplasser anslått til 90 prosent for barn under 7 år. Full behovsdekning skulle nås innen år 2000. Fra og med budsjettåret 1991 ble det derfor lagt opp til mer ambisiøse måltall for den årlige utbyggingen. Det ble for første gang innført stimuleringsstøtte, utbetalt som et engangsbeløp ved etablering av nye plasser. I 1997 ble det utarbeidet en handlingsplan for full behovsdekning. Behovet ble nå anslått til å være noe lavere, mellom 70 og 75 prosent for barn i alderen 1–5 år. Fortsatt var målet full behovsdekning innen år 2000.

I St.meld. nr. 27 (1999–2000) Barnehage til beste for barn og foreldre ble behovet fastslått til å være om lag 70 prosent for barn i alderen 1–5 år.

Dette var basert på to undersøkelser som ble gjennomført av SSB og Asplan Viak. Et flertall i Stortinget sluttet seg til dette målet under behandlingen av meldingen. I Regjeringen Stoltenbergs forslag til budsjett for 2002 ble anslaget for full behovsdekning økt til 80 prosent. Anslaget ble gjort på grunnlag av vurderinger om at økt statlig satsing på barnehager ville føre til økt tilgjengelighet og lavere foreldrebetaling, som igjen ville gi en høyere etterspørsel enn tidligere anslått.

Barnehageavtalen legger til grunn at full behovsdekning vil være nådd når 244 000 barn har plass i barnehage. Det tilsvarer en dekning på 80 prosent for barn i alderen 1–5 år. Avtalen legger opp til at målet om full behovsdekning skal være nådd i løpet av 2005.

Regjeringen har fulgt opp avtalen på dette punktet ved å legge inn midler for etablering av 12 000 nye plasser i budsjettet for 2003. I tillegg er stimuleringsstilskuddet, som ble innført 1.7.2002, videreført i 2003.

Etterspørselen etter barnehageplass vil være avhengig av pris, tilgjengelighet og kvalitet på tilbudet. Foreldrenes betalingsvilje og -evne har i liten grad blitt kartlagt tidligere. Statistisk sentralbyrå har gjennomført tre undersøkelser om barnefamiliers tilsynsordninger på vegne av Barne- og familiedepartementet; første gang i 1998, deretter i 1999 og sist i 2002. Departementet ba i 2002 om at SSB inkluderte spørsmål om pris i undersøkelsen for å finne ut mer om foreldrenes betalingsvilje/-evne og behovet for barnehageplasser.

Rapporten fra undersøkelsen i 2002 foreligger ikke når denne meldingen legges fram, men departementet har fått tilgang på foreløpig materiale. Sammenlignet med de tidligere undersøkelsene er det en tydelig tendens i det samlede materialet at andelen foreldre som ønsker barnehage som tilsynsordning har økt. Behovet for barnehageplasser kan i følge dette materialet være fra 81 til 87 prosent for barn i alderen 1–5 år. Det er viktig å understreke at det er stor usikkerhet forbundet med disse tallene, og at det er behov for å gå nærmere inn i materialet før det er mulig å konkludere i forhold til behovstall. De endelige resultatene fra tilsynsundersøkelsen vil bli presentert senere i 2003.

Demografiske forhold

Statistisk sentralbyrå har framskrevet befolkningsveksten fram til 2050 (Framskrivning av folkemengden 1999–2050. NOS C693). I befolkningsframskrivningen vises det til at fruktbarheten sank i 2000 og 2001 og at foreløpige tall for 2002 tyder på at nedgangen har fortsatt, men ikke like sterkt som året før. SSB har estimert samlet fruktbarhetstall for 2002 til 1,75 barn per kvinne. Fra 2005 er fruktbarhetstallet anslått å være 1,8 barn per kvinne. Det er litt høyere enn dagens nivå, men det er samme tallet som ble valgt i den forrige framskrivningen og som også har vært gjennomsnittsnivået siden 1980. SSB begrunner valget med at det er usikkert om nedgangen i fruktbarheten på 1990-tallet vil føre til et lavere fruktbarhetsnivå på lang sikt, eller om det bare er et resultat av kortsiktige variasjoner, slik det ofte har vært tidligere.

På bakgrunn av disse tallene har Rikstrygdeverket beregnet middelbestand i de ulike aldersgruppene til og med 2050. Anslagene viser at det i 2005 vil være rundt 290 000 barn i alderen 1–5 år:

112 000 1–2-åringer og 178 000 3–5-åringer. I beregninger av behov for barnehageplasser har departementet tidligere lagt til grunn at det vil være rundt 305 000 barn i alderen 1–5 år i 2005. 80 prosent barnehagedekning med utgangspunkt i dette antallet barn, utgjør 244 000 barn med plass i barnehage. Dersom man tar utgangspunkt i befolkningsframskrivningen fra SSB, vil 80 prosent dekning i 2005 bety om lag 235 000 barn. Det vil si 9 000 færre enn det som er lagt til grunn i barnehageavtalen. 87 prosent dekning betyr derimot at om lag 252 000 barn har barnehageplass. Dette innebærer behov for plasser til 9 000 flere barn enn avtalen forutsetter. Som nevnt vil det være vanskelig å konkludere om behovsanslagene før de endelige resultatene fra barnetilsynsundersøkelsen foreligger.

2.3 Kostnader i barnehagene

Barnehagene er arbeidsintensive. Det betyr at personalkostnadene utgjør den største andelen av kostnadene; om lag 75–80 prosent. Kostnadsveksten i barnehagene er i stor grad knyttet til lønnsveksten i sektoren.

Kostnadene i barnehagene består av flere ulike elementer. Direkte kostnader omfatter utgifter til grunnbemanning, styrket tilbud til barn med særlige behov, og andre driftskostnader. Indirekte kostnader er for eksempel kostnader knyttet til administrasjon av barnehagetjenestene. Disse kostnadselementene framgår som regel av regnskapene fra kommunene og de private eierne. Skjulte kostnader er derimot et element som er vanskelig å tallfeste, siden disse i liten grad framgår av regnskapene. Skjulte kostnader kan være at kommunen gir gratis tomt til en privat barnehageeier, eller at eier betaler en husleie som ligger under markedsleie. Dette vil da være en kostnad for kommunene, men et element som reduserer kostnadsnivået for den private eieren.

Kapitalkostnader er kostnader knyttet til bygninger og utstyr i barnehagene. Finansieringen av nybygde barnehager skjer i all hovedsak ved hjelp av lån og/eller bruk av egenkapital. Slike kostnader kommer fullt ut fram av regnskapene fra de private barnehagene, men er vanskelig å spesifisere for de kommunale, siden betjening av lån i kommuneregnskapene ikke belastes den enkelte enhet, men føres samlet.

Statistisk sentralbyrå henter inn årlige regnskapstall fra ikke-kommunale barnehager på oppdrag av Barne- og familiedepartementet. Det har vært knyttet en del usikkerhet til disse tallene både

i forhold til kvaliteten på innrapporteringen og hvilke kostnader som er inkludert i regnskapene. På grunn av ulik regnskapsføring i kommunal og privat sektor, har det også vært vanskelig å få en god sammenstilling av de totale kostnadene i sektoren. Konsulentfirmaet Fürst og Høverstad ANS fikk på bakgrunn av dette i oppdrag av departementet å gjennomgå og vurdere regnskapsinnhentingene fra ikke-kommunale barnehager. Prosjektet ble gjennomført våren 2002. Private barnehager fra 6 kommuner og 2 bydeler i Oslo deltok. Det ble lagt fram en sluttrapport i august 2002 «Kostnader i private og kommunale barnehager – Utvikling av et nytt opplegg for kostnadskartlegging i ikke-kommunale barnehager» som blant annet konkluderte med at kartlegging av kostnader i ikke-kommunale barnehager best kan skje med utgangspunkt i likningsmyndighetenes «Alminnelig nærings skjema» og med supplerende opplysninger.

Regnskapstallene fra kommunale barnehager har også vært beheftet med stor usikkerhet. Dette skyldes blant annet ulik praksis med føringer av utgifter til administrasjon, fellesfunksjoner og lokaler i kommunen. Fra og med 2001 rapporterer alle kommuner regnskapsopplysninger via KOSTRA (Kommune-stat-rapportering). Endringene i den kommunale regnskapsføringen i forbindelse med KOSTRA gir bedre grunnlag for å analysere kostnadene i kommunale barnehager i årene framover.

Standardiseringen av regnskapsopplysninger fra kommunene og nytt oppsett for innhenting av regnskapsopplysninger fra private barnehager, vil gi departementet langt bedre kunnskapsgrunnlag om kostnadene enn tidligere. Denne årlige rapporteringen vil være et meget godt grunnlag for å kunne følge med på kostnadsutviklingen i barnehagesektoren. Samtidig skaper endringene i regnskapsinnhentingene et brudd i de historiske dataene. Det vil derfor være vanskelig å sammenligne regnskapstall fra årene før 2001 med regnskapstall fra 2001 og senere.

2.3.1 Analyse av kostnader i barnehagene i 2001

Høsten 2002 gjennomførte konsulentfirmaet Fürst og Høverstad ANS på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet en kartlegging og analyse av kostnadene i alle kommunale og ikke-kommunale barnehager i et representativt utvalg på 50 kommuner: «Analyse av kostnader i barnehagene – Resultater fra en utvalgsundersøkelse». Undersøkelsen ble basert på regnskapstall for 2001. For kartlegging av kostnadene i private barnehager ble det tatt utgangspunkt i det nye skjemaet for ikke-kom-

munale barnehager. For kommunene ble det tatt utgangspunkt i KOSTRA-rapporteringen med et beregnet påslag for indirekte kostnader som ledelse, administrasjon og felles støttefunksjoner.

Analysene i prosjektet baserer seg på data fra de kommunale barnehagene i 46 kommuner (430 barnehager), 256 ordinære private barnehager og 63 private familiebarnehager.

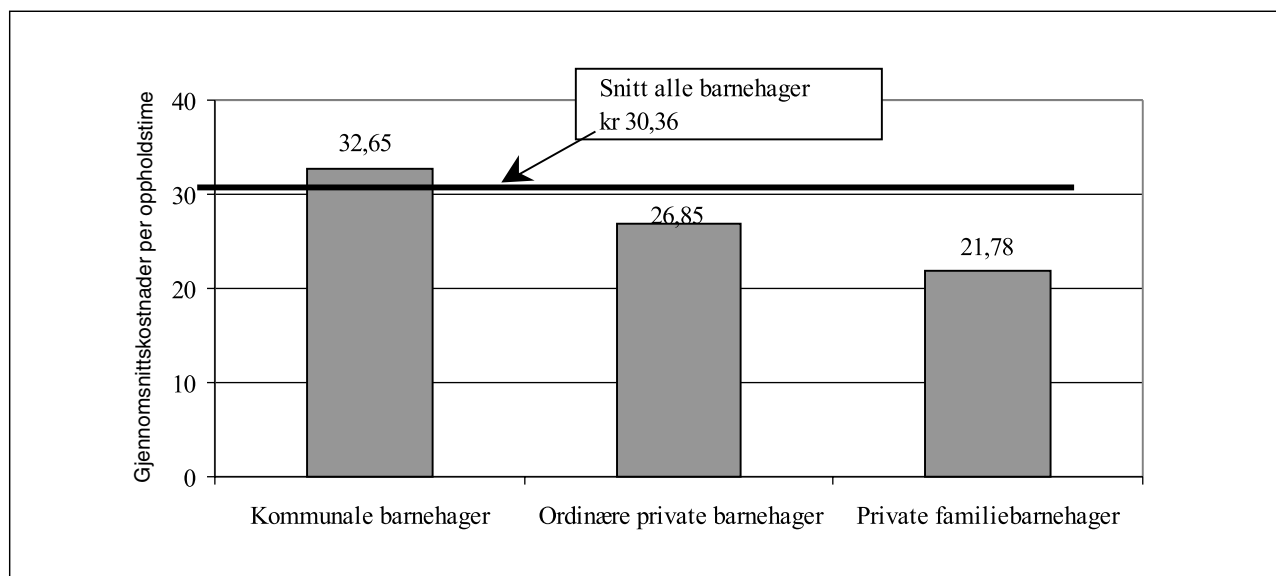
2.3.1.1 Oppsummering av kostnadsanalysen

Kostnadsutredningen viser betydelige kostnadsvariasjoner mellom private og kommunale barnehager og mellom kommunene. Kostnadene i kommunale barnehager er gjennomgående høyere enn kostnadene i private barnehager. Personalkostnader som lønn, arbeidsgiveravgift og pensjonskostnader utgjorde hovedtyngden av kostnadene. Denne utgiftsposten gir de største kostnadsforskjellene mellom private og kommunale barnehager. Kommunale barnehager har høyere kostnader enn private barnehager hovedsakelig på grunn av bedre bemanning og høyere kostnader til lønn, trygd og pensjon per årsverk. Alle medarbeiderne i kommunale barnehager er tilknyttet en pensjonsordning, mens bare en tredjedel i de private barnehagene har pensjonsordninger. Familiebarnehager, både kommunale og private, har lavere kostnader enn ordinære barnehager. Små barnehager har høyere kostnader enn store barnehager. Nivået på arbeidsgiveravgiften har også betydning for personalkostnadene per årsverk. Kommunenes økonomiske handlefrihet påvirker også personalkostnadene i de kommunale barnehagene. Det vil si at kommuner med god økonomi bruker mer på barnehagene enn kommuner med dårligere økonomi.

2.3.1.2 Nærmere om kostnadsanalysen

Som beskrevet innledningsvis viste kartleggingen store kostnadsvariasjoner både mellom barnehager og mellom kommuner. Figur 2.4 viser gjennomsnittskostnader per oppholdstime for kommunale ordinære barnehager, private ordinære barnehager og private familiebarnehager.

Gjennomsnittskostnadene for alle barnehager i 2001 var på 30,36 kroner per oppholdstime. Kostnadene i kommunale barnehager lå gjennomsnittlig nær 22 prosent høyere enn kostnadene i ordinære private barnehager. Private familiebarnehager hadde de klart laveste kostnadene. Sammenlignet med gjennomsnittskostnaden for alle barnehager hadde de private familiebarnehagene 28 prosent lavere kostnader per oppholdstime.



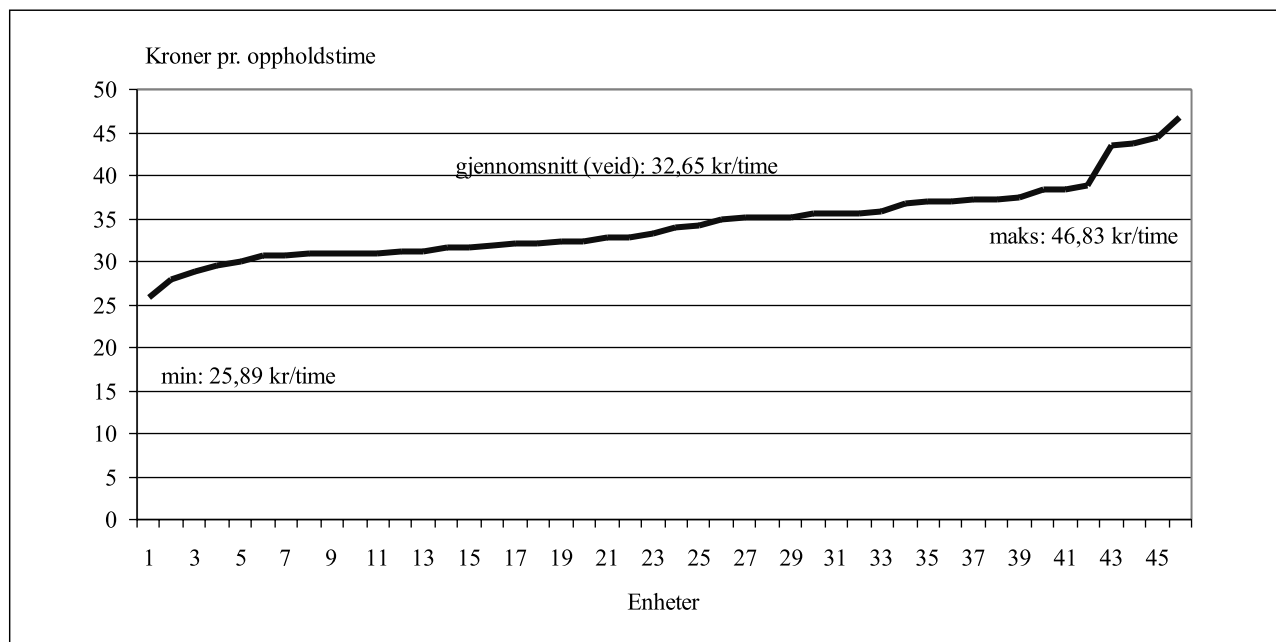
Figur 2.4 Kostnader per oppholdstime i barnehagene i utvalgs kommunene, basert på kostnadstall fra 2001

Kilde: Først og Høverstad

Omregnet til årskostnader for 3–6-åring er de gjennomsnittlige kostnadene per plass i ordinære private barnehager på 116 035 kroner, i private familiebarnehager 94 090 kroner og i kommunale barnehager 141 036 kroner. I kartleggingen er kostnader til særskilt tilrettelegging (tiltak for barn med funksjonshemming og tiltak for andre barn med særlige behov) holdt utenfor.

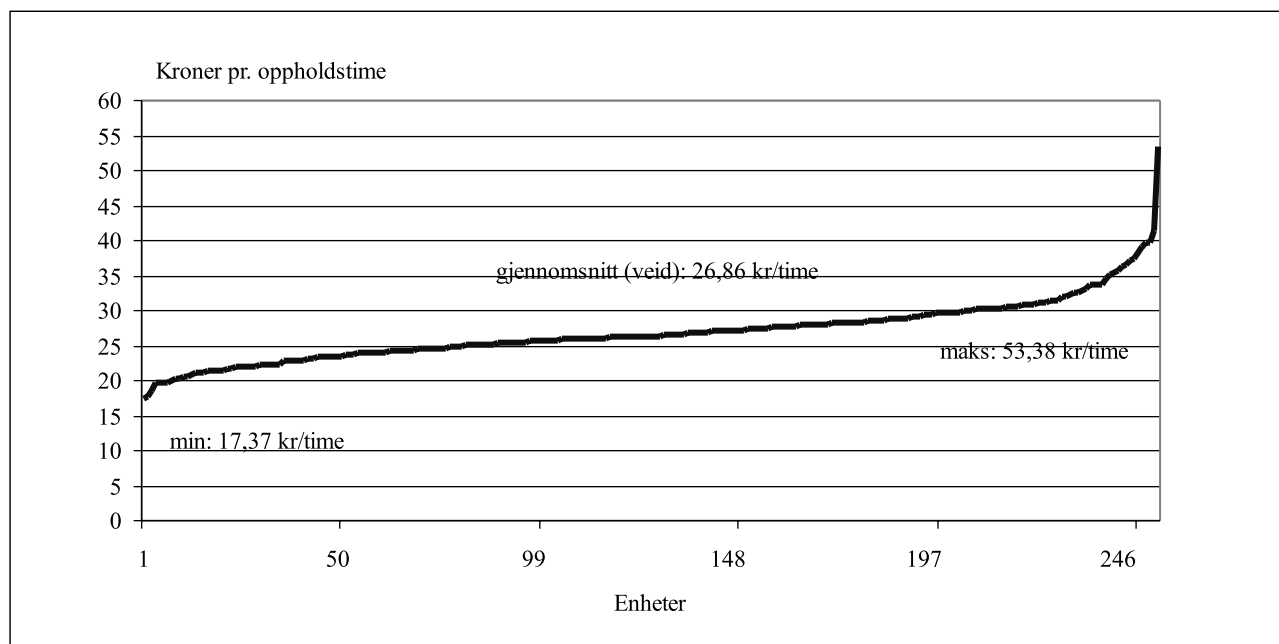
Kostnadsanalysen viste videre at kostnadene også innenfor de ulike barnehagegruppene varierende betydelig. Figur 2.5 viser hvordan kostnadene i kommunale barnehager varierte blant de 46 utvalgs kommunene.

Gjennomsnittskostnadene for kommunale barnehager varierte fra 25,89 til 46,83 kroner per oppholdstime. Hovedtyngden av kommunene i utval-



Figur 2.5 Spredning i kostnadene i kommunale barnehager i utvalgs kommunene, basert på kostnadstall fra 2001

Kilde: Først og Høverstad



Figur 2.6 Spredning i kostnadene i private barnehager i utvalgskommunene, basert på kostnadstall fra 2001

Kilde: Først og Høverstad

get (46 prosent) hadde gjennomsnittskostnader mellom 30 og 35 kroner per oppholdstime. 35 prosent av kommunene lå i intervallet 35 til 40 kroner.

Også blant de private barnehagene viste kostnadsanalysen store variasjoner. Figur 2.6 illustrerer kostnadsvariasjonene mellom de 256 private barnehagene som inngår i utvalget.

Blant de private barnehagene i utvalget varierte kostnadene fra 17,37 til 53,38 kroner per oppholdstime. Halvparten av barnehagene hadde kostnader som lå mellom 25 og 30 kroner per oppholdstime, mens 30 prosent hadde kostnader på mellom 20 og 25 kroner, mens om lag 15 prosent hadde kostnader per oppholdstime på mellom 30 og 35 kroner.

Kostnadene i barnehagene består av lønn og sosiale kostnader, andre driftskostnader, husleie og avskrivninger, netto kapitalkostnader og indirekte kostnader. Tabell 2.1 viser hvor stor andel disse utgiftspostene utgjorde i barnehagene i 2001.

Personalkostnader, det vil si lønn, arbeidsgiveravgift og pensjonskostnader, utgjorde den største delen av ressursinnsatsen i både private og kommunale barnehager. Lønn og sosiale kostnader stod for mellom 57 og 79 prosent av kostnadene mens andre driftskostnader utgjorde mellom 10 og 15 prosent. Netto kapitalkostnader er avskrivninger, renteutgifter og husleie fratrukket renteinntekter. Disse utgjorde en liten andel av de totale kostnadene. Indirekte kostnader er kostna-

Tabell 2.1 Sammensetning av utgiftspostene i barnehagene i utvalget per 2001

	Gjennomsnitt hele utvalget	Kommunale barnehager	Ordinære private barnehager	Private familiebarnehager
Lønn og sosiale kostnader	77,2	77,0	79,1	56,8
Andre driftskostnader	10,5	9,4	12,8	15,2
Husleie og avskrivninger	4,0	4,1	3,7	7,9
Netto kapitalkostnader	0,3	0,0	1,2	0,2
Indirekte kostnader	6,5	9,5	0,0	0,0
Regnskapsmessig overskudd	1,4	0,0	3,1	19,9
Sum	100	100	100	100

Kilde: Først og Høverstad

der knyttet til administrative fellesoppgaver og ledelse i kommunen. Tabellen viser at det var forskjeller mellom kommunale, ordinære private barnehager og private familiebarnehager. Blant annet utgjorde lønn og sosiale kostnader en betydelig mindre andel av de totale kostnadene i private familiebarnehager enn i kommunale familiebarnehager og ordinære private barnehager. En del av de private familiebarnehagene er eneeierforetak. I mange av disse utgjør et eventuelt overskudd en del av godtgjørelsen for eierens egen arbeidsinnsats i barnehagen.

Kartleggingen er en ren kostnadskartlegging. Det betyr at kostnadsforskjellene kan gjenspeile både ulik produktivitet og ulik kvalitet i barnehagene, men at det ikke er korrigert for dette i kartleggingen. Nærmere statistiske analyser av tallene fra alle barnehagene som inngikk i kostnadsanalysen viser at den største delen av kostnadsforskjellene, over 90 prosent, kan tilbakeføres til forskjeller i bemanning og kostnader til lønn, trygd og pensjon.

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

Kommunale barnehager har høyere kostnader enn private barnehager som følge av både høyere bemanning (færre oppholdstimer per årsverk) og høyere kostnader til lønn, trygd og pensjon per årsverk. Tariffavtalene innebærer at alle medarbeidere i kommunale barnehager er knyttet til en pensjonsordning, mens rundt to tredeler av de private barnehagene i utvalget ikke har pensjonsordninger for sine medarbeidere. Dette er en bakenforliggende faktor som bidrar til å forklare forskjellene i personalkostnadene per årsverk mellom barnehagetyperne.

Familiebarnehager har lavere kostnader enn både kommunale og ordinære private barnehager. Relativt lavere bemanning og lavere personalkostnader per årsverk i familiebarnehagene forklarer kostnadsvariasjonene.

Små barnehager har høyere kostnader enn større barnehager, når det er korrigert for at kommunale barnehager har gjennomsnittlig flere barn og oppholdstimer enn private barnehager. Små barnehager har bedre bemanning og høyere kostnader per årsverk. Det kan blant annet bety at små barnehager har mindre mulighet til å flytte på personalet innenfor barnehagen og at det relativt raskt må settes inn vikarer ved sykdom. Det er også mulig at lønnskostnadene til fagutdannet personale, som styrere og pedagogiske ledere, utgjør en større andel av lønnskostnadene i de mindre barnehagene, mens «rimeligere» arbeidskraft utgjør en større andel av lønnskostnadene i store barnehager.

Barnehager med mange barn med kort oppholdstid har relativt bedre bemanning. Derfor har disse høyere kostnader enn barnehager med en stor andel barn med heldagsopphold. Barn med halvdagsopphold koster noe mer enn halvparten av et barn med heldagsopphold. Dette har sammenheng med at barnehagene har en del faste kostnader per barn som er uavhengig av barnas oppholdstid. Videre er det antakelig også vanskelig å sikre en optimal tilpasning av antall barn og bemanning, dersom en barnehage har mange delte plasser og barn med redusert oppholdstid.

Nivået på arbeidsgiveravgiften har betydning for personalkostnadene per årsverk. Barnehager som ligger i kommuner med redusert arbeidsgiveravgift har således lavere kostnader til lønn, trygd og pensjon enn barnehager som ligger i kommuner med maksimal arbeidsgiveravgift.

Dette gjelder imidlertid ikke for ressursbruken i kommunale barnehager isolert sett. Nivået på arbeidsgiveravgiften bidrar ikke til å forklare forskjeller i personalkostnader i kommunale barnehager. Personalkostnadene i kommunene er avhengig av kommunenes økonomiske handlefrihet. Det betyr at størrelsen på de frie inntektene har større betydning for personalkostnadene i kommunale barnehager enn nivået på arbeidsgiveravgiften.

Barnehager der en høy andel av kostnadene er knyttet til lønn, trygd og pensjon, har en tendens til lavere samlede kostnader. Denne sammenhengen gjelder imidlertid bare når det er kontrollert for bemanningstetthet og personalkostnader per årsverk. Personalkostnadene utgjør den største andelen av kostnadene i barnehagene. Høye personalkostnader fører derfor til høye samlede kostnader. Analysen av hvilke forhold som har betydning for kostnadene og kostnadsforskjellene i barnehagene er viktig for utforming av finansieringsmodell for barnehagene. Flere av forholdene som forklarer barnehagenes kostnadsnivå kan den enkelte barnehage ikke påvirke. Andre forhold kan derimot påvirkes eller er valgt av den enkelte barnehage.

2.3.1.3 *Finansiering av kostnadene i utvalgskommunene*

Barnehagene finansieres i hovedsak av statstilskudd, kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Tabell 2.2 viser hvor mye de ulike finansieringskildene dekket av driftskostnadene i barnehagene i 2001. Statstilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming og kommunens kostnader knyttet til tilrettelegging av tilbudet til disse barna er ikke tatt med i oversikten.

Tabell 2.2 Finansiering av barnehagene (i prosent av sum kostnader)

	Kommunale barnehager	Ordinære ikke-kommunale barnehager	Ikke-kommunale familiebarnehager
Statstilskudd	31,9	37,4	47,7
Kommunal finansiering	34,0	9,0	4,6
Foreldrebetaling	32,9	45,8	42,8
Andre offentlige tilskudd	–	2,4	1,5
Andre inntekter	1,2	2,1	2,4
Underskudd	–	3,3	1,0
Sum kostnader	100	100	100

Kilde: Først og Høverstad

Kostnadsanalysen viser at stat, kommune og foreldre dekket om lag en tredjedel hver av kostnadene i de kommunale barnehagene. Satsene for statstilskudd til drift av barnehager er ikke differensiert mellom kommunale og private barnehager. På grunn av at kostnadene gjennomsnittlig er høyere i kommunale barnehager enn i de private, dekker statstilskuddet en mindre andel av kostnadene i kommunale barnehager enn i de private.

For de ikke-kommunale barnehagene viser kostnadsanalysen at foreldrebetalingen dekket en større andel av kostnadene enn i de kommunale barnehagene. I ordinære private barnehager dekket foreldrebetalingen nesten 46 prosent, statstilskuddet rundt 37 prosent og kommunene 9 prosent av kostnadene. Lav kommunal medfinansiering av private barnehager betyr at foreldrene må dekke betydelig mer av kostnadene i private barnehager enn i kommunale. Samtidig har private barnehager lavere kostnader enn kommunale på grunn av lavere bemanning og lavere kostnader per årsverk til lønn og pensjon.

Som tidligere nevnt er det blitt brukt nye skjemaer for regnskapsinnhenting fra ikke-kommunale barnehager i kostnadsanalysen. I tillegg er

rapporteringen fra kommunene basert på tall fra KOSTRA, som innebærer et nytt opplegg for regnskapsrapportering fra kommunene. Disse endringene i innhenting av regnskapstall gir et brudd i de historiske dataene. Regnskapstall og finansieringsandeler fra 2001 vil ikke være sammenlignbare med tallene fra foregående år.

2.3.2 Renter, avskrivnings- og husleiekostnader

Kostnadsanalysen til Først og Høverstad ANS inneholder alle kostnader i barnehagene, inklusive kostnader som er knyttet til barnehagelokalene, dvs. renter, avskrivninger og husleie. Når det er beregnet gjennomsnittskostnader, er det tatt utgangspunkt i netto rentekostnader. Netto rentekostnader er brutto rentekostnader fratrukket renteinntekter. Når man ser på kostnadene som er knyttet til renter, avskrivninger eller husleie isolert, må det imidlertid tas utgangspunkt i brutto rentekostnader. Tabell 2.3 viser hvor mye disse kostnadene utgjør per oppholdstime i de ulike barnehagetyperne.

Tabell 2.3 Avskrivning, husleie og netto kapitalkostnader i barnehagene, kroner per oppholdstime

	Kommunale barnehager	Ordinære private barnehager	Private familiebarnehager
Husleie og avskrivninger	1,33 kr	1,01 kr	1,72 kr
Brutto kapitalkostnader (renter)	–	0,56 kr	0,32 kr
Sum husleie, avskrivninger og kapitalkostnader	1,33 kr	1,57 kr	2,04 kr
I prosent av samlede kostnader per oppholdstime	4,1	5,7	8,1

Kilde: Først og Høverstad

Av de samlede kostnadene per oppholdstime i kommunale barnehager og ordinære private barnehager, går gjennomsnittlig henholdsvis 1,33 og 1,57 kroner til renter, avskrivninger eller husleie. I familiebarnehagene utgjør disse kostnadene gjennomsnittlig 2,04 kroner per oppholdstime. For de kommunale barnehagene er det imidlertid ikke mulig å spesifisere rentekostnadene. Kommunale lån betjenes samlet, og belastes ikke de ulike «tjenesteytende» funksjonene i regnskapet. I kostnadsanalysen er dette kompensert for ved at indirekte kostnadene (administrative kostnader) ikke er justert for oppgaver som ikke kan tilbakeføres direkte til barnehagesektoren, som planlegging, betjening av politiske organer og myndighetsfunksjoner. En slik overestimert av de indirekte kostnadene knyttet til kommunal barnehagedrift vil dermed kompensere for rentekostnader som ikke framkommer ved regnskapene.

En alternativ måte å avdekke rentekostnader i kommunale barnehager er å forutsette at rentekostnadene for disse barnehagene ligger på det samme nivået som rentekostnadene for ordinære private barnehager. Med et slikt utgangspunkt kan husleie, avskrivnings- og rentekostnader beregnes til 5 100 kroner per heldagsplass per år i en ordinær barnehage.

Avskrivnings- og rentekostnadene vil variere, avhengig av barnehagens alder og finansiering. Kostnadene slik de framkommer i kostnadsanalysen inkluderer både nye og gamle barnehager.

2.3.2.1 Kostnader ved nybygging av barnehage

Det foreligger per i dag ingen analyser som går spesielt inn på hva det koster å bygge en ny barnehage. Det beste utgangspunktet for å si noe om utbyggingskostnadene er Husbankens veiledende normer for finansiering av nye barnehager. Normene er basert på barnehagelovens veiledende norm for netto leke- og oppholdsareal på 4 kvm per barn over 3 år. Med utgangspunkt i normen for netto areal regner Husbanken med et samlet arealbehov per barn på mellom 9,5 og 7,5 kvm, avhengig av barnehagens størrelse (antall plasser). For barnehager fra 36 til 50 plasser regnes et gjennomsnitt på 8,5 kvm per barn. Husbanken setter en øvre grense for anleggskostnader (inklusive tomtekostnader) på 15 600 kroner per kvm bruttoareal. Av dette er 3 100 kroner normerte tomtekostnader. I pressområder kan Husbanken imidlertid godkjenne høyere kostnader.

Det betyr at Husbanken i utgangspunktet godkjenner nybygg til barnehager med kostnader opp til 133 000 kroner per plass. Med dagens rente- og

avdragsvilkår i Husbanken, som er fast rente på 6,4 prosent og nedbetaling over 25 år, vil utgiftene til betjening av et lån på 133 000 kroner koste 10 800 kroner per år. Dette er det dobbelte av de 5 100 kroner per plass som kostnadsanalysen viser.

Mange barnehager i utvalget har ikke lån, og de har lokaler som er avskrevet. Ved beregning av byggekostnader er det også viktig å ta med at Husbankens avdragsvilkår dessuten er kortere (25 år) enn en rimelig avskrivningsperiode. En lengre periodisering vil gi lavere årlige avskrivninger. For kommunale barnehager forutsetter KOSTRA lineære avskrivninger over 40 år, noe som tilsier en årlig avskrivning per barnehageplass på 3 325 kroner.

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

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

I dag mottar de som etablerer nye barnehager eller bygger ut eksisterende barnehager et statlig stimuleringsstilskudd. For en ny heldagsplass er tilskuddet i 2003 på 20 740 kroner for barn under tre år og 16 592 kroner for barn over tre år. Deltidsplasser får halvparten av disse tilskuddssatsene.

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

Stimuleringsstilskuddet dekker dermed noe av de merkostnadene til renter og avskrivninger som nye barnehager har i forhold til gjennomsnittet for alle barnehagene. Dagens stimuleringsstilskudd er imidlertid ikke tilstrekkelig for å fullt ut kompensere merkostnadene i nye barnehager.

2.4 Foreldrebetaling

Lov om barnehager § 15 fastslår at det i barnehagernes vedtekter skal framgå hvem som fastsetter for-

eldrebetalingsen. Ut over dette står barnehageeier fritt til å fastsette nivået på foreldrebetalingen og utarbeide profilen på sitt betalingssystem. Det er store variasjoner i foreldrebetalingen. Dette gjelder både i forhold til heltidsplasser, deltidsplasser, søskenmoderasjon, inntektsgradering, friplasser osv. Foreldrebetalingen varierer mellom kommunene og mellom barnehagene i samme kommune.

Statistisk sentralbyrå gjennomfører halvårlige undersøkelser av utviklingen i foreldrebetalingen for barn over 3 år. I dag omfatter undersøkelsen 109 av landets kommuner og 190 private barnehager. Størrelsen på utvalget av private barnehager har imidlertid variert noe, og har de siste årene vært på om lag 100 barnehager. Tabell 2.4 viser utviklingen i foreldrebetalingen for både hel- og deltidsplasser for barn over 3 år fra 1997 og fram til i dag. Tabellen viser også den gjennomsnittlige lønnsveksten i perioden 1997–2002.

2.4.1 Prisutviklingen

Endringen i foreldrebetaling bygger på målinger gjennomført i januar måned. Endringen i 2002 fremkommer dermed på bakgrunn av veksten i foreldrebetalingen fra januar 2002 til januar 2003. Årlig lønnsvekst er basert på den gjennomsnittlige veksten fra et år til et annet.

Fram til januar 2001 økte foreldrebetalingen hvert år. Samlet økning i foreldrebetaling var fram til 2001 på om lag 21 prosent, hhv. 20 prosent i de kommunale barnehagene og 23 prosent i de private barnehagene. Fra 2001 snudde imidlertid utviklingen seg, og samlet foreldrebetaling gikk ned med til sammen med om lag 4 prosent fram til januar 2003. Det var bare foreldrebetalingen de kommunale barnehagene som hadde en nedgang i foreldrebetalingen. Veksten i foreldrebetalingen i

de private barnehagene ble imidlertid dempet. Nedgangen i foreldrebetalingen for de kommunale barnehagene var på om lag 5 prosent i siste del av perioden, mens foreldrebetalingen i de private barnehagene vokste med om lag 3 prosent i samme periode. Nedgangen i samlet foreldrebetaling fra 2001 skyldes hovedsakelig en kraftig vekst i det statlige driftstilskuddet i samme periode, jf. omtale i kap. 2.1.2.1. Tallene for den generelle lønnsveksten kan gi en indikasjon på utviklingen i foreldrenes kjøpekraft. Sammenholder man veksten i foreldrebetalingen fra januar 1997 til januar 2001 med lønnsveksten i den samme perioden, ser man at økningen i foreldrebetalingen har fulgt lønnsveksten. Som vist i kap. 2.3 utgjør lønnskostnader hovedtyngden av kostnadene i en barnehage. Lønnsveksten i perioden bidrar derfor til å forklare store deler av økningen i foreldrebetalingen i første del av perioden. Den totale lønnsveksten i første del av denne perioden (1997–2001) var på om lag 22 prosent mens samlet foreldrebetalingen økte med om lag 21 prosent. Dette tyder det på at sett i forhold til lønnsveksten har ikke foreldrebetalingen blitt høyere i perioden. Dette gjelder både for de private barnehagene og de kommunale barnehagene. I siste periode ser vi at samlet lønnsvekt har vært på om lag 11 prosent. Sammenligner vi lønnsveksten med samlet reduksjon i foreldrebetalingen i samme periode, ser vi at foreldrebetalingen har blitt om lag 15 prosent lavere (11 prosent lønnsvekst, sammenlignet med 4 prosent nedgang i foreldrebetalingen). At den nominelle nedgangen i foreldrebetalingen ikke har vært så høy i siste periode må bl.a. ses i sammenheng med en sterk vekst i lønns- og pensjonskostnadene, og at personalkostnadene utgjør hovedtyngden av barnehagens kostnader.

Tabell 2.4 Prosentvis endring i foreldrebetaling januar 1997 til januar 2003 og gjennomsnittlig lønnsvekst i perioden 1997–2002

Periode	Endring i samlet foreldrebetaling	Kommunale barnehager	Private barnehager	Årlig lønnsvekst
1997	3,9	3,8	4,1	4,3
1998	5,9	5,0	7,0	6,2
1999	4,5	4,3	5,9	5,1
2000	4,8	5,0	3,7	4,4
2001	-3,0	-4,1	1,6	4,8
2002	-0,7	-1,3	1,7	5,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (mars 2003).

2.4.2 Kartlegging av foreldrebetaling i barnehager

Undersøkelsen til SSB er en ren prisundersøkelse og sier ikke noe om hvor mange som betaler de ulike foreldrebetalingssatsene. For å få et mer fullstendig bilde av hvilket nivå foreldrebetalingen ligger på, har ECON på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet gjennomført en mer omfattende kartlegging av foreldrebetalingen i kommunale og private barnehager: Rapport 04/03 «Maksimalpris i barnehager». Kartleggingen bygger på informasjon om foreldrebetalingen per september 2002. Undersøkelsen gir videre informasjon om omfanget av inntektsgraderte satser og omfanget av søskenmoderasjon. Resultatene fra undersøkelsen bygger på innsendte spørreskjemaer fra 324 kommuner og bydeler, i tillegg til om lag 1 800 private barnehager. ECONs undersøkelse viser at prisene er generelt høyere i private enn i kommunale barnehager. Foreldrebetalingen i kommunale og private barnehager går fram av tabell 2.5.

For barn i kommunale barnehager betaler foreldre i gjennomsnitt 2 280 kroner per måned for en barnehageplass. For barn i private barnehager er tilsvarende gjennomsnittspris 2 746 kroner. Da er både barn på heltid og deltid inkludert. Litt under halvparten av barna i undersøkelsen hadde en oppholdstid på mindre enn 41 timer per uke. Ser en bare på dem som hadde en oppholdstid på mer enn 41 timer, er foreldrebetalingen for disse plassene i gjennomsnitt 2 725 kroner per måned i en kommunal barnehage og 3 392 kroner per måned i en privat barnehage. Foreldrebetalingen er gjennomgående noe lavere i familiebarnehagene. Dette gjelder både kommunale og private barnehager hvor forskjellen mellom ordinære barnehager og familiebarnehager er henholdsvis 80 og 60 kroner. En betydelig del av foreldrene nyter godt av inntektsgraderte satser og søskenmoderasjon. Der-

som disse holdes utenfor ved beregning av foreldrebetalingen, stiger gjennomsnittsprisen for en fulltids plass til 3 008 kroner for en kommunal barnehageplass og til 3 521 for en privat barnehageplass. Moderasjonsordningene drar altså gjennomsnittsprisen for en fulltids plass ned med 275 kroner i kommunale barnehager og 130 kroner i private barnehager.

Beskrivelsen over har tatt utgangspunkt i gjennomsnittstall for foreldrebetalingen. For å gi et mer helhetlig bilde av hva foreldrene betaler, kan det være nyttig å se på spredningen av betalings-satsene. Tabell 2.6 gir et bilde av dette. Eventuelle moderasjonsordninger er inkludert i betalings-satsene.

Hovedtyngden av foreldrene som har barn i kommunale barnehager betaler mellom 2 500 og 3 000 kroner per måned for en fulltids plass, mens hovedtyngden av foreldrene med barn i private barnehager betaler mellom 3 500 og 4 000 kroner. Om lag 12 prosent av de kommunale fulltidsplasse-ne har en foreldrebetaling som er lavere enn 1 500 kroner. I de private barnehagene er den tilsvarende andelen bare 3 prosent. Dette tyder på at det er om lag 6 000 barn hvor foreldrene betaler mindre enn 1 500 kroner per måned. Undersøkelsen viser imidlertid at de som betaler mindre enn 1 500 kroner per måned nesten utelukkende er foreldre som nyter godt av ulike former for moderasjoner. 12 prosent av foreldrene i kommunale barnehager og 4 prosent i private barnehager har en foreldrebetaling som er 2 500 kroner eller lavere selv uten moderasjoner. På landsbasis tilsvarer dette om lag 6 500 barn.

Moderasjonsordninger

De kommunale barnehagene tilbyr i større grad enn de private søskenmoderasjon og inntektsgraderte satser. Blant barn som har en oppholdstid på

Tabell 2.5 Foreldrebetaling i kommunale og private barnehager med og uten moderasjoner, fulltid og deltid

Gjennomsnittspris	Kommunale	Private
Alle barn	2 280	2 746
Fulltid ¹	2 725	3 392
Fulltid – uten moderasjoner	3 008	3 521
Deltid normert pris ² – kun barn uten moderasjoner	3 100	3 565

¹ Fulltid er definert som oppholdstid på 41 timer eller mer og deltid som mindre enn 41 timer per uke

² Foreldrebetalingen for oppholdstider under 41 timer er skalert opp til fullprissatser ved å ta utgangspunkt i hva plassen koster per time.

Tabell 2.6. Spredning i foreldrebetalingen inkludert eventuelle moderasjonsordninger for fulltidsplasser – kommunale og private barnehager

Foreldrebetaling per måned	Prosent av alle barn på fulltid i kommunale barnehager	Prosent av alle barn på fulltid i private barnehager
0–1000	5	0
1000–1500	3	1
1500–2000	9	3
2000–2500	13	6
2500–3000	30	15
3000–3500	33	28
3500–4000	7	29
4000–4500	1	14
4500–5000	0	3
Over 5000	–	1
Sum	100	100
Gjennomsnitt	2 725	3 392

Kilde: ECON, 2002

41 timer eller mer i de kommunale barnehagene, får 4 av 10 barn en form for rabattert pris. Andelen som mottar moderasjoner i de private barnehagene er langt mindre. I de private barnehagene er det færre enn 2 av 10 som har redusert foreldrebetaling på grunn av søskenmoderasjon eller inntektsgradering. Ulikheter i omfanget og størrelsen på moderasjonene forklarer bare deler av forskjellen mellom prisene i de private og de kommunale barnehagene. Selv når en ser bort fra de som omfattes av ulike moderasjonsordninger, er det fortsatt en betydelig forskjell i hva man må betale for en barnehageplass i en privat og i en kommunal barnehage. Prisen for en fulltidsplass uten moderasjoner i en privat barnehage er 3 521 kroner, mens tilsvarende pris i en kommunale barnehage, er 3 008 kroner.

Inntektsgradering

ECONs undersøkelse viser at under halvparten (45 prosent) av barna som går i kommunale barnehager går i en barnehage som har inntektsgraderte satser, mens den tilsvarende andelen i private barnehager bare er 14 prosent. SSBs undersøkelser om foreldrebetalingen viser at det har vært en gradvis omlegging fra inntektsavhengige til flate satser i kommunene.

Det er svært store variasjoner i hvordan kommunene har utformet inntektsgraderingssystemet. Det varierer både i forhold til hvor høy inntekten kan være for å kvalifisere til inntektsgradering og hvor stor rabatten er. I tillegg varierer det hvilket inntektsbegrep som legges til grunn. I hovedsak

benyttes personinntekt slik det defineres i skatteklikningen. ECONs kartlegging viser bl.a. at inntegspunktene for inntektsgraderingen varierer fra 250 000 til 600 000 kroner. 60 prosent av kommunene har en øvre grense for å få redusert foreldrebetaling som ligger mellom 400 000 og 500 000 kroner. Kartleggingen viser videre at kommunene i stor grad har et minstenivå for foreldrebetalingen og baserer seg på friplasser eller andre tiltak fra sosialkontoret for de med lavest inntekt.

Omfanget av friplasser

Kommunene kan tilby plasser med hjemmel i sosialtjensteloven eller barnevernsloven. Plassen blir da betalt av kommunen. Tildeling av slike friplasser gjøres med bakgrunn i individuelle vurderinger, og praksis kan derfor variere mellom kommunene.

For å avdekke i hvor stort omfang kommunene tilbyr friplasser med hjemmel i barnevernsloven eller sosialtjensteloven, gjennomførte ECON en separat spørreundersøkelse i et representativt utvalg på 140 bydeler og kommuner: Rapport 04/03 «Maksimalpris i barnehager». Resultatene bygger på svar fra i alt 95 av disse.

Omfanget av friplasser varierer fra null til omkring 8 prosent av antall barn mellom 1 til 5 år. Til sammen oppga kommunene 1 003 friplasser etter barnevernsloven og 538 friplasser etter sosialtjensteloven. Forskjeller i inntektsfordeling og andre sosiale kjennetegn kan trolig forklare noe av forskjellene i omfanget av friplasser mellom kommunene og bydelene.

Undersøkelsen viser at omfanget av friplasser er klart høyere i kommuner uten inntektsgradering enn i kommuner med inntektsgradering. Andel friplasser i kommuner uten inntektsgradering er nesten dobbelt så høyt som i kommuner med inntektsgraderte satser, hhv. en andel på 2,6 prosent og 1,4 prosent.

Søskenmoderasjon

Når det gjelder omfanget av søskenmoderasjon, er det mindre forskjeller mellom private og kommunale barnehager. Alle kommunale barnehager tilbyr søskenmoderasjon, og 81 prosent av de private. Siden barnehager med søskenmoderasjon gjennomgående er noe større enn de som ikke tilbyr søskenmoderasjon, er det 87 prosent av barna i private barnehager som går i en barnehage som tilbys søskenmoderasjon. SSBs undersøkelser viser at søskenmoderasjonen er gjennomgående lavere i de private barnehagene. Mens søskenmoderasjonen i de private barnehagene er på rundt 20 prosent, ligger hovedtyngden i de kommunale barnehagene i intervallet 20 til 50 prosent. Som ved inntektsgraderingen er det stor variasjon mellom kommunene med hensyn til hvor stor moderasjonen er.

2.5 Styring og finansiering av barnehagesektoren i Danmark og Sverige

Sammendrag

I Danmark og Sverige er det nå tilnærmet full behovsdekning. Rammeverket for barnehagesektoren har en del fellestrekk i Danmark og Sverige som en ikke finner i Norge. Kommunene har plikt til å skaffe barnehageplass og barnehagesektoren blir finansiert gjennom rammeoverføringer til kommunene. Videre har kommunene styring med barnehagetilbudet i kommunen fordi det ikke er fri etableringsrett eller rett til godkjenning og fordi alle private barnehager må ha avtale med kommunen for å få tilskudd. Private barnehager finansieres gjennom kommunale bidrag som ligger nær opp til hva kommunen gir til egne barnehager. Det er satt et tak på foreldrebetalingen og reglene om søskenmoderasjon og inntektsgradering er nasjonale. I Sverige og Danmark har imidlertid kommunene en friere beskatningsrett enn i Norge hvilket gir større lokal styring med inntektene.

2.5.1 Barnehagesektoren i Danmark

I 2002 hadde om lag 297 000 danske barn i alderen 1–5 år et barnehagetilbud. Dette gir en barnehagedekning på 88 prosent. I løpet av de siste ti årene er det bygd 54 500 plasser for 3–5-åringene og 22 800 plasser for 0–2-åringene.

Kommunene har det overordnede ansvaret for barnehagetilbudet i Danmark. Barnehagesektoren er finansiert gjennom rammeoverføring til kommunene, og de offentlige kostnadene ved dette tilbudet var om lag 20 mrd. DKK i 2001. Barnehagesektoren hører inn under Sosialministeriet. Det er ikke gitt nasjonale reguleringer av pedagogisk bemanning, daglig ledelse, lekeareal mv.

Kommunen har plikt til å skaffe barnehageplass. Denne plikten har kommunene hatt siden tidlig på 1970-tallet. Kommunen bestemmer selv hvor mange plasser som skal opprettes på bakgrunn av en vurdering av behov og etterspørsel lokalt. Kommunen kan velge å innføre en ordning med tilskudd til foreldre som passer eget barn eller skaffer privat barnepasser. Tilskuddet er betinget av at barnet ikke går i barnehage. Kommunen bestemmer hvor stort tilskuddet skal være.

På 1990-tallet ble det satset betydelig på barnehageutbygging i Danmark. Hvis kommunen garanterer for barnehageplass, kan kommunen kreve høyere foreldrebetaling. Garantien innebærer at kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til alle barn i aldersgruppen over 26 uker og inntil barnets skolestart. 238 av Danmarks 275 kommuner gir slik garanti. Etter en lovendring i desember 2002 er kommunen forpliktet til enten å gi garanti eller til å gi søkerne en vurdering av den forventede ventetiden på barnehageplass.

Omlag 28 prosent av barnehagene i Danmark er eid av private. Det er ikke fri etableringsrett eller rett til godkjenning, og alle private barnehager må ha avtale med kommunen for å få tilskudd. Gjennom driftsavtalen med kommunen er private barnehager med på å oppfylle kommunens forpliktelse til å skaffe barnehageplasser. Kommunen har ikke rettslig plikt til å støtte private barnehager, men bestemmelser om støtte inngår i driftsavtalen mellom private barnehager og kommunen.

Kommunen kan ta beslutningen om tildeling av barnehageplass og vedtaket kan ikke påklages. Tidligere krevde loven at opptaket skulle skje etter ansiennitetsprinsippet, men dette ble i desember 2002 endret slik at kommunen fastsetter retningslinjer for opptaket. Kommunen kan bestemme at private barnehager kan ordne opptaket selv, men kommunen skal likevel sikre seg oversikt over behov og tilbud innen barnehagesektoren.

Foreldrebetalingen er regulert i lov:

«Forældrene betaler for oppholdet i dagtilbudet med et beløp, der svarer til 30 pct. af de budgetterede udgifter ved opphold i dagtilbudet, bortset fra ejendomsudgifter, herunder husleje og vedligeholdelse,» (lov om social service § 15).

Kommunen fastsetter foreldrebetalingen for et regnskapsår på grunnlag av barnehagens budsjetter. Kommuner som gir garanti, kan ta høyere foreldrebetaling enn andre kommuner. Fra og med 2002 kan disse kommunene la foreldrebetalingen dekke 33 prosent av budsjetterte driftsutgifter.

Søskenmoderasjon er regulert ved at foreldre betaler full pris for det dyreste tilbudet og halv pris for de øvrige. Inntektsgradering av foreldrebetalingen er regulert slik at full pris først betales ved husholdningsinntekt over 340 200 DKK. I 2002 var gjennomsnittlig foreldrebetaling (fordelt på elleve måneder) omlag 2 400 DKK for barn under tre år og 1 600 DKK for barn over tre år.

2.5.2 Barnehagesektoren i Sverige

Høsten 2002 gikk omlag 371 000 av barna i alderen 1–5 år i barnehage eller familiebarnehage. Dette utgjør omlag 80 prosent av alle barn i denne aldersgruppen. Fra 1975 har det vært et kommunalt ansvar å sørge for barnehageutbygging. I 1996 hadde Sverige oppnådd full behovsdekning i forhold til dagjeldende normer, men barnehagesektoren er bygd videre ut etter dette.

Siden 1993 er barnehagene blitt finansiert gjennom rammeoverføringene til kommunene. Kommunene brukte i 2001 31 mrd. SEK på barnehager. På 1990-tallet hadde svensk barnehagesektor betydelige økonomiske utfordringer. I løpet av første halvdel av 1990-tallet gikk ressursene per barn ned med 20 prosent, først og fremst som følge av at antallet barn økte uten at barnehagesektoren ble tilført større ressurser. De siste årene har ressursene per barn økt noe.

Fra midten av 1980-tallet har statlige reguleringer av barnehagesektoren blitt erstattet med mer generelle mål. Kommunene har fått større frihet til å utforme barnehagene i tråd med lokale behov og prioriteringer. Dette har ført til at barnehagetilbudet varierer mellom kommunene.

I 1996 ble ansvaret for barnehagepolitikken på statlig nivå flyttet fra sosial- til utdanningsmyndighetene. «Läroplan for förskolan» fra 1998 definerer førskolens samfunnsoppgave og verdigrunnlag og gir mål og retningslinjer for virksomheten.

I 1985 vedtok Riksdagen at innen 1991 skulle foreldre som arbeider utenfor hjemmet eller studerer ha rett til barnehageplass for sine barn. Dette målet lå også til grunn da kommunene i 1995 fikk plikt til å skaffe barnehageplass:

«När vårdnadshavaren har anmält behov av plats inom förskoleverksamheten (...), skall kommunen erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål,» (skollagen 2 a kap 7 §)

Dette innebærer at kommunen har tre til fire måneder på seg til å skaffe plass. Det er kun et titalls kommuner som ikke klarer å oppfylle plikten. Plikten innebærer ikke at foreldre har en tilsvarende rett som gir dem anledning til å gå til domstolene for å få barnehageplass, men lovligheten av vedtak i saker om tildeling av barnehageplass kan prøves for de svenske forvaltningsdomstolene.

Plikten til å tilby barnehageplass gjaldt opprinnelig bare i forhold til barn av foreldre som arbeider utenfor hjemmet eller studerer og barn med særskilt behov for opphold i barnehage. Plikten ble i 2002 utvidet til også å gjelde barn hvis foreldre er arbeidsledige eller har fødselspermisjon med yngre søsken. Kommunen plikter å gi disse barna et tilbud på minst tre timer per dag eller 15 timer per uke, mens foreldre som arbeider utenfor hjemmet får et tilbud som svarer til arbeids- og reisetiden. Fra 2003 er det innført gratis barnehagetilbud for fire- og femåringene på 525 timer per år. Mens det tidligere var en kopling mellom barnehage og arbeidsliv, er tilnærmingen i dag at barnet har rett til et pedagogisk tilbud.

I løpet av 1990-tallet har antallet private barnehager blitt tredoblet slik at 17 prosent av barna i dag går i privat barnehage. Det er ikke fri etableringsrett eller rett til godkjenning, og alle private barnehager må ha avtale med kommunen. Kommunen har plikt til å skaffe barnehageplass, og kan bruke private barnehager til å oppfylle forpliktelsen. Kommunen har ikke plikt til å støtte private barnehager, men det gis som regel tilsagn om støtte sammen med godkjenningen. Det følger av loven at denne støtten ikke skal avvike usaklig fra kommunens kostnader per plass.

Det er opp til den enkelte kommune å organisere opptaket til barnehage. Opptaket ordnes i én eller flere køer, for eksempel én felles kommunal og enkeltkøer til de private. Full behovsdekning fører til at foreldrene kan velge hvilken barnehage de vil sende barna til. Dette fører til kvalitetskonkurranse mellom barnehagene fordi foreldrenes tilfredshet bestemmer hvilke barnehager som får fylt opp sine plasser.

Foreldrebetalingen dekket i 2001 gjennomsnittlig 16 prosent av kostnadene i ordinære barnehager og 19 prosent i familiebarnehager. Foreldrebetalingen varierte betydelig. Ved maxtaxa-reformen i 2002 innførte Sverige nasjonal styring med nivået på foreldrebetalingen. Ingen barnehageplass i Sverige koster nå mer enn SEK 1 140 per måned for foreldrene. Maksimalprisen for søsken nummer to er SEK 760 per måned, for nummer tre SEK 380, mens det fjerde barnet er gratis. Foreldrebetalingen for ett barn skal uansett ikke utgjøre mer enn tre prosent av husholdningsinntekten, og henholdsvis to og én prosent for søsken nummer to og tre.

Maxtaxan var frivillig for kommunene, men fra 2003 er alle 289 kommuner med. Maksimalprisen gjelder for hele kommunen, også de private barnehagene. Det skal ikke betales noe ekstra for kost e.l. Kommunene og de private barnehagene står fritt til å utforme ytterligere moderasjonsordninger. Kommunene får tilført midler som kompensasjon for bortfall av foreldrebetaling. Det ytes et eget tilskudd til maxtaxa-kommunene til utvikling av kvalitet i barnehagene. Bevilgningen var i 2002 på SEK 500 mill.

2.5.3 Skolverkets evaluering av maxtaxan

Ved innføringen av maxtaxan ble det fra enkelte hold forventet at etterspørselen etter barnehageplass og oppholdstiden til det enkelte barn ville øke når prisen gikk ned. Det ble også uttrykt bekymring for at ordningen ville gå ut over kvaliteten på barnehagetilbudet. Fra statens side ble det lagt inn betydelig med midler for å opprettholde og sikre kvaliteten i barnehagene.

Skolverket (direktoratet for skole og barnehage) fikk i oppdrag av regjeringen å følge opp maxtaxa-reformen med årlige rapporter i fem år. Skolverket oversendte sin første rapport om maxtaxan til regjeringen i mars 2003: «Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m».

Rapporten bygger på Skolverkets undersøkelse blant foreldre i 1999 og 2002, offisiell statistikk om barnehager, samt kartlegging av foreldrebetaling, ventetiden for å få barnehageplass og barnegruppens størrelse før og etter maxtaxa-reformen.

Rapporten viser at det har blitt flere barn i barnehagen, men at verken gjennomsnittlig oppholdstid eller barnegrupper har økt. Det var imidlertid ikke bare foreldrebetalingen som ble regulert fra nyttår 2002. Kommunenes plikt til å skaffe barnehageplass ble i 2002 utvidet til å gjelde barn hvis foreldre er arbeidsledige eller har fødselspermisjon med yngre søsken. Dette har ført til at 18 600 flere barn fikk plass i barnehage i løpet av 2002. Dette har vært en utfordring for kommunene, og for første gang siden 1995 har antallet kommuner som ikke tilbyr barnehageplass innen tre til fire måneder (utan oskäligt dröjsmål) økt fra 10 til 14.

Det økte barnetallet har ikke ført til at barnegruppene er blitt større i løpet av 2002. Gjennomsnittstallet er det samme som for 2001, 17,4 barn i gruppen. I forhold til 1998 innebærer dette en økning på ett barn og to barn i forhold til 1992. Personaltettheten er også uforandret i forhold til 2001; 5,4 barn per heltidsstilling.

Lavere foreldrebetaling har ikke ført til at gjennomsnittlig oppholdstid har økt. I barnehagen gikk gjennomsnittlig oppholdstid ned med én time i 2002 sammenliknet med 1999, fra 31 til 30 timer per uke. Dette skyldes at det er flere barn med oppholdstid på 1–15 timer fordi barn hvis foreldre er arbeidsledige eller har fødselspermisjon med yngre søsken bare har rett til et tilbud på 15 timer per uke. For barn av yrkesaktive eller studerende foreldre er gjennomsnittlig oppholdstid som før på 32 timer per uke.

Maxtaxan har ført til at forskjellene i foreldrebetaling er blitt mindre mellom kommunene. I 1999 kunne prisforskjellen for et barnehagetilbud på 33 timer per uke komme opp i 50 000 SEK. I 2002 var den største prisforskjellen på 10 000 SEK for samme tilbud. Gjennomsnittlig har prisen for barnehageplass i 33 timer per uke gått ned med 12 000 SEK. Nærmere 200 av Sveriges 289 kommuner har i tillegg til maxtaxan ulike typer moderasjonsordninger. I om lag hundre kommuner er imidlertid prisen den samme for 15 timer per uke som for heltidsplass.

Skolverkets undersøkelse har vist at midlene til utvikling av kvalitet stort sett har gått til styrking av personalet.

3 Modeller for finansiering og styring av barnehagesektoren

Det er bred politisk enighet om at det er tre hovedmål for barnehagesektoren: Full behovsdekning, lavere foreldrebetaling og likebehandling av private og kommunale barnehager. For Regjeringen er også kvalitet, mangfold og valgfrihet viktige mål. Regjeringens og avtalepartenes forslag til løsninger skiller seg med hensyn til hvilke mål som bør prioriteres og hva slags virkemidler som bør tas i bruk for å nå disse målene. Regjeringen mener at målet om barnehageplass til alle som ønsker det er viktigst å nå først. Regjeringen fremmet i Kommuneproposisjonen for 2003 et forslag om å prioritere utbygging og i større grad gi finansieringsansvaret til kommunesektoren. Stortingets flertall ønsker en modell med delt offentlig finansieringsansvar mellom staten og kommunene og med maksimalpris på foreldrebetalingen. Regjeringen mener at denne løsningen prioriterer de som allerede har plass framfor de som ikke har fått tilbud om barnehageplass. Med de virkemidlene som ligger i barnehageavtalen vil det være en konflikt mellom målene om redusert foreldrebetaling og full behovsdekning. Dette gjelder særlig innføring av maksimalpris, som vil skape usikre driftsvilkår og hemme nyetablering.

I dette kapitlet drøftes ulike modeller for finansiering og styring av barnehagesektoren. Drøftingen gjøres i lys av målene for barnehagesektoren og overordnede mål om effektiv bruk av offentlige midler og styrking av lokaldemokratiet. Fire modeller for finansiering og styring av sektoren drøftes:

- Dagens modell
- Modellen i barnehageavtalen med regulering av foreldrebetalingen og delt offentlig finansieringsansvar
- En modell der staten får et helhetlig ansvar for den offentlige finansieringen. Modellen drøftes både med og uten maksimalpris.
- En modell der kommunene får et helhetlig ansvar for den offentlige finansieringen. Modellen drøftes både med og uten maksimalpris.

3.1 Kriterier for vurdering av finansieringssystemer for barnehagetjenester

Den offentlige finansieringen av barnehagetjenester skal bidra til at målene for barnehagesektoren nås. Samtidig må et finansieringssystem for barnehagesektoren ses i sammenheng med kommunenes samlede tjenestetilbud for å bidra til en hensiktsmessig bruk av offentlige midler.

Hvorvidt en aktuell finansieringsordning er god, må derfor vurderes i forhold til de overordnede målene for barnehagesektoren. Samtidig må finansieringen av denne ene sektoren vurderes i forhold til nasjonale mål for statlig styring av kommunesektoren og ut fra behovet for effektiv bruk av offentlige midler.

I dette kapitlet vil alternative modeller for finansiering og styring av barnehagesektoren bli drøftet i et helhetlig perspektiv. Modellene vil bli vurdert i forhold til følgende mål:

- Barnehageplass til alle som ønsker det
- Redusert foreldrebetaling
- Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk
- Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning
- Valgfrihet og mangfold

Barnehageplass til alle som ønsker det

Etter Regjeringens oppfatning er målet om full behovsdekning viktigst, og det som må nås først. For å legge til rette for utbygging er det viktig at finansieringssystemet gir vilkår som sikrer etablering og drift både for kommunale og private barnehager. Finansieringssystemet må ha høy legitimitet både for brukere, barnehageeiere, ansatte og innbyggere. Et godt finansieringssystem må derfor være *enkelt* og *oversiktlig*, ha en klar *ansvarsplasing*, og ikke minst gi *forutsigbarhet* for alle som er berørt. Samtidig må det samlede finansieringssystemet gi *fleksibilitet* for barnehageeier slik at det bidrar til en stabil driftssituasjon. Ikke minst for å skape grobunn for nyetableringer, er det nødvendig at eksisterende og potensielle barnehage-

eiere vet at de vil beholde en viss fleksibilitet når den samlede inntektssiden fastsettes. I forhold til framtidig drift er det viktig for disse å ha mulighet til å kunne justere inntektssiden for å håndtere uforutsette utgifter eller andre forhold som kan påvirke driften. Uten økonomisk likebehandling kan mange private barnehageplasser stå i fare. Et krav om økonomisk *likebehandling* mellom kommunale og private barnehager vil derfor også være et virkemiddel for å kunne nå målet om full behovsdekning og for å opprettholde mangfoldet i tilbudet.

Redusert foreldrebetaling

For at barnehager skal være reelt tilgjengelige må plassene tilbys til en pris som gjør det mulig for familier å ta i mot tilbudet. Prisen for barnehageplass utgjør for mange familier en betydelig utgift. Det er stor variasjon i nivå og innretning på foreldrebetalingen. Gjennomgående har private barnehager et høyere prisnivå enn kommunale barnehager. *Likebehandling* av private og offentlige barnehager er en forutsetning for at private skal kunne redusere sine priser. Finansieringssystemet må legge til rette for at barnehageeier kan tilby plasser til en akseptabel pris.

Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk

Et finansieringssystem må utformes for å sikre en effektiv ressursbruk, slik at en unngår sløsing med offentlige midler. *Kostnadseffektive* løsninger innebærer at barnehagetjenesten har en dimensjonering og kvalitet som tilfredsstill brukernes og innbyggernes ønsker og behov, samtidig som tjenesten produseres til lavest mulig kostnad. Nærhet til den enkelte tjenestevirksomheten vil generelt gi bedre kjennskap til drifts- og kostnadsforhold og dermed bedre mulighet til å fastlegge de økonomiske rammene.

Mulighetene for å ha *kontroll med kostnadene*, både på lokalt og statlig nivå, vil være helt avgjørende for å sikre en effektiv ressursbruk. Det er viktig at en finansieringsløsning ikke fører til økt press på utgiftsrammene til enkeltbarnehager, noe som kan slå ut i reduserte bevilgninger til andre barnehager i kommunen eller fortrenge ressurser til andre tjenester. Videre må en unngå at et finansieringssystem gir direkte kostnadspress på statlige tilskuddsordninger. Manglende kostnadskontroll kan også føre til utgiftspress på kommunalt nivå, som igjen kan medføre krav fra kommunesektoren om å øke de statlige overføringene til kommunesektoren. Forvaltningen av overføringer

ne til barnehagene og kontrollen med bruken av midlene bør være effektiv og kreve færrest mulig ressurser på statlig og kommunalt nivå.

Et finansieringssystem må også utformes slik at det fremmer *prioriteringseffektive* løsninger. Det vil si at barnehagetjenester ytes i et omfang som er i tråd med innbyggernes lokale ønsker og behov for denne tjenesten, men som også står i forhold til behovene på andre tjenesteområder.

Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning

Barnehager er en tjeneste som hører til i nærmiljøet, og dette tilsier at ansvar og styring legges nærmest mulig brukerne. Desentralisering av ansvar og oppgaver til kommunene er et sentralt virkemiddel for å gi innbyggerne bedre velferdstjenester. Dette er også i tråd med Regjeringens brede moderniseringsarbeid, hvor styrking av brukernes posisjon, effektivisering og forenkling er overordnede mål. Den lokalkunnskap og nærhet til brukeren som eksisterer på kommuneplan gir grunnlag for både prioriterings- og kostnadseffektive løsninger. Dette forutsetter at kommunen også har det finansielle ansvaret (det finansielle ansvarsprinsipp), slik at kommunene kan prioritere sine ressurser mest mulig i samsvar med variasjoner i lokale kostnadsforhold, behov for ulike typer tjenester og velgernes ønsker uttrykt i valg.

Valgfrihet og mangfold

Finansieringssystemet må legge til rette for et variert, fleksibelt og mangfoldig barnehagetilbud. Foreldrenes opplevelse av kvalitet vil blant annet avhenge av mulighetene til å velge mellom barnehager med ulikt innhold. Ved full behovsdekning vil brukerne kunne stille høyere krav til kvaliteten på tjenestene og til nivået på foreldrebetalingen. *Valgfrihet* for brukerne vil først være reell når målet om full behovsdekning er nådd.

I kapittel 3.2–3.5 vil ulike finansieringsordninger vurderes i forhold til disse overordnede målene.

3.2 Dagens ordning, delt finansiering

Sammendrag

Hovedproblemet med dagens modell er en uklar ansvarsforankring. Kommunene har ikke et tydelig nok ansvar for utbygging og drift, og for finansiering av private barnehager. Det øremerkede tilskuddet forsterker inntektsforskjellene mellom kommunene. Kommuner med lave frie inntekter

har derfor gjennomgående en lavere barnehagedekning enn kommuner med høye frie inntekter. Forholdsvis lave statstilskudd og kommunal medfinansiering har gitt en viss kostnadskontroll og kostnadseffektivitet, men liten prioriteringseffektivitet. Det kreves store ressurser for å administrere statstilskuddet. Det lokale handlingsrommet begrenses gjennom bruken av statlige øremerkede midler. Brukernes posisjon svekkes fordi det er uklart hvem som er ansvarlig myndighet, og fordi beslutningene bare delvis er lagt til nivået nærmest brukeren.

Definisjon av modellen

Med dagens finansieringsordning er den offentlige finansieringen av barnehagene delt mellom stat og kommune. Statstilskuddet fastsettes årlig av Stortinget og gis på like vilkår til alle godkjente barnehager. I tillegg finansierer kommunene en betydelig andel av kostnadene i sektoren. Størrelsen på de kommunale tilskuddene varierer, avhengig av kommunenes prioriteringer og økonomiske rammer. Modellen er nærmere beskrevet i kapittel 2.

3.2.1 Barnehageplass til alle som ønsker det

Utbygging av sektoren har vært hovedargumentet for å beholde det øremerkede statstilskuddet, jf. kapittel 2. I en rapport om effekter av øremerkede tilskudd konkluderes det med at driftstilskuddet til barnehager historisk sett har hatt en god effekt på etableringen av barnehager, men at effekten har blitt mindre ettersom omfanget av tilbudet har økt (Rongen 1995). Etter hvert som flere kommuner nærmer seg full dekning, vil det være større usikkerhet rundt behovet for nyetableringer. For å nå målet om barnehageplass til alle som ønsker det, vil det kreve sterkere og mer målrettede virkemidler enn i perioder hvor barnehagedekningen var svært lav.

En viktig årsak til manglende måloppnåelse i sektoren, både i forhold til full utbygging, redusert foreldrebetaling og likebehandling mellom private og offentlige barnehager, er dagens uklare ansvarsforankring. Barnehageloven § 7 markerer at barnehageutbygging først og fremst er en kommunal oppgave. Med gjeldende barnehagelov er ikke dette et rettslig ansvar. Kommunal medfinansiering av barnehagene er frivillig, og kommunenes ansvar overfor de private barnehagene er også utydlig. Samtidig har kommunene en rekke lovpålagte oppgaver på andre tjenesteområder. Når de økonomiske ressursene i kommunene er begren-

set, vil utbygging av barnehager lett tape i konkurranse med de lovpålagte oppgavene. Det har de siste årene vært gjennomført store statlige satsinger på andre tjenesteområder. Veksten i de frie inntektene har imidlertid vært lav.

Stortinget setter politiske mål om årlig utbygging av plasser, men i hvilken grad disse målene innfris er helt avhengig av kommunene og private etablerere og de økonomiske rammene disse forholder seg til. De statlige måltallene må derfor betraktes som en intensjon. Som beskrevet i kapittel 2, er det stor variasjon mellom kommuner i forhold til barnehagedekning og hvor mye ressurser som brukes på barnehager. Til dels skyldes dette ulike lokale behov og kommunenes prioriteringer, men forskjellene må også ses i sammenheng med at dagens delte finansiering slår ulikt ut for kommunene. Det statlige øremerkede tilskuddet finansierer en betydelig andel av kostnadene i sektoren. Så lenge statstilskuddet ikke fullfinansierer tilbudet, vil imidlertid kommuner med høye inntekter i sterkere grad kunne dra nytte av tilskuddsordningen enn kommuner med lave inntekter. Statstilskuddet forsterker dermed inntektsforskjellene mellom kommunene. Allforsk påpeker også dette forholdet i sin rapport «Om barnehagenes finansiering etter Stortingets avtale for 2002–2005»:

«Det er (...) godt dokumentert at kommuner med høye frie inntekter gjennomgående har høyere barnehagedekning og lavere foreldrebetaling enn kommuner med lave frie inntekter» (s. 9).

Allforsk oppsummerer med at dagens finansieringsordning:

«...har gitt betydelige forskjeller i dekningsgrad og foreldrebetaling mellom kommuner og store forskjeller i kommunetilskuddet til private barnehager» (s. 10).

3.2.2 Redusert foreldrebetaling

Foreldrebetalingen er ikke regulert i dagens modell, jf. kapittel 2.4. Det er i utgangspunktet fri prisfastsettelse, siden den enkelte barnehageeier fritt kan bestemme nivå og innretning på foreldrebetalingen. Nivå og innretning på foreldrebetaling varierer derfor mellom kommunene, og mellom barnehagene i den enkelte kommune.

Det er grunn til å tro at foreldrebetalingen i de fleste tilfeller settes ut fra hva som er forsvarlig i forhold til en nøktern, økonomisk vurdering. Den generelt høyere foreldrebetalingen i private barnehager skyldes i hovedsak lavere kommunal finan-

siering. De private barnehagene består i stor grad av foreldreide enheter, og det er rimelig å anta at disse er opptatt av å holde foreldrebetalingen på et lavt nivå, siden de gjerne har egne barn i barnehagen. Innslaget av barnehageeiere med ulike ideelle formål er også betydelig.

Kommunenes økonomi og prioriteringer vil påvirke nivået på foreldrebetalingen. Som det er argumentert for i kapittel 3.2.1 i forhold til utbygging, må dette ses i sammenheng med at dagens delte finansiering slår ulikt ut for kommunene. Statstilskuddet forsterker inntektsforskjellene mellom kommunene. Kommuner med høye inntekter kan i større grad dra nytte av statstilskuddet enn kommuner med lave inntekter. Som Allforsk påpeker, har dette gitt store forskjeller i dekningsgrad og foreldrebetaling mellom kommuner.

Med dagens delte offentlige finansiering er det uklart hvor ansvaret for å sikre et forsvarlig nivå på foreldrebetalingen ligger. De siste årene har staten økt sitt tilskudd betydelig. Intensjonen med økningen har vært å legge til rette for en reduksjon i foreldrebetalingen, men effekten på foreldrebetalingen har vært begrenset, både i kommunale og private barnehager. Dette må imidlertid også ses i sammenheng med en sterk vekst i lønns- og pensjonskostnader, og at personalkostnader utgjør hovedparten av barnehagenes kostnader. En annen forklaring er at staten har hatt ambisiøse planer for kommunenes satsing på andre områder, som for eksempel pleie- og omsorgssektoren, som har krevd betydelige ressurser.

3.2.3 Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk

Med dagens ordning ligger kostnadskontrollen først og fremst i at statstilskuddet ikke har vært så høyt at ordinære barnehager overfinansieres. Kommunal medfinansiering innebærer at kommunene har interesse av å holde kontroll med kostnadene. Det har trolig også virket kostnadsdempende at barnehageeier har forsøkt å unngå store økninger av foreldrebetalingen. Relativt lave statlige tilskudd har trolig også gitt et press i retning av kostnadseffektive løsninger, innenfor de rammer som lovverket setter. Utformingen av tilskuddsordningen motiverer også til kostnadseffektivitet ved at tilskuddet knyttes opp til antallet produserte enheter.

Det øremerkede statlige tilskuddet virker prisvridende på dem som produserer tjenesten. For kommunene vil det si at det blir relativt billigere å produsere barnehagetjenester enn tjenester som ikke subsidieres med øremerkede tilskudd. Øre-

merking brukes gjerne som virkemiddel i sektorer hvor en ønsker rask utbygging, eller på områder som er lavt prioritert. Øremerkede statlige tilskudd kan imidlertid føre til lav prioriteringseffektivitet ved at ressursinnsatsen blir for høy på et tjenesteområde, både i forhold til behovet for den aktuelle tjenesten og i forhold til andre tjenesteområder. Denne type tilskudd bør derfor ikke brukes i et varig system. Med dagens forholdsvis lave statstilskudd vil prioriteringsvridningen være begrenset, og overetablering vil neppe være et stort problem innenfor denne modellen. Et annet forhold er at det brukes øremerkede tilskudd også på en rekke andre tjenesteområder. Ulike prisvridende tilskudd vil lett komme i konkurranse med hverandre, slik at effekten av det enkelte øremerkede tilskudd på kommunenes prioriteringer blir uforutsigbar. Omfattende bruk av øremerkede midler gjør det derfor vanskelig å styre kommunesektoren.

Dagens finansieringsmodell for barnehager er en forholdsvis kompleks ordning å administrere. Statstilskuddet er gradert etter i alt 12 satser. Tildelingsreglene er formulert med sikte på at barnehagene til enhver tid skal motta korrekt tilskudd i forhold til antall barn, deres alder og oppholdstid. Dette innebærer en rekke endringer i utmåling av tilskudd i løpet av året, noe som gir en betydelig administrativ belastning både på kommuner og regional stat. I tillegg kommer de administrative ressursene kommunene bruker på å forvalte egne tilskudd.

På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet har Statskonsult vurdert statens kontrollbehov ved dagens finansieringsmodell, og alternative modeller for finansiering av barnehager (Statskonsult 2003: «Tilskudd til barnehager – en vurdering av statens kontrollbehov ved alternative finansieringsmodeller»). Statskonsult beskriver dagens finansieringsmodell som:

«...relativt kompleks og følgelig heller ikke lett å kontrollere» (s. 48).

Statskonsult mener dagens finansieringsmodell med delt finansieringsansvar

«...innebærer et behov for statlig kontroll på alle nivåer: formålskontroll, utgiftskontroll, kontroll av forvaltningen, og kontroll av tilskuddsmottaker» (s. 45).

3.2.4 Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning

Kommunene har som barnehagemyndighet et faglig styringsansvar for barnehagene. I tillegg kan

kommunene bruke økonomiske virkemidler for å styre sektoren, også overfor private barnehager. Staten finansierer imidlertid en betydelig andel, ikke minst i forhold til de private barnehagene. Med dagens ordning har derfor ikke kommunene et helhetlig, faglig og økonomisk ansvar for sektoren. Brukernes posisjon svekkes fordi det framstår som uklart hvem som er ansvarlig for å sikre et godt barnehage tilbud, og fordi ansvar og myndighet i liten grad er plassert på nivået nærmest brukeren. Øremerkede tilskudd innebærer statlig detaljstyring som svekker det lokale handlingsrommet.

3.2.5 Valgfrihet og mangfold

Sektoren er i dag sammensatt av en rekke ulike eier- og driftsformer. Dette mangfoldet er blant annet et uttrykk for brukernes ulike ønsker. Delt ansvar mellom stat og kommune begrenser kommunenes mulighet til fullt ut å tilpasse sektoren i tråd med brukernes ønsker og lokale behov, og ut fra en helhetlig vurdering av det totale tjenestetilbudet. Dagens delte ansvar er derfor en faktor som begrenser foreldrenes valgfrihet. Foreldrenes valgfrihet begrenses også av en generell underdekning av barnehageplasser.

3.3 Finansieringsmodell etter barnehageavtalen

3.3.1 Utforming av finansieringsmodell etter barnehageavtalen

Den reviderte barnehageavtalen innebærer at dagens ordning med todelt offentlig finansiering av barnehagene opprettholdes. Det statlige tilskuddet som gis på like vilkår til alle barnehager skal videreføres etter samme prinsipper som i dag. Samtidig skal foreldrebetalingen reguleres ved at det settes et øvre tak for hvor mye barnehageeier kan kreve i foreldrebetaling. Avtalen følger som vedlegg til stortingsmeldingen.

I henhold til barnehageavtalen skal den kommunale bufferen ta høyde for kostnadsforskjeller mellom barnehagene og sikre at finansieringsmodellen ikke medfører forringelse av kvalitet og nedleggelse av plasser. Den opprinnelige avtalen av 11. juni 2002 var uklar på hvor mye midler som skulle inngå i bufferen. Presiseringer som stortingsflertallet kom med i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2003, innebærer at det ikke skal foretas noe uttrekk av frie midler fra kommunene. De midlene som kommunene i dag

braker på barnehager skal danne grunnlaget for den kommunale bufferen. I sin utredning har Først og Høverstad anslått dette til drøyt 3,8 mrd. kroner totalt (i 2003-priser). Disse midlene er imidlertid svært ujevnt fordelt mellom kommunene, avhengig av hvor mye den enkelte kommune har prioritert barnehagesektoren.

I tillegg legger avtalen opp til en skjønnsrett administrert av fylkesmennene. Midlene fra skjønnsretten skal fordeles til kommunene for å utjevne kostnadsforskjeller mellom kommunene. Avtalen har lagt til grunn at skjønnsretten skal være 200 millioner kroner.

Nedenfor drøftes barnehageavtalen opp mot de kriterier og mål som er omtalt i kapittel 3.1.

Sammendrag

Maksimalpris vil gi lavere foreldrebetaling, bidra til lik pris over hele landet og gjøre det enklere for flere å etterspørre en barnehageplass. Innføring av maksimalpris før målet om full behovsdekning er nådd vil imidlertid ha klare betenkeligheter, da dette vil bidra til ytterligere subsidiering og favorisering av de som allerede har en barnehageplass.

Maksimalpris vil bremse viljen til utbygging, særlig hos private utbyggere. Hovedårsaken er den usikkerheten dette skaper i forhold til om barnehagene vil få dekket alle sine kostnader. Det er grunn til å tro at avtalens virkemidler for økt utbygging vil være langt fra tilstrekkelig til å nå den utbyggingstakten det legges opp til. Krav om økt ressursbruk til drift kan gjøre det vanskelig for kommunene å oppfylle utbyggingsplikten. Stimuleringstilskuddet i avtalen er langt lavere enn de merkostnader nye barnehager har. Med en maksimalpris vil nye barnehager derfor få en svært vanskelig driftssituasjon de første årene.

Foreldrene vil få redusert mulighet til å påvirke innhold og kvalitet på tilbudet. Brukertilpasning kan bare skje innenfor statlige fastsatte rammer.

Maksimalpris vil føre til ensretting av tilbudet. Standardisering av barnehagenes kostnadsnivå gir også standardisering av det tilbudet som gis.

Dagens kostnadsulikheter gjør at innføring av maksimalpris enten vil føre til kvalitetsforringelse og nedleggelse av barnehager med relativt høye kostnader, eller virke sterkt kostnadsdrivende uten at kvaliteten på tilbudet nødvendigvis øker i barnehager med relativt lave kostnader.

Full kostnadsdekning og god kostnadskontroll forutsetter kommunalt innsyn i hver enkelt barnehages økonomi. Dette legger opp til en uhensiktsmessig tung administrativ ordning, som kan flytte allerede knappe kommunale ressurser fra tjenes-

teproduksjon over til forvaltning og administrasjon.

Fortsatt delt ansvar mellom stat og kommune vil gi begrensede muligheter til god tilpasning av barnehagetilbudet etter lokale prioriteringer og behov.

3.3.2 Nærmere om maksimalpris

Maksimalpris innebærer en direkte statlig prisregulering av barnehagetjenester. Maksimalpris gir lavere foreldrebetaling og vil bidra til lik pris over hele landet. Maksimalpris gir økonomisk forutsigbarhet for barnefamilieene, og vil bidra positivt i forhold til familieøkonomien. Lavere priser vil gjøre det enklere for flere å etterspørre barnehageplass.

Innføring av maksimalpris før tilbudet er stort nok til å dekke etterspørselen har klare betenkeligheter, da maksimalpris i en slik situasjon innebærer en ytterligere offentlig subsidiering av de som allerede har barnehageplass. Det virker lite hensiktsmessig å legge til rette for at flere kan etterspørre barnehageplass, når det selv med dagens etterspørsel er en betydelig underdekning av barnehageplasser. I prioriteringen av offentlige ressurser til barnehagesektoren er det derfor naturlig at det først fokuseres på full utbygging. Det vises til Sverige, der behovsdekningen var nådd og tilskuddet innlemmet i inntektssystemet før man startet innfasing av virkemidler for å regulere foreldrebetalingen (maxtaxan). Rekkefølgen i gjennomføringen av ulike virkemidler i den svenske barnehagepolitikken synes hensiktsmessig. I Sverige er barnehagene rammefinansiert. I tillegg har kommunene en friere beskatningsrett enn i Norge, hvilket gir større lokal styring med inntektene. Som nevnt i kapittel 2.5 har statlige reguleringer av barnehagesektoren i Sverige blitt erstattet med mer generelle mål fra midten av 1980-tallet. Kommunene har fått større frihet til å utforme barnehagene i tråd med lokale behov og prioriteringer. Dette er tre viktige forhold som gjør det svenske maxtaxa-systemet ulikt den modellen som barnehageavtalen legger til grunn. Det er viktig å se helheten når erfaringene fra Sverige skal vurderes opp mot norske forhold. Det er også grunn til å påpeke at etter innføringen av maxtaxan i Sverige har antall kommuner som ikke klarer å tilby plass innen 3 til 4 måneder, økt fra 10 til 14. Dette må også ses på bakgrunn av at 19 000 flere barn fikk et barnehagetilbud, som følge av at flere fikk rett til barnehageplass i den samme perioden. Et trettittalls kommuner har måttet anvende midlertidige løsninger for å kunne tilby plass. Det er grunn til å

tro at innføringen av maxtaxan ville gitt mer alvorlige konsekvenser uten de særskilte statlige midlene til kvalitetssikring. Som nevnt i kapittel 2.5 ble det bevilget en halv milliard SEK ved maxtaxareformen for å unngå lavere bemanning og forringelse av kvalitet.

Fordelingsvirkninger

Maksimalpris vil innebære en økning i overføringene til de som allerede har en barnehageplass, og forskjellsbehandler barnefamilier økonomisk ut fra om de har barnehageplass eller ikke. En slik skjevfordeling av overføringene til barnefamilier er spesielt betenkelig i lys av at finansieringsmodellen vil bidra til å dempe utbyggingsviljen. Dette innebærer at det også i årene framover vil være mange som ikke får nytte godt av den offentlige subsidieringen av barnehageplassene.

Innføring av en maksimalpris betyr at alle i utgangspunktet betaler samme pris, uavhengig av familiens betalingsevne. Dette betyr at det gis store subsidier til familier som ikke nødvendigvis har behov for det. De som vil få de største økonomiske gevinstene ved overgang til en maksimalpris, er de familiene som betaler mest i dag, dvs. grupper med høyest inntekter. Foreløpige tall fra SSBs barnetilsynsundersøkelse 2002, viser at familier med husholdningsinntekt over 400 000 kroner i større grad enn familier med inntekter under 400 000 kroner benytter barnehage som hovedtilsynsordning for barna sine (dvs. bruker barnehage 16 timer eller mer per uke).

Ut over at ordningen sikrer et lavt og forutsigbart nivå på foreldrebetalingen, er det vanskelig å se gode argumenter for innføring av maksimalpris.

Maksimalpris vil redusere viljen til utbygging

Med en maksimalpris vil det oppstå usikkerhet knyttet til om barnehagene får dekket alle sine kostnader. Denne usikkerheten kan føre til at utbyggere vegrer seg for å etablere barnehager. ECON skriver i sin rapport «Utbygging av barnehager» (s. 12):

«Dersom kostnadene skulle øke, eller barnehagene ikke får dekket opp alle plassene, vil barnehagen ikke kunne kompensere for dette ved å øke sine inntekter. Denne usikkerheten vil svekke insentivene til å etablere barnehager.»

For kommunene vil maksimalpris kunne bremse muligheten til videre utbygging. Dagens skjeve fordeling av kommunale midler i sektoren gjør at

mange kommuner må øke sin ressursbruk til de eksisterende barnehagene for å kunne oppfylle kravet om maksimalpris. Dette betyr at mange kommuner må prioritere midler til drift av eksisterende tilbud framfor nyetableringer. Først og Høverstads utredning antyder at så mange som 40 prosent av kommunene må bruke mer midler til drift enn de gjør i dag.

Den norske barnehagesektoren er kjennetegnet ved et stort innslag av private barnehageeiere, og rammebetingelsene for disse er derfor av svært stor betydning. For de private utbyggerne vil sikkerhet i forhold til dekning av kostnader være helt avgjørende i vurderingen av hvorvidt en barnehage blir etablert. Til tross for barnehageavtalens intensjon om at alle skal få dekket sine kostnader, bidrar maksimalprisordningen til økt usikkerhet for de private barnehageeierne og dermed redusert utbyggingsvilje. Private etablerere vil i en situasjon med maksimalpris være helt avhengige av full kostnadskompensasjon fra det offentlige. I utredningen til Borge og Rattsø drøftes samme problemstilling, og det konkluderes med at de private barnehagene bør få fastsette foreldrebetalingen fritt for at usikkerheten rundt den offentlige finansieringen ikke skal føre til redusert utbygging.

I sin rapport peker også ECON på de negative effektene en maksimalpris vil ha på den videre utbyggingen «Utbygging av barnehager» (s. 2):

«Myndighetene har som mål at foreldrebetalingen skal reduseres og at behovsdekningen øker. Ved å innføre maksimalpriser vil myndighetene nå målet om å få foreldrebetalingen ned, men vil komme lengre unna målet om full dekning».

Maksimalpris vil virke kostnadsdrivende dersom forringelse av kvaliteten eller nedleggelse skal unngås

Maksimalpris forutsetter at det offentlige kompenserer fullt ut for den delen av barnehagenes inntekter som ikke dekkes av foreldrebetalingen. Det vil være en stor utfordring å etablere et system der barnehageeier har tilstrekkelige insentiver til å holde kostnadene på et forsvarlig nivå, og ikke velte ansvaret for å dekke økte kostnader over på stat og kommune. For å sikre et minimum av kontroll og en viss grad av likhet i den offentlige finansieringen, må staten derfor sette noen standarder for nivået på de offentlige tilskuddene.

Standardiseringen kan ta utgangspunkt i faktiske regnskapsførte kostnader, eller det kan fastsettes noen normer for hvilke kostnader og hvilket kostnadsnivå staten mener det er rimelig å kom-

pensere for. Uansett vil effekten av en slik standardisering avhenge av hvilket nivå den offentlige finansieringen legges på. Allforsk sier det slik i sin rapport (s. 14):

«Hvis man setter normen lavere enn de barnehager som har høyest kostnadsnivå, må disse enten redusere sin standard, effektivisere eller nedlegge for å unngå underskudd. Videre vil en lav norm redusere mangfoldet i sektoren ved at det blir vanskeligere å drive alternative barnehager med andre kostnadsforhold enn modellbarnehagen. For å unngå underskudd og nedleggelse, må sannsynligvis normeringen legges relativt høyt i forhold til dagens standard og kostnadsnivå. Det vil virke kostnadsdrivende på sektoren».

Først og Høverstad skriver også følgende i sin utredning «Ny finansieringsmodell for barnehagene» (s. 9):

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

Med maksimalpris vil kostnadsøkninger i løpet av året kunne gi grunnlag for et underskudd som eieren ikke selv kan finansiere, siden det ikke kan kompenseres gjennom økt foreldrebetaling. I følge rapporten til Borge og Rattsø kan en slik kostnadsøkning for eksempel være et resultat av konkurranse om kvalifisert arbeidskraft, noe som kan bli situasjonen i en fase med høy utbyggingstakt. Barnehageavtalen beskriver ikke hvordan slike underskudd skal håndteres. Underskudd kan også oppstå som følge av at plasser i perioder blir stående ledige. Denne problemstillingen vil særlig være aktuell i en situasjon med full behovsdekning, og innebærer et særlig problem for de private barnehagene.

Foreldrene vil få redusert mulighet til å påvirke innhold og kvalitet

Brukerne vil ha ulike ønsker i forhold til kvalitet og innhold på det tilbudet de etterspør. Dagens mangfold illustrerer nettopp dette forholdet. Når inntektssiden for den enkelte barnehage er låst, setter staten samtidig en ramme for barnehageeiers handlingsrom siden barnehagen må tilpasse sine kostnader innenfor statlige fastlagte rammer. Når prisen låses på et bestemt nivå, mister barnehageeier muligheten til å justere sine inntekter gjennom foreldrebetalingen. En ordning med maksimalpris betyr at prisen på tjenesten dermed ikke

nødvendigvis gjenspeiler brukernes oppfatning av «riktig pris». Hvis foreldrenes ønsker og behov krever høyere kostnader enn den offentlige finansieringen legger opp til, vil barnehagen ikke ha mulighet til å oppfylle dette. Maksimalpris legger således sterke begrensninger på foreldrenes muligheter til å påvirke tilbudet, slik at det er mest mulig i tråd med hva de mener er det beste for deres barn. En slik situasjon kan oppfattes som en forringelse av kvaliteten.

En fastlåst inntektsramme kan også føre til at barnehagene tilpasser seg den driftsformen som er økonomisk mest gunstig. Dette kan blant annet føre til færre og større enheter eller lavere bemanning. For brukerne er et viktig kvalitetsaspekt at barnehagen ligger i nærheten av hjem eller arbeidssted. Lokaler og bemanning er også viktig for brukernes oppfatning av kvaliteten.

Maksimalpris vil føre til ensretting av tilbudet

I et finansieringsopplegg slik barnehageavtalen legger opp til, vil det være begrensede muligheter til å videreføre dagens mangfold i sektoren. Dette med mindre kommunene pålegges en administrativt tung refusjonsordning, basert på vurdering av den enkelte barnehages regnskaper. For å kunne håndtere et offentlig tilskudd kombinert med maksimalpris, forutsettes en betydelig standardisering. Standardisering av tilskuddene vil også føre til standardisering eller ensretting av tilbudet. Tilbudet kan bare tilpasses brukernes ønsker innenfor en statlig fastlagt kostnadsramme.

Kostnadsutredningen til Først og Høverstad gir en illustrasjon på de betydelige kostnadsvariasjonene som er mellom barnehagene i dag. Noe av variasjonene skyldes tilpasning til ulike økonomiske rammevilkår. Dette gjelder særlig de private barnehagene som i dag i gjennomsnitt har lavere offentlig finansiering enn de kommunale, og dermed også har vært nødt til å tilpasse seg et noe lavere kostnadsnivå. Men variasjonene skyldes også selvvalgte kostnadsforskjeller, dvs. at barnehagen har valgt en driftsform eller et innhold og en kvalitet som gir kostnader som avviker fra «gjennomsnittsbarnehagen».

3.3.3 Barnehageplass til alle som ønsker det

Barnehageavtalen legger opp til realisering av full behovsdekning i løpet av 2005. Det er her lagt til grunn at det må etableres mer enn 30 000 nye barnehageplasser i perioden 2003–2005. Barnehageavtalens viktigste virkemidler for å nå målet om

full behovsdekning er en lovfestet plikt for kommunene til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser, og et særskilt stimuleringsstilskudd til nye barnehageplasser.

Utbyggingsplikten

Håndhevelse av en pliktbestemmelse kan ikke ses uavhengig av de økonomiske forutsetningene kommunene har for å bygge ut. Som beskrevet over blir en rekke kommuner tvunget til å øke sin ressursbruk til drift av eksisterende barnehager som en følge av maksimalprisen. ECON peker på utfordringen med hensyn til å få til økt utbygging (ECON 2003: «Utbygging av barnehager», s. 2):

«Dersom noen kommuner må omdisponere egne midler for å finansiere eksisterende barnehageplasser, vil de få redusert evne til å bygge ut».

Barnehageavtalens krav til kommunal ressursbruk vil legge betydelige bindinger på kommunenes frie inntekter. Det økonomiske utgangspunktet for den enkelte kommune vil også være svært ulikt, siden dagens samlede kommunale finansiering ikke fordeler seg jevnt mellom kommunene. Mens noen kommuner må øke sin ressursinnsats betydelig, kan andre kommuner bruke mindre ressurser enn i dag. Avtalen gir ingen løsning på dette forholdet.

Utredningen til Først og Høverstad viser at for den enkelte kommune vil utfallet av finansieringsmodellen og en maksimalpris være avhengig av dekningsgraden, sammensetning av plassene, kostnadsnivået og nivået på foreldrebetalingen i dag. Rapporten oppsummerer med følgende («Ny finansieringsmodell for barnehagene» s. 60):

«Stortinget forutsetter at kommunale og private barnehager skal likebehandles og at ingen barnehage skal måtte redusere omfang eller kvalitet på tilbudet som følge av endringene i finansieringen av barnehagene. Dette betyr at kommunene vil måtte bruke ressurser til private barnehager som ikke får dekket sine kostnader gjennom statstilskudd og foreldrebetaling alene. Dette vil medføre at kommuner som per i dag ikke bruker mye frie driftsmidler til barnehager (enten på grunn av lav dekningsgrad, høy foreldrebetaling eller mange private barnehager med ingen eller lave kommunale driftstilskudd) vil måtte øke sin ressursbruk. Kommuner derimot som har satsset på barnehageutbygging og som har høye kostnader per barn i barnehagene vil få en budsjettmessig lettelse, i og med at satsene for statstilskudd øker. I kommuner som har brukt mye ressurs-

ser til barnehagene utgjør økningen i statstilskudd således mer enn inntektsreduksjonen som følge av makspris for foreldrebetaling. Blant utvalgskommunene som ble brukt som grunnlag for å illustrere utforming og konsekvenser av en ny finansieringsmodell, har vi sett at flere vil være nødt til å øke sin ressursinnsats med opp til 50 prosent. Andre derimot kan redusere bruken av ressurser til barnehagene tilsvarende, uten at det fører til en underfinansiering og nedleggelse eller forringelse av kvaliteten i barnehagene.»

Siden dagens kommunale midler er så ujevnt fordelt mellom kommunene, kan ikke den eksisterende kommunale finansiering alene utgjøre en buffer i en ordning med maksimalpris. Først og Høverstad antyder at så mange som 40 prosent av kommunene har behov for økte midler for å sikre full kostnadsdekning i alle barnehager. Det økte behovet kan dekkes ved at kommunen omfordeler egne midler ved å ta fra andre sektorer i kommunen, først og fremst vil dette gjelde skole og eldreomsorg. Dette vil innebære en betydelig statlig overstyring av lokale prioriteringer og kan gi uheldige effekter for andre viktige velferdstjenester. Alternativt kan staten gå inn med økte midler for å gi alle kommuner et relativt likt grunnlag for å oppfylle de økonomiske forpliktelsene som følger av barnehageavtalen. Siden avtalen forutsetter at statstilskuddet skal tildeles som i dag, kan kommunene tilføres friske midler gjennom å øke rammeoverføringene til de kommunene som i dag har lav ressursbruk på barnehagesektoren. Dette vil innebære en betydelig skjevdeling mellom kommunene, der de som i dag bruker minst får størst økning og vice versa.

En slik kompensasjon vil jevne ut forskjellene mellom kommunene noe og dempe presset på kommuneøkonomien i mange kommuner, men vil neppe bli oppfattet som særlig rettfærdig. Slike tiltak kan også ha uheldige ringvirkninger. Det kan føre til en spillsituasjon mellom kommune og stat dersom staten går inn og finansierer kommuner som over tid, av ulike grunner, ikke har fulgt opp de nasjonale mål for en sektor. Dette vil også svekke andre kommuners insentiver til å følge opp. Borge og Rattsø sier følgende i sin rapport «Finansiering av barnehagene etter Stortingets reviderte avtale» (s. 15):

«Dette vil forsterke de uheldige insentiveffektene av den type statlige satsinger, nemlig at kommunene for framtiden vil vente på staten istedenfor å konsentrere seg om å utvikle et velferdstilbud som er best mulig tilpasset innbyggernes ønsker og behov».

Stimuleringstilskuddet

Stimuleringstilskuddet, slik barnehageavtalen forutsetter at det skal være, er for lavt til å kunne karakteriseres som et reelt investeringstilskudd. Tilskuddet utgjør kun en liten andel av de merkostnadene som nye barnehager vil ha i en periode pga. høye rente- og avskrivningskostnader. Nye barnehager vil derfor i de første driftsårene stå overfor en svært vanskelig driftssituasjon hvis det innføres en maksimalpris. Underskudd kan da ikke dekkes opp, og dette vil være spesielt vanskelig for de private barnehagene.

Barnehageavtalen har lagt til grunn at dekning av kostnader knyttet til investeringer (renter og avskrivninger) skal inngå i den nye finansieringsordningen. Slike kostnader varierer mye mellom barnehagene, bl.a. som følge av alderen på barnehagebygget. Eldre barnehager har ofte lokaler som er avskrevet og dermed lave kostnader. Ved å ta utgangspunkt i gjennomsnittskostnader ved beregning av offentlige driftstilskudd, tas det ikke høyde for at nye barnehager har høyere rente- og avskrivningskostnader enn gjennomsnittet. Først og Høverstad peker på dette forholdet («Ny finansieringsmodell for barnehagene», s. 36):

«Stimuleringstilskuddet dekker dermed noe av de merkostnadene til renter og avskrivninger som nye barnehager har i forhold til gjennomsnittet for alle barnehagene. For å sikre at stimuleringstilskuddet fungerer etter sin hensikt, bør en imidlertid vurdere nivået på tilskuddet. Per i dag er tilskuddet ikke tilstrekkelig for å kompensere merkostnadene i nye barnehager fullt ut».

Med dagens frihet i fastsettelse av foreldrebetalingen, vil nye barnehager kunne kompensere for økte kostnader ved å ta en høyere foreldrebetaling i en periode. Innføring av maksimalpris vil fjerne denne muligheten. Nye barnehager står dermed i fare for å gå med underskudd de første årene. Først og Høverstad peker på at dagens stimuleringstilskudd på langt nær er tilstrekkelig for å kompensere for barnehagenes merbehov. Det er anslått at et investeringstilskudd må være minst fire ganger høyere enn dagens stimuleringstilskudd for å sikre full kostnadsdekning i nye barnehager. Her vises det til beregninger i kapittel 5. Også Borge og Rattsø peker på at tilskudd som skal sikre full behovsdekning på så kort tid som avtalen legger opp til, må innebære tilnærmet fullfinansiering av investeringene.

3.3.4 Lavere foreldrebetaling

Barnehageavtalen er i hovedsak innrettet rundt en ordning med maksimalpris. Dersom avtalen utelukkende vurderes opp mot målet om lavere foreldrebetaling, vil avtalens virkemidler sikre dette målet for de barna som i dag har barnehageplass. De endrede virkemidlene som ligger i barnehageavtalen sikrer lavere foreldrebetaling og bidrar til lik pris over hele landet. Barnefamiliene får en økonomisk forutsigbarhet i forhold til egenbetalingen, og reduksjonen kan bidra positivt i forhold til familieøkonomien. Lavere priser vil gjøre det enklere for flere å etterspørre barnehageplass.

3.3.5 Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk

I henhold til barnehageavtalen skal statstilskuddet utgjøre hovedtyngden av den offentlige finansieringen og tildeles etter samme kriterier som i dag. Dette betyr at hoveddelen av den offentlige finansieringen tildeles uavhengig av lokale kostnadsvariasjoner. Når statstilskuddet skal beregnes, er det naturlig å ta utgangspunkt i gjennomsnittkostnader. Med en svært varierende kostnadsstruktur i sektoren vil treffsikkerheten på statstilskuddet variere. Jo høyere statstilskudd, desto større fare for at barnehager overfinansieres. Siden overskudd ikke skal inndras, vil dette kunne øke de totale kostnadene i sektoren.

Kostnadsvekst gjennom året vil skape et problem i en ordning med maksimalpris. En slik kostnadsvekst kan føre til en underskuddssituasjon for barnehageeier. Resultatet kan bli forringelse av kvaliteten eller i verste fall nedleggelse. Dette kan barnehageeier bruke som pressmiddel. Det kan oppstå en spillsituasjon mellom barnehageeier og kommunen der kommunen kan føle seg tvunget til å bruke ytterligere frie midler for å kompensere barnehagene, for å unngå nedbygging av barnehage tilbudet. Siden den offentlige finansieringen er todelt, og det er uklart hvem som har det overordnede finansieringsansvaret for sektoren, kan kommunen bringe det økonomiske kravet videre til staten. Det skaper økonomisk uforutsigbarhet både for barnehagene, kommunen og staten.

Fürst og Høverstad konkluderer i sin rapport med at det er mulig å utforme en finansieringsmodell som innfrir kravene i barnehageavtalen, men at en praktisk gjennomføring av modellen vil være svært administrativt krevende. Det er administrasjon av den kommunale bufferen, som skal ta de store kostnadsvariasjonene mellom barnehagene,

som først og fremst vil kreve betydelig økt byråkrati. Kommunene må skaffe seg kompetanse og etablere rutiner for å gjennomgå og kontrollere de private barnehagene som har behov for buffermidler. Fürst og Høverstads utredning viser at ved en maksimalpris på 1 500 kroner vil over 80 prosent av de private barnehagene ikke få dekket sine kostnader uten tilskudd fra en kommunal buffer. Rapporten «Ny finansieringsmodell for barnehagene» sier (s. 56)

«Gjennomføringen av finansieringsmodellen i tråd med Stortingets krav vil dermed kreve betydelige administrative ressurser».

Fürst og Høverstad konkluderer også med at dagens systematiske kostnadsvariasjoner forutsetter et noe mer differensiert statstilskudd enn i dag.

Både håndteringen av statstilskuddet og den kommunale bufferen vil kreve betydelige administrative ressurser. Uten tilførsel av friske midler krever dette flytting av ressurser fra tjenesteproduksjon til forvaltning og administrasjon. Dette er ikke i tråd med målet om forenkling og modernisering av forvaltningen. Det er også viktig at friske midler kanaliseres til tjenesteproduksjon og ikke går med til å dekke økt offentlig byråkrati. I en uttalelse fra sentralstyret i KS (brev av 26.3.2003) heter det:

«Både i den opprinnelige versjonen og i en justert versjon etter Stortingets sluttbehandling av statsbudsjettet for 2003 er finansieringsmodellen i barnehageavtalen en meget komplisert modell. Den vil kunne virke sterkt byråkratiserende med innhenting av mye informasjon og stadig nye detaljerte kostnadsundersøkelser. Den vil også kreve en nøye kontroll i kommunene av regnskapene i de private barnehagene. Alt i alt synes det mer å være en teoretisk modell enn en modell som lett lar seg gjennomføre i et desentralisert system med 434 kommuner og nær 6000 barnehager».

Statskonsult har vurdert statens kontrollbehov i forhold til de alternative finansieringsmodellene. Statskonsult mener at statens kontrollbehov ved en maksimalpris og kommunal buffer vil være stort. I rapporten konkluderes det med at modellen vil:

«kreve omfattende statlig kontroll på alle områder, og ut fra et kontrollperspektiv anbefaler vi ikke denne modellen» (s. 6).

3.3.6 Lokaldemokrati og innbyggermedvirkning

Barnehageavtalen inneholder flere elementer som er ment å forsterke kommunenes ansvar for barnehagesektoren, blant annet gjennom forslaget om plikt for kommunene til å sørge for tilstrekkelig antall plasser og ansvar for samordning av opptak. I tillegg skal kommunene fortsatt ha et medfinansieringsansvar.

Avtalen legger imidlertid opp til at staten skal ha sterk styring med sektoren og også stå for hoveddelen av den offentlige finansieringen. For brukerne vil det være uklart hvem som er ansvarlig for å sikre et godt barnehage tilbud siden ansvar og finansiering bare delvis er plassert på lokalt nivå. For kommunene vil et fortsatt delt ansvar innebære at man i svært begrenset grad kan utøve lokalpolitisk skjønn i dimensjoneringen og innretningen av barnehagesektoren. Dette svekker muligheten for å utvikle en barnehagesektor som er mest mulig tilpasset lokale forhold og brukernes behov, herunder innbyggernes behov for andre kommunale tjenester.

En kommunal buffer med utgangspunkt i dagens nivå på den kommunale finansieringen, vil innebære at mange kommuner må omdisponere av de frie inntektene for å oppfylle de økonomiske kravene i barnehageavtalen. For mange kommuner vil dette bety en betydelig overstyring av lokale prioriteringer.

3.3.7 Valgfrihet og mangfold

Dagens barnehagesektor er preget av mangfold, noe som gjenspeiles i de store kostnadsvariasjonene mellom barnehagene. Mangfoldet gir foreldrene stor frihet i valg av barnehage tilbud til sine barn. En ordning med maksimalpris låser barnehagenes inntekter og vil medføre at barnehageeier må tilpasse kostnadssiden til et statlig fastsatt inntektsnivå. Det er tidligere pekt på at en slik fullstendig statlig styring av inntektene vil gi et mer ensartet tilbud og et dårligere barnehage tilbud sett fra brukernes ståsted. Barnehagene er et tilbud der fokus på innholdet må være det viktigste. Det er barna og barnas utbytte av å være i barnehagen som er det sentrale. Foreldrene har ulike oppfatninger av hva som er best for deres barn. Det er viktig at offentlige og private eiere har muligheten til å ivareta disse ønskene så langt som mulig. Prisen er bare ett element i en helhetlig brukertilpassning av barnehage tilbudet. Virkemidler for å få lavere priser må ses i en mye større sammenheng enn barnehageavtalen legger opp til. Lav pris fører

ikke til mer fornøyde foreldrene og barn, hvis det samtidig betyr at kvaliteten på tilbudet forringes.

3.4 Statlig modell

Sammendrag

En statlig modell samler ansvaret hos én aktør. Modellen er imidlertid dårlig egnet til å håndtere kostnadsforskjeller. For kommuner og barnehager som ikke får tilstrekkelig kostnadsdekning, vil dette ramme utbygging og føre til økt foreldrebetaling og forringelse av kvalitet. For å unngå slike utslag, vil det kreve unødvendig store bevilgninger. Skillet mellom eierskap og finansiering vil også ha en sterkt kostnadsdrivende effekt. Modellen gir ikke rom for lokalstyre og innebærer et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp.

Definisjon av modellen

Full statlig finansiering innebærer at den offentlige finansieringen samles i ett statlig tilskudd som gis uavkortet til den enkelte barnehageeier, direkte eller via kommunen. I en slik modell har ikke kommunene lenger noe finansieringsansvar for barnehagene. Det forutsettes her at modellen vil innebære et uttrekk fra kommunenes frie inntekter av de midlene kommunene i dag bruker på barnehager. Gjennom statstilskuddet omfordes midlene til kommunene og til de private barnehagene. Med en slik modell må staten ta høyde for å dekke alle kostnader som ikke dekkes av foreldrebetalingen.

I det følgende drøftes først en statlig modell uten maksimalpris, og deretter en statlig modell med maksimalpris.

3.4.1 Statlig modell uten maksimalpris

3.4.1.1 *Barnehageplass til alle som ønsker det*

Staten overtar ved en slik modell all økonomisk styring av sektoren. Det blir først og fremst statens oppgave å sørge for tilstrekkelig finansiering av barnehagene. Staten kan gjennom dimensjonering av statstilskuddet stimulere til økt utbygging. Staten kan også styre utviklingen av tilbudet gjennom innretningen av tilskuddsordningen. En økning av satsene for deltidstilbud vil for eksempel stimulere til at flere barnehageeiere tilbyr denne typen plasser. En statlig modell kan gi forutsigbare rammevilkår for barnehageeiere. Ansvaret for å sikre et tilstrekkelig nivå på de offentlige tilskuddene ligger klart forankret hos én aktør.

I en modell hvor all finansiering kommer fra

staten vil ikke utbyggingstakten påvirkes av forskjellene i kommunenes økonomiske rammebetingelser slik som ved dagens modell. Redusert kommunalt ansvar kan imidlertid innebære at viljen til å etablere nye kommunale barnehager kan bli redusert. Modellen vil også gi dårligere tilpasning til lokale kostnadsforhold. Avhengig av nivået på statstilskuddet, vil dette kunne få konsekvenser for den videre utbyggingen, men uten maksimalpris vil kommuner og barnehager også kunne kompensere for høyere kostnader gjennom foreldrebetalingen.

3.4.1.2 Redusert foreldrebetaling

Staten kan gjennom dimensjoneringen av statstilskuddet legge til rette for en rimelig foreldrebetaling. Staten kan sikre økonomisk likebehandling av private og offentlige barnehager gjennom fordelingen av statstilskudd. Dette vil sette private barnehageeiere i stand til å redusere foreldrebetalingen i sine barnehager, som i dag gjennomgående har et høyere prisnivå enn de kommunale.

Fordi statstilskuddet ikke fanger opp kostnadsvariasjoner mellom barnehager og kommuner, vil barnehageeiere få ulik grad av kostnadsdekning. Uten en regulering av foreldrebetalingen vil dette trolig gi stor variasjon i foreldrebetalingen. Avhengig av nivået på statstilskuddet vil barnehager med høye kostnader sannsynligvis få en relativt høy foreldrebetaling, mens barnehager med lave kostnader kan holde foreldrebetalingen på et lavere nivå. Dette kan på kort sikt føre til høyere foreldrebetaling i kommunale barnehager, som i snitt har et høyere kostnadsnivå. På lengre sikt vil trolig kostnadsnivåene utjevnes mellom private og kommunale barnehager, som en konsekvens av økonomisk likebehandling.

3.4.1.3 Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk

Manglende kjennskap til og kontroll med de faktiske utgiftene er en stor ulempe med en statlig modell. En statlig modell vil også være dårlig egnet til å håndtere lokale kostnadsvariasjoner. Det vil derfor være en stor utfordring å finne et riktig nivå på statstilskuddet som sikrer tilstrekkelig offentlig finansiering, men som samtidig hindrer overfinansiering. Uten maksimalpris vil barnehageeier imidlertid kunne kompensere for manglende offentlig finansiering gjennom å sette opp foreldrebetalingen, jf. kapittel 3.4.1.2.

Et statstilskudd som tar utgangspunkt i gjennomsnittskostnader innebærer at barnehager som har høye kostnader får lavere kostnadsdekning

gjennom statstilskuddet enn barnehager med lave kostnader. En annen mulighet er å ta utgangspunkt i normerte kostnader. For å unngå forringelse av kvalitet og økt foreldrebetaling i mange barnehager, må normeringen legges relativt høyt. Dette vil kunne gi en standardheving i mange barnehager og eventuelt økt overskudd. Et høyt kostnadsnivå kan imidlertid også skyldes at driften ikke er kostnadseffektiv. På statlig nivå vil dette være langt vanskeligere å vurdere enn på kommuneplan.

Til en viss grad kan statstilskuddet differensieres i forhold til de systematiske kostnadsforskjellene som utredningene til Først og Høverstad har avdekket. Ut fra et likebehandlingshensyn vil det imidlertid være urimelig å basere seg på historiske kostnadsforskjeller, som til dels har sammenheng med dagens skjevfordeling av offentlige midler. Egne satser for private barnehager vil opprettholde dagens skjevfordeling av midler.

En statlig modell innebærer et skille mellom eierskap og finansiering. Som Allforsk påpeker i sin rapport, vil et slikt skille gi et sterkt kostnadsdrivende system:

«Kommunen har liten grunn til å holde tilbake kostnader som gir økt standard og som kan finansieres av staten. Tilsvarende gjelder for private eiere. Det er vanskelig for staten å unngå å dekke faktiske kostnader (og dermed underskudd) som er oppstått. Vi vil derfor forvente en spillsituasjon mellom kommuner og stat om penger som gjør effektiv drift av barnehagene vanskelig» (s. 24).

Konsekvensene av dette vil i følge Allforsk være at staten må legge inn unødvendig store bevilgninger for å sikre full behovsdekning. Dette vil være lite effektiv bruk av offentlige midler.

Med et statlig finansieringssystem vil ikke utgiftene til barnehager bli gjort til gjenstand for lokale prioriteringer. Ressursinnsatsen kan dermed bli for høy i forhold til lokale behov og kostnader, og i forhold til hva behovene på andre velferdsområder skulle tilsi.

Statlige øremerkede tilskudd krever forholdsvis store ressurser til administrasjon. Dersom statstilskuddet differensieres for å fange opp flere kostnadsvariasjoner, vil det kreve enda mer administrative ressurser enn dagens ordning, som allerede er administrativt krevende.

I rapporten fra Statskonsult om kontroll med tilskudd til barnehager, konkluderes det med at kontrollbehovet vil være omtrent som i dag med en statlig modell. I forhold til den type kontroll som knytter seg til forvaltningen av midler vil kontrollbehovet imidlertid være noe mindre enn i dag.

3.4.1.4 Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning

En rent statlig modell innebærer at staten overtar hele finansieringsansvaret for barnehagesektoren, men på grunn av kommunenes rolle som barnehagemyndighet vil styringsansvaret fortsatt være delt mellom stat og kommune. Dette innebærer et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp, der det faglige og økonomiske ansvaret legges til samme forvaltningsnivå. Når kommunene ikke lenger skal ha noe finansielt ansvar overfor sektoren, kan dette føre til et lavere kommunalt engasjement. Kommunenes rolle som barnehagemyndighet svekkes fordi kommunene ikke lenger vil kunne bruke finansielle virkemidler overfor private barnehager for å oppnå en helhetlig planlegging og styring av sektoren. I dag har kommunen mulighet til å påvirke driften i de private barnehagene gjennom å gi støtte som det knyttes vilkår til, som for eksempel krav om inntektsgradering og søskenmoderasjon. Sterkere juridiske virkemidler, som for eksempel lovfesting av samordnet opptak, vil imidlertid kunne kompensere noe for bortfallet av finansielle virkemidler.

Det forutsettes at en slik modell vil innebære et uttrekk fra kommunerammen og en omfordeling av midler til kommunene gjennom statstilskuddet. Fordelingsvirkningen for kommunene vil være avhengig av om uttrekket av midler fra kommunene gjøres etter regnskap eller etter objektive kriterier. Ved uttrekk etter regnskap vil kommuner som har satset mye på barnehager få et større uttrekk enn kommuner med lav ressursinnsats. Ved uttrekk etter objektive kriterier vil kommuner som har satset mye på barnehager samlet sett få frigjort midler, mens kommuner som har brukt lite på barnehager vil bli trukket for midler som har vært brukt til andre formål. Som hovedregel brukes uttrekk etter regnskapstall. Gjennom overgangsordningen i inntektssystemet omfordeles uttrekket gradvis over 5 år til et uttrekk basert på objektive kriterier, slik at omfordelingsvirkningene av de to modellene vil være den samme på lengre sikt.

Uansett valg av metode for uttrekk, vil modellen innebære at det lokale handlingsrommet innskrenkes som følge av at kommunerammen reduseres. Statlig finansiering gjennom øremerkede tilskudd bidrar til å skjerme barnehagesektoren fra lokale prioriteringer og kommunenes økonomiske rammebetingelser. Dette vil imidlertid gå på bekostning av andre tjenestoområder, som for eksempel skole og eldreomsorg.

3.4.1.5 Valgfrihet og mangfold

Når statstilskuddet utbetales på like vilkår til alle barnehager, samtidig som det er store kostnadsvariasjoner i sektoren, vil dette trolig få konsekvenser for utformingen og utvalget av tilbud, avhengig av nivået på statstilskuddet. Barnehageeiere vil trolig omstille seg noe på lengre sikt, ved å innrette standarden etter den normen som legges til grunn for utmålingen av statstilskudd. Dette vil kunne føre til en viss standardisering av tilbudet. Så lenge foreldrebetalingen ikke reguleres, vil barnehageeier imidlertid stå fritt til å regulere denne inntektskilden i forhold til kostnadsnivået. Dette gir rom for fortsatt drift av barnehager med avvikende kostnadsnivå.

3.4.2 Statlig modell med maksimalpris

Fordi den statlige modellen er minst egnet til å håndtere kostnadsvariasjoner, vil de problematiske sidene ved en maksimalprisordning få størst utslag i denne modellen.

Den negative effekten en maksimalprisordning har på utbygging, vil forsterkes i en statlig modell. Det vil være betydelige forskjeller i hvor stor andel av kostnadene som dekkes av statstilskuddet. Når også inntektene fra foreldrebetalingen er fastlåst, vil det innebære en stor risiko og følgelig svekket etableringsvilje.

Det vil være en utfordring å finne riktig nivå på statstilskuddet innenfor en statlig modell, som sikrer tilstrekkelig finansiering, men samtidig hindrer overfinansiering. Dette vil være langt mer problematisk dersom også foreldrebetalingen låses. Som det framgår av kapittel 2, viser Først og Høverstads utredning at det er store kostnadsvariasjoner i sektoren. Innenfor dagens finansieringsordning håndteres disse kostnadsforskjellene gjennom varierende nivå på foreldrebetalingen og kommunale tilskudd. I en modell hvor kommunale tilskudd opphører og det settes et tak på foreldrebetalingen, vil det ikke være virkemidler til å håndtere kostnadsforskjeller i sektoren. Ansvaret for å håndtere kostnadsvariasjonene veltes over på staten. Nivå og innretning på statstilskuddet blir dermed helt avgjørende for kostnadsdekningen i den enkelte barnehage. For å unngå forringelse og nedleggelse av barnehager, vil det kreve spesielt store statlige bevilgninger.

En regulering av foreldrebetalingen i en statlig modell vil gi en sterkere standardisering av barnehagetilbudet enn dersom barnehageeier står fritt til å fastsette foreldrebetalingen. I forhold til frivillige kostnader, som skyldes standardvalg, vil barne-

hager med høyt kostnadsnivå til en viss grad kunne omstille seg på sikt, ved å innrette standarden etter den normen som legges til grunn for utmåling av statstilskuddet. Som Allforsk påpeker i sin rapport, vil dette få konsekvenser for sammensetningen av barnehagetilbudet, fordi normering vil gjøre det vanskelig å drive og etablere barnehager med avvikende kostnadsforhold. En slik innskrenking av mangfoldet innebærer mindre valgfrihet for foreldre til å velge det omsorgstilbudet som passer best.

Allforsk peker i sin utredning på at det er mellom kommunene at man først og fremst finner kostnadsforskjeller som ikke er selvvalgte, mens variasjoner mellom barnehager i én og samme kommune først og fremst skyldes standardforskjeller. Kostnader som ikke er selvvalgte knytter seg til ytre rammebetingelser, som for eksempel spredt bosetting eller høye tomtekostnader. En statlig modell vil ikke kunne håndtere kostnadsvariasjoner mellom kommuner, og resultatet vil være ulike tilbud mellom kommunene:

«Dersom slike forskjeller mellom kommuner ikke kompenseres fullt ut, vil finansieringsmodellen bidra til at standarden på barnehagetilbudet varierer mellom kommuner, noe som er i konflikt med ønsket om likhet i tilbudet» (s. 20).

3.5 Kommunalt finansieringsansvar

Sammendrag

Rammefinansiering gir kommunene et helhetlig ansvar for barnehagene. Fordeling etter objektive kriterier gir en likeverdig fordeling av ressursene mellom kommunene. Målet om barnehageplass til alle som ønsker det kan sikres gjennom målrettede, statlige tilskudd og juridiske virkemidler. Kommunene får ansvaret for å sikre at tilbudet er i tråd med innbyggernes ønsker og behov, også prismessig. Kommunene har best kjennskap til lokale kostnadsvariasjoner og lokale behov. Rammefinansiering er derfor et godt virkemiddel for kostnadskontroll og bidrar til prioriterings- og kostnadseffektivitet. Finansiering gjennom inntektssystemet gir også kommunene handlefrihet til å gjøre lokale tilpasninger. Modellen bidrar til å styrke lokaldemokratiet. Dette er i tråd med Regjeringens moderniseringsarbeid, hvor en sentral målsetting er å arbeide fram finansieringsformer som gjør det mulig å gi brukerne økt valgfrihet og som legger til rette for at ansvar og myndighet kan legges nærmere der møtet med brukeren skjer.

Definisjon av modellen

Et rendyrket kommunalt finansieringsansvar for barnehagene innebærer at det statlige øremerkede driftstilskuddet legges inn i rammeoverføringene til kommunene og at kommunene bruker midler fra de frie inntektene til å finansiere drift og utbygging av barnehagene i sin kommune.

I det følgende drøftes først en kommunal modell uten maksimalpris, og deretter en kommunal modell med maksimalpris.

Om rammefinansiering og innlemming av øremerkede tilskudd

Hensikten med inntektssystemet er å fordele midlene som blir tilført kommunesektoren på en mest mulig rettferdig måte. Kommunene er forskjellige både demografisk, geografisk og sosialt. Dette medfører at det er store variasjoner mellom kommunene i hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester, og hvor mye det koster å produsere tjenestene. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for kostnadsforskjeller som ikke er selvvalgte, men som skyldes ytre, strukturelle forhold. På denne måten får kommunene mulighet til å gi sine innbyggere et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Faktorer som fanger opp ytre kostnadsforskjeller omtales som objektive kriterier. Kriteriene i kostnadsnøkkelen består av slike objektive kriterier. Til grunn for utformingen av kostnadsnøkkelen ligger faglige analyser av kostnads- og etterspørselsforhold innen de ulike sektorene som finansieres gjennom inntektssystemet. Sentralt er at kostnadsnøkkelen skal bestå av objektive kriterier som i minst mulig grad kan påvirkes fra kommunene sin side.

Kostnadsnøkkelen for kommunene er bygd opp av delkostnadsnøkler for administrasjonstjenester, helse- og sosialtjenester og grunnskole. Ved en innlemming av statstilskuddet for barnehager må det utformes en egen delkostnadsnøkkel for barnehagetjenester.

For at kommunene ikke skal oppleve en brå endring i tilskuddsnivå fra det ene året til det andre, vil det innlemmede tilskuddet bli omfattet av overgangsordningen i inntektssystemet. Dette sikrer at overgangen fra øremerkede tilskudd til fordelingen etter inntektssystemets kriterier, skjer gradvis over 5 år. Første året gis tilskuddet vanligvis etter 80 prosent vekt på fordelingen forrige året, det vil si fordelingen av det øremerkede tilskuddet, og 20 prosent vekt på kostnadsnøkkelen. Deretter trappes overgangsordningen ned med 20

prosent årlig, slik at det femte året fordeles fullt ut etter kriteriene i inntektssystemet. Overgangsordningen kan forlenges dersom særskilte hensyn taler for det. Dette kan gjøres ved at fordelingen første året tilsvare tilskuddet som det var da det var øremerket. Når et øremerket tilskudd er innlemmet i inntektssystemet, gis det uten andre bindinger enn det som ligger i lov og regelverk.

3.5.1 Kommunal modell uten maksimalpris

3.5.1.1 Barnehageplass til alle som ønsker det

Når de øremerkede midlene til drift legges inn i inntektssystemet, blir midlene fordelt som et rammetilskudd som kommunene fritt kan disponere etter gjeldende lov og regelverk. Midlene er dermed ikke lengre knyttet til ressursinnsatsen i barnehagesektoren, og kommunene står i prinsippet fritt til å bruke midlene på andre sektorer. Det vil være opp til den enkelte kommune å avsette tilstrekkelige midler for å oppnå full behovsdekning uten at staten har direkte påvirkning. Statens mulighet til å sikre utbyggingen i et slikt system vil være gjennom særskilte økonomiske ordninger som for eksempel stimulerings- eller investerings-tilskudd, og gjennom juridiske virkemidler.

Som det går fram av kapittel 2.1.2.3 har manglende utbygging vært et av hovedargumentene for å utsette innlemming av driftstilskuddet til barnehager i rammetilskuddet til kommunene. Borge og Rattsø skisserer i sin rapport to hovedmodeller for å sikre utbygging innenfor en rammefinansieringsmodell.

Den første modellen omtaler utbygging gjennom rammefinansiering, kombinert med statlig styring gjennom regulering. Rammefinansiering kombinert med pliktbestemmelse vil være eksempel på en slik modell. Borge og Rattsø skisserer en annen form for statlig regulering: Staten kan gi kommunene pålegg om utbygging av plasser tilsvarende full dekning innen en gitt dato. På grunnlag av beregninger av de økonomiske konsekvensene får kommunene midler til utbygging gjennom rammefinansiering, basert på objektive kriterier. Konsultasjonsordningen benyttes til å overvåke gjennomføringen. I tillegg etableres det sanksjoner mot kommuner som ikke gjennomfører utbyggingen etter forutsetningene. I følge Borge og Rattsø er fordelene med denne modellen:

«...at kommunene har et klart ansvar for gjennomføringen innen de rammer staten setter og at kommunene har gode insentiver til kostnadskontroll» (s. 12).

Modellen har imidlertid også ulemper:

«Ulempen ved løsningen er at staten ikke har direkte kontroll med utbyggingen. Det er statens målsetting og ansvar å sikre full barnehagedekning innen den fastlagte tidsplanen. Kommunene kan søke å utnytte statens ansvar ved å utsette utbygging av plasser basert på forventning om sterkere medfinansiering fra staten ettersom man nærmer seg tidspunkt for full dekning» (s. 12).

Når midler til utbygging legges inn i rammeinntektene, vil kommuner som allerede har god barnehagedekning få frigjort midler til andre velferdstilbud, mens

«kommuner med lav barnehagedekning må inn i en intensiv utbyggingsfase og må forventes å lånefinansiere deler av utbyggingen» (s. 12).

Dette vil vanskeliggjøre utbyggingen i kommuner som har lav dekning. Alternativt vil man måtte legge inn en kraftig økning av rammene, men det vil være svært lite effektivt ressursbruk.

I den andre modellen som Borge og Rattsø skisserer har staten ansvaret for å finansiere etablering av nye plasser gjennom et øremerket tilskudd til investering. Størrelsen på et slikt tilskudd vil være bestemmende for hvor stor virkning det har. Tilskuddet kan kombineres med en plikt til å tilby et tilstrekkelig antall plasser. Fordelen med en slik løsning er at:

«...staten er mer direkte involvert i utbyggingen. Statens tilskudd er målrettet mot nye plasser og virker derfor mer styrende overfor kommunenes investeringsaktivitet» (s. 13).

Dette vil særlig komme de kommunene til gode som har et lavt barnehage tilbud fra før. Kommuner som har satsset på utbygging straffes, fordi disse ikke vil kunne dra nytte av det øremerkede tilskuddet. Borge og Rattsø peker også på det uheldige ved at staten stadig styrer utbygging av kommunale tilbud gjennom investeringstilskudd.

Valget mellom de to hovedmodellene vil i følge Borge og Rattsø være:

«...en avveining mellom hensynet til rask utbygging i hele landet med begrenset vekst i kommunenes samlede inntektsrammer og hensynet til å gi kommunene gode insentiver som produsenter av nasjonale velferdstjenester» (s. 15).

Den første modellen gir minst målrettet bruk av midler i forhold til målet om barnehageplass til alle som ønsker det. Den andre modellen lærer kommunen å holde tilbake tilbud i påvente av at staten griper inn.

3.5.1.1.1 Statlig investeringstilskudd

Kommuner som har lave frie inntekter og som av den grunn har vært nødt til å prioritere andre lov-pålagte oppgaver, vil få et økonomisk insentiv til å fullføre utbyggingen med et investeringstilskudd. Et øremerket tilskudd til barnehageutbyggingen vil også kunne gi en positiv effekt i forhold til den siste gjenstående utbyggingen i kommuner med forholdsvis høy barnehagedekning.

Sammen med en plikt for kommunen til å sørge for at det finnes tilstrekkelig antall barnehageplasser, vil et investeringstilskudd direkte til kommunen kunne forsterke det kommunale ansvaret for sektoren. Private utbyggere vil kunne sikres investeringstilskudd gjennom et krav om at kommunen skal økonomisk likebehandle kommunale og private barnehager. Investeringstilskudd kan også gis direkte til barnehageeier, eventuelt via kommunen som barnehagemyndighet. Et statlig øremerket investeringstilskudd vil kunne tildeles på like vilkår til både kommunale og private barnehageeiere. Tilskuddet kan utløses på forhånd ved hjelp av innsendte planer for utbygging eller etter at barnehagen er bygd. Bindingstid og utforming av tildelingsregler vil ha stor betydning for effekten av tilskuddet. Et investeringstilskudd bør så langt det er mulig knyttes opp til kommunens nettutbygging.

3.5.1.1.2 Øremerket driftstilskudd til nye plasser ved rammefinansiering

Det øremerkede statstilskuddet utmåles på bakgrunn av antallet eksisterende plasser. Dersom disse midlene innlemmes i rammeoverføringene til kommunene før sektoren er fullt utbygd, vil det derfor ikke være tilstrekkelig midler til nye plasser. Ved overgang til rammefinansiering er det selvsagt mulig å legge inn friske midler til nye plasser. En slik ordning vil imidlertid ikke i seg selv gi sterke insentiver for kommunene til å bygge ut.

En annen løsning er at det innføres et eget øremerket driftstilskudd til nye plasser og at øremerkede midler til allerede etablerte plasser legges inn i rammeoverføringen til kommunene. En slik modell forsterker kommunenes ansvar for sektoren, samtidig som den gir staten muligheten til å styre den videre utbyggingen. Siden kostnader til drift utgjør langt mer enn betjening av investeringskostnader, vil dette være et kraftigere virkemiddel enn et investeringstilskudd. Tilskuddet vil være særlig gunstig for kommuner som har lav barnehagedekning i dag. Kommuner med høy bar-

nehagedekning vil i mindre grad kunne dra nytte av tilskuddet.

ECON anbefaler et slikt tilskudd i sin rapport «Utbygging av barnehager» (s. 44):

«Det vil derfor være mer hensiktsmessig om staten oppretter et øremerket tilskudd til nye plasser – som erstatter det kommunale tilskuddet til disse plassene. Dette tilskuddet måtte gis både til kommunale og private plasser. Tilskuddet burde defineres som et overgangstilskudd som bare gis til plasser opprettet i en avgrenset periode, for eksempel til og med 2005, inntil full dekning er nådd. Dette vil gi kommunene insentiver til å bygge ut».

Et eget øremerket driftstilskudd til nye plasser vil kunne forsterke virkningen av et eventuelt investeringstilskudd. Barnehageeier vil motta ett tilskudd som dekker investeringene, og ett tilskudd som sikrer driften av de nye plassene. For å sikre videre drift av nye plasser, vil det utløste tilskuddet videreføres påfølgende år, enten som eget øremerket tilskudd eller lagt inn i rammeoverføringene til kommunene. Tilskuddet kan gis til kommunene eller direkte til hver enkelt barnehageeier.

3.5.1.2 Redusert foreldrebetaling

Når det øremerkede tilskuddet legges inn i rammeoverføringene til kommunene, vil kommunene stå fritt i bruken av midler, innenfor gjeldende lov og regelverk. Det vil dermed være opp til den enkelte kommune å avsette tilstrekkelige midler for å sikre lav foreldrebetaling.

Fordeling gjennom inntektssystemet bidrar til en likeverdig fordeling av ressurser mellom kommuner, og en fordeling i samsvar med lokale behov og forutsetninger. Fordeling gjennom inntektssystemet tar også hensyn til kostnadsvariasjoner mellom kommuner. Dette bidrar til å utjevne forskjellene mellom kommunene slik at de økonomiske forutsetningene for å tilby rimelige barnehager blir mer like.

Kommunene skal gjennom det lokale selvstyre utvikle et tjenestetilbud tilpasset brukernes ønsker og lokale forhold. Sammenlignet med dagens ordning, vil en kommunal modell tydeliggjøre kommunens ansvar for å sørge for et godt barnehage tilbud, også prismessig.

Staten kan gå i dialog med kommunene om målene for barnehagesektoren, herunder målet om redusert foreldrebetaling. Konsultasjonsordningen vil være en egnet arena for en slik dialog. Formålet med konsultasjonsordningen er å komme nærmere en felles virkelighetsforståelse av situasjonen i kommunesektoren, gjennom utveks-

ling av informasjon og drøfting av situasjonen og utfordringene i sektoren.

Foreldrebetalingen er i snitt høyere i private enn kommunale barnehager. Dette skyldes i hovedsak manglende kommunal finansiering av private barnehager. Med en plikt til å behandle alle godkjente barnehager likeverdig i forhold til offentlige tilskudd, vil de private barnehagene som i dag ikke mottar kommunale tilskudd kunne redusere foreldrebetalingen.

En kommunal modell bidrar til god kostnadskontroll og kostnadseffektive løsninger. Med lave kostnader og effektiv ressursbruk vil det også være lettere for barnehageeier å holde foreldrebetalingen på et lavt nivå.

3.5.1.3 Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk

Rammefinansiering vil være et godt virkemiddel for å oppnå kostnadskontroll og kostnadseffektivitet i sektoren. Allforsk framhever dette forholdet når de anbefaler en kommunal finansieringsmodell:

«Den vesentligste fordel med denne modellen er at kommunen har kjennskap til drifts- og kostnadsforhold i den enkelte barnehage og dermed kan fastlegge økonomisk ramme ut fra lokale forhold. Kommunens drift av egne barnehager blir en del av den ordinære budsjettprosessen og kan gi en «hard» budsjettskranke som barnehagene må forholde seg til. Kommunen blir også ansvarlig for å håndtere eventuelle underskudd og motvirke at slike oppstår» (s. 26).

I rapporten om statlig kontroll med tilskudd til barnehager konkluderer Statskonsult med at:

«Statens kontrollbehov vil være lavest ved en ren kommunal finansiering (...), og ut fra et kontrollperspektiv anbefaler vi at midlene på sikt legges inn i rammeoverføringene til kommunene» (s. 52). Begrunnelsen er at: «I en slik modell vil det statlige kontrollansvaret begrenses til med mellomrom å føre tilsyn med omfanget og kvaliteten på barnehagetilbudet» (s. 45).

Statlige øremerkede ordninger vil uansett sterke krav, føringer og kontroll med tilskuddet ikke kunne gi optimal kostnadskontroll. Kommunene har bedre forutsetninger enn sentrale myndigheter til å innhente kunnskap om kostnadene ved barnehagedrift i kommunen. Dermed vil de kunne innrette sine tilskudd etter kostnadsnivået og andre kostnadsforhold i kommunen eller i den enkelte barnehage. Dette gir en effektiv bruk av midler. I en modell med hel eller delvis statlig finansiering

vil en til sammenligning måtte legge normen på et høyt nivå, og mange barnehager og kommuner vil få tilført større ressurser enn de faktiske kostnadene tilsier. Ved at kommunene beholder gevinstene fra en mer effektiv produksjon, vil de få større insentiver til å drive barnehagene på en effektiv måte. Kommunene vil stå fritt til å bruke de innsparte midlene på andre områder.

Barnehage er bare én av mange viktige kommunale velferdstjenester. Rammefinansiering vil kunne sikre helhetlige prioriteringer mellom ulike deler av kommunenes samlede tjenesteproduksjon tilpasset lokale behov og kommunenes årlige inntektsrammer og økonomiske situasjon. Lokal prioriteringseffektivitet gir effektiv ressursbruk også sett ut fra et makroøkonomisk perspektiv.

Det er også gode kommunaløkonomiske argumenter for å innlemme driftstilskuddet i kommunenes rammeinntekter. Inntektssystemutvalget (NOU 1996:1) gir to begrunnelser for dette:

«For det første er det godt dokumentert at driftstilskuddet til barnehager forsterker inntektsforskjellene mellom kommunene. Kommuner med høye inntekter per innbygger mottar større beløp enn kommuner med lave inntekter per innbygger. En overgang til rammefinansiering basert på objektive kriterier vil derfor redusere inntektsforskjellene mellom kommunene. For det andre bidrar ikke dagens tilskuddsordning til å utjevne de økonomiske forutsetningene for utbyggingen av barnehagetilbudet. Dette skyldes at kommuner med et høyt inntektsnivå lettere kan innfri kravet om egenfinansiering. Dette innebærer at dagens tilskuddsordning bidrar til å fryse fast et utbyggingsmønster hvor kommuner med høye inntekter per innbygger gjennomgående har høyere dekningsgrad enn kommuner med lave inntekter per innbygger» (s. 197).

3.5.1.4 Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning

En kommunal modell vil gi kommunene et helhetlig styringsansvar for barnehagene. Dette er i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp, det vil si at det faglige og finansielle ansvaret legges til samme forvaltningsnivå. Kommunens rolle som barnehagemyndighet styrkes. Kommunene kan i større grad sørge for at det samlede barnehagetilbudet i kommunen har god kvalitet og er i samsvar med behovene. Dette vil også ha betydning for dimensjoneringen av tilbudet og den effektive ressursbruken lokalt.

Modellen vil tydeliggjøre for brukerne hvem

som har ansvar for å sikre et tilfredsstillende tilbud. Rammefinansiering styrker lokaldemokratiet ved at ansvaret for prioriteringer legges til folkevalgte organer på kommunalt plan.

3.5.1.5 Valgfrihet og mangfold

Med en kommunal modell vil barnehagetjenesten i større grad være gjenstand for lokale prioriteringer enn i en modell hvor statlig finansiering inngår. Dette kan gi økte forskjeller og større mangfold mellom kommuner i tjenestetilbud med hensyn til driftsformer, standard og foreldrebetaling. Forskjellene vil imidlertid avspeile befolkningens ønsker og behov og kommunenes ulike forutsetninger. Kommunene representerer nærhet til brukerne, og rammefinansiering bidrar derfor til økt brukerorientering. Lokalt folkestyre gir gode vilkår for innbyggerne til å øve påvirkning på beslutningstakernes valg og prioriteringer.

3.5.2 Kommunal modell med maksimalpris

En maksimalprisordning skaper et særlig behov for kostnadsoversikt og kostnadskontroll. En kommunal modell vil kunne ivareta dette behovet på en bedre måte enn en modell hvor statlig finansiering inngår.

Maksimalpris innenfor en kommunal modell innebærer imidlertid at alle inntektskomponentene er fastsatt av stat og kommune. For barnehageeier vil dette være et lite fleksibelt system som skaper usikkerhet om framtidig kostnadsdekning for eksisterende virksomheter. Usikkerheten vil også svekke insentivene til å etablere nye barnehager.

I et slikt system er barnehageeier avhengig av at det kommunale tilskuddet dekker det som ikke dekkes av foreldrebetalingen. Underskudd vil oppstå dersom kostnadene skulle øke eller barnehagen taper inntekter fra foreldrebetalingen fordi de ikke får fylt opp alle plassene. Barnehageeier må enten redusere kostnadene eller be om økte tilskudd fra kommunen. Private barnehager vil i en slik situasjon være mer utsatt enn kommunale barnehager, som kan se driften av flere enheter i sammenheng.

En maksimalprisordning i en kommunal modell vil trolig føre til et spill mellom kommunen og private barnehageeiere. Kommunen har ansvaret både for finansieringen av sektoren og for å påse at barnehageloven, inkludert regulering av foreldrebetalingen, følges opp. Det blir opp til kommunen å sørge for at de private barnehagene kan følge maksimalprisen. I et slikt system vil ikke de private

barnehagene motiveres til å holde tilbake kostnader. For at kommunen skal kunne kontrollere kostnadene i private barnehager, kreves det full innsikt i regnskapene. En maksimalprisordning innebærer derfor en tung administrativ refusjonsordning, også innenfor en kommunal modell.

Innføring av maksimalpris vil utgjøre en sterk statlig styring som undergraver effekten av en overgang til rammefinansiering ved at kommunens bruk av frie midler bindes opp. Maksimalpris vil også være et utilbørlig inngrep i private virksomheters inntektsforhold.

3.6 Samlet oppsummering

I dette kapitlet er finansieringsmodellen som ligger til grunn for barnehageavtalen og alternative modeller drøftet i lys av kriterier for vurdering av finansierings- og styringsmodeller for barnehage-sektoren. Regjeringen gir her sin vurdering av de ulike modellene sett i lys av denne drøftingen.

Regjeringen mener at hovedproblemet med dagens finansieringsmodell er en uklar ansvarsplassing. Kommunene har et utydelig ansvar for utbygging og drift og for finansiering av private barnehager. Statstilskuddet bidrar ikke til en likeverdig fordeling av midler. Dette har gitt forskjeller i dekningsgrad og foreldrebetaling mellom fattige og rike kommuner. Med hensyn til foreldrebetalingen har dagens modell med delt finansiering gitt stor variasjon i nivå og innretning på foreldrebetalingen. Manglende kommunalt ansvar overfor private barnehager har bidratt til høyere priser i disse barnehagene. Brukernes innflytelse begrenses i dagens modell, fordi ansvaret ikke er klart forankret, og fordi ansvaret bare delvis er plassert nært brukerne, det vil si på lokalt nivå. Delt ansvar mellom stat og kommune gir begrensede muligheter til lokal tilpasning av tilbudet.

Modellen i barnehageavtalen med delt offentlig finansieringsansvar og maksimalpris på foreldrebetalingen vil føre til lik og lavere foreldrebetaling. Regjeringens hovedinnvending er at en regulering av foreldrebetalingen vil gi usikkerhet om barnehagene får dekket sine kostnader. Dermed hemmes utbyggingen og det skapes usikkerhet om driftsgrunnlaget for mange av dagens barnehager, og særlig for private eiere. Det at kommunene må bruke økte ressurser til drift av eksisterende barnehager, vil også gjøre det vanskelig å nå målet om barnehageplass til alle som ønsker det. Modellen vil være kostnadsdrivende, byråkratisk og vil kunne føre til standardisering og bortfall av mangfoldet i sektoren. Maksimalpris vil svekke det lokale

handlingsrommet, og vil derfor gi mindre mulighet til lokal tilpasning enn dagens modell. Låste inntekter gir mindre brukermakt i forhold til å bestemme innhold og kvalitet på tilbudet.

En modell der staten har helhetlig ansvar for finansieringen samler ansvaret hos én aktør. På grunn av store kostnadsforskjeller vil det være nesten umulig å finne et nivå på statlige tilskudd som sikrer at alle barnehager får dekket sine kostnader, uten at dette samtidig fører til betydelig overfinansiering. Modellen blir særlig vanskelig dersom den skal kombineres med en sterk regulering av foreldrebetalingen. En annen viktig innvending mot en statlig modell er at den innebærer en vesentlig svekkelse av lokaldemokratiet, og gir dårligere brukertilpasning. Regjeringen mener derfor at en slik modell ikke framstår som et reelt alternativ.

Regjeringen mener at den beste modellen er den hvor kommunene har et helhetlig finansieringsansvar og styringsansvar for barnehagesektoren, kombinert med en synliggjøring av ansvaret gjennom lovfestet likebehandling og utbyggingsplikt. Økt kommunalt selvstyre kan gi økte forskjeller, men rammefinansiering vil sikre mer rettferdig fordeling av midlene enn dagens ordning. Denne modellen vil sette kommunene bedre i stand til å drive en god barnehagesektor tilpasset brukernes ønsker, lokale behov og kostnadsvariasjoner. Denne modellen vil være det beste virkemidlet for kostnadskontroll og effektiv ressursbruk, og vil kreve færrest ressurser til offentlig administrasjon. Kommunene representerer nærhet til brukerne og gir de beste vilkårene for brukerne til å øve innflytelse.

4 Regjeringens tilråding

4.1 Innledning

De overordnede målene for barnehagesektoren er:

- Barnehageplass til alle som ønsker det
- Økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager
- Lavere foreldrebetaling
- Kvalitet og mangfold i tilbudet

Barnehageplass til alle som ønsker det er viktig for å sikre foreldre valgfrihet og for reell likestilling mellom kjønnene. Gode barnehager med høy kvalitet er en vesentlig del av Regjeringens oppvekstpolitikk. Regjeringen er opptatt av at de samlede midler i sektoren brukes på en måte som sikrer full utbygging og god kvalitet i tilbudet. En akseptabel foreldrebetaling og ivaretagelse av mangfoldet i barnehagetilbudet er en forutsetning for at foreldrene kan ha et reelt valg i forhold til omsorgsløsning for sine barn. Det er derfor viktig å sikre økonomisk likebehandling mellom private og kommunale barnehager.

Kommunene har i dag det overordnede ansvaret for å sikre et godt barnehagetilbud, på linje med en rekke andre grunnleggende velferds- og samfunnsoppgaver. Kommunen representerer nærhet til brukerne og har best kjennskap til lokale forhold. Regjeringens mål for kommunesektoren er å forsterke kommunenes helhetlige ansvar for utviklingen i lokalsamfunnet. Regjeringen vil derfor styrke kommunene og det lokale selvstyret gjennom desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunene. Regjeringen vil øke kommunenes handlingsrom og styrke kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestetilbudet til befolkningens ønsker og lokale forutsetninger. Regjeringen har tillit til at større frihet for kommunene gir et tydeligere ansvar og bidrar til et resultat som samlet sett er mest treffsikkert og best for innbyggerne og for brukerne av barnehager.

4.2 Regjeringens forslag til modell

Etter Regjeringens syn er den beste løsningen for barnehagesektoren å samle ansvaret for barneha-

gene hos kommunene. Barnehager er en tjeneste som hører til i nærmiljøet, og dette tilsier at ansvar og styring legges nærmest mulig brukerne. Regjeringen foreslår derfor en gradvis innføring av rammefinansiering for hele barnehagesektoren.

Barnehageplass til alle som ønsker det, er det viktigste målet for Regjeringen i barnehagepolitikken, og det er helt sentralt at dette målet nås først. Både Regjeringen og Stortinget har som mål at det skal være full behovsdekning i løpet av 2005. Dette er et svært ambisiøst mål sett i forhold utbyggings- takten de siste årene. Regjeringen foreslår derfor at kommunalt finansieringsansvar suppleres med juridiske og økonomiske virkemidler som vil bidra til økt utbygging og økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager.

Regjeringen kan ikke anbefale å innføre et system med maksimalpris. Maksimalpris vil ha en rekke uheldige konsekvenser og vil særlig gjøre det vanskelig å nå målet om barnehageplass til alle som ønsker det. En ordning med maksimalpris innebærer at det settes et inntektstak for den enkelte barnehage. Dette vil skape usikkerhet for utbyggere og vil også true eksisterende barnehager, jf. kapittel 3.3. Ordningen vil nødvendiggjøre et svært krevende og komplisert system for den offentlige finansieringen. Dette vil både bli kostnadskreven og bety økt offentlig byråkrati. Det er betydelig fare for at maksimalpris vil føre til ensretting av barnehagetilbudet og en sterk begrensning av den enkelte barnehages økonomiske handlingsrom. Dermed vil foreldrene i stor grad miste muligheten til å påvirke innhold og kvalitet.

Hovedpunktene i Regjeringens forslag er:

- Overføring av finansieringsansvaret for eksisterende barnehageplasser til kommunene fra 2004.
- I en overgangsfase fram mot full behovsdekning gis det statstilskudd til drift av nye barnehageplasser. Det innføres også et statlig investeringstilskudd til etablering av nye plasser.
- Det lovfestes en plikt for kommunene til å sørge for full behovsdekning.
- Det lovfestes en plikt for kommunene til økonomisk likebehandling av private og offentlige barnehager.

- Forenklinger i barnehageregelverket utredes med sikte på å gjøre det enklere å etablere og drive barnehager.

4.2.1 Nærmere om forslagene

Rammefinansiering av eksisterende plasser

Regjeringen vil legge det øremerkede tilskuddet til eksisterende plasser inn i kommunenes rammeinntekter fra 1. januar 2004. Kommunene har i dag det overordnede ansvaret for å sikre et godt barnehage tilbud fordi de har best kjennskap til brukernes behov og lokale forhold. Rammefinansiering vil gjøre det mulig for kommunene å ivareta dette ansvaret på en helhetlig måte. Kommunen representerer nærhet til brukerne. Kommunal forvaltning av barnehagene gir derfor gode vilkår for småbarnsfamiliene til å øve innflytelse på tjenestetilbudet. Rammefinansiering gir god kostnadskontroll og bidrar til effektiv bruk av offentlige ressurser. På denne måten sikres brukerne et best mulig tilbud innenfor gitte økonomiske rammer. Rammefinansiering styrker det lokale selvstyret. Et sterkt lokaldemokrati vil igjen bidra til at kommunene gjør prioriteringer i tråd med innbyggernes ønsker og behov.

Regjeringen har i sitt moderniseringsprogram sagt at den vil arbeide for at rammefinansiering skal være hovedfinansieringsformen for kommunesektoren og at det er et sentralt mål å styrke det lokale selvstyret. Kommunene er lokale felleskapsorganer med ansvar for grunnleggende velferds- og samfunnsoppgaver. Regjeringen ønsker å forsterke kommunenes helhetlige ansvar for utviklingen i lokalsamfunnet, og vil derfor styrke kommunene og det lokale selvstyret ved å desentralisere oppgaver og overføre mer myndighet til kommunene. Regjeringen vil øke kommunenes handlingsrom og styrke deres muligheter til å utvikle slagkraftige enheter der tjenestetilbudet er tilpasset befolkningens ønsker og kommunenes forutsetninger.

For å klare oppgavene som effektiv tjenesteproducent og samfunnsutvikler må kommunene gis større frihet til utføre sine oppgaver i henhold til egne prioriteringer. Regjeringen har tillit til at økt frihet for kommunene bidrar til et resultat som samlet sett er best for innbyggerne og for brukerne av barnehager. Regjeringen vil gjennomføre denne linjen som en helhetlig og samstemt strategi på alle politikkområder.

Innlemming av tilskuddet skjer ved at en for 2004 gir den enkelte kommune samme tilskuddsbeløp som med dagens ordning, men midlene for-

deles som frie inntekter til kommunene. Som følge av overgangsordningen i inntektssystemet går en fra 2005 og over en periode på fem år gradvis over til å fordele midlene ved bruk av fordelingsnøkklene i inntektssystemet. Det vil bli utviklet en egen delkostnadsnøkkel basert på objektive kriterier innenfor barnehagesektoren.

Øremerket tilskudd til drift av nye plasser

Det gjenstår fortsatt å etablere et betydelig antall nye barnehageplasser. Regjeringen foreslår derfor å kombinere kommunal finansiering av eksisterende plasser med et øremerket statlig tilskudd til drift av nye plasser. Et slikt tilskudd vil bidra til å sikre at utbyggere får en forutsigbar økonomisk situasjon og er helt nødvendig for å fullføre utbyggingen. Det statlige driftstilskuddet til nye plasser innlemmes i inntektssystemet til kommunene når full behovsdekning er nådd.

Øremerket investeringstilskudd til etablering av nye plasser

For å sikre at den resterende barnehageutbyggingen blir gjennomført, ønsker Regjeringen også å innføre et statlig øremerket investeringstilskudd. Tilskuddet vil erstatte dagens stimuleringstilskudd. Tilskuddet utformes slik at barnehageeier kompenseres for en vesentlig del av høye kapitalkostnader de første årene etter etablering. Investeringstilskuddet skal gå til både private og kommunale etablerere. For å sikre god effekt av tilskuddet, bør tildeling av tilskuddet knyttes til netto utbygging i den enkelte kommune. Departementet vil utarbeide nærmere retningslinjer for ordningen der hensynet til forutsigbarhet og mangfold i barnehagesektoren vektlegges. Investeringstilskuddet avvikles når full behovsdekning er nådd.

De aller fleste barnehager blir i dag lånefinansiert, og Husbanken gir lån på gunstige vilkår. For å få lån, har praksis vært at det må stilles kommunal garanti for lånebeløpet. For private utbyggere har dette i noen tilfeller vært til hinder for å få husbanklån. I brev til Husbanken i mars i år har kommunal- og regionalministeren bedt om at kravet om kommunal garanti bortfaller. Intensjonen med denne endringen er å tilpasse regelverket slik at det ikke hindrer igangsettelse av utbyggingsprosjekter.

Redusert foreldrebetaling

Regjeringen mener at en ordning med maksimal-

pris på foreldrebetalingen vil være svært uheldig, uavhengig av valg av finansieringsmodell. Maksimalpris innebærer at det settes et tak på inntektene for barnehageeier, og dette vil utgjøre et betydelig risikoelement for eksisterende barnehager og potensielle utbyggere.

Intensjonen med den kraftige opptrappingen av statstilskuddet har vært å legge til rette for en betydelig reduksjon i foreldrebetalingen. Når disse midlene legges inn i kommunenes rammeinntekter, overtar kommunene ansvaret for å holde foreldrebetalingen på et lavt nivå, både i kommunale og private barnehager.

Regjeringen viser til at moderasjonsordninger i foreldrebetalingen er viktig og positivt. I dag har alle kommuner søskenmoderasjon i sine barnehager, og mange har ulike rabatt- og friplassordninger for familier med lav betalingssevne. Regjeringen har tillit til at kommunene vurderer og håndterer spørsmålet om moderasjonsordninger ut fra lokale behov, og mener det er uheldig å styre dette fra statlig nivå.

Regjeringen vil følge nøye med på utviklingen i foreldrebetalingen etter overgang til rammefinansiering, gjennom blant annet de halvårige undersøkelser fra Statistisk sentralbyrå. Offentliggjøring av priser kan bidra til større prisbevissthet. Dette kan danne bakgrunn for dialog og oppfølging overfor Kommunenes Sentralforbund og kommunene ved mangelfull oppfølging av målet om redusert foreldrebetaling. Her vil konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren være et viktig virkemiddel. Formålet med konsultasjonsordningen er å komme nærmere en felles forståelse av situasjonen i kommunesektoren. Dette vil gi grunnlag for en avklaring av oppgavene som skal løses innenfor gitte inntektsrammer. Konsultasjonsordningen kan også benyttes som grunnlag for «avtaler» mellom staten og kommunesektoren om hvilke mål som skal nås og hvilke oppgaver som skal prioriteres.

Sammenlignet med dagens delte ordning, vil det kommunale ansvaret for sektoren være tydeligere. I den grad kommunene bryter med intensjonen om redusert foreldrebetaling, vil de måtte stå til ansvar for brukerne av tjenestetilbudet. Lokalt folkestyre gir generelt gode vilkår for brukerne til å føre krav og kritikk til ansvarlig myndighet.

I en fullt utbygd sektor står foreldre mer fritt til å velge det tilbudet som passer best. Foreldrenes makt som brukere og kjøpere av et tjenestetilbud øker. En likeverdig fordeling av offentlige tilskudd til barnehager vil ha betydning for både pris og kvalitet mellom de ulike tilbyderne.

Plikt for kommunene til å sørge for full behovsdekning

Odelstingsproposisjonen som fremmes samtidig med denne meldingen inneholder nærmere omtale av forslaget om lovfesting av en plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Forslaget er et viktig virkemiddel for å nå målet om full behovsdekning.

Økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager

Private barnehager utgjør en vesentlig del av barnehagetilbudet og bidrar positivt til mangfoldet i sektoren. Likebehandling av private og kommunale barnehager er et mål i seg selv og et virkemiddel for å nå full behovsdekning. Prinsippet om likebehandling synliggjør også at man ikke kan diskriminere en barnehage som følge av dens verdimessige eller pedagogiske profil. Økonomisk likebehandling er en forutsetning for å nå målet om redusert foreldrebetaling, og for å opprettholde mangfoldet i sektoren. Gjennom økonomisk likebehandling vil også private barnehager kunne tilby gode lønns- og pensjonsvilkår for sine ansatte. Spørsmålet om inngåelse av tariffavtaler er imidlertid et forhold mellom partene i arbeidslivet. I en kommunal modell må likebehandling av kommunale og private barnehager sikres gjennom lovregulering.

Kommunal finansiering av private barnehager kan innrettes på ulike måter. Tilskuddet fra kommunen kan for eksempel gis slik at private barnehager får tilskudd etter de samme prinsippene som den enkelte kommune følger for tilskudd til egne barnehager. Økonomisk likebehandling kan ikke ses isolert fra de økonomiske rammene kommunen stilles overfor.

Prinsippet for likebehandling bør være at likeverdige tilbud skal ha lik finansiering. Begrepet likeverdig åpner for et ønsket mangfold. Et slikt prinsipp ligger til grunn for bestemmelsen om likebehandling av private og offentlige barnehager i Sverige. Dersom det gis et lavere tilskudd til en privat enn til en kommunal barnehage, må dette begrunnes spesielt, for eksempel at den kommunale barnehagen tilbyr lengre åpningstid. Utformingen av regler for likebehandling må imidlertid ses i sammenheng med rammeverket for barnehager forøvrig. I Sverige er det ikke fri etableringsrett, og private driver sin virksomhet på grunnlag av avtale med kommunen.

Det må utredes hvilke utslag et krav om likebe-

handling vil få innen rammen av dagens barnehagelov, herunder om barnehageloven bør endres slik at kommunenes styringsrett styrkes. Regjeringen vil komme tilbake med forslag til utforming av likebehandlingsregler. For øvrig vises det til odelstingsproposisjon om endringer i barnehageloven som fremmes samtidig med denne meldingen.

Forenkling av regelverket

Forutsigbare økonomiske rammevilkår er avgjørende for å nå full behovsdekning, men et enklere og smidigere regelverk er også av betydning for etablering av barnehager.

Offentligrettslige regler kan være en begrensning for både private og kommunale aktører som vil etablere barnehage. Å øke handlefriheten til barnehageeier gjennom forenkling av regler vil være et virkemiddel for å stimulere til etablering av barnehager. Regjeringen har som mål både å sikre høy kvalitet på barnehagetilbudet og samtidig forenkle regelverket. Barnehageregelverket gir i dag kommunene og private barnehageeiere betydelig lokalt handlingsrom og gode muligheter for lokale tilpasninger. Det gjeldende regelverket kan likevel virke begrensende i noen sammenhenger.

I St.prp. nr. 64 (2001–2002) varslet Regjeringen

«en bred gjennomgang av barnehageloven med tanke på å vurdere forenkling og modernisering av lovverket, med sikte på å fremme en odelstingsproposisjon med eventuelle forslag til endringer» (s. 153).

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en odelstingsproposisjonen om dette i 2004.

Antall ansatte og deres kompetanse er en av de viktigste kvalitetsindikatorne i barnehagene. Hensikten med kravet om førskolelærerutdannet personale er å sikre at barnehagen gir barna både omsorg og utviklingsmuligheter. Utdanningskravet bidrar også til at alle barnehager har fagfolk som har kompetanse i å arbeide med barn med særlige behov. I Sverige og Danmark er det ingen bemanningsregler i lovverket. Likevel har norske

barnehager lavere andel pedagoger i barnehagen enn både Sverige og Danmark. Tolv prosent av førskolelærerstillingene er i dag besatt av personer uten godkjent utdanning. I arbeidet med en helhetlig gjennomgang av barnehageloven vil bemanningsreglene og normen for pedagogisk bemanning bli vurdert.

Kravet om at hver enkelt lokal barnehage skal ha en styrer som har den daglige ledelsen av virksomheten tar ikke hensyn til ulikheter i størrelse og kan legge begrensninger på hvordan barnehageeier organiserer virksomheten. I den varslede gjennomgangen av barnehageloven vil dette spørsmålet bli vurdert. Det er viktig at tilstrekkelige pedagogiske ressurser brukes til direkte arbeid med barna. Samtidig vil departementet vektlegge hensynet til å ha en mest mulig tidsriktig lov som ikke er til hinder for nødvendige og ønskede utviklingsprosesser og mangfold i sektoren.

En effektiv byggesaksbehandling er viktig i den intensive utbyggingsfasen man går inn i. Regjeringen har lagt fram for Stortinget flere forslag om lovendringer for å gjøre plan- og bygningsloven mer effektiv og brukervennlig. Det blir innført tidsfrister i plan- og bygningsloven for å effektivisere behandlingen av reguleringssaker. Kommune vil heretter få 12 uker til å behandle en byggesak i første instans.

I den varslede gjennomgangen av barnehageloven vil departementet se nærmere på dagens krav til uteareal for å vurdere om disse er fleksible nok. Det er videre naturlig å se om enkelte regler der det i dag ofte gis dispensasjon, kan delegeres til et lokalpolitisk skjønn.

Et godt statlig tilsyn er en viktig forutsetning for å kunne gjennomføre endringer som vil gi større lokal handlefrihet. Dette er blant annet understreket i Regjeringens moderniseringsredegjørelse. For barnehagesektoren er det viktig at barnehagelovens regler om tilsyn endres slik at det også føres tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Dette er særlig viktig fordi kommunene har en dobbeltrolle som myndighet og eier og fordi innslaget av private barnehager er stort.

5 Budsjettvirkninger av ulike tiltak

I dette kapitlet presenteres anslag på budsjettvirkninger av ulike tiltak som er drøftet tidligere i meldingen.

Anslag på de budsjettmessige effektene som er presentert nedenfor vil avvike fra tidligere beregninger som Barne- og familiedepartementet har gjort. Hovedårsaken til dette er en omlegging av kommunal regnskapsføring fra og med regnskapsåret 2001 (KOSTRA), og endret regnskapsrapportering fra de private barnehagene. Disse endringene gir bedre kvalitet på tallene, og legger grunnlaget for mer detaljerte beregninger. Avvik vil derfor i hovedsak skyldes at datagrunnlaget nå er vesentlig bedre. Det samme gjelder beregninger knyttet til foreldrebetaling i barnehagene.

Det er i hovedsak to utredninger som ligger til grunn for de reviderte anslagene. Konsulentfirmaet Først og Høverstad har på grunnlag av regnskapstall for 2001 fra et representativt utvalg kommuner og private barnehager, gjennomført en relativt detaljert regnskapsanalyse. Analysen viser hvilke kostnadselementer de ulike barnehagene har, og hvordan kostnadene varierer mellom ulike barnehager. Det er redegjort nærmere for analysen i kapittel 2.

ECON Senter for økonomisk analyse har gjennomført en bred kartlegging av foreldrebetalingen i barnehagene. Opplysningene om foreldrebetalingen er innhentet høsten 2002. En slik bred kartlegging er ikke blitt gjennomført tidligere. Ved siden av å gi en oppdatert og mer fullstendig oversikt over foreldrebetalingen, gir undersøkelsen også muligheter til å se på hvordan ulike nivåer på foreldrebetalingen og ulike moderasjonsordninger påvirker barnehagenes samlede inntekter fra foreldrene.

Med utgangspunkt i utredningene, vil det være mulig å anslå kostnadene ved å innføre en maksimalprisordning samt nasjonalt fastsatte moderasjonsordninger (inntektsgradering og søskenmoderasjon), gitt at kostnadene og kostnadsstrukturen i offentlige og private barnehager forblir som i dag. Hovedproblemet når en skal anslå kostnader ved barnehageavtalens maksimalprisordning, er imidlertid knyttet til å anslå de mer langsiktige effektene. Kostnadsanslag basert på dagens foreldrebetaling, dagens antall barnehagebarn (om-

regnet til heltidsplasser) og dagens kostnadsstruktur, vil gjennomgående undervurdere kostnadene på noen års sikt. Det er flere grunner til dette. En garantert lav foreldrebetaling vil øke etterspørselen etter barnehageplasser. Mange foreldre som i dagens situasjon etterspør deltidsplass, vil trolig velge å etterspørre og betale for en heltidsplass selv om de ikke fullt ut vil benytte seg av den. Det vil føre til lite effektiv ressursbruk i barnehagesektoren og økte kostnader. Ikke minst vil det være vanskelig å etablere et godt system som kan bidra til å begrense kostnadsveksten når staten skal garantere for foreldrebetalingen i den enkelte barnehage. Det er en klar fare for et scenario hvor staten stadig må øke tilskuddene til barnehagene for å kunne holde foreldrebetalingen nede og samtidig unngå at plasser legges ned på grunn av dårlig økonomi i barnehagene. Dette underbygges av at kostnadene i dag er vesentlig forskjellige i kommunale og private barnehager. Enhetskostnadene varierer også betydelig innenfor hver av de to eierformene.

Anslagene som presenteres i dette kapitlet må derfor ikke ses på som fullstendige anslag på hva en maksimalprisordning vil kreve over offentlige budsjetter. Beregningene kan ses på som anslag på førsteårseffekter. Det må også presiseres at kostnadsanslagene bare er knyttet til drift. Merkostnader til forvaltning og administrasjon av de ulike ordninger kommer i tillegg til beregningen som gjøres i dette kapitlet.

5.1 Noen hovedtall for kostnadsbildet i sektoren

Utredningen fra Først og Høverstad gir et vesentlig bedre grunnlag for beregning av kostnader enn tidligere. Omleggingen av kommuneregnskapene i KOSTRA og nytt opplegg for innhenting av regnskap fra ikke-kommunale barnehager legger grunnlag for god kvalitet også på den framtidige, årlige regnskapsrapporteringen. Det vises til omtale i kapittel 2. Med grunnlag i tallene fra utredningen kan de totale kostnadene i sektoren for basistilbudet eksklusive kostnader for barn med særlige behov i 2001 beregnes til 13,84 mrd. kroner

Tabell 5.1 Kostnad per barn i ulike aldersgrupper (basistilbud, ekskl. kostnader til særskilt tilrettelegging). Veid gjennomsnitt (2003-priser)

	Kommunale barnehager	Private barnehager
Barn 0–2 år	117 806 kroner	110 379 kroner
Barn 3 år	88 354 kroner	82 784 kroner
Barn 4–6 år	58 903 kroner	55 190 kroner

(14,96 mrd. kroner omregnet til 2003-priser). Basert på måltallene for utbygging i 2002 (nye plasser til 10 000 barn) og 2003 (nye plasser til 12 000 barn), vil de totale kostnadene øke med 2,1 mrd. kroner. Endelig oversikt over utbyggingen i 2002 foreligger ennå ikke, men foreløpige tall tyder på at måltallet ikke ble nådd. De foreløpige tallene er imidlertid ikke tilstrekkelig kvalitetssikret, eller detaljerte nok til å brukes i beregningssammenheng. I påvente av endelige tall for 2002 har en i beregningene nedenfor fortsatt lagt til grunn måltallet for 2002.

I tabell 5.1 vises veid gjennomsnittskostnad (per år) per barn i ulike aldersgrupper. Kostnadene er beregnet ut fra totalkostnadsberegninger i utredningen fra Først og Høverstad og de kostnadsvektene mellom de ulike aldersgruppene som ble presentert i den samme utredningen. Kostnadene per barn er beregnet ut fra totalkostnader eksklusive kostnader til barn med særlige behov, dvs. at kostnaden dekker basistilbudet for et barn i barnehage. I vektingen er det forutsatt at barn under tre år er dobbelt så kostnadskrevende som barn over tre år. Treåringene er vektet med 1,5 i forhold til barn over 3 år. Beregningen av de gjennomsnittlige kostnadene forutsetter videre at fordeling mellom private og kommunale barnehageplasser og fordeling på ulike aldersgrupper er uendret i forhold til situasjonen i 2001. Kostnadene per barn er beregnet ut fra faktiske oppholdstider i 2001 og er derfor lavere enn kostnadene per heltidsplass. Tallmaterialet for 2001 gir imidlertid ikke grunnlag for å legge inn i beregningene at gjennomsnittlig oppholdstid eller andel barn med deltidsplass vil kunne være forskjellig i de tre al-

dersgruppene. Beregningene i tabell 5.1 er derfor basert på at andel barn med deltidsplass er lik i de tre gruppene.

I sin utredning har Først og Høverstad kartlagt kommunenes ressursbruk i 2001. Gitt uendret ressursbruk vil kommunenes bidrag i sektoren i 2003 være 3,88 mrd. kroner (omregnet til 2003-priser).

5.1.1 Dagens foreldrebetaling

ECON har beregnet gjennomsnittspriser for heltidsplasser ved å se på den faktiske betalingen per barn, og regne betaling for deltidsplasser om til betaling for heltidsplasser, dvs. 45 timer per uke. ECON har beregnet to ulike gjennomsnittspriser. Den ene angir gjennomsnittlig foreldrebetaling for alle heltidsplasser (både plasser med og plasser uten moderasjonsordninger). Den andre angir gjennomsnittet kun for den gruppen barn som ikke har moderasjonsordninger i dag. Gjennomsnittlig foreldrebetaling for denne gruppen er dermed høyere. Tallmaterialet i ECONs undersøkelse ble innhentet høsten 2002 og er i tabell 5.2 framskrevet til 2003-priser (prisjustert med 3,75 prosent).

Ved utgangen av 2001 var det drøyt 192 000 barn med barnehageplass. Måltallet for 2002 var nye plasser til 10 000 barn og måltallet for 2003 er nye plasser til 12 000 barn.

Omregnet til heltidsplasser gir dette følgende status for barnehagesektoren i 2003, forutsatt at alle barn fordeler seg etter samme struktur i forhold til alder og oppholdstider og fordeling mellom kommunale og private barnehager som den historiske fordelingen i 2001. Se tabell 5.3.

Tabell 5.2 Gjennomsnittlig foreldrebetaling per måned i kommunale og private barnehager per heltidsplass (2003-priser)

	Kommunale barnehager	Private barnehager
Barn uten moderasjoner	3 147 kroner	3 667 kroner
Alle barn	2 879 kroner	3 486 kroner

Tabell 5.3 Antall barn i barnehage i 2001 og utbygging i 2002 og 2003, omregnet til heltidsplasser

	Antall barn i alt	Antall heltidsplasser i alt	Antall heltidsplasser i kommunale barnehager	Antall heltidsplasser i private barnehager
2001 (statistikk)	192 649	157 700	94 185	63 515
2002 (måltall)	+ 10 000	+ 8 259	+ 4 851	+ 3 408
2003 (måltall)	+ 12 000	+ 9 927	+ 5 812	+ 4 115
SUM	214 649	175 886	104 848	71 038

Samlet foreldrebetaling i dag kan anslås ved å ta utgangspunkt i den beregnede gjennomsnittsprisen for alle barn, multiplisert med det omregnede antallet heltidsplasser, inklusive måltallet for 2002 og 2003. Dette gir en samlet foreldrebetaling på om lag 6,05 mrd. kroner.

Det gis omfattende moderasjonsordninger i dag (se nærmere om dette i kap. 2.4). Dersom alle skulle betalt full pris, dvs. som gjennomsnittet for barn uten moderasjonsordninger, ville samlet foreldrebetaling vært om lag 6,5 mrd. kroner. Tallene i ECONs undersøkelse tyder derfor på at dagens moderasjonsordninger reduserer den samlede foreldrebetalingen med ca. 450 mill. kroner. Beregningen forutsetter at full pris for alle barn er lik den observerte fullprisen for de barna i undersøkelsen som ikke hadde moderasjonsordninger. Dette er ikke nødvendigvis helt korrekt, men det gir likevel en god indikasjon på hvilken effekt dagens moderasjonsordninger har på foreldrebetalingen.

5.2 Gjennomsnittspris på 2 500 kroner – nærmere om beregningene

I budsjettforslaget for 2003, la Regjeringen budsjettmessig til rette for en gjennomsnittspris på 2 500 kroner for alle heltidsplasser fra 1. august 2003. Midlene som ble foreslått ga også budsjettmessig rom for en proporsjonal reduksjon i foreldrebetalingen for barn med deltidsplasser og en styrking av dagens moderasjonsordninger. Kostnaden ved dette forslaget ble beregnet til 750 mill. kroner i 2003, og 1,8 mrd. kroner på årsbasis. Bevilgningene til barnehagene ble styrket ytterligere med 287 mill. kroner i 2003 gjennom budsjettavtalen med Fremskrittspartiet. Nye beregninger basert på tall fra ECONs kartlegging av foreldrebetalingen samsvarer svært godt med de beregningene Regjeringen la til grunn i sitt budsjettforslag i fjor. Nedenfor gjøres nærmere rede for de forutsetningene som ligger til grunn for beregningene.

I beregningene er det naturlig å ta utgangs-

punkt i betalingen per heltidsplass (jf. pkt. 5.1.1). Videre må det tas stilling til om gjennomsnittskostnadene skal beregnes med eller uten at det er tatt hensyn til moderasjonsordninger. Regjeringen tok i sine beregninger utgangspunkt i gjennomsnittsprisen for barn uten moderasjonsordninger, dvs. de som betaler full pris i dag, og beregnet kostnaden ved å legge til rette for en reduksjon ned til i gjennomsnitt 2 500 kroner i alle barnehager, både kommunale og private. Videre ble det forutsatt at de som i dag har moderasjonsordninger skulle få den samme beløpsmessige reduksjonen i prisen, og derfor betale et relativt sett lavere beløp sammenlignet med dem som betaler full pris. Ser man på sektoren samlet, gir dette en vesentlig lavere gjennomsnittspris enn 2 500 kroner for en heltidsplass. Et regneeksempel kan illustrere forskjellen mellom de to prinsippene:

Eksempelet tar utgangspunkt i fire barn, hvor foreldrene i dag betaler hhv. 3500, 3200, 2800 og 2600 kroner. De to sistnevnte har moderasjon i betalingen. Gjennomsnittlig foreldrebetaling for alle (med og uten moderasjoner) er 3025 kroner. For å legge til rette for en gjennomsnittspris på 2500 kroner, må gjennomsnittsprisen derfor reduseres med 525 kroner.

Hvis vi imidlertid ser på gjennomsnittlig pris for de to barna uten moderasjoner, og som var Regjeringens utgangspunkt, gir dette en gjennomsnittlig betaling i dag på 3 350 kroner. For å legge til rette for en gjennomsnittspris på 2500 kroner ut fra disse forutsetningene må prisen reduseres med 850 kroner, og en slik reduksjon legges til grunn også for barna med moderasjonsordninger. Dette betyr at en i praksis har lagt til rette for en lavere gjennomsnittspris enn 2500 kroner, i dette regneeksempelet lik 2175 kroner.

I Regjeringens opplegg er budsjettmidlene som ble foreslått beregnet ut fra et grunnlag hvor alle deltidsplassene er omregnet til heltidsplasser. Det innebærer at det er budsjettmessig rom for at barn med deltidsplass kan få en proporsjonal reduksjon i betalingen i forhold til barn med heltidsplass. Satt inn i regneeksempelet over, innebærer

det for eksempel at det legges til rette for at foreldrebetalingen for en halvdagsplass kan gå ned med 425 kroner, dvs. halvparten av reduksjonen for en heldagsplass.

5.3 Barnehageavtalen – maksimalpris, nasjonale moderasjonsordninger og stimuleringstilskudd

Maksimalpris innebærer at ingen skal betale mer enn et fastlagt høyeste nivå på foreldrebetalingen. Beregningen under viser at med utgangspunkt i dagens totale foreldrebetaling vil en reduksjon i prisene til 2 500 kroner per måned føre til et behov for økte offentlige overføringer årlig på totalt 1,2 mrd. kroner. Da forutsettes det imidlertid at ingen barn lenger har moderasjonsordninger. Tilleggs-kostnadene ved å etablere nasjonale moderasjonsordninger vil variere kraftig avhengig av innretning på ordningene. I barnehageavtalen er det ikke angitt noen eksakte kriterier for moderasjonsordninger. Dette gjør at det ikke er mulig å gi et konkret svar på hva kostnadene ved nasjonale moderasjonsordninger vil være. Med utgangspunkt i en maksimalpris på 2 500 kroner vil for eksempel 20 prosent søskenmoderasjon koste 190 mill. kroner, mens 50 prosent søskenmoderasjon vil koste 480 mill. kroner. Tilsvarende vil et system med inntektsgradering der alle med inntekt under 300 000 kroner har rett til moderasjon, og laveste sats er 800 kroner for foreldre med inntekt under 100 000 kroner, koste 470 mill. kroner. Kostnaden vil øke til 1 030 mill. kroner dersom innslagspunktet heves fra 300 000 kroner til 500 000 kroner. De nevnte kostnadene ved innføring av nasjonale moderasjonsordninger kommer da i tillegg til den isolerte kostnaden ved innføring av maksimalpris på 1,2 mrd. kroner.

5.3.1 Innledning

Resultatene fra ECONs kartlegging av foreldrebetalingen er gjort rede for i kapittel 2.4. En kostnadsberegning av en maksimalprisordning slik den barnehageavtalen legger opp til, vil være usikker. På bakgrunn av ECONs kartlegging av foreldrebetalingen vil det være mulig å gjennomføre noen rent statiske beregninger. Det vil være mulig å anslå kostnadene av en omlegging hvor alle foreldrene til dagens barnehagebarn betaler den fastsatte maksimalprisen (2 500 kroner og senere 1 500 kroner) gitt at kostnadene og kostnadsstrukturen i offentlige og private barnehager er slik som i dag. Med utgangspunkt i slike anslag vil det også

være mulig ut fra dagens situasjon å anslå kostnadene ved å innføre nasjonalt fastsatte moderasjonsordninger (inntektsgradering og søskenmoderasjon). Hovedproblemet når en skal anslå kostnader ved barnehageavtalens maksimalprisordning, er imidlertid knyttet til å anslå de mer langsiktige effektene. Anslagene som presenteres nedenfor må derfor ikke ses på som fullstendige anslag på hva en maksimalprisordning vil kreve over offentlige budsjetter. Beregningen kan ses på som anslag på førsteårseffekter. Det vises til nærmere drøfting innledningsvis i kapittel 5.

5.3.2 Kostnader ved en maksimalpris

Barnehageavtalen forutsetter at ingen skal betale mer enn 2 500 kroner per måned for en barnehageplass fra 1.1.2004 og 1 500 kroner fra 1.1.2005, dvs. et øvre tak på foreldrebetalingen. For å beregne den samlede reduksjon i foreldrebetalingen i forhold til dagens nivå, og dermed nødvendig økning i offentlig finansiering, tas det utgangspunkt i ECONs gjennomsnittspriser per heltidsplass for alle barn med og uten moderasjoner.

For å beregne den isolerte effekten av å redusere foreldrebetalingen til 2 500 kroner, tas det utgangspunkt i dagens samlede foreldrebetaling som kan beregnes til 6,05 mrd. kroner (årsvirkning). Dersom det legges til rette for en maksimalpris på 2 500 kroner, kan samlet foreldrebetaling beregnes til 4,85 mrd. kroner. Gitt en slik ordning vil dette gi behov for økte offentlige midler på 1,2 mrd. kroner. Innenfor dette beløpet er det imidlertid ikke økonomisk rom for moderasjonsordninger. Rent teknisk er det i denne beregningen således lagt til grunn at dagens ordning erstattes av en ordning hvor alle betaler maksimalpris-satsen per heltidsplass.

En videre reduksjon av foreldrebetalingen ned til maksimalt 1 500 kroner betyr at foreldrene samlet vil betale om lag 2,9 mrd. kroner. Dette gir behov for ca. 3,15 mrd. kroner i økte offentlige midler. Tallene viser at en maksimalpris på 1 500 kroner om lag vil halvere barnehagenes inntekter fra foreldrebetalingen i forhold til dagens nivå.

Nærmere om de økonomiske konsekvensene av en maksimalpris sammenlignet med en gjennomsnittspris

Ved beregning av maksimalpris er det tatt utgangspunkt i det samme kostnadsbildet som ved beregning av gjennomsnittspris. De forutsetningene som er lagt til grunn innebærer da at kostnadene i utgangspunktet blir de samme for staten

ved en målsetting knyttet til gjennomsnittspris, som ved innføring av maksimalpris (der alle betaler denne prisen). Når beregningene gir ulike resultat, skyldes dette at det ved beregning av gjennomsnittspris, som beskrevet i kapittel 5.2, er forutsatt at barn med moderasjonsordninger beholder den samme beløpsmessige prisreduksjonen som de har i dag. Forskjellen skyldes altså ulike forutsetninger vedrørende moderasjonsordninger, og ikke at innføring av maksimalpris i seg selv gir et annet økonomisk resultat for staten enn en målsetting knyttet til gjennomsnittspris.

Som omtalt innledningsvis kan de to alternativene gi svært ulike resultater på noe lenger sikt, som følge av ulik kostnadsutvikling. En annen viktig forskjell er knyttet til de omstillingskravene som de to alternativene legger på enkeltkommuner. For hver enkelt kommune kan det beregnes relativt nøyaktig kostnadene for å bringe foreldrebetalingen ned til det maksimalt tillatte beløpet. Disse kostnadene vil imidlertid variere svært mye mellom de ulike kommunene, som følge av at ressursbruk og prioriteringer i utgangspunktet er forskjellig. De beregningene som er gjengitt over forutsetter at det legges inn et beløp som er akkurat tilstrekkelig til at foreldrebetalingen i hver enkelt kommune kan bringes ned til maksimalprisen. I praksis vil det ikke være mulig å målrette overføringene på en slik måte til den enkelte kommune. Kommuner som har prioritert barnehager høyt og har høy ressursbruk får høyere overføringer enn det som er nødvendig for å oppfylle kravet om maksimalpris. Kommuner som har prioritert barnehager lavt og har en lav ressursbruk, vil derimot måtte gjøre interne omprioriteringer. Kostnadene innenfor barnehagesektoren må reduseres, alternativt må innsatsen innenfor andre kommunale tjenesteområder reduseres. Hvis en slik effekt ikke er ønskelig, må det ytes særskilte tilskudd til kommuner som i dag har prioritert barnehager lavt, og

de samlede kostnadene vil da bli vesentlig høyere enn det de beregningene som er gjengitt over indikerer.

5.3.3 Kostnader ved nasjonal ordning med søskenmoderasjon

Undersøkelsen til ECON viste at 14 prosent av barn med barnehageplass hadde søsken i barnehage. ECON vurderer imidlertid dette tallet som noe lavt. I følge SSB har 20 prosent av barn 0–5 år søsken i førskolealder. Det er grunn til å tro at økt utbygging og lavere priser vil gi en større andel søsken i barnehage. I beregningen nedenfor er derfor effekten av søskenmoderasjon beregnet gitt at både 14 prosent og 20 prosent av barn med barnehageplass er berettiget til slik moderasjon. De to ulike anslagene kan dermed betraktes som et minimums- og maksimumsanslag på kostnader ved søskenmoderasjon.

Tabell 5.4 viser bortfallet i foreldrebetaling gitt at hhv. 14 og 20 prosent av barn med barnehageplass er berettiget til søskenmoderasjon. Det forutsettes at alle søsken får samme prosentvise moderasjon, dvs. at søsken nr. 2 ikke får høyere moderasjon enn søsken nr. 1 osv. Beregningen forutsetter at moderasjonsordningen kombineres med en maksimalpris på 2 500 kroner per måned.

ECONs undersøkelse viser at det i dag i de fleste tilfeller gis samme sats til søsken nr. 1 som til søsken nr. 2 (dvs. barn nr. 2 og 3). Dette er i tråd med forutsetningene i tabell 5.4. Dagens nivå på moderasjonen for søsken nr. 1 ligger for de aller fleste kommuner mellom 20 og 50 prosent. Beregningen i tabell 5.4 har tatt utgangspunkt i dette.

Siden utgangspunktet for beregning av moderasjoner er høyere med en maksimalpris på 2 500 kroner enn ved 1 500 kroner, vil kostnaden for søskenmoderasjon reduseres dersom maksimalprisen synker til 1 500 kroner. Tabell 5.5 viser bort-

Tabell 5.4 Bortfall i foreldrebetaling¹ som følge av en nasjonal ordning med søskenmoderasjon gitt en maksimalpris på 2 500 kroner

	14 pst. av barna får moderasjon	20 pst. av barna får moderasjon
20 pst. søskenmoderasjon	130 mill. kroner	190 mill. kroner
25 pst. søskenmoderasjon	170 mill. kroner	240 mill. kroner
30 pst. søskenmoderasjon	200 mill. kroner	290 mill. kroner
40 pst. søskenmoderasjon	270 mill. kroner	390 mill. kroner
50 pst. søskenmoderasjon	340 mill. kroner	480 mill. kroner

¹ 2003-priser

Tabell 5.5 Bortfall i foreldrebetaling¹ som følge av en nasjonal ordning med søskenmoderasjon gitt en maksimalpris på 1 500 kroner

	14 pst. av barna får moderasjon	20 pst. av barna får moderasjon
20 pst. søskenmoderasjon	80 mill. kroner	115 mill. kroner
25 pst. søskenmoderasjon	100 mill. kroner	145 mill. kroner
30 pst. søskenmoderasjon	120 mill. kroner	175 mill. kroner
40 pst. søskenmoderasjon	160 mill. kroner	230 mill. kroner
50 pst. søskenmoderasjon	200 mill. kroner	290 mill. kroner

¹ 2003-priser

fallet i foreldrebetaling med en maksimalpris på 1 500 kroner, gitt samme moderasjoner som i tabellen ovenfor.

Beregningene i tabell 5.4 og 5.5 viser den isolerte effekten av innføring av en nasjonal ordning med søskenmoderasjon. Det er ikke sett på effekten av å kombinere denne med andre moderasjonsordninger. Kombinasjonsløsninger vil gi noe lavere totale kostnader enn summen av moderasjonsordningene isolert sett.

5.3.4 Kostnader ved nasjonal ordning med inntektsgradering

For å beregne bortfallet i foreldrebetaling gitt en nasjonal ordning med inntektsgradering, tas det utgangspunkt i SSBs inntekts- og formuesundersøkelse for 2000. Denne viser hvordan husholdninger med barn i førskolealder fordeler seg andels-

messig i ulike inntektskategorier. For å kunne bruke disse tallene til å beregne inntektsgradering, forutsetter ECON at husholdninger med barn i barnehage fordeler seg inntektsmessig på samme måte som alle husholdninger med barn 0–6 år. Fordelingen er vist i tabell 5.6.

Inntektsgradering kan kombineres på et utall måter. I tabell 5.7 vises tre eksempler, som kan si noe om nivået og variasjonene i kostnadene som følge av ulike innretninger. I den første modellen er det lagt til grunn et innslagspunkt på inntektsgraderingen ved 500 000 kroner, mens det i de to andre modellene er lagt til grunn et innslagspunkt på henholdsvis 400 000 kroner og 300 000 kroner. Beregningene forutsetter at moderasjonsordningen kombineres med en maksimalpris på 2 500 kroner. Effekten av inntektsgradering kombinert med en maksimalpris på 2 500 kroner vil være vesentlig høyere enn med en maksimalpris på 1 500 kroner.

Tabell 5.6 Andel husholdninger med barn 0–6 år etter årlig inntekt

Årlig inntekt ¹ i kroner	0–100 000	100 000– 200 000	200 000– 300 000	300 000– 400 000	400 000– 500 000	500 000–
Andel husholdninger	6 pst.	8 pst.	12 pst.	15 pst.	21 pst.	38 pst.

¹ Det er «samlet inntekt» som ligger til grunn. Begrepet omfatter alle arbeids- og kapitalinntekter, samt skattefrie stønader slik som sosialhjelp, bostøtte og stønad til barnetilsyn. Gjennomsnittlig husholdningsinntekt er 455 700 kroner.

Tabell 5.7 Tre eksempler på kostnad ved inntektsgradert betaling, gitt en maksimalpris på 2 500 kroner per måned

Husholdningsinntekt	Foreldrebetaling per måned med moderasjon		
	Modell 1	Modell 2	Modell 3
0–100 000	800 kroner	800 kroner	800 kroner
100 000–200 000	1 200 kroner	1 200 kroner	1 500 kroner
200 000–300 000	1 500 kroner	1 600 kroner	2 000 kroner
300 000–400 000	1 800 kroner	2 000 kroner	2 500 kroner
400 000–500 000	2 000 kroner	2 500 kroner	2 500 kroner
500 000 –	2 500 kroner	2 500 kroner	2 500 kroner
Sum kostnad	1 030 mill. kroner	750 mill. kroner	470 mill. kroner

Tabell 5.8 Tre eksempler på kostnad ved inntektsgradert betaling, gitt en maksimalpris på 1 500 kroner per måned

Husholdningsinntekt	Foreldrebetaling per måned med moderasjon		
	Modell 1	Modell 2	Modell 3
0–100 000	800 kroner	800 kroner	800 kroner
100 000–200 000	1 000 kroner	1 000 kroner	1 000 kroner
200 000–300 000	1 200 kroner	1 200 kroner	1 200 kroner
300 000–400 000	1 300 kroner	1 400 kroner	1 500 kroner
400 000–500 000	1 400 kroner	1 500 kroner	1 500 kroner
500 000–	1 500 kroner	1 500 kroner	1 500 kroner
Sum kostnad	330 mill. kroner	260 mill. kroner	230 mill. kroner

I tabell 5.8 vises bortfallet i foreldrebetalingen med de samme tre innslagspunktene på inntektsgraderingen som i tabell 5.7, men kombinert med en maksimalpris på 1500 kroner.

Beregningene i tabell 5.7 og 5.8 viser den isolerte effekten av innføring av en nasjonal ordning med inntektsgradering. Det er ikke sett på effekten av å kombinere denne med andre moderasjonsordninger. Kombinasjonsløsninger vil gi noe lavere totale kostnader enn summen av moderasjonsordningene isolert sett.

5.3.5 Oppsummering – maksimalpris og nasjonale moderasjonsordninger

I beregningene som det er gjort rede for i dette kapitlet er det tatt utgangspunkt i faktisk antall barnehageplasser per 31. desember 2001 og måltall for nye barnehageplasser i 2002 og 2003. Faktisk etablering av nye barnehageplasser i 2002 ser imidlertid ut til å bli lavere enn hva måltallet for 2002 skulle tilsi. Dette innebærer at beregningen over vil kunne avvike noe fra hva den faktiske førsteårseffekten av å innføre et maksimalprissystem vil være. Videre er det i beregningen tatt utgangspunkt i hva det vil koste å bringe dagens samlede foreldrebetaling (per 1. januar 2003) ned

til en maksimalpris på hhv. 2 500 kroner og 1 500 kroner. For å kunne sammenligne kostnadsforskjellen mellom en maksimalpris på 2 500 kroner og 1 500 kroner er det ikke tatt hensyn til etablering av nye barnehageplasser i 2004 og 2005. Kostnader til drift av nye barnehageplasser 2004 og 2005 kommer i tillegg til disse beregningene. I tabell 5.9 gis det et anslag på de samlede kostnadene ved en maksimalpris på 2 500 kroner og nasjonale ordninger med søskenmoderasjon og inntektsgradering. Anslaget på søskenmoderasjon forutsetter at 14 prosent av barnehagebarna faller inn under ordningen. «Lavt alternativ» er den rimeligste kombinasjonen av de kostnadseksempler som er gitt i tabell 5.4 og 5.7, mens «Høyt alternativ» er den kombinasjonen av eksemplene i tabell 5.4 og 5.7 som medfører de høyeste kostnadene. Slik sett kan de totale kostnadene ved nasjonale moderasjonsordninger være både lavere og høyere enn lav/høy-alternativet som angis her, avhengig av hvilken innretning som velges.

Avhengig av innretningen på de nasjonale moderasjonsordningene kan vi lese av tabell 5.9 at kostnaden ved å innføre et maksimalprissystem i forhold til dagens foreldrebetaling, varierer fra 1 800 mill. kroner i det rimeligste alternativet til 2 570 mill. kroner i det dyreste alternativet. Når vi

Tabell 5.9 Maksimalpris 2 500 kroner og nasjonale moderasjonsordninger

	Lavt alternativ	Høyt alternativ
Maksimalpris uten noen form for moderasjonsordninger	1 200 mill. kroner	1 200 mill. kroner
Nasjonal søskenmoderasjon på hhv. 20 prosent og 50 prosent	130 mill. kroner	340 mill. kroner
Nasjonal ordning med inntektsgradering for alle med inntekt under 300 000 kroner og 500 000 kroner	470 mill. kroner	1030 mill. kroner
Sum	1 800 mill. kroner	2 570 mill. kroner

Tabell 5.10 Maksimalpris 1 500 kroner og nasjonale moderasjonsordninger

	Lavt alternativ	Høyt alternativ
Maksimalpris uten noen form for moderasjonsordninger	3 150 mill. kroner	3 150 mill. kroner
Nasjonal søskenmoderasjon på hhv. 20 prosent og 50 prosent	80 mill. kroner	200 mill. kroner
Nasjonal ordning med inntektsgradering for alle med inntekt under 300 000 kroner og 500 000 kroner	230 mill. kroner	330 mill. kroner
Sum	3 460 mill. kroner	3 680 mill. kroner

sammenligner disse kostnadsanslagene med hva det vil koste å legge til rette for en innføring av en gjennomsnittlig foreldrebetaling på 2 500 kroner som Regjeringen la til rette for i St.prp. nr. 1 (2002–2003), ser vi at det ikke vil være noen kostnadsforskjell mellom Regjeringens alternativ og lav-alternativet for maksimalpris på 2 500 kroner. Sammenlignet med høy-alternativet vil merkostnaden ved maksimalpris på 2 500 kroner være 770 mill. kroner.

Beregningen viser den isolerte effekten ved å innføre nasjonale satser for søskenmoderasjon og inntektsgraderte satser. Datagrunnlaget har ikke gitt mulighet til å se på effekten av å kombinere disse ordningene. Rent generelt er det rimelig å anta at en kombinasjonsløsning vil gi noe lavere totale kostnader ettersom effekten av nasjonale inntektsgraderinger vil redusere kostnadseffekten av å innføre nasjonale ordninger med søskenmoderasjon og omvendt. Videre er det i anslagene tatt utgangspunkt i ECONs undersøkelse som viser at andelen barn med søskenmoderasjon i dag er om lag 14 prosent av alle barn med barnehageplass. ECON har imidlertid antydnet at dette tallet kan være litt lavt. En økning i andelen barn med søskenmoderasjon vil derfor øke kostnadsanslagene, jf. punkt 5.3.3.

I tabell 5.10 gis det et anslag på de samlede kostnadene ved en maksimalpris på 1 500 kroner og nasjonale ordninger med søskenmoderasjon og inntektsgradering. Anslaget på søskenmoderasjon forutsetter at 14 prosent av barnehagebarna faller inn under ordningen. På samme måte som i tabell 5.9 er «Lavt alternativ» den rimeligste kombinasjonen av de kostnadseksempler som er gitt i tabell

5.5 og 5.8, mens «Høyt alternativ» er den kombinasjonen av eksemplene i tabell 5.5 og 5.8 som medfører de høyeste kostnadene. Slik sett kan de totale kostnadene ved nasjonale moderasjonsordninger også her være både lavere og høyere enn lav/høy-alternativet i tabellen nedenfor, avhengig av hvilken innretning som velges.

Det er i beregningen over lagt til grunn samme forutsetninger som i beregningen under tabell 5.9. Sammenlignet med anslagene ved å legge til rette for en maksimalpris på 2 500 kroner, jf. tabell 5.9, vil en innføring av maksimalpris på 1 500 kroner medføre om lag 1,7 mrd. kroner i økte kostnader i lav-alternativet og om lag 1,1 mrd. kroner i økte kostnader ved høy-alternativet. At kostnadene øker mindre i høy-alternativet skyldes først og fremst at kostnadene knyttet til inntektsgraderte satser er vesentlig mindre kombinert med en maksimalpris på 1 500 kroner.

5.3.6 Videreføring av dagens stimuleringsstøtte

Staten gir i dag et eget stimuleringsstøtte til nye barnehageplasser. Støtten ble innført i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2002. Støtten gis per barn, avhengig av alder (over/under tre år) og oppholdstid (heltids-/deltids-plass) etter følgende satser. Se tabell 5.11.

Barnehageavtalen forutsetter at dette støttet skal videreføres som i dag ut 2005. Gitt de måltall for utbygging som står beskrevet i barnehageavtalen, vil dette gi følgende kostnader (i 2003-priser). Se tabell 5.12.

Tabell 5.11 Gjeldende satser for stimuleringsstøtte til nye barnehageplasser (2003)

	Barn under tre år	Barn over tre år
Heltidsplass	20 740 kroner	16 590 kroner
Deltidsplass	10 370 kroner	8 300 kroner

Tabell 5.12. Kostnad ved videreføring av dagens stimuleringstilskudd 2004–2005 gitt barnehageavtalens måltall for utbygging

År	Måltall (antall barn)	Sum stimuleringstilskudd
2004	12 000	193 mill. kroner
2005	8 500	136 mill. kroner
Totalt 2004–2005	20 500	329 mill. kroner

Tabell 5.13 Kostnad for et eget investeringstilskudd 2004–2005, gitt barnehageavtalens måltall for utbygging

År	50 pst. av merkostnadene	75 pst. av merkostnadene	100 pst. av merkostnadene
2004	470 mill. kroner	700 mill. kroner	930 mill. kroner
2005	330 mill. kroner	495 mill. kroner	660 mill. kroner
Totalt 2004–2005	800 mill. kroner	1 195 mill. kroner	1 590 mill. kroner

5.4 Kostnader knyttet til investeringstilskudd

I sin kostnadsutredning har Først og Høverstad pekt på behovet for en særskilt finansiering av nye barnehageplasser, for å kompensere for de merkostnadene disse har i en periode, ut over gjennomsnittlige rente- og avskrivningskostnader for eksisterende barnehager. De gjennomsnittlige rente- og avskrivningskostnadene er forutsatt dekket gjennom driftstilskuddene. For en nærmere beskrivelse vises det til omtale av Først og Høverstads utredning i kapittel 2.3.

Et investeringstilskudd som fullfinansierer nye barnehagers merkostnader må være vesentlig høyere enn dagens stimuleringstilskudd. Justert for ulikt arealbehov for hhv. barn under og over tre år, må tilskuddet være 97 440 kroner for en småbarnsplass og 84 100 kroner for en plass for barn

over tre år. Gitt måltallene for utbygging i 2004 og 2005 (jf. barnehageavtalen) vil dette gi følgende kostnader, forutsatt at staten dekker hhv. 50, 75 og 100 prosent av merkostnadene ved nyinvesteringer (2003-priser). Se tabell 5.13.

Regjeringen vil komme tilbake med forslag om et nytt investeringstilskudd, samt inndekning for dette, i Revidert nasjonalbudsjett for 2003.

Barne- og familiedepartementet

tilråd:

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 11. april 2003 om barnehage tilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Barnehageavtalen**

Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til avtalen disse partiene i mellom som lyder som følger:

«Avtale mellom Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet om barnehager i perioden 2002 – 2005

1. Det skrives felles merknader og fremmes felles forslag om følgende punkter det er blitt enighet om under forhandlingene:

- a) Alle som ønsker det skal tilbys en barnehageplass, altså sikre full behovsdekning i løpet av 2005.
- b) Alle barnehager, uavhengig av barnehagens eierskap, som gir et fullverdig barnehage tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen for barnehager godkjennes som berettiget til om lag 80 % offentlig driftsstøtte. Alle bedriftsbarnehager som ønsker det inkluderes i ordningen.
- c) Utbetalingen av den offentlige støtten skjer gjennom et øremerket tilskudd pr. plass med satser over/under 3 år og satser for forskjellig oppholdstid, slik som i dag.
- d) Kommunene har ansvaret for å sikre full barnehagedekning i sin kommune, og samordner opptaket på en måte som sikrer likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager. Bedriftsbarnehager er ikke omfattet av samordnet opptak. Kommunene pålegges å prioritere behandlingen av søknader fra barnehager i forbindelse med plan og byggesaker. Det lovfestes en plikt for kommunene fra 1.7.2003 til å sørge for at det finnes tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder
- e) Anslag for fremdrift på utbygging av plasser:

År	Antall plasser	o. 3 år	u. 3 år
2002	7.500 plasser	4.000 plasser	3.500 plasser
2003	12.000 plasser	4.000 plasser	8.000 plasser

Våren 2003 får Stortinget seg forelagt en behovsundersøkelse som skal danne grunnlaget for fastsetting av de endelige

måltallene for 2004. Deretter årlige behovsundersøkelser for å fastsette de endelige måltallene for de påfølgende år. Avtalepartene legger foreløpige til grunn følgende utbyggingsbehov i 2004 og 2005:

2004	12.000 plasser	4.000 plasser	8.000 plasser
2005	8.500 plasser	3.000 plasser	5.500 plasser

- f) For å bidra til økt utbygging innføres det et stimuleringsstilskudd på 16.000,- pr. nyetablerte plass over 3 år og 20.000,- pr. nyetablerte plass under 3 år fra 1.7.2002. Ordningen skal gjelde ut år 2005 og skal være en overslagsbevilgning. Tilskuddet skal kostnadsjusteres hvert år.
- g) Offentlig tilskudd på om lag 80 % innføres fra 1.8.2003. Disse 80 % tar utgangspunkt i det staten og kommunene i dag yter, samt økningen opp til totalt 80 % av dagens kostnader. Når kostnadsanalysen foreligger utbetales 80 % av de beregninger en da kommer frem til.
- h) I den nye finansieringsmodellen forutsettes det at de 3 mrd. kronene som i dag brukes av kommunene, inngår i beregningsgrunnlaget.
- i) Finansieringsmodellen består i hovedsak av 2 elementer; foreldrebetalingen og statstilskuddet. I tillegg kommer en buffer i kommunene og skjønnsrett hos fylkesmannen. Til grunn ligger det at private og offentlige barnehager skal likebehandles. Finansieringsmodellen skal ta utgangspunkt i at hovedtyngden av finansieringen går via statstilskuddet. I tillegg skal det være en buffer i kommunene, som tar høyde for kostnadsavvik mellom barnehagene. Bufferen håndteres av kommunen etter objektive kriterier der barnehageeierne gis medbestemmelse. Det må sikres at bufferen er stor nok til at den nye finansieringsmodellen ikke medfører forringelse av kvaliteten og nedleggelse av plasser. Den endelige fordelingen mellom stats-

tilskuddet og bufferen som skal ligge i kommunene fastsettes endelig når kostnadsanalysen foreligger våren 2003, og det fremlegges vurderinger på hvordan søskenmoderasjonen og inntektsgraderingen kan gjøres regelstyrt. Dette vil ikke påvirke nedtrappingsplanen av foreldrebetalingen.

- j) Spesielt store kostnadsavvik kommunene i mellom håndteres innenfor fylkesmannens skjønnsramme for kommunesektoren, og det legges inn 200 mill kroner årlig til dette formålet.
- k) Basert på disse prinsippene utarbeides en ny finansieringsmodell, som forelegges Stortinget til behandling i forbindelse med budsjettet for 2003. I saken skal det også ligge forslag til et system for kostnadskontroll, og et system for forhandlinger med barnehageeiersiden. Dette for å sikre at kostnadsdekningen gir rom for den kvaliteten Stortinget krever i barnehagene.

Avtalepartene tar endelig stilling til finansieringsmodell når denne kommer til behandling i Stortinget.

- l) Det offentlige tilskuddet kostnadsjusteres hvert år og tilskuddet må også reguleres når årlige kostnadsanalyser foreligger.
- m) Nedtrappingsplan for foreldrebetalingen (oppført i 2002-tall):

År	Max
2003	2500,- (f.o.m.1.8.2003)
2004	1500,- (f.o.m.1.8.2004)

Fra og med våren 2003 skal Stortinget årlig bli forelagt kostnadsanalyser, slik at en kan kostnadsjustere foreldrebetalingen.

- n) Fra det tidspunkt full behovsdekning er nådd innføres en lovfestet rett til barnehageplass.

	2003	2004	2005	Totalt
Driftstilskudd	960.000.000	3.279.478.400	616.800.750	4.856.279.150
Stimuleringsstilskudd	224.000.000	224.000.000	158.000.000	606.000.000
1. Totalt				5.462.279.150

I tillegg kommer 200 mill kroner årlig til fylkesmannens skjønnsrett. Den årlige kostnadsjusteringen er ikke medregnet.

- s) Stortinget får seg forelagt en sak om evaluering av finansieringsmodellen våren 2005.

2. Dersom behovsundersøkelsene og kostnads-

- o) Arbeidsgivere eller andre som tilbyr gratis barnehageplasser til ansatte eller andre, skal ikke betale arbeidsgiveravgift av det beløpet som ellers ville ha vært brukerens/foreldrenes egenbetaling. Brukeren/foreldre skal ikke skatte av den fordelen det er å ha gratis barnehageplasser. Dette gjelder i kommunale, private og bedriftsbarnehager. Det forutsettes, som i dag, at utgifter til barnehageplass er fradragsberettiget i inntekt med begrensning oppad som vedtatt av Stortinget hvert år. Med bedriftsbarnehager menes barnehager som er drevet av en bedrift(er) og som tilbyr plasser til bedriftens ansattes barn. Overskuddsplasser i bedriftsbarnehagen skal tilfalle samordnet opptak. Det oppstår selvsagt kun rett til skattefrihet og frihet fra arbeidsgiveravgift for arbeidsgiverbetalt barnehageplass når barnehageplassen de facto er arbeidsgiverbetalt. Plasser som bedriftsbarnehagen tilbyr til andre enn bedriftens ansattes barn, omfattes ikke av skatte- eller avgiftsfrihet. Endringer i skattebestemmelsene vedtas i budsjettet for 2003.

- p) Tilskuddet til funksjonshemmede barn i barnehagen videreføres som nå. Barn med spesielle behov må få tilskudd tilsvarende funksjonshemmede barn, når det er anbefalt av PPT og/eller barnevernet. Barnehageloven må revideres som følge av dette. Når full barnehagedekning og fullfinansiering av barnehagesektoren er oppnådd skal tilskuddet evalueres og evt. justeres.

- q) Tilskuddet gitt over Utdanningsdepartementets budsjett til studentbarnehagene videreføres.

- r) Kostnadsoverslag i 2002-kroner på bakgrunn av brev av 4.4.2002 og 23.5.2002 fra BFD til Arbeiderpartiets Stortingsgruppe, men oppjustert i henhold til fremdriftsplanen pkt. 5:

- analysene viser vesentlige avvik fra det grunnlaget denne avtalen bygger på, er partene enig om, sammen, gjøre de nødvendige endringer i avtalen.
3. Disse partiene forplikter seg til å stemme imot forslag i denne stortingsperioden som strider mot denne avtalen.»

