



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1995:13

# **Kostnader ved skolestart for seksåringer**

---

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved  
kongelig resolusjon 6. mai 1994.

Avgitt til Finans- og tolldepartementet 7. april 1995.

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1995

*Til Finans- og tolldepartementet*

Ved Finansdepartementets brev av 4. juli 1994 ble Kostnadsberegningssutvalget gitt i tilleggsmandat å beregne kostnadene ved Reform 94, arbeidstidsavtalen for lærere og skolestart for seksåringer. Utvalget legger nå fram sin innstilling om kostnadene ved skolestart for seksåringer.

Oslo, 7. april 1995

*Arild Hervik Leder*

*Eivind Dale*

*Kåre P. Hagen*

*Karine Nyborg*

*Jan Refseth*

*Hans Henrik Scheel*

*Inger Johanne Sletner*

*Beate Stang Aas*

*Geir Åvitsland*

*Thor Bernstrøm*

*Einar Bye*

*Johan Raaum*

*Lise Lindbäck*

## KAPITTEL 1

**Oppnevning, mandat og sammendrag****1.1 MANDAT OG SAMMENSETNING**

Ved kongelig resolusjon 6. mai 1994 nedsatte Regjeringen et teknisk beregningsutvalg som skulle kostnadsberegne særskilte reformer, tiltak og prosjekter og utarbeide en generell veiledning i bruk av nytte-kostnadsanalyser.

Ved brev fra Finansdepartementet av 4. juli 1994 ble utvalget gitt følgende tilleggsmandat:

«1.

Reform 94 er vedtatt av Stortinget basert bl.a. på kostnadsanslag som Regjeringen har foretatt. Senest i Kommuneøkonomiproposisjonen er det en omtale av beregninger av kostnader ved Reform 94 som er gjennomført av en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Finansdepartementet.

Den nye arbeidstidsavtalen for lærere ble inngått med virkning fra 1.1.94, og kommuner og fylkeskommuner er gjennom inntektssystemet for 1994 gitt kompensasjon for avtalen. Det er også nedsatt en arbeidsgruppe med deltakelse fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund for å vurdere kostnadene ved avtalen. Arbeidsgruppen er omtalt i Kommuneøkonomiproposisjonen.

- Når det gjelder Reform 94, skal kostnadsberegningens utvalget gjennomgå og vurdere kostnadene ved driftssiden av reformen. Utvalget kan, dersom utvalget ønsker det, få seg forelagt de beregningene som den interdepartementale arbeidsgruppen har utført.
- Utvalget skal også gjennomgå og vurdere kostnadene ved investeringsbehovet som følger direkte av reformen så langt fagplanene og andre forutsetninger er fastsatt. Den interdepartementale arbeidsgruppen arbeider med å vurdere dette spørsmålet. Utvalget kan, dersom utvalget ønsker det, få seg forelagt arbeidsgruppens vurdering.
- Når det gjelder arbeidstidsavtalen for lærere, skal utvalget gjennomgå og vurdere kommunenes kostnader ved avtalen. Utvalget kan, dersom utvalget ønsker det, få seg forelagt de beregningene som arbeidsgruppen på dette området gjennomfører. Utvalget skal ta stilling til hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for beregning av kommunenes mer-kostnader. Utvalget bes i nødvendig utstrekning redegjøre for hvilke forutsetninger som er benyttet. Videre bes utvalget om å redegjøre for hvilke muligheter som foreligger for å oppnå besparelser.

Utvalget bes angi en rapport vedrørende kostnadene ved Reform 94 og arbeidstidsavtalen for lærere innen 1. september 1994.

2

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 40 (1992-93) at det innføres obligatorisk skolestart fra det kalenderår barn fyller 6 år, med virkning fra skoleåret 1997/1998. Stortinget har senere vedtatt nødvendige endringer i grunnskoleloven, samt at den obligatoriske grunnskolen utvides til ti år, jf. Ot.prp. nr. 21 (1993-94) og Innst. O. nr. 36 (1993-94). I St.meld. nr. 40 og Ot.prp. nr. 21 er det gitt en foreløpig redegjørelse for økonomiske virkninger av disse endringene. I denne forbindelse ble det

som forutsetning for gjennomføring av reformen lagt til grunn at beregningene av økonomiske konsekvenser blir framlagt for Stortinget snarest mulig og senest innen utgangen av våren 1995. Regjeringen har nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe med deltakelse fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Finansdepartementet for å gjennomføre mer utførlige kostnadsberegninger av de omtalte endringene i grunnskoleloven.

- Kostnadsberegningsutvalget skal gjennomgå og vurdere kostnadene ved skolestart for seksåringer. Utvalget kan, dersom utvalget ønsker det, få seg forelagt de beregningene som utføres av den interdepartementale arbeidsgruppen. Utvalget bes spesielt vurdere økonomiske konsekvenser av ulike forutsetninger, herunder omfang og utnyttelse av kapasitet i barnehagesektoren, og redegjøre i nødvendig utstrekning for hvilke forutsetninger som er benyttet. Utvalget bes redegjøre for hvilke muligheter som foreligger for å oppnå besparelser.

Utvalget bes avgi en rapport om kostnadene ved skolestart for seksåringer innen 1. april 1995.

Som forutsatt i kostnadsberegningsutvalgets mandat, vil utvalget bli supplert med en representant for Kommunal- og arbeidsdepartementet ved beregninger av reformer som berører kommuner og fylkeskommuner. Avdelingsdirektør Eivind Dale, Kommunal- og arbeidsdepartementet, oppnevnes som medlem av utvalget i forbindelse med vurdering av ovennevnte saker. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet oppnevner sekretær for å bidra med nødvendig grunnlagsmateriale for utvalget.

Som forutsatt i utvalgets hovedmandat, kan utvalget om ønskelig innhente særskilte uttalelser fra kompetente forskningsmiljøer. Det forutsettes videre at utvalget trekker inn representanter fra Kommunenes Sentralforbund i arbeidet som omhandles av dette tilleggsmandatet.»

Utvalget legger med dette fram sin rapport om kostnadene ved skolestart for seksåringer.

Kostnadsberegningsutvalget har følgende permanente sammensetning:

Professor Arild Hervik, Høgskolen i Molde, leder  
Ekspedisjonssjef Hans Henrik Scheel, Finansdepartementet  
Ass. direktør Inger-Johanne Sletner, Norges Bank

For spesielt å utrede bruk av nytte-kostnadsanalyser er i tillegg oppnevnt:

Professor Kåre P. Hagen, Norges Handelshøyskole  
Førstekonsulent, Karine Nyborg, Statistisk Sentralbyrå

Som følge av at utvalget ikke har hatt tid til å avklare prinsipielle forhold vedrørende nytte-kostnadsanalyse før denne rapporten måtte utarbeides, har disse to personene også deltatt i utarbeidelsen av denne rapporten.

I forbindelse med tilleggsmandatet er følgende personer oppnevnt:

Avdelingsdirektør Eivind Dale, Kommunal- og arbeidsdepartementet  
Rådmann Jan Refseth, Molde kommune  
Økonomisjef Beate Stang Aas, Troms fylkeskommune

Utvalgets sekretariat har bestått av underdirektør Geir Åvitsland, Finansdepartementet, rådgiver Thor Bernstrøm, Kommunal- og arbeidsdepartementet, førstekonsulent Einar Bye, Kommunal- og arbeidsdepartementet, konsulent Lise Lindbäck, Finansdepartementet og underdirektør Johan Raam, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

## 1.2 UTVALGETS ARBEID

I forbindelse med denne delen av tilleggsmandatet har det i perioden september 1994 til april 1995 vært avholdt 8 møter i utvalget.

Utvalget har hatt bistand av Probat Consult A/S ved Jens Ragnar Aalerud for å beregne kostnader ved å ha seksåringer i skolen. Statistisk sentralbyrå har på oppdrag for utvalget beregnet kostnader i barnehagesektoren. Utvalget har videre benyttet foreløpige resultater fra et arbeid vedrørende skyssutgifter som Transportøkonomisk Institutt har utført for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

## 1.3 SAMMENDRAG

I det følgende gis et sammendrag av hovedpunkter i utvalgets rapport. Sammendraget er i hovedsak konsentrert om utvalgets konklusjoner. Vi vil peke på at disse konklusjonene for en stor del bygger på beregningstekniske forutsetninger og til dels forutsetninger om forståelse av regelverket. Disse forutsetningene framkommer mer fullstendig under hver enkelt del av rapporten.

### 1.3.1 Beskrivelse av reformen

"*Tilbudet til seksåringer – fra mulighet til plikt.*" i Kapittel 2 gir en kort beskrivelse av reformen. Utvalget omtaler forsøk med pedagogisk opplegg for seksåringene, tidligere vedtak vedrørende obligatorisk skolestart for seksåringer og dagens regelverk for opphold i barnehage. Videre er det gitt en oversikt over relevante bakgrunnsdokumenter.

### 1.3.2 Valg av beregningsalternativer

I "*Prinsipper for beregningene*" i kapittel 3 drøfter utvalget valg av beregningsalternativer.

For å beregne reformavhengige kostnader behøver vi både et *referansealternativ* og et *reformalternativ*. Et reformalternativ viser hvilke kostnader som påløper etter at reformen har trådt i kraft, mens et referansealternativ viser kostnadene uten reformen. I "*Merkostnader og konstruksjon av referansealternativ*" i avsnitt 3.3 og "*Beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft*" i 3.4 går vi nærmere inn på hvordan vi har valgt å definere referanse- og reformalternativer. Dette avsnittet gir en kort oppsummering av disse to avsnittene.

Et viktig spørsmål i tilknytning til seksåringsreformen er hva som skal gjøres med de barnehageplassene som frigjøres når seksåringene overføres til skolen. Dette leder fram til to ulike reformalternativer. I *reformalternativ 1* legger vi til grunn uendret barnehagedekning for yngre aldersgrupper også etter gjennomføring av skolestart for seksåringer. Dette svarer til at reformen tolkes som en ren skolereform. I *reformalternativ 2* benyttes de fristilte plassene til å øke dekningsgraden i barnehage for yngre aldersgrupper. Dette svarer til at reformen tolkes både som en barnehage- og en skolereform. Utvalget tar ikke stilling til hvilket reformalternativ som bør gjennomføres, men beregner merkostnader for begge de to alternativene.

Utvalget har også valgt å regne merkostnader i forhold til to ulike utgangspunkt. Årsaken til dette er imidlertid ikke alternative reformtolkninger, men snarere et ønske om å belyse to ulike utgangspunkt for reformen.

Det ene utgangspunktet er å beregne alle de kostnadene som kan henføres til seksåringsreformen, også kostnader som allerede har påløpt. For et slikt formål bør vi ikke inkludere reformavhengige virkninger i referansealternativet, f.eks. i form av at seksåringer er tatt inn i skolens lokaler. Dette gjør at vi må ta utgangspunkt i

et konstruert referansealternativ som ikke er påvirket av reformen. I det konstruerte referansealternativet legger vi bl.a. til grunn at barnehagedekningen videreføres uendret på 1990-nivå, siden 1991 var det første året det var generell adgang til å ha seksåringer i skolen etter lov om barnehager.

Det andre utgangspunktet er å beregne kostnader som vil komme etter at reformen skal tre i kraft. I løpet av de siste årene har det skjedd en gradvis tilpasning til reformen, bl.a. ved at flere seksåringer har organisert tilsyn, og at seksåringer er tatt inn i skolens lokaler under lov om barnehager. Dette innebærer at enkelte kostnader som kan henføres til reformen allerede er blitt belastet offentlige budsjetter. For å fange opp virkningen av disse tilpasningene beregner utvalget *faktiske merkostnader ved reformstart*. I 1996/97 kan seksåringer ha tilbud i skole etter lov om barnehage, tilbud i barnehage eller ulike former for ikke-tilskuddsberettiget tilsyn. Faktiske merkostnader ved reformstart er i reformalternativ 1 definert som merkostnadene ved obligatorisk skolestart i 1997/98 i forhold til en videreføring av antatt fordeling mellom de ulike tilsynsformene i 1996/97. Det er disse beregningene som vil være relevante for kompensasjon til kommunene, selv om utvalget ikke går direkte inn på slike vurderinger.

Et særlig problem er hvordan vi ved beregning av faktiske merkostnader ved reformstart skal behandle de barnehageplassene som kan omdisponeres til yngre aldersgrupper. Utvalget har valgt å ta utgangspunkt i de plassene seksåringene opptar i barnehage høsten 1994. Det er derfor kostnader ved å omdisponere disse plassene som inngår i reformalternativ 2 ved reformstart. Deler av kostnadene ved en slik omdisponering vil imidlertid påløpe før skoleåret 1997/98.

De beregningsoppleggene som er skissert ovenfor, kan sammenfattes i følgende tabell, jf. tabell 3.1:

Tabell 1.1:

	Reformalternativ 1:	Reformalternativ 2:
Merkostnader, konstruert referansealternativ:	Konstruert referansealt., ren skole-reform	Konstruert referansealt., både skole- og barnehagereform
Faktiske merkostnader ved reformstart:	Faktiske merkostnader, ren skole-reform	Faktiske merkostnader, både skole- og barnehagereform

### 1.3.3 Avgrensning av beregningene

I "*Prinsipper for beregningene*" i kapittel 3 omtales hvilke kostnadskomponenter som er med i utvalgets beregninger.

Alle seksåringer vil normalt ha behov for tilsyn på dagtid. Skolestart for seksåringer kan i utgangspunktet oppfattes som en reform som endrer tilsynsformen for denne aldersgruppen. Utvalget legger i den forbindelse til grunn at en endring av tilsynsform også innebærer en endring i pedagogisk tilbud. Reformen vil føre til at seksåringene får annet tilsyn enn tidligere, ved at tilsyn i skole erstatter f.eks. tilsyn i barnehage. For å beregne de totale merkostnadene ved reformen burde vi i prinsippet beregnet de totale kostnadene ved slikt tilsyn etter gjennomføring av reformen og trukket fra tilsvarende kostnader før gjennomføring av reformen. De totale kostnadene måtte da omfattet alle tilsynsformer, og alle relevante kostnadskomponenter måtte vært beregnet for hver tilsynsform.

Utvalget har ikke lagt opp til å utvide analysen av kostnader ved reformen til en nytte-kostnadsanalyse som også kan benyttes til å analysere om reformen faktisk er lønnsom, jf. at utvalgets mandat er avgrenset til en ren kostnadsanalyse. Utvalget

vil imidlertid peke på at en fullstendig kostnadsanalyse i prinsippet kunne vært benyttet for å beregne om reformen er samfunnsøkonomisk lønnsom i forhold til dagens ordning, dersom verdien av det pedagogiske tilbudet for seksåringene (og eldre aldersgrupper) er likeverdig før og etter reformen. Uten en slik antakelse ville det være nødvendig også å tallfeste nytteeffekten av et endret pedagogisk tilbud for å få et direkte anslag på lønnsomheten av reformen. Utvalget har ikke forsøkt å foreta en slik tallfesting.

Utvalget har ikke beregnet kostnadene for *alle* tilsynsformer før og etter reformen. En slik avgrensning skyldes manglende tilgang på kostnadsdata og begrensede muligheter for å utføre mer omfattende undersøkelser innenfor den tiden som har stått til utvalgets disposisjon. *Utvalget har derfor begrenset seg til kun å beregne kostnadene ved tjenesteyting som finner sted i offentlige barnehager og skoler og i private barnehager eller skoler med offentlig tilskudd.*

Selv om utvalget ikke prøver å verdsette det ikke-tilskuddsberettigede barnetilsynet som finner sted i privat regi, kan det likevel være grunn til å peke på i hvilken retning dette trekker. Dersom omfanget av privat tilsyn som utvalget ikke verdsetter, er større uten reformen enn med reformen, vil en større andel av de samfunnsøkonomiske kostnadene verdsettes i reformalternativet. Dette vil isolert sett framstille reformen som mer kostnadskrevende enn om verdien av privat tilsyn var inkludert i beregningene.

### 1.3.4 Driftskostnader

I "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kapitlene 4 til 6 beregnes driftskostnader.

*"Driftskostnader: Referansealternativet"* i Kapittel 4 omhandler referansealternativet, dvs. fortsatt opphold i barnehage for seksåringer. Beregningene i dette kapitlet er utført av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra utvalget. Beregningene tar hensyn til at det er ulike bemanningsnormer for barn under tre år og barn som er tre år eller eldre. Beregningene er ført fram til år 2020.

*"Driftskostnader: Reformalternativene"* i Kapittel 5 omhandler kostnadene ved å gi seksåringer et obligatorisk tilbud i skolens lokaler og kostnadene ved å benytte de plassene seksåringene frigir til å øke dekningsgraden for yngre aldersgrupper. Beregningene er foretatt i forhold til et konstruert referansealternativ, jf. "*Valg av beregningsalternativer*" i punkt 1.3.2.

Antall klasser for seksåringer er beregnet ved å benytte dagens regelverk for fulldelte og fådelte skoler på skolenivå. Videre multipliseres antall klasser med antall uketimer for å finne klassesmetallet for seksåringer. Beregninger av lønns- og driftsutgifter tar i hovedsak utgangspunkt i antall klassesmetimer.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen introduserte i Innst. S. nr. 234 (1992-93) normtallet 18 barn pr. pedagog. Utvalgets beregninger viser at det beregnede antall årsverk er så høyt at det ikke behøver å være flere enn 18 barn pr. pedagog i noen klasse.

Utvalget har beregningsteknisk lagt til grunn at undervisningspersonalet for seksåringer vil ha samme arbeidstid som allmennlærere. Arbeidstidsvilkårene vil imidlertid være avhengige av forhandlinger, jf. St.meld. nr. 40 (1992-93). Dersom det alternativt hadde vært lagt til grunn at undervisningspersonalet i fulldelte skoler tilbringer like mye tid sammen med barna som førskolelærere, vil dette innebære en mindrekostnad på 230 mill. kroner, jf. omtale i "*Ulike tolkninger av reformen*" i punkt 1.3.7.

Utvalget beregner utgifter til skolefritidsordning for seksåringer. Det legges til grunn at 60 pst. av seksåringene vil benytte en skolefritidsordning. Anslaget er bl.a.

basert på den andelen av aldersgruppen som i dag opptar en barnehageplass med oppholdstid mer enn 20 timer pr. uke.

Basert på forutsetningene ovenfor beregner utvalget følgende driftskostnader for seksåringer i skolen i skoleåret 1997/98, jf. tabell 5.16:

Tabell 1.2: Driftskostnader for seksåringer i skolen, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Kostnader knyttet til det pedagogiske tilbudet	
Lønn (inkl. spesialskoler og adm. ressurs)	1.406
Andre driftskostnader	290
Kostnader knyttet til skolefritidsordningen	
Lønn	405
Andre driftskostnader	86
Fylkeskommunal andel av skysskostnadene	49
= Totale driftskostnader	2.235

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

Tilsvarende kostnader er beregnet fram til år 2020 i "*Driftskostnader: Reformalternativene*" i kapittel 5.

Utvalget viser kostnadene ved å ha et annet delingstall enn 28 for seksåringer. Beregningene er gjengitt i følgende tabell, jf. tabell 5.17:

Tabell 1.3: Driftskostnader ved ulike delingstall, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Delingstall	Totalkostnad	Avvik
18	2.768	533
20	2.611	376
22	2.482	247
24	2.380	145
26	2.306	71

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

På grunnlag av anslagene for kostnader i skole og barnehage, beregner utvalget følgende økte driftskostnader i reformalternativ 1 som følge av reformen i skoleåret 1997/98, jf. tabell 5.19:

Tabell 1.4: Merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ, reformalternativ 1, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Driftskostnader knyttet til obligatorisk skolestart for seksåringer	2.235
- Driftskostnader knyttet til barnehagetilbudet til seksåringer	1.508
= Merkostnader ved reformen, gitt alternativ 1	727

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget og SSB



Reformalternativ 2 vil også omfatte kostnader ved å omdisponere barnehageplasser til yngre aldersgrupper, slik at vi vil ha følgende totale og økte driftskostnader i skoleåret 1997/98, jf. tabellene 5.23 og 5.24:

Tabell 1.5: Driftskostnader i forhold til konstruert referansealternativ, reformalternativ 2, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Totale driftskostnader ved obligatorisk skolestart for seksåringer	2.235
+ Driftskostnader som følge av omdisponeringen	2.144
= Driftskostnader reformalternativ 2	4.379

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget og SSB

Tabell 1.6: Merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ, reformalternativ 2, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Driftskostnader reformalternativ 2	4.379
- Driftskostnader knyttet til barnehagetilbudet til seksåringer	1.508
= Merkostnader ved reformen, gitt alternativ 2	2.871

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget og SSB

I tilknytning til reformalternativ 2 er det lagt til grunn at de barnehageplassene seksåringer frigjør omfordeles i tråd med den relative fordelingen av plasser mellom aldersgruppene 1 – 5 år i 1993. Utvalget gjør imidlertid også beregninger for en jevn fordeling mellom aldersgruppene 3 – 5 år, en jevn fordeling mellom alle aldersgrupper og en jevn fordeling av plassene mellom aldersgruppene 1 – 2 år. De beregnede merkostnadene i forhold til å opprettholde relativ fordeling er gjengitt i følgende tabell, jf. tabell 5.22:

Tabell 1.7: Kostnader ved alternativ fordeling av plassene i skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

	Kostnader	Avvik
Jevn fordeling mellom aldersgruppene 3-5 år	1.819	-325
Jevn fordeling av plassene mellom alle aldersgruppene	2.664	520
Jevn fordeling av plassene mellom aldersgruppene 1-2 år	3.931	1.786

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget og SSB

Utvalget gir en omtale av forhold som vanskelig kan kvantifiseres, og derfor ikke er inkludert i beregningene. Et slikt forhold er virkningen av nye læreplaner for andre årskull enn seksåringene. Utvalget påpeker i den forbindelse at merkostnadene for nye lærebøker for disse årskullene vil avhenge av utskiftningstempoet. Dersom innkjøpstakten for nye lærebøker tilpasses utskiftningstakten for eksisterende lærebøker, vil de reformavhengige kostnadene i hovedsak være begrenset til eventuelt økte utviklingskostnader i en innfasingsperiode. Et annet forhold som ikke er kvantifisert er eventuelle virkninger på utdanning av pedagogisk personale.

I "*Beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft*" i kapittel 6 beregnes faktiske merkostnader ved reformstart under reformalternativ 1 og reformalternativ 2. Utvalget har i beregningene forutsatt at det året før reformen starter vil være 40 000 seksåringer som har et tilbud i skolens lokaler etter lov om barnehager. Ved fordeling av merkostnader mellom ulike kostnadsbærere, er økte kommunale driftskostnader definert som den andelen av kostnadene ved reformen som kommunene ikke vil få dekket ved øremerkede tilskudd, jf. nærmere omtale i "*Samlede merkostnader ved skolestart for seksåringer*" i punkt 1.3.6.

Det er beregnet følgende økte driftskostnader i skoleåret 1997/98 under hvert av de to reformalternativene, jf. tabellene 6.9 og 6.15:

Tabell 1.8: Merkostnader reformalternativ 1, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Driftskostnader ved obligatorisk skolestart for seksåringer	2.235
- Driftskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer	1.679
= Merkostnader reformalternativ 1 ved reformstart	557

Kilde: Kostnadsberegningutvalget og SSB

Tabell 1.9: Merkostnader reformalternativ 2, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Driftskostnader obligatorisk skolestart for seksåringer	2.235
+ Driftskostnader som følge av omdisponeringen	1.595
- Driftskostnader seksåringer knyttet til det samlede tilbudet for seksåringer	1.679
= Merkostnader ved reformstart, alternativ 2	2.152

Kilde: Kostnadsberegningutvalget og SSB

### 1.3.5 Investeringskostnader

I "*Investeringer*" i kapittel 7 beregnes investeringskostnader. Skolestart for seksåringer vil medføre investeringer i skolebygg utover de investeringene som ville funnet sted dersom reformen ikke hadde blitt gjennomført. Det kan imidlertid være problematisk å tallfeste disse merkostnadene. En hensiktsmessig innfallsvinkel for å oppnå konsistens er at reformalternativet og referansealternativet vil føre til ulike kapasitetsbehov i skolen og i barnehager. Investeringene som følge av reformen blir differansen mellom investeringene i de to alternativene, dvs. med og uten seksåringer i skolen.

For en kommune med ledig kapasitet i skolen vil det normalt være lønnsomt å ha en seksåring i skolen under lov om barnehager i stedet for i barnehage, jf. omtalen av gruppedelingstall i "*Tilbudet til seksåringer – fra mulighet til plikt.*" i kapittel 2. Hvis det ikke er ledig kapasitet i skolen, er det imidlertid mer usikkert om innsparringen i driftsutgifter kan forsvare en framskyvning av investeringer for å ta inn seksåringer i skolen. Dette vil særlig være tilfelle dersom den geografiske fordelingen av seksåringene i en kommune medfører små klasser. Det kan derfor være grunn til å anta at en betydelig del av de seksåringene som er tatt inn i skolen etter 1991, ikke har medført investeringer i nye arealer.

Selv om det er grunn til å anta at et stort antall kommuner har utnyttet eventuell ledig kapasitet til å ta seksåringer inn i skolen, kan det likevel være forhold som gjør

at enkelte kommuner ikke utnytter slik kapasitet. Et slikt forhold kan være at kommunen ikke ønsker å omdisponere de barnehageplassene seksåringene frigir til yngre aldersgrupper, samtidig som det på kort sikt kan oppfattes som vanskelig å redusere sysselsettingen i de barnehagene seksåringene blir flyttet fra. Et annet forhold kan være generell usikkerhet om gjennomføring av reformen.

For å få et anslag for ledig kapasitet i skolen, har utvalget gjennomført en spørreundersøkelse som omfatter samtlige kommuner. Spørreundersøkelsen er gjennomført ved hjelp av KUF og statens utdanningskontorer. I undersøkelsen ble det stilt spørsmål om investeringer i nye arealer for seksåringer i skolen og ledig kapasitet pr. 1.1.1995 i eksisterende skolelokaler som er planlagt til bruk for seksåringer i 1995. Sammen med opplysninger om antall seksåringer i skolens lokaler pr. 1.1.1995, gir dette grunnlag for å anslå ledig kapasitet for seksåringer i skolen. Utvalget har på grunnlag av undersøkelsen anslått ledig kapasitet for seksåringer i grunnskolen til *om lag 1500 klasser*. Til sammenlikning er det anslått å være om lag 17 500 klasser på barnetrinnet i grunnskolen i skoleåret 1996/97. En nærmere omtale av undersøkelsen er gitt i vedlegg 1 til utvalgets rapport.

Anslaget på ledig kapasitet må oppfattes som et estimat for hva den ledige kapasiteten for seksåringer *ville vært* i 1997 dersom seksåringene ikke var blitt tatt inn i skolen, og det ikke var investert i nye lokaler for seksåringer. Utvalget har dermed beregnet samlede reformavhengige investeringer, og ikke de investeringene som gjenstår etter 1.1.95. Det beregnede investeringsbehovet som følge av reformen blir dermed ikke påvirket av om enkelte kommuner har valgt å framskyve investeringer for å flytte seksåringer inn i skolens lokaler.

Selv om en skole har ledig kapasitet, vil det ofte være nødvendig å tilpasse ledige lokaler for å kunne ta inn seksåringer. I undersøkelsen ble det også spurt om investeringer ved tilpasning av eksisterende skolebygg rettet mot seksåringer i skolen. Behovet for tilpasning av arealer vil bl.a. kunne avhenge av det pedagogiske innholdet i undervisningen, f.eks. behov for lekeareal m.m. Det er beregningsteknisk lagt til grunn at hele den ledige kapasiteten må tilpasses til seksåringer før den kan tas i bruk.

Reduserte investeringer i barnehage beregnes på samme måte som investeringer i skolen. I barnehager legger vi imidlertid til grunn at det ikke er ledig kapasitet ved innføring av reformen.

På grunnlag av forutsetninger om ledig kapasitet, kvadratmeterpris og arealbehov pr. klasse eller barn, har utvalget beregnet følgende reformavhengige investeringer, jf. tabell 7.2:

Tabell 1.10: Netto økte investeringer Mill. 1994-kroner

	Nåverdi	Årlig kostnad (annuitet) til år 2020
Økte investeringer, skole	2922	230
Reduserte investeringer, barnehage	49	3
Netto økte investeringer som følge av reformen	2873	227

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

### 1.3.6 Samlede merkostnader ved skolestart for seksåringer

I "*Samlede merkostnader ved skolestart for seksåringer*" i kapittel 8 sammenstiller vi beregningene av drifts- og investeringskostnader fra "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kapitlene 4 – 7. Når vi skal finne et uttrykk for årlige reformkostnader, må vi ta hensyn til at investeringene har en levetid utover det året de påløper. For å gjøre investeringskostnader og driftskostnader sammenliknbare, foretar vi derfor en annuitetsfordeling av kostnadene. De annuitetsfordelte kostnadene gir et uttrykk for årlige gjennomsnittskostnader fra og med 1997, som er det første beregningsåret. Gjennomsnittlige årlige merkostnader i forhold til det konstruerte referansealternativet er gitt i følgende tabell, jf. tabell 8.1:

Tabell 1.11: Gjennomsnittlige årlige merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ. Mill. 1994-kroner

	Reformalternativ 1	Reformalternativ 2
Økte driftskostnader	703	2847
Økte investeringskostnader	227	230
Samlede økte kostnader	930	3077

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget

De samlede driftskostnadene ved reformstart er kun beregnet for året 1997/98 for de to reformalternativene, jf. henholdsvis "*Merkostnader reformalternativ 1, ved reformstart*" i punkt 6.2.4 og "*Økte driftskostnader ved reformstart, reformalternativ 2*" i punkt 6.3.3. For å få sammenliknbare tall legger vi til annuitetsfordelte investeringer på samme måte som i tabell 8.1. Den eneste forskjellen i investeringsberegningene er at vi nå ikke tar hensyn til reduserte investeringer i barnehage i reformalternativ 1 som følge av reformen, jf. omtale i "*Merkostnader og konstruksjon av referansealternativ*" i avsnitt 3.3 og tabell 8.2.

Tabell 1.12: Faktiske årlige merkostnader ved reformstart inkludert annuitetsfordelte investeringer i skolebygg. Mill 1994-kroner

	Reformalternativ 1	Reformalternativ 2
Økte driftskostnader	557	2152
Økte investeringskostnader	230	230
Samlede økte kostnader	787	2382

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget

Dersom vi forutsetter at dagens tilskuddssystem opprettholdes, kan vi fordele de samlede kostnadene mellom stat, kommune og foreldre, jf. henholdsvis "*Merkostnader reformalternativ 1, ved reformstart*" i punktene 6.2.4 og "*Beregning av økte offentlige og kommunale driftskostnader*" i 6.2.5. Det beløpet som må dekkes av kommunene er de samlede kostnadene minus kostnader som enten dekkes av foreldrene eller ved øremerkede tilskudd fra staten.

Tabell 1.13 viser at både foreldrene og staten får reduserte kostnader i reformalternativ 1. Dette skyldes at både det øremerkede statstilskuddet og foreldrebetalingen til barnehager faller bort når seksåringer flyttes over i skolen. Denne virknin-

gen er også til stede i reformalternativ 2, men oppveies delvis av øremerket statstilskudd og foreldrebetaling for de plassene som omdisponeres til yngre aldersgrupper.

Tabell 1.13: Faktiske merkostnader pr. år ved reformstart fordelt mellom stat, kommune og foreldre. Mill. 1994-kroner.

	Reformalternativ 1	Reformalternativ 2
Økte kostnader, offentlig sektor.	1295	2343
Herav:		
- Økte kostnader, stat	- 538	- 27
- Økte kostnader, kommune <sup>1)</sup>	1833	2370
Økte kostnader, foreldre	- 509	39

1) Inkludert økte fylkeskommunale skysskostnader.

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget.

### 1.3.7 Ulike tolkninger av reformen

Ulike tolkninger av reformen er også omtalt i "*Samlede merkostnader ved skolestart for seksåringer*" i kapittel 8. Ulike tolkninger av reformen vil påvirke kostnadene ved den. Vi vil i dette avsnittet kort oppsummere virkningen av de viktigste reformtolkningene. Alle kostnadsforskjeller refererer seg til faktiske merkostnader ved reformstart.

Dersom reformen tolkes som en skolereform, og ikke en kombinert skole- og barnehagereform, bør ikke dekningsgraden i barnehage for andre aldersgrupper øke som følge av at seksåringene tas inn i skolen. Dette vil gi en mindrekostnad på 595 mill. kroner i 1997/98 i forhold til om de barnehageplassene seksåringer frigir f.o.m. barnehageåret 1994/95 skal omdisponeres til yngre aldersgrupper, jf. tabell 8.2a.

En annen tolkningsmulighet er knyttet til arbeidstidsvilkår. Dersom undervisningspersonalet i fulldelte skoler tilbringer like mye tid sammen med barna som førskolelærere, vil dette innebære en mindrekostnad på 230 mill. kroner i forhold til bruk av dagens arbeidsvilkår i grunnskolen, jf. omtale i "*Kostnader knyttet direkte til undervisningstilbudet*" i punkt 5.1.1 og "*Oppsplitting av merkostnader*" i avsnitt 8.3.

### 1.3.8 Innsparingsmuligheter

Mulige innsparinger er også omtalt i "*Samlede merkostnader ved skolestart for seksåringer*" i kapittel 8. Utvalget har i liten grad funnet rene innsparingsmuligheter som er knyttet til reformen, dvs. innsparing som ikke gir redusert tjenestenivå eller økning i andre kostnader. Det kan likevel være grunn til å omtale regelverket for fådelte skoler. Gjeldende regelverk er beregnet ut fra en struktur med seks årskull på barnetrinnet. Utvalget har gjennomført beregninger med utgangspunkt i dette regelverket. Beregningene viser at det ved de fådelte skolene som må opprette en ny klasse som følge av reformen, vil bli opprettet 634 nye klasser. Et flertall av disse klassene vil kun bestå av seksåringer. En oppmykning av dette regelverket vil kunne bidra til å redusere antall klasser, noe som vil gi en innsparing på om lag 500 000 kroner pr. klasse pr. år. På samme måte vil en endring av dagens språkdelingsregler kunne bidra til å redusere klasseantallet.

## KAPITTEL 2

**Tilbudet til seksåringer – fra mulighet til plikt.****2.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet gis det en kort omtale av bakgrunnen for seksåringsreformen. I "*Forsøk med pedagogisk opplegg for seksåringene*" i avsnittene 2.2 og "*Obligatorisk skolestart for seksåringer*" i 2.3 omtaler vi skolestart for seksåringer. Siden reformen også vil berøre barnehagesektoren, gir vi en kort omtale av denne sektoren i "*Frivillig opphold i barnehage*" i avsnitt 2.4. I "*Relevante bakgrunnsdokumenter*" i avsnitt 2.5 gis det en kort oversikt over relevante bakgrunnsdokumenter.

**2.2 FORSØK MED PEDAGOGISK OPPLGG FOR SEKSÅRINGENE**

Det ble i 1986 satt i gang et forsøksprosjekt med pedagogisk tilbud til seksåringer. Prosjektet er omtalt i St.prp. nr. 48 (1985-86), jf. også Innst. S. nr. 118 (1985-86).

Følgende sitat er hentet fra St.prp. nr. 48 (1985-86):

«...For å skaffe erfaringer som kan danne grunnlag for en eventuell fremtidig beslutning om å gi et pedagogisk tilbud til alle seksåringer er det nødvendig med et omfattende forsøksarbeid. 1986-87 vil være en pilotfase med ca. 10 forsøkskommuner, mens selve forsøksfasen vil være med ca. 40 kommuner i perioden 1987-1989, etterfulgt av en evaluerings- og spredningsfase på 1 år.... Kommuner med forsøksgrupper i skoleverkets regi vil få tilskudd til drift pr. barn med samme sats som barn i barnehagen.»

Det ble presisert i proposisjonen at dette ikke var et forsøk med senket skolealder. Målet var å utvikle et samarbeid mellom barnehage og skole og vurdere innholdet i tilbudet det siste året før barna begynte på skolen. Tre alternative organisasjonsformer ble valgt: Skole, barnehage og delt ansvar mellom barnehage og skole.

Volda lærerhøgskole og Møreforskning fikk i oppdrag å evaluere forsøket med pedagogisk tilbud til seksåringer. En av konklusjonene på dette arbeidet var at tilbudet i sterk grad var preget av hvilken institusjon det var som hadde ansvar for opplegget, jf. St. meld. nr. 40 (1992-93). Kulturforskjeller mellom barnehage og skole bidro til å gjøre samarbeidet vanskelig.

Evalueringen av forsøket viste også at deltakelse i forsøket (innenfor en av de ulike organisasjonsmodellene) med pedagogisk opplegg allerede fra seksårsalderen hadde en positiv effekt på atferd i førsteklasse. Nesten alle lærerne som arbeidet i første klasse i alle de tre modellene, mente at elevene som hadde vært med i forsøket var tryggere enn før, de var mer vant til skolen og de var praktisk dyktigere. En har ikke sett hvilken effekt et pedagogisk opplegg allerede fra seksårsalderen kan ha på senere år, fordi forskningen ble avsluttet samtidig som prosjektet ble avviklet (1990).

I etterkant av prosjektet ble det vedtatt endringer i barnehageloven, jf. Ot.prp. nr. 57 (1990-91) og Innst. O. nr. 68 (1990-91). Som følge av disse endringene fikk departementet adgang til å gjøre unntak fra visse bestemmelser i loven, jf. § 18 nedenfor.

**§ 12. Personalet.**

Hver barnehage skal ha en styrer som har den daglige ledelse av virksomheten og er arbeidsleder for det øvrige personalet.

Styrer og avdelingsleder må ha utdanning som førskolelærer eller likeverdig utdanning. Departementet kan dispensere fra kravet om utdanning. Denne myndigheten kan delegeres til kommunen. Bemanningen i barnehager må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Departementet kan gi nærmere regler om bemanning § 18. Unntak

Departementet kan gi adgang til unntak fra § 12 annet ledd når dette kan ha betydning for utviklingen av varierte tilbud til barn under opplæringspliktig alder. Departementet kan gi nærmere forskrifter om adgangen til å foreta unntak.

Lovendringen åpnet muligheten for at de kommunene som ønsket det kunne etablere et frivillig pedagogisk tilbud for seksåringer i skolens lokaler med rektor som pedagogisk ansvarlig. Dette kombinert med at delingstallet for 6-åringer (antall barn i hver gruppe) økte fra 16-18 barn pr. førskolelærer til inntil 28 barn pr. førskolelærer (samme som for 1. klasse), bidro til en rask økning i det samlede tilbudet av plasser til seksåringer i skolens lokaler. Tilbudet ble de fleste steder kombinert med en skolefritidsordning. Ved utgangen av 1994 var det 22 300 seksåringer med et pedagogisk tilbud innenfor skolens lokaler, om lag 30 000 seksåringer i barnehager utenfor skolen og anslagsvis 5 500 uten verken skole- eller barnehagetilbud.

Finansieringen av ordningen med et pedagogisk tilbud til seksåringer innenfor skolens lokaler er den samme som for en tilsvarende barnehageplass, og er delt mellom stat, kommune og foreldre.

Statstilskuddet til drift av seksåringsplasser ytes med følgende kronebeløp pr år:

Tabell 2.1: Statstilskudd i barnehagen. 1995 kroner

Oppholdstimer pr uke	Satser
6-15	3790
16-20	7040
21-30	8670
31-40	15540
41 eller flere	19320

Kilde: Barne- og familiedepartementet

Satsene i Finnmark er ca. 2 pst. høyere.

Foreldrebetalingen og den kommunale medfinansieringen varierer betydelig mellom kommunene. Utvalget har i sine beregninger valgt å beregne gjennomsnittlig foreldrebetaling på grunnlag av forholdet mellom samlede inntekter og antall plasser i kommunale barnehager, jf. "*Beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft*" i kapittel 6. Gjennomsnittlig foreldrebetaling for heldagsplass i 1994 vil basert på disse forutsetningene være 17 300 kroner pr. år.

I 1995 gis det stimuleringsstilskudd til nye 6-åringsplasser i skole og i barnehage. Det gis også stimuleringsstilskudd til nye 3-5-åringsplasser i barnehage. Satsene pr. plass er skissert i tabellen nedenfor.

Tabell 2.2: Stimuleringstilskudd. 1995-kroner

Oppholdstimer pr. uke	3-5-åringer	6-åringer
6-20	2000	2500
21-30	2500	5000
31 eller flere	5000	7500

Kilde: Barne- og familiedepartementet

Det er også etablert en låneordning for barnehager i Husbanken. Det gis tilskudd på 10 pst. av det ordinære driftstilskuddet som er øremerket for funksjonshemmede barn i barnehagen. Dette tilskuddet kommer i tillegg til det ordinære driftstilskuddet, og utbetales til kommunene sammen med dette.

Det gis i tillegg et særskilt tilskudd til samiske barnehager og til barn fra andre språklige og kulturelle minoriteter.

## 2.3 OBLIGATORISK SKOLESTART FOR SEKSÅRINGER

### 2.3.1 Obligatorisk skole

Stortinget har vedtatt at det skal innføres obligatorisk skolestart fra det kalenderåret barn fyller seks år, jf. St.meld. nr. 40 (1992-93) og Innst. S. nr. 234 (93-93). En av forutsetningene for vedtaket er at tilbudet allerede fra starten av skal finne sted i skolens lokaler. I motsetning til frivillig opphold i barnehage vil obligatorisk skolestart for seksåringer omfatte alle barn i den aktuelle aldersgruppen. Regjeringen arbeider med sikte på innføring fra skoleåret 1997-98. Kostnadsberegning av reformen forutsettes å være forelagt Stortinget før tidspunkt for iverksettelse avklares. Disse kostnadsberegningene er forutsatt å være ferdige slik at de kan presenteres i Kommuneøkonomiproposisjonen for 1996.

Tilbudet vil være hjemlet i lov av 13. juni 1969 om grunnskolen. I forbindelse med vedtaket om obligatorisk skolestart for seksåringer, ble det gjort følgende endringer i denne loven (endringene er i kursiv). Endringene medfører at grunnskolen nå blir tiårig, jf. Ot.prp. nr 21 (1993-94), Innst. O. nr 36 (1993-94) og Besl. O. nr. 42 (1993-94).

I

#### § 2. Skoleskipnad

Nr.1 og 2 skal lyde

##### 1. *Obligatorisk opplæring er 10-årig*

Til ungdomssteg kan det leggjast eit *11.* år med friviljug undervisning.

2. Til vanleg bør det ikke skipast skoler med meir enn 450 elevar. Ein skole med årgangstal mellom 20 og 60 elevar bør til vanleg ha alle *10 (11)* årskulla. Dersom det elles ville bli urimeleg lang eller hard skyss, kan skolen ha ungdomssteg med mindre enn 20 elevar i årskullet.

#### § 6. Undervisningstida.

Nr. 2 skal lyde



2. Minste veketimetall *på alle steg i grunnskolen* vert fastsette av departementet i samsvar med budsjettvedtak i Stortinget.

### § 13. Rett og plikt til opplæring.

Nr. 2 og 3 skal lyde:

2. Barnet skal til vanleg *starte opplæringa* i det kalenderåret barnet fyller 6 år. Dersom foreldra søkjer om det eller samtykkjer, kan kommunen la eit barn *starte* eitt år *seinare*.

3. Opplæringsplikta varer til eleven har gått *tiande* skoleåret. I særlege tilfelle kan ein elev bli utskreven tidlegare, men ikkje før han har gått ni år på skolen.

Born og ungdom kan likevel bli fritakne frå opplæringsplikt dersom dei ut frå ei sakkundig vurdering har så alvorlege funksjonshemmingar at opplæringsplikta verkar urimeleg.

## II

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Reformen innebærer en permanent utvidelse av det samlede pedagogiske tilbudet i grunnskolen. Tiårig grunnskole er det siste leddet i en skolereform som skal gi alle plikt til 10-årig grunnskole og rett til 3-årig videregående opplæring.

Reformen medfører at en må vurdere innhold og pedagogisk opplegg på alle plan. Senket skolealder vil få følger for innholdet, arbeidsformene og organiseringen på alle trinn i grunnskolen. Lærestoff og arbeidsformer må tilpasses den aktuelle aldersgruppens modningsnivå.

Tilbudet til seksåringer i skolens lokaler er i dag underlagt barnehagelovgivningen. Det er forutsatt at de offentlige ressursene som i dag går med til drift av dette tilbudet, overføres fra barnehagesektoren til skolesektoren når det innføres obligatorisk skolestart for seksåringer, jf. St.meld. nr. 40 (1992-1993).

### 2.3.2 Skolefritidsordningen

Skolefritidsordning brukes i dag som en fellesbetegnelse for tilsynsordninger for småskolebarn. Stadig flere skoler har de siste årene bygget ut skolefritidsordningene for å kunne ivareta tilsynsbehovet for barn opptil ti år. For mange av seksåringene dekkes dette behovet i dag av heldagsbarnehagen. Dersom det skal gis et tilbud av samme varighet, må skolefritidsordningen utbygges når seksåringene forsvinner fra barnehagen.

En av målsetningene ved reformen er derfor en videre utbygging av skolefritidsordningen slik at alle barn i aldersgruppen seks til ni år (de fire første klassetrinnene) får et tilbud dersom de har behov for det. I de tilfellene hvor dette ikke er mulig, vil en være nødt til å prioritere de yngste. Tilbudet skal også være åpent for barn med særskilte behov, f.eks. barn med funksjonshemming.

Skolefritidsordningen skal være et frivillig tilbud som finansieres gjennom statstilskudd, foreldrebetaling og kommunale midler. Statstilskuddet inkluderer også tilskudd til tiltak for barn med særskilte behov, og dekker i dag om lag 30 pst. av driftsutgiftene, mens det resterende fordeles mellom kommunen og foreldrene. Her eksisterer det ingen bestemt fordelingsnøkkel, men det presiseres at foreldrebetalingen ikke skal være til hinder for at alle barn i den aktuelle aldersgruppen kan delta i ordningen dersom de har behov for det, jf. Innst. S. nr. 234 (1992-93). Det er imidlertid ikke satt noen formell grense for hvor høyt dette beløpet kan være. Det er den enkelte kommune som har det praktiske ansvaret for å tilrettelegge nødvendige

rammebetingelser for skolefritidsordningene. Kommunalt ansvar tilsier at det vil være til dels store variasjoner mellom de ulike kommunenes tilbud.

Det gis i dag et øremerket tilskudd til utbygging av skolefritidsordningen. Dette tilskuddet skal opprettholdes inntil målet for utbyggingen er nådd.

## 2.4 FRIVILLIG OPPHOLD I BARNEHAGE

Opphold i barnehage er ikke obligatorisk for seksåringer. Kommunene har heller ingen direkte plikt til å tilby barnehageplasser. Deres ansvar er å sikre barn gode oppvekstvilkår. Dette ansvaret er bl.a. regulert i lov om barnehager av 6. juni 1975, jf. bl.a. følgende paragrafer:

### §1. Formål

Formålet med denne loven er å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem.

Barnehagen skal hjelpe til å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier.

Private barnehager kan ha vedtekter som bestemmer at annet ledd ikke skal gjelde.

### § 4. Kommunens ansvar

Kommunen har ansvar for å sikre barn gode oppvekstvilkår bl.a. ved utbygging og drift av barnehager eller ved å gi støtte til slike tiltak. Offentlige institusjoner, bedrifter, private organisasjoner og andre kan drive barnehager under kommunens tilsyn.

Driftsformer og virksomhet skal tilpasses lokale forhold og behov

### § 10. Barn med funksjonshemninger

Kommunen har ansvar for at barn med funksjonshemninger så langt det er mulig, får plass i vanlig barnehage. Barnet skal ha prioritet ved opptak så fremt det kan ha nytte av oppholdet.

Myndighetenes mål om barnehagedekning er bl.a. uttrykt i langtidsprogrammene.

«Det er regjeringens syn at alle familier som ønsker det skal få et barnehagetilbud i løpet av 1990-årene.»

For seksåringer var barnehagedekningsgraden på 73,5 pst. i 1990. Til sammenlikning var dekningsgraden for femåringer 61,7 pst. og for fireåringer 53,4 pst. Gjennomsnittlig barnehagedekningsgrad (for barn under 7 år) var i samme periode på 35,9 pst. (tall fra Barne- og familiedepartementet). I 1993 var barnehagedekningsgraden for seksåringer økt til 86,5 pst., mens den for fire- og femåringer var henholdsvis 62,9 pst. og 69,8 pst.

## 2.5 RELEVANTE BAKGRUNNSDOKUMENTER

St.meld. nr. 40 (1992-93) ...Vi smaa en alen lange.

- Om skolestart for seksåringer.

St.prp. nr. 48 (1985-86), Om tilleggsbevilgning m.m., jf. Innst. S. nr. 188 (1985-86).

- Om forsøksordningene.

St.meld. nr.43 (1988-89). Mer kunnskap til flere, jf. Innst. S. nr. 267 (1988-89).

- Debatt om hvor mange år grunnskolen skal være.

St.meld. nr. 4 (1988-89) Langtidsprogrammet, jf. Innst. S. nr. 305 (1988-89)

- Forholdene må legges til rette for at seksåringer gradvis kan tas inn i skolen, nødvendig med pedagogisk utviklingsarbeid og etterutdanning.

Ot.prp. nr. 57 (1990-91) Om lov om endring av lov 6.juni 1975 nr. 30 om barnehage m.m., jf. Innst. O. nr. 68 (1990-91)

- Unntak fra barnehageloven, medførte at det ble lov å gi seksåringer et pedagogisk tilbud i skolens lokaler. Også allmennlærere kunne ha oppsyn.

St.meld. nr. 54 (1989-90) og St.meld. nr. 35 (1990-91) Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov. Innst. S. nr. 160 (1990-91)

- Likeverdsprinsippet, kommunalt ansvar i grunnskolen, tverretattlig samarbeid  
Budsjett-innst. S. nr. 12 (1991-92).

- Om skole og fritidsordningene. Må ikke være i konflikt med formålsparagrafen i grunnskolen.

St meld. nr. 33 (1991-92) Kunnskap og kyndighet, jf. Innst. S. 200 (1991-92)

- Foreslo rett til tre års sammenhengende videregående opplæring for alle.

St.meld. nr. 61 (1991-92) Kultur i Tiden, jf. Innst. S. nr. 115 (1992-93)

- Omhandler skolen og barnehagen som kulturformidler.

St.meld. nr. 41 (1991-92) Om idretten, jf. Innst. S. nr. 28 (1992-93)

- Noe mer konkret om hva skolen skal tilby gjennom skole og fritidsordningen.  
Budsjett-innst. S. nr. 12 (1992-93)

- Om skolefritidsordningen; tar seg av barn med omsorgssvikt, samarbeider med frivillige organisasjoner, tar hensyn til fysisk og psykisk utviklingshemmede.

St. meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-1997.

- Seksårings-programmet, skolens innhold, finansiering og konsekvenser for grunnskolenes lengde.

Magnussenutvalgets innstilling: «DA KLOKKA KLANG» Skolestart for seksåringer-konsekvenser for resten av skoleløpet.

- Utvalget skulle vurdere den obligatoriske skolens lengde. I rapporten vurderes det tre alternativer.

Ot.prp. nr. 21 (1993-94), jf. Innst. O. nr. 36 (1993-94)

- Om endring i lov om grunnskolen av 13. juni 1969.

## KAPITTEL 3

**Prinsipper for beregningene****3.1 KOSTNADER VED REFORMEN – PRINSIPPER OG BEGREPSBRUK**

Skolestart for seksåringer kan i utgangspunktet oppfattes som en reform som endrer tilsynsformen for denne aldersgruppen. Utvalget legger i den forbindelse til grunn at en endring av tilsynsform også innebærer en endring i pedagogisk tilbud. Alle seksåringer vil normalt ha behov for tilsyn på dagtid. Reformen vil imidlertid føre til at seksåringene får annet tilsyn enn tidligere, f.eks. ved at tilsyn i skole erstatter tilsyn i barnehage. For å beregne de totale merkostnadene ved reformen burde vi i prinsippet beregnet de totale kostnadene ved slikt tilsyn etter gjennomføring av reformen og trukket fra tilsvarende kostnader før gjennomføring av reformen. De totale kostnadene måtte da omfattet alle tilsynsformer, og alle relevante kostnads-komponenter måtte vært beregnet for hver tilsynsform.

Utvalget har ikke lagt opp til å utvide analysen av kostnader ved reformen til en nytte-kostnadsanalyse som også kan benyttes til å analysere om reformen faktisk er lønnsom, jf. at utvalgets mandat er avgrenset til en ren kostnadsanalyse. Utvalget vil imidlertid peke på at en fullstendig kostnadsanalyse i prinsippet kunne vært benyttet for å beregne om reformen er samfunnsøkonomisk lønnsom i forhold til dagens ordning, dersom verdien av det pedagogiske tilbudet for seksåringene (og eldre aldersgrupper) er likeverdig før og etter reformen. Uten en slik antakelse ville det være nødvendig også å tallfeste nytteeffekten av et endret pedagogisk tilbud for å få et direkte anslag på lønnsomheten av reformen. Dette er utvilsomt en meget krevende oppgave, og en mer realistisk fremgangsmåte kan være å begrense seg til å tallfeste merkostnadene (eller mindrekostnadene), og deretter lage mer subjektive anslag på verdien av et endret pedagogisk tilbud.

Utvalget har *ikke* beregnet kostnadene for *alle* tilsynsformer før og etter reformen. En slik avgrensning skyldes manglende tilgang på kostnadsdata og begrensede muligheter for å utføre mer omfattende undersøkelser innenfor den tiden som har stått til utvalgets disposisjon. *Utvalget har derfor begrenset seg til kun å beregne kostnadene ved tjenesteyting som finner sted i offentlige barnehager og skoler og i private barnehager eller skoler med offentlig tilskudd.* En vesentlig del av kostnadene ved å gi tilsyn til seksåringer belastes husholdningene i form av hjemmeværende foreldre eller andre former for ikke-tilskuddsberettiget tilsyn. (Vi betrakter f.eks. «dagmammaordninger» som ikke-tilskuddsberettiget tilsyn selv om utgiftene til en slik ordning innenfor en viss grense kan komme til fradrag i alminnelig inntekt ved likningen). Generelt vil overføring av seksåringer fra privat tilsyn kunne påvirke både arbeidstilbud og fritid/husholdningsproduksjon i husholdningssektoren. En tallfesting av disse effektene ville som omtalt ovenfor trukket analysen mer i retning av en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse.

Selv om utvalget ikke prøver å verdsette det ikke-tilskuddsberettigede tilsynet som finner sted i privat regi, kan det likevel være grunn til å peke på i hvilken retning dette trekker. Dersom omfanget av privat tilsyn som utvalget ikke verdsetter, er større uten reformen enn med reformen, vil en større andel av de samfunnsøkonomiske kostnadene verdsettes i reformalternativet. Dette vil isolert sett framstille reformen som mer kostnadskrevende enn om verdien av privat tilsyn var inkludert i beregningene. Virkningen er nærmere illustrert i boks 3.1.

De begrensningene som er omtalt ovenfor, gjør at utvalget strengt tatt ikke beregner de totale merkostnadene ved reformen. I teksten vil vi likevel benytte betegnelsen «kostnadene ved reformen» der dette ikke kan føre til misforståelser. På tilsvarende måte vil vi også benytte betegnelsene «kostnader for staten», «kostnader for kommunene» og «kostnader for foreldre» når vi fordeler kostnadene mellom ulike kostnadsbærere. Vi vil også skille mellom beregning av merkostnader i forhold til et konstruert referansealternativ og beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft, jf. nærmere omtale i "*En oversikt over beregningsalternativene*" i avsnitt 3.2 og "*Merkostnader og konstruksjon av referansealternativ*" i 3.3.

---

### Boks 3.1 Tilsyn for seksåringer

Situasjonen før og etter gjennomføring av reformen kan illustreres i følgende tabell, der  $X$  er antall seksåringer i et kull:

	Etter reformen	Før reformen
Skole	$X (*)$	0
Skolefritidsordning	$aX (*)$	0
Barnehage, heltid	0	$bX (*)$
Barnehage, deltid	0	$(1-b-c)X (*)$
Privat tilsyn, heltid	0	$cX$
Privat tilsyn, deltid	$(1-a)X$	$(1-b-c)X$

Tabellen viser at alle seksåringer ( $X$ ) etter gjennomføring av reformen vil befinne seg i skolen. En andel  $aX$  vil også benytte skolefritidsordningen, mens de øvrige  $(1 - a)X$  vil ha privat tilsyn etter skolens slutt.

Før gjennomføring av reformen vil en andel  $bX$  være i barnehage på heltid og en andel  $cX$  ha privat tilsyn på heltid. Den resterende delen  $(1 - b - c)X$  vil ha barnehage på deltid og privat tilsyn resten av dagen.

De kostnadskomponentene som verdsettes i utvalgets beregninger er merket med stjerne (\*).

---

## 3.2 EN OVERSIKT OVER BEREGNINGSLTERNATIVENE

For å beregne reformavhengige kostnader behøver vi både et referansealternativ og et reformalternativ. Et reformalternativ viser hvilke kostnader som påløper etter at reformen har trådt i kraft, mens et referansealternativ viser kostnadene uten reformen. I "*Merkostnader og konstruksjon av referansealternativ*" i avsnitt 3.3 og "*Beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft*" i 3.4 går vi nærmere inn på hvordan vi har valgt å definere referanse- og reformalternativer. Dette avsnittet gir en kort oppsummering av disse to avsnittene.

Et viktig spørsmål i tilknytning til seksårsreformen er hva som skal gjøres med de barnehageplassene som frigjøres når seksåringene går overflyttes til skolen. Dette leder fram til to ulike reformalternativer. I *reformalternativ 1* legger vi til grunn uendret barnehagedekning for yngre aldersgrupper også etter gjennomføring

av skolestart for seksåringer. Dette svarer til at reformen tolkes som en ren skolereform. I *reformalternativ 2* benyttes de fristilte plassene til å øke dekningsgraden i barnehage for yngre aldersgrupper. Dette svarer til at reformen tolkes både som en barnehage- og en skolereform. Utvalget tar ikke stilling til hvilket reformalternativ som bør gjennomføres, men beregner merkostnader for begge de to ulike tolkningene av reformen.

Utvalget har også valgt å regne merkostnader i forhold til to ulike utgangspunkt. Årsaken til dette er imidlertid ikke alternative reformtolkninger, men snarere et ønske om å belyse to ulike spørsmål.

For det første ønsker vi å beregne de kostnadene som kan henføres til seksåringsreformen. For et slikt formål bør vi ikke inkludere reformavhengige virkninger i referansealternativet, f.eks. i form av seksåringer er tatt inn i skolens lokaler. Dette gjør at vi må ta utgangspunkt i et *konstruert referansealternativ* som ikke er påvirket av reformen. I det konstruerte referansealternativet legger vi bl.a. til grunn at barnehagedekningen videreføres uendret på 1990-nivå.

I løpet av de siste årene har det skjedd en gradvis tilpasning til reformen, bl.a. ved at flere seksåringer har organisert tilsyn, og at seksåringer er tatt inn i skolens lokaler under lov om barnehager. Dette innebærer at kostnader som kan henføres til reformen allerede er blitt belastet offentlige budsjetter. For å fange opp virkningen av disse tilpasningene beregner utvalget *faktiske merkostnader ved reformstart*. I 1996/97 kan seksåringer ha tilsyn i skole etter lov om barnehage, tilsyn i barnehage eller ulike former for ikke-tilskuddsberettiget tilsyn. Faktiske merkostnader ved reformstart er i reformalternativ 1 definert som merkostnadene ved obligatorisk skolestart i 1997/98 i forhold til en videreføring av antatt fordeling mellom de ulike tilsynsformene i 1996/97. Det er disse beregningene som vil være relevante for kompensasjonsspørsmål, selv om utvalget ikke går direkte inn på slike vurderinger.

Et særlig problem er hvordan vi ved beregning av faktiske merkostnader ved reformstart skal behandle de barnehageplassene som kan omdisponeres til yngre aldersgrupper. Utvalget har valgt å ta utgangspunkt i de plassene seksåringene opp-tar i barnehagen høsten 1994. Det er derfor kostnader ved å omdisponere disse plassene som inngår i reformalternativ 2 ved reformstart. Deler av kostnadene ved en slik omdisponering vil imidlertid påløpe før skoleåret 1997/98.

De beregningsoppleggene som er skissert ovenfor, kan sammenfattes i følgende tabell:

Tabell 3.1:

	Reformalternativ 1:	Reformalternativ 2:
Merkostnader ved konstruert referansealternativ:	Konstruert referansealt., ren skole-reform	Konstruert referansealt., både skole- og barnehagereform
Faktiske merkostnader ved reformstart:	Faktiske merkostnader, ren skole-reform	Faktiske merkostnader, både skole- og barnehagereform

### 3.3 MERKOSTNADER OG KONSTRUKSJON AV REFERANSEALTERNATIV

Reformkostnader er de kostnadene som direkte eller indirekte følger av reformen. Beregning av slike kostnader krever et anslag for kostnadene etter at reformen er gjennomført (reformalternativet) som må holdes opp mot en videreføring av situasjonen før reformen (referansealternativet). For seksåringsreformen vil reformkostnadene bestå av kostnadene ved å ha seksåringer i skolen (reformalternativet) fra

trukket kostnadene ved tilsyn av seksåringer dersom seksåringer ikke skal være i skolen (referansealternativet).

Alternativet til obligatorisk skolestart vil være at en andel av seksåringene i stedet er i barnehage. Kostnadene ved et slikt alternativ vil være avhengig av barnehagedekningen for seksåringer. En forutsetning kan være at barnehagedekningen for seksåringer skal holdes på samme nivå som da beslutningen om skolestart for seksåringer ble tatt. Et problem med en slik forutsetning er at det er vanskelig å definere et klart beslutningstidspunkt. Dette gjør at valg av starttidspunkt kan bli noe vilkårlig. Et rimelig krav kan være at det på starttidspunktet ikke skal ha vært foretatt noen lov- eller regelendringer som kan tilbakeføres til reformen. Det legges derfor til grunn i referansebanen at barnehagedekningen skal holdes uendret på 1990-nivå, siden 1991 var det første året det var generell adgang til å ha seksåringer i skolen etter lov om barnehager.

Alternativt kunne det vært lagt til grunn at barnehagedekningen for seksåringer skal trappes opp i samsvar med nærmere spesifiserte politiske målsetninger. En forutsetning om økt barnehagedekning over tid vil bidra til å redusere merkostnadene ved skolestart for seksåringer.

Utvalget vil peke på at referansealternativet i de fleste tilfellene bør være en framskrivning av utgangssituasjonen ut fra eksisterende regelverk og forventede endringer i relevante *eksterne* rammebetingelser over beregningsperioden, jf. også omtalen i avsnitt 1.5 i utvalgets rapport om kostnadene ved arbeidstidsavtalen og Reform '94 (NOU 1994: 15).kap2.1 Utvalget finner det i denne sammenheng ikke rimelig å tolke politiske målsetninger om økt barnehagedekning som en endring i en *ekstern* rammebetingelse. Utvalget vil i den forbindelse også peke på at kostnadene ved enhver reform kan reduseres til dels sterkt ved å spesifisere et tilstrekkelig kostnadskrevende referansealternativ. Dette kan gjøre at tiltak eller reformer framtrer som samfunnsøkonomisk lønnsomme eller kostnadseffektive som følge av hvordan referansealternativet er spesifisert. Utvalget har derfor lagt til grunn et referansealternativ med uendret barnehagedekning på 1990-nivå for seksåringer. Virkningen av økt barnehagedekning er imidlertid fanget opp i beregningene av faktiske merkostnader når reformen treer i kraft, jf. omtale i "*Merkostnader og konstruksjon av referansealternativ*" i avsnitt 3.3.

Kostnadene ved seksåringsreformen vil være avhengig av hvordan kapasiteten seksåringene frigir blir benyttet. Utvalget legger i den forbindelse til grunn to ulike tolkninger av reformen. Dette gjør at vi i beregningene får to reformalternativer.

I det ene reformalternativet legges det til grunn barnehagedekning på 1990-nivå, slik at endringen i antall barnehageplasser kun skyldes demografiske endringer. Skolestart for seksåringer oppfattes dermed som en reform som kun fører til at seksåringer flyttes fra barnehager og privat tilsyn til skolen. Flyttingen av seksåringer til skolen vil i dette tilfellet kunne redusere det framtidige investeringsbehovet i barnehager, jf. omtale i "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kapittel 4.

I det andre reformalternativet benyttes de plassene som seksåringene frigjør til å øke dekningsgraden for yngre aldersgrupper. Økningen i dekningsgrad fordeles på aldersgruppen 1 – 5 år slik at den relative fordelingen av barnehageplasser mellom ulike alderstrinn opprettholdes i utgangsåret. Reformen tolkes dermed slik at den også skal bidra til å bedre barnehagedekningen for yngre aldersgrupper.

De kostnadene som skal tas med i reformalternativet (seksåringer i skolen) og i referansealternativet (seksåringer i barnehage) vil generelt kunne deles i driftskostnader og investeringskostnader. Sentrale forutsetninger og skisse til beregningsopplegg for disse kostnadene er nærmere omtalt i "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kapitlene 4 og "*Driftskostnader: Reformalternativene*" i 5. I tillegg er det nødvendig å fastsette et startår for beregningene. Det naturlige startåret synes å være

det tidspunktet det er forventet at reformen skal iverksettes, dvs. skoleåret 1997/98. Kostnadene i reformalternativet og referansealternativet sammenliknes dermed i hvert år fra og med 1997/98. Det tas hensyn til at investeringskostnader normalt vil påløpe ett til to år før investeringene skal tas i bruk. For å gi et samlet uttrykk for kostnadene ved reformen kan kostnadene i hvert år neddiskonteres til en nåverdi i et bestemt år eller annuitetsfordeles over reformens levetid med et bestemt utgangså. Utvalget har teknisk sett ført beregningene fram til år 2020.

Basert på drøftingen ovenfor har vi følgende to alternativer for merkostnadene ved skolestart for seksåringer:

- Reformalternativ 1

Merkostnadene ved skolestart for seksåringer i hvert år fra og med 1997/1998 regnet i forhold til et referansealternativ der barnehagedekningen for seksåringer holdes uendret i forhold til 1990. Det legges til grunn uendret barnehagedekning for yngre aldersgrupper også etter gjennomføring av skolestart for seksåringer.

- Reformalternativ 2

Merkostnadene ved skolestart for seksåringer i forhold til samme referansealternativ. I reformalternativet legges det til grunn at fristilte plasser i barnehagene benyttes til å øke dekningsgraden for yngre aldersgrupper.

Dette beregningsopplegget vil nødvendigvis innebære at merkostnadene blir høyere i det reformalternativet der fristilte plasser benyttes til å øke dekningsgraden for yngre aldersgrupper. Siden vi ikke verdsetter private tilsynsordninger for disse aldersgruppene, er imidlertid ikke dette ensbetydende med at en slik anvendelse av fristilte plasser ikke er samfunnsøkonomisk lønnsom, jf. omtale i "*Kostnader ved reformen – prinsipper og begrepsbruk*" i avsnitt 3.1.

### 3.4 BEREGNING AV FAKTISKE MERKOSTNADER NÅR REFORMEN TRER I KRAFT

Den framgangsmåten som er skissert i "*En oversikt over beregningsalternativene*" i avsnitt 3.2 har som formål å finne merkostnadene ved reformen ut fra et valgt utgangspunkt. Framgangsmåten med å opprettholde barnehagedekningen på 1990-nivå innebærer imidlertid at det benyttes et konstruert referansealternativ som ikke vil bli realisert på noe tidspunkt. I tillegg vil det derfor være av interesse å beregne forventede faktiske merkostnader når reformen trer i kraft.

De merkostnadene som oppstår når reformen trer i kraft, vil bl.a. kunne danne grunnlag for vurdering av kompensasjon til kommunesektoren. Utvalget går i samsvar med sitt mandat ikke direkte inn på kompensasjonsspørsmål, men forsøker likevel å legge beregningene til rette for slike vurderinger. Ved beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft har vi dermed eksplisitt fordelt merkostnadene mellom kommunene, staten og private, jf. omtale i "*Beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft*" i kapittel 6. Vi forutsetter i den forbindelse at dagens finansieringssystem for skole og barnehage opprettholdes.

Investeringer i skolen pga. seksåringer er kun aktuelle i reformalternativet, og er derfor ikke påvirket av hvordan referansealternativet er konstruert. Det er derfor ikke behov for beregninger av disse investeringene utover det som er omtalt under "*En oversikt over beregningsalternativene*" i avsnitt 3.2.

I "*Investeringer*" i kapittel 7 vises det at seksåringsreformen kan medføre reduserte investeringer i barnehager dersom de fristilte plassene ikke benyttes til å øke dekningsgraden for andre aldersgrupper. De reduserte investeringene som beregnes er imidlertid basert på en barnehagedekning på 1990-nivå. Det vil derfor være nød-



vendig med nye beregninger for å anslå en eventuell *faktisk* mindrekostnad. Den faktiske reduksjonen i investeringer vil imidlertid være avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn om faktisk barnehagedekning i hvert år framover. Det er utvalgets oppfatning at en slik forutsetning vil være forholdsvis vilkårlig, og vi har derfor valgt å se bort fra denne kostnadskomponenten i beregningene.

Når det gjelder driftskostnader, vil den viktige overgangen være fra skoleåret 1996/97 til skoleåret 1997/98 når reformen er planlagt iverksatt. I skoleåret 1996/97 er det mulig at seksåringer har tre ulike tilsynsformer:

- Tilsyn i skole etter lov om barnehager.
- Tilsyn i barnehage.
- Tilsyn av foreldre eller andre former for ikke-tilskuddsberettiget tilsyn.

Utvalget har beregnet merkostnadene ved obligatorisk skolestart i 1997/98 regnet i forhold til en videreføring av antatt fordeling mellom de ulike tilsynsformene i 1996/97, jf. nærmere omtale i "*Beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft*" i kapittel 6. Beregningene er foretatt på grunnlag av to ulike tolkninger av reformen på samme måte som i forrige avsnitt:

- Reformalternativ 1

Merkostnadene ved skolestart for seksåringer beregnes som differansen mellom kostnadene ved å ha seksåringer i skole og å kostnadene ved å ha seksåringer i barnehage eller i skole etter lov om barnehager.

- Reformalternativ 2

Merkostnadene ved skolestart for seksåringer beregnes som differansen mellom kostnadene ved å ha seksåringer i skole og kostnadene ved å ha seksåringer i skole etter lov om barnehager. I tillegg kommer kostnader ved at de plassene seksåringer fristiller i barnehage benyttes til å øke dekningsgraden for yngre aldersgrupper.

Vi benytter betegnelsene «reformalternativ 1» og «reformalternativ 2» på samme måte som i forrige avsnitt for å få fram at vi omtaler de samme to hovedtolkningene av reformen: I reformalternativ 1 er skolestart for seksåringer en ren skolereform, mens reformalternativ 2 innebærer at reformen også er en reform for barnehagesektoren. Resultatene fra beregningene blir likevel forskjellige fordi vi i forrige avsnitt tok utgangspunkt i et konstruert referansealternativ med dekningsgrad på 1990-nivå, mens vi her benytter den antatte *faktiske* fordelingen mellom ulike tilsynsformer i 1996/97. I tillegg legger vi til grunn at de plassene seksåringer vil ha i skolen etter lov om barnehage i begge alternativene omdisponeres til ordinære skoleplasser. Når vi regner faktiske merkostnader begrenser vi oss også til å regne merkostnader i 1997/98, mens de beregningene vi redegjorde for i forrige avsnitt skal føres fram til år 2020.

Et særlig problem er hvordan vi ved beregning av faktiske merkostnader ved reformstart skal behandle de barnehageplassene som kan omdisponeres til yngre aldersgrupper. Utvalget har valgt å ta utgangspunkt i de plassene seksåringene opptar i barnehage høsten 1994. Det er derfor kostnader ved å omdisponere disse plassene som inngår i reformalternativ 2 ved reformstart. Deler av kostnadene ved en slik omdisponering vil imidlertid påløpe før skoleåret 1997/98.

Opplegget ovenfor innebærer at de beregnede faktiske merkostnadene ved reformen blir påvirket av hvor mange seksåringer som tas inn i skolen før 1997. Dette er i prinsippet problematisk fordi kommunene *samlet sett* kan ha incentiver til å unnlate å ta seksåringer inn i skole eller barnehage før dette tidspunktet, for dermed å øke beregnede merkostnader og dermed det beløpet som kan forventes som kompensasjon. Dersom hver kommune er liten i forhold til totalen, vil imidlertid

hver kommune oppfatte økonomisk kompensasjon fra staten for seksåringsreformen som en størrelse som ikke påvirkes av den enkelte kommunes tilpasning. Hver kommune vil dermed ha incentiver til å velge kostnadseffektive løsninger, og strategisk atferd f.eks. i form av at kommunene ikke utnytter ledig skolekapasitet til seksåringer før 1997, vil i liten grad forekomme. Utvalget legger til grunn at en slik forutsetning om «små» kommuner i hovedsak er rimelig.

## KAPITTEL 4

**Driftskostnader: Referansealternativet**

Vi har i *"Tilbudet til seksåringer – fra mulighet til plikt."* i kapittel 2 gjort rede for valg av referansealternativ. I dette avsnittet vil vi gå nærmere inn på beregning av de ulike kostnadskomponentene som inngår i referansealternativet. Kostnaden ved referansealternativet er som tidligere nevnt definert som kostnadene ved å tilby seksåringer en plass i barnehagen. Utvalget har av beregningstekniske årsaker valgt å behandle de private barnehageplassene (både de med og uten kommunale tilskudd) som om de var offentlige. Denne forutsetningen innebærer at vi antar samme kostnadstruktur og årsverksforbruk i de private barnehagene som i de offentlige. I forbindelse med beregning av faktiske merutgifter i *"Beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft"* i kapittel 6 har vi ved beregningene av kommunale merutgifter imidlertid valgt å se bort fra de private barnehagene som i dag ikke mottar noen form for kommunale tilskudd, jf. *"Beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft"* i kapittel 6.

Beregningene som det redegjøres for her er foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) på oppdrag fra utvalget. Utvalget står selv for valg av presentasjonsform og for tolkninger av resultatene.

**4.1 DRIFTSKOSTNADER I REFERANSEALTERNATIVET****4.1.1 Barnehageplasser for seksåringer målt i fulltidsekvivalenter**

I motsetning til obligatorisk skolestart der timetallet er sentralt fastsatt, er barnehagetilbudet et frivillig tilbud der foreldrene står relativt fritt i å velge hvor mange timer om dagen barna skal benytte tilbudet. Det er til dels store variasjoner i hvor lenge barna oppholder seg i barnehagen hver uke. Siden totale driftskostnader vil avhenge av antall timer barna oppholder seg i barnehagen, er det nødvendig at en ved beregning av driftskostnader korrigerer for ulik oppholdstid. Dette forholdet ivaretas ved at beregningene foretas på grunnlag av antall fulltidsplasser og ikke på grunnlag av antall fysiske plasser den aktuelle aldersgruppen opptar. Vi har i denne sammenhengen valgt å definere en fulltidsplass som en plass med oppholdstid lik 41 t. pr. uke. Antall seksåringer med full oppholdstid i barnehagen kan beregnes ved å multiplisere antall seksåringer i barnehagen med forholdet mellom gjennomsnittlig og full oppholdstid. Vi har valgt å bruke betegnelsen barnehageekvivalent om et barn i aldersgruppene over 3 år med full oppholdstid. Årsaken til at vi har valgt å skille mellom barn over og under 3 år er at det eksisterer ulike bemanningsnormer for disse to aldersgruppene, jf. forskrift til barnehageloven kap. VI §19:

«Norm for pedagogisk bemanning er: 1 førskolelærer pr. 14-18 barn over tre år og pr. 7-9 barn under 3 år når barnas daglige oppholdstid er mer enn 6 timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid pr. dag, kan barnetallet økes noe.»

Vi ser ut fra forskriften at bemanningsnormen bare refererer seg til pedagogisk personale. Utvalget har av beregningstekniske årsaker forutsatt at forholdet mellom assistenter i de to ulike gruppene er det samme som forholdet mellom pedagogisk personale. Dersom antallet assistenter varierer mindre enn antallet pedagogisk personale, vil en slik tilnærming isolert sett bidra til at vi overvurderer kostnadene ved omdisponeringen av de plassene som frigjøres i barnehagen. Med utgangspunkt i

denne tolkningen vil derfor et barn i aldersgruppene under 3 år med full oppholdstid være definert som to barnehageekvivalenter.

Som vi kan se av forskriften er de ulike bemanningsnormer for barn over og under 3 år. Dette har vært gjenspeilet i gruppestrukturen i de fleste barnehagene. Skolestart for seksåringer og innføring av ett års fødselspermisjon medfører at barnehagebarna utgjør en mer aldershomogen gruppe. Barne- og familiedepartementet har etablert et treårig utviklingsprogram for barnehagesektoren for årene 1995-97. Det tas sikte på at ca. 50 kommuner skal kunne delta i programmet. Målet er omstilling av barnehagesektoren i forhold til de nye rammebetingelsene.

På grunn av at det ennå ikke foreligger noen konkrete forslag til endringer i dagens regelverk, har utvalget har i sine beregninger valgt å videreføre dagens gruppedeling.

Utvalget har som tidligere nevnt valgt å ta utgangspunkt i dekningsgraden for 1990. I tråd med dette har utvalget valgt å benytte oppholdstidsrater fra 1990, definert som forholdet mellom gjennomsnittlig og full oppholdstid. Dersom vi sammenlikner utviklingen i oppholdstidsrater for de ulike aldersgruppene i perioden 1990-93, finner vi at oppholdstidsraten for seksåringer er den som øker sterkest.

Oppholdstidsratene for de ulike aldersgruppene er beregnet på grunnlag av SSBs barnehagestatistikk. I denne statistikken fordeles barna mellom 5 ulike oppholdstidskategorier. I forbindelse med beregning av oppholdstidsrate er det forutsatt at gjennomsnittlig oppholdstid i de ulike oppholdstidskategoriene ligger i nærheten av midtpunktet i de ulike kategoriene.

I tabellen nedenfor illustreres utvikling i barnehageekvivalenter (barn over 3 år med heldagsplass) fra 1997 og fram mot år 2020. Utvalget har i denne framskrivningen benyttet seg av SSBs alternativ med middels befolkningsvekst. Siden både oppholdstidsraten og dekningsgraden videreføres på 1990 nivå, vil endringene i antall barnehageekvivalenter fra et år til et annet referere seg til demografiske endringer.

Tabell 4.1: Beregning av barnehageekvivalenter for seksåringer

År	Antall barn	Dekningsgrad	Oppholdstid	Barnehageekvivalenter
1997	61.993	0,74	0,66	30.179
1998	61.233	0,74	0,66	29.809
1999	61.630	0,74	0,66	30.002
2000	61.863	0,74	0,66	30.116
2005	60.776	0,74	0,66	29.586
2010	57.257	0,74	0,66	27.873
2015	55.355	0,74	0,66	26.947
2020	56.820	0,74	0,66	27.661

Kilde: SSB

#### 4.1.2 Driftskostnader pr. barnehageekvivalent

Driftskostnadene vil avhenge av hvilken standard det er på tilbudet. Standarden måles som antall utførte timeverk pr. barnehageekvivalent. Utvalget har i beregningene valgt å ta utgangspunkt i standarden fra 1993 som er beregnet til 310 timeverk pr. barnehageekvivalent pr. år. Ved å benytte standarden fra 1993 har utvalget

betraktet standarden som en variabel som ikke påvirkes av reformen. Utvalget har videre forutsatt at standarden er den samme for alle aldersgruppene.

For å beregne antall utførte timeverk i barnehagen (private- og offentlige) har vi tatt utgangspunkt i antall timeverk kommunale barnehager beregnet på grunnlag av data fra Nasjonalregnskapet og kommuneregnskapet. Dette tallet er deretter justert med årsverkstall for alle barnehager hentet fra barnehagestatistikken.

På grunnlag av standard og totalt antall barnehageekvivalenter har vi beregnet samlet antall timeverk knyttet til barnehagetilbudet til seksåringer. Dette tallet er deretter multiplisert med gjennomsnittlig lønn pr. timeverk. Gjennomsnittlig lønn pr. timeverk er beregnet med utgangspunkt i kommuneregnskapet. Vi har av beregningstekniske grunner valgt å se bort fra en eventuell realønnsvest i årene etter 1997. Vi har videre forutsatt at forholdet mellom lønnskostnader og andre driftskostnader er det samme for alle aldersgruppene. Av denne forutsetningen følger at andre driftskostnader antas å avhenge av antall timeverk sysselsatt i barnehagen, snarere enn antall barn. Med utgangspunkt i dette forholdstallet og lønnskostnader i barnehagen har vi regnet ut driftskostnader pr. barnehageekvivalent. Under forutsetning av at forholdet mellom lønn og andre driftskostnader holder seg konstant, vil driftskostnader pr. barnehageekvivalent i 1997 (og årene fremover) være som skissert i tabellen nedenfor.

Tabell 4.2: Driftskostnader pr. barnehageekvivalent pr. år. 1994-kroner

Lønnskostnader	44.671
+ Andre driftskostnader	5.309
= Driftskostnader pr. ekvivalent	49.980

Kilde: SSB

Samlede driftskostnader knyttet til referansealternativet vil være gitt som produktet av antall barnehageekvivalenter og driftskostnader pr. barnehageekvivalent. Utviklingen i samlede driftskostnader er skissert i tabellen og figuren nedenfor. Forskjellene i samlede driftskostnader fra et år til et annet skriver seg fra endringer i antall seksåringer.

Tabell 4.3: Samlede driftskostnader i referansealternativet. Faste mill. 1994-kroner

År	Samlede driftskostnader	År	Samlede driftskostnader
1997	1.508	2005	1.479
1998	1.490	2010	1.393
1999	1.500	2015	1.347
2000	1.505	2020	1.382

Kilde: SSB

Det er disse beløpene som vil komme til fradrag ved beregning av merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ. Utvalget vil presisere at dette er kostnader knyttet til konstruert referansealternativ hvor vi har forsøkt å renske tallmaterialet for de tilpasningene som har funnet sted som følge av reformen, og at beregningene er foretatt på grunnlag av aggregerte størrelser. Vi ser av tabellen at drifts-

kostnadene i referansealternativet er høyest det året reformen settes i gang. Dette skyldes at antallet seksåringer er høyest i 1997.

På grunn av at barnehagedekningen for seksåringer har økt i årene etter 1990, ville driftskostnadene knyttet til referansealternativet vært høyere dersom utvalget hadde valgt et annet basisår enn 1990. Dersom en antar samme kostnadsstruktur for plasser i barnehagen som for plasser i skolen under lov om barnehager, ville driftskostnadene i referansealternativet ha økt med om lag 20 mill. kroner pr. prosentpoeng økning i dekningsgraden. Forutsetningen om samme kostnadstruktur for plasser i barnehagen og plasser i skolen under lov om barnehager er imidlertid ikke helt korrekt. Plassene i skolens lokaler under lov om barnehager er i gjennomsnitt om lag 25 pst. billigere enn tilsvarende barnehageplass. Dette bidrar til å redusere økningen i driftskostnader som følge av et annet basisår.

## KAPITTEL 5

**Driftskostnader: Reformalternativene**

Vi har i *"Tilbudet til seksåringer – fra mulighet til plikt."* i kapittel 2 skissert to mulige tolkninger av reformen:

- Utelukkende se på kostnader ved å gi seksåringene et obligatorisk tilbud i skolens lokaler (reformalternativ 1).
- Kostnadene ved et obligatorisk tilbud til seksåringene og økt dekningsgrad i barnehagen (reformalternativ 2).

Vil vil i dette kapitlet ta for oss beregning av driftskostnadene under begge de to reformalternativene.

**5.1 DRIFTSKOSTNADER I REFORMALTERNATIV 1**

Vi velger her å skille mellom driftskostnader knyttet direkte til undervisningstilbudet og reformavhengige driftskostnader som ikke direkte kan henføres til undervisningstilbudet.

*Driftskostnader knyttet direkte til undervisningstilbudet*

- Lønnskostnader
  - Lønn til pedagogisk personale
  - Lønn til annet personale
- Andre driftskostnader (utstyr og vedlikehold)

*Reformavhengige driftskostnader ikke direkte knyttet til undervisningstilbudet*

- Skyssutgifter
- Utgifter til skolefritidsordningen
- Annet

**5.1.1 Kostnader knyttet direkte til undervisningstilbudet**

Kildene for informasjon er:

- Kommuneregnskapet
  - Kap. 1200 Administrasjon
  - Kap. 1210-1229 Ordinær grunnskole
  - Kap. 1260 Spesialskoler
  - Kap. 1270 Kommunale barnehager

Disse kapitlene gir samlet sett et godt bilde av ressurs situasjonen i grunnskolen og barnehagene.

- *Statens tjenestemannsregister for skoleverket (STS)*

Fra dette registret hentes opplysninger om gjennomsnittlig månedslønn for ulike stillingskategorier.

- *Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)*

Fra GSI kan vi innhente opplysninger om antall årsverk til

administrasjon (rektorer, inspektører), pedagogisk personale, assistenter, skolebibliotekarer/mediatekarer og kontorpersonale. Opplysningene omfatter ikke den sentrale skoleadministrasjonen eller annet personale ansatt sentralt, f.eks. personale ansatt sentralt i kommunen.

- *PAI-registeret (KS)*

Fra dette kan vi hente opplysninger om gjennomsnittlig lønn for ulike grupper kommunalt ansatte.

På grunnlag av opplysninger fra disse fire registrene kan vi regne oss fram til de direkte undervisningsrelaterte driftskostnadene i forbindelse med obligatorisk skolestart for seksåringer. Utvalget har lagt til grunn at kommunene følger gjeldende regnskapsforskrifter. Det er imidlertid i denne forbindelse viktig å være oppmerksom på at det kan være knyttet en del usikkerhet til kommunenes regnskapsrapportering. Renholds- og vaktmestertjenester er i noen kommuner f.eks. organisert i «pool-ordninger» og innrapportert under kapittel for teknisk drift. Under forutsetning av at feilkildene er de samme både på barnehage- og på skolesiden vil imidlertid effekten av en slik feilrapportering reduseres når en sammenlikner de to alternativene.

*Prinsipper*

Alle tallene som det refereres til i teksten er i 1994-kroner. Siden de fleste av beregningene er foretatt på grunnlag av regnskapsdata og statistikk fra 1993, har vi prisomregnet tallene på grunnlag av SSBs indeks for kommunalt konsum. De tallene som gjengis i oppsummeringstabellene er avrundet, mens kostnadselementene er regnet på grunnlag av flere desimaler. Det vil derfor ikke alltid være mulig å komme fram til det eksakte kostnadsanslaget ved å benyttet komponentene fra oppsummeringstabellene.

I tråd med St. meld. nr. 40 (1992-93) antar vi at det obligatoriske undervisnings tilbudet til seksåringer blir på 20 timer pr. uke. Lønnsutgiftene som direkte relaterer seg til undervisningen (til pedagogisk personale og assistenter) beregnes pr. «klassesettime». Beregningen av antallet klassesetimer tar hensyn til antall uketimer pr. klassetrinn og hvor mange klasser det er på det enkelte klassetrinn. «Klassetimetallet» for barnetrinnet fremkommer slik:

Tabell 5.1: Antall klassesetimer på barnetrinnet i 1993

Trinn	Klasser	Uketimer	Klassesetimer
1	2.612	20	52.240
2	2.766	20	55.320
3	2.920	20	58.400
4	2.754	29	79.866
5	2.487	29	72.123
6	3.366	29	97.614
SUM 1-6	16.905		415.563

Kilde: Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)



Vi ser av tabellen ovenfor at dersom vi summerer produktet av klasser og uke-timer på de ulike trinnene, kommer vi fram til det totale antall klassetimer.

Den relativt store forskjellen mellom antall førsteklasse og antall sjetteklasse skyldes at en i innrapporteringen fra fådelt og udelte skoler plasserer klassetrinnet på det høyeste klassetrinnet. Denne rapporteringen bidrar til at det totale antall klassetimer overvurderes noe.

Antall klasser seksåringene vil komme til å oppta i 1997 er beregnet på grunnlag av de elev-, klasse- og skoledata som ligger i GSI, kombinert med data SSB. Videre har vi forutsatt at disse barna i 1997 vil begynne på de skolene som har første klasse i 1994. For fulldelte skoler har vi benyttet et delingstall lik det som i dag gjelder for første klasse (28), mens vi for fådelt skoler har benyttet oss av eksisterende regelverk. Vi har i henhold til intensjonene i dagens regelverk for fådelt skoler valgt å holde de yngste aldersgruppene for seg selv i de fådelt skolene hvor et eller flere alderstrinn går i egne klasser.

I tidligere beregninger er ikke klassetallet beregnet på skolenivå, men ved hjelp av gjennomsnittsbetraktninger. Utvalget har i sine beregninger ikke tatt hensyn til hvilken effekt språkdelingsregler (bokmål/nynorsk/samisk) vil få på antall klasser. Dette skyldes at det ikke er tilstrekkelig data for å gjøre dette. Denne forenklingen kan isolert sett bidra til en marginal undervurdering av det samlede antallet klasser for seksåringer.

Tabell 5.2: Antall klasser med seksåringer skoleåret 1997/98

Antall klasser med 6-åringer	3159
Antall uketimer	20
Klassetimer 6-åringer	63180

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget

Dersom en i beregningene av antall klasser for seksåringer hadde benyttet et annet klassesdelingstall enn det som i dag gjelder i grunnskolen, ville antallet klasser ha økt som gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 5.3: Antall klasser skoleåret 1997/98 ved alternative delingstall

Delingstall	Ekstra antall klasser	Økning
18	1056	33,43 %
20	746	23,62 %
22	489	15,48 %
24	287	9,09 %
26	140	4,43 %

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget

Dersom skolestart for seksåringer skal ses på som en integrert del av en 10-årig grunnskole, er det imidlertid etter utvalgets oppfatning lite sannsynlig at det er mulig å operere med ulike klassesdelingstall. Utvalgets videre beregninger forutsetter derfor et klassesdelingstall på 28. Vi vil imidlertid under "*Driftskostnader knyttet til reformalternativ 1*" i punkt 5.1.3 vise merkostnadene ved ulike klassesdelingstall.

Kirke-, utdannings og forskningskomiteen introduserte i Innst. S. nr. 234. (1992-93) normtallet 18 barn pr. pedagog. Utvalget har i sine beregninger regnet lønnskostnader knyttet til pedagogisk personale på grunnlag av i alt 4 244 årsverk (jf. tabell 5.4) fordelt på 3 159 klasser (jf. tabell 5.2). Dersom vi forutsetter at alle klasser skal ha en pedagog og at antallet pedagoger i en klasse/gruppe med mer enn 18 elever vil være gitt som forholdet mellom antall elever og normtallet på 18, gir dette et samlet antall pedagoger på 3 664. I tråd med disse forutsetningene vil en klasse med 25 elever få 1,4 pedagoger. Siden 3 664 pedagoger ligger klart lavere enn det antallet årsverk pedagogisk personale vi har basert våre beregninger på, vil det gitt de skisserte forutsetningene ikke i noen klasser behøve å være flere enn 18 barn pr. pedagog. Differansen mellom de to størrelsene kan enten benyttes til å øke pedagogtettheten eller konverteres til assistenter.

Når det gjelder lønn til pedagogisk personale forutsetter beregningene at antallet lærerårsverk pr. klassesstime er det samme for seksåringene som gjennomsnittet for barnetrinnet som helhet.

For å kunne beregne lønn til annet personale vil det være nødvendig å splitte denne komponenten opp i flere kategorier. Dette skyldes at lønnskostnadene knyttet til assistentstillingene vil avhenge av klassesstimer. Lønnskostnader til merkantilt personale vil derimot knytte seg til antall klasser snarere enn klassesstimer, mens lønnskostnader til renholds- og vaktmestertjenester i all hovedsak vil avhenge av antall kvadratmeter.

For å beregne lønnskostnader knyttet til assistentstillingene har vi valgt å ta utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger, mens vi for de andre gruppene ikke har funnet det hensiktsmessig å bruke gjennomsnittsbetraktninger. Etter utvalgets vurderinger vil det være naturlig å anta en viss grad av underproposjonalitet i lønnsutgiftene knyttet til både merkantilt-, renholds- og vaktmesterpersonale.

Dersom det bygges en ny skole vil gjennomsnittlig brutto arealbehov pr. elev ligge rundt 10 kvadratmeter pr. elev, mens utbygging av en eksisterende skole reduserer arealbehovet til rundt 5 kvadratmeter pr. elev, jf. "*Investeringer*" i kap. 7 om investeringer. I investeringsberegningene har vi forutsatt at seksåringer i hovedsak blir tatt inn i skolen gjennom en utvidelse av eksisterende skolelokaler. En slik tilnærming innebærer en forutsetning om at gjennomsnittlig skolestørrelse over tid vil øke noe som følge av reformen. På grunnlag av diskusjonen ovenfor har vi i denne sammenhengen valgt å benytte en proporsjonalitetsfaktor lik 0,60 for beregning av lønnskostnader for merkantilt-, renholds- og vaktmesterpersonale.

Det kan i likhet med lønnsutgiftene forutsettes at utgiftene til utstyr, læremidler og materiell tilsvare de gjennomsnittlige utgiftene til disse formålene. I forbindelse med investeringsberegningene i "*Investeringer*" i kap. 7 har vi imidlertid tatt høyde for at det i forbindelse med reformen vil være nødvendig med en del engangsinvesteringer i nytt utstyr.

Vi vil nå gå inn på en nærmere beregning av de ulike kostnadskomponentene.

### A. Beregning av lønn

#### *Lønn til pedagogisk personale*

Pedagogisk personale vil i denne sammenhengen være definert som undervisningspersonale med pedagogisk utdanning (førskolelærer, barnevernspedagog eller allmennskolelærer). Vi har i våre beregninger tatt utgangspunkt i det regelverket og de avtalene som i dag gjelder for pedagogisk personale i grunnskolen. Dette innebærer at lønn til pedagogisk personale er beregnet ut fra en forutsetning om at personalet ansettes på vilkår tilsvarende dagens vilkår for lærere i grunnskolen.

Samlet lønn til pedagogisk personale krever først en beregning av det antallet årsverk som tilbudet til seksåringene vil komme til å kreve. Dersom vi forutsetter at årsverksforbruket i tilbudet til seksåringer vil tilsvare gjennomsnittsfbruket på barnetrinnet i dag, kan antall årsverk pedagogisk personale i tilbudet til seksåringer beregnes på grunnlag av statistikk fra GSI. Utvalget velger i denne sammenheng å bruke data fra GSI for skoleåret 1993/94.

Årsverk pr. klasstime på dagens barnetrinn er beregnet som forholdet mellom samlet antall årsverk på barnetrinnet og antall klasstimer på barnetrinnet. Dette forholdet er beregnet til 0,067.

Ved å multiplisere denne størrelsen med produktet av antall klasser for seksåringer og antall uketimer har vi beregnet samlet antall årsverk knyttet til pedagogisk personale, jf. tabell 5.4.

Tabell 5.4: Antall årsverk pedagogisk personale i tilbudet til seksåringer, skoleåret 1997/98

Årsverk pr. klasstime	0,067
Antall klasser, seksåringer	3.159
Uketimer, seksåringer	20
Årsverk pedagogisk personale, seksåringer	4244

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

På grunnlag av antall årsverk pedagogisk personale kan lønn til pedagogisk personale beregnes som produktet av antall årsverk og gjennomsnittslønn for pedagogisk personale, (jf. tabell 5.5). Gjennomsnittslønnen er beregnet på grunnlag av data fra STS i 1993.

Tabell 5.5: Samlet lønn pedagogisk personale i tilbudet til seksåringer i skoleåret 1997/98. Beløp i tusen 1994-kroner

Årsverk pedagogisk personale	4.244
Gjennomsnittslønn	239
Total lønn pedagogisk personale	1.012.699

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

Anslaget for gjennomsnittslønn inkluderer sosiale utgifter. Nivået på sosiale utgifter er beregnet på grunnlag av gjennomsnittlig arbeidsgiveravgift fra 1993 og gjeldende regelverk, jf. NOU 15: 1994. Gjennomsnittslønnen for pedagogisk personale i tilbudet til seksåringer er antatt å ligge noe lavere enn gjennomsnittslønnen pr. årsverk i grunnskolen. Dette skyldes at gjennomsnittslønnen for grunnskolen generelt også inkluderer noe lønn til lektorer, en gruppe som etter all sannsynlighet ikke kommer til å være representert i tilbudet til seksåringer.

Hittil i våre beregninger har vi forutsatt at det pedagogiske personale ansettes på vilkår tilsvarende dagens vilkår for allmennlærere i grunnskolen. I St. meld. nr. 40 (1992-93) er det imidlertid åpnet for at førskolelærere kan jobbe i småskolen:

«Den nye pedagogikken for seks-åringene i skolen bør inneholde elementer av det beste fra barnehagen og småskolen. Departementet åpner derfor for et nærere samarbeid mellom førskolelærere og allmennlærere (s. 37)..... Forsøket med pedagogisk tilbud til seksåringer har dokumentert at samar-

beid mellom allmennlærere og førskolelærere har positive virkninger. Departementet finner det derfor riktig å åpne for slike kombinasjoner av ulike kvalifikasjoner på småskoletrinnet. I store grupper og der forholdene ellers gjør det hensiktsmessig kan det være aktuelt med assistenter i skolen.»(s. 69)

Arbeidstidsvilkårene for førskolelærere er i dag ikke de samme som for allmennskolelærere. De to gruppene har også ulik grunnlønn. Mens en allmennlærer i full stilling i gjennomsnitt tjener om lag 239 000 kroner (inkl. sosiale utgifter) og tilbringer 24 timer pr. uke (leseplikt korrigeret for klassestyrertimen) sammen med elevene, er de tilsvarende tall for førskolelærere 211 000 kroner og 33,5 timer pr uke (korrigeret for 4 timer til foreldre m.m.). Dette innebærer at en førskolelærer etter dagens ordning tilbringer om lag 40 pst. mer tid sammen med seksåringene enn lærere i 1.-6.klasse.

Samlede lønnskostnader til pedagogisk personale vil på grunn av disse forskjellene avhenge av hvilke arbeidstidsvilkår en legger til grunn i det obligatoriske tilbudet til seksåringene. Utvalget har i beregningen av forskjellen mellom lønnskostnader under de to alternativene valgt å se bort fra pedagogisk personale i udelte og fådelte skoler (totalt 852 årsverk i 634 klasser) siden disse normalt også vil ha ansvar for eldre barn.

Dersom en valgte å ansette det pedagogiske personalet i seksårstilbudet ved fulldelte skoler på vilkår tilsvarende dagens arbeidstidsvilkår for førskolelærere, ville årsverksbehovet i fulldelte skoler blitt redusert med 28,5 pst. En slik tilnærming vil ikke nødvendigvis tilsi at en bare ansetter førskolelærere. Utvalget har derfor i beregning av lønnskostnader knyttet til dette alternativet benyttet gjennomsnittlig lønn i grunnskolen.

Tabell 5.6: Lønnskostnader for pedagogisk personale med arbeidstidsvilkår lik dagens førskolelærervilkår, skoleåret 1997/98. Beløp i tusen 1994-kroner

Årsverk i fulldelte skoler ansatt på førskolelærervilkår	2.425
Gjennomsnittslønn	239
Lønnskostnader pedagogisk personale, gitt arbeidstid som førskolelærere	578.760
Lønnskostnader fådelte og udelte skoler	203.245
Samlede lønnskostnader gitt arbeidstid som førskolelærere i fulldelte skoler	782.005
Differanse	230.694

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

Vi ser av tabellen overfor at kostnadene ved reformen blir om lag 230 mill. kroner lavere dersom det pedagogiske personalet i tilbudet til seksåringer får samme arbeidstidsvilkår som dagens førskolelærere. Arbeidstidsvilkårene er avhengig av forhandlinger, jf. St. meld. nr. 40 (1992-93) s. 73:

«Departementet legger til grunn at i god tid før reformen innføres, vil den part som har forhandlingsansvaret for undervisningspersonale i grunnskolen, måtte forhandle om personalets arbeidsvilkår med utgangspunkt i tilbudets pedagogiske karakter.»

Siden utformingen av det pedagogiske tilbudet til seksåringer ikke er avklart, har utvalget av beregningstekniske grunner valgt å anta at leseplikten for det pedagogiske tilbudet til seksåringer settes lik leseplikten på barnetrinnet. Utvalgets anslag

for lønnskostnader knyttet til pedagogisk personale vil derfor være å betrakte som et maksimumsanslag.

### *Lønn til annet personale*

Vi har i forbindelse med beregning av lønn til annet personale valgt å skille mellom lønn til assistenter og lønn til de andre stillingskategoriene, jf. avsnittet om prinsipper. Hovedpost 0 i kommuneregnskapet omfatter både lærerlønn, lønn til assistenter, merkantilt personale, renhold, vaktmestertjenester m.v. Vi har i denne sammenhengen imidlertid måttet justere grunnlagsdataene noe på grunn av at innbetalingene til Kommunal Landspensjonskasse (KLP) fra 1993 til 1995 har økt fra 3,75 pst. til 6,40 pst av pensjonsgrunnlaget. Siden denne økningen kan antas å være permanent, har utvalget tatt hensyn til denne økningen i beregning av sosiale utgifter for de ulike stillingskategoriene som inngår i samlebetegnelsen annet personale.

Samlet lønn til assistenter beregnes på grunnlag av antall klasstimer. Dersom vi antar at antallet assistenter i tilbudet til seksåringer vil komme til å tilsvare gjennomsnittlig antall assistenter i grunnskolen i dag (1993) kan vi på grunnlag av data fra GSI beregne antall assistenter i tilbudet til seksåringer. I følge GSI er det i dag totalt 1780 assistentårsverk i grunnskolen. Ved å dividere totalt antall klasstimer i grunnskolen (622 803) med antall assistentårsverk kommer vi fram til antall klasstimer pr. årsverk. Antall assistentårsverk i tilbudet til seksåringer er på grunnlag av dette forholdstallet beregnet til 181. Lønnskostnader (inkl. sosiale utgifter) knyttet til assistentene i det pedagogiske tilbudet vil dermed være gitt som skissert i tabellen nedenfor.

*Tabell 5.7: Samlet lønn assistenter i skoleåret 1997/98. Beløp i tusen 1994-kroner*

Klasstimer pr. årsverk	350
Klasstimer seksåringer	63180
Årsverk assistenter, seksåringer	181
Gjennomsnittslønn	178
Samlet lønn assistenter	32.168

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

Lønnsutgiftene til de resterende gruppene kan beregnes som differansen mellom samlet lønn og summen av lønn pedagogisk personale og lønn til assistenter. For å finne den andelen av denne kostnaden som er knyttet til tilbudet for seksåringer divideres totalsummen på det samlede antall klasser i grunnskolen. Dette tallet må deretter multipliseres med antall klasser i tilbudet til seksåringene og så med en valgt koeffisient, jf. diskusjonen om underproporsjonalitet i disse utgiftene.

*Tabell 5.8: Lønn til annet personale i skoleåret 1997/98. Beløp i tusen 1994-kroner*

Lønn annet personale pr. klasse	136
Antall klasser 6-år	3.159
Koeffisient	0,60
Lønn annet personale knyttet til seksåringene	258.385

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

Dersom en i denne sammenhengen hadde valgt en annen proporsjonalitetsfaktor enn 0,6 ville dette fått innvirkning på anslaget for lønnskostnader. En koeffisient lik 0,8 ville ha økt kostnadene med om lag 85 mill. kroner, mens en koeffisient lik 0,4 ville ha redusert kostnadene med et tilsvarende beløp.

Vi har så langt i våre beregninger ikke tatt hensyn til lønnskostnader i de kommunale og interkommunale spesialskolene. Under forutsetning av at seksåringene vil kreve tilsvarende ressurser i spesialskolene som gjennomsnittet for dagens grunnskoletrinn, er driftskostnader (lønn og andre driftskostnader), i forbindelse med seksåringer i spesialskoler beregnet til *om lag 68 mill. kroner* årlig. Utgifter til spesialskolene omfatter ikke utgifter til spesialpedagogiske tiltak som finner sted i ordinære skoler. Utgifter til denne typen tiltak er antatt å inngå i de tidligere foretatte beregningene.

### *B. Andre driftsutgifter (utstyr og vedlikehold)*

I tillegg til lønnsutgifter vil det særlig være utgifter til lærebøker, læremidler, undervisningsutstyr, fritt skolemateriell og annet materiell til bruk i det pedagogiske tilbudet, samt vedlikehold og andre driftsutgifter på skolene som må beregnes. I beregningene er disse utgiftene anslått med utgangspunkt i utgiftene under hovedpost 1 (post 10-12) og hovedpost 2 (post 20-29) i kommuneregnskapenes kapittel 1.21. Kap. 1.20 administrasjon bør unntas fra denne beregningen. Utgiftene på kap. 1.20 inkluderes m.a.o. kun når det gjelder beregning av lønnsutgifter for annet personale.

Andre driftsutgifter for tilbudet til seksåringer beregnes på grunnlag av andre driftsutgifter pr. klassesstime.

Tabell 5.9: Andre driftsutgifter i skoleåret 1997/98. Beløp i tusen 1994-kroner

Andre driftsutgifter, totalt	2.860.487
Antall klassesstimer, totalt	622.803
Andre driftsutgifter pr. klassesstime	4,59
Antall klassesstimer, seksåringer	63.180
Andre driftsutgifter, seksåringer	290.181

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

I tillegg til de komponentene vi her har drøftet vil utgifter til administrativ ressurs øke på grunn av at undervisningsplikten for rektorer og undervisningsinspektører reduseres etter hvert som skolen øker i størrelse. Denne økningen er i henhold til eksisterende regelverk (F-3000) beregnet til om lag 35 mill. kroner.

Vi har i "*Kostnader knyttet direkte til undervisningstilbudet*" i punkt 5.1.1 gjort rede for hvordan vi har beregnet undervisningsavhengige driftskostnader knyttet til obligatorisk skolestart for seksåringer. Resultatet av disse beregningene kan oppsummeres i tabellen nedenfor. I kostnadsanslagene inngår også kommunenes utgifter til skoleskyss med gjeldende skyssgrense, postert under kap. 1210 postgruppe 2.

Tabell 5.10: Undervisningsavhengige driftskostnader i skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Lønn pedagogisk personale seksåringer	1.013
Lønn assistenter seksåringer	32
Lønn annet personale, seksåringer	258
Driftskostnader, spesialskole	68
Andre driftskostnader	290
+ Økning administrativ ressurs	35
= Totale driftskostnader	1.696

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

### 5.1.2 Reformavhengige driftskostnader som ikke direkte kan knyttes til undervisningstilbudet

#### A Skoleskyss

Kostnadene ved skoleskyss er beregnet av Transportøkonomisk institutt (TØI) på oppdrag fra KUF. Beregningene bygger på en økonomimodell og skyssmodell.

Økonomimodellen er basert på gjennomsnittlige enhetskostnader for Oppland og Akershus samt opplysninger fra rutebilstatistikken for alle fylker. TØI har ikke funnet statistisk signifikante forskjeller i enhetskostnader mellom ulike fylker, f.eks. som følge av ulik kapasitetsutnyttelse.

Skyssmodellen bygger på detaljerte opplysninger om avstand til skole fra ulike befolkningstygndepunkt i en skolekrets.

TØI har på grunnlag av resultatene fra de to modellene foreløpig anslått de samlede kostnadene ved skoleskyss for seksåringer til om lag 72 mill. kroner (1994-kroner). Anslaget omfatter elever med avstand over 4 km langs veg fra bosted til skole. Økte kommunale utgifter i form av billettrefusjon er beregnet til om lag 23 mill. kroner, slik at fylkeskommunale utgifter til skoleskyss for seksåringer er beregnet til 49 mill. kroner. De kommunale utgiftene til billettrefusjon er inkludert i utvalgets anslag for andre driftsutgifter, jf. omtale i "*Kostnader knyttet direkte til undervisningstilbudet*" i punkt 5.1.1, slik at det er bare den fylkeskommunale andelen av skysskostnadene som må legges til anslaget for driftskostnader.

De beregnede skysskostnadene omfatter ikke kostnader for funksjonshemmede eller for elever som benytter båt til skoleskyss. På den annen side kan det være grunn til å anta at bruk av gjennomsnittskostnader innebærer en svak overvurdering av faktiske merkostnader. Utvalget har derfor valgt å benytte beløpet på 49 mill. kroner som et anslag på økte fylkeskommunale skyssutgifter som følge av reformen.

#### B Skolefritidsordningen

I St.meld. nr. 40 (1992-93) heter det:

«Det er en målsetting å dekke behovet for skolefritidsordninger for aldersgruppen 6-9 år. .... Når alderen for skolestart senkes, må kommuner som ikke kan tilby full behovsdekning for aldersgruppen 6-9 år, prioritere de yngste.»

På grunnlag av dette kan en kostnadsberegne skolefritidstilbudet for seksåringer under følgende to forutsetninger:

1. Behovet for skolefritidsplasser for seksåringer dekkes fullstendig opp gjennom omdisponeringer av plasser som i dag opptas av eldre barn. Dette fører til at dekningsgraden for de eldre aldersgruppene går ned.
2. Behovet for skolefritidsplasser for seksåringer dekkes opp gjennom oppretting av nye plasser. En slik tilnærming vil ikke berøre dekningsgraden for de eldre aldersgruppene.

Under den første forutsetningen vil driftskostnadene til skolefritidsordningen som følge av reformen være lik null. I det andre tilfellet vil beregning av driftskostnader som følge av reformen være mer komplisert. Utvalget har i sine beregninger valgt å ta utgangspunkt i det siste alternativet, men ønsker i denne sammenheng å presisere at dette vil være et anslag for maksimale reformavhengige driftskostnader i skolefritidsordningen.

#### *Driftskostnader i skolefritidsordningen som følge av reformen*

Beregningen av driftskostnader kan basere seg på antall årsverk i tilbudet med et tillegg for andre driftsutgifter. Alternativt kan det beregnes på grunnlag av den statlige tilskuddssatsen og den kommunale egenandelen, slik det gjøres i budsjettssammenheng og slik det er gjort i tidligere kostnadsanslag (St.meld. nr. 40 (1992-93) og Ot.prp. nr. 21 (1993-94)). Da samlede driftsutgifter i all vesentlig grad refererer seg til lønnskostnader (82,5 pst.), og utvalget ønsker et anslag på samlede driftskostnader (uavhengig av om de belastes privat eller offentlig sektor), finner utvalget det mest hensiktsmessig å velge den første tilnærmingen.

Driftsutgifter i forbindelse med å gi et skolefritidstilbud til seksåringer kan da regnes ut på grunnlag av følgende størrelser:

1. Den aktuelle aldersgruppens etterspørsel for et skolefritidstilbud, regnet i oppholdstimer.
2. Antall oppholdstimer pr. årsverk.

*i)*

Etterspørselen etter skolefritidsplasser vil avhenge av flere forhold; foreldres yrkesaktivitet, pris på tilbudet, innhold i ordningen og tilgang til alternativt tilsyn. Det vil være en relativt omfattende prosess å estimere en etterspørselsfunksjon etter skolefritidsplasser, spesielt ettersom datagrunnlaget trolig vil være dårlig. På dette punktet vil det derfor være nødvendig å foreta en tilnærming.

Mulige tilnærminger kan være:

- Yrkesaktiviteten blant mødre med barn i den aktuelle aldergruppen, 58 pst. for seksåringer og 56 pst. for syvåringer.
- Den andel av seksåringene som i dag opptar en barnehageplass med oppholdstid mer enn 20 t. pr. uke, 57,8 pst. i 1993.
- Den andel av syvåringene som i dag har plass i en skolefritidsordning, 49 pst.-beregnet på grunnlag av et utvalg av de skolene som i dag tilbyr SFO.

Etter utvalgets vurdering vil den beste tilnærmingen i denne forbindelse være å anta at seksåringenes etterspørsel etter skolefritidsordningen blir tilnærmet lik den andelen av aldersgruppen som opptar en barnehageplass med oppholdstid mer enn 20 timer pr. uke, (halvdags- og heldagsplasser). På grunn av at en ikke alle steder står fritt til å velge hvor mange timer en ønsker å benytte seg av barnehagetilbudet, vil ikke seksåringenes andel av halvdags- og heldagsplasser i barnehagen nødvendigvis



reflektere alle seksåringer som i dag ønsker et tilbud om tilsyn mer enn 20 timer pr. uke. I skolefritidsordningen vil en i større grad selv kunne bestemme oppholdstiden. For å fange opp deler av denne forskjellen har utvalget valgt å oppjustere etterspørselsanslaget fra 57,8 pst. til 60 pst. Antall seksåringer som i 1997 vil komme til å ønske tilsyn utover ordinær skoletid kan dermed beregnes som produktet av antall seksåringer totalt og etterspørselsanslaget. Dette utgjør om lag 37 200 seksåringer.

Statstilskudd, foreldrebetaling og lønnskostnader pr. barn er avhengig av hvor mange timer i uken barna benytter seg av tilbudet. KUF innhenter to ganger årlig (oktober og mars) informasjon om skolefritidsordningene. Det innhentes bl.a. informasjon om antall barn, alder, oppholdstid, årsverk og foreldrebetaling. Under forutsetning om at seksåringene i 1997 i gjennomsnitt vil komme til å oppholde seg like lenge i skolefritidsordningen som tilfellet er med dagens småskolebarn og at omfanget av tilbudet til seksåringer vil tilsvare omfanget av tilbudet til dagens småskolebarn, kan en på grunnlag av disse dataene regne seg fram til samlet oppholdstid for den aktuelle aldersgruppen.

KUFs data over oppholdstid i skolefritidsordningen er delt inn i to kategorier; over og under 15 timer i uken. 77,5 pst. av småskolebarna i dag oppholder seg i skolefritidsordningen mer enn 15 timer pr. uke. Andelen som benytter tilbudet mindre enn 15 timer pr. uke blir da 22,5 pst. Til sammenligning oppholder om lag 30 pst. av seksåringene som i dag (1993) er i barnehage seg under 35 timer pr. uke, mens om lag 70 pst. av seksåringene oppholder seg mer enn 35 timer pr. uke i barnehagen. Oppholdstiden i skolefritidsordningen og det pedagogiske tilbudet blir da i gjennomsnitt noe lenger enn hva som i dag er tilfellet i barnehagen. Denne forskjellen kan forklares ut fra prisforskjeller mellom de to tilbudene. Dersom vi forutsetter at gjennomsnittlig oppholdstid er henholdsvis 20 timer og 10 timer (tilsvarende 2 og 4 timer pr. dag), vil antall oppholdstimer i de to ulike kategoriene og totalt antall oppholdstimer fordele seg som skissert i tabellen nedenfor.

Tabell 5.11: Antall oppholdstimer i skolefritidsordningen i skoleåret 1997/98

<15 timer	>15 timer	Totalt antall oppholdstimer
83.610	575.977	659.586

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

ii)

En nødvendig forutsetning i denne sammenhengen vil være at antall ansatte i skolefritidsordningen reduseres etter hvert som antall barn reduseres, dvs. at forholdet mellom antall barn og antall ansatte forholder seg relativt konstant gjennom hele dagen. Gitt disse forutsetningene vil antall oppholdstimer pr. årsverk være gitt som forholdet mellom totalt antall oppholdstimer og antall årsverk i skolefritidsordningen.

Tabell 5.12: Oppholdstimer pr. årsverk-SFO i skoleåret 1993/94

Oppholdstimer-SFO	1.059.373
Årsverk-SFO	3.242
Oppholdstimer pr. årsverk	327

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

Dersom vi forutsetter at standarden vil holde seg konstant kan antall årsverk i skolefritidsordningen beregnes ved å dividere totalt antall oppholdstimer seksåringer kommer til å etterspørre med antall oppholdstimer pr. årsverk. Totalt vil dette da utgjøre 2 020 årsverk.

Skolefritidsordningen krever ledere med god faglig kompetanse for arbeid med barn (f.eks. førskolelærere). I tillegg er det mulig å knytte til seg personer med annen kompetanse, for eksempel pensjonister. Det er opp til den enkelte kommune selv å vurdere personalbehovet ut fra lokale forhold. Dette tilsier at det kan være til dels store variasjoner mellom de enkelte kommunene. For å komme fram til lønnskostnader vil det derfor være naturlig å ta utgangspunkt i faktisk tilpasning og på grunnlag av denne regne seg fram til en gjennomsnittskostnad pr. årsverk. På grunnlag av data fra PAI-registeret (fra KS) samt et tillegg for økt innbetaling til Kommunenes Landspensjonskasse, jf. "*Kostnader knyttet direkte til undervisningstilbudet*" i avsnitt 5.1.1, vil gjennomsnittlig lønnskostnad etter disse forutsetningene være om lag 200 000 kroner pr. årsverk.

Samlede lønnskostnader i skolefritidstilbudet til seksåringer i 1997, vil være gitt som produktet av antall årsverk og lønn pr. årsverk.

Tabell 5.13: Lønnskostnader SFO i skoleåret 1997/98. Beløp i tusen 1994-kroner

Antall årsverk SFO	2020
Gjennomsnittslønn	200
Totale lønnskostnader SFO	404.568

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

Lønnskostnadene i skolefritidsordningen utgjør i dag 82,50 pst. av de totale driftskostnadene. Under forutsetning av at dette forholdet holder seg konstant og at det i gjennomsnitt er det samme for alle aldersgruppene som benytter seg av tilbudet, har vi på grunnlag av dette forholdstallet beregnet totale driftskostnader knyttet til seksåringers etterspørsel etter skolefritidsplasser i 1997.

Tabell 5.14: Samlede driftskostnader SFO i skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Lønnskostnader	405
Forholdstall	0,825
Samlede driftskostnader SFO	490

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

Dersom utvalget hadde benyttet den andelen av syvåringer som i dag har plass i en skolefritidsordning (50 pst.) framfor den andelen av seksåringer som i dag opp-tar en barnehageplass med oppholdstid mer enn 20 timer pr. uke (60 pst.) som utgangspunkt for fastsettelse av seksåringenes etterspørsel etter skolefritidsplasser, ville samlede driftskostnader ligget noe lavere. Denne differansen er skissert i tabellen nedenfor.

Tabell 5.15: Samlede driftskostnader SFO i skoleåret 1997/98, gitt etterspørsel lik 50 pst. Beløp i mill. 1994-kroner

Antall plasser	30.997
Årsverk	1.684
Lønnskostnader	332
Samlede driftskostnader, gitt 50 pst. etterspørsel	402
Differanse	88

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

Vi ser av tabellen ovenfor at kostnadene til SFO ville vært om lag 90 mill. kroner lavere dersom en hadde satt etterspørselen lik 50 pst. i stedet for 60 pst.

Vi har i de foreløpige beregningene beregnet antall årsverk i skolefritidsordningen på grunnlag av KUFs statistikk. Siden det allerede i dag er en del kommuner som tilbyr skolefritidsordning i perioder utenom skoleåret, vil det i disse opplysningene også ligge inne årsverk knyttet til denne delen av tilbudet. Under forutsetning om at skolefritidstilbudet til seksåringer vil bli det samme som det er for 7-9-åringer i dag, er alle kostnader inkludert i anslaget.

Dersom reformen derimot utformes slik at alle seksåringer skal gis et tilbud av samme varighet som før reformen, vil dette føre til økte kostnader for de kommuner som i dag ikke har en skolefritidsordning av tilsvarende lengde. Dette vil gi mer kostnader på om lag 40 mill. kroner.

### C Annet

Reformen vil medføre kostnader det vil være vanskeligere å anslå omfanget av. Vi vil i det følgende avsnittet gi en kort drøfting av en del slike kostnader.

#### *Endret innhold i utdanning; grunnutdanning og etterutdanning*

Endret innhold i utdanning er omtalt i St. meld. nr. 40 (1992-93):

«Senket alder for skolestart bør få konsekvenser for innholdet i grunnutdanningen for begge lærergruppene. Slik utdanningen er i dag, er det førskolelærerne som har best kunnskap om 6-åringene og deres måte å lære på. Det er allmennlærerne som har best kunnskap om systematisk norsk- og matematikkopplæring. Grunnutdanningen må i framtiden sikre at disse to gruppene får en felles innføring i småskolepedagogikk. Planene må justeres i forhold til de følger denne reformen vil få for grunnskolen.»

Hvor mye ressurser en slik omstilling vil kreve er usikkert, og det vil etter all sannsynlighet være vanskelig å skille mellom hvilke kostnader som er reformavhengige og hvilke kostnader som ville påløpt uansett. Videre vil de eventuelle merkostnadene ved en endring i motsetning til de fleste andre av driftskostnadene sannsynligvis være av temporær karakter.

#### *Økt antall studieplasser*

Reformen åpner som tidligere nevnt for muligheten for at førskolelærere kan jobbe i småskolen. Denne endringen kan medføre at en del førskolelærere overføres fra

barnehage til skole. Dette forholdet, kombinert med et behov for flere allmennlærere som en direkte følge av økningen i elevtallet, gir et økt behov for pedagogisk personale i både skole- og barnehagesektoren dersom en øker barnehagetilbudet for dem under 6 år. Kapasiteten ved de aktuelle utdanningsinstitusjonene har de siste årene blitt økt kraftig for å kunne tilfredsstille dette behovet, men det er vanskelig å skille ut hvor stor andel av denne økningen som kan tilskrives tilpasning som følge av reformen og hvor stor andel som skyldes den generelle økningen vi har sett i studieplasser de siste årene. Hvorvidt dette kan sies å være en reformavhengig kostnad vil også avhenge av hvordan en velger å tolke reformen, jf. de to ulike tolkningene utvalget har valgt av reformen. Dersom en velger å se reformen uavhengig av barnehageutbyggingen, vil denne kostnadskomponenten uansett ikke kunne tilskrives reformen.

#### *Reformens effekt på innholdet i andre trinn*

Etter innføring av reformen vil obligatorisk tid i skolen ha økt fra ni til ti år. Det er ennå ikke avgjort på hvilken måte en skal utnytte denne ekstra tiden. En mulighet kan være å øke lærestoffet, en annen mulighet er å bruke mer tid til ikke direkte faglig relaterte gjøremål, som f.eks. studieteknikk og gruppearbeid. Utvalget har verken forsøkt å tallfeste nytte- eller kostnadssiden ved slike endringer.

Reformens virkning på andre trinn vil også ha betydning for utgiftene til lærebøker. I "*Kostnader knyttet direkte til undervisningstilbudet*" i punkt 5.1.1 er utgiftene til lærebøker fordelt proporsjonalt med antall klasses timer. Dersom reformen ikke påvirker lærebøkene på andre klassetrinn vil dette trolig være en korrekt tilnærming, selv om utgifter til produktutvikling m.m. på kort sikt kan føre til at utgiftene avviker noe fra et slikt gjennomsnittsnivå.

Dersom læreplanene utformes slik at det pedagogiske innholdet endres på *alle* klassetrinn, vil dette også påvirke utgiftene til lærebøker. Siden læreplanene ennå ikke er utformet, har imidlertid utvalget ikke hatt mulighet til å beregne en eventuell slik merutgift. Utvalget vil i den forbindelse også vise til at merkostnadene vil avhenge av innfasingen av nye læreplaner. Dersom innkjøpstakten for nye lærebøker tilpasses utskiftningstakten for eksisterende materiell, vil de reformavhengige kostnadene i hovedsak være begrenset til eventuelt økte utviklingskostnader i en innfasingsperiode. Utvalget har ikke tallfestet slike kostnader.

#### **5.1.3 Driftskostnader knyttet til reformalternativ 1**

Beregningene foretatt under "*Driftskostnader i reformalternativ 1*" i avsnitt 5.1 og "*Driftskostnader ved reformalternativ 2*" i 5.2 kan oppsummeres i følgende tabell.

Tabell 5.16: Driftskostnader for seksåringer i skolen, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Kostnader knyttet til det pedagogiske tilbudet.	
Lønn (inkl. spesialskoler og adm. ressurs)	1.406
Andre driftskostnader	290
Kostnader knyttet til skolefritidsordningen	
Lønn	405
Andre driftskostnader	86
Fylkeskommunal andel av skysskostnadene	49
= Totale driftskostnader	2.235

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget

Vi har i tabellen nedenfor skissert utviklingen i driftskostnader i årene fram mot år 2020. I forbindelse med framskrivning av driftskostnadene har vi antatt at alle variablene bortsett fra antallet seksåringer holdes konstant. Forskjellen i driftskostnader fra ett år til ett annet skyldes derfor kun demografiske endringer. Tallene er målt i 1994 kroner og er beregnet på grunnlag av senest tilgjengelige data.

Tabell 5.17: Driftskostnader, reformalternativ 1 1998-2020. Faste mill. 1994-kroner

År	Totale driftskostnader
1998	2.201
1999	2.213
2000	2.209
2005	2.183
2010	2.091
2015	2.035
2020	2.079

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget

Nåverdien av de samlede driftsutgiftene knyttet til reformen vil være gitt som 26 460 mill. kroner, beregnet med 7 pst. realrente. Dette tilsvare et årlig annuitetsfordelt beløp på om lag 2 160 mill. kroner.

Dersom vi hadde operert med andre klassesdelingsstall ville samlede driftskostnader i 1997 vært som skissert i tabell 5.18.

Tabell 5.18: Driftskostnader ved ulike delingstall, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Delingstall	Totalkostnad	Avvik
18	2.768	533
20	2.611	376
22	2.482	247
24	2.380	145
26	2.306	71

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

#### 5.1.4 Beregning av merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ, reformalternativ 1

Merkostnadene vil i denne forbindelse være gitt som kostnadene ved å ha seksåringene i skolen (reformalternativ 1) fratrukket kostnadene ved å ha seksåringene i barnehagen, (referansealternativet, jf. "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kap. 4). Vi ser av tabellen nedenfor at gitt disse forutsetningene vil merkostnadene i forhold til et konstruert referansealternativ i reformalternativ 1 beløpe seg til 727 mill. kroner.

Tabell 5.19: Merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ, reformalternativ 1, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Driftskostnader knyttet til obligatorisk skolestart for seksåringer	2.235
- Driftskostnader knyttet til barnehagetilbudet til seksåringer	1.508
= Merkostnader ved reformen, gitt alternativ 1	727

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget og SSB

Utviklingen i merkostnader i årene fram mot reformstart er illustrert i tabellen nedenfor. Vi ser av tabellen at merkostnadene reduseres noe i årene etter reformstart. Dette skyldes at antallet seksåringer, den eneste variabelen som skiller de ulike beregningene fra hverandre, er størst i 1997.

Tabell 5.20: Merkostnader 1998-2020. Faste mill. 1994-kroner

År	Merkostnader
1998	711
1999	714
2000	704
2005	704
2010	698
2015	689
2020	696

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget og SSB

Nåverdi av merkostnadene ved reformen (1997-2020) vil være *om lag 8 680 mill. kroner*. Dette tilsvarer et årlig annuitetsfordelt beløp på om lag *700 mill. kroner*.

## 5.2 DRIFTSKOSTNADER VED REFORMALTERNATIV 2

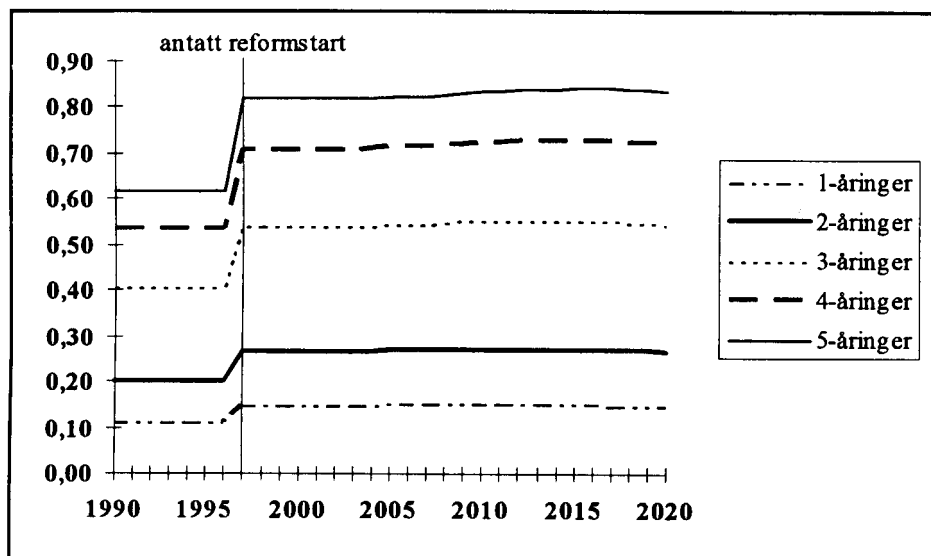
Driftskostnadene knyttet til reformalternativ 2 vil bestå av to komponenter. For det første vil det være driftskostnader ved å tilby seksåringene obligatorisk skolestart, jf. beregningene skissert i "*Driftskostnader i reformalternativ 1*" i pkt. 5.1. Under reformalternativ 2 vil vi i tillegg ha driftskostnader knyttet til omdisponering av plassene som kunne ha vært frigjort ved at seksåringene overføres fra barnehage-sektoren til skolesektoren.

### 5.2.1 Beregning av antall plasser som kunne ha vært frigjort i barnehagen

For å beregne antall plasser som kunne ha vært frigjort i barnehagen har utvalget tatt utgangspunkt i dekningsgraden for seksåringer i 1990 og multiplisert denne med antall seksåringer i 1996. Totalt beløper dette seg til 45 524 plasser. Vi har dermed antatt at hvis en ikke hadde valgt å innføre reformen, ville det ha blitt opprettet nye plasser i barnehagen slik at dekningsgraden for seksåringer ble holdt konstant. Alternativt kunne en ha forutsatt at det var det antallet fysiske barnehageplasser som seksåringer opptok i 1990 som ble omdisponert. Antallet omdisponerte plasser ville da på grunn av at antallet seksåringer er stigende i årene fra 1990-1996 vært om lag 8000 lavere.

Vi har i våre beregninger forutsatt at de frigjorte plassene omfordeles i tråd med den relative fordeling av plasser mellom aldersgruppene 1-5 år i 1990. På grunn av at det fra 1993 er innført ett-årig svangerskapspermisjon velger vi å se bort fra aldersgruppen 0-1 år. Denne tilnærmingen vil tilsvare en videreføring av dagens politikk på området. Utvalget har videre forutsatt at de ulike aldersgruppenes gjennomsnittlige oppholdstid holdes konstant, noe som medfører at antall barnehage-ekvivalenter som omfordeles blir noe lavere enn det fysiske antall plasser som frigjøres.

Utvikling i dekningsgrad for de ulike aldersgruppene gitt at dagens politikk videreføres, illustreres i figuren nedenfor.



Figur 5.1 Forutsatt utvikling i dekningsgrad for de ulike aldersgruppene

Kilde: SSB

Vi ser av figuren at økningen i dekningsgrad er størst for de eldste aldersgruppene, da det er disse gruppene som får den relativt største andelen av de plassene som frigjøres. I årene etter 1997 ser vi at dekningsgraden varierer noe. Årsaken til denne variasjonen er at det antall plasser seksåringene frigjøres i barnehagen behandles som en engangsøkning som ikke er forutsatt å legge føringer på videre utvikling i dekningsgraden.

Dersom plassene fordeles i tråd med den skisserte løsningen, vil driftskostnadene som følge av omfordelingen være som følger av tabellen nedenfor.

Tabell 5.21: Driftskostnader og antall plasser i 1997 som følge av omdisponeringen. Beløp i mill. 1994-kroner

Antall plasser som omdisponeres	45.524
Driftskostnader knyttet til disse plassene	2.144

Kilde: Kostnadsberegningutvalget og SSB

Alternativt kunne en i forbindelse med omdisponeringen valgt å prioritere bestemte grupper. Vi har i tabell 5.22 vist kostnadene ved å fordele plassene jevnt mellom barn i aldersgruppen 3-6 år, kostnadene ved å fordele plassene jevnt mellom alle aldersgruppene og kostnadene ved å fordele plassene jevnt mellom barn i aldersgruppene under 3 år.



Tabell 5.22: Kostnader ved alternativ fordeling av plassene i skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

	Kostnader	Avvik
Jevn fordeling mellom aldersgruppene 3-5 år	1.819	-325
Jevn fordeling av plassene mellom alle aldersgruppene	2.664	520
Jevn fordeling av plassene mellom aldersgruppene 1-2 år	3.931	1.786

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget og SSB

Vi ser av tabellen ovenfor at en ved kun å fordele de frigjorte plassene mellom barn i de eldste aldersgruppene kan redusere kostnadene knyttet til omdisponeringen. Dersom en derimot velger å prioritere de yngste barna i sterkere grad enn hva tilfellet er i dag, vil kostnadene knyttet til omdisponeringen øke betraktelig. Økningen skyldes i første rekke ulike bemanningsnormer for de to gruppene (barn over og under tre år). I tillegg bidrar en høyere oppholdstidsrate også til å øke kostnadene.

### 5.2.2 Driftskostnader knyttet til reformalternativ 2

Vi ser av tabellen nedenfor at de to ulike komponentene som inngår i driftskostnader knyttet til reformalternativ 2 er tilnærmet like store, dette til tross for at tilbudet i skolens lokaler omfatter et større antall barn. Forklaringen på dette er at tilbudet i barnehagen er relativt sett dyrere enn tilbudet i skolens lokaler.

Tabell 5.23: Driftskostnader knyttet til reformalternativ 2, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Totale driftskostnader ved obligatorisk skolestart for seksåringer	2.235
+ Driftskostnader som følge av omdisponeringen	2.144
= Driftskostnader reformalternativ 2	4.379

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget og SSB

Siden økningen i barnehageplasser som følge av omdisponeringen er antatt å være en engangsøkning, vil driftskostnader som følge av omdisponeringen holde seg konstant i årene etter 1997. Forskjellene i driftskostnader fra et år til neste vil derfor på samme måte som i reformalternativ 1 skyldes endringer i antall seksåringer.

Tabell 5.24: Driftskostnader 1998-2020. Faste mill. 1994-kroner

År	Driftskostnader
1998	4.345
1999	4.357
2000	4.353
2005	4.327
2010	4.235
2015	4.180
2020	4.223

Kilde: Kostnadsberegningutvalget og SSB

Nåverdien (fra 1997-2020) av reformen gitt reformalternativ 2 vil være om lag 52 800 mill. kroner. Dette tilsvarer årlige annuitetsfordelte beløp på om lag 4 300 mill. kroner.

### 5.2.3 Merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ, reformalternativ 2.

Merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ under reformalternativ 2 vil være gitt som driftskostnader fratrukket kostnader knyttet til barnehagetilbudet for seksåringer. Merkostnadene vil dermed være et uttrykk for summen av driftskostnader ved obligatorisk skolestart og økning i driftskostnader som følge av at de plassene seksåringene opptar i barnehagen omdisponeres til aldersgrupper med andre oppholdstidsrater og ulik bemanningsnorm.

Tabell 5.25: Merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ, reformalternativ 2, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Driftskostnader reformalternativ 2	4.379
- Driftskostnader knyttet til barnehagetilbudet til seksåringer	1.508
= Merkostnader ved reformen, gitt alternativ 2	2.871

Kilde: Kostnadsberegningutvalget og SSB

Utvikling i driftskostnader i årene fram mot år 2020 er illustrert i tabellen nedenfor.

*Tabell 5.26: Merkostnader reformalternativ 2, 1998-2020. Faste mill. 1994-kroner*

År	Merkostna6shy;der
1998	2.855
1999	2.858
2000	2.848
2005	2.848
2010	2.842
2015	2.833
2020	2.840

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget og SSB

Nåverdien av merkostnadene fra 1997 og til 2020 beløper seg til totalt 35 00 mill. kroner. Dette tilsvarer årlige annuitetsfordelte beløp på om lag 2 800 mill. kroner.

## KAPITTEL 6

**Beregning av faktiske merkostnader når reformen trer i kraft****6.1 PRINSIPPER OG BEGREPER**

Vi har i tidligere avsnitt skissert et opplegg for beregning av merkostnader i forbindelse med innføring av reformen (kostnader ved reformalternativ 1 eller 2 fratrukket kostnadene ved referansealternativet). I de senere år har forholdene blitt lagt til rette for en gradvis tilpasning til reformen. Dette betyr at deler av de offentlige merkostnadene i forbindelse med reformen allerede er belastet offentlige budsjetter. Fokus i dette avsnittet er satt på driftskostnader, og vi vil i "*Investeringer*" i kapittel 7 komme tilbake til investeringer som følge av reformen.

Utvalget har som tidligere nevnt valgt å beregne kostnader ved to ulike reformalternativer. Størrelsen på faktiske merkostnader når reformen trer i kraft vil nødvendigvis avhenge av hvilket reformalternativ det er som legges til grunn. I reformalternativ 1 forutsettes konstant barnehagedekningsgrad. Dette innebærer at samtlige midler som ved iverksettelse av reformen benyttes til å gi seksåringer et tilbud (uavhengig av om tilbudet finner sted i skole eller barnehage), omdisponeres fra barnehagesektoren til skolesektoren. Merkostnader ved iverksettelse av reformen vil da være gitt som driftskostnader ved obligatorisk skolestart for seksåringer fratrukket kostnadene knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer.

I reformalternativ 2 forutsettes det at de plassene som frigjøres i barnehagesektoren brukes til å øke dekningsgraden for de yngre aldersgruppene. Gitt denne forutsetningen vil faktiske merkostnader når reformen trer i kraft øke som følge av at de plassene seksåringene opptar i barnehagen omdisponeres til yngre aldersgrupper. Utvalget har i sine beregninger valgt å beregne kostnader ved omdisponeringen med utgangspunkt i det antall plasser seksåringene opptar i barnehagen høsten 1994. Kostnadene som følge av omdisponeringen vil påløpe gradvis etter hvert som flere og flere seksåringer flyttes fra barnehagen til skolen.

For å komme fram til faktiske merkostnader ved iverksettelsestidpunktet, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i sammenhengene skissert nedenfor:

*Under reformalternativ 1 (uendret barnehagedekningsgrad):*

	Driftskostnader ved obligatorisk skolestart for seksåringer
-	Driftskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer
=	Faktiske merdriftskostnader når reformen trer i kraft

*Under reformalternativ 2 (endret barnehagedekningsgrad):*

	Driftskostnader ved obligatorisk skolestart for seksåringer
+	Driftskostnader i barnehagen som følge av at de fristilte plassene omdisponeres til yngre grupper
-	Driftskostnader knyttet til det samlede tilbudet for seksåringer
=	Faktiske merdriftskostnader når reformen trer i kraft

Vi har i "*Driftskostnader: Reformalternativene*" i kapittel 5 gjort rede for beregning av driftskostnader knyttet til obligatorisk skolestart for seksåringer. I dette kapitlet vil vi skissere et opplegg for hvordan en kan beregne kostnader knyttet til det tilbudet seksåringer får i dag; det være seg i barnehagen eller i skolens lokaler

under lov om barnehager. Parallellen til tidligere beregninger vil være beregninger av kostnader knyttet til referansealternativet, jf. beregningene i "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kapittel 4. I forbindelse med beregning av merkostnader ved reformalternativ 2 vil vi også regne ut økte driftskostnader som følge av at de plassene som frigjøres i barnehagen omdisponeres til yngre og mer ressurskrevende aldersgrupper. Denne beregningen vil være analog til beregningen under "*Driftskostnader ved reformalternativ 2*" i avsnitt 5.2. I dette kapitlet vil vi imidlertid ta utgangspunkt i de tilpasninger som enten har funnet sted eller er antatt å finne sted i årene fram mot reformstart. Vi vil i alle beregningene som det gjøres rede for i dette kapitlet basere oss på den tilpasningen som faktisk har funnet sted de siste årene. Vi vil som tidligere skille mellom kostnader ved reformalternativ 1 og reformalternativ 2, men i motsetning til tidligere i rapporten vil vi fordele kostnadene mellom kommune, stat og private.

## 6.2 DRIFTSKOSTNADER KNYTTET TIL DET SAMLEDE TILBUDET TIL SEKSÅRINGER, REFORMALTERNATIV 1

De samlede utgiftene til tilbudet til seksåringer er i kommuneregnskapet ført under kap.1.270 Kommunale barnehager. De offentlige utgiftene over dette kapitlet er de samlede offentlige utgiftene til barnehagedrift. På grunn av ulik kostnadsstruktur i skolen og barnehagen vil det være nødvendig å skille ut kostnader knyttet til seksåringer i skolen under lov om barnehager. Dette må gjøres indirekte via statistikk fra «Barnehager og tilbud til seksåringer i skolen» (SSB).

Driftskostnader i det samlede tilbudet til seksåringer vil avhenge av hvilke forutsetninger vi legger til grunn for dekningsgrad, oppholdstidsrate og forholdet mellom plasser i barnehagen og i skolens lokaler. Dekningsgraden for seksåringer var i 1994 90 pst., mens oppholdstidsraten for seksåringer i barnehage og skole i 1993 (senest tilgjengelige data) var på 0,74 (0,73 i barnehagen og 0,76 i skolen). Vi har tatt utgangspunkt i disse tallene, og forutsatt at de vil ligge fast i årene fram mot reformstart.

Det var høsten 1994 22 300 seksåringer som har et tilbud i skolens lokaler. Veksten i nye plasser har det siste året vært svakere enn hva KUF tidligere har lagt til grunn i sine prognoser. Den svake veksten kan bl.a. skyldes generell usikkerhet knyttet til reformen. Utvalget har i sine beregninger forutsatt at det året før reformen starter vil være 40 000 seksåringer som har et tilbud i skolens lokaler under lov om barnehager. Dette tilsvarer en årlig vekst på 8850 plasser fra høsten 1994 til reformstart.

Gitt de forutsetningene vi her har gjort rede for vil antall plasser i skole og barnehage fordele seg som skissert i tabellen nedenfor.

Tabell 6.1: Fordeling mellom barnehage og skole

I barnehagen	15.794
I skolen	40.000
Totalt antall med tilskuddsberettiget tilsyn	55.794

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

Vi vil nå gå nærmere inn på beregning av driftskostnader i forbindelse med tilbudet til seksåringer i skolens lokaler.

### 6.2.1 Lønn

*A Lønnskostnader knyttet til seksåringer i skolens lokaler under lov om barnehager*  
Tilbudet til seksåringer i skolens lokaler under lov om barnehager består i utgangspunktet av et kjernetilbud. På mange av de skolene som har et tilbud til seksåringer i skolens lokaler tilbys også seksåringene en plass i skolefritidsordningen.

Antall årsverk i tilbudet til seksåringer i skolens lokaler avhenger av antall seksåringer som året før reformen er antatt å starte har tilsyn i skolens lokaler. I tillegg vil antall årsverk avhenge av hvor mange av disse seksåringene som har en plass i skolefritidsordningen, og hvor mange timer i uken de benytter seg av dette tilbudet. På grunn av ulike bemanning har vi i beregning av driftskostnader knyttet til tilbudet til seksåringer i skolens lokaler valgt å skille mellom lønnskostnader i det pedagogiske tilbudet og i skolefritidsordningen.

#### *Lønnsutgifter i det pedagogiske tilbudet*

Lønnsutgiftene i det pedagogiske tilbudet vil avhenge av hvor mange timer dette tilbudet strekker seg over og hvor mange oppholdstimer det går med pr. årsverk. Datagrunnlaget for årsverk i det pedagogiske tilbudet er mangelfullt. Utvalget har derfor gjennomført en utvalgsundersøkelse. I denne undersøkelsen ble det innhentet data fra i alt 90 kommuner. Utvalget har bestått av de kommunene hvor tilbudet til seksåringer i skolens lokaler er best utbygd, i tillegg til landets 10 største kommuner. På grunnlag av i alt 350 årsmeldinger har vi beregnet gjennomsnittlig antall oppholdstimer pr. årsverk og gjennomsnittlig antall timer i det pedagogiske tilbudet.

Gjennomsnittlig lønnskostnad pr. årsverk i det pedagogiske tilbudet er satt lik gjennomsnittlig lønnskostnad i barnehagen, jf. "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kapittel 4. Denne tilnærmingen innebærer at vi forutsetter at det er det samme relative forholdet mellom pedagoger og assistenter i det pedagogiske tilbudet til seksåringer i skolens lokaler som i barnehagen. Lønnskostnader i det pedagogiske tilbudet kan etter dette oppsummeres i tabell 6.2.

*Tabell 6.2: Lønnskostnader i det pedagogiske tilbudet til seksåringer i skolens lokaler i 1996. Beløp i tusen 1994-kroner*

Gjennomsnittlig antall timer i det pedagogiske tilbudet	17,5
Antall barn i det pedagogiske tilbudet	40.000
Oppholdstimer pr. årsverk	223
Kostnad pr. årsverk	211
Totale lønnskostnader i det pedagogiske tilbudet	663.795

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

#### *Lønnskostnader i skolefritidsordningen*

Ikke alle seksåringene som i dag har et tilbud i skolens lokaler under lov om barnehager har samtidig et tilbud om skolefritidsplass. Vi har i disse beregningene forutsatt at den andelen seksåringer som i 1996 vil komme til å oppta en plass i skolefritidsordningen, vil tilsvare den andelen av dagens seksåringer i skolens lokaler med et tilbud som strekker seg over mer enn 20 timer pr. uke. For å kunne fastslå denne andelen har vi benyttet SSBs barnehagestatistikk for 1993. Vi har i våre beregninger forutsatt at minimum oppholdstid i skolefritidsordningen er 4t. pr. uke. Gitt denne

forutsetningen vil alle barn med en plass i skolefritidsordningen være registrert i en av statistikkens fire oppholdstidskategorier over 20 timer pr. uke.

Gjennomsnittlige lønnskostnader er som tidligere beregnet på grunnlag av PAI-registeret, jf. *"Reformavhengige driftskostnader som ikke direkte kan knyttes til undervisningstilbudet"* i punkt 5.1.2, og ligger noe under gjennomsnittlige lønnskostnader i den pedagogiske delen av tilbudet.

Beregning av lønnskostnader i skolefritidsordningen er skissert i tabellen nedenfor.

Tabell 6.3: Lønnskostnader i skolefritidsordningen for seksåringer. Beløp i tusen 1994 kroner

Oppholdstimer	517.038
Oppholdstimer pr. årsverk	327
Årsverk	1.582
Kostnad pr. årsverk	200
Totale lønnskostnader i SFO	316.826

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

Lønnsutgifter i tilbudet til seksåringene i skolens lokaler, gitt at det i 1996 er opprettet totalt 40 000 plasser for seksåringer i skolens lokaler, kan på grunnlag av beregningene ovenfor oppsummeres i følgende tabell.

Tabell 6.4: Lønnskostnader i tilbudet til seksåringer i skolens lokaler. Mill. 1994-kroner

Lønnskostnader i det pedagogiske tilbudet	664
+ Lønnskostnader i SFO	317
= Lønnskostnader, seksåringer i skolens lokaler	981

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

Utvalget ønsker i denne sammenheng å presisere at beregningene det her redregjøres for tar utgangspunkt i prognoser, og derfor bør justeres så snart det foreligger sikrere tall.

#### *B Lønnsutgifter knyttet til tilbudet til seksåringer i barnehagen*

Dersom det før reformstart er opprettet 40 000 plasser for seksåringer i skolens lokaler og dekningsgraden opprettholdes på 1994-nivå, vil det i 1997 være igjen 15 794 seksåringer i barnehagen. Lønnsutgifter knyttet til disse plassene kan beregnes som produktet av antall timeverk og lønn pr. timeverk. Antall timeverk vil være gitt som produktet av standarden og antall barnehageekvivalenter, jf. beregningene i *"Driftskostnader: Referansealternativet"* i kapittel 4.

Tabell 6.5: Lønnskostnader i tilbudet til seksåringer i barnehagen, skoleåret 1997/98. 1994-kroner

Antall seksåringer i barnehagen	15.794
Fulltidsekvivalenter	11.545
Standard pr. ekvivalent (timeverk)	310
Antall timeverk	3.579.010
Lønn. pr. timeverk	144
Totale lønnskostnader	515.910

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

### C Lønnskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer

Lønnskostnader i det samlede tilbudet til seksåringer vil være gitt som summen av lønnskostnadene i tilbudet i skolens lokaler og i barnehagen. Dette vil være de lønnskostnadene som gitt våre forutsetninger, vil påløpe i 1997 dersom en velger ikke å gjennomføre reformen. Følgelig er det disse lønnskostnadene som vil komme til fratrukk ved beregning av merkostnader.

Tabell 6.6: Lønnskostnader i det samlede tilbudet til seksåringer i 1997. Mill. 1994-kroner

Lønnskostnader, seksåringer i skolens lokaler	981
+ Lønnskostnader, seksåringer i barnehagen	516
= Lønnskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer	1.497

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

### 6.2.2 Andre driftskostnader

Det forutsettes i utgangspunktet at forholdet mellom lønn og andre driftsutgifter er tilnærmet det samme for tilbudet i skolens lokaler som i offentlige barnehager generelt. På grunnlag av resultatene fra "*Driftskostnader: Referansealternativer*" i kapittel 4 er andre driftskostnader i barnehagen anslått å utgjøre om lag 12 pst. av lønnskostnadene. Andre driftskostnader beregnet på grunnlag av lønnskostnader i det samlede tilbudet til seksåringer er beregnet i tabellen nedenfor.

Tabell 6.7: Andre driftskostnader i det samlede tilbudet til seksåringer. Mill. 1994-kroner

Forholdstall	0,12
Totale lønnskostnader	1.497
Andre driftsutgifter	182

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

### 6.2.3 Driftskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer.

Ved å legge sammen lønnskostnader og andre driftskostnader har vi beregnet driftskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer. Som tidligere nevnt vil dette være de driftskostnadene som vil påløpe i 1997 dersom en velger ikke å gjen-



nomføre reformen, gitt at forholdet mellom antall plasser for seksåringer i skolen og i barnehagen opprettholdes på det nivået vi har antatt for 1996.

Tabell 6.8: Driftskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer i 1996. Mill. 1994-kroner

Lønnskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer	1.497
+ Andre driftskostnader	182
= Totale driftskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer	1.679

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget

#### 6.2.4 Merkostnader reformalternativ 1, ved reformstart

Merkostnadene ved reformalternativ 1 vil være gitt som differensen mellom hva det i 1997 vil koste å innføre obligatorisk skolestart for seksåringer og hva det ville kostet å videreføre tilbudet en hadde året før. Driftskostnader ved obligatorisk skolestart for seksåringer er beregnet i "*Driftskostnader i reformalternativ 1*" i avsnitt 5.1 og beløper seg til om lag 2 235 mill. kroner. Dersom vi sammenligner merkostnadene ved reformstart beregnet i tabell 6.9 med merkostnadene ved beslutningstidspunktet i tabell 5.19, finner vi at merkostnadene ved reformstart ligger noe lavere enn merkostnadene i forhold til et konstruert referanselalternativ. Denne forskjellen på om lag 200 mill. kroner kan forklares ved at effekten av økningen i dekningsgrad og oppholdstidsrate mer enn oppveier effekten av at tilbudet i skolens lokaler isolert sett er billigere enn tilbudet i barnehagen.

Tabell 6.9: Merkostnader reformalternativ 1 skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Driftskostnader ved obligatorisk skolestart for seksåringer	2.235
- Driftskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer	1.679
= Merkostnad er reformalternativ 1 v/reformstart	557

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget og SSB

#### 6.2.5 Beregning av økte offentlige og kommunale driftskostnader

##### A Økte offentlige driftskostnader

Den dagen seksåringene flyttes fra barnehagen over i skolen erstattes et delvis foreldrefinansiert tilbud av et fullt ut offentlig tilbud. Det offentliges inntekter vil derfor reduseres med et beløp tilsvarende samlet foreldrebetaling for seksåringer i barnehagene. Dersom en forutsetter at dagens finansieringsform for skolefritidsordningen opprettholdes, vil imidlertid deler av dette inntektstapet erstattes av foreldrebetalingen i skolefritidsordningen.

Utvalget har beregnet gjennomsnittlig foreldrebetaling i barnehagen på grunnlag av kommuneregnskapet kap. 127, post 60-67. Samlebeløpet under disse postene er fordelt på det totale antallet heldagsplasser i offentlige barnehager. Denne tilnærmingen innebærer at vi antar at seksåringene i gjennomsnitt betaler like mye for en heldagsplass som de andre aldersgruppene.

Driftskostnader pr. seksåring er på grunn av ulike bemanningsnormer lavere enn driftskostnader for de yngste aldersgruppene. Dette taler for at foreldrebetalingen for seksåringene burde være lavere enn for de andre aldersgruppene, men på grunn av kryssubsidiering mellom de ulike aldersgruppene er ikke forskjellen i for-

eldrebetaling like stor som forskjellen i driftskostnader skulle tilsi. Videre vil foreldrebetalingen for seksåringer som har tilsyn i skolens lokaler under lov om barnehager etter all sannsynlighet ligge noe under foreldrebetalingen i barnehagen. Disse to forholdene trekker i retning av at vi ved å velge en gjennomsnittsbetraktning tenderer til å overvurdere foreldrebetalingen knyttet til tilbudet for seksåringer.

Et forhold som trekker i motsatt retning er at vi i våre beregninger har behandlet foreldrebetalingen for to halvdagsplasser lik foreldrebetalingen for én fulldagsplass. Det er imidlertid grunn til å tro at prisforskjellen mellom heldagsplasser og halvdagsplasser ikke er så stor. På grunn av at seksåringene i gjennomsnitt har kortere oppholdstid i barnehagen enn hva tilfellet er for de andre aldersgruppene, bidrar dette isolert sett til at vi ved en gjennomsnittsbetraktning undervurderer foreldrebetalingen for seksåringer.

På grunnlag av de forutsetningene vi har gjort rede for ovenfor er gjennomsnittlig årlig foreldrebetaling for en fulldagsplass beregnet til *om lag 17 300 kroner* i året. På grunn av at dette tallet er beregnet som forholdet mellom kommunenes samlede inntekter fra barnehagene og antallet offentlige barnehageplasser, er også friplasser med i beregningsgrunnlaget. Dette bidrar til å redusere den gjennomsnittlige foreldrebetalingen. Det er imidlertid neppe noen grunn til å anta at antallet friplasser for seksåringer er signifikant forskjellig fra antallet friplasser for de andre aldersgruppene. Dersom gjennomsnittlig foreldrebetaling (for alle aldersgruppene) i virkeligheten ligger høyere enn utvalgets anslag, vil dette medføre at de offentlige kostnadene ved reformen øker.

Tidligere har vi behandlet private barnehager som om de var offentlige. Alle barnehager får i dag samme driftstilskudd fra staten, men bare en del av de private barnehagene får kommunal støtte. Om lag 9 pst. av seksåringene hadde i 1993 plass i en privat barnehage uten kommunal støtte. Gitt at det koster like mye å drive en offentlig som en privat barnehageplass, må de private barnehagene uten kommunal støtte dekke en større andel av driftskostnadene gjennom innbetalinger fra privat sektor. Når det innføres obligatorisk skolestart for seksåringer, vil staten måtte dekke alle de kostandene som tidligere ble belastet privat sektor. I forbindelse med fastsettelse av offentlige merkostnader må vi derfor legge til den andelen av driftskostnadene i private barnehager uten kommunal støtte som i dag enten dekkes gjennom høyere satser for foreldrebetaling, tilskudd fra private organisasjoner eller mer effektiv drift. Denne andelen inngår i det samlede anslaget for foreldrebetaling.

For de private barnehagene som i dag mottar kommunal støtte har vi forutsatt at kommunene dekker relativt like stor andel av driftskostnadene som de gjør i de offentlige barnehagene, dette innebærer en forutsetning om at foreldrebetalingene i private barnehager som mottar kommunal støtte er lik gjennomsnittet.

Når det gjelder foreldrebetaling i skolefritidsordningen etter reformen, har vi forutsatt at seksåringene i gjennomsnitt vil komme til å betale like mye som de elevene som i dag benytter seg av ordningen betaler. Gjennomsnittlig foreldrebetaling i skolefritidsordningen i dag er beregnet på grunnlag av data innhentet fra KUF, og er anslått til 450 kroner. pr. måned for tilbud under 15 timer pr. uke og 750 kroner for tilbud over 15 timer pr. uke. Dersom en betaler for 11 måneder pr. år vil årlig foreldrebetaling i de to ulike oppholdstidskategoriene være gitt som henholdsvis 4 950 kroner og 8 250 kroner.

Offentlige merkostnader kan på grunnlag av disse forutsetningene beregnes som skissert i tabell 6.10.

Tabell 6.10: Økte offentlige driftskostnader reformalternativ 1, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Merdriftskostnader ved reformstart	557
+ Foreldrebetalingen knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer	788
- Foreldrebetalingen i skolefritidsordningen etter innføring av reformen	279
= Økte offentlige driftskostnader ved reformstart	1.065

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

### B Økte kommunale driftskostnader

Barne- og familiedepartementet (BFD) administrerer i dag driftstilskuddet til barnehager, herunder også til barnehageplasser for seksåringer i skolen. Statstilskuddet til barnehageplasser er uavhengig av både sammensetningen av tilbudet (pedagogisk opplegg vs. skolefritidsordning) og hvorvidt det finner sted i skole eller barnehage. Driftstilskuddet for seksåringer avhenger dermed kun av daglig oppholdstid. Driftstilskuddet faller i sin helhet bort når plassene gjøres om til skoleplasser, men deler av dette vil bli erstattet av et statstilskudd knyttet til skolefritidsplassene. Beregning av økte kommunale driftskostnader er skissert i tabellen nedenfor. Vi har i disse beregningene benyttet oss av dagens satser for statstilskudd både når det gjelder barnehagen og skolefritidsordningen. Vi forutsetter dermed at dagens finansieringsordning for skolefritidsordningen opprettholdes.

Tabell 6.11: Økte kommunale driftskostnader reformalternativ 1, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Økte offentlige driftskostnader ved reformstart	1.065
+ Statstilskudd knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer	694
- Statstilskudd til skolefritidsordningen etter innføring av reformen	156
- Fylkeskommunal andel av skysskostnadene	49
Kommunale merdriftskostnader ved reformstart	1.553

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

Utvalget har som en beregningsteknisk forutsetning lagt til grunn at utgifter til det pedagogiske tilbudet til seksåringer etter reformstart ikke dekkes av øremerkede tilskudd. De økte kommunale driftskostnadene vil derfor være den andelen av kostnadene ved reformen som kommunene ikke automatisk vil få dekket ved øremerkede tilskudd.

### 6.3 DRIFTSKOSTNADER, REFORMALTERNATIV 2

Driftskostnader knyttet til reformalternativ 2 ved reformstart vil i tillegg til driftskostnadene ved obligatorisk skolestart for seksåringer, jf. "*Driftskostnader i reformalternativ 1*" i avsnitt 5.1, bestå av driftskostnader som følge av at de plassene som frigjøres i barnehagen i forbindelse med reformen, omdisponeres til yngre aldersgrupper. Utvalget har som tidligere nevnt valgt å sette det antallet plasser som omdisponeres lik det antall plasser seksåringene i dag (1994) opptar i barnehagen.

Beregningene som skisseres i dette avsnittet vil være analoge til beregningene under "*Driftskostnader ved reformalternativ 2*" i avsnitt 5.2.

Driftskostnader knyttet til omdisponeringen består av lønnskostnader og andre driftskostnader, og kan beregnes med utgangspunkt i samme begrepsapparat som vi benyttet til "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kap. 4 og i "*Driftskostnader ved reformalternativ 2*" i avsnitt 5.2.

### 6.3.1 Lønn

#### *A Lønnsutgifter som følge av omdisponeringen*

Lønnsutgiftene som følge av omdisponeringen vil i tillegg til å avhenge av antall plasser som frigjøres, også avhenge av hvordan en velger å fordele disse plassene mellom de ulike aldersgruppene. Vi har i våre beregninger forutsatt at de frigjorte plassene fordeles i tråd med den relative fordelingen i dekningsgrad mellom de yngre aldersgruppene, og at gjennomsnittlig oppholdstid og standard i barnehagen opprettholdes på 1993-nivå. Fordelingen mellom de ulike aldersgruppene er illustrert i tabell 6.12 nedenfor.

Tabell 6.12: Antall barnehageekvivalenter og fordeling mellom de ulike aldersgruppene etter omdisponeringen, skoleåret 1997/98

Alder	Dekningsgrad*100	Andel	Plasser	Oppholdstidsrate	Ekvivalenter
1 år	22	0,09	2686	0,91	4900
2 år	36	0,15	4396	0,89	7842
3 år	55	0,22	6716	0,92	6185
4 år	64	0,26	7814	0,80	6252
5 år	70	0,28	8547	0,78	6650
Sum		1	30159		31828

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

Lønnskostnader som følge av omdisponeringen kan regnes ut på grunnlag av lønn pr. timeverk og standard beregnet på grunnlag av forholdet mellom totalt antall utførte timeverk og totalt antall barnehageekvivalenter, jf. "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kap. 4.

Tabell 6.13: Lønnskostnader som følge av omdisponeringen, skoleåret 1997/98. Beløp i tusen 1994-kroner

Antall timeverk	9.866.605
Lønn pr. timeverk	144
Lønnskostnader som følge av omdisponeringen	1.422.258

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

Dersom en ved omdisponeringen av de frigjorte plassene hadde prioritert aldersgruppen 3-5 år, ville dette ha bidratt til å redusere lønnskostnadene i forbindelse med omdisponeringen på grunn av ulike bemanningsnormer og ulike opp-

holdstidsrater. Det motsatte hadde vært tilfellet om en hadde valgt å forfordele de yngste aldersgruppene.

### 6.3.2 Andre driftskostnader

Andre driftskostnader kan beregnes på grunnlag av forholdet mellom lønnskostnader og andre driftskostnader i barnehagen generelt. Dette forholdstallet er i tidligere beregnet til om lag 12 pst, jf. "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kap. 4. Andre driftskostnader som følge av omdisponeringen er beregnet i tabellen nedenfor.

Tabell 6.14: Andre driftskostnader som følge av omdisponeringen, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Lønnskostnader som følge av omdisponeringen	1.422
Forholdstall	0,12
Andre driftskostnader som følge av omdisponeringen	173

Kilde: Kostnadsberegningutvalget og SSB

### 6.3.3 Økte driftskostnader ved reformstart, reformalternativ 2

Merdriftskostnader ved reformstart under reformalternativ 2 vil være gitt som summen av driftskostnader knyttet til obligatorisk skolestart for seksåringer og driftskostnader knyttet til omdisponeringen av de plassene som frigjøres i barnehagen, fratrukket kostnadene ved det samlede tilbudet til seksåringer dersom en viderefører den antatte situasjonen i i 1996.

På grunnlag av beregningene i "*Lønn*" i avsnitt 6.3.1 og "*Andre driftskostnader*" i 6.3.2 kan merdriftskostnader ved reformstart gitt reformalternativ 2 beregnes som skissert i tabellen nedenfor.

Tabell 6.15: Økte driftskostnader reformalternativ 2, skoleåret 1997/98. Mill. 1994-kroner

Driftskostnader obligatorisk skolestart for seksåringer	2.235
+ Driftskostnader som følge av omdisponeringen	1.595
- Driftskostnader seksåringer knyttet til det samlede tilbudet for seksåringer	1.679
= Merkostnader ved reformstart, alternativ 2	2.152

Kilde: Kostnadsberegningutvalget og SSB

Vi ser av tabellen at merdriftskostnadene ved reformstart øker til om lag 2,1 mrd. kroner dersom en legger alternativ 2 til grunn for tolkning av reformen.

### 6.3.4 Beregning av økte offentlige og kommunale driftskostnader

På samme måte som under "*Driftskostnader knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer, reformalternativ 1*" i avsnitt 6.2 kan vi beregne offentlige og kommunale merdriftskostnader som følge av reformen.

*A Økte offentlige driftskostnader*

Når vi skal beregne offentlige merutgifter under reformalternativ 2, må vi ta hensyn til at foreldrebetalingen knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer bortfaller i sin helhet. Store deler av dette inntektstapet erstattes imidlertid av foreldrebetalingen i skolefritidsordningen og foreldrebetaling i barnehagen som følge av omdisponeringen. I anslaget for foreldrebetaling som følge av omdisponeringen inngår også hele den andelen av kostnadene i private barnehager uten kommunal støtte som belastes offentlig sektor, jf. 6.2.5. Offentlige merutgifter under reformalternativ 2 er skissert i tabellen nedenfor.

Tabell 6.16: Økte offentlige driftskostnader reformalternativ 2. Mill. 1994-kroner

Merdriftskostnader ved reformstart	2.152
+ Foreldrebetalingen knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer	788
- Foreldrebetalingen i skolefritidsordningen etter innføring av reformen	279
- Foreldrebetaling som følge av omdisponeringen	548
= Offentlige merdriftskostnader ved reformstart	2.113

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget og SSB

*B Økte kommunale driftskostnader*

Når vi skal beregne kommunale merdriftskostnader, må vi i tillegg til bortfall av foreldrebetalingen ta hensyn til at statstilskuddet knyttet til de plassene seksåringene opptar i barnehagen faller bort. Som tidligere nevnt vil deler av dette statstilskuddet bli erstattet av statstilskudd knyttet til plasser i skolefritidsordningen og statstilskudd knyttet til de plassene som omdisponeres. Beregning av kommunale merdriftskostnader som følge av reformen er skissert i tabellen nedenfor.

Tabell 6.17: Økte kommunale driftskostnader, reformalternativ 2. Mill. 1994-kroner

Offentlige merdriftskostnader ved reformstart	2.113
+ Statstilskudd knyttet til det samlede tilbudet til seksåringer	694
- Statstilskudd til skolefritidsordningen etter innføring av reformen	156
- Statstilskudd som følge av omdisponeringen	510
- Fylkeskommunal andel av skysskostnadene	49
= Økte kommunale driftskostnader ved reformstart	2.091

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget og SSB

## KAPITTEL 7

**Investeringer****7.1 INNLEDNING**

Skolestart for seksåringer vil medføre investeringer i skolebygg utover de investeringene som ville funnet sted dersom reformen ikke hadde blitt gjennomført. Det kan imidlertid være problematisk å tallfeste disse merkostnadene. En hensiktsmessig innfallsvinkel for å oppnå konsistens er at reformalternativet og referansealternativet vil føre til ulike kapasitetsbehov i skolen og i barnehagen. Investeringene som følge av reformen blir differansen mellom investeringene i de to alternativene, dvs. med og uten seksåringer i skolen.

I det følgende skal vi drøfte mer detaljert hvordan vi har valgt å beregne investeringene som følge av reformen.

**7.2 FORUTSETNINGER OM LEDIG KAPASITET**

For en kommune med ledig kapasitet i skolen vil det normalt være lønnsomt å ha en seksåring i skolen under lov om barnehager i stedet for i barnehage, jf. omtalen av gruppedelingstall i *"Tilbudet til seksåringer – fra mulighet til plikt."* i kapittel 2. Hvis det ikke er ledig kapasitet i skolen, er det imidlertid mer usikkert om innsparingen i driftsutgifter kan forsvare en framskyvning av investeringer for å ta inn seksåringer i skolen. Dette vil særlig være tilfelle dersom den geografiske fordelingen av seksåringene i en kommune medfører små klasser. Det kan derfor være grunn til å anta at en betydelig del av de seksåringene som er tatt inn i skolen etter 1991 ikke har medført investeringer i nye arealer.

Selv om det er grunn til å anta at et stort antall kommuner har utnyttet eventuell ledig kapasitet til å ta seksåringer inn i skolen, kan det likevel være forhold som gjør at enkelte kommuner ikke utnytter slik kapasitet. Et slikt forhold kan være at kommunen ikke ønsker å omdisponere de barnehageplassene seksåringene frigir til yngre aldersgrupper, samtidig som det på kort sikt kan oppfattes som vanskelig å redusere sysselsettingen i de barnehagene seksåringene bli flyttet fra. Et annet forhold kan være generell usikkerhet om gjennomføring av reformen.

For å få et anslag for ledig kapasitet i skolen, har utvalget gjennomført en spørreundersøkelse som omfatter samtlige kommuner. Spørreundersøkelsen er gjennomført ved hjelp av KUF og statens utdanningskontorer. I undersøkelsen ble det stilt spørsmål om investeringer i nye arealer for seksåringer i skolen og ledig kapasitet pr. 1.1.1995 i eksisterende skolelokaler som er planlagt til bruk for seksåringer i 1995. Sammen med opplysninger om antall seksåringer i skolens lokaler pr. 1.1.1995, gir dette grunnlag for å anslå ledig kapasitet for seksåringer i skolen. Utvalget har på grunnlag av undersøkelsen anslått ledig kapasitet for seksåringer i grunnskolen til *om lag 1500 klasser*. En nærmere omtale av undersøkelsen er gitt i vedlegg 1 til utvalgets rapport.

Anslaget på ledig kapasitet må oppfattes som et estimat for hva den ledige kapasiteten for seksåringer *ville vært* i 1997 dersom seksåringene ikke var blitt tatt inn i skolen, og det ikke var investert i nye lokaler for seksåringer. Utvalget har dermed beregnet samlede reformavhengige investeringer, og ikke de investeringene som gjenstår etter 1.1.95. Det beregnede investeringsbehovet som følge av reformen blir dermed ikke påvirket av om enkelte kommuner har valgt å framskyve investeringer for å flytte seksåringer inn i skolens lokaler.

Selv om en skole har ledig kapasitet, vil det ofte være nødvendig å tilpasse ledige lokaler for å kunne ta inn seksåringer. I undersøkelsen ble det også spurt om investeringer ved tilpasning av eksisterende skolebygg rettet mot seksåringer i skolen. Behovet for tilpasning av arealer vil bl.a. kunne avhenge av det pedagogiske innholdet i undervisningen, f.eks. behov for lekeareal m.m. Det er beregningsteknisk lagt til grunn at hele den ledige kapasiteten må tilpasses til seksåringer før den kan tas i bruk.

Et alternativ til å beregne ledig kapasitet for seksåringer ville vært å beregne samlet ledig kapasitet for alle klasser pr. 1.1.1995. Begrunnelsen for en slik framgangsmåte ville vært at eventuell ledig kapasitet i utgangspunktet kan anvendes av alle klassetrinn. Ledig kapasitet skal derfor ikke komme som en mindrekostnad ved seksårsreformen, dersom den også ville blitt fylt opp *uten reformen* som følge av demografisk utvikling. Årsaken til at utvalget ikke har valgt en slik framgangsmåte er at ledig kapasitet trolig finnes først og fremst i skolekretser med lav tilgang av elever. En vekst i kullene i grunnskolen vil i tilfelle i liten grad føre til knapp kapasitet i disse skolekretsene. Dette gjør at det trolig ikke vil være korrekt å forutsette utnyttelse av all ledig kapasitet før det finner sted nye investeringer.

I Innst. O. nr. 36 (1993-94) heter det bl.a. følgende:

«Et flertall, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, sier seg enig med departementets vurdering og vil sterkt understreke skolestrukturens betydning for vårt fremtidige bosettingsmønster. Dette flertallet peker på at det i grisgrendte strøk kan være lang veg til skolebygningen. Av den grunn mener dette flertallet at kommunene kan samlokalisere opplæringen for seksåringene og småskoletilbudet med barnehagen, der det er mest hensiktsmessig.»

Muligheten for å utnytte ledig barnehagekapasitet i samsvar med utalelsen fra komiteflertallet innebærer isolert sett en mulig reduksjon av reformavhengige investeringer i skolen. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunnlag for å tallfeste en eventuell slik virkning. Det er likevel neppe grunn til å anta at eventuell samlokalisering vil påvirke reformavhengige investeringer i særlig grad, siden et slikt tiltak trolig først og fremst vil være aktuelt i områder der investeringsbehovet i utgangspunktet er relativt lavt.

## 7.3 INVESTERINGER I SKOLE OG BARNEHAGE

### 7.3.1 Investeringer i skolen

Som omtalt i "*Forutsetninger om ledig kapasitet*" i avsnitt 7.2 har utvalget antatt at det i utgangspunktet har vært noe ledig kapasitet i enkelte skoler. Dette gir følgende generelle opplegg for beregning av investeringer i skolen:

- Utvalget har lagt til grunn et arealbehov for utvidelser av skolebygg på fem kvadratmeter pr. barn. Siden utvidelsene normalt må dimensjoneres for 28 elever pr. klasse, gir dette 140 kvadratmeter pr. klasse. Forutsetningen om at investeringene skjer i form av utvidelser av eksisterende skoler, innebærer at gjennomsnittlig skolestørrelse vil øke noe som følge av reformen. Utvalget har videre lagt til grunn en enhetspris inkludert inventar på 11 000 kroner pr. kvadratmeter. I tillegg til kostnadene for nye arealer, beregnes det også en kostnad for tilpasning av eksisterende lokaler pr. klasse. Bl.a. på grunnlag av opplysninger fra spørreskjemaene er denne kostnaden satt til 2 500 kroner pr. kvadratmeter.
- For å fange opp nødvendig byggetid legges det som en beregningsteknisk forutsetning til grunn at investeringene finner sted ett år før det faktiske kapasitets-



behovet oppstår. Første beregningsår er 1997, slik at de første registrerte investeringene finner sted i 1996.

På grunnlag av disse forutsetningene beregner vi investeringene på følgende måte:

- Det legges til grunn at seksåringer *ikke tas inn i skolen*. Kapasitetsbehovet hvert år (målt i antall klasser) beregnes på grunnlag av anslagene for klassestørrelse og demografisk utvikling for aldersgruppen sju til tolv år. Investeringene blir bestemt av økningen i kapasitetsbehov mellom to etterfølgende år når kapasitetsbehovet overstiger kapasiteten.
- Det legges til grunn at seksåringer *tas inn i skolen*. Kapasitetsbehovet hvert år (målt i antall klasser) beregnes på grunnlag av anslagene for klassestørrelse og demografisk utvikling for aldersgruppen seks til tolv år. Investeringene blir igjen bestemt av økningen i kapasitetsbehov mellom to etterfølgende år når kapasitetsbehovet overstiger kapasiteten. Ledig kapasitet i første beregningsår settes lik antall klasser som er tatt inn uten investeringer i nybygg og oppgitt ledig kapasitet som ennå ikke er anvendt til seksåringer, jf. omtale i "*Forutsetninger om ledig kapasitet*" i avsnitt 7.2.
- De investeringene i nybygg som skyldes at seksåringer tas inn i skolen, framkommer hvert år som differansen i investeringer mellom de to beregningsalternativene ovenfor (målt i klasser). Denne differansen multipliseres med kostnaden (produktet av kvadratmeterpris og arealbehov) for å få investeringene målt i kroner. Videre multipliseres kostnaden for tilpasning av eksisterende lokaler målt i kroner pr. klasse med den oppgitte ledige kapasiteten. Summen av investeringer i nybygg og tilpasning av eksisterende lokaler for seksåringer blir lik de investeringene som følger av reformen.

Den framgangsmåten som er skissert ovenfor innebærer at vi ikke tar eksplisitt hensyn til levetid for skolebygg i beregningene. En vanlig levetid for et skolebygg vil være 50 år. De reinvesteringene som vil følge av reformen vil dermed ligge såvidt langt fram i tid at utvalget ikke har gått nærmere inn på slike beregninger. For inventar er imidlertid levetiden beregningsteknisk satt til 10 år, og utgifter fram til år 2020 er inkludert i beregningene.

Med de forutsetningene utvalget har lagt til grunn, vil største delen av investeringene påløpe om lag ett år før reformen trer i kraft. Enkelte reformavhengige investeringer vil imidlertid også finne sted i senere år, og utvalget har derfor foretatt en nåverdiberegning med 7 pst. realrente. For å gjøre investeringene direkte sammenliknbare med driftsutgiftene, er det videre foretatt en annuitetsfordeling av kostnadene over hele levetiden med samme realrente. Realrenten som er benyttet ved annuitetsfordelingen er ment å gjenspeile en langsiktig finansieringsrente for kommunene. Dersom kommunene faktisk viser seg å få en annen finansieringsrente må beregningene korrigeres tilsvarende.

Tabell 7.1: Reformavhengige investeringer i skolen. Mill. 1994-kroner

	Nåverdi	Årlig kostnad (annuitet)
Reformavhengige investeringer i skolebygg	2922	230

Kilde: Kostnadsberegningutvalget

### 7.3.2 Investeringer i barnehage

Investeringene i barnehagen beregnes i prinsippet på samme måte som i skolen. Det legges til grunn et arealbehov på 4 kvadratmeter pr. barn. Arealbehovet multipliseres med en kvadratmeterpris på 8 000 kroner pr. kvadratmeter som tilsvarer grunnlaget for lån i Husbanken (ekskl. tomtekostnader).

På grunnlag av demografidata for de aktuelle aldersgruppene beregnes investeringene i de to alternativene (med og uten seksåringer i barnehagen). Differansen mellom disse investeringene blir dermed lik de reduserte investeringene i barnehagen som følge av reformen. For å få investeringene målt i kroner multipliserer vi med normkostnaden pr. barn. Videre legger vi igjen beregningsteknisk til grunn at også investeringene i barnehagelokaler i sin helhet påløper ett år før behovet for kapasitet oppstår.

Eventuelle reduserte investeringer i barnehage for de gjenværende aldersgruppene beregnes bare for det alternativet der de barnehageplassene seksåringene frigir ikke benyttes til å øke dekningsgraden for yngre aldersgrupper. I det reformalternativet der de fristilte plassene benyttes til en slik økning, antar vi som en beregningsteknisk forenkling at investeringene vil være like i reformalternativet og referansealternativet. Dette svarer i hovedsak til en forutsetning om en forholdsvis lik demografisk utvikling for de ulike aldersgruppene. Vi tar heller ikke hensyn til eventuelle reduserte barnehageinvesteringer når vi beregner faktiske merkostnader på det tidspunktet reformen trer i kraft, jf. omtale i "*Obligatorisk skolestart for seksåringer*" i avsnitt 2.3.

For barnehager legger vi til grunn at det er full kapasitetsutnyttelse i 1996. Dette bygger på en antakelse om at etterspørselen etter barnehageplasser vil være tilstrekkelig til å fylle opp hver enkelt barnehage. Fra 1997 og utover antar vi imidlertid i reformalternativ 1 at den barnehagekapasiteten seksåringene frigir kan bli stående ledig fram til den eventuelt blir fylt opp av andre aldersgrupper som følge av større kull. (Vi forutsetter konstant dekningsgrad for hvert kull). En alternativ forutsetning ville være å anta at barnehagelokalene hadde alternativ anvendelse, slik at ledige lokaler på ethvert tidspunkt kunne selges eller leies ut. Dette ville i tilfelle bidra til å redusere kostnadene ved reformen. Utvalget har valgt å regne som om lokalene ikke har alternativ anvendelse, men vil peke på at et visst omfang av nedleggelse og avhendelse av hele barnehager ikke nødvendigvis ville være urealistisk når et helt årskull med høy dekningsgrad forsvinner. Også for barnehager ser vi for øvrig bort fra avskrivninger, jf. omtale av investeringer i skolen i "*Investeringer i skolen*" i punkt 7.3.1.

Aldersgruppene fra null til seks år når en demografisk topp i 1997. Dette gir en innsparing i 1996 på 49 mill. kroner som følge at seksåringer flyttes over i skolen. Med en antatt levetid for barnehageinvesteringer på 30 år, gir dette en årlig mindrekostnad på om lag 3 mill. kroner. Dersom barnehagelokaler ikke har annen anvendelse, gir det derfor liten innsparing i kapitalkostnader å flytte seksåringene over i skolen.

### 7.3.3 Investeringer – et sammendrag

På grunnlag av drøftingene i "*Investeringer i skolen*" i punkt 7.3.1 og "*Investeringer i barnehage*" i 7.3.2, kan vi sette opp følgende oversiktstabell over investeringer som følger av reformen:

Tabell 7.2: Netto økte investeringer. Mill. 1994-kroner

	Nåverdi	Årlig kostnad (annuitet) til år 2020
Økte investeringer, skole	2922	230
Reduserte investeringer, barnehage	49	3
Netto økte investeringer som følge av reformen	2873	227

Kilde: Kostnadsberegningsutvalget

## KAPITTEL 8

**Samlede merkostnader ved skolestart for seksåringer**

I dette kapitlet sammenstiller vi de beregningene av drifts- og investeringskostnader som er foretatt i "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i kapitlene 4 – 7. Forklaring på hvordan utvalget har valgt de ulike beregningsalternativene er gitt i "*Prinsipper for beregningene*" i kapittel 3 «Prinsipper for beregningene», jf. henvisninger i de følgende avsnittene.

**8.1 SAMLEDE MERKOSTNADER I FORHOLD TIL KONSTRUERT REFERANSEALTERNATIV**

Når vi beregner kostnader i forhold til det konstruerte referansealternativet, finner vi reformavhengige kostnader i hvert år fra 1997 til 2020 dersom vi kun tar hensyn til endringer i rammebetingelser som er eksterne i den forstand at de ikke påvirkes av reformen. Dette innebærer bl.a. at dekningsgraden for barnehager opprettholdes på 1990-nivå, jf. nærmere omtale i "*Prinsipper for beregningene*" i kapitlene 3 og "*Driftskostnader: Referansealternativet*" i 4.

I "*Beregning av merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ, reformalternativ 1*" i punkt 5.1.4 er det vist de samlede driftskostnadene under reformalternativ 1, dvs. når de barnehageplassene seksåringene frigjør ikke benyttes til å øke dekningsgraden for yngre aldersgrupper. På samme måte er samlede driftskostnader under reformalternativ 2 vist i "*Beregning av antall plasser som kunne ha vært frigjort i barnehagen*" i punkt 5.2.1. I dette alternativet benyttes de barnehageplassene seksåringene frigir til å øke dekningsgraden for yngre aldersgrupper.

Netto økte investeringer som følge av reformen er beregnet i "*Investeringer – et sammendrag*" i punkt 7.3.3.

Når vi skal finne et uttrykk for årlige reformkostnader, må vi ta hensyn til at investeringene har en levetid utover det året de påløper. For å gjøre investeringskostnader og driftskostnader sammenliknbare, foretar vi derfor en annuitetsfordeling av kostnadene. De annuitetsfordelte kostnadene gir et uttrykk for årlige gjennomsnittskostnader fra og med 1997 som er det første beregningsåret. Gjennomsnittlige årlige merkostnader i forhold til det konstruerte referansealternativet er gitt i tabell 8.1:

Tabell 8.1: Gjennomsnittlige årlige merkostnader i forhold til konstruert referansealternativ. Mill. 1994-kroner

	Reformalternativ 1	Reformalternativ 2
Økte driftskostnader	703	2847
Økte investeringskostnader	227	230
Samlede økte kostnader	930	3077

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget

**8.2 FAKTISKE MERKOSTNADER VED REFORMSTART**

I løpet av de siste årene er det skjedd en rekke endringer innenfor barnehage- og skolesektoren som helt eller delvis har sammenheng med den planlagte reformen. De viktigste endringene er adgangen til å ta inn seksåringer i skolens lokaler og en

økning av dekningsgraden i barnehagen for alle aldersgrupper. For å fange opp effekten av disse endringene har utvalget beregnet faktiske merkostnader ved reformstart. På samme måte som ved beregning av kostnader i forhold til et konstruert referansealternativ har vi to reformalternativer: I reformalternativ 1 holder vi dekningsgraden for 1-5 åringer uendret på dagens nivå, mens vi i reformalternativ 2 benytter de barnehageplassene seksåringer frigjør til å øke dekningsgraden for andre aldersgrupper. Det vises for øvrig til nærmere omtale i "*Prinsipper for beregningene*" i kapittel 3.

De samlede driftskostnadene ved reformstart er kun beregnet for året 1997/98 for de to reformalternativene, jf. henholdsvis "*Merkostnader reformalternativ 1, ved reformstart*" i punkt 6.2.4 og "*Økte driftskostnader ved reformstart, reformalternativ 2*" i punkt 6.3.3. For å få sammenliknbare tall legger vi til annuitetsfordelte investeringer på samme måte som i tabell 8.1. Den eneste forskjellen i investeringsberegningene er at vi nå ikke tar hensyn til reduserte investeringer i barnehage i reformalternativ 1 som følge av reformen, jf. omtale i "*Merkostnader og konstruksjon av referansealternativ*" i avsnitt 3.3.

Tabell 8.2: Faktiske årlige merkostnader ved reformstart inkludert annuitetsfordelte investeringer i skolebygg. Mill 1994-kroner

	Reformalternativ 1	Reformalternativ 2
Økte driftskostnader	557	2152
Økte investeringskostnader	230	230
Samlede økte kostnader	787	2382

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget

Dersom vi forutsetter at dagens tilskuddssystem opprettholdes, kan vi fordele de samlede kostnadene mellom stat, kommune og foreldre, jf. henholdsvis "*Merkostnader reformalternativ 1, ved reformstart*" i punktene 6.2.4 og "*Beregning av økte offentlige og kommunale driftskostnader*" i 6.2.5. Det beløpet som fordeles til kommunene er dermed de samlede kostnadene minus kostnader som enten dekkes av foreldrene eller ved øremerkede tilskudd fra staten.<sup>1</sup>

Tabellen viser at både foreldrene og staten får reduserte kostnader i reformalternativ 1. Dette skyldes at både det øremerkede statstilskuddet og foreldrebetalingen til barnehager faller bort når seksåringer flyttes over i skolen. Denne virkningen er også til stede i reformalternativ 2, men oppveies delvis av øremerket statstilskudd og foreldrebetaling for de plassene som omdisponeres til yngre aldersgrupper.

Tabell 8.3: Faktiske merkostnader pr. år ved reformstart fordelt mellom stat, kommune og foreldre. Mill. 1994-kroner.

	Reformalternativ 1	Reformalternativ 2
Økte kostnader, offentlig sektor.	1295	2343
Herav:		
- Økte kostnader, stat	- 538	- 27

1. Det er beregningsteknisk lagt til grunn at alle tilskudd til undervisning i skolen gis som ikke-øremerkede tilskudd.

Tabell 8.3: Faktiske merkostnader pr. år ved reformstart fordelt mellom stat, kommune og foreldre. Mill. 1994-kroner.

	Reformalternativ 1	Reformalternativ 2
- Økte kostnader, kommune <sup>1)</sup>	1833	2370
Økte kostnader, foreldre	- 509	39

1) Inkludert økte fylkeskommunale skysskostnader.

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget.

### 8.3 OPPSPLITTING AV MERKOSTNADER

Fra drøftingen ovenfor ser vi at skolestart for seksåringer fører til en kostnadsøkning uavhengig av hvilke reformalternativ vi regner på og uavhengig av om vi betrakter kostnadene på beslutningstidspunktet eller ved reformstart. Vi skal i det følgende foreta en litt nærmere analyse av hva som er grunnen til denne kostnadsøkningen. Vi vil kun betrakte reformalternativ 1 ved reformstart, dvs. første kolonne i tabell 8.2 ovenfor. For dette beregningsalternativet kan vi dele opp kostnadene på følgende måte:

Tabell 8.4: Oppdeling av faktiske årlige merkostnader ved reformstart, reform-alternativ 1. Mill. 1994-kroner

Kostnader, økt dekningsgrad	222
Kostnader, redusert tid med barna	230
Kostnader, investeringer og skyss	279
Netto økning, øvrige kostnader	56
Samlede merkostnader	787

Kilde: Kostnadsberegningssutvalget

Den samlede dekningsgraden for seksåringer i barnehager og i skolens lokaler var om lag 90 pst. i 1994. Dersom alternativet hadde vært å videreføre denne dekningsgraden, ville obligatorisk skolestart for seksåringer medført en kostnadsøkning som følge av at ytterligere 10 pst. av kullet gis et tilskuddsberettiget tilsyn. I tabellen er denne kostnaden beregnet til 226 mill. kroner.<sup>2</sup>

En allmennlærer i full stilling tilbringer 24 timer pr. uke med barna (forutsatt at læreren er klassestyrer), mens tilsvarende tall for en førskolelærer er 33,5 timer pr. uke. Leseplikten for de lærerne som skal undervise seksåringer, vil avhenge av forhandlinger, jf. nærmere omtale i "[Kostnader knyttet direkte til undervisningstilbudet](#)" i punkt 5.1.1. Utvalget har beregningsteknisk lagt til grunn at disse lærerne vil få samme leseplikt som allmennlærere. Dette vil i tilfelle gi en merkostnad på 230 mill. kroner i forhold til om seksåringene i fulldelte skoler skulle vært undervist av lærere som tilbringer like mye tid med barna som førskolelærere.

Skolestart for seksåringer innebærer at elever som bor lengre fra skolen enn fire kilometer har krav på skyss, jf. omtale i "[Reformavhengige driftskostnader som ikke direkte kan knyttes til undervisningstilbudet](#)" i punkt 5.1.2. Videre vil det være nød-

2. Kostnadene ved økt dekningsgrad er beregnet ut fra kostnadene ved å ha seksåringer i barnehage, herunder samme gjennomsnittlige oppholdstidsrate som resten av kullet.

vendig å foreta investeringer for å få plass til seksåringer i skolen, jf. omtale i *"Investeringer"* i kapittel 7. Til sammen vil dette gi en årlig merkostnad på 279 mill. kroner.

Når seksåringene er i skolen vil de bli organisert på en annen måte enn i barnehagen. Bl.a. vil de ofte være i en større gruppe (klasse) enn før. På den annen side vil de bli undervist av personale med andre lønnsvilkår, behovet for lærebøker og annet materiell vil være større osv. Den gjennomsnittlige oppholdstiden vil også bli noe lengre enn i barnehage. Samlet sett vil dette gi en merkostnad på 47 mill. kroner.

De kostnadskomponentene som er omtalt ovenfor vil summere seg til den samlede kostnaden ved reformen. I den forbindelse er det likevel viktig å være klar over at utvalget ikke har prøvd å verdsette ikke-tilskuddsberettiget barnetilsyn, jf. omtale i *"Kostnader ved reformen – prinsipper og begrepsbruk"* i avsnitt 3.1. F.eks. vil økte offentlige skyssutgifter til skole framstå som en kostnad i utvalgets beregninger, mens den tilsvarende reduksjonen av private skyssutgifter til barnehage ikke er verdsatt.

#### 8.4 ULIKE TOLKNINGER AV REFORMEN

Ulike tolkninger av reformen vil påvirke kostnadene ved den. Vi vil i dette avsnittet kort oppsummere virkningen av de viktigste reformtolkningene. Alle kostnadsforskjeller refererer seg til faktiske merkostnader ved reformstart.

Dersom reformen tolkes som en skolereform, og ikke en kombinert skole- og barnehagereform, bør ikke dekningsgraden i barnehage for andre aldersgrupper øke som følge av at seksåringene tas inn i skolen. Dette vil gi en mindrekostnad på 1595 mill. kroner i 1997/98 i forhold til om de barnehageplassene seksåringer frigir f.o.m. barnehageåret 1994/95 skal omdisponeres til yngre aldersgrupper, jf. tabell 8.2. En annen tolkningsmulighet er knyttet til arbeidstidsvilkår. Dersom undervisningspersonalet i fulldelte skoler tilbringer like mye tid sammen med barna som førskolelærere, vil dette innebære en mindrekostnad på 230 mill. kroner i forhold til bruk av ordinære allmennlærervilkår, jf. omtale i *"Kostnader knyttet direkte til undervisningstilbudet"* i punkt 5.1.1 og *"Oppsplitting av merkostnader"* i avsnitt 8.3.

#### 8.5 INNSPARINGSMULIGHETER

Utvalget har i liten grad funnet rene innsparingsmuligheter som er knyttet til reformen, dvs. innsparinger som ikke gir redusert tjenestenivå eller økning i andre kostnader. Det kan likevel være grunn til å omtale regelverket for fådelte skoler. Gjeldende regelverk er beregnet ut fra en struktur med seks årskull på barnetrinnet. Utvalget har gjennomført beregninger med utgangspunkt i dette regelverket. Beregningene viser at det ved de fådelte skolene som må opprette en ny klasse som følge av reformen, vil bli opprettet 634 nye klasser. Et flertall av disse klassene vil kun bestå av seksåringer. En oppmykning av dette regelverket vil kunne bidra til å redusere antall klasser, noe som vil gi en innsparing på om lag 500 000 kroner pr. klasse pr. år. På samme måte vil en endring av dagens språkdelsregler kunne bidra til å redusere klasseantallet.





## Vedlegg 1

### **Spørreundersøkelse – 6-åringer i skolens lokaler og investeringer**

Som beskrevet i "*Investeringer*" i kapittel 7 er det gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge foretatte investeringer for 6-åringer i skolens lokaler og ledig kapasitet pr. 1/1-95.

Spørreundersøkelsen ble utført av KUF og Statens Utdanningskontorer .

Skjema som ble benyttet følger som vedlegg 2.

Det er innkommet svar fra 399 kommuner, og disse kommunene representerer 82 pst. av årskullet 6-åringer i 1997. Innkomne tall er oppjustert lineært til 100 pst.

Oppjusterte tall tilsier at det pr. 1994 var i alt 22.300 6-åringer som har et tilbud i skolens lokaler, og at disse var fordelt på 1380 klasser/grupper.

Oppjusterte tall for foretatte investeringer i perioden 1991 til 1994 tilsier at det er investert i nye arealer på til sammen 45.100 kvadratmeter.

Enkelte kommuner har i spørreskjema oppgitt investeringer i kroner men ikke kvadratmeter. Disse er justert for kvadratmeter i henhold til en norm på kr. 11.000,- pr. kvadratmeter.

Ledig kapasitet pr. 1/1-95 er oppjustert satt lik 540 klasser.

Ca. 200 kommuner oppgir at de både har investert i nye arealer og har ledig kapasitet pr. 1/1-95. Datagrunnlaget er innhentet på kommunenivå, og det er sannsynlig at disse kommunene har investert ved en skole og samtidig har ledig kapasitet ved andre skoler.

Anslaget over total ledig kapasitet er redusert med 100 klasser for å imøtekomme evt. dobbelttelling av ledig kapasitet.

Anslag over ledig kapasitet framkommer slik:

	Antall klasser/grupper 6-åringer i skolens lokaler 1994
-	Foretatte investeringer i kvadratmeter dividert på normtall 140 kvm.
+	Oppgitt ledig kapasitet pr. 1/1-95, antall klasser/grupper
=	Antall klasser ledig kapasitet pr. 1/1-95.

**Vedlegg 2**

**Spørreundersøkelse – 6-åringer i skolens lokaler og investeringer**

Kommunenavn:
Kommunenummer:

**Del 1-Historikk**

	1991	1992	1993	1994	Benevning
1. Antall 6-åringer i skolens lokaler under lov om barnehager pr. 31.12					ant. barn
					antall klasser/grupper
2. Investeringer i nye arealer for 6-åringer i skolen, jf. hovedpost 4-standard kontoplan					1000-kr
					kvadratmeter
3. Investeringer ved tilpasning av eksisterende skolebygg rettet mot seksåringer i skolen, jf. hovedpost 4-standard kontoplan					1000-kr
					kvadratmeter

**Del 2- Kapasitet**

	antall barn	antall klasser/grupper
4. Ledig kapasitet pr. 1.1 1995 i eksisterende skolelokaler, planlagt til bruk for 6-åringer i 1995.		
5. Vedtatte kapasitetsutvidelser i skolelokaler for 6-åringer ved 1. gangsbevilgning i 1995, som skal ferdigstilles før høsten 1997.		
6. Planlagte kapasitetsutvidelser i skolelokaler for 6-åringer ved 1. gangsbevilgning senere år, som skal ferdigstilles før høsten 1997.		
7. Antall 6-åringer i skolens lokaler høsten 1997		

# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

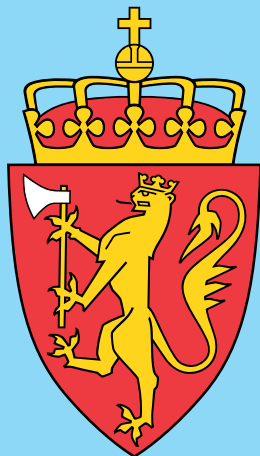
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
<b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>
<small>Innstilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994</small>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Utsendelsesrett</a></li><li>• <a href="#">Innholdsfortegnelse</a></li></ul>
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) = ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Infotek as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU  
HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON



MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING