

Rapport 04/03

Maksimalpris i barnehager

Maksimalpris i barnehager

Utarbeidet for
Barne- og
familiedepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 INNLEDNING.....	6
2 SSBS PRISUNDERSØKELSE	10
3 KARTLEGGING AV FORELDREBETALING	12
3.1 Gjennomføring av undersøkelsen.....	12
3.1.1 Spørreskjemaene	12
3.1.2 Svarprosent.....	13
3.1.3 Representativitet.....	14
3.1.4 Usikkerhet	16
3.1.5 Pålitelighet.....	21
3.2 Betalings­satsene	22
4 PRISER I KOMMUNALE BARNEHAGER.....	24
4.1 Full tid - ingen moderasjon	24
4.2 Søskenmoderasjon.....	25
4.3 Inntektsgradering.....	27
4.4 Redusert oppholdstid.....	28
4.4.1 Søskenmoderasjon, deltid.....	30
4.4.2 Inntektsgradering, deltid.....	31
4.5 Spesialpedagogisk tilbud.....	32
5 PRISER IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER	34
5.1 Full tid - ingen moderasjon	34
5.2 Søskenmoderasjon.....	36
5.3 Inntektsgradering.....	39
5.4 Redusert oppholdstid.....	40
5.4.1 Søskenmoderasjon, deltid.....	43
5.4.2 Inntektsgradering, deltid.....	45
6 OMFANGET AV FRIPLASSER	46
6.1 Gjennomføring av undersøkelsen.....	47
6.2 Resultater av undersøkelsen	47
6.3 Friplasser og inntektsgradering	48
7 MAKSIMALPRISSYSTEMET.....	50
7.1 Prinsipper for foreldrebetaling	50
7.2 Andre foreldrebidrag	53
7.3 Anslag på proveny av maksimalprissystemet	53
8 REDUSERT OPPHOLDSTID	56
8.1 Bør maksimalsatsene graderes?	56
8.2 Utforming av modell	58
8.2.1 Kostnader ved deltids­plasser.....	58
8.2.2 Inn­dekning av kostnadene	60
8.2.3 Modell	63
9 SØSKENMODERASJON	66
9.1 Dagens ordninger	66
9.2 Prinsipper for et system.....	66

9.2.1	Bedriftsøkonomiske hensyn	66
9.2.2	Prinsippet om særbehandling	67
9.3	Modell for søskenmoderasjon	71
10	INNTEKTSGRADERING	74
10.1	Prinsipper for inntektsgradering	74
10.1.1	Ønske om at ”alle” skal ha råd til barnehage	75
10.1.2	Stimulere til å sende barna i barnehage	76
10.1.3	Arbeidstilbudet	77
10.1.4	Kostnader og proveny	77
10.1.5	Avveininger mellom ulike hensyn	78
10.2	Dagens systemer for inntektsgradering	78
10.3	Viktige statlige ordninger	83
10.3.1	Statlig stønad til barnetilsyn for enslige foreldre	83
10.3.2	Kontantstøtten	84
10.3.3	Foreldrefradraget i skattesystemet	84
10.4	Inntektsfordelingen blant husholdninger med små barn	84
10.5	Statlige systemer for inntektsgradering	85
10.5.1	Administrative forhold	85
10.5.2	Systemutforming: noen sentrale valg	87
10.5.3	Modeller for inntektsgradering	88
10.5.4	Inntektsavhengig søskenmoderasjon	91
10.6	Provenyberegninger	92
	KILDER	96
VEDLEGG 1:	INNTEKTSFORDELINGEN BLANT FORELDRE MED BARN UNDER 6 ÅR	98
VEDLEGG 2:	FØLGEBREV, KARTLEGGING AV FORELDREBETALING	100
VEDLEGG 3:	SPØRRESKJEMA	102
VEDLEGG 4:	FØLGEBREV, KARTLEGGING AV FRIPLASSER	119

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

En fullpris plass i kommunal barnehage koster i dag drøyt 3.000 kroner i gjennomsnitt, mens en plass i privat barnehage koster omtrent 500 kroner mer. En betydelig andel av dagens barnehagebarn omfattes av søskenmoderasjon eller inntektsgraderte satser. Dette fører til at den reelle gjennomsnittlige betalings-satsen for full plass er omtrent 2.700 kroner i kommunale og 3.400 kroner i private barnehager. Å redusere disse gjennomsnittene til 1.500 kroner vil koste det offentlige knapt 2 milliarder kroner for dagens plasser. Når vi legger til kostnaden ved å redusere deltidssatsene, kan totalkostnaden grovt anslås til 2,7 milliarder kroner. I tillegg kommer kostnadene ved de nye plassene det er lagt opp til, samt kostnaden ved eventuelle moderasjonsordninger. En generell søskenmoderasjonsordning kan koste anslagsvis 0,3 milliarder kroner når full-prissatsen er 1.500 kroner. Dersom det skal etableres statlige moderasjons-ordninger anbefaler ECON at søskenmoderasjon isteden bakes inn i et system for inntektsgradering. Et inntektsgraderingssystem med søskenmoderasjon kan isolert sett koste omkring 0,2 milliarder kroner når maksimalsatsen er 1.500 kroner.

Bakgrunn og problemstilling

Stortinget vedtok i juni 2002 at det skal fastsettes en maksimalpris for plass i barnehage. Fra januar 2004 skal foreldre betale maksimalt 2.500 kroner per måned for en barnehageplass. Ett år senere reduseres maksimalprisen til 1.500 kroner. I tillegg til at satsene skal ned, legger Stortinget opp til at det skal være full behovsdekning av barnehageplasser i løpet av 2005. Det skal nås ved at det etableres 40.000 nye barnehageplasser innen utgangen av 2005.

Maksimalprisreformen innebærer en markert økning i offentlige tilskudd til drift av barnehager. For å kunne anslå kostnaden over statsbudsjettet er det nødvendig med kjennskap til hva foreldre betaler for barnehageplass i dag. I dag varierer betalingssatsene blant annet fordi en del familier får søskenmoderasjon og reduserte satser på grunn av lav inntekt. Praksis på dette området varierer fra kommune til kommune og fra barnehage til barnehage. Stortinget har bedt regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan ordninger med søskenmoderasjon og inntektsgradering kan gjøres regelstyrt.

I rapporten presenteres en kartlegging av hva foreldre i dag betaler for barnehageplass, avhengig av oppholdstid, søskenmoderasjon og inntektsgradering. Kartleggingen skal gi grunnlag for å utforme en modell for foreldrebetalning i tråd med Stortingets intensjoner. ECON utformer også

forslag til betalingsmodeller for ulike oppholdstider, for søskenmoderasjon og inntektsgradering.

Oppdragsgiver er Barne- og familiedepartementet.

Kartleggingen er gjennomført ved hjelp av et omfattende spørreskjema til alle landets kommuner og alle landets private, statlige og fylkeskommunale barnehager. Barnehageeierne ble bedt om å oppgi hvor mange barn som per september 2002 hadde ulike oppholdstider, hvilke eventuelle moderasjoner eller tillegg de hadde og hva de enkelte barn faktisk betalte.

Til tross for at utfyllingen av skjemaer var en svært krevende oppgave for mange barnehageeiere, fikk vi en svarandel på 71 prosent for kommunene og over 60 prosent for de ikke-kommunale barnehagene¹. Vi har fått informasjon om betalingssatser for til sammen 140.000 barnehagebarn. Ifølge Statistisk sentralbyrå gikk det i alt 193.000 barn i barnehage i Norge i 2001. I tillegg ble det etablert en del nye plasser i 2002, slik at det samlet er anslagsvis 200.000 barnehagebarn i Norge i dag. At utfyllingen av skjemaer var spesielt krevende, innebærer at risikoen for feilutfylling er større enn ved mindre krevende spørreundersøkelser. Denne risikoen har begrenset muligheten for analyser på detaljert nivå. At vårt datamateriale er så omfattende som det er (dekker anslagsvis 70 prosent av alle barnehagebarn i landet) innebærer på den annen side at de konklusjonene vi kan trekke, er representative.

Mange som betaler mindre enn 1500...

Kartleggingen viser at prisene generelt er høyere i private enn i kommunale barnehager. Barn i kommunale barnehager betaler i gjennomsnitt 2.280 kroner per måned for en barnehageplass, når vi inkluderer både de med fulltids- og de med deltids plass. Barn i private barnehager har en tilsvarende gjennomsnittspris på 2.746 kroner i måneden, ifølge våre data.

Dermed er det en stor andel som allerede betaler mindre enn 2.500 kroner, som skal være maksimalpris fra 2004. Omtrent 20 prosent av barna i kommunale, og 10 prosent av barna i private barnehager har i dag en sats som ligger under 1.500 kroner. Dette innebærer at omkring 30.000 barn på landsbasis allerede betaler mindre enn det som skal være maksimalpris fra 2005. En stor andel av disse har imidlertid deltids plass eller ulike former for moderasjon.

... men de aller fleste fulltidsbarna betaler mer

Drøyt halvparten av barna i vårt utvalg – og blant barnehagebarn samlet – har oppholdstid på mer enn 41 timer per uke. Denne gruppen har naturlig nok gjennomgående høyere satser enn deltidsbarna.

Også blant fulltidsbarn er det imidlertid en del som betaler mindre enn 1.500 kroner per måned. Det gjelder i første rekke barn i kommunale barnehager. Tabell A viser spredningen i satser blant barn med oppholdstid på 41 timer eller mer.

¹ Blant de ikke-kommunale barnehagene er det ikke mulig fullt ut å skille mellom private og statlige/fylkeskommunale. Andelen private i dette utvalget er imidlertid så vidt stort (rundt 95 prosent) at vi for enkelthets skyld betegner gruppen av ikke-kommunale som private.

Tabell A Foreldrebetaling i barnehager. Alle barn med fulltidsplass

Foreldrebetaling Kroner per måned	Prosent av alle barn på full tid i kommunale barnehager	Prosent av alle barn på full tid i private barnehager
0-1000	5	0
1000-1500	3	1
1500-2000	9	3
2000-2500	13	6
2500-3000	30	15
3000-3500	33	28
3500-4000	7	29
4000-4500	1	14
4500-5000	0	3
5000-	-	1
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr	2.725,-	3.392,-
Antall barn i utvalget	47.388	31.050

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle moderasjoner, eller småbarnstillegg og andre obligatoriske tillegg er inkludert.

Av tabellen går det fram at 8 prosent av barn på full tid i kommunale barnehager i dag betaler mindre enn 1.500 kroner. Blant fulltidsbarna i private barnehager er det bare 1 prosent som betaler mindre enn 1500 kroner. Våre data indikerer dermed at det til sammen i Norge i dag er omkring 6.000 barn med fulltidsplass som har lavere satser enn det som vil være maksimalpris fra 2005.

Hovedtyngden av fulltidsbarna ligger imidlertid langt over både 1.500 og 2.500 kroner i månedlig oppholdsbetaling. I gjennomsnitt koster en fulltidsplass i kommunal barnehage 2.725 kroner per måned, mens private plasser koster 3.392 kroner, ifølge våre data.

En betydelig del av barna har inntektsgraderte satser og får søskenmoderasjon. Dersom barna med moderasjoner holdes utenom, stiger gjennomsnittet til 3.008 kroner for kommunal fulltidsplass og 3.521 kroner for privat fulltidsplass. I denne gruppen er det knapt noen som i dag betaler mindre enn 1.500 kroner.

De fleste tilbyr søskenmoderasjon...

Alle kommunene i vår undersøkelse gir moderasjon for søsken. Også blant private barnehager er det et stort flertall som gir søskenmoderasjon. I alt 87 prosent av barna i private barnehager går i en barnehage som gir søskenmoderasjon. I noen tilfeller finansieres søskenmoderasjonen av kommunen, mens det i andre barnehager er foreldrene med bare ett barn i barnehagen som betaler for at flerbarnsfamiliene skal få lavere sats.

Blant barn på full tid med søskenmoderasjon er det noen som betaler mindre enn 1-500 kroner per måned. Våre tall indikerer at det på landsbasis er omkring 2.000 barn med fulltidsplass og søskenmoderasjon som betaler mindre enn 1.500 kroner.

Dersom søskenmoderasjon ikke opprettholdes under maksimalprissystemet, vil disse barna få økt sine satser. Familiens samlede betaling vil imidlertid likevel i

de fleste tilfellene gå ned, ettersom satsen for barn nummer én i mange tilfeller reduseres betydelig.

...og mange har inntektsgraderte satser

En av fire kommuner i vårt utvalg har betalingssatser som varierer med foreldrenes inntekt. Det er særlig i store kommuner at satsene er inntektsgradert, slik at nesten halvparten av barna i kommunale barnehager går i barnehager med inntektsgraderte satser.

I tillegg er det blant barna i private barnehager 14 prosent av barna som går i barnehager med inntektsgraderte satser. I noen tilfeller gir kommunen tilskudd til reduserte satser for lavinntektsfamilier i private barnehager, mens det i andre tilfeller implisitt er foreldrene med høye inntekter som indirekte betaler for at lavinntektsfamilier skal få redusert sats.

Systemene for inntektsgradering varierer betydelig, både med hensyn til hvilke inntektsgrenser som gjelder og med hensyn til hvor store avslag som gis i forhold til full pris. Våre tall indikerer at det i dag er knapt 5.000 fulltidsbarn som har inntektsgradering og betaler mindre enn 1.500 kroner. De klart fleste av disse går i kommunal barnehage.

Litt dyrere med deltid

Nesten halvparten av barna i vårt utvalg har deltids plass – det vil si oppholdstid på mindre enn 41 timer per uke. Ifølge våre data betaler denne gruppen i gjennomsnitt 1.674 kroner i måneden for en kommunal plass og 1.971 kroner for en privat plass. Her er det naturlig nok store variasjoner, avhengig av hvor mange timer per uke barna er i barnehagen. Det er derfor mer relevant å sammenligne satser per time.

Det er en del faste kostnader knyttet til en barnehageplass, uavhengig av hvor mange timer per uke barna er i barnehagen. Dette kunne tilsi at deltids plasser også var litt dyrere per time enn fulltids plasser. Våre data indikerer også at det er slik, selv om sammenhengen ikke er veldig klar. I kommunale barnehager betaler barn med deltids plass (uten moderasjoner) gjennomsnittlig 13 prosent mer per time enn fulltidsbarna. Blant barn i private barnehager er forskjellen 5 prosent.

Proveny

Så lenge finansieringsmodellen for barnehagene ikke er klar, er det ikke mulig å beregne kostnaden over statsbudsjettet ved å sikre at ingen betaler mer enn henholdsvis 2.500 kroner og 1.500 kroner. Våre data gir imidlertid grunnlag for å anslå hvor mye penger som skal til dersom alle fulltidsbarn skal betale maksimalpris og alle deltidsbarn skal betale en forholdsmessig andel av maksimalprisen.

For å redusere gjennomsnittssatsen til 1.500 kroner for barn på full tid må offentlige tilskudd økes med 1.225 kroner per barn per måned for barn i kommunale barnehager, mens det tilsvarende beløpet er 1.892 kroner for private. Gitt at det i dag er omkring 115.000 barn med fulltids plass i barnehage betyr dette en kostnad på anslagsvis 1,9 milliarder kroner på årsbasis. I tillegg vil det koste omkring 0,8 milliarder kroner å redusere satsene for deltids plasser, slik at summen blir 2,7 milliarder kroner. I tillegg kommer kostnaden ved de nye plassene som skal etableres, samt kostnaden ved eventuelle ordninger for søskenmoderasjon og inntektsgradering.

Generell søskenmoderasjon ikke nødvendig...

Begrunnelsen for å gi moderasjon for søsken er at det i dag vil være svært dyrt å betale full pris for to eller tre barn i barnehage. Når satsene reduseres til maksimalt 1.500 kroner, vil dette hensynet ikke lenger veie tungt. De langt fleste familier med flere enn ett barn i barnehage betaler i dag mer enn 1.500 kroner per barn, selv når de får moderasjon. Behovet for en generell ordning med søskenmoderasjon synes derfor å være klart mindre.

Bortfall av søskenmoderasjon kan kompenseres ved endringer i tilskudds- og fradragssystemer for flerbarnsfamilier. I reglene for fradrag for utgifter til pass av barn i skatteligningen, er det i dag en avkorting, slik at fradraget i praksis er langt større for barn nummer én enn for eventuelle barn nummer to, tre eller flere. Dette har en motsatt effekt av søskenmoderasjon. Det samme er tilfelle i reglene for stønad til barnetilsyn til enslige forsørgere. Dersom det innføres nye sentrale stønadsordninger til småbarnsforeldre, bør systemene samordnes, slik at ett virkemiddel ikke motvirker et annet.

Våre anslag indikerer at en generell moderasjonsordning der søsken betaler 50 prosent av full pris vil koste omkring 300 millioner kroner når maksimalprisen er 1.500 kroner. En kan alternativt innføre søskenmoderasjon for familier med svært lav inntekt.

... mens inntektsgradering kan sikre de med lavest inntekt

Hvilke inntekter som skal gi grunnlag for inntektsgradering, og hvor mye reduksjon lavinntektsfamilier skal få, er et politisk spørsmål. I dag er det under halvparten av barnehagebarna som går i barnehager der det er inntektsgradering. Samtidig er det stor variasjon i de systemene som fins. Det er dermed umulig å utforme et sentralt system som fanger opp de samme gruppene som i dag faller inn under slike ordninger.

Vi presenterer et forslag til modell for inntektsgradering der inntektsgrenser og graden av moderasjon er basert på et gjennomsnitt av ordningene i et utvalg kommuner. Modellen innebærer at satsen for fulltid reduseres ned til 800 kroner for de laveste inntektsgruppene. En kan tenke seg at det legges inn en søskenmoderasjon i inntektsgraderingssystemet, slik at det bare gis søskenmoderasjon for familier med lav inntekt. Den isolerte kostnaden ved det systemet vi skisserer for inntektsgradering og søskenmoderasjon kan anslås til omkring 180 millioner kroner når maksimalprisen er 1.500 kroner. Samtidig vil imidlertid reduserte satser for lavinntektsfamilier innebære at utgiftene til stønad til barnetilsyn til enslige forsørgere reduseres betydelig. Dermed blir nettoeffekten klart lavere.

1 Innledning

Bakgrunn

I juni 2002 vedtok Stortinget store endringer i vilkårene for barnehager (Inst. S. nr 255 (2001-2002)). Vedtaket var basert på en avtale mellom opposisjonspartiene Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti inngått noen uker tidligere. Hovedpunktene i avtalen var at alle foreldre som ønsker det skal få tilbud om barnehageplass og at det skal settes et tak på foreldrebetalingen. Maksimalsatsen per måned skulle ifølge avtalen settes til 2.500 kroner fra august 2003, og senkes til 1.500 kroner fra august 2004. Målet om full behovsdekning skal nås i løpet av 2005.

Under arbeidet med statsbudsjettet for 2003 vedtok Stortinget å utsette tidspunktene for innføring av maksimalpris (B.inst. S. nr. I (2002-2003)). Fra 1. januar 2004 skal maksimalprisen være 2.500 kroner, for så å senkes til 1.500 kroner (fra januar 2005). Dermed vil endringene følge barnehagenes budsjettår. Vedtaket fra juni 2002 sammen med de endringer som ble gjort i budsjettbehandlingen høsten 2002 omtales i det følgende som *barnehagereformen*.

Reformen innebærer en kraftig økning i det statlige driftstilskuddet til barnehager. Stortinget har ikke presisert hvilken rolle kommunene skal ha i finansieringen av barnehager. Stortinget har lagt til grunn at en maksimal foreldrebetaling på 1.500 kroner vil innebære at offentlige tilskudd (som skal dekke resten av kostnadene) må utgjøre omkring 80 prosent av driftskostnadene.

I dag er det opp til den enkelte barnehageeier å fastsette satsen for foreldrebetaling. Prisene varierer dermed mellom kommuner og innad i kommunene som følge av forskjeller mellom kommunale og private barnehager. Dessuten er det ulik praksis med hensyn til å ta ekstra betalt for kost, turer osv. Ved siden av de ulike fullprissatsene, fins det en rekke lokale ordninger med søskenmoderasjon og inntektsgradering av satsene. De ulike eierne har ulike systemer for å gradere betalingssatsen på grunnlag av oppholdstid.

I tillegg til maksimalsatsene har Stortinget bedt regjeringen komme med forslag til hvordan søskenmoderasjon og inntektsgradering kan gjøres regelstyrt. Stortingsvedtaket ble gjort uten noen forutgående behandling i departementet. Den konkrete utformingen må derfor gjøres i tiden fram til reformen skal tre i kraft. For å beregne de kostnadmessige effektene av ett felles betalingssystem, er det nødvendig med kunnskap om hva foreldrene betaler i dag. Ved utformingen av et regelverk for inntektsgradering, er det dessuten nødvendig å kjenne inntektsfordelingen blant familier med barn i førskolealder.

Tidligere undersøkelser

SSBs prisundersøkelse

Statistisk sentralbyrå gjør halvårlig undersøkelser av foreldrebetaling i private og kommunale barnehager (Johansen 2002). Undersøkelsene gir grunnlag for å beregne delindeks til konsumprisindeksen. I undersøkelsene kartlegges hvor mye foreldre på fire ulike inntektsnivåer betaler for barn i barnehage på full tid. Undersøkelsen viser også hvor stor søskenmoderasjon som gis til barn nummer to. Kartleggingen er basert på spørreundersøkelser i et representativt utvalg av kommuner, samt et utvalg av private barnehager i og omkring de største byene. Undersøkelsen er en ren prisundersøkelse, og sier ingen ting om hvor mange som betaler de ulike satsene. SSB-undersøkelsen gir heller ikke noe bilde av prisene for deltidsplasser.

ECONs foreløpige kartlegging av foreldrebetaling

ECON gjorde sommeren 2002 en foreløpig kartlegging av foreldrebetaling i barnehagene (ECON 2002). Kartleggingen var i stor grad basert på SSBs prisundersøkelse, og ved hjelp av tall for antall barn i barnehage i hver kommune fra SSBs KOSTRA-database beregnet vi hvor mange barn som var omfattet av de ulike prisene. Videre gjorde vi en telefonundersøkelse blant kommunene i SSBs utvalg, for å kartlegge hvor mange barn som var omfattet av lokale systemer for inntektsgradering og søskenmoderasjon. Kartleggingen ga et godt bilde av foreldrebetalingen for barn med fulltidsplass i kommunale barnehager, uten moderasjoner. Vi gjorde også beregninger av effekten av søskenmoderasjon og inntektsgradering, men dette var basert på til dels usikre forutsetninger. Undersøkelsen omfattet utelukkende barn med fulltidsplass.

Problemstilling

Tidligere undersøkelser av foreldrebetalingen i barnehager dekker ikke fullt ut det behovet myndighetene har. Dels mangler informasjon om pris for deltidsplasser og inntektsgradering i kommunale barnehager. Dels mangler representativ informasjon om priser i private barnehager generelt. Barne- og familiedepartementet har derfor bedt ECON Senter for økonomisk analyse om å

kartlegge hva foreldre betaler for barnehageplass i dag, avhengig av oppholdstid, søskenmoderasjon og inntektsgradering. Kartleggingen skal danne grunnlag for å utforme en modell for foreldrebetaling i tråd med Stortingets intensjoner. ECON utformer også forslag til betalingsmodeller og gir anslag på proveny av ulike betalingsmodeller.

Problemstillingen er todelt:

Kartlegging av foreldrebetaling

For å kartlegge hva foreldre i dag betaler for barnehageplass har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant alle landets kommuner og alle ikke-kommunale barnehager. I undersøkelsen ber vi barnehageeierne oppgi hvor mange barn som betaler hvilke satser, avhengig av oppholdstid, alder, søskenmoderasjon og inntektsfordeling. På grunnlag av svarene gjør vi beregninger av gjennomsnitt og spredning i priser etter ulike kriterier. I kapittel 3 gjør vi rede for gjennomføring av undersøkelsen. Resultatene presenteres i kapittel 4 (kommunale barnehager) og 5 (ikke-kommunale barnehager).

I tillegg til satsstrukturen hos den enkelte barnehageeier vil også friplasser tildelt med hjemmel i Sosialtjenesteloven og Barnvernsloven ha betydning for hvor mye foreldre faktisk betaler. Disse plassene vil ofte finansieres over andre budsjetter enn barnehagebudsjettet i kommunene, slik at de framstår som fulltidsplasser i barnehageetatens faktureringslister. For å få en oversikt over omfanget av friplasser har vi gjennomført en egen undersøkelse i et utvalg av kommuner der vi ber om oversikt over omfanget av friplasser. Undersøkelsen og analysen av resultatene omtales i kapittel 6.

Utforming av modeller for foreldrebetaling

Barnehagenes inntekter består av to elementer; foreldrebetaling og offentlige tilskudd. Summen av foreldrebetaling og offentlige tilskudd må være tilstrekkelig til å dekke barnehagens kostnader. Barnehagereformen innebærer at barnehagene ikke har anledning til å fastsette noen av disse inntektskomponentene fritt. Modeller for foreldrebetaling og offentlige tilskudd må derfor ses i sammenheng. Utformingen av modell for tildeling av offentlige tilskudd vil være en krevende oppgave, og ligger utenfor ECONs mandat. Når vi skal foreslå modeller for foreldrebetaling, må vi derfor gjøre forutsetninger om tildeling av offentlige tilskudd. I kapittel 7 drøfter vi nærmere hvordan modeller for foreldrebetaling må ses i sammenheng med barnehagefinansieringen for øvrig.

ECONs mandat er å utforme modeller for foreldrebetaling avhengig av blant annet inntekt. For å kunne gjøre det er det nødvendig å kjenne inntektsfordelingen blant foreldre med barn i førskolealder. Kartleggingen av dagens systemer for inntektsgradering gir ikke et pålitelig og dekkende bilde av inntektsfordelingen. For det første er det langt fra alle kommuner/barnehager som har inntektsgradering i dag. For det andre gir ikke dataene fra disse kommunene/barnehagene tilstrekkelig pålitelig informasjon om inntektsfordeling.

Et annet moment er at ambisjonen om en kraftig økning i tilbudet av barnehageplasser vil innebære at langt flere familier vil ha barn i barnehage under det framtidige inntektssystemet enn tilfellet er i dag. Det er ikke gitt at inntektsfordelingen blant de som har barnehageplass i dag er den samme som blant de nye som kommer til når maksimalprisen reduseres til 1.500 kroner. Det er derfor nødvendig med mer kunnskap om inntektsfordeling enn det vi kan hente ut av kartleggingen over foreldrebetaling. I avsnitt 10.4 presenterer vi data over inntektsfordeling blant småbarnsforeldre, basert på Statistisk sentralbyrås inntektsstatistikk.

I kapitlene 8, 9 og 10 drøfter vi utformingen av modeller for henholdsvis redusert oppholdstid, søskenmoderasjon og inntektsgradering. I analysene vurderer vi hvordan ulike modeller vil slå ut med hensyn til provenyeffekter.

Vårt mandat er å drøfte modeller for foreldrebetaling gitt at det innføres maksimalpriser. Vi er med andre ord ikke bedt om å vurdere hensiktsmessigheten av et maksimalprissystem. Våre konklusjoner vil i stor grad være basert på eksistensen av maksimalpriser. Dersom det likevel ikke innføres maksimalpriser, eller de fjernes på et senere tidspunkt, vil også våre konklusjoner kunne endres.

2 SSBs prisundersøkelse

Statistisk sentralbyrå gjør halvårlige undersøkelser av prisene i kommunale barnehager. Et utvalg på 109 kommuner (Oslo pluss seks kommuner i hvert av de øvrige 18 fylkene) blir bedt om å rapportere prisen på full tids plass for fire ulike inntektsnivåer.

I undersøkelsen beregnes uvektede gjennomsnitt av betalingssatser for fire inntektsnivåer. At prisene ikke er vektet, innebærer at alle kommuner teller likt, uavhengig av antall barn i barnehage. Resultatene fra SSBs undersøkelse er en viktig bakgrunn for å analysere resultatene av vår kartlegging. I dette kapitlet presenteres derfor kort hovedfunn fra SSBs kartlegging. Undersøkelsen fra august 2002 ((Eibak, 2002) viser følgende gjennomsnittlige betalingssatser:

Tabell 2.1 *Gjennomsnittlige² betalingssatser for fulltids plass i kommunal barnehage. Barn over tre år. Kroner per måned.*

	Brutto årsinntekt i kroner			
	100.000	250.000	375.000	500.000
Januar 2002	2044	2580	2857	2937
August 2002	2028	2528	2782	2869
Prosent endring	-0,8	-0,2	-2,6	-2,3

Ifølge undersøkelsen er det 50 kommuner (46 prosent) som krever et kosttillegg på toppen av den månedlige prisen. Kosttillegget utgjør i gjennomsnitt 186 kroner og varierer fra 70 til 268 kroner per måned.

Aldersgradering

SSBs undersøkelse gjelder priser for barn over tre år. Samtidig er det markert hvorvidt satsen også gjelder for barn under tre år. I et klart flertall av kommunene er satsen den samme for barn under tre år. Ifølge undersøkelsen er det 16 av kommunene, eller 15 prosent, som har egne satser for barn under tre år.

Søskenmoderasjon

Av undersøkelsen framgår også moderasjonssats for annet barn. I alle de 109 kommunene gis det søskenmoderasjon, og satsene varierer fra 20 til 50 prosent avslag fra fullprissats. Den vanligste moderasjonssatsen er 50 prosent, som gis i nesten halvparten (51) av kommunene. Nest hyppigst forekommer 40 prosentsats,

² Gjelder et uvektet gjennomsnitt av satsene i et utvalg på 109 kommuner i Norge. Satsene er eksklusive eventuelle kosttillegg

som gis i 19 av kommunene. Undersøkelsen gir ingen informasjon om satser for barn nummer tre eller mer.

Inntektsgradering

Undersøkelsen fra august 2002 viser at 45 av kommunene, eller 41 prosent, hadde ulike priser for ulike inntektsnivåer. I de øvrige 64 kommunene ser det ut til at alle familier betaler samme sats, uavhengig av inntekt. Her må det likevel tas et forbehold, ettersom vi bare vet noe om satsen for fire utvalgte inntektsnivåer. Det kan tenkes at noen av de 64 kommunene gir redusert satt for inntekter som ligger lavere enn den laveste inntekten i undersøkelsen (100.000 kroner). Fra vår egen undersøkelse vet vi at noen kommuner har høyere satser for inntekter som er høyere enn den høyeste inntekten i SSB-undersøkelsen (500.000 kroner).

Undersøkelsen viser at det er klare geografiske forskjeller når det gjelder inntektsgradering. Mens alle kommunene i Akershus og i Vest-Agder har inntektsgraderte satser, er det ingen av kommunene i Oppland, Nord-Trøndelag eller Troms som har inntektsgradering.

Det er store forskjeller blant de 45 kommunene med inntektsgradering med hensyn til hvor omfattende graderingen er. I noen kommuner gis det moderasjon for de laveste inntektene (100.000 kroner), mens alle andre betaler likt. I andre er det ulike satser for alle de fire inntektene. Det er også store forskjeller med hensyn til størrelsen på inntektsmoderasjonen. Undersøkelsen viser at 7 av kommunene har null-sats for familier med 100.000 i inntekt. I ytterligere 11 kommuner utgjør satsen for de laveste inntektene (100.000 kroner) mindre enn 30 prosent av satsen for den høyeste inntekten (500.000 kroner). I 9 av kommunene utgjør satsen for den laveste inntekten mer enn halvparten av satsen for den høyeste inntekten. Her er det grunn til å legge merke til at en del av disse kommunene kan ha lavere satser for inntekter som ligger under 100.000 kroner og/eller høyere satser for inntekter over 500.000 kroner. Det siste vet vi fra ECONs undersøkelse er tilfellet for Oslo.

Som det går fram av Tabell 2.1 har gjennomsnittsprisene gått ned fra januar til august for alle inntektskategorier, men klart mer for de høyere inntektskategoriene. Dette innebærer at de inntektsavhengige forskjellene er blitt mindre.

3 Kartlegging av foreldrebetaling

For å kartlegge hva ulike grupper av foreldre betaler for å ha barn i barnehage, har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant alle landets barnehageeiere. Her ber vi om informasjon om hva ulike grupper av barn betaler, avhengig av oppholdstid, alder, antall søsken og inntektsgradering. I dette kapitlet omtaler vi gjennomføringen av undersøkelsen og vi drøfter usikkerheten knyttet til resultatene.

3.1 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen ble gjennomført av Norsk Gallup ved at alle landets barnehageeiere fikk tilsendt spørreskjema i posten. I et følgebrev begrunnet barne- og familieministeren bakgrunnen for kartleggingen. Brevet og spørreskjemaene er vedlegg til denne rapporten. Det ble purret postalt en gang.

3.1.1 Spørreskjemaene

Før spørreskjemaene ble utarbeidet, visste vi at betalingsstrukturen varierer markant mellom ulike barnehageeiere, både mellom kommunene og mellom de private. Dette gjorde at utformingen av skjemaene ble en utfordring. Vi valgte å lage ulike skjema for de kommunale og de ikke-kommunale barnehagene. På den måten kunne vi sikre at skjemaene ble mest mulig relevante for den enkelte barnehageeier. Likevel sto vi overfor en avveining: På den ene side skulle skjemaene utformes slik at de kunne passe til ethvert betalingssystem. På den annen side måtte de gjøres så enkle som overhode mulig, for å ikke legge en unødvendig stor belastning på dem som skulle fylle ut skjemaene. For barnehageeiere med mange barn, særlig store kommuner med stor variasjon i satsene, ville skjemaet uansett være tidkrevende å fylle ut.

En annen utfordring var knyttet til at vi ikke fullt ut kjente til hvilke systemer som fins rundt i landet. Det gjorde det vanskelig å utforme skjemaet slik at alle skulle få sitt system til å "passe inn" i spørsmålsstillingen. Skjemaene ble testet ut på så vel KS og Private Barnehagers Landsforbund som enkelte barnehager. I ettertid kan vi fastslå at vi ikke klarte å fange opp alle variasjoner, men at skjemaene fanger opp de mest sentrale sidene ved betalingsstrukturen. Problemstillingen om hva som eventuelt ikke er fanget opp er nærmere diskutert under avsnittet "usikkerhet" nedenfor.

I skjemaene spør vi om

- fullprissats,

- eventuell tilleggssats for barn under tre år,
- om det gis søskenmoderasjon og inntektsgradering av satsene.

Kommunene blir også bedt om å presentere strukturen i inntektsgraderings-systemet (hvis de har det). De private blir dessuten spurt om

- eierforhold
- åpningstider
- antall barn i barnehagen
- om de får særskilt kommunalt tilskudd til søskenmoderasjon eller inntektsgradering.

Både kommunene og de ikke-kommunale barnehagene blir videre bedt om å fylle ut en tabell der de oppgir antall barn som betaler hvilke satser, avhengig av oppholdstid, moderasjoner og tillegg. Opplysninger skal være per 1. september 2002.

Kommunene fikk to skjema tilsendt – ett for ordinære barnehager og ett for familiebarnehager. Private barnehager fikk ett skjema og ble bedt om å oppgi om barnehagen var ordinær barnehage, familiebarnehage eller kombinert ordinær/familiebarnehage.

Skjemaene inneholder ikke spørsmål om for eksempel omfanget av foreldre-innsats (dugnader, vikariering ved sykdom hos personalet osv) eller om hva barnehagetilbudet omfatter med hensyn til for eksempel måltider, turer osv. Slike spørsmål er relevante for å forklare forskjeller i foreldrebetalingen, og bør tas hensyn til når finansieringssystemet skal utformes. De er imidlertid ikke like relevante når målet er å kartlegge hva foreldrene betaler.

3.1.2 Svarprosent

De to skjemaene for kommunale barnehager (ett for ordinære og ett for familiebarnehager) ble sendt rådmannen i alle landets 434 kommuner. Senere valgte vi for Oslos del å sende ett skjema til hver bydel. Vi sendte dermed ut 458 skjema til kommunene.

Mottakere av skjemaet for ikke-kommunale barnehager var alle som per september 2002 var registrert som privat barnehage, statlig barnehage eller fylkeskommunal barnehage i Statistisk sentralbyrås bedrifts- og foretaksregister. Dette utgjorde til sammen 3.127 enheter.

Vi mottok skjema fra 324 kommuner og bydeler og 1.804 ikke-kommunale barnehager. Svarprosenten for kommunene er dermed 71 prosent. Kommunene og bydelene som har svart, representerer 74 prosent av barn med kommunal barnehageplass.

De utfylte skjemaene for de ikke-kommunale barnehagene utgjør 61 prosent av skjemaene som er sendt ut. Det er likevel grunn til å tro at den reelle svarprosenten for de ikke-kommunale barnehagene er høyere enn dette. Skjemaene er sendt til dem som var registrert som private, statlige eller fylkeskommunale barnehager per september 2002. En del av disse er i realiteten ikke relevante mottakere:

- En del av barnehagene som fikk skjemaet var de facto nedlagt. Enkelte har ringt og gjort oppmerksom på dette, men det kan gjelde flere.

- Når det er private barnehageeiere som har flere barnehager, kan skjema være sendt både til eier og til den enkelte barnehage. Her har trolig eier svart på vegne av alle barnehager, mens skjema for den enkelte barnehage er kassert.
- I ett tilfelle vi kjenner til er skjema sendt til en dagmamma. Vi kjenner også en del tilfeller der barneparker og åpne barnehager har fått skjema. Dette kan skyldes feilkoding i Statistisk sentralbyrå. Det kan være flere tilfeller av slike feilsendinger.

3.1.3 Representativitet

Vår kartlegging gir grunnlag for å gruppere antall barn eller antall barnehager ut fra variablene oppholdstid, eierform og barnehagetype. Ved å sammenligne fordelingen i vårt utvalg med Statistisk sentralbyrås barnehagestatistikk for 2001 kan vi vurdere utvalgets representativitet. Her er det grunn til å understreke at mens SSB skiller mellom offentlige og private barnehager, skiller vi mellom kommunale på den ene side og ikke-kommunale på den annen.

I vårt materiale over ikke-kommunale barnehager vet vi at 85 prosent av barna går i privat barnehage og 3 prosent i statlige eller fylkeskommunale. I tillegg er det 12 prosent av barna i utvalget som går i barnehager der vi ikke kan fastslå om eieren er privat eller statlig/fylkeskommunal (det skyldes at identifikasjonsnummer er fjernet før skjemaene er returnert). Hvis ikke de statlige/fylkeskommunale er overrepresentert i gruppen av uidentifiserte, innebærer dette at de offentlige barnehagene utgjør en svært liten andel av de ikke-kommunale barnehagene. Dermed vil våre konklusjoner for ikke-kommunale barnehager i praksis være ensbetydende med hva som gjelder for *private* barnehager.

Samtidig vet vi at det er en svært liten andel av dagens barnehagebarn som går i statlig eller fylkeskommunal barnehage. SSBs tall for offentlige barnehager vil derfor i alt overveiende grad gjelde kommunale barnehager.

Når vi skal vurdere utvalgets representativitet sammenligner vi derfor våre data over kommunale barnehager med SSBs tall for offentlige barnehager, mens vi sammenligner våre data over ikke-kommunale barnehager med SSBs tall for private barnehager.

Dette gjelder også i kapittel 4 og 5 og sammendraget der vi bruker SSBs statistikk over barn i henholdsvis kommunale og private barnehager for å beregne hvor mange barn samlet som betaler ulike satser. Det samme er tilfellet i kapittel 7 der vi i provenyberegningene bruker SSBs tall for antall barn i henholdsvis offentlige og private barnehager, og tall for satser i henholdsvis kommunale og ikke-kommunale barnehager fra vår undersøkelse.

Oppholdstid

I vår analyse kartlegger vi oppholdstiden til det enkelte barn. Ved å kategorisere oppholdstidene på samme måte som i SSBs statistikk kan vi vurdere i hvilken grad barn med ulike oppholdstider er over- eller underrepresentert i vårt utvalg. SSB skiller mellom de som har oppholdstid på 0-8 timer og de som har oppholdstid på 9-16 timer. Ettersom det er svært få barn i vårt utvalg med de korteste oppholdstidene har vi valgt å slå disse kategoriene sammen.

Tabell 3.1 *Oppholdstider i kommunale barnehager*

Oppholdstid. Timer per uke	Prosent av barn i offentlige barnehager ifølge SSB	Prosent av barn i kommunale barnehager i vårt utvalg
0-16	4	3
17-24	16	15
25-32	17	16
33-40	7	9
41-	57	58
SUM	100	100

Note: SSBs tall gjelder for desember av 2001, mens vårt utvalg ble trukket i september 2002.

Av Tabell 3.1 ser vi at vårt utvalg av barn i kommunale barnehager i stor grad gjenspeiler fordelingen av alle barn i offentlige barnehager med hensyn til oppholdstid.

Tabell 3.2 *Oppholdstider i ikke-kommunale barnehager.*

Oppholdstid. Timer per uke	Prosent av barn i private barnehager ifølge SSB	Prosent av barn i ikke-kommunale barnehager i vårt utvalg
0-16	4	3
17-24	15	12
25-32	16	13
33-40	7	17
41-	58	55
SUM	100	100

Av Tabell 3.2 går det fram at barn med oppholdstid på mellom 33 og 40 timer ser ut til å være noe overrepresentert i vårt utvalg av barn i ikke-kommunale barnehager. Alle andre oppholdskategorier er samtidig litt underrepresentert.

Forskjellen i andelen fulltidsbarn (41 timer eller mer) mellom vårt utvalg og SSBs statistikk er ikke stor. Dette innebærer at utvalget er rimelig representativt med hensyn til fordeling mellom fulltid og deltid.

Type barnehage

SSB har tall for *antall barnehager* som er henholdsvis ordinære, familiebarnehager eller kombinerte ordinær/familiebarnehager. Statistikken sier imidlertid ikke noe om fordelingen av *antall barn* de ulike barnehagetyperne.

Vårt utvalg gir på sin side ikke grunnlag for å beregne *antall kommunale barnehager* av ulik type, fordi vi ikke har spurt kommunene om antall barnehager (bare antall barn). For de ikke-kommunale barnehagenes del er det imidlertid mulig å beregne fordelingen av barnehager etter type.

Tabell 3.3 Type barnehage

Type barnehage	Prosent av alle private barnehager ifølge SSB	Prosent av ikke-kommunale barnehager i vårt utvalg
Ordinær	71	73
Familiebarnehage	28	25
Kombinert barnehage	1	1
SUM	100	100

Tabell 3.3 viser at vårt utvalg er svært representativt når det gjelder fordelingen av barnehager etter type.

Eierform

Representativiteten til de ikke-kommunale barnehagene kan også vurderes ut fra fordeling på ulike eierforhold. Her har SSB statistikk både over antall barnehager og antall barn. Fordi våre konklusjoner baseres på informasjon om det enkelte barn er det mest relevant å vurdere representativitet ved å se på fordeling av antall barn. I dette tilfellet har vi utelukkende sett på de barnehagene vi vet er privat eiet. Vi har dermed utelatt gruppen av ikke-kommunale barnehager som vi ikke kan fastslå om er eiet av staten/fylkeskommunen eller privat.

Tabell 3.4 Eierform i barnehager

Eierform	Prosent av alle barn i privat barnehage ifølge SSB	Prosent av alle barn privat barnehage i vårt utvalg
Menighet/trossamfunn	11	7
Foreldre	37	40
Husmorlag/sanitetsforening	3	3
Bedrift	9	9
Pedagogisk/ideologisk organisasjon	5	5
Enkeltperson(er)	18	16
Annet	19	20
SUM	100	100

Av Tabell 3.4 går det fram at barnehagene i vårt utvalg i høy grad er representative med hensyn til eierforhold. Størst andel av barna har de foreldreeide barnehagene; omkring 40 prosent av barna går i foreldreeide barnehager, mens det er færrest barn som går i barnehager eid av husmorlag eller sanitetsforeninger.

3.1.4 Usikkerhet

Kontakt med barnehageeiere

For mange barnehageeiere var det en stor jobb å fylle ut skjemaet. Selv om vi hadde forsøkt å uforme spørsmålene slik at de ble relevante for alle typer betalingsmodeller, var det mange som hadde problemer med utfyllingen. Det vet vi fordi vi fikk svært mange henvendelser med spørsmål om utfylling. Vi hadde kontakt med anslagsvis 50 kommuner og omtrent like mange private, som ringte eller sendte e-post med spørsmål til utfyllingen. Fordelen med henvendelsene var

at vi kunne veilede respondentene med hensyn til utfylling. I tillegg ga samtalene svært nyttig innsikt i ordninger som ikke nødvendigvis er fanget opp av skjemaene. På den annen side indikerer alle henvendelsene at mange hadde problemer med å svare på spørsmålene. Dette innebærer en risiko for at de som ikke ringte har gjort feil ved utfylling av skjemaene.

I tillegg til at det for mange var vanskelig å tolke skjemaene, innebar det en stor jobb å lete fram de opplysninger vi bad om. Kommuner med inntektsgradering måtte i mange tilfeller fylle ut et tosifret antall sider med informasjon om hva ulike grupper av barn betaler, avhengig av oppholdstid, inntekt, alder og antall søsken. At arbeidet var så vidt omfattende øker faren for at noen har gjort forenklinger for å spare tid. For kommunenes vedkommende er det imidlertid barnehageadministrasjonen som har fylt ut skjemaene, og her er de trolig godt trent i å håndtere variasjoner i satser og utfylling av ulike typer skjema.

For de ikke-kommunale barnehagene er det i hovedsak styrer som har fylt ut skjemaet ved siden av sine pedagogiske oppgaver i barnehagen. På den annen side er kompleksiteten og variasjonen i satser mindre for disse, ettersom de i de fleste tilfellene bare gir informasjon om én barnehage.

I den grad barnehageeiere ikke har fått sine systemer til å passe inn i skjemaet, har de gjerne skrevet kommentarer i marginen. Alle skjemaene er i utgangspunktet lest optisk, slik at slike kommentarer ikke er kommet med. Noen skjema er likevel kontrollert manuelt, dels i Gallup og i noen grad i ECON, og i disse tilfellene er kommentarene forsøkt innarbeidet.

Kontakten vi har hatt med kommuner og private eiere viser at de har hatt forståelse for at datainnsamlingen har vært nødvendig, og de har fylt ut skjemaene svært samvittighetsfullt. Vi må likevel ta i betraktning en risiko for feilrapportering.

Ulik oppholdstid

Ved utforming av skjemaene tok vi høyde for at det innen den enkelte kommune kunne være mange ulike oppholdstider. Vi tok imidlertid ikke med i betraktningen at en del kommuner har ulike satsstrukturer for ulike barnehager og ulike typer plasser. For eksempel er det en del kommuner som, i tillegg til ordinære plasser, tilbyr ”skoleplasser”, der den daglige oppholdstiden er ordinær, men der feriene er lengre. For disse plassene betaler foreldrene i noen tilfeller mindre per måned og i noen tilfeller betaler de for færre måneder. Ideelt sett skulle betalingssatsene vært regnet om til et ordinært barnehageår. I hvilken grad dette er gjort vet vi ikke. Vi vet heller ikke hvor omfattende dette er.

Ulike betalingssystemer innen samme kommune har i noen tilfeller gjort det vanskelig å fange opp årsaken til at et barn har lavere sats enn maksimalsatsen som er oppgitt. Konklusjonene vi trekker om spredning og gjennomsnitt av satsene er imidlertid ikke påvirket av dette.

Kommunale plasser

Kommunene har varierende praksis med hensyn til finansiering og tildeling av barnehageplasser. Noen kommuner gir likt tilskudd til private og egne barnehageplasser, andre gir lavere tilskudd til de private, mens atter andre ikke gir tilskudd overhodet til de private. Når tilskuddet til de private er lavere enn til de kommunale, er de private plassene også ofte dyrere for foreldrene. Noen steder

kjøper kommunen plasser i private barnehager i tillegg til plasser de har i egne barnehager. Konsekvensen av det kan være at to barn i samme private barnehage betaler forskjellige satser, fordi den ene går der på kommunale vilkår, mens den andre betaler for privat plass. Plasser som kommunen kjøper i private barnehager omtales gjerne som kommunale plasser.

Vi vet ikke hvordan disse plassene er håndtert av dem som har fylt ut skjemaer. I den grad det er kommunen som fakturerer foreldrene er det naturlig å tro at kommunene har rapportert om dem. Dette vet vi imidlertid ikke. Vi vet heller ikke hva de private barnehagene har gjort. Det er med andre ord risiko både for at kommunale plasser er utelatt, ved at verken kommunen eller de private barnehagene har rapportert om dem, og for at kommunale plasser er telt dobbelt, ved at både kommunen og barnehagen har rapportert dem inn. Usikkerheten disse plassene representerer er likevel neppe større enn at vi kan feste lit til konklusjonene fra undersøkelsen.

Bedriftsbarnehager

Foreldrebetaling i bedriftsbarnehager står i en særstilling. Her trekkes oftest foreldrebetalingen fra den ansattes lønn, og i en del tilfeller betaler bedriften et tilskudd. I en del tilfeller vil dermed barnehagens styrer ikke vite hva foreldrene betaler – bare hvor mye bedriften og den ansatte betaler til sammen. Her er det en risiko for at barnehagen har rapportert samlet innbetaling, ikke hva foreldrene betaler. Dette bidrar isolert sett til at våre anslag for foreldrebetaling blir høyere enn satsene i realiteten er. På den annen side vil dette problemet gjelde svært få barn, slik at vi anser at denne effekten er minimal.

Barnehager med barn fra flere kommuner

En del barnehager – særlig bedriftsbarnehager – tar imot barn fra flere kommuner. Ettersom kommunene har ulike regler for kommunalt tilskudd kan dermed barn i samme barnehage stå overfor ulike satser. Det er uklart hvordan slike barnehager har håndtert dette ved utfylling av skjema – for eksempel på spørsmål om kommunen yter tilskudd til søskenmoderasjon og inntektsgradering.

For eksempel yter Oslo kommune ikke ordinært kommunalt tilskudd til private barnehager, mens flere omkringliggende kommuner gjør det. På den annen side yter Oslo kommune tilskudd til søskenmoderasjon og inntektsgradering i private barnehager. Bedriftsbarnehager i Oslo vil gjerne ha barn fra så vel Oslo som Bærum, Oppegård osv. I disse tilfellene vil Oslo-barna kunne stå overfor høyere maksimalsatser enn barn fra omegnskommunene. På den annen side vil Oslo-barna nyte godt av kommunalt finansiert søskenmoderasjon og inntektsgraderte satser.

Dette kan være et problem i første del av skjemaet, som omhandler barnehagenes betalingssystem. Problemet vil imidlertid ikke oppstå i tabellen bak, hvor vi kartlegger betalingssatser for hvert barn. Problemet vil derfor ikke ha betydning for beregningene av spredning og gjennomsnitt av satsene, men kan i prinsippet forstyrre beregninger av for eksempel hvor stor andel av barnehagene som har ulike systemer. Ettersom det er svært få barnehager som har ulike satssystemer for ulike barn, vil problemet ha minimal betydning.

Søskenmoderasjon

I de fleste kommuner gis søskenmoderasjonen ved at barn nummer to får en rabatt på en viss prosent av full sats. Eventuelle barn nummer tre får også moderasjon – enten den samme som barn nummer to, eller en enda lavere sats. Ved gjennomgang av skjemaene har vi sett at enkelte private barnehager praktiserer moderasjonene annerledes, ved at det gis en viss reduksjon i satsen for det ”billigste” barnet. På grunn av småbarnstillegg vil det oftest være det eldste barnet, som barnehagen dermed definerer som barn nummer én. Når vi bare har spurt om full sats samt sats for barn nummer to og barn nummer tre, har de ikke funnet noe sted å opplyse om moderasjonen som de gir til barnet de definerer som nummer én. Ved manuell kontroll av enkeltskjema har vi oppdaget kommentarer i magen om dette, og lagt opplysningene inn. Dette kan imidlertid være tilfellet for flere skjema der vi ikke har oppdaget det. Slike mulige feil kan i prinsippet forstyrre bildet av gjennomsnittlig moderasjonsprosent i barnehagene, selv om dette gjelder så få barn at det neppe vil ha betydning. De mulige feilene av denne typen vil uansett neppe påvirke beregningene av spredning og gjennomsnitt av satsene ettersom opplysningene om hva hvert barn faktisk betaler trolig er riktig rapportert.

Inntektsgradering og småbarnstillegg

Ved utforming av skjemaene har vi tatt utgangspunkt i et system der det er satt en ”normalsats” for fulltid, og at det eventuelt legges et ”småbarnstillegg” oppå denne satsen og at det så gis moderasjon (inntektsgradering) til personer som kan dokumentere lav inntekt. Gjennom kontakt med barnehageeierne har vi konstatert at mange opererer med to ”normalsatser” – en for små og en for store barn, og / eller at de oppfatter enhver inntektsgradert sats som ”normalsats”. Når vi i skjemaet ber dem oppgi fulltidssatsen, oppgir de at det kommer an på inntekten og hvor gammelt barnet er. Tabellen over hvor mye det enkelte barn betaler er imidlertid riktig utfyllt, slik at beregningene av spredning og gjennomsnitt av satsene vil være uberørt av denne typen feil. Problemet innebærer imidlertid at det i en del tilfeller ikke blir mulig å *skille ut* størrelsen på småbarnstillegget.

Kontroll av data

For mange barnehageeiere var det en svært stor oppgave å fylle ut skjemaene korrekt. Dette innebærer i seg selv en stor fare for feilrapportering, på grunn av misforståelser eller skrivefeil. Samtidig har mange skrevet en utfyllende tekst for å presisere hvordan svarene skal tolkes. Ettersom skjemaene i all hovedsak er lest optisk, er slike kommentarer ofte ikke fanget opp. Dette kan gjøre at viktige presiseringer er falt ut. I noen tilfeller kan dessuten kommentarene ha ”forstyrret” den optiske lesingen, slik at også tallene er registrert feil. I første omgang gjorde vi en del kontroller av data for å fange opp urimelig høye eller lave verdier på priser eller oppholdstider. Her fant vi svært mange oppsiktsvekkende tall, som gjorde det nødvendig å kontrollere manuelt en betydelig del av skjemaene som var fylt ut. Feilene skyldtes dels feilregistreringer fra maskinens side, og dels mange feilutfyllinger – trolig på grunn av misforståelser – fra barnehageeieres side. Feilene ble rettet opp i de tilfellene det var mulig å forstå hva som var ment. I andre tilfeller var skjemaene så mangelfullt eller uforståelig utfyllt at de måtte forkastes. Vi kan likevel ikke se bort fra at det er flere feil i datamaterialet som ikke er fanget opp. Det kan derfor være nyttig å presentere typer feil som har vært gjennomgående i skjemaene:

Sum av satser

Mens vi har spurt om satser *per* barn har en del private barnehageeiere oppgitt *summen* av foreldrebetalingen for alle barn i barnehagen, eller for alle barn som betaler det samme. Disse feilene er oftest oppdaget fordi beløpene er langt høyere enn det noen med rimelighet kan tenkes å betale for en plass. I den grad slike feil ikke er oppdaget, bidrar de til at satsene framstår som høyere enn de i realiteten er.

Søskenmoderasjon

Både kommuner og private barnehager har i mange tilfeller oppgitt samlet foreldrebetaling for familien, slik at betalingen for søsken er summert. I mange tilfeller har vi oppdaget dette, fordi søskenmoderasjonen da har framstått som negativ. Vi kan likevel ikke utelukke at dette har skjedd uten at det er fanget opp. Dette bidrar til at satser for søsken framstår som høyere enn de i realiteten er.

Problemene med registrering synes å ha vært størst for barn med ulike moderasjonsordninger – inntektsgradering eller søskenmoderasjon. Sannsynligheten for at skjemaer er tatt ut, er derfor større jo flere av barna på skjemaet som har moderasjoner. Dette påvirker ikke beregningene av spredning og gjennomsnitt av betalingssatsene for barn med moderasjoner. Det tilsier imidlertid at vår undersøkelse undervurderer *omfanget* av barn med moderasjoner.

Barnehageeierne ble bedt om å oppgi hva barn med søskenmoderasjon faktisk betalte, men også hva de skulle betalt dersom de ikke fikk moderasjon. I svært mange tilfeller er denne fullprissatsen ikke oppgitt. Dette innebærer at vi ikke kan beregne hvor mye moderasjonen utgjør for det enkelte barn, men må sammenligne gjennomsnittsatser for gruppen av barn med moderasjon med gjennomsnittssatsene for barn som betaler full pris.

Dette er en viktig kilde til usikkerhet. Blant private barnehager er det en del som ikke gir søskenmoderasjon. Dersom for eksempel fullprissatsene i barnehager uten moderasjon systematisk er *lavere* enn fullprissatsene i barnehager med moderasjon, vil effekten av søskenmoderasjon i våre beregninger framstå som mindre enn den i realiteten er. Et moment som tilsier at det kan være en slik systematisk forskjell er at moderasjon til én gruppe barn i prinsippet må finansieres av de andre – ved at fullprissatsen settes opp. Dette gjelder ikke dersom kommunen betaler for moderasjonen. På den annen side kan det argumenteres for at fullprissatsene tvert om er systematisk *høyere* i barnehager uten moderasjon: Vårt inntrykk er at en del kommuner stiller som krav for å yte generelt driftstilskudd at barnehagen selv finansierer moderasjonsordninger. Dermed vil andelen som får kommunalt tilskudd være større blant barnehager med moderasjon enn blant barnehager som ikke gir moderasjon. Barnehager som får kommunalt tilskudd vil trolig generelt ha lavere satser enn de som ikke får slike tilskudd. Hvis en slik effekt dominerer, tilsier dette at våre beregninger overvurderer effekten av moderasjon i private barnehager.

Inntektsgradering

Når vi har bedt barnehageeiere krysse av for om det enkelte barn var omfattet av inntektsgradering eller ei, har vi ment at de skulle krysse av for ”nei” på de barna som betaler øverste sats. I mange tilfeller ser vi imidlertid at barnehageeierne oppfatter at så lenge satsene er gradert etter inntekt, så har barna inntektsgradert sats. Dermed har de også svart ”ja” på spørsmål om inntektsgradering for barn på full sats. Dette har vi endret i de tilfellene vi har sett det. Det er imidlertid grunn

til å tro at det også gjelder i en del tilfeller vi ikke har oppdaget. Dette innebærer at våre data viser en høyere foreldrebetaling for barn med inntektsgradering enn det som er realiteten.

På samme måte som for søskenmoderasjon er det grunn til å tro at feilutfylling av skjemaene har ført til at vår undersøkelse undervurderer *omfanget* av barn med moderasjoner (se ovenfor).

På samme måte som for søskenmoderasjon har barnehageeierne i varierende grad oppgitt hva barn med moderasjoner skulle betalt dersom de ikke fikk moderasjon. Dette innebærer at vi ikke kan beregne hvor mye moderasjonen utgjør for det enkelte barn, men må sammenligne gjennomsnittsatser for gruppen av barn med moderasjon med gjennomsnittssatsene for barn som betaler full pris. Dette innebærer en betydelig usikkerhet. Dersom fullprissatsene systematisk er lavere i kommuner og private barnehager som ikke gir moderasjon, vil det gjøre at effekten av inntektsgradering framstår som mindre enn den i realiteten er. Motsatt vil effekten av inntektsgradering framstå som høyere enn den i realiteten er dersom fullprissatsene systematisk er høyere i barnehager som ikke har inntektsgraderte satser. For kommunene viser vår kartlegging (jf. kapittel 10) at fullprissatsene systematisk er lavere i kommuner som ikke gir inntektsgradering, fordi en kan tenke seg at foreldre med høy inntekt må betale for lavere satser for lavinntektsfamilier. For private barnehager gir datamaterialet ikke grunnlag for å se om det er en slik sammenheng. Effekten av kommunale tilskudd kan på sin side trekke i retning av at barnehager uten moderasjonssystemer har høyere fullprissatser, jf. drøftingen ovenfor av søskenmoderasjon.

Beregningsmetode

Hvor mange måneder i året foreldrene betaler for, varierer fra barnehage til barnehage, og i noen tilfeller varierer det fra barn til barn i den enkelte barnehage. For å få sammenlignbare priser har vi derfor regnet om satsene til en standard 11-måneders sats, ved å multiplisere med antall måneder den enkelte betaler for, og deretter dividere med 11. Her er det grunn til å nevne at en del barn som betaler for eksempel for 10 måneder i året i noen tilfeller har tilsvarende kortere oppholdstid, sammenlignet med barn som betaler for 11 eller 12 måneder. Det har vi ikke kunnet ta hensyn til i disse beregningene. Dette fører til at betalingssatsene for disse barna framstår som lavere enn de i realiteten er, ettersom vi implisitt har lagt til grunn at de er i barnehagen et normalt barnehageår.

I tillegg til månedssatsen, er det en del barnehager som krever ekstra kostpenger, eller andre typer tillegg (for eksempel turpenger). I vår kartlegging har vi bare spurt om tillegg som er *obligatoriske* for foreldrene.

3.1.5 Pålitelighet

Drøftingen ovenfor viser at det er usikkerhet knyttet til dataene i undersøkelsen. For våre beregninger av *fullprissatsene* tilsier noen usikkerhetsmomenter at satsene overvurderes mens andre momenter trekker i motsatt retning.

For beregningene av satsene for *søsken* og barn med *inntektsgradering* kan det være noe større sannsynlighet for at disse er anslått for høye enn at de er anslått for lave. Etter omfattende kontroll av skjemaene tror vi denne effekten er minimal når det gjelder søsken. Inntektsgraderte satser er imidlertid trolig noe lavere i realiteten enn det vi kommer fram til. Dataene gir ikke grunnlag for å beregne

effekten av moderasjon (for søsken eller lav inntekt for det enkelte barn). Vi gjør anslag på disse effektene ved å sammenligne gjennomsnittsbetaling for barn med moderasjon med satsene for barn uten moderasjon. Dette innebærer at usikkerheten er stor. Når det gjelder effekten av søskenmoderasjon kan vi ikke fastslå i hvilken retning usikkerheten trekker. Det er derimot grunn til å tro at effekten av inntektsgradering i *kommunene* er større enn det som kommer fram i våre tall. I *ikke-kommunale* barnehager kan effekten av inntektsgradering tvert om være mindre enn våre tall viser.

Den store usikkerheten stiller krav til at utvalgsstørrelsen er stor når vi skal trekke konklusjoner. Dette har begrenset muligheten til gjøre separate analyser av satsstruktur i mindre grupper av barnehagebarn.

Samtidig har vi gått svært bredt ut, ved å sende skjema til alle barnehageeiere i landet, noe som bidrar til redusere usikkerheten. Svarprosenten er høy, og utvalget er i høy grad representativt med hensyn til oppholdstider, type barnehage og eierform.

Alt i alt mener vi derfor at vår kartlegging gir et pålitelig uttrykk for satsstrukturen i barnehagene i Norge.

3.2 Betalingssatsene

Tabell 3.5 oppsummerer satsstrukturen i henholdsvis kommunale og ikke-kommunale barnehager, uavhengig av oppholdstid, søskenmoderasjon og inntektsgradering.

Tabell 3.5 Foreldrebetaling i barnehager. Alle barnehagebarn

Foreldrebetaling Kroner per måned	Prosent av alle barn i kommunale barnehager	Prosent av alle barn i ikke- kommunale barnehager
0-1.000	8	4
1.000-1.500	13	6
1.500-2.000	19	21
2.000-2.500	15	12
2.500-3.000	21	13
3.000-3.500	20	18
3.500-4.000	4	16
4.000-4.500	0	8
4.500-5.000	-	2
5.000-	-	0
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	2.280,-	2.746,-
Antall barn i utvalget	82.272	57.770

Note: Satsene er beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert.

Av Tabell 3.5 går det fram at barnehagebarn i dag i gjennomsnitt betaler 2.280 kroner per måned for kommunal plass og 2.756 kroner for ikke-kommunal plass. En betydelig andel av barna betaler i dag mindre enn 1.500 kroner, som skal være maksimalpris fra 2005. Beregningene indikerer at om lag 32.000 barnehagebarn betaler mindre enn 1.500 kroner.

Omtrent halvparten av barnehagebarna betaler mindre enn 2.500 kroner. I den grad disse må betale maksimalpris etter reformen, vil de med andre ord komme dårligere ut enn de gjør i dag.

En stor del av disse barna har deltids plass, og mange har søskenmoderasjon og/eller inntektsgradering.

I kapittel 4 og 5 går vi nærmere inn på satsstrukturen i henholdsvis kommunale og ikke-kommunale barnehager, og her skiller vi mellom barn med ulike oppholdstider og barn med ulike moderasjoner.

4 Priser i kommunale barnehager

4.1 Full tid - ingen moderasjon

I alt 58 prosent av barna i kommunale barnehager (vel 47.000 barn i vårt utvalg) har fulltidsplass – det vil si at de går i barnehagen 41 timer eller mer per uke. Av disse er det 59 prosent, eller 28.000 barn i vårt utvalg, som betaler full pris, det vil si at de verken får søskenmoderasjon eller inntektsgradering. Det er satsene som disse barna betaler som presenteres i dette avsnittet.

Tabell 4.1 Foreldrebetaling i kommunale barnehager. Barn med fulltidsplass uten moderasjoner

Foreldrebetaling Kroner per måned	Prosent av alle barn
0-1.000	1
1.000-1.500	0
1.500-2.000	1
2.000-2.500	10
2.500-3.000	40
3.000-3.500	38
3.500-4.000	10
4.000-4.500	0
4.500-5.000	-
5.000-	-
SUM	100
Gjennomsnittlig betaling, kr	3008,-
Antall barn i utvalget	27.974

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle småbarnstillegg og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene gjelder barn på full tid som ikke får moderasjoner.

Omtrent 12 prosent av fulltidsbarna som ikke har moderasjoner, har en foreldrebetaling som er mindre enn maksimalprisen i 2004, 2.500 kroner. Dersom disse tallene er representative for alle barn i offentlige barnehager, noe vi har grunn til å tro, betyr dette at det samlet er knapt 5.000 fullprisbarn i kommunale barnehager som vil komme dårligere ut dersom de må betale 2.500 kroner for plassen (se kapittel 3 for en drøfting av representativitet).

De rapporterte dataene tyder på at nærmere 1 prosent av barna faktisk har en normal foreldrebetaling på mindre enn 1.500 kroner for en fulltids plass selv uten noen moderasjoner. Dette kan synes urimelig. Selv etter den omfattende gjennomgangen av skjemaene vi har foretatt, kan vi ikke finne åpenbare feil ved disse tallene. Vi anser likevel dette resultatet som usikkert, men har valgt å beholde disse observasjonene i materialet.

Familiebarnehager

Det finnes et lite antall kommunale familiebarnehager. I vårt materiale er antall barn i kommunale familiebarnehager om lag 5 prosent av antallet i ordinære kommunale barnehager (fulltids plasser). I Tabell 4.2 sammenligner vi satsstrukturen i kommunale familiebarnehager med strukturen i ordinære barnehager.

Tabell 4.2 Foreldrebetaling i kommunale barnehager. Ordinære og familiebarnehager. Barn med fulltids plass uten moderasjoner.

Foreldrebetaling. Kroner per måned	Prosent av alle barn i ordinære barnehager	Prosent av alle barn i familiebarnehager
0-1.000	1	0
1.000-1.500	0	0
1.500-2.000	1	5
2.000-2.500	10	58
2.500-3.000	39	32
3.000-3.500	39	5
3.500-4.000	11	0
4.000-4.500	0	-
4.500-5.000	-	-
5.000-	-	-
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr	3.011,-	2.934,-
Antall barn i utvalget	26.891	1083

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle småbarnstillegg og andre obligatoriske tillegg er inkludert.

Av Tabell 4.2 ser vi at satsene gjennomgående er noe lavere i familiebarnehagene. Gjennomsnittlig fullpris ligger om lag 80 kroner lavere pr. måned i de kommunale familiebarnehagene enn i de ordinære kommunale barnehagene.

Ettersom det er svært få barn i kommunale familiebarnehager i vårt utvalg, har vi ikke grunnlag for å gjøre ytterligere analyser av satsene for denne gruppen. I det følgende behandles barn i kommunale familiebarnehager og barn i ordinære kommunale barnehager samlet.

4.2 Søskenmoderasjon

I dette avsnittet ser vi på hvordan søskenmoderasjon påvirker satsstrukturen. Vi ser da på de barna som får søskenmoderasjon (men ikke inntektsgradering) og sammenligner med de barna som ikke har moderasjon.

Alle kommuner gir moderasjon for søsken, men moderasjonssatsene varierer fra kommune til kommune.

Kommunene har oppgitt hvor mange barn som får hvilken søskenmoderasjon. I kommuner som har ulik sats for hhv barn nummer to og barn nummer tre, vet vi dermed hvor stor andel av barna som er barn nummer tre. I de aller fleste kommuner er det imidlertid samme moderasjonssats for barn nummer to og barn nummer tre. I disse tilfellene er det ikke skilt mellom barn nummer to og barn nummer tre. Vi kan derfor ikke si noe om hvor stor andel av barna som er henholdsvis barn nummer to og barn nummer tre. Delvis på grunn av dette er det svært få barn som er registrert med moderasjon for barn nummer tre i vårt utvalg.

Vi har derfor ikke kunnet beregne fordelingen av søskensatser for barn nummer to og barn nummer tre eller flere separat. Vi har slått sammen gruppen av barn nummer tre eller mer med gruppen av barn nummer to og beregnet fordelingen av satser samlet.

Vi vil nå først se på satsstrukturen blant barn som har søskengraderte satser. Våre data gir ikke grunnlag for å beregne hvor mye moderasjonen utgjør for det enkelte barn. For å få et bilde av hvordan søskenmoderasjonen bidrar til å endre satsstrukturen har vi derfor sammenlignet satsene blant barn som har søskenmoderasjon med strukturen blant barn som betaler full pris. Dette innebærer en betydelig usikkerhet, jf. kapittel 3. Når vi her ser på effekten av søskenmoderasjon, holder vi barn med inntektsgradering utenom.

Tabell 4.3 Foreldrebetaling i kommunale barnehager. Barn med fulltids-plass med og uten søskenmoderasjon, uten inntektsgradering

Foreldrebetaling. Kroner per måned	Prosent av alle barn uten moderasjon	Prosent av barn med søskenmoderasjon, ikke inntektsgradering
0-1.000	1	1
1.000-1.500	0	11
1.500-2.000	1	35
2.000-2.500	10	31
2.500-3.000	40	22
3.000-3.500	38	1
3.500-4.000	10	-
4.000-4.500	1	-
4.500-5.000	-	-
5.000-	-	-
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	3.008,-	2.051,-
Antall barn i utvalget	27.974	5.076

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene for barn med småbarnstillegg er inklusive småbarnstillegget. Alle satsene gjelder barn på full tid.

Vi ser at i barnehager med søskenmoderasjon betaler søsknene i gjennomsnitt 2/3 av hva barn på full tid betaler – det vil si at søsken i snitt får en moderasjon på 32 prosent. Tallene tyder på at 78 prosent betaler mindre enn 2.500 kroner i måneden

og at 12 prosent av de som bare har søskenmoderasjon betaler mindre enn 1.500 kroner i måneden.

I vårt utvalg er det anslagsvis 14 prosent av barna som får søskenmoderasjon. Som nevnt er det en risiko for at andelen som får søskenmoderasjon er undervurdert i vårt utvalg, jf. kapittel 3. Hvis vi isteden forutsetter en søskenandel på 20 prosent (jf. kapittel 9) indikerer våre tall at det er om lag 10.000 fulltidsbarn med søskenmoderasjon i kommunale barnehager som i dag betaler mindre enn 2.500 kroner og i underkant av 2.000 barn som betaler mindre enn 1.500 kroner.

4.3 Inntektsgradering

Vel $\frac{1}{4}$ av kommunene i vårt utvalg har inntektsgraderte satser. Det er imidlertid særlig de store kommunene som har inntektsgradering, slik at 45 prosent av barna i kommunale barnehager går i barnehage med inntektsgradert foreldrebetaling.

Vi vil først se på satsstrukturen blant barn som har inntektsgraderte satser. Våre data gir ikke grunnlag for å beregne størrelsen på moderasjonen for det enkelte barn.

For å få et bilde av hvordan inntektsgraderingen bidrar til å endre satsstrukturen har vi derfor sammenlignet satsene blant barn med inntektsgradering med strukturen blant barn som betaler full pris. Dette innebærer en betydelig usikkerhet, jf. kapittel 3.

Tabell 4.4 Foreldrebetaling i kommunale barnehager. Barn med fulltidsplass, med og uten inntektsgradering

Foreldrebetaling Kroner per måned	Ingen moderasjon	Inntektsgraderte satser, ikke søskenmoderasjon	Både inntekts- og søskenmoderasjon
0-1.000	1	13	22
1.000-1.500	0	4	19
1.500-2.000	1	9	47
2.000-2.500	10	15	7
2.500-3.000	40	15	3
3.000-3.500	38	39	1
3.500-4.000	10	3	1
4.000-4.500	1	2	-
4.500-5.000	-	0	-
5.000-	-	-	-
SUM	100	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	3.008,-	2.542,-	1.489,-
Antall barn i utvalget	27.974	12.577	1.761

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene for barn med småbarnstillegg er inklusive småbarnstillegget.

Av tabellen ser vi at barn med inntektsgradering i gjennomsnitt betaler 85 prosent av hva barn med full pris betaler.

Det er grunn til å understreke at effekten av inntektsgradering trolig er større enn det som kommer fram, fordi en del barn som betaler full pris kan være kategorisert som inntektsgraderte barn (jf. avsnitt 3.1.4).

Over 40 prosent av fulltidsbarna med inntektsgradering uten søskenmoderasjon betaler mindre enn 2.500 kroner. Nesten 20 prosent betaler under 1.500 kroner, noe som tilsvarer drøyt 3.000 barn på landsbasis.

Knappt 4 prosent av de kommunale fulltidsbarna hadde både søsken- og inntektsmoderasjon. Gjennomsnittlig betaling for disse var om lag halvparten av prisen uten moderasjon. Over 90 prosent av denne gruppen hadde en foreldrebetalning mindre enn 2.500 kroner. Andelen som betalte under 1.500 kroner pr måned var vel 40 prosent. Dette dreier seg imidlertid om en relativt liten gruppe – anslagsvis 1.000 barn.

4.4 Redusert oppholdstid

I vårt utvalg av barn i kommunale barnehager er det 42 prosent som har oppholdstid på under 41 timer. Dette stemmer rimelig godt med deltidsandelen som framgår av barnehagestatistikken til SSB, jf. kapittel 3.

I Tabell 4.5 presenteres satsstrukturen for barn med deltidsplass. I gjennomsnitt betalte deltidsbarna som ikke får noen form for moderasjon, nær 1.700 kroner pr måned.

Tabell 4.5 *Foreldrebetalning per plass i kommunale barnehager. Barn med deltidsplass. Ingen moderasjoner*

Foreldrebetalning. Kroner per måned	Prosent av alle deltidsbarn
0-1.000	13
1.000-1.500	27
1.500-2.000	33
2.000-2.500	17
2.500-3.000	9
3.000-3.500	1
3.500-4.000	-
4.000-4.500	-
4.500-5.000	-
5.000-	-
SUM	100
Gjennomsnittlig betaling, kr	1.674,-
Antall barn i utvalget	34.826

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle småbarnstillegg og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene gjelder barn som ikke får moderasjoner.

Tabellen viser at satsene varierer betydelig, men at ingen betaler mer enn 3.500 kroner for deltidsplass. I gjennomsnitt koster en deltidsplass i kommunal barnehage 1.674 kroner, ifølge våre tall. En viktig årsak til variasjonen i satsene er at oppholdstidene varierer. Tabell 4.6 viser hvordan deltidsbarna er fordelt på ulike oppholdskategorier.

Tabell 4.6 *Oppholdstider i kommunale barnehager. Andel av barn med deltids plass i ulike kategorier for oppholdstid. Prosent*

Oppholdstid. Timer per uke	Prosent av alle deltidsbarn
0-16	6
17-24	35
25-32	38
33-40	22
SUM	100
Gjennomsnittlig oppholdstid	26 timer
Antall barn i utvalget	24.573

Vi ser at det er en liten andel av barna som er i barnehagen mindre enn 17 timer i uka. Hovedtyngden ligger mellom 17 og 32 timer.

For å kunne sammenligne satsstrukturen for ulike oppholdstider, og dermed få et inntrykk av hva disse barna betaler per time de er i barnehagen, har vi skalert opp prisene til fullprissatser (normerte satser). Det vil si at vi har dividert betalings-satsen på antall timer per uke de går i barnehagen, og deretter multiplisert med 45 timer, som vi definerer som en "normal" fulltids plass.

Det vil være en del faste kostnader knyttet til en barnehageplass, uavhengig av oppholdstid. Det kan dels dreie seg om administrasjonskostnader, i form av fakturering, foreldresamtaler osv, og dels om kostnader knyttet til at kapasitets-utnyttelsen blir lavere. Kostnadene ved deltids plasser er nærmere drøftet i kapittel 8. Gitt at det er slike faste kostnader, kan vi vente at prisen per time er høyere jo kortere oppholdstid barnet har.

I Tabell 4.7 oppsummeres de normerte satsene for deltids plasser i kommunale barnehager. Tallene gjelder kun barn uten moderasjoner. Tabellen viser ikke hva foreldrene faktisk betaler, men hva de ville betalt dersom de hadde fulltids plass og betalte den samme prisen per time som de faktisk gjør for deltids plassen.

Tabell 4.7 Normerte satser for foreldrebetaling i kommunale barnehager. Barn med deltidsplass. Ingen moderasjoner

Normert foreldrebetaling Kroner per måned	Oppholdstid i timer pr uke				
	0-16	17-24	25-32	33-40	Fulltid
0-1.000	-	0	0	0	1
1.000-1.500	1	1	1	0	0
1.500-2.000	2	2	1	1	1
2.000-2.500	5	8	13	9	10
2.500-3.000	30	29	31	36	40
3.000-3.500	24	32	34	29	38
3.500-4.000	32	21	17	24	10
4.000-4.500	3	4	2	1	1
4.500-5.000	1	2	1	-	-
5.000-	2	1	-	1	-
SUM	100	100	100	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	3.265	3.164	3.047	3.066	3.008
Antall barn i utvalget	1.426	8.552	9.311	5.284	27.974

Note: Satsene er normert ved at faktisk betaling for den enkelte deltidsplass er skalert opp til fulltid ved å dividere på antall oppholdstimer og multiplisere med 45 timer. Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene for barn med småbarnstillegg er inklusive småbarnstillegget.

Det er en tendens til lavere priser dess lengre oppholdstiden er per uke. Mens gjennomsnittlig normert fulltidspris er 3.265 for plasser under 16 timer per uke, er gjennomsnittlig pris for en fulltidsplass 3.008 kroner, en forskjell på vel 250 kroner per måned. Det er knapt 9 prosent av foreldrebetalingen for en fulltids-plass. Det er grunn til å understreke usikkerheten som ligger i at det er barn i ulike kommuner som er sammenlignet. Til tross for dette fester vi tiltro til at det faktisk er en fallende timepris i foreldrebetalingen i kommunale barnehager når ukentlig oppholdstid øker.

4.4.1 Søskenmoderasjon, deltid

Også barn med deltidsplass kan få søskenmoderasjon. I dette avsnittet ser vi på satsstrukturen blant barn med søskenmoderasjon og deltid. Ettersom det er relativt få deltidsbarn i vårt utvalg som er søsken, er det ikke mulig å gjøre analyser for hver oppholdskategori som i Tabell 4.7. Her har vi derfor slått sammen alle barn med deltid. Fortsatt er satsene normert opp til fulltidssatser, ved at vi har beregnet hvilken timepris de i dag betaler på plassen, og så skalert prisen opp til fulltid.

*Tabell 4.8 Normert foreldrebetaling i kommunale barnehager.
Barn med deltids plass. Barn med og uten søskenmoderasjon,
uten inntektsgradering*

Normert foreldrebetaling. Kroner per måned	Prosent av alle barn med deltid uten moderasjon	Prosent av barn med deltid og søskenmoderasjon
0-1.000	0	1
1.000-1.500	1	11
1.500-2.000	2	32
2.000-2.500	10	29
2.500-3.000	31	19
3.000-3.500	31	4
3.500-4.000	21	2
4.000-4.500	2	0
4.500-5.000	1	0
5.000-	1	-
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	3.104,-	2.153,-
Antall barn i utvalget	24.753	4543

Note: Satsene er normert ved at faktisk betaling for den enkelte deltids plass er skalert opp til fulltid ved å dividere på antall oppholdstimer og multiplisere med 45 timer. Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene for barn med småbarnstillegg er inklusive småbarnstillegget.

Tabellen viser at effekten av søskenmoderasjon på deltids plassene er omtrent den samme som for fulltids plassene. For deltids plassene er gjennomsnittlig pris med søskenmoderasjon 30 prosent lavere enn gjennomsnittlig pris uten moderasjoner.

4.4.2 Inntektsgradering, deltid

I dette avsnittet ser vi på satsstrukturen for barn på deltid som har inntektsgraderte satser. På samme måte som i avsnittene ovenfor er satsene normert opp til full tid ved at vi har beregnet hvilken timepris de i dag betaler på plassen, og så skalert prisen opp til fulltid.

Tabell 4.9 Normert foreldrebetaling i kommunale barnehager. Barn med deltids plass, med og uten inntektsgradering

Normert foreldrebetaling Kroner per måned	Prosent av alle barn med deltid uten moderasjon	Prosent av barn med deltid og inntektsgradering	Prosent av barn med både inntektsgradering og søskenmoderasjon
0-1.000	0	4	8
1.000-1.500	1	5	22
1.500-2.000	2	9	28
2.000-2.500	10	16	18
2.500-3.000	31	21	10
3.000-3.500	31	31	12
3.500-4.000	21	9	1
4.000-4.500	2	4	1
4.500-5.000	1	1	0
5.000-	1	1	-
SUM	100	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	3.104,-	2.752,-	1.941,-
Antall barn i utvalget	24.753	4.798	895

Note: Satsene er normert ved at faktisk betaling for den enkelte deltids plass er skalert opp til fulltid ved å dividere på antall oppholdstimer og multiplisere med 45 timer. Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene for barn med småbarnstillegg er inklusive småbarnstillegget.

Tabellen viser at barn med deltid og inntektsgradering i kommunale barnehager i gjennomsnitt betaler 11 prosent mindre enn fullpris. Effekten av inntektsgradering er med andre ord noe mindre enn for fulltidsbarna.

I vårt utvalg er det bare 895 barn med deltids plass som får både inntektsgradering og søskenmoderasjon. Beregningene viser at satsene for disse barna i gjennomsnitt ligger nær 40 prosent lavere enn fullpris.

4.5 Spesialpedagogisk tilbud

En del barn får noen timer gratis opphold i barnehage som del av et spesialpedagogisk tilbud. Dette er hjemlet i Opplæringslovens §5-7 der det heter:

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. [...] Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. ...

Bestemmelsen innebærer rett til spesialpedagogisk hjelp for førskolebarn som har et særlig behov for slik hjelp. Dersom hjelpen blir gitt i barnehagen, skal den tiden det gis slik hjelp være fri for foreldrebetaling. Den øvrige delen av barnehagetiden kan det kreves betaling for.

Kommunen vil fortsatt være ansvarlig for å yte spesialpedagogisk tilbud etter barnehagereformen. Kommunen finansierer dette ved bruk av de frie inntektene.

Når det statlige tilskuddet til barnehagene økes gjennom barnehagereformen, vil kostnadene ved gratistilbud i barnehage også gå ned for kommunene.

I undersøkelsen har vi spurt kommunene om deres tilbud av gratis barnehageopphold som ledd i et spesialpedagogisk opplegg. Vi spurte om hvor mange barn som mottar et slikt tilbud og om hvor mange timer spesialpedagogisk hjelp med rett til fritak for foreldrebetaling disse barna mottar.

I de 244 kommunene som har svart at de har et slikt tilbud, gis det tilbud til 2.270 barn. Det er 2,8 prosent av antall barn i de kommunale barnehagene. Svarene gir oss dessverre ikke grunnlag for å beregne gjennomsnittlig timetall pr uke hvor det gis spesialpedagogisk hjelp. Grunnen er mangelfull utfylling av skjemaene.

5 Priser ikke-kommunale barnehager

Vi har data fra til sammen 1.718 ikke-kommunale barnehager. Av disse er 25 registrert som statlige eller fylkeskommunale, mens 1.550 er registrert som private. I tillegg er det 143 skjemaer der identifikasjonsnummeret er falt ut, slik at vi ikke kan fastslå om barnehagen er privat eller statlig/fylkeskommunal, jf. kapittel 3. Ettersom de offentlige barnehagene dermed ser ut til å utgjøre en svært liten andel av utvalget, vil våre konklusjoner for ikke-kommunale barnehager i praksis være ensbetydende med hva som gjelder for *private* barnehager.

Den enkelte barnehage er bedt om å oppgi om den er en ordinær barnhage, familiebarnehage eller en kombinert (familie- og ordinær) barnehage. Analysene viser at 90 prosent av barna går i ordinære barnehager, 8 prosent i familiebarnehager mens resten går i kombinert barnehage. Dette innebærer at våre resultater i alt overveiende grad vil gjenspeile situasjonen i *ordinære* barnehager. Vi har imidlertid i enkelte tilfeller skilt ut familiebarnehagene for å se i hvilken grad de skiller seg fra de ordinære barnehagene. For øvrig vil de ulike typene barnehager omtales samlet.

5.1 Full tid - ingen moderasjon

I alt 54 prosent av barna i ikke-kommunale barnehager har fulltidsplass – det vil si at de går i barnehagen 41 timer eller mer per uke. Av disse er det 84 prosent, eller 26.189 barn, som betaler full pris, det vil si at de verken får søskenmoderasjon eller inntektsgradering. Det er satsene disse barna betaler, som presenteres i dette avsnittet. Det er grunn til å legge merke til at andelen barn på full tid som ikke får moderasjon er langt større blant barn i ikke-kommunale barnehager enn tilfellet er for barna i kommunale barnehager, jf. kapittel 4.

Vår kartlegging viser at fullprisbarna i ikke-kommunale barnehager i gjennomsnitt betaler 3.521 kroner per måned. Her har vi tatt med alle barn med full pris – både de som betaler og de som ikke betaler småbarnstillegg. Småbarnstilleggene er regnet inn i satsen. Tallene gjelder for barn i alle typer barnehager (familiebarnehager og ordinære barnehager).

*Tabell 5.1 Foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.
Barn med fulltidsplass uten moderasjoner*

Foreldrebetaling Kroner per måned	Prosent av alle barn
0-1.000	0
1.000-1.500	0
1.500-2.000	1
2.000-2.500	3
2.500-3.000	13
3.000-3.500	30
3.500-4.000	33
4.000-4.500	16
4.500-5.000	3
5.000-	1
SUM	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	3.521,-
Antall barn i utvalget	26.189

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle småbarnstillegg og andre obligatoriske tillegg er inkludert.

Vi ser av Tabell 5.1 at praktisk talt alle barn med full pris i private barnehager betaler mer enn 1.500 kroner i dag, og dermed vil tjene på en maksimalpris på 1.500. Omkring 4 prosent av barna med fulltidsplass i ikke-kommunal barnehage betaler imidlertid mellom 1.500 og 2.500 kroner, og vil dermed kunne komme dårligere ut enn i dag i 2004, dersom prisen settes lik maksimalsatsen på 2.500 kroner. Disse utgjør anslagsvis 1.500 barn på landsbasis.

Familiebarnehager

I beregningene ovenfor har vi sett på barn i familiebarnehage og barn i ordinær barnehage under ett. Ettersom tilbudet i de to typene barnehage er nokså forskjellig, kan det være interessant å se på om det er forskjeller i satsstrukturen.

På den ene side kunne en vente lavere satser i familiebarnehager, ettersom dette er plasser der det pedagogiske tilbudet normalt er mindre, og som også av andre grunner har lavere kostnader for eierne. På den annen side er det grunn til å tro at familiebarnehager, i større grad enn de ordinære, særlig tar imot de minste barna. Kostnadene er høyere for barn under enn for barn over tre år.

I utvalget vårt er det 2.120 barn med fulltidsplass som går i familiebarnehage og ikke får noen form for moderasjoner.

Tabell 5.2 Foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Ordinære og familiebarnehager. Fulltidsbarn uten moderasjoner

Foreldrebetaling. Kroner per måned	Prosent av alle barn i ordinære barnehager	Prosent av alle barn i familiebarnehager
0-1.000	0	0
1.000-1.500	0	-
1.500-2.000	1	0
2.000-2.500	3	6
2.500-3.000	13	14
3.000-3.500	30	37
3.500-4.000	33	28
4.000-4.500	16	15
4.500-5.000	4	0
5.000-	0	0
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr	3.520,-	3.456,-
Antall barn i utvalget	23.784	2.120

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle småbarnstillegg og andre obligatoriske tillegg er inkludert.

Vi ser at både gjennomsnittspris og spredning er nokså sammenfallende i de to typene barnehager, selv om satsstrukturen er litt mer konsentrert om de midterste satsene i familiebarnehagene.

Hvis vi skulle splitte opp barna i familiebarnehager videre, ut fra hvilke moderasjoner de får og hvilke satser de betaler, ville utvalgene bli så små at usikkerheten rundt resultatene ville bli uforholdsmessig høy. I de følgende analysene vil vi derfor behandle barn i ordinære barnehager og barn i familiebarnehager samlet.

5.2 Søskenmoderasjon

I dette avsnittet ser vi på hvordan søskenmoderasjon påvirker satsstrukturen.

Av de ikke-kommunale barnehagene i vårt utvalg er det 81 prosent som gir moderasjon for søsken. Av disse er det knapt halvparten (41 prosent) som får tilskudd til søskenmoderasjon fra kommunen. Den andre halvdelene gir med andre ord tilskudd "for egen regning".

Barnehagene med søskenmoderasjon er gjennomgående litt større enn de som ikke gir, slik at 87 prosent av barna går i barnehage der det gis søskenmoderasjon.

I utgangspunktet er det grunn til å vente at barnehager som får tilskudd til søskenmoderasjon gir en høyere moderasjon enn de barnehagene som ikke får tilskudd til dette. I Tabell 5.3 sammenligner vi satsen for barn nummer to i barnehager med og uten kommunalt tilskudd til søskenmoderasjon.

*Tabell 5.3 Søskenmoderasjon i ikke-kommunale barnehager.
Andel av barnehagene med ulike satser*

Sats for barn nummer to i prosent av fullpris	Prosent av barnehager som får tilskudd til søskenmoderasjon	Prosent av barnehager som ikke får tilskudd til søskenmoderasjon
0-20	-	0
21-40	0	-
41-60	50	27
61-80	42	55
81-99	8	18
SUM	100	100
Gjennomsnittlig sats i prosent av full pris	64%	71%
Antall barnehager i utvalget	435	617

Note: Tabellen viser barnehagenes satser for barn nummer to som andel av fullpris. Tallene gjelder bare fulltidsbarnehager.

Av Tabell 5.3 ser vi at barnehager som får tilskudd til søskenmoderasjon gjennomgående gir større avslag i prisen enn de barnehagene som dekker søskenmoderasjonen selv. I analysene nedenfor slår vi sammen barnehager med og uten tilskudd til søskenmoderasjon.

Moderasjonssatsene varierer fra barnehage til barnehage. I gjennomsnitt utgjør satsen for barn nummer to 68 prosent av full sats. I de fleste barnehager gis det samme sats for barn nummer to og barn nummer tre. En del steder får barn nummer tre en større moderasjon enn barn nummer to. Dessuten er det en del steder som gir samme moderasjonssats til alle søsken – også barn nummer én. Ettersom denne moderasjonen utløses når et barn nummer to kommer inn, har vi i beregningene lagt moderasjonen for barn nummer én oppå moderasjonen for barn nummer to, slik at barn nummer én framstår med full sats. Konsekvensen av dette moderasjonssystemet er at barn nummer tre får en lavere moderasjonssats enn barn nummer to.

Antallet barn nummer tre i vårt utvalg er svært lite. Vi har derfor ikke kunnet beregne fordelingen av søskensatser for barn nummer to og barn nummer tre eller flere separat. Vi har derfor slått sammen gruppen av barn nummer tre eller mer med gruppen av barn nummer to og beregnet fordelingen av satser samlet.

Vi vil nå først se på satsstrukturen blant barn som har søskengraderte satser. Våre data gir ikke grunnlag for å beregne differansen mellom fullpris og faktisk betaling for det enkelte barn.

For å få et bilde av hvordan søskenmoderasjonen bidrar til å endre satsstrukturen har vi derfor sammenlignet satsene blant barn med søskenmoderasjon med strukturen blant barn som betaler full pris. Dette innebærer at vi sammenligner satsstrukturen for ulike grupper av barn, noe som innebærer en betydelig usikkerhet. Når vi her ser på effekten av søskenmoderasjon, holder vi barn med innteksgradering utenom.

Tabell 5.4 Foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Barn på full tid, med og uten søskenmoderasjon, uten inntektsgradering.

Foreldrebetaling. Kroner per måned	Prosent av alle barn uten søskenmoderasjon	Prosent av barn med søskenmoderasjon
0-1.000	0	0
1.000-1.500	0	3
1.500-2.000	1	15
2.000-2.500	3	26
2.500-3.000	13	24
3.000-3.500	30	14
3.500-4.000	33	9
4.000-4.500	16	5
4.500-5.000	3	3
5.000-	1	1
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	3.521,-	2.741,-
Antall barn i utvalget	26.189	3.474

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene for barn med småbarnstillegg er inklusive småbarnstillegget. Alle satsene gjelder barn på full tid.

Av Tabell 5.4 ser vi at omtrent 44 prosent av barn med fulltidsplass som får søskenmoderasjon i ikke-kommunal barnehage i dag betaler mindre enn 2.500 kroner. På landsbasis tilsvarende dette i underkant av 3.000 barn. Disse vil i prinsippet komme dårligere ut dersom de må betale maksimalpris i 2004. Som nevnt er det grunn til å tro at våre data undervurderer andelen barn som får søskenmoderasjon, slik at det reelle tallet trolig er noe høyere. Ettersom de fleste vil ha et søsken som betaler mer enn 2.500 kroner, vil familiene samlet likevel i de fleste tilfellene komme bedre ut.

Kun tre prosent betaler mindre enn 1.500 kroner.

Tabell 5.4 viser at i barnehager med søskenmoderasjon betaler søsknene i gjennomsnitt 78 prosent av hva barn på full tid betaler – det vil si at søsken i snitt får en moderasjon på 22 prosent. Mens Tabell 5.3 viser søskensatsen i et uvektet gjennomsnitt av *barnehagene* har vi i Tabell 5.4 beregnet hvor mye de *barna* som faktisk får rabatt betaler.

I beregningene har vi sammenlignet barn på tvers av barnehager. Det vil si at også barn i barnehager uten søskenmoderasjon inngår i snittet for barn uten søskenmoderasjon

Utvalget av barn i familiebarnehager er for lite til at vi kan gjøre separate analyser av satsstrukturen for søskenmoderasjon i familiebarnehagene. Våre beregninger viser imidlertid at barn i familiebarnehager med søskenmoderasjon i gjennomsnitt betaler 81 prosent av fullpris. På samme måte som for fullprissatsene ser det med andre ord ikke ut til å være noen systematiske forskjeller mellom ordinære barnehager og familiebarnehager når det gjelder søskenmoderasjon.

5.3 Inntektsgradering

Våre data viser at 14 prosent av barna i ikke-kommunale barnehager går i barnehager med inntektsgraderte satser. Blant disse barna går tre av fire i barnehager der kommunen gir tilskudd til inntektsgradering. Her ligger det en viss usikkerhet knyttet til at en del barnehager kan ta imot barn fra flere kommuner, der praksis med hensyn til tilskudd kan variere. Dette vil imidlertid bare gjelde en liten del av barna, og usikkerheten vil ikke trekke i noen bestemt retning.

Det er dermed en betydelig andel barn i ikke-kommunale barnehager som har inntektsgraderte satser uten at kommunen gir tilskudd til det. Vårt inntrykk er at kommunen en del steder stiller som krav for å gi generelt driftstilskudd at barnehagen skal ha inntektsgradering av satsene, uten at det gis særskilt tilskudd til dette.

Vi vil nå først se på satsstrukturen blant barn som har inntektsgraderte satser. For å få et bilde av hvordan inntektsgraderingen bidrar til å endre satsstrukturen har vi sammenlignet satsene blant barn med inntektsgradering med strukturen blant barn som betaler full pris. I dette ligger en betydelig usikkerhet, jf. kapittel 3.

*Tabell 5.5 Foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.
Barn med fulltidsplass med og uten inntektsgradering.
Uten søskenmoderasjon*

Foreldrebetaling Kroner per måned	Ingen moderasjon	Inntektsgraderte satser, ikke søskenmoderasjon
0-1.000	0	9
1.000-1.500	0	17
1.500-2.000	1	8
2.000-2.500	3	17
2.500-3.000	13	19
3.000-3.500	30	18
3.500-4.000	33	10
4.000-4.500	16	1
4.500-5.000	3	1
5.000-	1	-
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr	3.521	2.347,-
Antall barn i utvalget	26.189	829

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene for barn med småbarnstillegg er inklusive småbarnstillegget. Alle satsene gjelder barn på full tid.

Av tabellen går det fram at inntektsgraderingssystemer bidrar til å trekke foreldrebetalingen markert ned. Barn med inntektsgradering, uten søskenmoderasjon, betaler i gjennomsnitt 2.347 kroner per måned. Dette er 33 prosent lavere enn snittprisen blant dem som ikke får moderasjoner.

At effekten av inntektsgradering dermed ser ut til å være sterkere i private enn i kommunale barnehager er overraskende. En mulig forklaring kan være at de private barnehagene som har inntektsgraderte satser, i større grad får kommunalt tilskudd enn de barnehagene som ikke får tilskudd fra kommunen. I så fall er det

svært få barnehager uten kommunalt tilskudd i beregningsgrunnlaget for gjennomsnittlig inntektsgradert sats, mens disse barnehagene utgjør en større andel av grunnlaget for gjennomsnittlig fullprissats. Barnehager uten kommunalt tilskudd vil gjennomgående ha høyere fullprissatser enn barnehager som får tilskudd fra kommunen. Dette gjør at effekten av inntektsgradering i private barnehager framstår som større enn den i realiteten er.

Om lag halvparten av barna med inntektsgradering i ikke-kommunale barnehager betaler mindre enn 2.500 kroner i dag. På landsbasis tilsvarer det knapt 800 barn. Tallene indikerer at omtrent halvparten av disse betaler mindre enn 1.500 kroner.

Som nevnt er det grunn til å tro at en del barn som betaler full pris kan være kategorisert som inntektsgraderte barn (jf. avsnitt 3.1.4). Ifølge våre tall er det 2,5 prosent av barn med inntektsgraderte satser som betaler mer enn 4.000 kroner for fulltidsplass. Det er grunn til å tro at en del av disse barna betaler full sats, og i realiteten ikke får moderasjon for lav inntekt.

I tillegg til barna som er regnet med i Tabell 5.5 er det 149 barn i vårt utvalg som har fulltidsplass og får både inntektsgradering og søskenmoderasjon. Gjennomsnittsprisen blant disse barna er 1.707 kroner per måned, eller under halvparten av prisen for barn som ikke får moderasjon. Utvalget er for lite til at vi kan gjøre analyser av spredningen i foreldrebetalingen blant disse.

5.4 Redusert oppholdstid

Omtrent halvparten av barna i vårt utvalg har kortere oppholdstid enn 41 timer per uke. En del av disse barna går i korttidsbarnehager, mens andre går i fulltidsbarnehager med redusert oppholdstid. Disse betaler naturligvis også mindre enn barn med fulltidsplass, og normalt vil prisene være lavere jo kortere oppholdstid barna har.

I Tabell 5.6 presenteres satsstrukturen for barn med deltidsplass. Tabellen viser hva deltidsbarna faktisk betaler, uavhengig av oppholdstid og eventuelle moderasjoner.

Tabell 5.6 Foreldrebetaling per plass i ikke-kommunale barnehager. Barn med deltids plass. Uten moderasjoner

Foreldrebetaling Kroner per måned	Prosent av alle deltidsbarn
0-1.000	8
1.000-1.500	13
1.500-2.000	43
2.000-2.500	20
2.500-3.000	11
3.000-3.500	5
3.500-4.000	1
4.000-4.500	1
4.500-5.000	0
5.000-	0
SUM	100
Gjennomsnittlig betaling, kr	1.971,-
Antall barn i utvalget	26.002

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle småbarnstillegg og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene gjelder barn på deltid som ikke får moderasjoner.

Vi ser av Tabell 5.6 at mer enn 80 prosent av barn med deltids plass i ikke-kommunale barnehager i dag betaler mindre enn 2.500 kroner. Dersom det ikke innføres egne maksimalpriser for deltids plassene vil disse barna ikke trenge økte tilskudd når maksimalprisen blir 2.500 kroner. Det er imidlertid en betydelig andel av barna som betaler mer enn 1.500 kroner.

En viktig årsak til spredningen i satsene er at oppholdstidene varierer. Tabell 5.7 viser hvordan deltidsbarna er fordelt på ulike oppholdskategorier.

Tabell 5.7 Deltid. Prosentvis fordeling av foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Faktisk betaling

Oppholdstid. Timer per uke	Prosent av alle deltidsbarn
0-16	6
17-24	27
25-32	29
33-40	38
SUM	100
Gjennomsnittlig oppholdstid	29 timer
Antall barn	26.127

Vi ser at det er svært få barn med oppholdstid under 17 timer per uke, mens den klart største delen av deltidsbarna har oppholdstid på mellom 33 og 40 timer.

For å kunne sammenligne satsstrukturen for ulike oppholdstider, og dermed få et inntrykk av hva disse barna betaler per time de er i barnehagen, har vi skalert opp prisene til fullprissatser. Det vil si at vi har dividert betalingssatsen på antall timer per uke de går i barnehagen, og deretter multiplisert med 45 timer. 45 timer er gjennomsnittlig oppholdstid for fulltidsbarna i vårt utvalg.

Det vil være en del faste kostnader knyttet til en barnehageplass, uavhengig av oppholdstid (se kapittel 8). Dette tilsier at vi kan vente at prisen per time er høyere jo kortere oppholdstid barnet har.

I Tabell 5.8 oppsummeres de normerte satsene for deltidsplasser i ikke-kommunale barnehager. Tallene gjelder kun barn uten moderasjoner. Tabellen gjenspeiler ikke hva foreldrene faktisk betaler, men hva de ville betalt dersom de hadde fulltids plass og betalte den samme prisen per time som de faktisk gjør.

Tabell 5.8 Normerte satser for foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Barn med deltids plass. Ingen moderasjoner

Normert foreldrebetaling Kroner per måned	Oppholdstid i timer per uke				Fulltid
	0-16	17-24	25-32	33-40	
0-1.000	-	0	0	0	0
1.000-1.500	2	1	0	0	0
1.500-2.000	1	2	1	1	1
2.000-2.500	4	4	4	2	3
2.500-3.000	24	15	16	12	13
3.000-3.500	31	25	26	28	30
3.500-4.000	21	24	28	33	33
4.000-4.500	10	17	19	17	16
4.500-5.000	4	8	5	4	3
5.000-	3	5	2	2	1
SUM	100	100	100	100	100
Gjennomsnittlig betaling	3.397,-	3.619,-	3.542,-	3.572,-	3.521,-
Antall barn i utvalget	1.292	5.844	6.446	3.367	26.189

Note: Satsene er normert ved at faktisk betaling for den enkelte deltids plass er skalert opp til fulltid ved å dividere på antall timer og multiplisere med 45 timer. Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene for barn med småbarnstillegg er inklusive småbarnstillegget. Alle satsene gjelder barn på full tid.

I Tabell 5.8 ser vi ingen klar tendens til at prisen øker jo færre timer barnet går i barnehagen. De korteste oppholdstidene har faktisk lavere pris per time enn full-dagsplasser, og selv de plassene som framstår som dyrest; 17-24 timer per uke, er bare tre prosent dyrere enn fullplass. Den forskjellen er så liten at den kan skyldes statistiske tilfeldigheter.

Det er grunn til å understreke at det er barn i ulike barnehager som er sammenlignet. Hvis for eksempel deltidsandelen i en ”billig” barnehage er høyere enn deltidsandelen i en ”dyr” barnehage, vil det bidra til at prisene på deltidsplasser trekkes ned – og bidra til at prisen på deltid framstår som lavere enn den egentlig er. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å tro at deltidsandelen er systematisk forskjellig i ”billige” og ”dyre” barnehager.

Familiebarnehager

Blant barn med deltids plass er det knapt ti prosent som går i familiebarnehage. I Tabell 5.9 ser vi på i hvilken grad satsene i familiebarnehagene skiller seg fra satsene i ordinære barnehager. Satsene er normert opp til fulltid.

Tabell 5.9 Normert foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Barn på deltid, uten moderasjoner. Ordinære og familiebarnehager

Normert foreldrebetaling. Kroner per måned	Prosent av alle deltidsbarn i ordinære barnehager	Prosent av alle deltidsbarn i familiebarnehager
0-1.000	0	0
1.000-1.500	0	0
1.500-2.000	1	0
2.000-2.500	4	3
2.500-3.000	16	15
3.000-3.500	26	29
3.500-4.000	26	31
4.000-4.500	17	15
4.500-5.000	6	5
5.000-	3	3
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	3.562,-	3.579,-
Antall barn i utvalget	14.750	1.872

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle småbarnstillegg og andre obligatoriske tillegg er inkludert.

Tabell 5.9 viser at satsstrukturen er svært lik i familiebarnehager og i ordinære barnehager. I det følgende vil vi se familiebarnehager og ordinære barnehager under ett.

5.4.1 Søskenmoderasjon, deltid

Også barn med deltids plass kan få søskenmoderasjon. I dette avsnittet ser vi på satsstrukturen blant barn med søskenmoderasjon og deltid. Ettersom det er relativt få deltidsbarn i vårt utvalg som er søsken, er det ikke mulig å gjøre analyser for hver oppholdskategori, som i Tabell 5.8. Her har vi derfor slått sammen alle barn med deltid. Fortsatt er satsene normert opp til fulltidssatser, ved at vi har beregnet hvilken timepris de i dag betaler for plassen, og så skalert prisen opp til fulltid.

*Tabell 5.10 Normert foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.
Barn med deltidsplass, med og uten søskenmoderasjon,
uten inntektsgradering*

Normert foreldrebetaling. Kroner per måned	Prosent av alle barn med deltid uten moderasjon	Prosent av barn med deltid og søskenmoderasjon
0-1.000	0	0
1.000-1.500	0	3
1.500-2.000	1	15
2.000-2.500	4	21
2.500-3.000	16	23
3.000-3.500	26	15
3.500-4.000	27	10
4.000-4.500	17	7
4.500-5.000	6	4
5.000-	3	3
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	3.564,-	2.917,-
Antall barn i utvalget	16.949	2.552

Note: Satsene er normert ved at faktisk betaling for den enkelte deltidsplass er skalert opp til fulltid ved å dividere på antall timer og multiplisere med 45 timer. Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene for barn med småbarnstillegg er inklusive småbarnstillegget.

Vi ser at barn på deltid med søskenmoderasjon i snitt betaler 82 prosent av hva deltidsbarn uten moderasjon betaler. Det innebærer at deltidsbarna får mindre moderasjon enn fulltidsbarna, jf. Tabell 5.4.

At moderasjonen er lavere blant deltidsbarn kan skyldes at enkelte har et administrasjonsgebyr på deltidsplasser som det ikke gis moderasjon på. Det kan også skyldes at barnehagene kan ha et minstenivå på foreldrebetalingen, slik at det ikke gis moderasjon når satsen kommer under et visst nivå. En tredje mulig forklaring kan være at barnehager med kortere oppholdstid i mindre grad enn fulltidsbarnehager gir moderasjon for søsken.

Et annet moment er at det er barn fra ulike barnehager som sammenlignes. Dersom det er høyere andel barn med deltidsplass i barnehager der søskenmoderasjonen er lav, vil det føre til at den gjennomsnittlige søskenmoderasjonssatsen framstår som lavere blant deltidsbarn enn blant fulltidsbarn. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å tro at deltidsandelen er systematisk forskjellig i barnehager med henholdsvis høye og lave moderasjonssatser.

I vårt utvalg er det 281 barn med deltidsplass og søskenmoderasjon som går i familiebarnehage. Dette utvalget er for lite til at vi kan gjøre separate analyser av spredningen i satsene for denne gruppen. Beregningene viser imidlertid at barn med deltidsplass og søskenmoderasjon i familiebarnehage i gjennomsnitt betaler 20 prosent mindre enn deltidsbarn i familiebarnehager uten søskenmoderasjon. Dette resultatet skiller seg ikke vesentlig fra resultatet for alle deltidsbarn med søskenmoderasjon, jf. Tabell 5.10, noe som indikerer at satsstrukturen er rimelig lik i de to typene av barnehager.

5.4.2 Inntektsgradering, deltid

I dette avsnittet ser vi på satsstrukturen for barn på deltid som har inntektsgraderte satser. På samme måte som i avsnittene ovenfor er satsene normert opp til full tid ved at vi har beregnet hvilken timepris de i dag betaler på plassen, og så skalert prisen opp til fulltid. Også her har vi slått sammen alle kategorier av deltidsopphold, slik vi gjorde i avsnittet ovenfor om søskenmoderasjon og deltid. Årsaken er at det ellers ville blitt for små utvalg.

*Tabell 5.11 Normert foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.
Barn med deltids plass, med og uten inntektsgradering,
uten søskenmoderasjon*

Normert foreldrebetaling Kroner per måned.	Prosent av alle barn med deltid uten moderasjon	Prosent av barn med deltid og inntektsgradering
0-1.000	0	0
1.000-1.500	0	1
1.500-2.000	1	1
2.000-2.500	4	96
2.500-3.000	16	1
3.000-3.500	26	1
3.500-4.000	27	0
4.000-4.500	17	0
4.500-5.000	6	0
5.000-	3	0
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr.	3.564,-	2.259,-
Antall barn i utvalget	16.949	6.344

Note: Satsene er normert ved at faktisk betaling for den enkelte deltids plass er skalert opp til fulltid ved å dividere på antall timer og multiplisere med 45 timer. Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er inkludert. Satsene for barn med småbarnstillegg er inklusive småbarnstillegget.

Av Tabell 5.11 ser vi at deltidsbarn med inntektsgradering i gjennomsnitt betaler 63 prosent av hva barn på deltid uten moderasjoner betaler – moderasjonen er med andre ord på 37 prosent. Dette er en sterkere reduksjon enn tilfellet er for fulltidsbarna, jf. Tabell 5.5. Også her er det grunn til å påpeke usikkerheten som ligger i at sammenligningen er gjort på tvers av barnehager.

I vårt utvalg er det bare 61 barn med deltids plass som får både inntektsgradering og søskenmoderasjon. Beregningene viser at satsene for disse barna i gjennomsnitt ligger 40 prosent lavere enn fullpris. Fordi utvalget er så lite, er det ikke mulig å gjøre analyser av spredningen i disse satsene.

I vårt utvalg er det kun to barn i familiebarnehage som har deltid og inntektsgraderte satser.

6 Omfanget av friplasser

En del barn får tilbud om gratis barnehageplass. Kommunene har imidlertid ulik praksis med hensyn til å tilby friplasser. Fra undersøkelsen av betalingssatser (jf. kapittel 2) går det fram at en del kommuner tilbyr gratis barnehage til alle familier med inntekt under et visst nivå – som en del av inntektsgraderingssystemet. I andre kommuner er det en nedre grense for foreldrebetalingen i inntektsgraderingssystemet. Men også her vil noen barn kunne få gratis barnehageopphold. I alle kommuner kan det tilbys plasser med hjemmel i Sosialtjenesteloven eller Barnevernsloven. Tildelingen av slike friplasser gjøres på individuelt grunnlag, ut fra en vurdering av den enkelte families behov. For mange av disse familiene er trolig lav inntekt én relevant faktor.

Det betyr at en familie med lav inntekt i én kommune automatisk vil slippe å betale for barnehageplass, mens den i en annen kommune måtte gått på sosialkontoret og søkt særskilt om å få gratis plass.

Tilbudet om friplasser med hjemmel i Barnevernsloven eller Sosialtjenesteloven vil bestå uavhengig av barnehagereformen. Reformen innebærer ingen endringer i disse lovene. Reformen vil imidlertid kunne ha betydning for hvor mange som vil få friplasser etter disse lovene (samt hvor mye det vil koste kommunen å tilby friplasser). Et sentralt system for inntektsgradering kan på den ene side føre til at familier som i dag har inntektsgraderte satser kommer dårligere ut, som følge av at kriteriene kan bli annerledes. Disse vil dermed i større grad kunne ha behov for friplasser etter Sosialtjenesteloven eller Barnevernsloven. Motsatt kan et sentralt system for inntektsgradering føre til at nye familier fanges opp, slik at noen familier som i dag får tilbud om friplass, ikke lenger har behov for særskilt tildelt friplass. Så lenge det er knapphet på barnehageplasser vil en viktig forskjell likevel være at vedtak om friplass også vil innebære at familien faktisk får en plass fordi de prioriteres i køen av barnehagesøkere. Lav inntekt i seg selv gir ikke rett til plass.

I en kartlegging av foreldrebetalingen i barnehager er det derfor nyttig også å samle informasjon om omfanget av friplasser med hjemmel i Sosialtjenesteloven eller Barnevernsloven.

Ettersom friplassene dekkes over andre budsjetter enn barnehagebudsjettet, vil barn med friplasser i de fleste tilfeller være registrert som fullt betalende i kommunens barnehagestatistikk – det betales fullt for dem, men det er ikke foreldrene som betaler. For å fange opp denne gruppen, gjorde vi derfor en egen undersøkelse.

6.1 Gjennomføring av undersøkelsen

Et utvalg på 109 kommuner fikk spørsmål om omfanget av friplasser. Utvalget er det samme som det Statistisk sentralbyrå bruker i sin foreldrebetalingundersøkelse (omtalt i kapittel 2). Undersøkelsen ble gjennomført av Norsk Gallup. Det ble først sendt et brev til Rådmannskontoret i de utvalgte kommunene. Her ble det informert om undersøkelsen og dessuten varslet om at det ville komme en telefonisk henvendelse. Svarene ble altså gitt per telefon. En del kommuner måtte hente inn informasjonen fra flere etater, og ved å varsle ga vi kommunene mulighet til å samordne informasjonen. Følgebrev og spørreskjema er vedlegg til denne rapporten.

Brevene ble sendt ut i uke 41 og kommunene ble oppringt i ukene 42, 43 og 44. I utgangspunktet la vi opp til at de kun skulle ringes opp i ukene 42 og 43, men ettersom det viste seg vanskelig å få kontakt med de relevante personene, utvidet vi undersøkelsesperioden en uke.

To av kommunene er Oslo og Bergen. Her henvendte vi oss til bydelene (25 i Oslo og 8 i Bergen), og ikke kommunene sentralt, slik at i alt 140 enheter fikk henvendelse. Av disse fikk vi svar fra 95 enheter. Disse består av 2 bydeler i Bergen og 11 bydeler i Oslo, og dermed ytterligere 82 kommuner. Svarandelen for kommunene utenom Oslo og Bergen er 77 prosent. I Oslo har 44 prosent av bydelene svart, mens 25 prosent av bydelene i Bergen har svart.

Blant de som har svart er det to kommuner som kun har oppgitt antall friplasser etter Sosialtjenesteloven, og ikke gitt informasjon om friplasser etter Barnevernsloven. Videre er det 10 kommuner som kun har oppgitt antall friplasser etter Barnevernsloven og ikke gitt informasjon om friplasser etter Sosialtjenesteloven.

6.2 Resultater av undersøkelsen

De 95 enhetene oppga til sammen 1.003 friplasser etter Barnevernsloven og 538 plasser etter Sosialtjenesteloven. Dette kunne tyde på at det er omtrent dobbelt så mange friplasser etter Barnevernsloven som etter Sosialtjenesteloven. Her er det imidlertid grunn til å understreke at vi mangler informasjon fra ti kommuner om friplasser etter Sosialtjenesteloven, mens vi mangler data fra to kommuner om Barnevernsloven. Dette gjør det vanskelig å sammenligne omfanget av friplasser etter de to lovene. Når vi holder utenom de kommunene som ikke har gitt informasjon om begge lover, viser fortsatt undersøkelsen at omfanget av friplasser etter Barnevernsloven er større enn omfanget av friplasser etter Sosialtjenesteloven, men forskjellen er klart mindre. Antall friplasser etter Barnevernsloven er 632 mens antall friplasser etter Sosialtjenesteloven er 532.

Det er rimelig å vente at omfanget av friplasser vil variere med kommunens/bydelens størrelse, og det er derfor naturlig å se på antall friplasser i forhold til et mål på størrelse. En mulighet er å måle antall friplasser som andel av *antall barn i barnehage i kommunen/bydelen*. Ettersom barn som får tilbud om friplass normalt vil prioriteres foran andre barn når det er knapphet på barnehageplasser, vil – alt annet like – kommuner med lav dekning ha en større andel friplassbarn i barnehage enn tilfellet er i kommuner med høy dekning. Det tilsier at det er mer relevant å se på omfanget av friplasser som andel av *antall barn mellom 1 og 5 år*. Tall for antall barn i barnehage og antall barn mellom ett og fem år er hentet fra KOSTRA.

Tabell 6.1 Omfang av friplasser

	Barnevernsloven	Sosialtjenesteloven	Friplasser samlet
Antall friplasser i vårt utvalg	1.003	538	1.164
Antall friplasser i prosent av antall barn i barnehage	1,8	1,1	2,5
Antall friplasser i prosent av antall barn 1-5 år	1,1	0,7	1,6
Antall kommuner/bydeler	93	85	83

Av Tabell 6.1 går det fram at klart flere plasser tildeles etter Barnevernsloven enn etter sosialtjenesteloven. Til sammen utgjør friplassene i gjennomsnitt 1,6 prosent av antall barn i kommunen mellom 1 og 5 år.

Det er store variasjoner fra kommune til kommune, også når vi korrigerer for kommunestørrelse. Omfanget av friplasser varierer fra null til omkring 8 prosent av antall barn mellom 1 og 5 år.

6.3 Friplasser og inntektsgradering

Som nevnt kan det være naturlig å se omfanget av friplasser i sammenheng med inntektsgradering av betalingssatsene. Er det for eksempel slik at kommuner med omfattende inntektsgradering av satsene har en mindre andel friplasser enn kommuner uten inntektsgradering?

Vårt datamateriale gir ikke grunnlag for noen statistisk analyse av hvordan omfanget av friplasser varierer med utformingen av inntektsgraderingssystemet. Blant annet har vi ikke fullstendig informasjon fra alle kommuner om hvordan inntektsgraderingssystemet er utformet.

Vi kan likevel se om det er noen signifikant forskjell i omfanget av friplasser mellom kommuner som har og som ikke har inntektsgraderte satser. Vi baserer oss da på data fra SSBs prisundersøkelse, jf. kapittel 2. Den har data for alle kommunene som er med i vårt utvalg og viser om kommunen har inntektsgradering eller ikke.

Tabell 6.2 Friplasser og inntektsgradering. Uveiet gjennomsnitt

	Kommuner med inntektsgradering	Kommuner uten inntektsgradering
Friplasser som andel av antall barn 1-5 år	1,4	2,6
Antall kommuner	39	42

Av Tabell 6.2 ser vi at omfanget av friplasser er klart høyere i kommuner uten inntektsgradering enn i kommuner med inntektsgradering. Omfanget av friplasser i kommuner uten inntektsgradering er nesten dobbelt så høyt som i kommuner med inntektsgraderte satser. Forskjellen er klart signifikant.

Det er grunn til å peke på at det trolig vil være mange forhold som forklarer variasjonen i omfanget av friplasser. For eksempel vil inntektsfordelingen og andre sosiale forhold i den enkelte kommune trolig ha betydning for omfanget av friplasser. Slike forskjeller kan trolig være med på å forklare at det er store forskjeller i omfanget av friplasser for eksempel mellom bydelene Ullern og Sagene-Torshov i Oslo.

7 Maksimalprissystemet

7.1 Prinsipper for foreldrebetaling

Barnehagereformen innebærer at barnehagens inntekter skal bestå av foreldrebetalingen (på maksimalt 1.500 kroner per barn per måned fra 2005) og et offentlig tilskudd. Intensjonen er at inntektene i størst mulig grad skal tilsvare den enkelte barnehages kostnader. Gitt at kostnadsstrukturen trolig vil variere markert fra barnehage til barnehage, vil det være svært krevende å få til. Kostnadsvariasjonene skal i prinsippet fanges opp av bufferordninger. Utformingen av modell for driftstilskudd ligger utenfor rammen av dette prosjektet.

Uavhengig av hvordan finansieringsmodellen utformes vil barnehageeierne ha insentiver til å velge bort barn som påfører barnehagen høyere kostnader enn inntekter i form av foreldrebetaling eller driftstilskudd. Når vi i de følgende kapitlene drøfter ulike former for reduksjon i satsene for foreldrebetaling, må vi derfor drøfte hvilke konsekvenser graderingen må få for offentlige tilskudd.

Forutsetninger om driftstilskudd

Vi forutsetter at driftstilskuddet per barn utformes slik at *summen av driftstilskudd og foreldrebetaling på 1.500 kroner er tilstrekkelig til å dekke kostnaden ved det enkelte barn*. Dersom foreldrebetalingen reduseres uten at kostnadene er tilsvarende lavere, må driftstilskuddet økes tilsvarende. Hvis ikke vil barnehagene velge bort barna med lavere foreldrebetaling, eller de vil gå med tap.

I det følgende vil vi drøfte modeller for redusert oppholdstid, søskenmoderasjon og inntektsgradering, og hvilke konsekvenser modellene må få for driftstilskuddet.

Aldersgradering

En del barnehageeiere har i dag aldersgraderte satser, ved at det kreves et tillegg for barn under tre år. Bakgrunnen er at det stilles høyere krav til antall ansatte når barna er under tre år. Småbarnsplasser er med andre ord dyrere for barnehageeier.

Ekstrakostnaden ved småbarnsplassene må enten finansieres av foreldrebetalingen – ved en aldersgradert foreldrebetaling, eller ved at det offentlige tilskuddet er høyere for barn under tre år. Dersom ingen av de to inntektskomponentene tar hensyn til ekstrakostnaden ved småbarnsplasser, vil barnehageeiere ha insentiver til å bare ta inn barn over tre år. I så fall vil det i liten grad bli et barnehagetilbud til barn under tre år.

Aldersgradert foreldrebetaling må innebære at de eldste barna betaler mindre enn maksimaltaksten. (Hvis et småbarnstillegg isteden kommer oppå de vedtatte

maksimalsatsene, vil de jo ikke lenger være maksimalsatser). Dersom ekstrakostnaden ved småbarn skal "belastes" foreldrene, vil det med andre ord innebære at det offentlige tilskuddet per barnehageplass må bli tilsvarende høyere.

Ettersom den klart største delen av barnehagebarna, både i dag og under et fullt utbygd system, er tre år eller eldre, virker det derfor lite rimelig å operere med småbarnstillegg i foreldrebetalingen – det er nærliggende å legge til grunn at Stortinget hadde til hensikt at den vedtatte maksimalprisen skulle være reell for flertallet av barna. At småbarnstillegget i barnetrygden fjernes fra august 2003, er ytterligere et argument for at oppholdsbetalingen ikke skal variere med barnets alder.

Vi legger derfor til grunn at *merkostnaden ved småbarnsplasser dekkes gjennom det offentlige tilskuddet*. Vi oppfatter også at det er i tråd med Stortingets vedtak, der det heter at "Utbetalingen av den offentlige støtten skjer gjennom et øremerket tilskudd per plass med satser over/under 3 år for forskjellig oppholdstid, som i dag".

Antall måneder per år

Storingsvedtaket innebærer at foreldrebetalingen skal utgjøre maksimalt 1.500 kroner per måned fra 1. januar 2005. I dag er det en viss variasjon med hensyn til hvor mange måneder foreldrene må betale for per år. Blant barn i private barnehager er det drøyt 60 prosent som har 11 betalingsterminer, drøyt 30 prosent har 12 betalingsterminer mens en liten andel har 10 betalingsterminer per år. Blant kommunene er det godt over 90 prosent som har 11 betalingsterminer per år.

Stortinget har ikke presisert hvor mange måneder foreldrene skal betale for under maksimalprissystemet. I prinsippet kunne en tenke seg at dette ga barnehageeierne en frihetsgrad, ved at de selv kunne velge antall betalingsmåneder. Vi har imidlertid valgt å tolke Stortinget slik at barnehageeierne ikke skal ha noen frihet på inntektssiden. Det innebærer at det må fastsettes hvor mange måneder foreldrene skal betale for. I dag er 11 betalingsterminer per år det klart vanligste. Vi har derfor tatt utgangspunkt i at det også skal gjelde for den regulerte foreldrebetalingen.

To faser

Barnehagereformen innebærer at barnehagesektoren vil gå gjennom to ulike regimer de nærmeste årene. Den første fasen, som starter når maksimalprisene innføres, betegner vi *utbyggingsfasen*. Det vil fortsatt ikke være full behovsdekning, slik at alle barnehager i prinsippet vil være sikret full kapasitetsutnyttelse. Så lenge summen av driftstilskudd og foreldrebetaling ved full kapasitetsutnyttelse er tilstrekkelig til å dekke kostnadene, vil barnehagen med andre ord være sikret. Barnehagene vil i liten grad behøve å konkurrere om barna. Dette kan få konsekvenser for prisingen av barnehageplasser, men her er det i prinsippet forskjell mellom forretningsmotiverte aktører på den ene siden, og for eksempel foreldreeide barnehager på den annen.

Forretningsmotiverte aktører vil tilpasse seg slik at overskuddet blir størst mulig. Selv om inntektene (summen av tilskudd og foreldrebetaling) er større enn kostnadene vil disse barnehagene ha få insentiver til å sette satsene lavere enn maksimalprisen, så lenge de uansett er sikret at plassene blir fylt opp. I utbyggingsfasen kan vi derfor legge til grunn at maksimalsatsene også vil være reelle satser i disse barnehagene.

På barnehagemarkedet er det en rekke *andre aktører* som ikke har mål om størst mulig overskudd. Så vel ideelle organisasjoner og menigheter som foreldre som driver barnehage vil ha andre hovedmål enn profitt. For foreldre vil for eksempel hovedmålet være å sikre plass til egne barn. Felles for alle er imidlertid at de må være sikret økonomisk – det vil si at inntektene må være tilstrekkelige til å dekke kostnadene. I tilfeller der summen av driftstilskudd og foreldrebetaling er høyere enn kostnadene, vil disse aktørene i prinsippet kunne redusere satsene. Så lenge de uansett er sikret full kapasitetsutnyttelse, kan de imidlertid like gjerne tenkes å bruke overskuddet på å øke kvaliteten i barnehagene, slik at satsene opprettholdes på maksimumssats.

Den andre fasen starter når det er bygget ut så mange barnehageplasser at det er full behovsdekning. Intensjonen er at det skal skje for landet som helhet i løpet av 2005. I praksis vil (tilnærmet) full dekning nås ulike steder på ulike tidspunkt. Med full dekning vil barnehagene fortsatt være bundet av maksimalprisene, men de må i prinsippet konkurrere om barna. Denne fasen betegner vi *konkurransfasen*. Barnehagene vil da stå i fare for ikke å få fylt opp plassene sine, og kan bli tvunget til å avvikle, til tross for at de ville hatt kostnadsdekning ved full kapasitet.

Med konkurranse vil derfor barnehagene ha insentiver til å ta ut et eventuelt overskudd i form av redusert foreldrebetaling, for å tiltrekke seg flere barn. Dette gjelder så vel de profittmaksimerende som de andre aktørene. Da vil betalings-satsene i prinsippet kunne bli lavere enn maksimalsatsen. Vi har lagt til grunn at modellene for søskenmoderasjon osv. er ment som maksimalsatser på samme måte som fulltidssatsen, slik at barnehagene i prinsippet står fritt til å sette satsene lavere.

Uansett er det lite realistisk at satsene generelt vil reduseres vesentlig under maksimalsatsene. Dersom driftstilskuddet settes slik at det viser seg at mange aktører går med overskudd i utbyggingsfasen og setter ned satsene i konkurransefasen, er det ikke urimelig å vente at de offentlige tilskuddene vil bli redusert. Dette vil trolig også aktørene selv være seg bevisste, slik at de aktørene som har romslige rammer trolig vil prioritere økt kvalitet framfor lavere satser. Dette gjelder kanskje særlig barnehager som får tilskudd fra de planlagte bufferordningene.

I drøftingen av modeller for betaling ved redusert oppholdstid, søskenmoderasjon og inntektsgradering tar vi utgangspunkt i at maksimalsatsene i all hovedsak også representerer reelle betalingssatser, selv om barnehagene i prinsippet kan velge lavere satser.

Dersom maksimalsatsene for redusert oppholdstid, søskenmoderasjon og inntektsgradering (sammen med driftstilskuddet) blir for lave til å dekke kostnadene ved det enkelte barn, er det risiko for at tilbudet til de aktuelle barna vil forsvinne. Dette gjelder i så vel utbyggingsfasen som i konkurransefasen.

Hvis summen av maksimalsatsene og driftstilskuddet derimot er høyere enn de reelle kostnadene, vil altså barnehagene i stor grad hente ut denne gevinsten i form av økt overskudd eller økt kvalitet så lenge det er knapphet på barnehageplasser. Ettersom barnehagereformen har to mål – både billigere plasser og flere plasser, oppfatter vi at faren for at maksimalsatsene blir for lave, slik at plasser blir borte, er et større problem enn faren for at barnehageeiere får økt sine overskudd, gitt at ingen uansett vil betale mer enn 1.500 kroner per måned. Dette tilsier at det er bedre med for høye enn for lave maksimalsatser i utbyggingsfasen.

Det øyeblikk det blir full dekning, vil imidlertid konkurransen mellom barnehagene i større grad gi dem insentiver til å redusere satsene. Maksimalsatser som er høyere enn de reelle kostnadene vil dermed ikke være reelle – og heller ikke noe problem. Dermed er det bedre med for høye enn for lave maksimalsatser også i konkurransefasen.

7.2 Andre foreldrebidrag

Som nevnt er barnehagene også i dag finansiert dels av offentlige tilskudd og dels av foreldrebetaling. Med foreldrebetaling mener vi normalt det beløpet som foreldrene betaler per måned for å ha barna i barnehage. Det er denne størrelsen vi har kartlagt i vår undersøkelse og som skal være maksimalt 2.500 kroner fra januar 2004. Det er også denne størrelsen ECON skal utforme modeller for, avhengig av oppholdstid, inntekt osv. Strukturen på foreldrenes bidrag er imidlertid noe mer komplisert i dag – særlig i private barnehager. Det ligger utenfor rammen for dette prosjektet å vurdere i hvilken grad andre ytelser skal tas hensyn til ved utformingen av en finansieringsmodell.

Kontakt med barnehagene i forbindelse med spørreundersøkelsen har imidlertid gitt innsikt som kan være nyttig for departementet å ha med seg ved utforming av finansieringsmodell.

Foreldreinnskudd

I foreldreeide barnehager må foreldrene normalt betale et innskudd i tillegg til den månedlige foreldrebetalingen. Innskuddet gir ofte ingen avkastning, slik at det kan betraktes som et rentefritt lån til barnehagen i tiden barnet går i barnehagen. I en del barnehager tilbakebetales heller ikke hele innskuddet når barnet slutter. Størrelsen på innskuddet varierer, og samtaler med barnehageeiere indikerer at det ofte ligger i området 5.000 kroner. I en del barnehager er imidlertid innskuddet vesentlig høyere. I en barnehage vi har vært i kontakt med i Rogaland betaler foreldrene et innskudd på 30.000 kroner, ifølge styrer. Rentekostnadene på et slikt innskudd (forutsatt 7,5 prosent rente) utgjør i størrelsesorden 200 kroner per måned.

Dugnader

I en del private barnehager blir foreldrebetalingen holdt nede ved at foreldrene bidrar med en relativt høy dugnadsinnsats. I en studentbarnehage vi har vært i kontakt med i forbindelse med prosjektet, utgjør foreldreinnsatsen 40 timer per år. Det er vanskelig å gi noen timepris på studenters tid, men dersom vi forutsetter en timepris på 200 kroner, tilsvarer dugnadsinnsatsen 8.000 kroner per år, eller ca 700 kroner per måned.

7.3 Anslag på proveny av maksimalprissystemet

I dag blir barnehager finansiert dels av staten og dels av kommunene, i tillegg til det foreldrene selv betaler. Så vidt vi forstår Stortingets vedtak skal det også være tilfellet under reformen. Økningen i driftstilskudd skal komme over statsbudsjettet, mens det kommunene i dag bruker til barnehagedrift skal forbli i den enkelte kommune og utgjøre kommunenes andel av finansieringen. Hvordan

finansieringen skal fordeles mellom kommuner og stat er ikke klar. Dermed er det heller ikke mulig å beregne hvor mye statens tilskudd må øke for å sikre at ingen betaler mer enn maksimalpris.

Sjablongmessig kan vi imidlertid anslå hvor mye mer midler som må til for å bringe gjennomsnittlig foreldrebetaling ned til maksimalprissatsene på henholdsvis 2500 kroner og 1500 kroner. Disse beregningene vil implisitt legge til grunn at alle offentlige midler som i dag brukes til drift av barnehager går inn i en felles pott, og beregningene vil vise hvor mye potten må økes for å sikre maksimalpris til alle. Dette innebærer at de som i dag betaler mindre enn maksimalpris får økt betaling, mens de som betaler mer får redusert sats. Dette er ikke nødvendigvis forenlig med forutsetningen om at kommunene skal beholde det de i dag bruker, fordi våre beregninger er basert på at penger som kommuner med lave satser bruker i dag, vil kunne omdisponeres til å få ned satsene i dyre kommuner.

Beregningene våre viser at barn på full tid, med og uten moderasjoner, i gjennomsnitt betaler 2.725 kroner for plass i kommunal barnehage og 3.392 kroner for plass i privat barnehage jf. tabell A i sammendraget. For å bringe gjennomsnittet ned til 2.500 kroner må tilskuddet til kommunale barnehager med andre ord økes med 225 kroner per barn per måned og med 890 kroner per barn per måned i private barnehager.

I tillegg kommer de omkring 82.000 barna som har deltids plass – om lag 50.000 i offentlige og 32.000 i private barnehager. Hvor mye tilskuddene må økes til denne gruppen avhenger av hvilken modell som velges for prising av deltids plasser, jf. kapittel 8. Dersom det ikke settes andre maksimalpriser enn de som skal gjelde for fullpris vil økningen i tilskudd bli mindre enn dersom det velges et proporsjonalt maksimalprissystem.

Vi har gjort provenyberegninger for et proporsjonalt system. Vi har da tatt utgangspunkt i at en deltids plass normert opp til full tid (jf. kapittel 4 og 5) skal koste henholdsvis 2.500 kroner og 1.500 kroner. I dag koster deltids plasser i kommunale barnehager 2.900 kroner (normert opp til full tid) mens private deltids plasser koster 3.178 kroner (normert opp til full tid).

For å beregne noen sjablongmessige anslag på proveny har vi basert oss på SSBs barnehagestatistikk. I denne statistikken er barna delt inn i henholdsvis offentlige og private barnehager. Våre prisanslag gjelder henholdsvis kommunale og ikke-kommunale barnehager. Forskjellen er med andre ord statlige og fylkeskommunale barnehager. Disse barnehagene er det ikke mulig å skille ut i vårt data-materiale. De utgjør imidlertid en så vidt liten andel av vårt utvalg og av SSBs offentlige barnehager, at vi kan bruke våre prisanslag som indikatorer for priser i offentlige barnehager, mens våre priser for ikke-kommunale barnehager er gode anslag for private barnehager.

SSB har statistikk fram til 2001. Vi har i beregningene forutsatt at det er etablert 7500 nye plasser i 2002, i tråd med Stortingets intensjon. De nye plassene er i beregningene lagt inn som heltids plasser.

I Tabell 7.1 viser vi anslag på proveny av å bringe gjennomsnittssatsene for dagens barnehageplasser ned til henholdsvis 2.500 kroner (2004) og 1.500 kroner (2005). Anslagene gjelder faste 2002-priser.

Tabell 7.1 Anslag på proveny av maksimalpriser på eksisterende plasser

		Kommunale	Private	Samlet
Fulltid				
	Gjennomsnittlig betaling pr barn per måned i dag. Kroner	2.725,-	3.392,-	
	Antall barn i barnehage, 2002	70.000	48.100	
	Proveny i millioner 2002-kroner. Maksimalpris på 2.500 kroner	173	472	645
	Proveny i millioner 2002-kroner. Maksimalpris på 1.500 kroner	941	1001	1.942
Deltid				
	Gjennomsnittlig normert betaling pr barn pr måned i dag. Kroner	2.902,-	3.177,-	
	Normert antall barn i barnehage, 2002	28.200	18.100	
	Proveny i millioner 2002-kroner. Maksimalpris på 2.500 kroner	125	135	260
	Proveny i millioner 2002-kroner. Maksimalpris på 1.500 kroner	436	335	770
Alle barn	Proveny i millioner 2002-kroner. Maksimalpris på 2.500 kroner			905
	Proveny i millioner 2002-kroner. Maksimalpris på 1.500 kroner			2.712

Note: provenyanslagene er basert på at gjennomsnittsprisene skal bringes ned til 2.500 kroner i 2004 og til 1.500 kroner i 2005.

Beregningene indikerer at det vil koste i størrelsesorden 900 millioner kroner å bringe gjennomsnittssatsene ned til 2.500 kroner, og ytterligere 1,8 milliarder kroner å bringe snittet ned til 1.500 kroner. At det ikke skal skje noe uttrekk fra kommunene tilsier at kostnaden over statsbudsjettet kan bli høyere enn våre sjablongberegninger indikerer.

Anslagene gjelder dagens (2002) barnehageplasser. I tillegg kommer kostnaden ved plasser som etableres i 2003 og framover. Stortingets vedtak innebærer at det skal etableres 40.000 nye plasser i perioden 2002 til 2006.

8 Redusert oppholdstid

Med redusert oppholdstid mener vi ordninger der barn har kortere oppholdstid enn full tid. I regelverket for statlig driftstilskudd er fulltid implisitt definert som plasser på 41 timer eller mer per uke. Vår kartlegging (jf. kapittel 4 og 5) viser at fulltidsplasser varierer fra 41 til 55 timer per uke, og ligger omkring 45 timer i snitt. I dag har nesten halvparten av alle barnehagebarn oppholdstid kortere enn 41 timer (SSB). Slik er det også i vårt utvalg.

Når barnehagereformen trer i kraft, med ett system for offentlig finansiering og foreldrebetaling, må det samtidig defineres en norm med hensyn til hva som er full oppholdstid. Barn med kortere oppholdstid enn normen, vil da per definisjon ha redusert oppholdstid. Ettersom barnehagene ikke lenger vil ha noen mulighet til å påvirke inntektene sine, er det rimelig å anta at barnehagenes tilbud vil tilpasses minimumskravet fra myndighetene. Det vil si at dersom kriteriet settes på 41 timer, vil barn som i dag har tilbud om 48 timer i uken, få et redusert oppholdstilbud. Det ligger utenfor rammen av dette prosjektet å definere en slik norm. Vi har for enkelthets skyld beholdt definisjonen på 41 timer.

8.1 Bør maksimalsatsene graderes?

Stortinget har uttrykt at det offentlige tilskuddet skal graderes ut fra oppholdstid, som i dag (jf. punkt c i avtalen). I dag er det seks satser for statlig driftstilskudd, avhengig av oppholdstid. Stortinget har ikke spesifisert om også maksimalsatsene for foreldrebetaling skal graderes på grunnlag av oppholdstid, og følgelig heller ikke om hvordan en gradering eventuelt skal gjennomføres. Ved vurderingen av en gradering av maksimalsatsene må både foreldrenes interesser og samfunnsøkonomiske hensyn for øvrig vurderes.

Hensynet til familiene

Foreldres ønske om deltidsopphold for barna kan ha (minst) to begrunnelser. Ett hensyn kan være et ønske om at barna ikke skal tilbringe hele hverdagen i barnehage. Et annet kan være økonomi – at foreldrene ønsker (har behov for) å begrense utgiftene til barnepass. Uansett hensyn vil redusert oppholdstid ofte innebære at en av foreldrene jobber mindre enn full stilling, eller at det er beste-foreldre eller andre omsorgspersoner som har tilsyn med barnet. Det kan også være snakk om at en eller begge foreldre jobber turnus, slik at de tidvis er hjemme på dagtid.

Med barnehagereformen vil hensynet til økonomi i stor grad bli ivaretatt gjennom maksimalprisen. De aller fleste som har deltidsplass i dag betaler mer enn 1.500

kroner (jf. kapittel 4 og 5), og vil komme bedre ut selv om de må betale full sats når maksimalprisen blir 1.500 kroner.

Hensynet til barnets oppholdstid vil kunne ivaretas uansett. Foreldrene står jo fritt til å levere senere og eller hente tidligere enn full tid tilsier.

Familiens interesser vil med andre ord i stor grad kunne ivaretas uten at satsene graderes etter oppholdstid. Et annet spørsmål er imidlertid hva som oppfattes som rimelig. Det er grunn til å tro at et flatt system, der satsene ikke varierer med oppholdstiden, vil oppfattes som urimelig i mange sammenhenger.

Andre samfunnsøkonomiske hensyn

Et system der foreldrene betaler det samme, uavhengig av oppholdstid, vil for det første kunne føre til at foreldre som egentlig ønsker halv plass til barnet sitt, likevel ber om full plass. Med full plass vil de ha større fleksibilitet til å velge når barnet skal være der, og til å kunne øke oppholdstiden når omsorgspersonen er syk eller liknende, uten at det koster noe mer. Dette vil særlig kunne gjelde foreldre med barn over tre år, mens barn under tre år kan få kontantstøtte dersom de velger deltid framfor fulltid. Også for de minste barna vil imidlertid forskjellen mellom deltid og fulltid kunne bli så liten at de etterspør lengre oppholdstid enn de "egentlig trenger".

Så lenge barnehageplasser er kraftig subsidiert, tar foreldrene ikke hensyn til de reelle kostnadene forbundet med en barnehageplass. Når etterspørselen etter barnehageplasser blir høyere enn det "egentlige behovet", vil det dermed innebære sløsing med samfunnets ressurser. "For høy" etterspørsel vil dessuten innebære at det blir vanskeligere å nå målet om full behovsdekning, og barnehageutbyggingen vil måtte bli høyere enn nødvendig. Et slikt "overforbruk" av barnehageplasser kan tenkes å oppstå selv om satsene for deltid blir lavere enn fulltidssatsen. For mange familier som i dag har deltids plass vil også 1.500 kroner innebære en markert reduksjon i foreldrebetalingen, jf avsnitt 4.4 og 5.4. Vi vet ikke hvor mye en maksimalpris for deltids plasser vil redusere dette overforbruket.

"Overforbruk" vil til en viss grad komme barnehagebarna til gode ved at avdelingene sjelden eller aldri vil være fulle, slik at det blir færre barn per ansatt. Vi må imidlertid ha som utgangspunkt at de normene som er satt for bemanning og arealer per barn i tilstrekkelig grad ivaretar barnas interesser. Dette tilsier at deltidssatsene bør være klart lavere enn fulltidssatsene

For det andre kan myndighetene ha prioriteringer med hensyn til barns oppholdstid i barnehage som går ut over foreldrenes prioriteringer. I noen tilfeller kan det dreie seg om at foreldrene ikke fullt ut er i stand til å vurdere hva som er barnas beste. Dette bør ivaretas gjennom individuelle ordninger.

Men det kan også være generelle politiske vurderinger av hva som er bra for samfunnet. Det kan være et ønske for eksempel at barna er mer sammen med foreldrene. Et slikt hensyn tilsier at betalingssatsen gjøres avhengig av oppholdstid, slik at foreldrene sparer utgifter på å velge kortere oppholdstid. Et annet hensyn kan være at samfunnet har nytte av at foreldrene (mødrene) i størst mulig grad bruker tida si i arbeidsmarkedet framfor at de er hjemme med barna (deler av dagen). Isolert sett kan det tilsi at man bør gjøre redusert oppholdstid relativt dyrere, slik at foreldrene velger fulltidsplass for barna og jobber fullt begge to. Effekten av et slikt system kan imidlertid bli motsatt – at personer som ideelt sett

ønsket deltids plass i barnehagen for selv å jobbe deltid, synes det blir for dyrt å betale for full plass, og derfor dropper barnehage for å være hjemme på full tid.

Alt i alt tilsier disse hensynene at foreldrebetalingen bør graderes ut fra oppholdstid.

Det er likevel grunn til å nevne at regulering av satsene for deltids plass kan være problematisk. Finansieringsmodellen for barnehagene, som ligger utenfor rammen av dette prosjektet, skal i prinsippet sørge for at alle barnehager får dekket sine kostnader. Det vil være krevende å få til. Hvis det er usikkerhet med hensyn til om finansieringsmodellen fanger opp alle barnehagers behov, kan det tilsi at deltids-satsene likevel ikke reguleres særskilt. Det vil gi barnehagene en viss fleksibilitet på inntektssiden, og dermed redusere sannsynligheten for at barnehager legges ned.

8.2 Utforming av modell

Ved utforming av modeller for gradering på grunnlag av oppholdstid kan det være naturlig å ta utgangspunkt i et proporsjonalt system, der prisen per time er den samme uavhengig av oppholdstid.

Et proporsjonalt system kan enten utformes som et trappesystem, slik at oppholdstidene kategoriseres i intervaller med samme pris. Alternativt kan en tenke seg et helt trinnløst system, der det fastsettes en timepris, og oppholdsbetalingen blir beregnet som antall oppholdstimer multiplisert med timeprisen. Et *trappesystem* er trolig enklere å administrere, fordi det vil begrense variasjonen i faktureringsbeløp

Dersom det ikke var noen merkostnader forbundet med redusert oppholdstid, ville et proporsjonalt system være rimelig. Det vil imidlertid være noen faste kostnader ved en barnehageplass. Det gjør at et proporsjonalt system ikke nødvendigvis er hensiktsmessig. Nedenfor drøfter vi nærmere kostnadene ved deltids plasser

8.2.1 Kostnader ved deltids plasser

I drøftingen av kostnadene ved deltids plasser kan det være hensiktsmessig å dele inn deltids plassene i tre typer, som vi gir tre ulike navn:

Timeplasser: Barn som er i barnehagen (korttids- eller fulltids-) bare deler av åpningstiden

Korttids plasser: Barn i korttidsbarnehager som utnytter barnehagens åpningstid fullt ut

Delte plasser: Barn som ikke er i barnehagen (korttids- eller fulltids-) hver dag
Kostnadene forbundet ved de ulike plassene vil i noen grad kunne variere.

Administrasjonskostnader

For det første vil det være en del administrasjonskostnader knyttet til hver barnehageplass – det koster like mye å fakturere og sende ut informasjonsmateriell uavhengig av barnets oppholdstid. I tillegg vil tiden personalet må bruke til kontakt med foreldre, for eksempel gjennom foreldresamtaler, ikke nødvendigvis reduseres i takt med oppholdstiden. Vi har ingen anslag på hvor store disse kostnadene er.

I Asker kommune krever kommunen et gebyr på 170 kroner per måned for deltidsplasser i ordinære barnehager. Dette er ment å skulle dekke administrasjonskostnadene. Vi kjenner imidlertid ikke til hvilke vurderinger som er gjort ved fastsettelsen av beløpet, det vil si om det er gjort beregninger av de faktiske kostnadene. Gebyret utgjør en liten andel av den faktiske kostnaden ved en fulltids plass (fem prosent av høyeste fullprissats).

Kapasitetskostnader

Kostnadene ved deltidsplasser er dessuten knyttet til i hvilken grad barnehagen får fylt opp barnehagen i "rest-tiden" som barn med redusert oppholdstid ikke er i barnehagen. Det vil dels være avhengig av hvilken form for redusert oppholdstid det dreier seg om. Prinsippene for oppholdsbetaling må derfor diskuteres separat for de tre typene av ordninger med redusert plass; "timeplasser", "korttidsplasser" og "delte plasser".

Timeplasser

Plasser til barn som er i barnehagen bare deler av barnehagens daglige åpningstid, omtaler vi som *timeplasser*. Det kan typisk være barn med foreldre som jobber deltid eller turnus, og som er i barnehagen for eksempel tre timer hver dag, mens barnehagens åpningstid er ni timer daglig.

Hovedproblemstillingen med denne typen plasser er hva som skjer de timene barna ikke er i barnehagen. I den grad "rest-tiden" fylles opp av andre barn, er prinsippene for kostnader de samme som for "deltidsplasser", som vi drøfter nedenfor. Det er imidlertid krevende for barnehagen å fylle resttiden fullt ut, enten ved å "finne" familier der behovene fullt ut passer inn med "resttiden" fra andre barn, eller ved mer sporadisk salg av ledige timer. I praksis vil det derfor ofte bare være deler av "rest-tiden" som fylles opp.

Personalkostnader

I den resttiden som ikke fylles opp er det mindre behov for personale. Det kan i prinsippet håndteres ved at noen av de ansatte ikke er på jobb når det er færre barn i barnehagen. En slik bemanningsreduksjon skjer i de fleste tilfeller morgen og ettermiddag når det normalt er færre barn i barnehagen. Utstrakt bruk av fleksible oppholdstider er imidlertid avhengig av at de ansatte ønsker å gå inn på ordninger der arbeidstiden i praksis kan variere markert fra dag til dag. Selv med full fleksibilitet fra de ansattes side vil det være vanskelig å finne ordninger som fullt ut reflekterer antall barn i barnehagen. Hvis det normalt er fire barn per voksen, kan ikke én av de voksne gå hjem når ett av barna blir hentet. Barnehagen vil dermed være "overbemannet" når det ene barnet går hjem. I den grad timeplasser fører til at bemanningen blir høyere enn "nødvendig" deler av barnehagens åpningstid, blir personalkostnadene høyere enn det enkelte barns oppholdstid skulle tilsi.

Arealkostnader

I den grad timeplasser fører til at det er en "resttid" som ikke fylles opp av andre barn, vil barnehagens arealer ikke utnyttes fullt. Det innebærer at arealkostnadene blir høyere enn det enkelte barns oppholdstid skulle tilsi.

Ved utstrakt bruk av timeplasser med uutnyttet resttid må det etableres flere plasser for å sikre full dekning enn dersom arealene utnyttes til fulle.

Korttidsplasser

Åpningstidene i barnehager varierer i dag. Noen definerer seg som korttidstilbud, og kan ha åpent for eksempel seks timer daglig. Også blant fulltidsbarnehager vil imidlertid åpningstiden variere. Når barnehagereformen med maksimalsats gjennomføres, må det defineres et "standard" barnehagetilbud, der blant annet åpningstiden fastsettes. Spørsmålet blir dermed hva foreldrebetalingen skal være i barnehager med kortere åpningstider enn standarden.

I motsetning til timeplassene vil korttidsplasser ikke innebære at personal-kostnadene er høyere enn oppholdstiden skulle tilsi. Når barnehagen stenger, går personalet hjem.

Normalt står imidlertid arealene ubrukt i flere timer enn tilfellet er for fulltidsbarnehager. Det innebærer at arealkostnadene for barn med korttidstilbud er høyere enn oppholdstiden skulle tilsi. Arealkostnadene vil imidlertid være vesentlig mindre enn personalkostnadene.

Delte plasser

Når to eller flere barn deler en fulltidsplass, ved for eksempel å være i barnehagen annenhver dag eller annenhver uke, utnyttes både personale og arealer i like stor grad som ved fulltidsplasser.

Merkostnaden ved disse barna er dermed i prinsippet bare knyttet til administrative kostnader, nevnt i innledningen til dette avsnittet. I den grad deltidsbarn får delta i de samme aktivitetene som fulltidsbarna, vil også materiellkostnader osv. bli høyere enn oppholdstiden skulle tilsi. Dette vil imidlertid utgjøre små beløp.

8.2.2 Inndekning av kostnadene

Alle kostnader en barnehage har ved en barnehageplass må i prinsippet dekkes inn – enten gjennom statstilskuddet eller gjennom foreldrebetalingen. Hvis ikke alle kostnader ved deltidsplasser dekkes inn, er det risiko for at tilbudet reduseres eller forsvinner.

Dagens praksis

Stortinget har ikke presisert om ekstrakostnadene skal dekkes gjennom driftstilskuddet. Ser vi på dagens satser for driftstilskudd viser imidlertid de at tilskuddet per time er høyere jo kortere oppholdstiden er, med unntak av tilskuddet for nest høyeste oppholdskategori. Det innebærer at staten i dag dekker (deler av) merkostnadene ved deltidsplasser.

Tabell 8.1 Regler for statlig driftstilskudd, gjeldene høsten 2002

Oppholdstid per uke	Gjennomsnittlig oppholdstid per uke	Driftstilskudd i kroner per år for barn som er tre år eller eldre	Gjennomsnittlig* årlig driftstilskudd i kroner per uketime
0-8 timer per uke	4	4.620	1.155
9-16 timer per uke	12,5	9.240	739
17-24 timer per uke	20,5	13.860	676
25-32 timer per uke	28,5	18.460	648
33-40 timer per uke	36,5	19.140	524
41- timer per uke	45	24.250	591

* Gjennomsnittsverdien er beregnet ved å dele det årlige driftstilskuddet på gjennomsnittlig antall timer per uke innen hver kategori. For fulltidsplassene har vi rent skjematisk satt 45 timer som gjennomsnitt.

Vår kartlegging gir ikke grunnlag for å fastslå om også kommunale driftstilskudd er gradert slik at tilskuddet per time er høyere for de laveste oppholdstidene. Kartleggingen viser imidlertid at foreldrebetalingen til en viss grad er gradert på den måten. I enkelte kommuner kreves det et eksplisitt administrasjonsgebyr på 150-200 kroner for deltids plasser. I andre kommuner og private barnehager er det implisitt lagt inn slike gebyr ved at prisen per time er høyere for deltids plasser enn for fulltidsplasser. Andre barnehageeiere har imidlertid fullt ut proporsjonale satser, der halv plass har halv pris.

Kartleggingen viser at deltids plasser (skalert opp til fulltid) i kommunene i gjennomsnitt koster 100 kroner mer per måned enn fulltidsplasser. I private barnehager er deltids plassene gjennomsnittlig omkring 50 kroner dyrere enn fulltidsplassene (jf. Tabell 4.7 og Tabell 5.8). Her er det grunn til å understreke usikkerheten som ligger i at vi har sammenlignet satser på tvers av barnehager.

Vi har ikke grunnlag for å fastslå om disse størrelsene er tilstrekkelige til å dekke merkostnadene ved deltids plasser. Vi kan imidlertid fastslå at det foregår en deling av kostnader i dag mellom foreldre, staten og kommunene.

Maksimalprissystem

Stortingets formulering om at driftstilskuddet skal graderes etter oppholdstid *som i dag*, kan tolkes som at tilskuddet per time fortsatt skal være høyere per time for de korteste oppholdstidene. I så fall vil staten dekke deler av kostnaden ved deltids plasser. I prinsippet kan en tenke seg at tilskuddsatsene utformes slik at tilskuddet dekker alle kostnader ved deltids plasser. Det vil innebære en subsidiering av deltids plasser ut over det som ligger i dagens system. Det er ikke noe som tilsier at subsidieelementet ved deltids plasser bør økes som følge av at det innføres maksimalpris.

Vi legger derfor til grunn at tilskuddet ikke vil dekke en større del av kostnadene enn tilfellet er i dag. I den grad kostnadene heller ikke dekkes gjennom foreldrebetalingen, må vi med andre ord legge til grunn at tilbudet reduseres eller forsvinner.

Utgangspunktet for maksimalprissatsene vil være et nøytralt system, der satsene reduseres prosentvis like mye som oppholdstiden. Nedenfor drøfter vi i hvilken grad det er rimelig å modifisere en slik nøytral modell, slik at de ulike kostnadene

dekkes inn. Inndekningen kan en se for seg som at det legges et fast "gebyr" på toppen av et proporsjonalt system.

Administrasjonskostnader

For alle barnehageplasser vil det være administrasjonskostnader. Disse er trolig av relativt beskjedent omfang, og varierer neppe vesentlig fra barnehage til barnehage. For korttidsplasser vil dette være den eneste merkostnaden.

Vi kjenner ikke størrelsen på administrasjonskostnadene. Dersom de er av et visst omfang, og maksimalsatsene fastsettes slik at de ikke dekker disse kostnadene, er det risiko for at tilbudet om redusert oppholdstid reduseres eller forsvinner.

Dette tilsier at maksimalprisene bør ta høyde for administrasjonskostnadene knyttet til deltidsplasser.

Kapasitetskostnader

For korttidsplasser vil det komme arealkostnader i tillegg til administrasjonskostnadene. Arealkostnadene er forbundet med at barnehagen ikke får utnyttet lokalene den tiden barnehagen er stengt. Kostnadene vil variere, avhengig av barnehagens åpningstid, av barnehagelokalenes beliggenhet og av om lokalene benyttes til andre formål. I den grad slike kostnader er vesentlige, og de ikke dekkes inn gjennom tilskudd og maksimalsatsene, er det mulig barnehagen vil velge å utvide åpningstiden for dermed å kunne utnytte lokalene bedre.

Også for timeplasser kan det komme personalkostnader i tillegg til administrasjons- og arealkostnader. Ettersom personalkostnader utgjør den klart største delen av barnehagenes kostnader, vil denne kostnadskomponenten også være den mest avgjørende for deltidsplassene. Hvor store kostnadene blir, vil imidlertid avhenge av i hvilken grad resttiden blir utnyttet. I forbindelse med vår kartlegging har vi vært i kontakt med en rekke kommuner og barnehager. Gjennom disse samtaler har vi sett at evnen til å utnytte resttiden varierer sterkt. Noen barnehageeiere lar foreldrene velge nøyaktig det antall timer de ønsker, og har god erfaring med at resttiden fylles opp og/eller at de ansatte er fleksible med hensyn til arbeidstid. Andre barnehageeiere har begrensninger på hvilke oppholdstider som kan velges, sannsynligvis fordi de ikke vil kunne utnytte "resttiden". Det virker derfor lite hensiktsmessig å *pålegge* eierne å tilby full fleksibilitet. På den annen side er det unødvendig å *forby* fleksibilitet. Betalingssystemet bør derfor kunne ivareta interessene både til barnehager som håndterer fleksibilitet og barnehager som ikke gjør det. Det vil være tilfellet med et betalingssystem som *ikke* gir kompensasjon for utnyttet kapasitet.

Et forholdsmessig system (eventuelt med et gebyr for administrasjonskostnader) vil føre til at eiere som ikke klarer å utnytte resttiden i nødvendig grad, heller ikke vil tilby det. For samfunnet er det neppe noe stort problem, gitt at ubrukt kapasitet (personale og eller arealer) innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad.

Barnehager som klarer å utnytte resttiden vil på sin side ha små ekstrakostnader ved timeplassene, og vil kunne tilby det innenfor et forholdsmessig betalingssystem (eventuelt med et "administrasjonsgebyr" på toppen). Her vil det samfunnsøkonomiske tapet, i form av ubrukt kapasitet, være tilsvarende lite.

Vi anbefaler derfor at maksimalsatsene ikke tar høyde for kostnader knyttet til redusert kapasitetsutnyttelse ved deltidsplasser.

8.2.3 Modell

Alt i alt tilsier drøftingen ovenfor at *maksimalsatsene for foreldrebetaling utformes med utgangspunkt i et proporsjonalt trappetrinnsystem. Så åpnes det for et fast "administrasjonsgebyr" på toppen, uavhengig av oppholdstiden.*

Våre analyser gir ikke grunnlag for å fastslå hvor store administrasjonskostnader som er knyttet til en barnehageplass. Kartleggingen indikerer at foreldrene i dag betaler omkring 100-200 kroner "ekstra" for en deltidsplass.

Det kan være vanskelig å fastsette en optimal størrelse på "administrasjonsgebyret". Dersom det settes for lavt, slik at barnehagene ikke får dekket de reelle kostnadene, er det som nevnt risiko for at tilbudet forsvinner.

På den annen side vil forskjellen mellom satsene for ulike oppholdstider bli desto mindre jo større gebyret blir. Jo mindre forskjellen mellom satsene er, desto flere foreldre vil trolig velge et høyere timeantall enn de i utgangspunktet mener er optimalt. Dette vil innebære en sløsing med samfunnets ressurser, jf. drøftingen foran.

Gebyret kan bli for høyt for foreldrene og for lavt for barnehagene samtidig. Et alternativ kunne være at myndighetene betaler gebyret. Dette reduserer faren for overforbruk, men kan stimulere barnehagene til å prioritere deltidsplasser dersom gebyret settes for høyt.

Størrelsen på "administrasjonsgebyret" må uansett ses i sammenheng med utformingen av satsene for driftstilskudd for ulike oppholdstider.

I tabellen nedenfor illustrerer vi hvordan maksimalsatsstrukturen kan utformes dersom "gebyret" settes til 150 kroner per måned. Fra 2005 skal en fulltidsplass koste 1.500 kroner. Når vi trekker fra "administrasjonsgebyret" på 150 kroner (det vil jo være administrasjonskostnader knyttet til fulltidsplasser også), gjenstår 1.350 kroner som en timebasert betaling for fulltid. Med en forutsatt fulltid på 41 timer per uke, betyr dette 33 kroner per uketime. Satsene for de øvrige intervallene for oppholdstider fastsettes så ved at det regnes en sats på 33 kroner per (gjennomsnittlig) time pluss gebyret på 150 kroner.

*Tabell 8.2 Eksempel¹⁾ på modell for foreldrebetaling før moderasjoner –
forutsatt at full tid defineres som 41 timer eller mer*

Oppholdstid per uke ²⁾	Oppholdsbasert månedsbetaling	Gebyr - eksempel	Foreldrebetaling per måned
0-8 timer per uke	132	150	282
9-16 timer per uke	412	150	562
17-24 timer per uke	675	150	825
25-32 timer per uke	938	150	1.088
33-40 timer per uke	1.202	150	1.352
41- timer per uke	1.350	150	1.500

¹⁾ Vårt materiale gir ikke grunnlag for å anslå riktig størrelse på et administrasjonsgebyr for deltids-plasser. Tabellen viser hvordan satsstrukturen vil bli med vårt forslag, dersom gebyret eksempelvis settes til 150 kroner. Et høyere gebyr gir mindre forskjeller mellom høyeste og laveste sats, slik at de korteste oppholdstidene blir dyrere. Et lavere gebyr vil motsatt gi større spredning og dermed lavere satser for de korteste oppholdstidene.

²⁾ Denne modellen forutsetter at oppholdstid på 41 timer defineres som full tid. Det er ikke uten videre gitt at det bør være slik. Det kan føre til at barnehager som i dag har lengre åpningstid vil redusere åpningstiden ned til 41 timer. Dersom full tid defineres høyere, må skalaen for reduserte satser skaleres tilsvarende.

9 Søskenmoderasjon

9.1 Dagens ordninger

Datamaterialet viser at alle kommuner i dag gir moderasjon for søsken. Også i de private barnehagene er søskenmoderasjon utbredt – 87 prosent av barna går i barnehager med søskenmoderasjon. Datamaterialet gir ikke pålitelige anslag på hvor stor andel av barna som får søskenmoderasjon.

I en del kommuner økes moderasjonssatsene med antall søsken. I Oslo gis for eksempel 50 prosent moderasjon for barn nummer to, mens barn nummer tre får 75 prosent moderasjon. I de fleste tilfeller gis det imidlertid samme sats for barn nummer to og barn nummer tre.

9.2 Prinsipper for et system

9.2.1 Bedriftsøkonomiske hensyn

For å vurdere ordninger med søskenmoderasjon er det naturlig å først stille spørsmål om det faktisk er billigere for barnehageeier med to søsken enn to barn fra ulike hjem. I den grad det er slike ”stordriftsfordeler” bør det i utgangspunktet komme foreldrene til gode.

At flere barn har felles hjem innebærer litt lavere administrasjonskostnader. Innbetalingsblanketter, informasjonslapper som barna får med hjem osv. trenger ikke leveres flere ganger til hvert hjem. I noen grad kan det også hende at personalet sparer litt tid på foreldresamtaler for søsken. Besparelsene vil trolig være mindre enn administrasjonskostnadene forbundet med deltidsplasser, (jf. kapittel 8) ettersom det uansett vil være noe administrasjon knyttet til en plass. For søsken som går i hver sin barnehage vil besparelsene trolig i beste fall være knyttet til fakturering, dersom det er samme eier. Det kan også være at barnehageeier har ulemper forbundet med søsken ved at foreldrene ikke stiller dobbelt opp på dugnader osv.

At private barnehager i dag i stor grad praktiserer søskenmoderasjon uten særlige tilskudd fra kommunen, kunne være en indikasjon på at det er besparelser. Vårt inntrykk er imidlertid at en del kommuner stiller som krav for å gi ordinært driftstilskudd at barnehagen har moderasjonsordninger. Dagens ordninger er dermed ikke nødvendigvis ”frivillige” fra barnehageeieres side.

Konklusjonen må derfor være at besparelser forbundet med å ha søsken i barnehage i seg selv neppe vil være store nok til at det kan forsvares å etablere et administrativt system for søskenmoderasjon. Dersom det likevel er betydelige

gevinster for enkelte barnehager med søsken, vil de fritt kunne gi avslag i prisen uten å komme i konflikt med maksimalsatsene. Det kan en imidlertid ikke regne med vil skje før det er (tilnærmet) full dekning, slik at barnehagene konkurrerer om barna, jf. kapittel 7.

Hvis det skal etableres et generelt system med søskenmoderasjon, må det innebære at det offentlige gir høyere overføringer per barn til familier som har flere barn i barnehage. I dette avsnittet vil vi drøfte argumenter for og imot ekstra overføringer til søsken i barnehage.

9.2.2 Prinsippet om særbehandling

Tilskudd til barnehageplasser innebærer generelt at familier med barn i barnehage får høyere overføringer enn familier med andre tilsynsformer. Søskenmoderasjon i barnehager, uten en tilsvarende "søskentakst" for småbarnsfamilier med andre tilsynsformer, innebærer en ekstra favorisering av barnehagebarna. Om en favorisering av barnehagebarn er ønskelig, er det stor politisk uenighet om. Kontantstøtten for ett- og toåringer ble innført ut fra et ønske om å redusere forskjellen i overføringer til dem med barnehageplass på den ene side og familier med andre tilsynsformer på den annen. I drøftingen nedenfor ser vi bort fra denne diskusjonen og tar for gitt at det er akseptert å subsidiere barnehager mer enn andre tilsynsformer.

Drøftingen vil derfor være knyttet til spørsmålet om subsidiering av søsken spesielt. Før vi går nærmere inn på argumenter for eller imot subsidiering er det naturlig å se hvilke prinsipper som legges til grunn ved andre overføringsordninger.

Andre overføringsordninger

Barnetrygden var tidligere gradert etter antall søsken ved at man fikk desto mer per barn jo flere barn en familie hadde. Denne progresjonen hadde i prinsippet samme effekt som søskenmoderasjon i barnehage (bortsett fra at barnetrygden gis til alle) ved at flerbarnsfamilier fikk et ekstra subsidium. Ordningen ble modifisert fra og med 1999, da det ble samme sats for første og annet barn og en høyere sats for alle barn ut over to. I 2001 ble hele progresjonen fjernet, slik at det nå er samme sats for alle barn. Vi har ikke funnet noen nærmere begrunnelse, verken for at det i utgangspunktet var en progresjon, eller for at progresjonen siden ble fjernet.

Foreldrefradraget i skattesystemet er også gradert for antall barn, men med motsatt fortegn av søskenmoderasjon. Dokumenterte utgifter til pass av barn kan trekkes fra inntekten før skatt på alminnelig inntekt beregnes. Her er det imidlertid en øvre grense for hvor mye som kan trekkes fra. I ligningen for 2001 kunne foreldre maksimalt trekke fra 25.000 kroner for ett barn og maksimalt 30.000 kroner for to eller flere barn. For de langt fleste med (tilnærmet) fulltids pass av barna vil beløpsgrensene i dag være reelle. Det betyr at foreldre får et skattefritak på (28 prosent av 25.000 kroner) 7.000 kroner for det første barnet, men bare (28 prosent av 5.000 kroner) 1.400 kroner for det andre barnet, og ingen ting for tredje eller fjerde barn.

Vi har ikke funnet noen begrunnelse for at fradraget per barn skal være lavere jo flere barn en familie har. En mulig forklaring kunne være at barn ut over ett allerede har fått søskenmoderasjon i barnehagen. Men for det første er reduksjonen i

fradrag langt større enn søskenmoderasjon normalt vil være. For det andre er det ikke alle som nyter godt av søskenmoderasjon. Det gjelder for eksempel mange barn i private barnehager, eller barn i SFO.

Det er verdt å merke seg at dersom beløpsgrensene opprettholdes etter at maksimalprisen på barnehage blir 1.500 kroner, vil de årlige barnehageutgiftene for første barn utgjøre 16.500 kroner. Da vil det være mulig å trekke fra ytterligere 14.500 kroner for barn nummer to, slik at dagens avkorting for barn nummer to nærmest forsvinner. Det vil imidlertid fortsatt ikke være noen avskrivingsmulighet til barn nummer tre.

I *stønad til barnetilsyn* til enslige forsørgere er det også en avkorting i tilskudd for barn nummer to, det vil si det motsatte prinsippet av søskenmoderasjon, jf. drøfting i kapittel 10.

Hittil har søskenmoderasjon vært fastsatt av den enkelte barnehageeier, og det har ikke nødvendigvis vært naturlig at prinsippene skulle være de samme som ved andre overføringsordninger. Når modellene for foreldrebetaling i barnehager nå skal fastsettes av staten, er det naturlig at den samme tankegangen legges til grunn i alle ordningene. Det virker unødvendig tungvint på den ene side å subsidiere søsken i barnehager mens man på den annen praktiserer en avkorting i skattesystemet. Her kunne man isteden valgt en nøytral behandling begge steder.

Argumenter for særbehandling

Drøftingen ovenfor viser at det i andre overføringsordninger ikke gis særlige tilskudd til søsken. Snarere tvert imot. I dette avsnittet drøfter vi om det er argumenter som kunne tilsi særbehandling.

Stimulere til å få flere barn

Myndighetene kan ha et ønske om å gi ekstra støtte til flerbarnsfamilier generelt, for eksempel for å stimulere til å få flere barn. Søskenmoderasjon i barnehager vil imidlertid bare treffe en liten del av flerbarnsfamiliene. For det første er det ikke alle førskolebarn som går i barnehage. For det andre er det mange flerbarnsfamilier der aldersspredningen er slik at barna ikke går i barnehage samtidig. Som en overføring til flerbarnsfamilier generelt er med andre ord søskenmoderasjon i barnehager svært lite treffsikkert. Her vil barnetrygden være klart mer egnet. Søskenmoderasjon må derfor vurderes ut fra om familier som får barn tett, har behov for særlige overføringer.

Stimulere til tettere barnefødsler

Myndighetene kan ha et ønske om å stimulere til tettere barnefødsler. At førstegangs fødende blir stadig eldre og at risikoen for komplikasjoner og redusert forplantningsevne øker med alderen, kan være ett argument for at barn nummer to og tre bør komme raskt etter barn nummer én. Søskenmoderasjon i barnehager vil likevel være et lite treffsikkert virkemiddel. For det første er det ikke alle barn som går i barnehage. For det andre er det ikke åpenbart at utsikter til billigere barnehage vil få foreldre til å framskynde annet og tredje barn. Hvis tette barnefødsler er et mål er det mer nærliggende å gjøre endringer i permisjonsreglene. Dagens krav om å ha vært minst seks måneder i jobb de siste ti månedene for å ha rett til full svangerskapspermisjon, kan gjøre det økonomisk svært ugunstig å få barn tett (jf. Lappegård, 2001).

Stimulere til bruk av barnehage

Familier som har flere barn tett, vil til en viss grad ha fordeler framfor ettbarnsfamilier ved valg av alternative tilsynsformer. Hvis en av foreldrene velger å være hjemme, vil bortfallet av inntekt i større grad bli kompensert av sparte barnehageutgifter dersom man har to eller tre barn hjemme enn tilfellet er med ett barn. Også praktikant eller dagmamma kan framstå som mer gunstig for flerbarnsfamiliene, ettersom kostnaden ikke nødvendigvis vil dobles av at det er to istedenfor ett barn som skal passes.

Denne fordelene er i seg selv neppe noe argument for at familier som får barn tett også skal ha lavere kostnader ved barnehage.

På den annen side kan disse kostnadsforskjellene gjøre at flerbarnsfamiliene i større grad vil velge alternative tilsynsformer framfor barnehage. Dersom myndighetene mener det er uheldig, kan et system med søskenmoderasjon kompensere for en slik vridning. Moderasjonssatsene må da i prinsippet tilsvare prosentvis den "søskenmoderasjonen" disse familiene står overfor ved valg av alternative tilsynsformer. Disse vridningseffektene vil imidlertid bli klart redusert når det innføres en maksimalpris på 1.500 kroner per barn. For de fleste familier vil dermed økonomiske hensyn i seg selv tilsi valg av barnehage. Dette gjelder særlig barn over 3 år, som ikke har rett til kontantstøtte.

Barnehage er dyrt

Den mest nærliggende begrunnelsen for at kommuner og de fleste private barnehager har søskenmoderasjon i dag, er at en barnehageplass koster mye i forhold til en normal inntekt. Familier med tre barn ville med dagens satser betale omkring 10.000 kroner i snitt per måned, dersom de ikke fikk søskenmoderasjon. Mange steder ville betalingen ligge langt over dette. Så store månedlige beløp vil mange familier ha problemer med å håndtere. Familier med tre barn med større aldersspredning vil i prinsippet ha de samme utgiftene til barnehageplass i løpet av barnets oppvekst, men det at utgiftene ikke kommer samtidig gjør dem lettere å håndtere. Normalt vil låneopptak være en måte å fordele utgifter over en lengre periode, men det er ikke realistisk at familier med flere barn i barnehage samtidig skulle ta opp lån for å betjene sine barnehageutgifter.

Behovet for å redusere flerbarnsfamilienes kostnadsbelastning er ikke like åpenbart når barnehagereformen er gjennomført. Med en maksimalpris på 1.500 kroner vil kostnadene, selv med tre barn i barnehage, bli langt mer håndterbare for de aller fleste.

Dessuten vil barnehageprisene da være på linje med, og i noen tilfeller lavere enn, kostnaden ved skolefritidsordningen (SFO). Ut fra hensynet til kostnadsbelastning er det dermed ingen grunn til at familier med to barn i barnehage skal få moderasjon, mens en familie med én i barnehage og én i SFO ikke får noen form for moderasjon. Dersom det er politisk ønske om å redusere kostnadsbelastningen for flerbarnsfamiliene, er samordning av betalingssatser for barnehage og SFO en mulighet. Et alternativ, som trolig krever mindre administrasjon, vil være å justere ordningen med skattefradrag for utgifter til pass av barn. Som nevnt vil en opprettholdelse av dagens satser innebære at nærmest alle utgifter til pass av barn nummer to blir dekket opp, noe som vil innebære en forbedring sammenlignet med i dag (mens det fortsatt ikke gis fradragsrett for barn nummer tre). En kan også tenke seg at beløpsgrensene reduseres som følge av at utgiftene reduseres, men at en fjerner avkorting som i dag ligger der for barn nummer to, tre osv.

Hensynet til kostnadsbelastning tilsier med andre ord ingen generell søskenmoderasjon under systemet med maksimalpris på 1.500 kroner. I den grad familieinntekten er for lav til å håndtere disse utgiftene, kan det eventuelt håndteres gjennom et inntektsgraderingssystem. I 2004 vil foreldrebetalingen være 2.500 kroner, og hensynet til kostnadsreduksjon for småbarnsfamilier kan veie tyngre. Det virker lite hensiktsmessig å innføre et apparat for søskenmoderasjon som bare skal gjelde for ett år. Det er derfor mer naturlig å la kommunene videreføre de ordningene de har i dag. Om det lar seg gjøre, vil imidlertid avhenge av finansieringsmodellen som velges. Dersom det innføres et system for inntektsgradering (jf. kapittel 10) kan søskenmoderasjon integreres i den ordningen. Hvis det først etableres et system for moderasjoner, vil det være mindre problematisk å ha ulike satser fra et år til et annet.

Oppfatning av rimelighet

I dag er satsen for barn nummer to og tre i mange tilfeller lavere enn 1.500 kroner. Enkelte kommuner tilbyr for eksempel gratis barnehage til barn nummer tre. Disse barna vil åpenbart få vesentlig høyere satser med et maksimalprissystem uten søskenmoderasjon. *Familiene* vil imidlertid ikke nødvendigvis komme dårligere ut.

For å få et bilde av hva flerbarnsfamilier i gjennomsnitt betaler per barn, har vi summert fullprissats, sats for barn nummer to og sats for barn nummer tre og delt på tre for hver barnehageeier. Spredningen i disse satsene er gjengitt i Tabell 9.1.

*Tabell 9.1 Gjennomsnittlig foreldrebetaling per barn i barnehager.
Familiene med søskenmoderasjon for to barn. Barn med
fulltidsplass*

Foreldrebetaling Kroner per måned	Prosent av søsken i kommunale barnehager	Prosent av søsken i ikke-kommunale barnehager
0-1.000	1	-
1.000-1.500	8	0
1.500-2.000	50	11
2.000-2.500	32	25
2.500-3.000	7	31
3.000-3.500	1	19
3.500-4.000	-	11
4.000-4.500	-	3
4.500-5.000	-	0
5.000-	2	0
SUM	100	100
Gjennomsnittlig betaling, kr	2.044,-	2.776,-
Antall barn i utvalget	-	24.357

Note: Satsene beregnet på 11-måneders basis (årsbeløp dividert på 11). Eventuelle kostpenger og andre obligatoriske tillegg er holdt utenom. Alle satsene gjelder barn på full tid. For ikke-kommunale barnehager har vi vektet tallene med antall barn i hver barnehage. Datamaterialet har ikke gitt grunnlag for vekting av de kommunale satsene.

Vi ser at en ikke ubetydelig del av familiene vil komme dårligere ut når maksimalprisen blir 2.500 kroner, dersom de ikke får søskenmoderasjon. 90 prosent av

kommunene har i dag satser som innebærer en foreldrebetaling under 2.500 kroner per barn. Også i private barnehager vil omtrent hver tredje familie med tre barn i dag betale mindre enn 2.500 kroner per barn. Det er imidlertid en liten andel som betaler mindre enn 1.500 kroner.

Ettersom nær sagt ingen av barna omfattes av et søskengraderingssystem der barn nummer tre betaler mer enn barn nummer to, ville en tilsvarende tabell for tobarnsfamilier vise en høyere gjennomsnittsbetaling og en mindre andel under henholdsvis 2.500 og 1.500 kroner.

9.3 Modell for søskenmoderasjon

Drøftingene ovenfor tilsier at argumentene for søskenmoderasjon i stor grad forsvinner etter at maksimalprisen er redusert til 1.500 kroner. Vi vil derfor ikke anbefale et sentralt system med søskenmoderasjon. Vi er imidlertid bedt om å komme forslag til et system med søskenmoderasjon, og vi har derfor beregnet provenyeffekter av ulike systemer med søskenmoderasjon.

Vi forutsetter at moderasjoner for søsken vil bli dekket opp av tilsvarende økning i det offentlige tilskuddet. I motsatt fall vil barnehageeiere ha insentiver til ikke å ta inn søsken i barnehagene.

Før det eventuelt etableres et system med søskenmoderasjon bør imidlertid myndighetene se alle søskenavhengige overføringsordninger i sammenheng, jf. avsnitt 9.2.2.

Vi har ikke grunnlag for å anbefale spesielle moderasjonssatser. Jo høyere satser, jo større tilskudd til familier med flere barn i barnehage. I dag er det store variasjoner i reglene, og jo høyere moderasjoner, jo større må de offentlige tilskuddene være. Vi har gjort beregninger for to ulike moderasjonssatser for å illustrere hvordan endringer i satsene slår ut.

Vi har tatt utgangspunkt i et system der moderasjonen er den samme for alle barn ut over det første. En kan i prinsippet tenke seg at moderasjonen øker med antall barn, slik det for eksempel er i Oslo. Ettersom det er svært få familier med tre eller flere barn i barnehage samtidig (se nedenfor), vil merkostnaden ved å gi økt moderasjon til tredje barn være liten.

Andel søsken

Datamaterialet viser at 14 prosent av barna i kommunale barnehager får søskenmoderasjon, jf. kapittel 4. Materialet gir ikke grunnlag for å skille mellom barn nummer to og barn nummer tre. Som vi har påpekt tidligere er det en fare for at barn med søskenmoderasjon er underrepresentert i våre data. Det tilsier at den reelle andelen søsken er noe høyere enn vårt anslag. På den annen side stemmer denne andelen rimelig godt med statistikk over andelen søsken fra Oslo kommune (se ECON, 2002).

Vi har alternativt tatt utgangspunkt i tall fra SSBs inntektsstatistikk for å beregne andelen søsken (statistikken er nærmere omtalt i kapittel 10). Statistikken viser at 32 prosent av familier med barn på 6 år eller mindre har flere enn ett barn i denne aldersgruppen. Tar vi vekk det yngste årskullet, som normalt ikke går i barnehage, samt halve kullet med seksåringer, som går på skolen, får vi, under visse forutsetninger om aldersfordeling og antall barn i hver familie, at anslagsvis 80 prosent av barna er "barn nummer én", det vil si at de enten ikke har søsken som går i

barnehage, eller at de er den ene i søskenflokket som ikke får moderasjon. De resterende 20 prosent ville ha rett til søskenmoderasjon. Dette er en betydelig høyere andel søsken enn vårt datamateriale og tall fra Oslo indikerer. En mulig forklaring på det store avviket kan være at familier med mange barn tett har en høyere tendens til å velge andre tilsynsformer enn barnehage. Det kan ha sammenheng med at andre tilsynsformer framstår som relativt billigere for denne gruppen (jf. avsnitt 9.2.2 under punktet om å stimulere til bruk av barnehage). Når foreldrebetalingen reduseres til maksimalt 1.500 kroner, reduseres denne effekten, noe som kan få andelen søsken i barnehage til å øke.

Vi har ikke gjort beregninger av hvor stor andel av barna som vil være barn nummer tre. Tall fra Oslo, som riktig nok viser en lavere andel søsken samlet, viser at barn nummer tre utgjør 1 prosent av barna.

Proveny

Vi har regnet på provenyeffekten av to satser for foreldrebetaling for søsken, nemlig 80 prosent og 50 prosent av full sats. Provenyet per barn vil være høyere i 2004 enn fra 2005, fordi fullprissatsen er høyere det første året (80 prosent av 2.500 er mer enn 80 prosent av 1.500). På den annen side vil antall barn i barnehage være høyere fra 2005. Dermed vil flere ha rett til søskenmoderasjon. Ettersom Stortinget legger til grunn at det vil skje en utbygging av barnehageplasser i løpet av 2005 vil gjennomsnittlig antall plasser i 2006 være høyere enn i 2005. Når maksimalprisen er den samme i 2006 som i 2005 vil dermed provenyet være høyere i 2006 enn året før. Våre beregninger er basert på at det skjer en vekst i antall barnehageplasser i tråd med Stortingets intensjon (40.000 nye plasser fra 2002 til 2006). Vi har forutsatt at hele veksten kommer som fulltidsplasser.

Anslagene er svært følsomme for andelen søsken. Vi har derfor gjort beregningene med ulike forutsetninger om andel søsken. Anslagene er i faste 2002-priser.

Tabell 9.2 Årlige kostnader ved søskenmoderasjon. Moderasjonspris lik 80 prosent av full pris

	Fullsats i kroner	Antall normerte fulltids barnehageplasser	Proveny i millioner 2002-kroner	
			20 % søsken	14% søsken
2004	2.500	182.282	198	140
2006	1.500	196.782	128	91

Note: Beregningene er basert på en modell der første barn betaler fullt, mens barn nummer to, tre eller mer får moderasjon og betaler enten 80 eller 50 prosent av full pris. Moderasjonssatsen er dermed den samme for alle søsken.

Av Tabell 9.2 ser vi at den isolerte kostnaden ved søskenmoderasjon blir høyere det første året, når satsene er høyere. Et system med 80 prosent sats vil koste omkring 200 millioner kroner i 2004 med en søskenandel rundt 20 prosent, og reduseres til omkring 130 millioner kroner når maksimalprisen blir 1.500 kroner og systemet er fullt utbygget. Provenyet i 2005 vil bli marginalt lavere enn ved full utbygging, ettersom gjennomsnittlig antall plasser vil være litt lavere i 2005 enn i årene etterpå.

Tabell 9.3 Årlige kostnader ved søskenmoderasjon. Moderasjonspris lik 50 prosent av full pris

	Fullsats i kroner	Antall fulltids barnehageplasser	Proveny i millioner 2002-kroner	
			20% søsken	14%
2004	2.500	182.282	496	351
2006	1.500	196.782	321	227

Note: Beregningene er basert på en modell der første barn betaler fullt, mens barn nummer to, tre eller mer får moderasjon og betaler enten 80 eller 50 prosent av full pris. Moderasjonssatsen er dermed den samme for alle søsken.

Med en søskensats på 50 prosent blir kostnadene naturlig nok klart større. Dersom 20 prosent av barna er søsken, vil søskenmoderasjonen koste omkring en halv milliard kroner i 2004 og gå ned til rundt 320 millioner kroner når systemet er fullt utbygget.

10 Inntektsgradering

I dag er det opp til kommunene (eller de private barnehagene) selv om, og i hvor stor grad, de ønsker å bruke egne midler til inntektsgradert foreldrebetaling i barnehagene. Om det skal innføres et sentralt system for inntektsgradering er i stor grad et politisk spørsmål, og blir ikke drøftet her. I dette kapitlet drøfter vi imidlertid hvordan et sentralt inntektsgraderingssystem kan utformes. Et sentralt system vil etter alt å dømme erstatte eksisterende kommunale ordninger, men kommunene står i prinsippet fortsatt fritt til å sørge for enda lavere foreldrebetaling for foreldre med lave inntekter. I denne rapporten er vi bare opptatt av effekten av dette sentrale systemet og ikke av betydningen av eventuelle kommunalt finansierte tiltak som måtte komme i tillegg.

I dette kapitlet vil vi :

- Drøfte viktige begrunnelser for å ha et statlig system for inntektsgradering,
- Beskrive hovedtrekk ved dagens kommunale ordninger for inntektsgradering.
- Beskrive andre støtteordninger for småbarnsfamilier som er viktige å ta hensyn til når man skal utforme et statlig system for inntektsgradering.
- Analysere effekter av konkrete forslag til systemer for inntektsgradert foreldrebetaling.

10.1 Prinsipper for inntektsgradering

Gitt at det skal utformes et statlig system for inntektsgradering, kan flere hensyn være viktige.

- Inntektsfordeling; man ønsker å tilgodese familier med lave forbruksmuligheter.
- Ønske om å spesielt stimulere visse grupper foreldre til å sende barn i barnehagen, eksempelvis innvandrerforeldre for å styrke norskkunnskaper.
- Effekter på arbeidstilbudet; Et viktig hensyn ved utformingen av inntektsgraderingssystemet er at det ikke unødig bidrar til å gjøre det lite lønnsomt å ha lønnet arbeid. Å sikre at det er lønnsomt med lønnsarbeid bidrar til høy yrkesdeltaking, men er også viktig av fordelingshensyn fordi det motvirker fattigdomsfeller.
- Proveny; samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk tilsier at det er ønskelig med så høy grad av måloppnåelse på de tre kulepunktene over med så små statlige utgifter som mulig.

10.1.1 Ønske om at ”alle” skal ha råd til barnehage

En grunn til inntektsgradert foreldrebetaling, er omfordelingspolitikk. Man ønsker å tilgodese familier med små forbruksmuligheter. Det offentlige driver slik omfordelingspolitikk både i skattepolitikken og i form av en lang rekke offentlige stønader som er inntektsavhengige og som det ofte er knyttet betingelser til. Når man skal utforme et statlig system for inntektsgradering, må man derfor avgjøre hvor mye av omfordelingen som skal skje via barnehagebetalingen og hvor mye som skal skje gjennom skatter og andre overføringer.

Treffer bare barnehagefamilier

Inntektsgradert foreldrebetaling tilgodeser bare familier som har barn i barnehage, men ikke foreldre som har det daglige tilsynet av barna selv. Dette tilsier at inntektsgradert betaling ikke er det mest treffsikre virkemiddelet for inntektsomfordeling generelt. Man ville treffe lavinntektsfamilier bedre dersom overføringen var uavhengig av om familien valgte barnehage eller ikke. På den andre siden er det en overveiende majoritet som har barn i barnehage, så virkemiddelet vil likevel treffe de fleste familier man ønsker å tilgodese. Full behovsdekning i løpet av et par år, som forutsatt i barnehageforliket, gjør at denne andelen blir enda større, og treffsikkerheten bedres.

Et annet poeng er at det kan være et politisk ønske om å treffe nettopp de lavinntektsfamiliene som velger barnehage. Det kan være begrunnet med at man vil sikre at ”alle” skal ha økonomisk mulighet til å velge barnehage, slik at barnehage ikke forbeholdes barn fra familier med god inntekt. En annen begrunnelse kan være at barnetilsyn (for eksempel i form av barnehage) vil være en nødvendig forutsetning for at foreldre uten inntektsgivende arbeid skal kunne bli yrkesaktive. For familier med lav eller ingen lønnsinntekt kan barnehagesatsene framstå som prohibitive, slik at foreldrene hindres fra å komme ut i arbeid. Dermed kan redusert sats i barnehage for lavinntektsfamilier være et virkemiddel for å unngå fattigdomsfeller. Hvordan insentivene til å arbeide blir påvirket av inntektsgradering er nærmere drøftet i avsnitt 10.1.3.

Individuell eller familiens inntekt

Den viktigste forskjellen mellom det statlige inntektsgraderingssystemet vi ser for oss, og en omfordeling via skattesystemet, er at skattesystemet er basert på individets inntekt, mens inntektsgraderte offentlige stønader er basert på familiens inntekt. Siden det skjer en betydelig inntektsomfordeling mellom rike og fattige familiemedlemmer (for eksempel mellom en høyt lønnet mann og en lavt lønnet kvinne; den vanligste situasjonen) gir familieinntekten et klart bedre uttrykk for forbruksmulighetene enn den enkelte forelders inntekt. Et inntektsgraderingssystem vil være basert på familieinntekt. Det tilsier at et inntektsgraderingssystem er et mer velegnet instrument for inntektsomfordeling enn inntektsskatten. Men det bryter med prinsippene som ligger til grunn for skattesystemet, nemlig at inntektsomfordeling skal skje på individnivå.

Inntektsbegrep

Intet enkelt inntektsbegrep kan fange opp det mangfold av forbruksmuligheter ulike familier har. Skattesystemet har ulike begrep som grunnlag for beskatningen (personinntekt, alminnelig inntekt) og det gis fradrag for spesielle forhold (pendling, antall barn, syke familiemedlemmer osv). Enkelhet tilsier imidlertid at

et system for inntektsgradert foreldrebetaling bare har ett inntektsbegrep. Vi bør da velge det inntektsbegrepet som treffer forbruksmulighetene best.

En inntektsgraderingsordning med bare ett inntektsbegrep risikerer å tilordne støtte til husholdninger som "egentlig" ikke trenger det og unnlate å gi støtte til husholdninger som "egentlig" trenger det. Et illustrerende eksempel er at i Oslo, som benytter personinntekt som inntektsbegrep, nyter enkelte familier med lave personinntekter, men svært høye renteinntekter, godt av redusert foreldrebetaling. Antallet er lite, men det illustrerer et poeng. Alternativt, dersom man skulle benyttet alminnelig inntekt som inntektsbegrep, kunne husholdninger med høye arbeidsinntekter, men også høy boliggjeld med påfølgende høye rentefradrag, tenkes å få så lav alminnelig inntekt i enkelte år at de kvalifiserte for inntektsgradert (redusert) foreldrebetaling.

I analyser av inntektsfordeling (f. eks. de som er gjengitt i "Fattigdomsmeldingen"), anvendes begrepet "samlet inntekt", som det inntektsbegrepet som best gir uttrykk for familiens forbruksmuligheter (før beskatningen tas hensyn til). Det inkluderer alle arbeids- og kapitalinntekter og, i motsetning til i skatteligningen, også skattefrie stønader slik som sosialhjelp, bostøtte og stønad til barnetilsyn. Dette inntektsbegrepet benyttes imidlertid ikke administrativt verken av skatte- eller trygdemyndighetene. Grunnen er at det er komplisert å beregne.

10.1.2 Stimulere til å sende barna i barnehage

I en del tilfeller kan det være særlig gode grunner til at barna bør gå i barnehage. Det kan for eksempel være et politisk ønske om å styrke integrering av innvandrere gjennom samvær med norsktalende barn i barnehager. Et annet eksempel kan være barn i familier med mangelfull omsorg fra foreldrenes side. Det kan altså være gode grunner til å ha et politisk ønske om at barn i en del familier bør gå i barnehage, selv om foreldrene selv ikke har noe spesielt ønske om det. Er inntektsgradert foreldrebetaling velegnet for å stimulere disse foreldrene til å velge barnehage som tilsynsform for sine barn?

Når det gjelder barn i ressursfattige familier med svak stimulering av barna, vil disse ofte være gjenstand for oppmerksomhet fra sosialkontor eller barnevern. Barna i disse familiene vil ofte få tilbud om gratis barnehageplass. Familier med mindre alvorlige problemer av denne art knyttet til barnas oppvekstmiljø kan i større grad velge barnehage istedenfor eget barnetilsyn dersom de får tilbud om redusert betaling. Ofte vil disse familiene trolig ha lave inntekter, slik at inntektsgradering må forventes å være et relativt treffsikkert tiltak for å gi denne gruppen av barn et bedre oppvekstmiljø i form av full- eller deltidsplass i barnehage. Hvor stort behovet er i praksis, har ikke vi vurdert.

Styrket integrering av innvandrere gjennom å stimulere foreldrene til å sende barna i barnehage kan være viktig. Spørsmålet er imidlertid om inntektsgradering er et hensiktsmessig virkemiddel for å få til dette. Innvandrere har i gjennomsnitt høyere arbeidsledighet og lavere inntekter enn nordmenn, noe som trekker i retning av at en større andel av innvandrerne vil omfattes av en inntektsgraderingsordning. Det er et argument for at tiltaket treffer riktig. På den andre siden er behovet for språkopplæring blant innvandrerbarn til stede for alle, uansett inntekt. Innvandrefamilier med midlere og høye inntekter faller dermed utenfor systemet.

Selv om inntektsgradert foreldrebetaling ikke treffer perfekt, mener vi at et slikt system kan bidra positivt til å nå politiske mål om at flere foreldre i visse grupper lar barna gå i barnehage.

10.1.3 Arbeidstilbudet

Inntektsgradert betaling innebærer en økt reell marginalsatt på inntekt. Forskningen om arbeidstilbud og skatt (jf. f. eks. NOU 1999: 7 Flatere skatt) har vist at det er blant de med lavest inntekt at skatte- og stønadssystemets potensielle disinsentiver til arbeid er størst. Både ønske om å unngå fattigdomsfeller og hensynet til den samlede arbeidsinnsatsen i samfunnet er grunner til å være opptatt av insentivene til arbeid fra et system for inntektsgradert foreldrebetaling.

To effekter på arbeidstilbudet

Det er imidlertid ikke opplagt i hvilken retning en inntektsgradert foreldrebetaling vil trekke. Inntektsgradert foreldrebetaling kan både stimulere og motvirke folks ønsker om å ta lønnet arbeid. Effektene kan være ulike avhengig av om vi betrakter en person som står overfor valget jobb eller ikke jobb, eller om vi betrakter en forelder som for eksempel vurderer å gå fra 4-dagers uke til full jobb.

La oss først se på en person som står overfor valget mellom *jobb eller ikke jobb*. Selv om mange jobber deltid, vil mange foreldre i praksis stå overfor et valg mellom å ta en jobb med en gitt ukentlig arbeidstid eller å ikke jobbe i det hele tatt. Lavere foreldrebetaling for familier med lav inntekt vil redusere kostnaden ved å ha barn i barnehage og dermed gjøre det mer lønnsomt å ha lønnet arbeid. Det er all grunn til å tro at det vil stimulere en del foreldre som ellers ikke ville tatt lønnet arbeid, til å ta slikt arbeid. Dette er den positive effekten av inntektsgradert foreldrebetaling på arbeidstilbudet.

Men det er en annen og *potensielt negativ* effekt på arbeidstilbudet av inntektsgradert foreldrebetaling. La oss se på en person som allerede er i jobb og vurderer å øke inntekten. Det kan hun oppnå ved å arbeide mer, eller jobbe hardere eller ta utdanning og få en bedre betalt jobb. Med inntektsgradert foreldrebetaling vil en del av den økte arbeidsinntekten bli spist opp av økte barnehageutgifter og dermed fungere på nøyaktig samme måte som en tilleggsskatt på arbeid. For personer som uansett ville jobbet, kan således inntektsgradert foreldrebetaling trekke i retning av å redusere arbeidstilbudet.

Den andre og potensielt negative effekten er større dess høyere foreldrebetalingen blir når inntekten øker. Det tilsier at man ikke bør ha for store hopp i foreldrebetaling når et inntektstrinn passerer. På den andre siden kan en såpass lav maksimalpris som 1.500 kroner gjøre at terskelvirkningene uansett kan bli begrensede. Dette drøftes mer i detalj i senere i kapitlet.

10.1.4 Kostnader og proveny

Kostnadene ved å administrere ordningen bør isolert sett være så små som mulig. Både kostnadene hos offentlige myndigheter og foreldrenes arbeid med utfylling av skjemaer og rapportering er samfunnsøkonomisk relevante kostnader. I de kommunene som i dag praktiserer inntektsgradert betaling, administreres ordningen av barnehagekontoret i kommunen. Kontoret registrerer inntekter, vurderer forventet inntekt i dag og beregner foreldrebetalingen. Systemet involverer samarbeid med trygdekontoret og ligningsmyndighetene. Et nytt system skal like-

behandle private og offentlige barnehager, noe som vil kreve økte administrative ressurser, særlig i kommuner som i dag ikke har inntektsgradering. Ulike måter å organisere systemet på kan gi ulike administrasjonskostnader.

10.1.5 Avveininger mellom ulike hensyn

På faglig grunnlag kan det sies en del om hvilke konsekvenser ulike forslag vil ha for inntektsfordeling, arbeidstilbud og tilbøyeligheten til å sende barna til barnehage. Det er en politisk vurdering som må ligge bak hvor sterk grad av inntektsomfordeling, det vil si inntektsgradering, man ønsker å bygge inn i foreldrebetalingen i barnehagene. Denne politiske avveiningen må selvsagt også ta hensyn til konsekvensene for andre forhold enn arbeidstilbudet.

10.2 Dagens systemer for inntektsgradering

Kartleggingen viser at 26 prosent av kommunene i vårt materiale har inntektsgradert betaling i sine barnehager. Disse kommunene har 45 prosent av de kommunale barnehagebarna. Private barnehager praktiserer inntektsgradert betaling i mindre omfang. Våre data viser at 23 prosent av barna i ikke-kommunale barnehager (private, statlige og fylkeskommunale) går i barnehager med inntektsgradering. Samlet sett betyr det at om lag 1/3 av barna går i barnehager med inntektsgradert betaling. Det er store variasjoner i de kommunale systemene for inntektsgradering, både når det gjelder hvilket inntektsbegrep som benyttes, hvor høy inntekt man kan ha og likevel få redusert (inntektsgradert) betaling, antall inntektstrinn, og størrelsen på reduksjonen som følge av lav inntekt.

Inntektsbegreper

De fleste kommunene benytter *personinntekt*, slik det defineres i skatteligningen, som inntektsbegrep i sine systemer for inntektsgradert foreldrebetaling. Personinntekt omfatter lønnsinntekt, pensjoner og deler av næringsinntekten for selvstendig næringsdrivende (den delen av næringsinntekten som i delingsmodellen anses å være belønning for den næringsdrivendes arbeidsinnsats). Personinntekten inkluderer imidlertid ikke kapitalinntekter av noe slag, verken renteinntekter, aksjeutbytte eller kapitalgevinster. Det gis heller ikke fradrag for utgifter, som for eksempel renteutgifter. Personer med høye kapitalinntekter, men lave arbeidsinntekter framstår med lav personinntekt og kan derfor være berettiget til redusert foreldrebetaling.

Andre kommuner benytter *alminnelig inntekt* (omtales ofte av kommunene som nettoinntekt) slik det framkommer i skatteligningen. Alminnelig inntekt er sum av lønnsinntekt, pensjon og all næringsinntekt. Alle kapitalinntekter er lagt til arbeidsinntekten, og det gis fradrag for renteutgifter og andre utgifter. En fordel med dette inntektsbegrepet er at man fanger opp inntektstakere som har en stor del av inntekten fra kapitalinntekter. En mulig ulempe er at man risikerer å fange opp personer med høye lønns- eller brutto kapitalinntekter, men som har høye renteutgifter fordi de har lånefinansiert et høyt boligkonsum eller kjøp av andre varige forbruksgoder.

En kommune vi har hatt kontakt med har benyttet skattemessig *bruttoinntekt*, nærmere bestemt post 3.1.10 på selvangivelsen. Den omfatter all lønn, pensjon, næringsinntekter, bidrag, alle kapitalinntekter, men ikke fradrag for renteutgifter og andre utgifter som kommer til fradrag ved beregning av alminnelig inntekt.

Bruttoinntekt er et godt inntektsbegrep siden det inneholder de aller fleste relevante inntektskomponenter. Ulempen er at mange av disse fluktuerer mye fra år til år og blant annet derfor er vanskelige å anslå.

Et viktig spørsmål er hvordan man skal behandle *skattefrie stønader* som barne-trygd og kontantstøtte og stønad til barnetilsyn til enslige forsørgere. Her er det ulik praksis i kommunene. Vi har eksempler på at man noen steder har inkludert kontantstøtten i inntektsbegrepet, men ikke barnetrygden. Her har man lagt seg på samme betingelser som kommunens sosialkontor. Alle kommunene inkluderer barnebidrag i inntekten, noe som er en konsekvens av å bruke personinntekt eller alminnelig inntekt som inntektsbegrep i ordningen.

Felles for alle de kommunale systemene for inntektsgradering er at man baserer seg på *husholdningens samlede inntekt*. Samboeres inntekt, uavhengig om de er foreldre til barna, regnes altså med. Det spesifiseres som regel en minstetid for hvor lenge man må ha bodd sammen for å regnes som samboere (som regel ett år).

I spørreundersøkelsen har 50 kommuner oppgitt hvilket inntektsbegrep som benyttes. Av disse oppgir 39 at de legger bruttoinntekt til grunn, og 11 oppgir enten nettoinntekt eller alminnelig inntekt. Ut fra vår kontakt med en del kommuner synes begrepene personinntekt og bruttoinntekt ofte å bli brukt litt om hverandre, likeledes nettoinntekt og alminnelig inntekt.

Vår tolkning av datamaterialet tyder på at om lag 4/5 av kommunene bruker et bruttoinntektsbegrep (som oftest personinntekt), og 1/5 bruker alminnelig inntekt, men at denne todelingen ikke fanger opp alle nyanser i de inntektsbegrep som brukes.

Innslagspunkt for høyeste sats

Det er 87 kommuner som oppgir de ulike inntekts- og satsgrensene. Øvre grense for familieinntekt for å få redusert foreldrebetaling ligger i de fleste tilfellene (60 prosent av disse kommunene) mellom 400.000 og 500.000 kroner. I 4 kommuner er øvre inntektsgrense høyere enn 600.000 kroner, mens det motsatte ytterpunkt finnes i 4 kommuner, der det ikke gis redusert foreldrebetaling før familieinntekten er kommet ned i intervallet 200.000-300.000 kroner. En del kommuner definerer sine egne inntektsgrenser målt i kroner, mens andre definerer dem i forhold til Folketrygdens grunnbeløp (G), for eksempel 3G, 5G osv.

Antall inntektstrinn

Det er også store variasjoner i hvor mange inntektstrinn de kommunale inntektsgraderingssystemene inneholder. Blant kommunene som oppgir ulike inntektsgrenser med tilhørende satser for foreldrebetaling, er det 1/6 som har 7 eller flere satser, mens 1/3 av kommunene har 2 eller 3 satser. Om lag halvparten av kommunene som praktiserer systemer for inntektsgradering har 4-6 betalings-satser avhengig av familieinntekten. Det er eksempler på at foreldrebetalingen settes lik en viss prosent av inntekten opp til et visst nivå (I Asker: 9½ prosent av inntekten, opp til en husholdningsinntekt på noe over 360.000 kroner).

Progressivitet i betalingssystemet

Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvor ”progressivt” systemet er. Enkelte kommuner har 0-sats som laveste sats, men en slik praksis er uvanlig, og vi er usikre på kvaliteten i rapporteringen når det gjelder omfanget av

null som laveste sats. Det er svært få kommuner som har laveste betalingssats høyere enn 70 prosent av fullsats. Et uveid gjennomsnitt av kommunene gir en laveste sats lik 35 prosent av fullsats.

Høyinntektsforeldrene er med på å finansiere dagens inntektsgradering

Vårt datamateriale viser at jo høyere en kommune setter øvre inntekt som gir grunnlag for redusert foreldrebetaling, dess høyere er også foreldrebetalingen for foreldre med de høyeste inntektene. Det tyder på at inntektsgraderingen av foreldrebetalingen til en viss grad skjer i form av omfordelinger fra foreldre med høye inntekter til foreldre med lavere inntekter. En regresjonsanalyse av høyeste sats for foreldrebetaling som funksjon av høyeste inntekt gir som resultat at en forskjell i høyeste inntekt i inntektsgraderingssystemet på 100.000 kroner mellom to kommuner, går sammen med en økning i høyeste foreldrebetalingssats på 170 kroner pr. måned.

Minstesatser

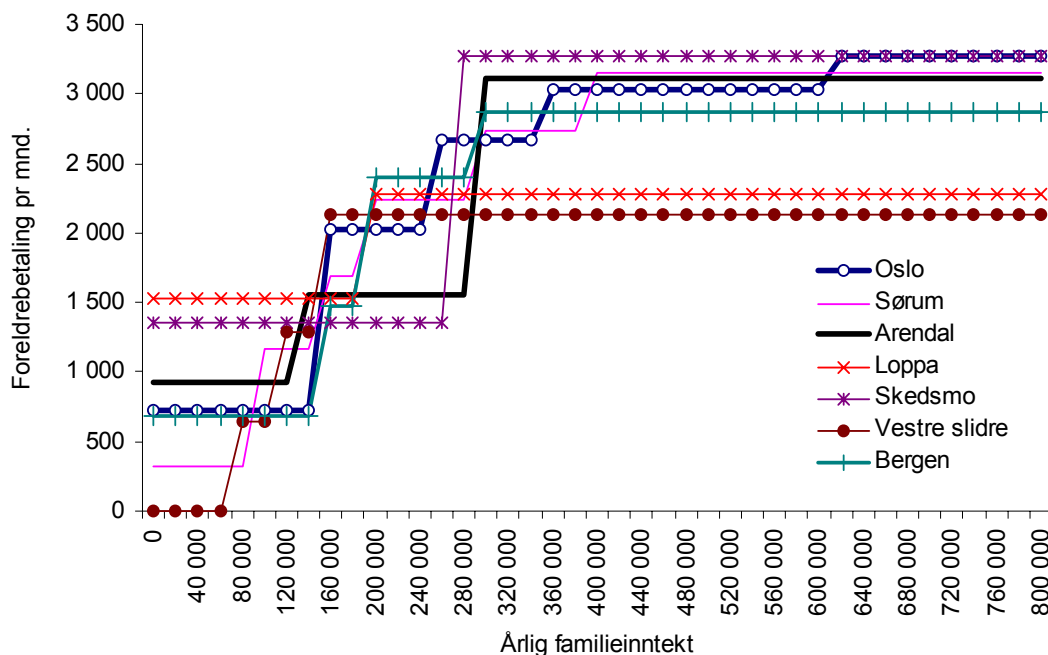
Om lag 1/5 av kommunene med inntektsgradering rapporterer at laveste sats er minst 1.500 kroner. Om lag 1/5 av kommunene har minstesats under 500 kroner, og i overkant av halvparten av disse rapporterer at de har null som minstesats.

Det er også store variasjoner i hvor høy inntekten må være for at betalingen skal bli høyere enn minstesatsen. Stort sett ligger denne inntektsgrensen mellom 100.000 og 200.000 kroner. Det synes ikke å være noen klar sammenheng mellom bunnivået og hvor høy inntekten kan være uten at foreldrebetalingen stiger.

Kombinasjonen av inntektsgradering og søskenmoderasjon ville i mange tilfeller redusert betalingen til et symbolsk nivå. Derfor har man i mange kommuner minstesatser som foreldrebetalingen uansett lav inntekt og mange søsken ikke kan komme under.

Figur Figur 10.1 nedenfor gir et inntrykk av sammenhengene mellom inntekt og foreldrebetaling i noen kommuner.

Figur 10.1 Sammenheng mellom husholdningsinntekt og foreldrebetaling i noen kommuner



Note: Vestre Slidre og Loppa har nettoinntekt som inntektsbegrep, de øvrige bruttoinntekt.

Mange kommuner har høyeste inntektsgrense rundt 300.000 kroner. Oslo er her et unntak, idet familien må tjene hele 600.000 kroner før foreldrene må betale høyeste sats for barna.

Tendens til mindre inntektsgradering?

Det synes å ha vært tendens til at antall kommuner med inntektsgradering har gått ned³. Hensynet til administrasjonskostnader kan ha vært av betydning for endringene i noen kommuner. En mulig grunn, som kommunene riktignok selv ikke har nevnt, er at kommunene gradvis er blitt oppmerksom på den statlige stønaden til barnetilsyn til enslige foreldre som økte sterkt i 1998. Stønaden innebærer en refusjon av 70 prosent av foreldrebetalingen for enslige forsørgere med lav inntekt. Behovet for kommunale ordninger er derfor redusert, siden enslige forsørgere er sterkt overrepresentert blant foreldre med lave inntekter.

Andre betingelser for inntektsgradering

Det er eksempler på at inntektsgraderingen er supplert med krav om at foreldrene ikke mottar visse typer statlig stønad. For eksempel har man i Sola etter en sterk reduksjon i omfanget av inntektsgradering en gjenværende ordning som omfatter langt færre foreldre enn før⁴. I tillegg til krav om lav inntekt er det et krav for å få redusert foreldrebetaling at man ikke mottar statlig stønad til barnetilsyn, en stø-

³ I Møre og Romsdal er det nå bare to kommuner med inntektsgradering, mens tallet tidligere har vært oppe i ti. Sola er en kommune som har gått fra et betalingssystem med mange inntektsklasser til et system nesten uten inntektsgradering.

⁴ Ifølge et oppslag i Aftenposten 14. januar 2003 har en rekke kommuner endret betalingssystemet for barnehager slik at aleneforsørgere som mottar denne statlige stønaden ikke omfattes av den kommunale inntektsgraderingen.

nad som gis til enslige forsørgere med lav inntekt (se nedenfor). Den kommunale inntektsgraderingen retter seg dermed bare til lavinntektsfamilier med to forsørgere. I denne kommunen fås heller ikke inntektsgradert betaling dersom barnet kommer inn under regelverket for funksjonshemmede barn, eller at utgiftene til barnetilsynet av andre grunner betales av andre enn foreldrene.

Et generelt inntrykk for øvrig fra vår kontakt med kommunene er at de fleste som omfattes av inntektsgraderingen er enslige forsørgere. Men det er, som vi ser av eksemplet Sola over, klare unntak.

Registrering og dokumentasjon

Her er det også store variasjoner. De fleste kommunene synes å registrere inntektsforholdene mest mulig oppdatert og å beregne inntekten i det aktuelle året, eller kanskje halvåret. Eksempler på forhold man trenger å ta hensyn til på kort sikt, er personer som mister arbeidet eller beveger seg fra skole/studiesituasjon med lav inntekt til jobbsituasjon med høyere inntekt. Kommunene baserer seg på data fra siste skatteligning og gjør ulike former for korreksjoner. Man ber blant annet om ny lønnsoppgave. For selvstendig næringsdrivende med store inntektsvariasjoner gjennom året tas det utgangspunkt i næringsinntekt siste år og i noen tilfeller attester fra revisor.

Det synes å være svært forskjellig hvor mye opplysninger kommunene krever og hvordan man kontrollerer at opplysningene er riktige.

I alle kommunene vi har hatt kontakt med, er det barnehageadministrasjonen i kommunen som foretar inntektsberegningene og beslutter om reduserte satser for foreldre med lav inntekt, men man får assistanse fra ligningskontoret i en del saker.

Administrasjonskostnader

Vi får litt ulike inntrykk av administrasjonskostnadene ved ordningene. Det forhold at man i flere kommuner går bort fra inntektsgradert betaling synes å være delvis begrunnet i at det krever en del ressurser i å administrere ordningen. Inntrykket fra samtaler med flere kommuner er at det synes relativt greit å behandle søknader om inntektsgradering fra personer med "normale" inntekts- og arbeidsforhold, enten man er yrkesaktiv, deltidsarbeidende eller arbeidsledig. Personer med småjobber, studenter og andre krever imidlertid større administrative ressurser.

Det er inntektsgradert betaling i 23 prosent av de private barnehagene. Trolig skyldes det dels krav fra kommunen for å motta kommunal støtte, men er også et selvstendig valg i en del private barnehager (barnehager drevet av ideelle organisasjoner, studentbarnehager mm).

I enkelte kommuner, blant annet i Oslo som en midlertidig ordning, finansierer kommunen inntektsgradert betaling også for private barnehager. Disse omfatter blant annet private barnehager som også tidligere hadde inntektsgradering (studentbarnehager), men etter andre kriterier enn kommunen. I tillegg til problemet med å samordne systemene, kompliseres beregningene ytterligere ved at studenter gjerne har kompliserte inntektsforhold. Dette synes å ha medført mye arbeid per søknad og også vanskelige vurderinger i mange tilfeller.

Inntektsgraderingen i det konkrete tilfellet i Oslo skjer ved at bydelsforvaltningen regner ut hvilken sats den enkelte familie skal betale. Det regnes så ut et

reduksjonsbeløp for hvert barn i forhold til en normalsats som kommunens inntektsgradering skal dekke, og deretter betales beløpet til den private barnehagen. Den private barnehagen regner deretter, med utgangspunkt i sine egne maksimalsatser og eventuelle egne inntektsgraderingssystemer, ut hva som skal betales for de ulike barna.

10.3 Viktige statlige ordninger

Ved utforming av et system for inntektsgradert foreldrebetaling er det viktig å ta hensyn til eksisterende ordninger som tilgodeser foreldre med små barn. I denne sammenheng vil vi trekke fram den statlige stønaden til barnetilsyn for enslige forsørgere, kontantstøtten og inntektsfradragene i skatteligningen for utgifter til pass av barn.

10.3.1 Statlig stønad til barnetilsyn for enslige foreldre

Stønadssystemet overfor enslige foreldre ble lagt om fra 1998. Særlig viktige er overgangsstonaden og *stonaden til barnetilsyn* som begge gis til enslige forsørgere. Overgangsstonaden gis til enslige foreldre med lav inntekt og med omsorg for små barn. Stønad til barnetilsyn dekker deler av utgiftene som enslige forsørgere har til barnetilsyn. I 1998 ble stønadsnivået til enslige forsørgere økt kraftig, samtidig som perioden man kunne motta overgangsstonad ble redusert. Hensikten med endringene i overgangsstonaden og stønaden til barnetilsyn var å øke yrkesaktiviteten blant enslige foreldre (i praksis oftest mødre) og å bidra til et akseptabelt inntektsnivå.

Stønad til barnetilsyn for enslige forsørgere er en statlig trygdeytelse under Folketrygden og forvaltes av trygdekontorene. Ordningen innebærer refusjon av 70 prosent av dokumenterte utgifter til barnetilsyn normalt inntil barnet er ferdig med 4. klasse. Refusjonen gis altså også for andre tilsynsformer enn barnehage.

Ordningen er inntektsgradert og søskengradert. Maksimalt stønadsbeløp per år for ett barn var i 2002 30.852 kroner, for to barn 40.248 kroner og for 3 barn eller mer 45.612 kroner. Det gis altså gradvis mindre stønad pr barn dess flere barn man har. Omregnet til månedsbasis basert på 11 terminer pr år, blir maksimal stønad for ett barn 2800 kroner. Med 70 prosents refusjonssats tilsier det at man får refundert 70 prosent av en foreldrebetaling opp til 4.000 kroner for første barn.

Reduksjonen på 70 prosent gis bare til foreldre med inntekt under 6 G (omtrent 325.000 kroner). For husholdningsinntekt mellom 6 og 8 G er støtten halvparten av dette (dvs. 35 prosent av dokumenterte utgifter). Det gis ingen støtte til husholdninger som tjener mer enn 8G (433.000 kroner). Det er et krav for å få stønaden at forelderens enten er yrkesaktiv, arbeidssøker, under attføring eller under utdanning. Er man hjemmeværende, gis ingen stønad til å dekke utgifter til barnetilsyn.

Inntektsbegrepet som legges til grunn er *personinntekt*. Trygdekontoret fatter ofte vedtak om stønad for ett år av gangen, basert på oppdatert lønnsoppgave og eventuell annen dokumentasjon. Stønad utbetales månedsvis til forelderens. Ifølge Rikstrygdeverket er systemet enkelt å administrere.

Reformen av betalingssystemet for foreldrebetaling i barnehagene kan gjøre det nødvendig å gå gjennom regelverket i stønaden til barnetilsyn på nytt. For eksempel innebærer dagens regler at man får refundert mindre for det andre barnet

enn for det første, noe som må ses i lys av at nesten alle barnehager har søskenmoderasjon. Dersom et nytt system for foreldrebetaling ikke inneholder noen generell søskenmoderasjon, kan det bli behov for å tilgodese flerbarnsfamilier sterkere i regelverket for stønaden til barnetilsyn. Det ligger imidlertid utenfor temaet for denne rapporten.

10.3.2 Kontantstøtten

Kontantstøtten er en overføring til foreldre med barn mellom ett og tre år som ikke eller bare delvis gjør bruk av barnehageplass med statsstøtte. I 2002 var kontantstøtten 3.000 kroner for et barn som ikke gikk i barnehage. Det gis redusert kontantstøtte for barn som har deltidsplass. Lengste oppholdstid som gir grunnlag for støtte er 32 timer.

For barn større enn tre år vil avveiningen om man skal være hjemme og selv stå for barnetilsynet eller å arbeide og ha barna i barnehage, bare avhenge av egen arbeidsinntekt samt kostnadene ved barnetilsynet. For foreldre med barn mellom ett og tre år spiller også kontantstøtten en viktig rolle, siden man mister støtten dersom man velger barnehage som tilsynsform på full tid.

Redusert foreldrebetaling og uendret kontantstøtte tilsier at det blir mer lønnsomt å velge kombinasjonen barnehage/jobb enn før. Det trekker etterspørselen etter barnehage opp, øker arbeidstilbudet og reduserer bruken av kontantstøtte.

10.3.3 Foreldrefradraget i skattesystemet

Det gis fradrag i inntekten for dokumenterte utgifter til pass av barn før alminnelig inntekt beregnes. Det maksimale fradraget er 25.000 kroner for ett barn og 30.000 for to barn. Mange barn på fulltid har en foreldrebetaling som gjør at årlig betaling er større enn 25.000 kroner.

Det sentrale i denne sammenhengen er imidlertid at det implisitte stønadsbeløpet (skattereduksjonen) er den samme for alle inntektsgrupper, nemlig 28 prosent av enten faktiske utgifter eller 30.000 kroner (det tallet som er lavest), og er uavhengig av familiens inntekt.

Foreldrefradraget har dermed ingen særskilt betydning for familier med lav inntekt.

10.4 Inntektsfordelingen blant husholdninger med små barn

For å kunne utforme en modell for inntektsgradering av betalingssatsene er det nødvendig å kjenne inntektsfordelingen blant foreldre med barn i førskolealder. Ambisjonen om en kraftig økning i tilbudet av barnehageplasser vil innebære at langt flere familier vil ha barn i barnehage under det framtidige inntektssystemet enn tilfellet er i dag. Det er derfor nødvendig med kunnskap om inntektsfordeling blant flere småbarnsfamilier enn de som har barnehageplass i dag. Vi har med utgangspunkt i SSBs inntekts- og formuesundersøkelse for husholdninger beregnet inntektsfordelingen for husholdninger med barn i førskolealder. Inntekts- og formuesundersøkelsen er basert på et utvalg på ca. 15.000 husholdninger. For å få et bilde av inntektsfordelingen blant familiene med barn i barnehage har vi trukket et underutvalg av husholdningene med barn som fyller 6 år eller mindre i løpet av året.

Tabell 10.1 Andel husholdninger med barn under 6 år i ulike inntektsintervaller for husholdningens personinntekt. Prosentvis fordeling

Personinntekt i 1.000 kroner	Husholdninger med enslige forsørgere med barn under 6 år	Husholdninger med ikke-enslige forsørgere med barn under 6 år	Alle husholdninger med barn under 6 år
0-100.000	29	2	6
100.000-200.000	38	3	8
200.000-300.000	26	10	12
300.000-400.000	7	18	15
400.000-500.000		25	21
500.000 og over		42	38
SUM	100	100	100
Gj. Sn. Inntekt, kr	167.600,-	507.700,-	455.700,-

Kilde: Spesialkjøring SSBs- inntekts- og formuesundersøkelse for 2000.

Tallene viser for det første at husholdningsinntekten for enslige forsørgere er langt lavere enn i gjennomsnitt for husholdninger med barn i førskolealder. I gjennomsnitt er personinntekten for enslige omtrent 1/3 av inntektsnivået blant husholdninger med to forsørgere. Men enslige forsørgere mottar større skattefrie stønader som ikke er inkludert i personinntekten. 93 prosent av de enslige forsørgerne har en personinntekt under 300.000 kroner. For flerinntektshusholdningene er denne andelen 26 prosent. Husholdninger med enslige forsørgere utgjør omtrent en tiel av antall husholdninger med barn i gruppen 0-6 år.

10.5 Statlige systemer for inntektsgradering

10.5.1 Administrative forhold

Vi presenterer her mulige modeller for inntektsgradert betaling hvor ulike hensyn er gitt ulik vekt. De er alle basert på det samme inntektsbegrepet, men kriteriene for å få redusert betaling er ulike. Vi presenterer satser og inntektsgrenser, fordelingskonsekvenser og provenyanslag ved de ulike modellene.

Inntektsbegrep

Etter vår vurdering er *personinntekt* slik det defineres i skatteligningen et hensiktsmessig inntektsbegrep. I de kommunene som har inntektsgradering, er det personinntekt som synes å være det hyppigst forekommende begrepet. Vi har observert enkelte eksempler på personer med høye renteinntekter, men tilstrekkelig lave personinntekter til å gi redusert foreldrebetaling i Oslo. Her er imidlertid øvre grense for å få inntektsgradert betaling meget høy (600.000 kroner). Problemet med dårlig treffsikkerhet er trolig vesentlig mindre dersom man har en relativt lav øvre inntektsgrense for å ha inntektsgradert betaling. Et argument for å bruke personinntekt, er at personinntekt allerede benyttes som inntektsbegrep ved beregningen av stønad til barnetilsyn for enslige forsørgere. Å bruke samme inntektsbegrep i en generell statlig ordning for inntektsgradert foreldrebetaling må derfor antas å være ressursbesparende og å forenkle saksbehandlingen.

Vi foreslår heller ikke å benytte det komplette inntektsbegrep som er benyttet i inntektsfordelingsanalyser "Samlet inntekt" som i tillegg til rente – og andre

kapitalinntekter, også inneholder skattefrie stønader. Det er dels begrunnet i at det trolig vil ha høye administrasjonskostnader og kreve at man anslår en rekke usikre inntektskomponenter. I tillegg vil det være et svært høyt samsvar mellom husholdninger med lav personinntekt og husholdninger med lav samlet inntekt, så man vil trolig få identifisert de ”riktige” husholdningene meget godt ved å benytte personinntekt som indikator.

Administrasjon av systemet

Etter vår vurdering er det en rekke gode argumenter for at et statlig system for inntektsgradert foreldrebetaling bør administreres av trygdekontorene og ikke av den kommunale barnehageadministrasjonen slik tilfellet er i dag. Vi foreslår også at inntektsgraderingen skjer i form av en månedlig utbetaling til hver familie og at barnehagen krever den samme foreldrebetaling for alle barn uansett inntekt og antall søsken. Det frigjør også ressurser i barnehagene.

En slik organisering vil for det første ikke kreve at de $\frac{3}{4}$ av kommunene som i dag ikke har systemer for inntektsgradering blir nødt til å bruke ressurser for å administrere slike systemer. Likeledes vil det ikke være nødvendig med økte ressurser i de kommunene som til nå har hatt inntektsgradering for også å behandle søknader fra foreldre med barn i private barnehager som nå skal omfattes av inntektsgradering.

Selv om kommunene som til nå har hatt inntektsgradert foreldrebetaling synes å ha fått ordningen til å fungere uten store problemer, kan man trolig oppnå mer effektiv søknadsbehandling ved å konsentrere saksbehandlingen i trygdekontorene, hvor stønadsordninger som barnetrygd, kontantstøtte, overgangsstonad og stonad til barnetilsyn for enslige forsørgere allerede administreres. I de fleste av disse stønadsordningene har man på alle trygdekontor etablert systemer for å kunne anslå inntekten for de foreldrene som søker støtte. Det vil trolig kreve ekstra ressurser i trygdekontorene for å ta oppgaven med å administrere ordningen med inntektsgradert foreldrebetaling, men vi tror at ressursbehovet vil bli mindre enn om kommunene skulle tatt oppgaven sammen med barnehagene.

Et siste argument for at trygdekontoret bør administrere ordningen er at det gir større klarhet dersom en statlig inntektsgraderingsordning administreres av en et statlig kontor. Det gir større klarhet i ansvar og gjør det lettere å sikre at endringer i regelverk og retningslinjer blir gjennomført på ønsket måte.

Et alternativ til å utforme inntektsgraderingen som en stonad kunne vært å integrere den i skattesystemet i form av et fradrag. Dagens system for inntektsgradering betyr at når inntektene endres, vil foreldrebetalingen endres meget raskt, kanskje i løpet av en måned eller to. Dette kan være viktig for en del husholdninger. Dersom inntektsgraderingen ble oppgjort for eksempel en gang pr. år i forbindelse med skatteliggingen, kunne det føre til at en del husholdninger ikke ville vært tilstrekkelig oppmerksom på sammenhengen mellom foreldrebetaling og inntekt. Det kunne også medført likviditetsproblemer med enkelte husholdninger med fall i inntekten i løpet av året. Det systemet vi foreslår, innebærer at husholdningen hver måned mottar en overføring fra trygdekontoret for sine barn i barnehage, noe som gjør det meget tydelig at overføringen bestemmes av egen inntekt og antall barn som går i barnehage.

Samordning med stønad til barnetilsyn for enslige foreldre

Trygdekontorene administrerer i dag stønaden til barnetilsyn for enslige foreldre. En samordning mellom denne ordningen og et inntektsgraderingssystem reiser noen spørsmål. Mens inntektsgraderingssystemet skal være overføring av penger til alle foreldre med barn i barnehage som har lave inntekter, er stønaden til barnetilsyn forbeholdt enslige forsørgere som er i jobb, under utdanning eller er arbeidssøkere. Stønaden til barnetilsyn innebærer med andre ord et element av pisk og gulrot for å komme i jobb, begrunnet i spesielle problemer med utestengning fra arbeidslivet og fattigdomsfeller for unge enslige mødre. Det er ikke gitt politiske signaler om at et statlig og generelt system for inntektsgradert foreldrebetaling skal ha innbakt i seg slike hensyn. Vi vil da ha to forskjellige refusjonssystemer for foreldre med lav inntekt og samtidig har barn i barnehage⁵.

Det ligger utenfor dette prosjektets mandat å foreslå et eventuelt nytt og harmonisert system som både ivaretar de spesielle målene knyttet til enslige forsørgere med lave inntekter og målene knyttet til lavinntektshusholdninger med to foreldre/forsørgere. Det er teknisk mulig å beholde det eksisterende systemet for enslige forsørgere uendret, og å innføre et nytt inntektsgraderingssystem for alle husholdninger. Systemet kan utformes ved at enslige forsørgere som tilfredsstiller vilkårene "først" får redusert foreldrebetaling i det generelle systemet. "Deretter" vil de motta en refusjon på 70 prosent av denne reduserte foreldrebetalingen. Enslige forsørgere som har barn i barnehager med inntektsgradering, vil i gjennomsnitt oppleve relativt små endringer i foreldrebetalingen, slik at stønaden til utgifter til barnetilsyn for disse ikke vil endres svært mye. Enslige forsørgere som nå har barn i barnehager uten inntektsgradering og mottar 70 prosent refusjon av disse utgiftene, vil først oppleve at foreldrebetalingen først går klart ned, men at refusjonen fra trygdekontoret også går ned. Netto vil disse imidlertid komme klart bedre ut enn i dag.

Det er lavinntektshusholdninger med to forsørgere med barn i barnehager uten inntektsgradering som vil oppleve de største endringene av et generelt system for inntektsgradering. Deres kjøpekraft øker krone for krone med den reduserte foreldrebetalingen, uten noen motvirkende nedgang i stønaden til barnetilsyn slik tilfellet er for enslige forsørgere⁶.

10.5.2 Systemutforming: noen sentrale valg

Et system for inntektsgradering kan utformes på mange måter. Viktige forhold er:

- Skal det være et minstenivå for foreldrebetalingen uansett hvor lav inntekten er og hvor mange barn husholdningen har?
- Skal man ha flate satser innenfor intervaller, og i så fall hvor mange?
- Hvor sjenerøst skal systemet være; dvs. hvor stor reduksjon i foreldrebetaling skal gis og hvor lav må inntekten være før familien skal nyte godt av redusert foreldrebetaling?

⁵ En ytterligere forskjell er at stønaden til barnetilsyn en refusjon av dokumenterte utgifter til alt barnetilsyn, også dagmamma eller andre private tilsynsformer.

⁶ Siden ikke-enslige forsørgere ikke mottar stønaden til barnetilsyn.

- Inntektsgradert søskenmoderasjon? Vi argumenterte i kapittel 9 for at en maksimalpris på 1.500 kroner langt på vei eliminerer behovet for søskenmoderasjon. Det er likevel et spørsmål om det er behov for søskenmoderasjon for husholdninger med lave inntekter.

Minstenivå

Kommunen kan i dag velge enten å ha nullsats eller svært lav minstesats for å tilgodese foreldrene med lavest inntekter. Alternativt kan de ha en relativt høy minstesats (eller ikke inntektsgradering i det hele tatt) og basere seg på kommunale friplasser eller sosialhjelp for å sikre at barna i disse familiene går i barnehage. Hva som er den mest hensiktsmessige måten å tilgodese disse husholdningene, har vi ikke drøftet i denne rapporten.

De fleste kommuner har ikke inntektsgradering, og blant de som har inntektsgradering, er det bare et mindretall som har nullsats for de laveste inntektene. Kommunene har altså i overveidende grad basert seg på et minstenivå, og isteden basert seg på å gi friplasser eller andre tiltak fra sosialkontoret. Det er grunnen til at vi i våre illustrasjonsmessige beregninger av systemer for inntektsgradering har lagt til grunn en minstesats som betalingen ikke kan gå under.

Antall intervaller

Ved flat sats innenfor få inntektsintervaller vil systemet ikke påvirke foreldrenes insentiv til å arbeide så lenge man uansett tjener mindre enn "neste" beløpsgrense. Et slikt inntektsgraderingssystem gir, innenfor disse grensene, ikke noe negativt insentiv til å arbeide. Men med få intervaller vil nødvendigvis foreldrebetalingen øke relativt mye når inntekten passerer en inntektsgrense. Det kan gi uheldige "trappetrinnseffekter" ved at familien tjener lite, eller kanskje til og med taper, på å øke sine inntekter mer, fordi foreldrebetalingen øker mye når inntekten øker. Med mange intervaller blir hver trappetrinnseffekt mindre, men det blir flere av dem. Det gir mindre trappetrinnseffekter, men innebærer en indirekte marginalskatt på inntekt selv ved mindre inntektsøkninger. Man har altså valget mellom store negative incentiver til å jobbe i noen få situasjoner, mot mindre negative insentiver som inntreffer "hele tiden".

Vår vurdering er at det er viktigere å unngå store knekkpunkter som kan fortone seg som vanskelig forsebare hindringer for husholdninger med lave inntekter, men som forsøker å øke inntektene sine. Det blir lett en typisk fattigdomsfelle. På den andre siden er behovet for mange intervaller begrenset siden variasjonsområdet bare er mellom det foreslåtte minstenivået på 800 kroner og maksimalsatsen på 1.500 kroner. Siden det begrensede variasjonsområdet er et argument mot mange trinn i foreldrebetalingen, er det også et argument mot et "trinnløst" system der satsen er en bestemt proSENTSats av inntekten. Gevinstene i forhold til et trappetrinnssystem er få, og kan et slikt system innebære administrasjonskostnader blant annet fordi selv små endringer i inntektene kan føre til at det må gjøres nye beregninger.

10.5.3 Modeller for inntektsgradering

Vi presenterer her tre stiliserte modeller for foreldrebetaling. De er basert på et minstenivå, deretter at foreldrebetalingen øker jevnt med inntekten opp til et visst nivå, for deretter å være 1.500 (2.500 i 2004) kroner.

Det er et viktig *politisk spørsmål* hvordan systemet skal utformes, det vil si hvor mye man vil tilgodese familier med lave inntekter. Vi presenterer her systemer som har en bratthet som tar utgangspunkt i de prioriteringene som er gjort i de kommunene som i dag har inntektsgradert foreldrebetaling. Dette betyr ikke at vi mener disse prioriteringene verken er gode eller dårlige, men de tjener som et referansepunkt for hvordan et inntektsgraderingssystem kan utformes.

Det er store forskjeller i hvor sjenerøse kommunene er i sine inntektsgraderingssystemer. Asker har for eksempel et system med minstesats på ca 1.000 kroner og en inntektsgradering med krav om at betaling for første barn ikke skal overstige 9½ prosent av husholdningsinntekten. Inntektsgraderingssystemet gjelder helt opp til en inntekt på noe over 360.000 kroner. For inntekter som er høyere enn det, betales i dag full sats på ca 3.150 kroner. Til sammenligning har for eksempel Oslo minstenivåer på 750 kroner for inntekt opp til 150.000 kroner. For en familie med ett barn utgjør foreldrebetalingen ca. 5 prosent av husholdningens inntekt. Men Oslo har ingen søskenmoderasjon dersom man har så lav inntekt at minstenivået på 750 kroner er bindende for betalingen. En lavinntektsfamilie (150.000 kroner) med 2 barn vil derfor få en utgift på 10 prosent av inntekten i Oslo, og har den tre barn vil foreldrebetalingen utgjøre 15 prosent av inntekten⁷.

For å få et inntrykk av hvor mye foreldrebetalingen stiger med inntekten på de lavere inntektstrinn i kommuner med inntektsgradering, har vi beregnet et gjennomsnitt (uveid) for 14 av de kommunene som har inntektsgradering⁸. Vi har deretter forutsatt 50 prosent søskenmoderasjon for alle søsken, og beregnet hvor stor andel foreldrebetalingen utgjør av husholdningsinntekten. Disse andelene er vist i Tabell 10.2.

Tabell 10.2 Gjennomsnittlig foreldrebetaling ved ulike inntektsnivåer i 14 kommuner. Kroner og som andel av husholdningsinntekt

Inntekt, kroner:	100.000	150.000	200.000	250.000	300.000
Gjennomsnittlig foreldrebetaling	971,-	1.454,-	1.653,-	2.143,-	2.410,-
Andel av inntekten:					
ett barn	0,11	0,11	0,09	0,09	0,09
to barn, 50 % moderasjon på nr 2	0,16	0,16	0,14	0,14	0,13
tre barn, 50 % moderasjon på 2,3	0,21	0,21	0,18	0,19	0,18

I gjennomsnitt betaler en ettbarnsfamilie mellom 11 og 9 prosent av inntekten opp til 300.000 kroner under dagens inntektsgradering, men det er altså stor variasjon mellom kommunene. For en familie med to barn i barnehage er andelen mellom 13 og 16 prosent. For de svært få familier som har tre barn i barnehage, er andelen av inntekten brukt til foreldrebetaling 18-21 prosent⁹. Der det ikke er inntektsgradert betaling, er andelene langt høyere. Med en gjennomsnittlig foreldre-

⁷ Vi har da ikke tatt hensyn til at familien får høyere inntekt i form av barnetrygd for flere barn.

⁸ Disse er Oslo, Bergen, og et tilfeldig utvalg av de øvrige kommunene.

⁹ Her har vi sjablonmessig forutsatt at det er 50 % rabatt både på barn 2 og barn 3. En del kommuner har større rabatt på barn 3 enn barn 2, slik at vi vil overvurdere foreldrebetalingen noe for familier med tre barnehagebarn. Forutsetter vi 75% rabatt for barn nummer 3, blir inntektsandelene mellom 0,19 og 0,15. På den andre siden er det for en inntekt på 100.000 kroner et effektivt minstenivå på foreldrebetalingen, slik at det ikke gis ytterligere reduksjon selv om familien har flere barn. For de med lavest inntekter vil foreldrebetalingen i familier med flere barn utgjøre en høyere andel av inntekten enn det som framgår av tabellen.

betaling uten moderasjon på 3.000-3.500 kroner i dag blir andelen av gjennomsnittsinntekten brukt til foreldrebetaling i størrelsesorden 8 prosent for ett barn.

Vi skisserer modeller med trinnvis økning i foreldrebetalingen. I alle alternativene forutsetter vi en minstesats på 800 kroner pr. måned. Grunnen til å holde denne parameteren fast, er å redusere antall beregningsalternativer for å fokusere på effekten av alternativer for opptrapping av betalingen når inntekten øker. Til slutt i kapitlet anslår vi sjablonmessig provenyeffekten av å endre dette minstenivået.

Systemet for første barn kan formalisert utformes slik:

Alternativ A: Foreldrebetaling økende opp til 2.500 kroner ved en inntekt på 320.000 kroner.

Alternativ B: Foreldrebetaling økende opp til 2.500 kroner ved en inntekt på 260.000 kroner.

Alternativ C: Foreldrebetaling økende opp til 2.500 kroner ved en inntekt på 220.000 kroner.

Tabell 10.3 viser satsene for foreldrebetaling i ulike inntektsintervaller, mens Tabell 10.4 viser hvor stor andel av inntekten disse satsene utgjør av inntekten.

Tabell 10.3 Inntektsgradering, tre systemer. Makspris 2.500 kroner

	Årlig inntekt i 1.000 kroner									
	0- 100	100- 150	150- 180	180- 220	220- 260	260- 320	320- 380	380- 430	430- 500	500+
Alt A	800	800	1.000	1.300	1.500	2.100	2.500	2.500	2.500	2.500
Alt B	800	1.000	1.300	1.500	2.100	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Alt C	800	1.300	1.500	2.100	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500

Tabell 10.4 Årlig foreldrebetaling for ett barn i prosent av inntekt ved ulike inntektsnivåer. Tre alternative systemer for inntektsgradert betaling.

	Årlig inntekt i 1.000 kroner					
	100	150	180	220	260	320
Alt. A	9	6	6	7	6	7
Alt. B	9	7	8	8	9	9
Alt. C	9	10	9	11	11	9

Vi har latt høyeste inntektsgrense for foreldrebetaling være vesentlig *lavere* enn høyeste inntektsgrense i de fleste eksisterende kommunale systemer for inntektsgradering og i den statlige stønaden for refusjon av utgifter til barnetilsyn for enslige forsørgere. Grunnen er at husholdninger med midlere inntekter uansett vil komme klart bedre ut med en maksimalpris på 1.500 kroner. I gjennomsnitt vil en familie med ett barn og en gjennomsnittlig inntekt for småbarnshusholdninger (som ifølge inntektsstatistikken var 455.000 kroner i 2000), betale 3,6 prosent av inntekten i foreldrebetaling når satsen er 1.500 kroner.

Tabellen over er basert på en maksimal foreldrebetaling på 2.500 kroner, slik den vil være i 2004. I 2005 vil den være 1.500 kroner. Inntektsgraderingssystemet som benyttes kan være det samme i de to årene, med den eneste forskjell at maksimalsatsen i 2005 er 1.500 kroner. Mens høyeste inntekt for å oppnå lavere betaling

enn maksimalprisen under alternativ B var 260.000 kroner når maksimalprisen er 2.500 kroner, kan man ikke ha høyere inntekt enn 180.000 kroner for å få redusert foreldrebetaling når maksimalsatsen blir 1.500 kroner.

Vi har også skissert et system for søskenmoderasjon som bare omfatter familier med lave og moderate inntekter.

10.5.4 Inntektsavhengig søskenmoderasjon

Vi legger fortsatt til grunn en minstesats på 800 kroner som foreldrebetalingen uansett ikke kan komme under. I den grad familier med flere barn og lave inntekter da får uakseptabelt lavt forbruk, må dette håndteres av sosialkontoret på samme måte som det gjøres i dag i kommuner som har minstesatser i foreldrebetalingen av denne størrelsesorden.

En mulighet er å innføre en søskenmoderasjon på 50 prosent i forhold til den gradvis økende satsen i inntektsgraderingen for første barn. Her oppstår imidlertid et problem med knekkpunkt dersom søskenmoderasjonen forsvinner helt når inntekten overstiger maksimalinntekten for å få inntektsgradering. Et eventuelt system for inntektsavhengig foreldrebetaling bør ha en *gradvis utfasing av søskenmoderasjonen* når inntekten øker, for å unngå denne trappetrinnseffekten.

Dersom vi tar utgangspunkt i utformingen av de eksisterende inntektsgraderingssystemene, kan vi beregne gjennomsnittlig betaling for husholdningen, avhengig av inntekt og antall barn, jf. Tabell 10.2. De fleste, men ikke alle, kommuner har 50 prosents moderasjon for barn nummer 2, mens mange, men ikke alle, har 75 prosents moderasjon for barn nummer 3. Sjablonmessig legger vi til grunn 50 prosents reduksjon både for barn nummer to og nummer tre.

Vi kan se for oss følgende system:

1. En ettbarnsfamilie skal ha en foreldrebetaling som maksimalt er om lag 10 prosent av inntekten.
2. En tobarnsfamilie skal ha en foreldrebetaling som maksimalt er om lag 14 prosent av inntekten.
3. En trebarnsfamilie skal ha en foreldrebetaling som maksimalt er om lag 18 prosent av inntekten.
4. Det skal ikke betales mindre enn 800 kroner pr. barn, selv om foreldrebetalingen som andel av inntekten skulle overstige prosentsatsene over. Dette er i rimelig tråd med dagens betalingssystemer i kommuner med inntektsgradering og minstesatser.

Med utgangspunkt i punktene over kan et system for inntektsavhengig søskenmoderasjon utformes som vist i Tabell 10.5 og Tabell 10.6.

*Tabell 10.5 Inntektsgradert søskenmoderasjon, satser og intervaller.
Månedlig foreldrebetaling for første, andre og tredje barn etter
familiens inntekt. Makspris 1.500 kroner*

	Årlig inntekt i 1.000 kroner						
	0-100	100-150	150-180	180-220	220-260	260-320	320+
1. barn	800	1.000	1.300	1.500	1.500	1.500	1.500
2. barn	800	800	800	1100	1.300	1.500	1.500
3. barn	800	800	800	800	1100	1.300	1.500

*Tabell 10.6 Inntektsgradert søskenmoderasjon, satser og intervaller.
Månedlig foreldrebetaling for første, andre og tredje barn etter
familiens inntekt. Makspris 2.500 kroner*

	Årlig inntekt i 1.000 kroner									
	0-100	100-150	150-180	180-220	220-260	260-320	320-380	380-430	430-500	500+
1. barn	800	1.000	1.300	1.500	2.100	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
2. barn	800	800	800	800	1.000	1.300	1.700	2.200	2.500	2.500
3. barn	800	800	800	800	1.000	1.000	1.200	1.500	2.000	2.500

10.6 Provenyberegninger

Vi har gjennomført beregninger av hva de skisserte systemene for inntektsgradert foreldrebetaling vil koste. Beregningene måler merkostnadene ved inntektsgraderingen i forhold til et system med flat sats på 2.500 kroner og 1.500 kroner. Vi tar utgangspunkt i inntektsfordelingen blant småbarnsforeldre som er vist tidligere i kapitlet, jf. Tabell 10.1 og anslag over andelen av barna som skal motta søskenmoderasjon. Vi har forutsatt at 80 prosent av barna betaler sats for første barn, og at 20 prosent betaler redusert sats for søsken der det er aktuelt, jf. kapittel 9. Hva slags regler vi legger til grunn for familier med tre eller flere barnhagebarn betyr minimalt provenymessig, siden det er svært få foreldre med så mange barn i barnehage. På grunn av usikkerheten om hvor mange barn som dette er relevant for, presenterer vi ikke beregninger av å ha separat moderasjon for tredje barn.

Beregningene er gjort med utgangspunkt i antall barnehageplasser i 2001 samt den planlagte utbyggingen fram til full dekning i 2005. På samme måte som for beregningene av søskenmoderasjon har vi forutsatt at hele økningen kommer i form av fulltidsplasser. Siden vi forutsetter at full barnehagedekning først er fullført ved *utgangen* av 2005, blir årsgjennomsnittet for antall barn i barnehage, og dermed også provenytallene, noe høyere for 2006 enn for 2005. SSBs inntektsundersøkelse sier oss hvor stor andel av husholdningene med barn i alderen 0-6 år som har inntekter innenfor intervaller på 100.000 kroner. Vi forutsetter at husholdningene er jevnt fordelt innenfor hvert inntektsintervall.

Beregningene viser isolerte effekter av inntektsgradering målt i faste 2002-priser. De samlede effektene på statlig proveny vil være vesentlig lavere enn det som angis i beregningene. Grunnen er at utbetalingene til stønad til barnetilsyn for enslige forsørgere vil reduseres som følge av inntektsgraderingssystemet, siden

inntektsgraderingen reduserer de refunderbare utgiftene for denne foreldregruppen.

Proveny: Tre alternativer uten søskenmoderasjon

Provenyet ved de tre alternative inntektsgraderingssystemene A, B og C er vist i Tabell 10.7. Midt-alternativet, alternativ B, gir et proveny i 2006 på nær 150 millioner kroner. Siden maksimalprisen i 2004 er høyere, 2.500 kroner, medfører inntektsgradert foreldrebetaling høyere proveny i det året. Dette gjelder selvsagt alle alternativene.

*Tabell 10.7 Proveny ved inntektsgradering uten søskenmoderasjon.
Avvik i forhold til fullpris for alle*

	2004	2006
Fulltidsekvivalente barnehagebarn	182.000	196.000
Maksimalsats, kr pr mnd	2.500	1.500
<i>Proveny mill. 2002-kr pr år, alt. A</i>	<i>950</i>	<i>199</i>
<i>Proveny mill. 2002-kr pr år, alt. B</i>	<i>498</i>	<i>147</i>
<i>Proveny mill. 2002-kr pr år, alt. C</i>	<i>388</i>	<i>110</i>

Kostnadene ved inntektsgraderingssystemet vil være klart høyest i 2004, når fullprissatsene er 2.500 kroner. Når satsene går ned til 1.500 kroner, vil færre omfattes av moderasjonen og provenyet ved det statlige inntektsgraderingssystemet tilsvarende mindre.

Proveny: Alternativ B med inntektsavhengig søskenmoderasjon

Vi viser i Tabell 10.8 provenyeffektene av å inkludere søskenmoderasjon i inntektsgraderingssystemet. Beregningene tar utgangspunkt i inntektsgraderingssystemet under alternativ B, og der satsene for søsken er lavere enn for første barn i familien.

*Tabell 10.8 Proveny ved inntektsgradering med utgangspunkt i Alternativ B.
Avvik i forhold til fullpris for alle*

	2004	2006
Fulltidsekvivalente barnehagebarn	182.000	196.000
Maksimalsats kr pr mnd	2.500	1.500
<i>Proveny mill. 2002-kr pr år, ikke søskenmoderasjon</i>	<i>498</i>	<i>147</i>
<i>Proveny, mill. 2002-kr pr år, med søskenmoderasjon</i>	<i>619</i>	<i>184</i>

Note: Tall for søskenmoderasjon er basert på en forutsetning om at 80 prosent av alle barn betaler sats som første barn og at 20 prosent betaler redusert sats for søsken.

Forskjellen for alternativ B med og uten søskenmoderasjon for familier med lave inntekter er 121 millioner kroner i 2004 og 37 millioner kroner i 2006.

Proveny: Minstenivå fra 800 til 700 kroner

Vi har gjort et sjablonmessig beregning av å redusere minstesatsen med 100 kroner, til 700 kroner når maksimalsatsen er 1.500 kroner. I systemet *uten* søskenmoderasjon medfører det et proveny på 13 millioner kroner årlig. En nedgang i minstesatsen på 100 kroner vil ha noe større inntektskonsekvenser i systemet *med*

inntektsavhengig søskenmoderasjon, fordi minstesatsen er bindende for en større del av barna i dette systemet.

Kilder

- Barne- og familiedepartementet (2002): *Statstilskudd til barnehager – gjeldende satser i 2002*, www.bfd.dep.no.
- B. inst. S. nr. I (2002-2003). *Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2003 og forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for 2003*.
- ECON (2002): *Foreldrebetaling i barnehager*. ECON-notat 43/02. Oslo.
- Eibak (2002): *Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, august 2002*. Statistisk sentralbyrå Notat 2002/69.000
- Fürst og Høverstad (2002): *Utredning av modell for utforming av driftstilskudd til barnehager. Oppfølging av stortingets avtale om barnehagepolitikk*. Oppdragsrapport, juli 2002.
- Inst. S. nr. 255 (2001-2002). *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden for 2002*.
- Lappegård (2001): *Fruktbarhet og familiepolitikk. – Bør det bli enklere å få barn med kortere mellomrom?*. Samfunnsspeilet nr. 6 2001. Statistisk sentralbyrå.
- Sosial- og helsedepartementet: St.meld. Nr. 50 (1998-1999): *Utjamningsmeldinga*.

VEDLEGG 1: Inntektsfordelingen blant foreldre med barn under 6 år

I dette vedlegget presenterer vi de fullstendige tabellene fra SSBs spesialutkjøring fra inntekts- og formuesundersøkelsen 2000. Tabellene viser fordelingen og sammensetningen av husholdningsinntekten for husholdninger med barn under 6 år.

Tabell VI.1 Andel husholdninger i ulike inntektskategorier etter personinntekt og alminnelig inntekt. Husholdninger med barn som er fylt 6 år og yngre ved utgangen av året

	Husholdninger med barn 0-6 år				
	Alle husholdninger	Enslige forsørgere	Andre husholdninger	Husholdninger med ett barn 0-6 år	Husholdninger med flere barn 0-6 år
Alle hush. (kolonnesum)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alle hush. (linjesum)	100,0	15,3	84,7	78,3	31,7
Personinntekt					
Under 100 000	6,0	28,6	1,9	6,4	5,2
100 000-199 999	8,1	37,9	2,7	9,8	4,3
200 000-299 999	12,3	26,3	9,8	13,4	10,1
300 000-399 999	15,5	:	17,5	13,5	19,9
400 000-499 999	21,1	:	24,7	20,9	21,7
500 000-599 999	16,8	:	19,6	16,6	17,4
600 000-699 999	9,2	:	10,9	9,3	9,1
700 000 og mer	10,9	:	12,8	10,2	12,3
Gjennomsnittlig Personinntekt	455 700	167 600	507 700	447 600	473 200
Alminnelig inntekt					
Under 100 000	10,7	45,5	4,4	12,0	7,9
100 000-199 999	14,8	40,3	10,2	14,9	14,5
200 000-299 999	22,9	11,2	25,0	22,3	24,2
300 000-399 999	23,1	:	27,0	23,2	23,1
400 000-499 999	11,8	:	13,7	11,7	12,1
500 000-599 999	6,2	:	7,3	5,9	6,9
600 000-699 999	3,3	:	3,9	3,1	3,7
700 000 og mer	7,2	:	8,5	7,0	7,6
Gjennomsnittlig alminnelig inntekt	365 300	124 400	408 800	361 900	372 800

Kilde : Inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger 2000, Statistisk sentralbyrå, spesialkjøring.

Tabell V1.2 Gjennomsnittstall for alminnelig inntekt og inntektskomponenter pr. husholdning. Husholdninger med barn som er fylt 6 år og yngre ved utgangen av året. Tusen kroner

	Sum inntekt	Lønn	Nærings- inntekt	Pensjo- ner	Rente- inntekte r	Andre inntekter	Rente- utgifte r	Andre fradrag	Alminnelig inntekt
Alle hush.	505.700	404.500	40.100	23.000	33.500	4.600	52.800	87.500	365.300
<i>Standardfeil</i>	<i>9.800</i>	<i>5.600</i>	<i>3.600</i>	<i>1.000</i>	<i>6.900</i>	<i>2.200</i>	<i>980</i>	<i>840</i>	<i>9.400</i>
Enslig forsørger	191.100	113.000	2.700	70.300	4.700	300	21.300	45.400	124.400
Andre hush.typer	562.500	457.100	46.900	14.500	38.700	5.400	58.500	95.100	408.800
1 barn 0-6 år	497.800	395.100	35.900	26.700	35.600	4.500	50.700	85.200	361.900
Flere barn 0-6 år	522.800	424.800	49.200	15.100	28.900	4.800	57.500	92.500	372.800
Alminnelig inntekt									
Under 100.000	125.600	48.400	10.200	63.600	3.200	200	31.200	46.500	47.900
100.000- 199.999	259.400	191.300	16.200	47.100	4.600	300	38.100	67.000	154.400
200.000- 299.999	392.100	347.000	22.700	14.600	7.400	500	51.600	88.500	251.900
300.000- 399.999	504.600	454.800	26.600	10.100	11.500	1.600	57.600	99.500	347.400
400.000- 499.999	607.900	541.500	30.600	16.000	18.600	1.200	60.200	100.600	447.100
500.000- 599.999	711.500	599.400	72.400	14.500	23.200	2.100	62.000	103.700	545.800
600.000- 699.999	810.900	671.900	88.700	7.200	39.300	3.800	62.200	105.300	643.500
700.000 og mer	1.454.400	874.900	197.900	7.900	322.700	51.000	79.500	105.100	1.269.700

Kilde : Inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger 2000, Statistisk sentralbyrå, spesialkjøring.

VEDLEGG 2: Følgerebrev, kartlegging av foreldrebetaling



Kommunale barnehager v/Rådmannen
Fylkeskommunale barnehager
Statlige barnehager
Private barnehager

Dato: 23.09.02

Kartlegging av foreldrebetalingen i alle landets barnehager

Barne- og familiedepartementet gjennomfører for tiden en omfattende spørreundersøkelse for å kartlegge foreldrebetalingen i barnehagene. Undersøkelsen gjennomføres i samarbeid med Econ Senter for økonomisk analyse og Norsk Gallup Institutt AS. Spørreskjemaet sendes til samtlige ordinære barnehager og familiebarnehager, både kommunale og ikke-kommunale.

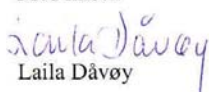
Bakgrunnen for at departementet ønsker å gjennomføre en slik undersøkelse er Stortingets avtale om ny finansieringsmodell for barnehagene. I følge avtalen skal det innføres en maksimalpris for foreldrebetalingen og det skal vurderes hvordan et system for søskenmoderasjon og inntektsgradering kan gjøres regelstyrt. Det blir derfor svært viktig at undersøkelsen gir et mest mulig dekkende bilde av foreldrebetalingen i de ulike barnehagene.

Både Kommunenes Sentralforbund og Private Barnehagers Landsforbund har vært rådspurt i arbeidet med utarbeiding av spørreskjemaet. Begge har påpekt at spørreskjemaet er svært omfattende. Jeg er klar over at utfyllingen av skjemaet kan være tidkrevende, men ber likevel om at så mange barnehageeiere som mulig deltar i undersøkelsen.

Til orientering vil det i tillegg til denne undersøkelsen gjennomføres en egen undersøkelse om kostnadene i sektoren.

Tusen takk for hjelpen!

Med hilsen


Laila Dævøy

VEDLEGG 3: Spørreskjema

VEDLEGG 4: Følg brev, kartlegging av friplasser



Rådmannens kontor/
Bydelsdirektørens kontor

Vår ref 02/02372

Dato 8.10.02

Kartlegging av antall barn med gratis barnehageplass

I forbindelse med Stortingets avtale om styring og finansiering av barnehagene skal Econ Senter for økonomisk analyse og Norsk Gallup Institutt AS gjennomføre en telefonundersøkelse for Barne- og familiedepartementet i 109 utvalgte kommuner. Formålet med undersøkelsen er å få informasjon om hvor mange barn som får gratis barnehageplass ved at kommunen betaler oppholdsavgiften.

Informasjonen skal benyttes i forbindelse med en større kartlegging av foreldrebetalingen som Econ Senter for økonomisk analyse gjennomfører på oppdrag av departementet.

Norsk Gallup Institutt AS står for innsamling av opplysningene. Rådmannskontoret/bydelsdirektørens kontor vil derfor bli oppringt av en intervjuer fra Norsk Gallup i perioden 17. oktober til og med 25. oktober 2002. Spørsmålene er gjengitt nedenfor. Både for at telefonintervjuet skal gå så raskt som mulig og for å sikre god datakvalitet, vil vi sette pris på om dere finner frem de aktuelle tallene på forhånd.

Tusen takk for hjelpen!

Intervjueren vil stille følgende spørsmål:

Spørsmål 1: Hvor mange barn i kommunen får helt eller delvis dekket sin barnehageplass (friplass) med hjemmel i barnevernsloven

Spørsmål 2: Hvor mange barn i kommunen får helt eller delvis dekket sin barnehageplass (friplass) med hjemmel i sosialtjenesteloven?

Grunnen til at vi ikke spør etter barn som får spesialpedagogisk tiltak etter opplæringsloven er at vi får disse dataene gjennom en annen undersøkelse.

Med hilsen

Kirsten Eknes
Kirsten Eknes (e.f)

Ingrid Giskegjærde
Ingrid Giskegjærde

Postadresse
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgata 59

Telefon - sentralbord
22 24 90 90 /
Org. nr.:
972 417 793

Familie-, barnehage- og
likestillingsavdelingen
Telefaks:
22 24 27 18

Saksbehandler
Ingrid Giskegjærde
22 24 55 66