

Kostnadsnøkkel for barnehager

Delutredning fra Inntektssystemutvalget

3.mars 2005

Innhold

INNHold	3
1 UTVALGETS OPPNEVNING, SAMMENSETNING OG MANDAT	5
1.1 Utvalgets oppnevning	5
1.2 Utvalgets sammensetning	5
1.3 Tilleggsmandat vedrørende barnehager	6
1.4 Utvalgets tolkning av tilleggsmandatet	6
2 HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER	7
3 BARNEHAGEFORLIKET	10
4 BESKRIVELSE AV BARNEHAGESEKTOREN	11
5 DAGENS FINANSIERING AV BARNEHAGESEKTOREN	14
5.1 Statstilskudd	15
5.2 Kommunal finansiering	17
5.3 Foreldrebetaling	18
5.4 Kontantstøtte	18
6. BARNEHAGEFINANSIERING I SVERIGE OG DANMARK	19
6.1 Sverige	19
6.2 Danmark	20
7. OVERGANG TIL RAMMEFINANSIERING	21
7.1 Rammefinansiering, utbygging og likebehandling	21
7.2 Fordelingsmessige konsekvenser av rammefinansiering	23
7.3 Risikofordeling mellom staten og den enkelte kommune	24
8 ANALYSER AV KOMMUNENES RESSURSBRUK PÅ BARNEHAGER	26

8.1	Hovedresultatene i ECONs analyse	27
8.1.1	Analyser av kostnadsforhold	27
8.1.2	Analyser av etterspørselsforhold	28
8.1.3	Sammenfattet analyse	29
8.2	Hovedpunkter i analysen til Statistisk sentralbyrå	30
8.3	Videreføring av analysene til ECON og Statistisk sentralbyrå	31
9	UTVALGETS FORSLAG TIL KOSTNADSNØKKEL FOR BARNEHAGER	33
9.1	Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen?	33
9.2	Utforming av kostnadsnøkkelen	38
9.3	Fordelingsvirkninger	39
Vedlegg		
1	Resultater fra analysene til Statistisk sentralbyrå	46
2	Resultater fra analysene til utvalgets sekretariat	46
3	Fordelingsvirkninger av rammefinansiering	47
Litteraturliste		58

1 Utvalgets oppnevning, sammensetning og mandat

1.1 Utvalgets oppnevning

Utvalget som skal gjennomgå inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 10. oktober 2003. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget var et ønske om en grundig og helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Utvalget er bedt om å avgi sin hovedutredning innen 1. oktober 2005. Utvalgets mandat er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider (<http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt>).

Driftstilskuddet til barnehager er vedtatt innlemmet i kommunenes rammetilskudd fra 1. januar 2006. Stortinget har bedt regjeringen om å fremme forslag om nødvendige endringer i inntektssystemet som legger til rette for dette i Kommuneproposisjonen for 2006. Inntektssystemutvalget er på bakgrunn av det, i et tilleggsmandat fra Kommunal- og regionaldepartementet av 10. desember 2004, bedt om legge fram forslag til kostnadsnøkkel for barnehager innen 1. mars 2005. Denne delutredningen gjør rede for utvalgets tilnærming til å kvantifisere variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til barnehager.

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget som skal gjennomgå inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene fikk følgende sammensetning:

- Professor Lars-Erik Borge, Trondheim, leder
- Professor Terje Hagen, Bærum
- Forskningsleder Anne Britt Djuve, Oppegård
- Forsker Audun Langørgen, Oslo
- Seniorrådgiver Espen Erlandsen, Bærum
- Avdelingsdirektør Kirsten Eknes, Oslo
- Avdelingsdirektør Tove Brekke, Oppegård
- Avdelingsdirektør Eli Johanne Lundemo, Oslo
- Avdelingsdirektør Thor Bernstrøm, Oslo
- Rådgiver Børre Stolp, Drammen
- Fylkesrådmann Beate Stang Aas, Tromsø
- Seksjonssjef Pål Hernæs, Oslo
- Rådmann Britt Lund, Tinn kommune

Utvalgets medlemmer Kirsten Eknes, Britt Lund og Beate Stang Aas har gått ut av utvalget. I deres sted er henholdsvis avdelingsdirektør Eli Sundby (Lørenskog), rådmann Dagny Haga (Hammerfest) og fylkesdirektør Helga Riise (Oslo) oppnevnt. Eli Johanne Lundemo har etter oppnevningen av utvalget skiftet jobb, og er nå rådmann i Skjåk kommune.

Utvalgets sekretariat er lagt til Kommunalavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet og består av:

- Prosjektleder Trond Hjelmervik Hansen

- Rådgiver Nina Nilsen
- Rådgiver Hans Petter Gravdahl

1.3 Tilleggsmandat vedrørende barnehager

Inntektssystemutvalget ble i brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 10. desember 2004 gitt følgende tilleggsmandat vedrørende barnehager:

”Ved behandling av St.prp. nr. 66 (2002-2003) Lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004, vedtok Stortinget følgende, jf. Innst. S. nr. 259 (2002-2003), vedtak nr. 592:

”Driftstilskudd barnehager, Kap. 856 post 60, innlemmes i inntektssystemet fra 1. januar 2006. Stortinget ber Regjeringen i kommuneproposisjonen for 2006 fremme forslag om nødvendige endringer i inntektssystemet som legger til rette for dette.”

Kap. 856 post 65 Skjønnsmidler til barnehager er en del av den ordinære statlige driftsfinansieringen, og må ses i sammenheng med Kap. 856 post 60.

Kommunal- og regionaldepartementet ber Inntektssystemutvalget om å komme med forslag til kostnadsnøkkel for innlemming av driftstilskuddet til barnehager. Utvalget bes også om å utarbeide fordelingsberegninger for kostnadsnøkkel.

I tillegg til driftstilskuddet mottar kommunene i dag andre, øremerkede tilskudd til barnehager:

- Kap. 856 post 62 Tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage
- Kap. 856 post 63 Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder

Inntektssystemutvalget bes utrede hvilke justeringer i kostnadsnøkkel som må gjøres for eventuelt også å innlemme disse tilskuddene i inntektssystemet fra 1. januar 2006, eller på et senere tidspunkt”.

1.4 Utvalgets tolkning av tilleggsmandatet

Driftstilskuddet til barnehager er vedtatt innlemmet i kommunenes rammetilskudd fra 2006. Det går fram av tilleggsmandatet at utvalget er bedt om å fremme forslag om kostnadsnøkkel til barnehager innen 1. mars 2005. Utvalgets hovedfokus i denne delutredningen har derfor vært å utarbeide et forslag til kostnadsnøkkel for barnehager, men utvalget diskuterer også prinsipielle sider ved å gå over til rammefinansiering av barnehagene.

Det er ikke foretatt noen helhetlig vurdering av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene i denne delutredningen. En fullstendig vurdering av inntektssystemet vil legges fram i utvalgets hovedutredning, som har frist 1. oktober 2005. Her vil utvalget blant annet komme tilbake til problemstillinger som også vil være relevante for barnehagesektoren, blant annet spørsmålet om likebehandling av private og kommunale aktører og spørsmålet om hvordan nasjonale reformer kan gjennomføres innenfor et rammefinansieringssystem.

2 Hovedpunkter og konklusjoner

I 2003 ble det inngått et bredt forlik på Stortinget om de framtidige rammebetingelsene for barnehagesektoren (barnehageforliket). Sentrale elementer i barnehageforliket var målsettingene om full barnehagedekning, lavere foreldrebetaling, likeverdig behandling av kommunale og private barnehager i forhold til offentlige tilskudd, mangfold og kvalitet. Utvalget oppsummerer i kapittel 3 hovedpunktene i barnehageforliket.

I kapittel 4 gis det en kort beskrivelse av barnehagesektoren. Ved utgangen av 2003 hadde om lag 69 prosent av barn i alderen 1-5 år barnehageplass. Barnehagedekningen er lavest blant de yngste barna. I 2003 var det i underkant av 6 000 barnehager i Norge, hvorav 51 prosent var privateid. De offentlige barnehagene står imidlertid for nærmere 58 prosent av antall barnehageplasser. Gjennomgangen i kapittel 4 viser at det er store variasjoner mellom kommunene både når det gjelder barnehagedekning og andelen privat eide barnehager.

Barnehagene finansieres i dag i hovedsak gjennom tre inntektskilder: statlige tilskudd, kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Dagens finansiering av barnehagesektoren er beskrevet i kapittel 5.

I kapittel 6 omtales finansieringen av barnehager i Sverige og Danmark. Både i Sverige og Danmark finansieres barnehagene hovedsakelig gjennom kommunenes frie inntekter og foreldrebetaling. Kommunene i Sverige og Danmark får kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov til barnehager. I Sverige fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov opp gjennom kriteriene antall barn, foreldrenes yrkesdeltakelse, innbyggernes inntektsnivå og andelen innbyggere bosatt i tettsted. I Danmark fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov utelukkende opp gjennom kriteriet antall barn. I løpet av de siste årene har det vært en økning i barnehagedekningen både i Sverige og Danmark. Økningen i dekningsgrad har redusert variasjonene i barnehagedekningen mellom kommunene.

I kapittel 7 diskuterer utvalget enkelte prinsipielle sider ved rammefinansiering av barnehagene. I Norge var rammefinansiering av barnehagene en uttalt målsetting allerede før innføringen av inntektssystemet i 1986. Det øremerkede tilskuddet har imidlertid blitt videreført. Begrunnelsen for dette har dels vært å sikre kommunene økonomiske insentiver til å bygge ut barnehager, dels at det har vært viktig å bygge ut et system som sikrer og ivaretar de private barnehagene. Gjennom barnehageforliket er det innført kommunal utbyggingsplikt og større krav til likebehandling mellom kommunale og private barnehager. Disse tiltakene svekker de tidligere argumentene mot rammefinansiering av barnehagene. Kommunal utbyggingsplikt er imidlertid et svakere juridisk virkemiddel enn en individuell rettighet.

Innlemmingen av det øremerkede barnehagetilskuddet i rammetilskuddet til kommunene innebærer at det må etableres en kostnadsnøkkel i inntektssystemet som ivaretar at kommunenes utgiftsbehov til barnehager varierer. Målsettingen med de faglige analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til kostnadsnøkkel har dels vært å identifisere faktorer som kan forklare hvorfor etterspørselen etter barnehageplasser varierer mellom kommunene, dels å identifisere faktorer som kan

forklare hvorfor enhetskostnadene i barnehagesektoren varierer mellom kommunene. Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager baserer seg på analyser som ECON (i samarbeid med Fürst & Høverstad) har utført på oppdrag for utvalget og på analyser utført i Statistisk sentralbyrå (SSB). I tillegg har utvalget tatt utgangspunkt i analyser som er utført av utvalgets sekretariat. Disse analysene er en videreføring av analysene til ECON og SSB. Analysene viser at kommunenes ressursbruk på barnehager avhenger av blant annet:

- antall barn i kommunen
- yrkesdeltakelse
- barn med funksjonshemming
- utdanningsnivå i befolkningen
- bosettingsmønster
- kommunenes inntektsnivå

Hovedkonklusjonene fra analysene er gjengitt i kapittel 8.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene få kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov, men ikke for variasjoner i faktisk ressursbruk. Det innebærer at ikke alle faktorene som forklarer hvorfor ressursbruken på barnehager varierer mellom kommunene vil være egnet som kriterier i en kostnadsnøkkel. Det er for eksempel en tendens til at ressursbruken på barnehager øker med kommunenes inntektsnivå, men inntektsnivå er ikke aktuelt å ha som kriterium i kostnadsnøkkel. I kapittel 9 diskuterer utvalget hvilke kriterier som bør inngå i barnehagenøkkel. Utvalget foreslår en kostnadsnøkkel for barnehager bestående av kriteriene antall barn 1-5 år, kvinnelig yrkesdeltakelse og antall barn med grunn- og hjelpestønad. Utvalget foreslår at de tre kriteriene får en vekt på henholdsvis 65,3, 32,2 og 2,5 prosent. Kriterievektene gjenspeiler hvor stor andel av utgiftene i gjennomsnittskommunene som kriteriene forklarer.

Tabell 1 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 1-5 år	0,653
Andel yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltid)	0,322
Andel innbyggere 0-5 år med grunn- og hjelpestønad	0,025
Sum	1,000

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel er basert på at driftstilskuddet, skjønnstilskuddet og det øremerkede tilskuddet til barn med funksjonshemming innlemmes i kommunenes rammetilskudd fra 2006. Utvalget har i denne delutredningen ikke vurdert hvilke endringer som må gjøres i kostnadsnøkkel for eventuelt å innlemme det øremerkede tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Utvalget vil komme tilbake til dette i hovedutredningen.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager er godt egnet til å fange opp variasjoner i etterspørsel etter barnehager knyttet til befolkningsendring og endring i lokale arbeidsmarkedsforhold. Dette bidrar til å begrense risikoen på den enkelte kommunes hånd knyttet til endringer i etterspørselen etter barnehageplasser. Den enkelte kommunes risiko kan reduseres ytterligere dersom kommunene overtar

ansvaret for kontantstøtten. Utvalget mener at det fra en kommunaløkonomisk synsvinkel ville vært en fordel om kommunene kunne overta ansvaret for kontantstøtten og forvaltet denne i henhold til et nasjonalt regelverk. I så fall må kontantstøtten være en del av kommunenes rammefinansiering.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager er i hovedsak basert på analyser av data fra 2003. Samtidig er barnehagesektoren i endring. Økt dekningsgrad, redusert foreldrebetaling og likebehandling av private og kommunale barnehager kan derfor medføre at de faktorer som er egnet til å forklare historiske variasjoner i utgiftsbehov mellom kommunene ikke nødvendigvis vil være like relevante om noen år. Eksempelvis kan redusert foreldrebetaling bidra til å redusere effekten av yrkesdeltakelse på etterspørselen etter barnehageplasser. Dette tilsier derfor at det i løpet av to til tre år kan være behov for en oppdatering av de analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til barnehagenøkkel.

Overgang fra finansiering gjennom øremerkede tilskudd til rammefinansiering innebærer at man vil gå fra en situasjon hvor kommunene mottar tilskudd basert på aktivitet (antall barnehageplasser), til en situasjon hvor kommunene mottar tilskudd basert på variasjoner i beregnet utgiftsbehov (antall barn 1-5 år, kvinnelig yrkesdeltakelse og antall funksjonshemmede barn). En slik omlegging av finansieringssystemet vil generelt ha fordelingsmessige konsekvenser.

Det er naturlig at en overgang til rammefinansiering sammenliknes med en videreføring av dagens finansieringsopplegg for barnehagene. Barnehageforliket legger opp til at utbygging til full barnehagedekning skal fullfinansieres gjennom økning i statlige tilskudd. En videreføring av dagens finansieringsmodell (med aktivitetsbasert tilskudd) vil dermed gi sterkest tilskuddsvekst for kommuner som har en dårlig utbygd barnehagesektor (hvor veksten i aktivitet vil bli sterkest). Tilsvarende vil kommuner som har en godt utbygd barnehagesektor få lav eller ingen vekst i tilskudd.

Overgang til rammefinansiering vil innenfor en gitt økonomisk ramme gi en omfordeling av midler fra kommuner som har høy barnehagedekning relativt til uttellingen på kriteriene i kostnadsnøkkel og til kommuner som har lav barnehagedekning relativt til uttellingen på kriteriene i kostnadsnøkkel. I tillegg kommer effekten av økte inntektsrammer for kommunesektoren knyttet til utbygging til full barnehagedekning, noe som med rammefinansiering vil bidra til inntektsøkning for alle kommuner.

Diskusjonen over viser at overgang til rammefinansiering ikke nødvendigvis har store fordelingsmessige konsekvenser i forhold til en videreføring av dagens finansieringsmodell. Begge finansieringsmodeller vil gi sterkest tilskuddsøkning til kommuner som i dag har en dårlig utbygd barnehagesektor og på denne måten gi disse kommunene et økonomisk grunnlag for utbygging til full barnehagedekning. Videre kan begge modeller gi grunnlag for videreføring av dagens tilbud i kommuner som har en godt utbygd barnehagesektor, men med rammefinansiering vil dette i noen grad avhenge av hvor mye kommunesektorens inntektsrammer øker som følge av målsettingen om utbygging til full barnehagedekning.

I kapittel 9.3 presenterer utvalget beregninger som illustrerer mulige fordelingskonsekvenser av overgang til rammefinansiering. Beregningene viser hvor mye dekningsgraden i den enkelte kommune kan øke ved overgang til rammefinansiering ved ulike forutsetninger om dekningsgrad på nasjonalt nivå (80 og 85 prosent). Det framgår at kommuner som i dag har dekningsgrad under 80 prosent gjennomgående vil få økonomisk grunnlag for en vesentlig økning av dekningsgraden. Kommuner med dekningsgrad over 80 prosent vil i gjennomsnitt i stor grad kunne videreføre dagens barnehagetilbud dersom det legges til grunn at full barnehagedekning innebærer en dekningsgrad på 85 prosent på nasjonalt nivå. Beregningene viser videre at rammefinansiering gir grunnlag for vesentlig mindre forskjeller i barnehagedekning enn det som observeres i dag.

3 Barnehageforliket

11. juni 2002 inngikk et flertall på Stortinget (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet) en avtale om barnehagepolitikken for perioden 2002-2005, jf. Innst. S. nr. 255 (2001-2002). Avtalen innebærer blant annet at full barnehagedekning skal sikres innen 2005. Videre innebærer avtalen lavere foreldrebetaling og økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager. I sitt vedtak ba Stortinget regjeringen om å komme tilbake med en egen sak om barnehagepolitikken, basert på denne barnehageavtalen og senere innstillinger fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen.

På bakgrunn av det fremmet Samarbeidsregjeringen St.meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud for alle - økonomi, mangfold og valgfrihet* og Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*. Ved behandlingen av disse to dokumentene ble det inngått et bredt forlik på Stortinget om de framtidige rammebetingelsene for barnehagepolitikken, jf. Innst. S. nr. 250 (2002-2003) og Innst. O. nr. 128 (2002-2003). Sentrale elementer i barnehageforliket er målsettingene om full barnehagedekning, lavere foreldrebetaling, likeverdig behandling av kommunale og private barnehager i forhold til offentlig tilskudd, mangfold og kvalitet. Forliket presiserer at gjennomføringen av barnehagereformen skal fullfinansieres gjennom statlige tilskudd.

I lys av målsettingen om full barnehagedekning er det innført flere virkemidler for å øke utbyggingstakten, blant annet et investeringstilskudd for nye barnehageplasser og utbyggingsplikt for kommunene, jf. barnehageloven § 7. Endringen i § 7, som trådte i kraft 4. juli 2003, medfører at etablering av barnehager nå er en lovpålagt oppgave for kommunene.

Forliket fastslår at det skal innføres maksimalpris på foreldrebetalingen i to trinn, og angir at nivået på maksimalprisen skal være 2 500 kroner fra 1. mai 2004, og 1 500 kroner fra 1. august 2005 (i 2002 pris- og kostnadsnivå). Som en oppfølging av forliket har Barne- og familiedepartementet utarbeidet en forskrift om regulering av foreldrebetalingen knyttet til trinn 1 av maksimalprisordningen, som trådte i kraft 1. mai 2004.

Barnehageforliket slår fast at kommunene skal ha en lovfestet plikt til økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Barne- og

familiedepartementet har derfor utarbeidet en forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd. Forskriften trådte i kraft 1. mai 2004, og gir kommunene finansieringsansvar også for de private barnehagene.

For å kompensere kostnadsforskjeller mellom kommunene knyttet til barnehagesektoren er det i forliket lagt til grunn at det skal etableres en skjønnsramme der midlene gis til kommunene for å bidra til å oppfylle kravet om økt offentlig finansiering knyttet til: drift av nye plasser, kommunenes plikt til likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd og til innføring av maksimalpris.

Barnehageforliket gir kommunene nye plikter, men samtidig også større lokal handlefrihet. Det har sammenheng med at det statlige driftstilskuddet til barnehager er vedtatt innlemmet i kommunenes rammetilskudd. I St.prp. nr 66 (2002-2003) foreslo Samarbeidsregjeringen å innlemme driftstilskuddet til barnehager i kommunenes rammetilskudd fra 2004. Stortinget vedtok imidlertid å utsette innlemmingen til 2006. I argumentasjonen for å utsette innlemmingen heter det, jf. Inst. S. nr 259 (2002-2003):

”Flertallet viser til avtalens innhold om full barnehagedekning og maksimalpris på barnehageplass. Avtalen hadde som mål å sikre full barnehagedekning innen 2005, og at en barnehageplass skulle koste maksimalt 1 500 kroner pr. plass pr. måned. Flertallet mener et vesentlig moment for å nå dette målet er at midler til barnehagesektoren er øremerket t.o.m. 2005”.

Stortinget fattet følgende vedtak:

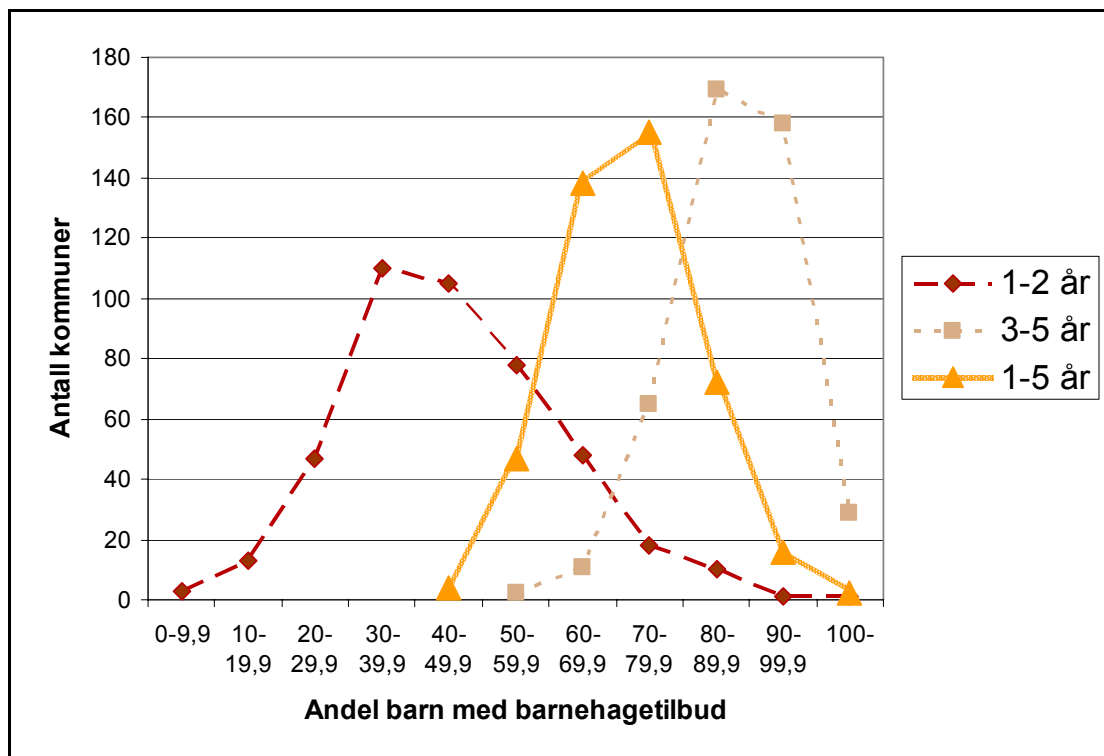
«Driftstilskudd barnehager, kap. 856 post 60, innlemmes i inntektssystemet fra 1. januar 2006. Stortinget ber Regjeringen i kommuneproposisjonen for 2006 fremme forslag om nødvendige endringer i inntektssystemet som legger til rette for dette. » (Innst. S nr 259 (2002-2003))

Kommunalkomiteens medlemmer fra Sosialistiske Venstreparti og Senterpartiet støttet prinsippet om å innlemme driftstilskuddet i kommunenes rammetilskudd, men de mente at innlemmingen først burde skje når målet om full barnehagedekning var oppnådd.

4 Beskrivelse av barnehagesektoren

Ved utgangen av 2003 var det 205 300 som hadde plass i ordinære barnehager og familiebarnehager, noe som innebærer at 69,1 prosent av alle barn i aldersgruppen 1-5 år hadde barnehageplass. 6 700 barn hadde tilbud i åpen barnehage.¹ Barnehagedekningen var i 2003 betydelig høyere for barn over 3 år (85 prosent) enn for barn i aldersgruppen 1-2 år (44 prosent). Av de vel 205 000 barn med barnehagetilbud hadde om lag 69 prosent heltidsplass (definert som en oppholdstid på mer enn 33 timer per uke).

¹ Åpne barnehager er et barnehagetilbud der barnet er sammen med foreldrene eller en annen omsorgsperson.



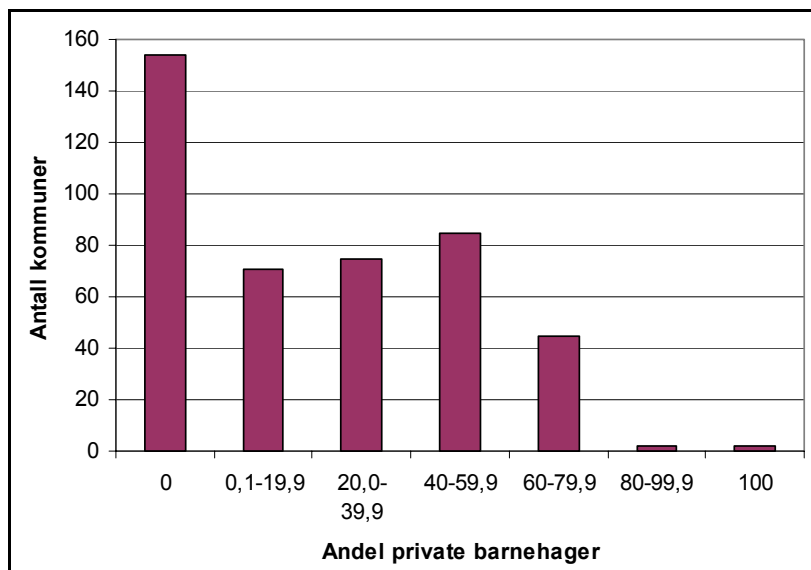
Figur 1 Andel barn med barnehageplass etter antall kommuner. 2003

Kilde: KOSTRA

Figur 1 viser hvordan andelen barn med barnehageplass varierte kommunene imellom i 2003. Eksempelvis lå barnehagedekningen i 365 av landets 434 kommuner mellom 60 og 90 prosent, mens den i 18 kommuner lå over 90 prosent.

Gjennomgående er barnehagedekningen lavere for barn i alderen 1-2 år, enn for barn i aldersgruppen 3-5 år. Figur 1 viser også at variasjonene kommunene imellom er betydelige større når det gjelder barnehagedekningen for barn i den yngste aldersgruppen.

Ved utgangen av 2003 var det i alt 5 924 barnehager i Norge, hvorav 51 prosent var privateid og 49 prosent eid av det offentlige. De offentlige barnehagene står fortsatt for den høyeste andelen ut i fra antall barn. I underkant av 58 prosent av barna hadde plass i en offentlig barnehage i 2003. De offentlige eierne er i all hovedsak kommunale. I tillegg driver noen fylkeskommuner og de statlige helseforetakene barnehager for sine ansattes barn. Eierskapet i de private barnehagene er mer sammensatt. Foreldrene eier om lag 29 prosent av de private barnehagene, mens enkeltpersoner eier 35 prosent (vesentlig familiebarnehager). Bedriftsbarnehager - herunder barnehager eid av studentsamskipnadene - utgjør 7 prosent av de private barnehagene, mens barnehager eid av menigheter og trossamfunn utgjør 9 prosent. Barnehager med særskilt pedagogikk utgjør 3 prosent, mens barnehager eid av husmorlag og sanitetsforeninger utgjør om lag 2 prosent av de private. I tillegg utgjør "andre" eierformer om lag 14 prosent av eierskapet i de private barnehagene.

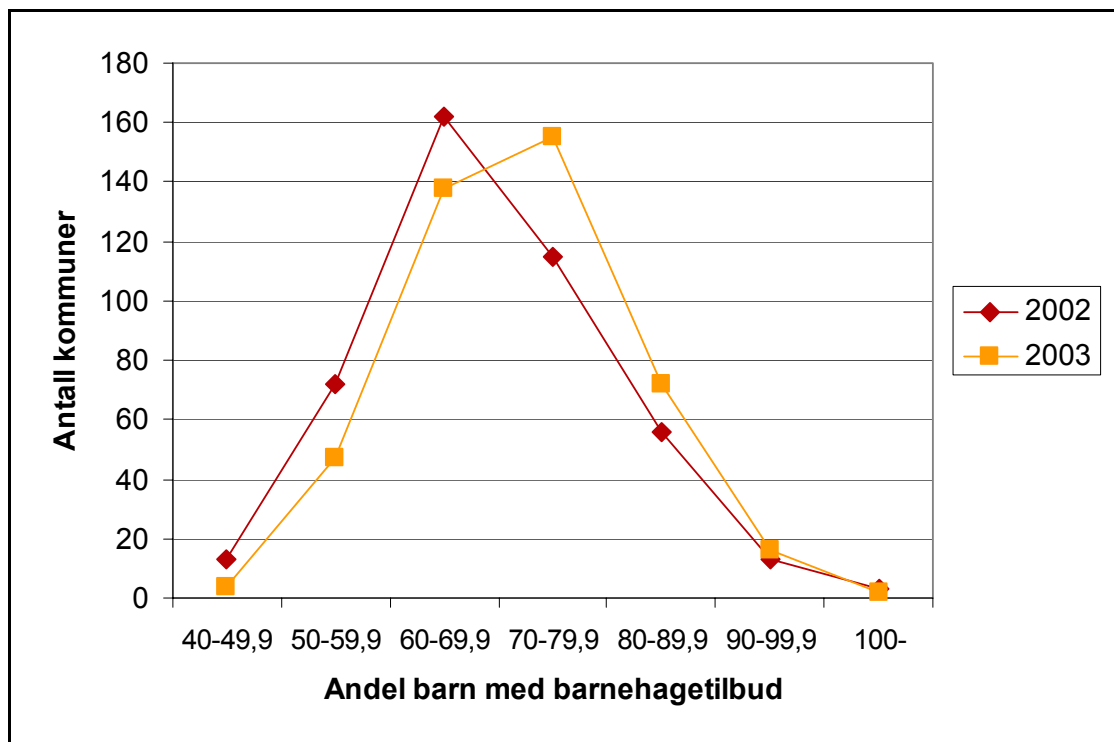


Figur 2 Andel korrigert oppholdstid i private barnehager fordelt på kommuner. 2003
Kilde: KOSTRA

Figur 2 viser at andelen private barnehager (målt etter korrigert oppholdstid) varierer betydelig mellom kommunene. Ytterpunktene er 154 kommuner som bare har kommunale barnehager og 2 kommuner som bare har private barnehager.

Kostnadene i kommunale barnehager er gjennomgående høyere enn i private barnehager. Analyser som Først & Høverstad har gjennomført, basert på informasjon om ressursbruken i private og kommunale barnehager i 50 kommuner, viser at kostnadene per oppholdstime var 39,01 kroner i kommunale barnehager og 29,85 kroner i private barnehager i 2002. Kostnadsvariasjonene skyldes i hovedsak forskjeller i personalkostnader (herunder pensjonskostnader), samt at kommunale barnehager har flere barn med særlige behov som krever ekstra ressurser, enn private barnehager. Lavere kommunal støtte til private barnehager enn til kommunale er en viktig bakenforliggende årsak til kostnadsforskjellene. Kostnadsvariasjonene mellom kommunale og private barnehager ble redusert noe fra 2002 til 2003.

Målsettingen i barnehageforliket er at alle familier som ønsker et barnehage tilbud til sine barn skal få dette oppfylt. Forliket innebærer at det er den enkelte kommunes ansvar at den har et tilstrekkelig antall barnehageplasser, og at utbygging og driftsformer er tilpasset lokale ønsker og behov. Barnehageloven pålegger derimot ikke kommunene å ha et bestemt antall barnehageplasser eller en gitt dekningsgrad. Etter at målsettingen om full barnehagedekning er nådd vil variasjoner i dekningsgrad kommunene imellom reflekterer variasjoner i etterspørselen etter barnehageplasser.



Figur 3 Andel barn 1-5 år med barnehageplass fordelt etter antall kommuner 2002 og 2003

Barnehagestatistikken for 2003 viser at antall barn med barnehage tilbud økte med 7 400 fra utgangen av 2002 til utgangen av 2003, noe som var den høyeste årlige økningen på 10 år. Figur 3 viser at det var en klar nedgang i antall kommuner med lav dekning fra 2002 til 2003, og at det var en økning i antall kommuner med høy dekning. Endringen i barnehagedekningen er også påvirket av at antall barn i alderen 1-5 år gikk ned med vel 4 000 fra 2002 til 2003, noe som isolert sett ga en økning i dekningsgraden på 1 prosentenheter.

Barnehagesektoren er ved inngangen til 2005 fortsatt ikke fullt utbygget. Lavere foreldrebetaling har dessuten ført til at flere etterspør barnehageplass og at oppholdstiden for det enkelte barn har økt. Dette innebærer at det må bygges flere plasser for å nå målet om full barnehagedekning. Uten endringen i oppholdstidsstrukturen kunne 5 000 flere barn hatt barnehage tilbud, jf. St.prp. nr 1 (2004-2005) fra Barne- og familiedepartementet. Barnehageforliket forutsatte at full barnehagedekning skulle nås i løpet av 2005. Regjeringens mål er nå at sektoren skal være fullt utbygd i løpet av 2006. Ifølge ECON-rapport 2004/26 *Etterspørsel etter barnehageplasser* vil det være behov for drøyt 23 000 nye barnehageplasser i 2005 sammenliknet med nivået i 2003, forutsatt en maksimalpris på 1 750 kroner per måned. I disse anslagene er det ikke tatt hensyn til den betydelige endringen i etterspørselen fra deltid til heltid som nå skjer i sektoren og som gjør at det må bygges langt flere plasser for å etterkomme behovet.

5 Dagens finansiering av barnehagesektoren

Barnehagene finansieres i dag i hovedsak gjennom tre inntektskilder: statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. Tabell 2 viser anslag på den gjennomsnittlige fordeling på de tre inntektskildene i 2003, basert på data fra et utvalg kommuner. Det

framgår av tabellen at finansieringsandelene varierer mellom kommunale og private barnehager. De kommunale finansieringsandelene er blant annet klart lavere i de private barnehagene enn i de kommunale barnehagene. Tabellen viser fordelingen av de tre inntektskildene i 2003. Innføringen av maksimalpris på foreldrebetalingen og innføringen av skjønnsmidler til barnehagedrift har medført endring av finansieringsandelen etter 2003.

Tabell 2. Finansiering av kostnadene i private og kommunale barnehager i 2003.

Prosentvis andel

	Kommunale	Ikke-kommunale
Statstilskudd	40	47
Foreldrebetaling	25	37
Kommunal og annen finansiering	35	16

Kilde: Først og Høverstad ANS (Utvalg på 50 kommuner)

5.1 Statstilskudd

Statstilskuddet fastsettes av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene. Alle godkjente barnehager har rett til statlig driftstilskudd. Tilskuddets størrelse avhenger av barnas alder og oppholdstid. Statstilskuddet til private barnehager er noe høyere enn for offentlige barnehager. Denne differensieringen ble innført 1. august 2003, og er begrunnet i behovet for økt offentlig finansiering slik at private barnehager kan innføre maksimalpris samtidig som de er sikret kostnadsdekning. Barnehager på Svalbard mottar også statlige driftstilskudd.

Det statlige driftstilskuddet gir alle barnehagene en grunnfinansiering. I tillegg gis det statlige tilskudd til tiltak for barn som trenger særskilt tilrettelegging av barnehagetilbudet. Dette gjelder barn med nedsatt funksjonsevne, minoritetsspråklige barn og barn av nyankomne flyktninger. Det gis videre et eget tilskudd til samisk barnehagetilbud for utvikling av språk og kultur. Dette tilskuddet forvaltes av Sametinget.

Tabell 3 gir en oversikt over statens tilskudd til barnehager.

Tabell 3 Kap. 0856 Statstilskudd til barnehager. 1000 kroner

Post	Betegnelse	Saldert budsjett 2004	Forslag 2005
21	Spesielle driftsutgifter	25 904	26 810
50	Tilskudd til samiske barnehagetilbud	10 716	11 080
60	Driftstilskudd til barnehager	8 933 340	9 594 504
61	Investeringsstilskudd	218 000	160 000
62	Tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage	713 000	736 173
63	Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder	93 245	96 275
65	Skjønnsmidler til barnehager	485 000	1 247 933
	Sum kapittel 0856	10 479 205	11 872 775

Kilde: St.prp. 1 (2004 – 2005) fra Barne- og familiedepartementet

Det ordinære driftstilskuddet til barnehager (kap. 0856, post 21) utgjør den største andelen av de totale bevilgningene til barnehager. For 2005 er driftstilskuddet anslått til 9,6 milliarder kroner. Driftstilskuddet fordeles til den enkelte kommune på grunnlag av faktisk antall barn i barnehagene, barnas alder og avtalt ukentlige oppholdstid. Skjønnstilskuddet, som er en del av driftsmidlene, utgjøre om lag 1,2 milliarder kroner.

Tabell 4 viser satsene for driftstilskuddet til ordinære barnehager. I tillegg gis det tilskudd til åpne barnehager, der satsene er 6 900 kroner for ukentlig oppholdstid på 6-15 timer og 12 640 kroner for 16 timer og mer.

Tabell 4 Satser for driftstilskudd til barnehager 2005. Kroner per år

Ukentlig oppholdstid	Offentlige barnehager		Private barnehager	
	Født 2001 og tidligere	Født 2002 og senere	Født 2001 og tidligere	Født 2002 og senere
0-8 timer	6 760	13 770	7 580	15 480
9-16 timer	1 3500	27 850	15 170	30 950
17-24 timer	20 280	41 320	22 740	46 390
25-32 timer	27 000	55 090	30 300	61 640
33-40 timer	27 980	57 860	31 410	64 970
41 timer eller mer	35 460	69 850	39 810	78 400

Kilde: St.prp. 1 (2004 – 2005) fra Barne- og familiedepartementet

Driftstilskuddet til eksisterende barnehager tildeles på grunnlag av opplysninger gitt i Årsmelding for barnehager per 15. desember året før (KOSTRA-skjema 16). Dette gjelder alle barnehager uavhengig av eierskap. Som barnehagemyndighet skal den enkelte kommune kontrollere at opplysningene gitt av barnehageeier er i overensstemmelse med de faktiske forhold. Den enkelte kommune har ansvar for å søke fylkesmannen om statlig driftstilskudd på vegne av alle barnehageeierne i kommunen, og skal også betale ut tilskuddet til alle ikke-kommunale eiere. Driftstilskudd for nye barnehager beregnes fra og med barnehagens åpningsmåned basert på søknad om tilskudd som skal sendes kommunen. Kommunene skal kontrollere opplysningene og deretter sende søknaden videre til fylkesmannen. Barnehageeier har plikt til å gi kommunen melding om driftsendringer som har betydning for tildelingen av statstilskuddet. Det korrigeres ikke for tilfeldige svingninger gjennom året.

Det gis et eget tilskudd til tiltak for *barn med nedsatt funksjonsevne* (kap. 0856, post 62). Barn med nedsatt funksjonsevne har prioritet ved opptak til barnehage, under forutsetning av at barnet har nytte av barnehagetilbudet. Det er den enkelte kommunes ansvar å sørge for at fortrinnsretten til barnehageplass for barn med funksjonshemming blir etterfulgt. Tilrettelegging for barn med funksjonshemming medfører ofte ekstrakostnader for barnehageeier. Den enkelte kommune fordeler midlene den er tildelt knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne mellom barnehagene på bakgrunn av søknader fra den enkelte barnehage som gir et tilbud til barn med funksjonshemming. Fra 1. januar 2005 blir tilskuddet fordelt kommunene imellom etter antall barn i alderen 1-5 år, uavhengig av aktivitet. Kommunene må derfor ikke søke særskilt om dette tilskuddet.

Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant *minoritetsspråklige barn* i førskolealder (kap 0856, post 61) tildeles kommunene ut fra antall minoritetsspråklige barn i alderen 1-5 år som går i barnehage. For 2005 ble tildelingen foretatt på bakgrunn av de opplysninger som er gitt gjennom barnehagenes årsmeldinger per 15. desember 2004. Tildelingen av midler til den enkelte kommune beregnes av Barne- og familiedepartementet. Kommunene har fleksibilitet knyttet til utnyttelsen av tilskuddet og kan utforme tiltak ut fra lokale variasjoner, ressurser og behov. I tillegg til å utforme tiltak i den enkelte barnehage, herunder å gi tilbud om tospråklig assistanse, kan tilskuddet brukes til å styrke informasjonen overfor foreldre, tilrettelegge tiltak for minoritetsspråklige barn som ikke har barnehageplass og til å utvikle tverrfaglige tiltak med den enkelte barnehage som en naturlig samarbeidspart.

Det statlige *investeringstilskuddet* (kap 0856, post 63) til nye barnehageplasser ble vedtatt innført i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2003. Ordningen ble gitt tilbakevirkende kraft fra 1. januar 2003. Innføringen av investeringstilskuddet innebærer at kommuner eller private som etablerer nye barnehageplasser kan få investeringstilskudd på inntil 50 000 kroner per barn.

Målsettingene i barnehageforliket er forutsatt oppnådd gjennom økte statlige tilskudd. Gjennom *skjønnsmidler til barnehagedrift* (kap 0856, post 65) får kommunene kompensasjon for økte utgifter knyttet til innføringen av maksimalpris på foreldrebetalingen, drift av nye barnehageplasser og kommunenes plikt til å likebehandle kommunale og private barnehager. Skjønnsmidlene er et øremerket tilskudd som i sin helhet skal gå til drift av barnehager. En forutsetning for tildeling av skjønnsmidler er at den enkelte kommune ikke reduserer sitt eget bidrag til barnehagesektoren. Skjønnsstilskuddet skal ta hensyn til at behovet for økte offentlige midler varierer mellom kommunene, avhengig av barnehagedekning, tidligere kommunal egenfinansiering og nivået på foreldrebetalingen. Skjønnsmidlene som ble utbetalt i 2004 videreføres i 2005 med helårseffekt. I tillegg får kommunene økte skjønnsmidler i 2005 som følge av forventede merutgifter knyttet til endringen av forskriften om likeverdig behandling, samt drift av nye barnehageplasser som tas i bruk i løpet av året jf. kapittel 5.2.

5.2 Kommunal finansiering

Den kommunale finansieringen av barnehagene reguleres gjennom forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, jf. barnehageloven § 7b. Forskriften slår fast at den enkelte kommune som hovedregel skal dekke alle kostnader i godkjente barnehager som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling eller andre offentlige tilskudd. Kommunenes finansieringsplikt overfor private barnehager er begrenset oppad til å sørge for lik offentlig finansiering som i de kommunale barnehagene. Kommunene er imidlertid ikke pliktig til å kompensere for kostnadsvekst utover normal pris- og lønnsvekst. Videre er kommunene ikke pliktig til å kompensere for merkostnadene som følge av at en privat barnehage har valgt å ha lavere foreldrebetaling enn nivået i de kommunale barnehagene. Forskriften inneholder også bestemmelser om at kommunen kan redusere sitt tilskudd til private barnehager dersom de har en vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnad per årsverk sammenliknet med tilsvarende kommunal barnehage, samtidig som eier tar ut utbytte eller urimelig høy arbeidsgodtgjørelse.

Barne- og familiedepartementet har foreslått å endre denne forskriften slik at den enkelte kommune, i tillegg til å sørge for kostnadsdekning, skal ha plikt til å finansiere private barnehager slik at samlet offentlig tilskudd utgjør minst 85 prosent av hva tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. Endringene i forskriften forutsettes å tre i kraft fra 1. august 2005. Dette er en ytterligere innfasing mot full likeverdig behandling av kommunale og private barnehager.

5.3 Foreldrebetaling

Foreldrebetalingen reguleres av forskriften om foreldrebetaling i barnehage, jf. barnehageloven § 15a. Forskriften slår fast at maksimal foreldrebetaling kan være 2 750 kroner per måned for en heltidsplass (maksimalt 30 250 kroner per år). Betalingen for deltidsplasser skal være lavere enn for et heltidstilbud. Videre skal familier med mer enn ett barn i barnehagen i en kommune gis søskenmoderasjon. Forskriften sier at moderasjonen skal utgjøre minst 30 prosent for barn nr. 2, og 50 prosent fra og med 3. barn. Alle kommuner skal dessuten ha ordninger som innebærer at familier med lav betalingsevne kan få reduksjon i eller fritak for foreldrebetalingen. Denne bestemmelsen omfatter både kommunale og private barnehager.

Forskriften om foreldrebetaling har bestemmelser om unntak. Eksempelvis er det mulig å ta høyere pris enn den fastsatte maksimalprisen dersom barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker, eller dersom det går utover kvaliteten på tilbudet. Det kreves samtykke fra barnehagens foreldreråd dersom unntaksbestemmelsene skal benyttes.

5.4 Kontantstøtte

Utvalget har valgt å ta med en kort beskrivelse av kontantstøtteordningen i denne delutredningen. Dette må ses i sammenheng med at kontantstøtten utløses for barn som ikke benytter et barnehagetilbud med offentlig driftstilskudd, noe som innebærer at kontantstøtten henger nært sammen med bruken av barnehager. Det kan derfor være naturlig å vurdere om kommunene burde ha ansvaret både for kontantstøtten og barnehagefinansieringen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.3.

Formålet med kontantstøtteordningen er å bidra til at familier kan få mer tid til selv å ta omsorg for egne barn. Videre er formålet å gi familier reell valgfrihet når det gjelder valg av omsorgsform for barn samt å sikre større likhet i overføringene familier mottar fra staten knyttet til barneomsorg.

Retten til kontantstøtte gjelder fra måneden etter at barnet er fylt 1 år og til og med den måneden barnet fyller 3 år. Kontantstøtten ytes per barn uten inntekts- eller behovsprøving. Ordningen er skattefri og satsene fastsettes av Stortinget. Det ytes full kontantstøtte dersom barnet ikke gjør bruk av barnehageplass det ytes offentlig driftstilskudd for. Dersom det er inngått en skriftlig avtale om redusert oppholdstid i barnehagen, ytes gradert kontantstøtte, jf. tabell 5.

Tabell 5 Kontantstøttesatser (2004)

Avtalt oppholdstid i barnehage per uke	Kontantstøtte i prosent av full ytelse	Kroner per år
Ikke bruk av barnehage	100 prosent	43 884
8 timer eller mindre	80 prosent	35 112
9-16 timer	60 prosent	26 328
17-24 timer	40 prosent	17 556
25-32 timer	20 prosent	8 784
33 timer eller mer	Ingen kontantstøtte	0

Kilde: Barne- og familiedepartementet

Det er det skriftlig avtalte timeantallet som er avgjørende for hvor stor andel av full kontantstøtte som utbetales, det betyr at beregningen av kontantstøtte er uavhengig av om barnet har en kortere oppholdstid i barnehagen enn det foreldrene betaler for. Barnehageloven inneholder bestemmelser som pålegger kommunene å føre register til bruk for trygdekontorene i forbindelse med kontroll og beregning av kontantstøtte. Barnehageeier er gitt en tilsvarende plikt til å gi barnas bostedskommune opplysninger som er nødvendige for å føre et slikt register.

En undersøkelse som Statistisk sentralbyrå gjennomførte av bruken av kontantstøtte våren 2002 (Rapporter 2003/9) viser at 72 prosent av mødre med barn i kontantstøttealder mottar kontantstøtte i en eller annen form. 76 prosent av mødre hvor yngste barn er 1 år mottar kontantstøtte, mens 66 prosent av mødre hvor yngste barn er 2 år mottar støtten. Undersøkelsen viser videre at andelen som mottar kontantstøtte, er høyere for mødre som har tre eller flere barn under 6 år enn for mødre med færre barn under 6 år. Gifte og samboende med høyst en arbeidsinntekt benytter seg i større grad av kontantstøtten enn andre familietyper.

Undersøkelsen viser at det er en sammenheng mellom bruk av kontantstøtte og mors utdanningsnivå. Mødre med utdanning på ungdomsskole- og videregående skolenivå benytter seg av ordningen i større grad enn mødre med utdanning på høyere nivå. Det er også en sammenheng mellom bruk av kontantstøtte og husholdningenes inntektsnivå. Mødre med en husholdningsinntekt på under 600 000 kroner benytter seg i større grad av kontantstøtten enn de som har en husholdningsinntekt på 600 000 kroner eller mer. Undersøkelsen viser videre at det er en sammenheng mellom bruk av kontantstøtte og mors arbeidstid. Bruken av kontantstøtte avtar med økende arbeidstid. Undersøkelsen viser videre at mødre bosatt i Oslo og Akershus benytter seg mindre av kontantstøtteordningen enn mødre i andre deler av landet. Dette kan ifølge Statistisk sentralbyrå ha sammenheng med variasjoner i barnehagedekning.

6. Barnehagefinansiering i Sverige og Danmark

6.1 Sverige

I Sverige har det vært nedsatt et eget utvalg, Utjämningskommittén, som har vurdert det svenske inntektssystemet. Utvalget avga sin innstilling i september 2003 (SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*). Som en oppfølging av

denne utredningen er det gjennomført flere endringer i det svenske inntektssystemet med virkning fra 1. januar 2005.

Siden forrige revisjon av det svenske inntektssystemet (1998) har det skjedd betydelige endringer innen blant annet barneomsorgen. Det er blant annet innført ”försköleklass” som egen skoleform for 6-åringene. Videre er det innført rett til barnehageplass for barn til foreldre som er arbeidsledige eller som har foreldrepermisjon. Fra 2003 har også samtlige kommuner innført maksimalpris på foreldrebetalingen, noe som har påvirket både etterspørselen etter barnehageplasser og barnas gjennomsnittlige oppholdstid.

Utgiftsutjevningen i det svenske inntektssystemet består av flere forskjellige delkostnadsnøkler, hvorav en delnøkkel som omfatter både barnehagevirksomheten og skolefritidsordningen. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til barnehager og skolefritidsordningen fanges opp gjennom kriteriene antall barn, foreldrenes yrkesdeltakelse, innbyggernes inntektsnivå og andelen innbyggere bosatt i tettsted. Kriterievektene var inntil 2005 basert på analyser av data fra 1996. I forbindelse med endringen av inntektssystemet i 2005 ble analysene som lå til grunn for de gamle kriterievektene oppdatert med nyere data. I det svenske inntektssystemet er det en egen delkostnadsnøkkel for barn med utenlandsk bakgrunn.

I tillegg til at barnehager inngår i utgiftsutjevningen i inntektssystemet får kommuner som innfører maksimalpris på foreldrebetalingen et særskilt statstilskudd. Dette statstilskuddet består av to deler – en del som kompenserer for inntektstap som følge av redusert foreldrebetaling (3,4 milliarder svenske kroner) og en del som knytter seg til kvalitetssikring (0,5 milliarder kroner). Statstilskuddet fordeles etter delkostnadsnøkkel for barnehagevirksomhet og skolefritidsordning. Utjæmningskomitéen foreslo å legge statstilskuddet inn i det generelle rammetilskuddet fra 2005, men den svenske regjeringen har ikke fulgt opp dette. Dette er begrunnet med at det er for tidlig å gjøre dette i 2005, blant annet fordi innføringen av maksimalpris er en frivillig ordning.² Regjeringen har pekt på at dersom tilskuddet skal innlemmes, må dette gjøres i sammenheng med at maksimalprisen gjøres obligatorisk.

I Sverige har andel innskrevne barn i barnehagene økt betydelig de siste fem årene. I aldersgruppen 1-5 år har andelen innskrevne barn økt fra 75 prosent i 1999 til 82 prosent i 2003. Samtidig har antall innskrevne barn i familiedaghjem gått ned. Det har også vært en økning i andelen barn som har behov for særskilt støtte. Foreldrebetalingen i barnehagene utgjør i gjennomsnitt 9 prosent av utgiftene. Ett innskrevet barn i barnehagen kostet i 2002 i gjennomsnitt 91 000 svenske kroner, mens et barn i familiedaghjem kostet 70 700 svenske kroner. I 2003 gikk omlag 17 prosent av barna i barnehagene i ikke-kommunale barnehager.

6.2 Danmark

I Danmark finansieres barnehagene dels gjennom kommunenes frie inntekter og dels gjennom foreldrebetaling. Kommunene får kompensasjon for variasjoner i

² I Sverige er det kun lovpålagte oppgaver som omfattes av utgiftsutjevningen.

utgiftsbehov til barnehager gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Variasjoner i utgiftsbehov fanges utelukkende opp gjennom kriteriet antall barn.

I januar 2004 avga Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg en innstilling om forslag til endringer i det danske inntektssystemet (Betænkning nr. 1437: *Et nyt udligningssystem*). Ingen av forslagene har direkte betydning for barnehagefinansieringen.

Fra 1. juli 1998 har barnehagene sortert under ”lov om social service”. Om lag 70 prosent av barnehagene er kommunale, mens de øvrige er private. Private institusjoner må ha en driftsavtale med kommunen. Oppholdskommunens tilskudd svarer til 70 prosent av utgiftene, mens foreldrebetalingen skal dekke 30 prosent av de budsjetterte driftsutgiftene, med unntak av eiendomsutgifter (husleie og vedlikeholdsutgifter m.v.). De siste årene har andelen private barnehageinstitusjoner vært fallende, og flere institusjoner er nå overtatt av kommunene.

Kommunene er forpliktet til å dekke behovet for barnehageplasser. Forpliktelsen gjelder alle barna i kommunen, uavhengig av foreldrenes behov for barnetilsyn. Det er et grunnleggende prinsipp i Danmark at alle barn skal ha like muligheter for å bli tatt opp i det offentlige barnehagetilbudet. Det er kommunen som vurderer hvor mange plasser det er behov for. Videre er det lovfestet bestemmelser om foreldrebetaling som innebærer at foreldrebetalingen ikke kan overstige 30 prosent av utgiftene. Kommunen skal tilby søskenmoderasjon, og det skal gis friplass til barn av foreldre med lav betalingsevne. Foreldre som har fått tilbud om, eller som har barnehageplass, men som ønsker en alternativ ordning, kan få økonomisk kompensasjon (fritt-valg-ordningen).

Det har skjedd en betydelig barnehageutbygging fra begynnelsen av 1990-tallet og fram til i dag. Fra 1991 til 2001 økte dekningsgraden for aldersgruppen ½-2 år fra 56 til 67 prosent, mens dekningsgraden for aldersgruppen 3-5 år økte fra 77 til 92 prosent. Samtidig har både utgiftsforskjeller og forskjeller i dekningsgrader blitt redusert kommunene imellom. Dersom den gjennomsnittlige dekningsgraden på landsbasis det enkelte år settes lik 1, kan utviklingen i barnehagedekningen illustreres ved at den relative dekningsgraden i utkantkommuner økte fra 0,80 i 1991 til 0,95 i 2001. I senterkommuner gikk den relative dekningsgraden ned fra 1,13 i 1991 til 0,99 i 2001. Tilsvarende reduksjon i forskjellene ser man også når man sammenlikner de økonomisk sett dårligst stilte kommunene med de økonomisk sett best stilte kommunene.

7. Overgang til rammefinansiering

7.1 Rammefinansiering, utbygging og likebehandling

I Norge var rammefinansiering av barnehagene en uttalt målsetting allerede før innføringen av inntektssystemet i 1986. Det øremerkede tilskuddet til barnehager ble imidlertid videreført. Begrunnelsen for dette var at det ville være vanskelig å innpasse statsstøtten til private barnehager i en rammetilskuddsordning, samt at det var problemer med å finne gode kriterier som kunne fange opp tilsynsbehov. I tillegg ble

det pekt på at for kommunale tjenester som er i en utbyggingsfase ville effekten være størst med et øremerket tilskudd knyttet til aktivitet.

I 1996 foreslo Rattsøutvalget (NOU 1996:1) at det øremerkede driftstilskuddet til barnehager burde innlemmes i inntektssystemet. Utvalget la vekt på utjevningshensyn, og argumenterte for at det øremerkede driftstilskuddet forsterker inntektsforskjellene mellom kommuner fordi kommuner med et høyt inntektsnivå har bedre økonomiske forutsetninger for å innfri kravet om egenfinansiering. Det ble derfor pekt på at tilskuddsordningen bidrar til å fryse fast et utbyggingsmønster hvor kommuner med et høyt inntektsnivå gjennomgående har høyere dekningsgrad i barnehagesektoren enn kommuner med lavt inntektsnivå.

Rattsøutvalgets forslag om innlemming av driftstilskuddet til barnehager ble imidlertid ikke fulgt opp politisk. Den viktigste begrunnelsen mot innlemming var at øremerking ble betraktet som et viktig virkemiddel for å fremme videre barnehageutbygging, og at innlemming følgelig ikke burde skje før målet om full barnehagedekning var nådd. I tillegg var det viktig å utrede et godt nok system som i tilstrekkelig grad sikrer og ivaretar de private barnehagene.

Rammefinansiering av barnehager har nylig vært utprøvd i et utvalg kommuner som del av et større forsøk med utvidet rammefinansiering. Forsøket innebar at 20 kommuner i perioden 2000-2003 fikk utbetalt i alt 15 øremerkede tilskudd, herunder driftstilskuddet til barnehager, som rammetilskudd. Forsøket er nylig evaluert av Telemarksforskning (Rapport nr 220/2005). Evalueringen viser at forsøkskommunene har hatt lavere vekst i barnehagedekningen enn andre kommuner. Det er også en viss tendens til at støtten til private barnehager har blitt lavere i forsøkskommunene enn i andre kommuner, men usikkerheten er stor som følge av usikker kvalitet på data. Telemarksforskning presiserer at forsøket må forstås som en midlertidig overgang til rammefinansiering, og at det ikke nødvendigvis gir uttrykk for konsekvensene av permanent rammefinansiering av barnehagesektoren. Eksempelvis kan den lave veksten i barnehagedekning forstås ved at forsøkskommunene har utsatt utbyggingen i påvente av de igjen kvalifiserte for øremerkede tilskudd.

De viktigste begrunnelsene for å opprettholde det øremerkede driftstilskuddet til barnehager har altså tidligere vært å stimulere barnehageutbyggingen, samt å ivareta de private barnehagene. Barnehagereformen fra 2002/2003 innebærer kommunal utbyggingsplikt og krav til større likebehandling av kommunale og private barnehager. Større vekt på juridiske virkemidler svekker de tidligere argumentene mot rammefinansiering.

Utbyggingsplikten gir kommunene ansvar for å sikre at alle som ønsker barnehageplass får et tilbud. Denne tilbudsplikten tilsier at utbygging til full barnehagedekning kan oppnås uten bruk av øremerkede tilskudd som stimulerer barnehageutbyggingen. Det avgjørende er i så måte at kommunesektoren tilføres tilstrekkelige ressurser gjennom rammetilskuddet. Tilbudsplikten er imidlertid et svakere juridisk virkemiddel enn en individuell rett til barnehageplass. Det er ikke knyttet noen klageadgang for brukerne til gjennomføringen av tilbudsplikten, og det er ikke nedfelt juridisk hvilken tidsplikt kommunene har for å oppfylle den.

Barnehagereformen legger opp til større likebehandling av kommunale og private barnehager. I dag er kommunens tilskuddsansvar begrenset til å dekke kostnader til ordinær drift som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Ordningen sikrer at private barnehager kan innføre maksimalpris, men kan også bidra til at historiske kostnads- og kvalitetsforskjeller videreføres. Det foreligger forslag til forskriftsendring som innebærer at den enkelte kommune skal sørge for at samlet offentlig tilskudd til private barnehager skal utgjør minst 85 prosent av gjennomsnittlig tilskuddsnivået til de kommunale barnehager. En slik endring vil bidra til økt likebehandling og større forutsigbarhet for de private barnehager.

7.2 Fordelingsmessige konsekvenser av rammefinansiering

Det viktigste skillet mellom dagens finansiering og rammefinansiering er at dagens statstilskudd er aktivitetsbasert,³ mens rammefinansieringen bestemmes av objektive kriterier som fanger opp kostnads- og etterspørselsforhold. Objektive kriterier er faktorer som kommunene selv ikke kan påvirke direkte.

Driftstilskuddet til barnehager fordeles i dag mellom kommunene ut fra hvor mange barn i kommunen som har barnehageplass og hvor lang oppholdstid det enkelte barn har. Det betyr at kommuner som har mange barn i barnehage mottar mer i statstilskudd enn kommuner med få barn i barnehage. Antall barnehageplasser i den enkelte kommune vil være påvirket av kommunale prioriteringer og av kommunens økonomiske evne til dekke egenfinansieringskravet. Betydningen av økonomiske rammebetingelser kommer til uttrykk ved at barnehagedekningen, og dermed statstilskuddet, har vært høyere i kommuner med høyt inntektsnivå enn i kommuner med lavt inntektsnivå.

I et system med rammefinansiering vil ikke kommunene få tilskudd ut fra det faktiske antall barnehageplasser, men ut fra en kostnadsnøkkel bestående av et sett objektive kriterier som er ment å fange opp ufrivillige kostnads- og etterspørselsfaktorer. Eksempler på aktuelle etterspørselsfaktorer er antall barn i alderen 1-5 år og yrkesaktiviteten blant småbarnsforeldre. Kommunestørrelse og bosettingsmønster er aktuelle kostnadsfaktorer som kan fange opp at små kommuner med spredt bosettingsmønster kan ha vanskelig for å utnytte stordriftsfordeler på barnehagenivå fullt ut. Med utgangspunkt i kostnadsnøkkel kan det etableres en indeks for beregnet utgiftsbehov knyttet til barnehager for den enkelte kommune.

En overgang fra dagens aktivitetsbaserte finansiering til rammefinansiering vil generelt ha fordelingsmessige virkninger. For å få et riktig bilde av de fordelingsmessige virkningene må overgang til rammefinansiering imidlertid ses i sammenheng med den pågående barnehagereformen hvor det legges opp til utbygging til full barnehagedekning i løpet av 2006. Det er lagt til grunn at utbyggingen skal fullfinansieres gjennom økning i statlige tilskudd.

Det naturlige referansegrunnlaget i denne situasjonen for å vurdere fordelingsvirkningene er en videreføring av dagens finansieringsmodell med aktivitetsbasert tilskudd. Innenfor denne modellen vil økningen i statstilskudd knyttet

³ Et unntak er tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne.

til finansiering av full barnehagedekning bli fordelt etter økning i aktivitet. Økningen i aktivitet eller antall barnehageplasser må forventes å bli størst i kommuner hvor barnehagesektoren er dårlig utbygd i dag,⁴ og disse kommunene vil følgelig få den sterkeste tilskuddsveksten. Tilsvarende vil kommuner som har en godt utbygd barnehagesektor få lav eller ingen vekst i tilskudd.

Fordelingseffektene av overgang til rammefinansiering kan deles i en systemeffekt og en inntektsrammeeffekt. Systemeffekten er den isolerte effekten av å endre finansieringssystem fra aktivitetsbaserte tilskudd til rammetilskudd innenfor en gitt økonomisk ramme. Inntektsrammeeffekten er effekten av økning i kommunesektorens inntektsrammer knyttet til utbygging til full barnehagedekning.

Systemeffekten er en ren omfordeling mellom kommuner. Denne effekten vil gi gevinst for kommuner hvor indeksen for beregnet utgiftsbehov er relativt høyere enn dagens barnehagedekning, og tap for kommuner hvor indeksen for beregnet utgiftsbehov er relativt lavere enn dagens barnehagedekning. Litt forenklet kan en si at systemeffekten gir en omfordeling fra kommuner hvor barnehagesektoren er godt utbygd (i forhold til behov) til kommuner hvor barnehagesektoren er dårlig utbygd. Samtidig vil inntektsrammeeffekten gi en inntektsøkning for alle kommuner. Økningen vil være større for kommuner med høyt beregnet utgiftsbehov knyttet til barnehager enn for kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov.

For kommuner som har en dårlig utbygd barnehagesektor vil altså både systemeffekten og inntektseffekten bidra til inntektsøkning. Overgang til rammefinansiering vil følgelig gi et økonomisk grunnlag for å øke barnehagedekningen i kommuner som i dag har lav dekningsgrad. For kommuner med en godt utbygd barnehagesektor vil systemeffekten trekke i retning av lavere inntekter, mens inntektsrammeeffekten har motsatt effekt. For at disse kommunene skal kunne videreføre dagens barnehagetilbud må økningen i kommunesektorens inntektsrammer være tilstrekkelig stor til at inntektsrammeeffekten er minst like stor som systemeffekten.

Diskusjonen over illustrerer at overgang til rammefinansiering ikke nødvendigvis har store fordelingsmessige konsekvenser i forhold til en videreføring av dagens finansieringsmodell. Begge finansieringsmodeller vil gi sterkest tilskuddsøkning til kommuner som i dag har en dårlig utbygd barnehagesektor og på den måten gi disse kommunene et økonomisk grunnlag for utbygging til full barnehagedekning. Videre kan begge modeller gi grunnlag for en videreføring av dagens tilbud i kommuner som har en godt utbygd barnehagesektor, men med rammefinansiering vil dette i noen grad avhenge av størrelsen på inntektsrammeeffekten. Dette illustreres nærmere i kapittel 9.3, hvor det presenteres konkrete fordelingsberegninger under ulike forutsetninger om størrelsen på inntektsrammeeffekten.

7.3 Risikofordeling mellom staten og den enkelte kommune

Overgang fra aktivitetsbaserte tilskudd til rammetilskudd vil kunne få konsekvenser for fordelingen av risiko mellom staten og den enkelte kommune. I det følgende

⁴ Med dette menes at den faktiske dekningsgraden er lav i forhold til det som tilsvarer full dekning.

illustreres dette at ved at rammefinansiering av barnehagene sammenliknes med et statlig driftstilskudd av samme type som i dag. Diskusjonen tar ikke hensyn til skjønnsstilskuddet for barnehager som er å betrakte som en midlertidig ordning.

Kommunal utbyggingsplikt innebærer at den enkelte kommune har et ansvar for at det samlede antall barnehageplasser er tilpasset innbyggernes etterspørsel. I perioder hvor etterspørselen øker innebærer dette at kommunen må sørge for at tilbudet også øker. Økt tilbud oppnås ved at det etableres flere plasser i kommunale barnehager og/eller i private barnehager.

Med et statlig driftstilskudd vil kostnadene ved å øke antall barnehageplasser som følge av økt etterspørsel fordeles mellom staten og den enkelte kommune. Staten bidrar med driftstilskudd, mens kommunen må dekke de utgifter som ikke dekkes av foreldrebetaling og statstilskudd.

Rammefinansiering innebærer at tilskuddene fordeles etter objektive kriterier som fanger opp kostnads- og etterspørselsforhold. I et slikt system vil risikofordelingen avhenge av om økt etterspørsel skyldes endringer i de kriterier som inngår i kostnadsnøkkelen, eller om det skyldes andre forhold. Etterspørselsøkning som skyldes flere barn i barnehagealder er et eksempel på en etterspørselsøkning som skyldes endringer i et kriterium som kan inngå i kostnadsnøkkelen. Økt etterspørsel som skyldes at hjemmевærende foreldre i større grad betrakter barnehager som et nødvendig pedagogisk tilbud vil være vanskeligere å fange opp gjennom kriterier i kostnadsnøkkelen.

Dersom etterspørselsøkningen skyldes endringer i kriterier som inngår i kostnadsnøkkelen, vil rammefinansiering redusere risikoen for den enkelte kommune sammenliknet med finansiering gjennom statlig driftstilskudd. Det skyldes at utgiftsutjevningen i inntektssystemet gir full kompensasjon for forskjeller i beregnet utgiftsbehov, slik at den enkelte kommune ved økt etterspørsel vil få en tilskuddsøkning som tilsvarer de utgifter som ikke dekkes av foreldrebetalingen. Til sammenlikning vil et statlig driftstilskudd av samme type som i dag bare dekke deler av de utgifter som ikke dekkes av foreldrebetalingen.

En etterspørselsøkning som ikke fanges opp av kriterier som inngår i kostnadsnøkkelen vil derimot ikke påvirke kommunens rammetilskudd. I forhold til denne type endringer vil rammefinansiering øke risikoen for den enkelte kommune sammenliknet med statlig driftstilskudd. Det har sammenheng med at driftstilskuddet er knyttet til aktivitet, slik at kommunen vil få samme tilskuddsøkning uavhengig av hva som er den bakenforliggende årsaken til det økte tilbudet.

Overgang til rammefinansiering vil altså redusere risikoen for den enkelte kommune dersom endringer i etterspørsel gjennomgående fanges godt opp av kriteriene i kostnadsnøkkelen, men vil øke risikoen dersom kriteriene i liten grad fanger opp endringer i etterspørselen over tid. Hvordan risikofordelingen mellom staten og den enkelte kommune påvirkes av overgang til rammefinansiering vil følgelig avhenge av utformingen av kostnadsnøkkelen og av i hvilken grad etterspørselen etter barnehageplasser avhenger av forhold som vanskelig kan fanges opp gjennom objektive kriterier.

Ved overgang til rammefinansiering vil det være ønskelig å begrense risikoen for den enkelte kommune. Dette kan for det første oppnås gjennom en kostnadsnøkkel som er godt egnet til å fange opp variasjoner i etterspørsel over tid. For det andre kan risikoen begrenses ved at kommunene overtar ansvaret for konstantstøtten og forvalter denne i henhold til et nasjonalt regelverk. I så fall må konstantstøtten være en del av kommunenes rammefinansiering.

Betydningen av kommunalt ansvar for konstantstøtten kan illustres gjennom et eksempel. Eksempelen er basert på en forutsetning om at etterspørselen etter barnehageplasser øker for barn i konstantstøttealder, uten at dette fanges opp av kriteriene i kostnadsnøkkel. Med statlig ansvar for konstantstøtten vil den enkelte kommunes tilskudd til barnehager øke med om lag 120 000 kroner per ny heltids barnehageplass per år. Dette beløpet reflekterer de økte driftsutgifter som ikke dekkes av foreldrebetaling. Med kommunalt ansvar for konstantstøtten vil kommunens utgifter til konstantstøtte reduseres med 45 000 kroner per heltids barnehageplass som etableres, slik at kommunens netto utgiftsøkning per ny barnehageplass reduseres fra 120 000 kroner til 75 000 kroner.

8 Analyser av kommunenes ressursbruk på barnehager

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels stor når det gjelder befolkningssammensetning, geografisk struktur og størrelse. Dette medfører at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester, og hvor mye det koster å produsere en enhet av tjenestene. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulempen i tilknytning til kommunal tjenesteproduksjon. Målsettingen er å gi kommuner med ulike forutsetninger like muligheter til å tilby innbyggerne kommunale tjenester. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet utjevnes i dag variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen, helse- og sosialtjenester, administrasjon, miljø og landbruk.

Innlemmingen av driftstilskuddet til barnehager i rammetilskuddet fra 2006 innebærer at det må etableres en kostnadsnøkkel som fanger opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til barnehager. Målsettingen med de faglige analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager har dels vært å identifisere faktorer som forklarer hvorfor etterspørselen etter barnehageplasser varierer mellom kommunene, dels å identifisere faktorer som forklarer hvorfor kostnadene knyttet til å produsere en barnehageplass varierer mellom kommunene.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager baserer seg på analyser som ECON (i samarbeid med Først & Høverstad) har utført på oppdrag for utvalget og på analyser utført i Statistisk sentralbyrå. I tillegg har utvalget tatt utgangspunkt i analyser utført av utvalgets sekretariat. Disse analysene er en videreføring av analysene til ECON og Statistisk sentralbyrå. I dette kapittelet gjengis hovedresultatene fra de tre analysene.

8.1 Hovedresultatene i ECONs analyse

På oppdrag fra utvalget har ECON (i samarbeid med Furst & Høverstad) analysert kostnads- og etterspørselsforhold i barnehagesektoren. Resultatene fra prosjektet er dokumentert i rapporten "Barnehager i kommunenes inntektssystem", som er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider (<http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt>).

Formålet med analysen som ECON gjennomførte var å analysere både kostnads- og etterspørselsforhold i barnehagesektoren. Variasjoner i kommunenes ressursbruk på barnehager kan hovedsakelig forklares med variasjoner i antall barn i kommunene. Formålet med prosjektet til ECON var å undersøke hvilke forhold, utover antall barn i kommunene, som kunne forklare utgiftsvariasjoner mellom kommunene.

ECONs analyse kan deles i tre:

- ECON analyserer for det første variasjoner i kommunenes kostnader knyttet til å produsere en oppholdstime
- ECON analyserer for det andre variasjoner i oppholdstimer mellom kommuner og mellom foreldre
- ECON foretar for det tredje en sammenfattet analyse, hvor kostnads- og etterspørselsforhold i barnehagesektoren analyseres under ett.

Det er ulik tilgang på data fra private og kommunale barnehager. Data fra KOSTRA gjør at det foreligger mer omfattende data for kommunale enn for private barnehager. Statistikken for private barnehager begrenser mulighetene til å gjøre analyser av faktisk ressursbruk som omfatter både private og kommunale barnehager.

8.1.1 Analyser av kostnadsforhold

ECON gjør to analyser av kostnader per korrigert oppholdstime (som tar hensyn til at de yngste barna er mer ressurskrevende enn de eldste). Det gjøres en analyse av gjennomsnittet av kostnader i private og kommunale barnehager basert på et utvalg på 50 kommuner, og en analyse av kostnader i kommunale barnehager basert på alle kommuner. Utvalgsundersøkelsen gir grunnlag for å studere utgiftsforskjeller i både private og kommunale barnehager, men har den svakheten at utvalget er begrenset. Analysen av kommunale barnehager har den fordelen at den bygger på data for så godt som alle kommunene, mens svakheten er at dataene bare omfatter kommunale barnehager. Analysene skiller mellom barnehagevariable og kommunevariable. Barnehagevariable er kjennetegn ved barnehagestruktur og sammensetning av barnegruppene som kan bidra til å forklare kostnadsforskjeller, mens kommunevariable er økonomiske og strukturelle kjennetegn i kommunene som kan bidra til å forklare kostnadsforskjeller.

Analysene av kostnader per korrigerte oppholdstime i private og kommunale barnehager (50 kommuner) viser at nivået på arbeidsgiveravgiften er av betydning for utgiftene. Analysene viser også at gjennomsnittskostnadene blir høyere jo mer spredtbygd kommunen er. Av ulike mål på bosettingsmønsteret i kommunene er det nabokriteriet, som inngår i dagens kostnadsnøkkel for grunnskolen, som har klareste effekt. Blant barnehagevariablene viser analysene at størrelsen på barnehagen er av betydning ved at mindre barnehager er dyrere enn større. Analyser som

Telemarksforskning har utført viser at en barnehage bør ha 50-60 barn for å kunne utnytte stordriftsfordeler fullt ut. Kostnadsulempene er imidlertid små for barnehager med ned mot 30-40 barn (Bergseng og Løyland 2003).

ECONs analyse viser at utgiftene i private barnehager er lavere enn i kommunale. ECON finner ikke at andelen funksjonshemmede barn og andelen innvandrere har effekt på timekostnadene. Høye frie inntekter bidrar til å øke kostnadene i barnehagene. Timekostnadene er høyest i de minste kommunene, men disse kommunene har også de høyeste frie inntektene.

Analysene av timekostnadene i kommunale barnehager viser også at det er stordriftsfordeler i kommunale barnehager, men at effekten forsvinner for store barnehager. På kommunenivå finner ECON at timekostnaden er lavere for kommuner med under 10 000 innbyggere enn for større kommuner, når det er kontrollert for andre forhold. Variasjoner i kommunistørrelse over 10 000 innbyggere har ingen betydning. ECON finner også at deltidsplasser koster mer enn heltidsplasser. Analysen viser også at andel funksjonshemmede barn (barnehagevariabel) har betydning for timekostnadene. Som kommunevariabel har ECON brukt andel 0-15 år med grunn og hjelpestønad, men effekten av denne variabelen er ikke entydig. ECON finner ingen effekter av minoritetsspråklige. ECON finner at det er en tendens til at kostnadene per oppholdstime øker med kommunenes inntektsnivå.

8.1.2 Analyser av etterspørselsforhold

ECON gjør også to analyser av oppholdstid per barn 0-5 år i kommunen. Den ene analysen er basert på individdata for etterspørselen (ønsket oppholdstid), og den andre analysen er basert på antall oppholdstimer i kommunale og ikke-kommunale barnehager registrert i KOSTRA (gjennomsnittlig oppholdstid). Fordelen med analysen basert på individdata er at den måler etterspørselen direkte, mens ulempen er at den bare er basert på et utvalg barn. Fordelen med analysen basert på KOSTRA er at den dekker hele landet, mens ulempen er at den ikke måler etterspørselen, men det faktiske tilbudet. Det viser seg at det er forholdsvis store likheter mellom resultatene i de to analysene. Dette kan tyde på at analyser med utgangspunkt i faktisk produksjon gir en forholdsvis god tilnærming av variasjonene i utgiftsbehovet.

Spørreundersøkelsen basert på individdata om ønsket oppholdstid viser at barnets alder er av betydning for etterspørselen. Etterspørselen er lavest for nullåringer og stiger med alderen inntil fire års alder. Inntektsnivået blant barnefamiliene er viktig for etterspørselen. Dette skyldes både at familier med høy inntekt har lettere for å betale barnehageregningen og at det er dyrere for foreldre med høy inntekt å være hjemme å passe barn. Det er også en tendens til at foreldrene er mindre tilbøyelige til å ønske barnehager som tilsynsform jo flere barn i førskolealder det er i familien. Dette har trolig sammenheng med at kostnaden for familien ved at en av foreldrene er hjemme med to barn ikke er mye større enn ved å være hjemme med ett barn. Trygdede og arbeidsledige har lavere etterspørsel etter barnehager enn andre. Det er også en sterk tendens til høyere etterspørsel etter barnehageplass i familier med eneforsørgere. Videre har mors utdanningsnivå og yrkesandelen blant kvinner positiv effekt på etterspørselen etter barnehager. I tillegg viser analysen at personer som bor i

tettsteder har større etterspørsel etter barnehager enn personer som bor i spredtbygde strøk.

Analysen basert på KOSTRA-tall tar utgangspunkt i antall oppholdstimer i både private og kommunale barnehager i hver kommune sett i forhold til antall barn i kommunen. Det benyttes så langt det er mulig de samme variablene på kommunenivå som ble brukt for enkeltindivider i analysen av individdataene. Det er korrigert for forskjeller i inntektsnivået kommunene imellom. ECON finner at oppholdstiden i barnehagene øker med utdanningsnivået og inntektsnivået i befolkningen. Også kvinnenenes yrkesaktivitet, andelen av befolkningen som bor i tettsted og andel enslige forsørgere har positive effekter på oppholdstiden. Effekter på oppholdstiden etter barnas alder er mindre klare enn i etterspørselsanalysen. ECON finner ikke effekter av andel innvandrere, funksjonshemmede barn og trygdede. Det er en tendens til at oppholdstiden er noe høyere i de minste kommunene, men ECON finner ingen enkel funksjonsform som fanger opp denne effekten.

8.1.3 Sammenfattet analyse

Med utgangspunkt i resultatene fra disse 4 analysene gjør ECON en sammenfattet analyse av kostnads- og etterspørselsforhold i barnehagesektoren, målt ved utgifter per barn.

En utfordring i forbindelse med å kvantifisere variasjoner i kommunenes ressursbruk på barnehager er å etablere et mål på ressursbruken i barnehagene. Gjennom KOSTRA har man god informasjon om ressursbruken i kommunale barnehager. Man har imidlertid ikke tilsvarende informasjon om ressursbruken i private barnehager. For å få et mål på ressursbruken i barnehagene legger ECON til grunn at den samlede ressursbruken tilsvarende kostnadene per korrigerte oppholdstime i kommunale barnehager i 2003 multiplisert med antall oppholdstimer i kommunale og private barnehager. Denne tilnærmingen innebærer at man legger til grunn at kostnadene per oppholdstime i kommunale barnehager tilsvarende kostnadene per oppholdstime i private barnehager. I dag er kostnadene per oppholdstime i private barnehager lavere enn kostnadene i kommunale barnehager. Forutsetningen om likebehandling av kommunale og private barnehager vil imidlertid medføre at kostnadsvariasjonene mellom kommunale og private barnehager vil utjevnes. Dette målet på kommunenes ressursbruk i barnehagene omtales heretter som beregnede barnehageutgifter.

ECON finner at beregnede barnehageutgifter per barn er høyere

- desto høyere andel av befolkningen som har høyere utdanning,
- desto færre barn i førskolealder det i gjennomsnitt er per familie (flere barn gjør det mer lønnsomt å passe barna selv),
- desto høyere den kvinnelige yrkesdeltakingen er i kommunen,
- desto færre nullåringer det er blant barna i førskolealder og
- desto større andel av befolkningen som bor i tettsted

Effektene kan illustreres på følgende måte: En økning i andelen av innbyggerne som har høyere utdanning med ett prosentpoeng tilsier at beregnede barnehageutgifter per barn øker med nesten 1 000 kroner per år. En økning av andelen barn i førskolealder som andel av antall personer i aldersgruppen 20-39 år på ett prosentpoeng gir en

reduksjon i beregnede barnehageutgifter på 870 kroner per barn per år. En økning i yrkesdeltakelsen blant kvinner i alderen 25-39 år på ett prosentpoeng gir en utgiftsøkning til barnehager på 300 kroner per barn per år. En økning i andelen nullåringer tilsvarende ett prosentpoeng reduserer utgiftene med knapt 500 kroner per barn per år. En økning i andelen av befolkningen som bor i tettsted på ett prosentpoeng medfører økte beregnede barnehageutgifter på 80 kroner per barn per år.

At andelen av befolkningen som har høyere utdanning har betydning for etterspørselen skyldes trolig at foreldre med høy utdanning har større ønske om å være yrkesaktive enn andre foreldre, og at holdningen til bruk av barnehage kan variere mellom foreldre med høyere utdanning og andre foreldre. At familiestørrelsen er av betydning for etterspørselen har sammenheng med at det blir det samme inntektstapet for foreldrene om de er hjemme for å passe ett eller flere barn. Det er rimelig å anta at mødre som er i arbeid vil etterspørre flere barnehageplasser enn mødre som ikke er yrkesaktive. Det er klart lavere etterspørsel etter barnehager for nullåringer enn for de øvrige aldersgruppene som er i barnehage, slik at en høy andel nullåringer bidrar til lavere beregnede barnehageutgifter. Det er større etterspørsel etter barnehager i tettbygde enn i spredtbygde strøk. Dette har trolig sammenheng med at det er lettere tilgjengelighet til barnehage i tettbygde strøk, men det kan også være forskjeller i holdninger til bruk av barnehage mellom foreldre bosatt i tettbygde- og spredtbygde strøk.

I den sammenfattende analysen har ECON også studert en rekke andre variable som ikke synes å være viktige for å forklare utgiftsvariasjonene. I den sammenfattende analysen tester ECON også ut barnefamilienes inntekt, folketallet i kommunen, 1-2-åringer, enslige forsørgere og ikke-vestlige innvandrere, uten å finne at disse variablene har signifikant innvirkning på utgiftene til barnehager.

8.2 Hovedpunkter i analysen til Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå har analysert variasjoner i kommunenes ressursbruk på barnehager innenfor en simultan modell, KOMMODE-modellen.⁵ Analysene er dokumentert i vedlegg 1. En simultan analyse innebærer at man analyserer kommunenes ressursbruk innenfor flere sektorer samtidig, og at man på denne måten får tatt hensyn til kommunenes budsjettbetingelse. I KOMMODE pålegges det i tillegg forutsetninger som gjør at modellen kan være bedre egnet til å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, for eksempel kommunestørrelse og bosettingsmønster. Utvalget har i denne delutredningen ikke foretatt en nærmere vurdering av forholdet mellom partiell og simultan analyse.

For å få et mål på ressursbruken i barnehager bruker Statistisk sentralbyrå samme tilnærming som ECON. Statistisk sentralbyrå analyserer imidlertid variasjoner i beregnede barnehageutgifter i kroner per innbygger, mens ECON analyserer variasjoner i beregnede barnehageutgifter per barn. I tillegg er de beregnede barnehageutgiftene i Statistisk sentralbyrå basert på gjennomsnittlig oppholdstid over to år.

⁵ KOMMODE-modellen er dokumentert i SSB-notat 2001/06: KOMMODE II estimert på data for 1998.

Statistisk sentralbyrås analyser viser at det er en sammenheng mellom ressursbruken på barnehager og antall barn i kommunen. En økning i antall barn i alderen 1-5 år med en person medfører i gjennomsnitt en økning i kommunenes beregnede barnehageutgifter med om lag 26 000 kroner. Analysene viser videre at en økning i antall barn 0-5 år med grunn- og hjelpestønad med en person medfører en økning i kommunenes beregnede barnehageutgifter med om lag 60 000 kroner. Analysene viser også at det er en sammenheng mellom kvinnelig yrkesdeltakelse og kommunenes beregnede utgifter. En økning i antall yrkesaktive kvinner med en person medfører i gjennomsnitt en økning i kommunenes beregnede barnehageutgifter på om lag 16 000 kroner. Analysene til Statistisk sentralbyrå indikerer videre at små kommuner, og kommuner med lange reiseavstander, målt ved det såkalte sonekriteriet, har høyere beregnede barnehageutgifter enn andre kommuner. Når sonekriteriet slår ut med en positiv og signifikant effekt i denne analysen, og ikke i ECONs analyse, så kan dette skyldes metodiske forskjeller mellom de to analysene.

Analysene til Statistisk sentralbyrå indikerer at variablene utdanningsnivå og andelen innbyggere bosatt i tettsted er egnet til å forklare variasjoner i prioriteringer mellom kommunene. Det er også testet ut om 1-2 åringer og 3-5 åringer har ulik effekt på beregnede barnehageutgifter, men uten at man finner støtte for en slik hypotese.

Analysene til Statistisk sentralbyrå viser at det ikke er noen klar og entydig sammenheng mellom kommunenes ressursbruk på barnehager og følgende variable:
1. generasjons innvandrere 0-5 år, yrkesaktive menn 25-49 år, barn 0-5 år med enslig forsørger, barn 0-5 år per mor med barn 0-5 år og avstand til nabokrets.

8.3 Videreføring av analysene til ECON og Statistisk sentralbyrå

ECON identifiserte i sine analyser flere faktorer som synes å forklare variasjoner i etterspørsel etter barnehageplasser, samt faktorer som synes å forklare variasjoner i kostnadene per oppholdstime. Etter å ha etablert hvilke faktorer som synes å forklare etterspørsels- og kostnadsforhold analyserte ECON variasjoner i kommunenes beregnede utgifter på barnehager i kroner per barn.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er utformet som en omfordelingsordning mellom kommuner som har et lavt utgiftsbehov per innbygger og kommuner som har et høyt utgiftsbehov per innbygger. For å tilpasse ECONs analyser til utformingen av utgiftsutjevningen har utvalget foretatt en analyse av kommunenes beregnede barnehageutgifter i kroner per innbygger. Utvalget har derfor med utgangspunkt i faktorene som ECON identifiserte foretatt en analyse av kommunenes beregnede barnehageutgifter i kroner per innbygger. I tillegg er effekten av faktorer som ble identifisert i Statistisk sentralbyrås analyser testet ut. Utvalgets analyser er dokumentert i vedlegg 2.

Utvalgets analyser viser i hovedsak at de faktorene som forklarer variasjoner i beregnede utgifter per barn også er egnet til å forklare variasjoner i beregnede utgifter per innbygger.

Analysene viser, i samsvar med tidligere analyser av kommunal tjenesteproduksjon, at utgiftene øker med kommunenes inntektsnivå. En økning i de frie inntektene på 1 000

kroner per innbygger medfører i gjennomsnitt en økning i kommunenes beregnede barnehageutgifter med om lag 70 kroner.

Utvalgets analyser viser at antall barn i alderen 1-5 år er viktig for å forklare beregnede barnehageutgifter pr innbygger. Analysene indikerer at en økning i antall barn i alderen 1-5 år med en person i gjennomsnitt medfører en økning i kommunenes beregnede utgifter på om lag 32 000 kroner.

Variasjoner i kommunenes beregnede utgifter på barnehager kan ikke forklares med variasjoner i antall barn alene. Utvalgets analyser viser, i samsvar med ECON og Statistisk sentralbyrås analyser, at variasjoner i ressursbruken kan forklares med kvinnelig yrkesdeltakelse. Som mål på yrkesdeltakelsen i kommunene brukte ECON antall sysselsatte kvinner 25-39 år. Utvalget har i analysene testet ut effekten av denne variabelen. Men i tillegg har utvalget, på samme måte som Statistisk sentralbyrå, testet ut mål på yrkesdeltakelse som er gradert i forhold til arbeidstid. Årsaken til det er at det er rimelig å anta at etterspørselen etter barnehager vil øke med mors arbeidstid. Utvalget har i tillegg testet ut mål som fanger opp både kvinnelig og mannlig yrkesdeltakelse. Utvalgets analyser viser at av ulike mål på yrkesdeltakelse så er det heltidsansatte kvinner i alderen 20-44 år som er best egnet til å forklare utgiftsvariasjonene mellom kommunene. Resultatene indikerer at en økning i antall sysselsatte kvinner i alderen 20-44 år med en person i gjennomsnitt medfører en økning i kommunenes beregnede utgifter på om lag 17 000 kroner.

Analysene viser at det er en sammenheng mellom kommunenes beregnede barnehageutgifter og utdanningsnivået i kommunene. En økning i antall høyt utdannende, definert som personer med universitets- eller høyskoleutdanning, medfører i gjennomsnitt en økning i kommunenes beregnede barnehageutgifter på i underkant av 7 000 kroner. Effekten av utdanning kan ha sammenheng med at foreldre med høyere utdanning ønsker barnehageplass for sine barn uavhengig av om de er yrkesaktiv eller ikke. Videre kan effekten av utdanning ha sammenheng med at betalingsevnen er større blant foreldre med høyere utdanning.

Utvalgets analyser viser videre at kommunenes beregnede barnehageutgifter øker med økende andel funksjonshemmede barn. En økning i antall barn som mottar grunn- eller hjelpestønad i alderen 0-5 år med en person medfører i gjennomsnitt en økning i kommunenes beregnede utgifter på om lag 52 000 kroner. Det må sees i sammenheng med at tilrettelegging for funksjonshemmede barn blant annet kan innebære at kommunen må styrke barnehagens bemanning og redusere barnegruppens størrelse. Statistisk sentralbyrå fant også at det var en sammenheng mellom kommunenes beregnede barnehageutgifter og andelen funksjonshemmede barn. ECON fant ikke noen sammenheng mellom andelen funksjonshemmede barn og kommunenes ressursbruk. Ulik resultat kan ha sammenheng med at ECON brukte et annet mål på funksjonshemmede barn i analysene. ECON brukte i sine analyser antall barn med grunn- og hjelpestønad i alderen 0-15 år, mens utvalget har brukt antall barn med grunn- og hjelpestønad 0-5 år.

Minoritetsspråklige barn kan ha behov for særskilte tiltak i barnehagene for å stimulere språkforståelsen. Dette trekker isolert sett i retning av at en høy andel minoritetsspråklige barn øker beregnede barnehageutgifter. I motsatt retning trekker

det imidlertid at foreldre av minoritetsspråklige barn i mindre grad etterspør barnehageplass. Utvalgets analyser viser, i samsvar med analysene til Statistisk sentralbyrå og ECON, at det ikke er noen sammenheng mellom andelen minoritetsspråklige barn og den beregnede ressursbruken på barnehager.

Tidligere studier har vist at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til kommuneadministrasjon og grunnskoletjenester (NOU 1996:1). Det er liten grunn til å anta at lavt innbyggertall i seg selv er en ufrivillig kostnadsulempe i tilknytning til drift av barnehager. Det har sammenheng med at de aller fleste kommunene har barnekull som er store nok til at de isolert sett kan ha en størrelse på barnehagene som gjør at de unngår smådriftsulemper. Utvalgets analyser indikerer også at antall innbyggere ikke har noen systematisk effekt på beregnede barnehageutgifter.

Analyseresultatene indikerer at lavt innbyggertall i seg selv ikke er en kostnadsulempe i tilknytning til drift av barnehager. Men det kan være at noen kommuner på grunn av spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander må ha flere små barnehager for at brukerne ikke skal få for lang reiseavstand. Spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander kan derfor være en kostnadsulempe. I utvalgets analyser dokumenteres det imidlertid ingen slik sammenheng. Det kan ha sammenheng med at effekten av høye enhetskostnader i spredtbygde strøk "nulles ut" av effekten av et etterspørselen etter barnehageplass er lavere i disse områdene.

Utvalgets analyser viser at kommunenes ressursbruk øker med andelen innbyggere bosatt i tettbygde strøk. En økning i antall innbyggere bosatt i tettbygde strøk med en person medfører i gjennomsnitt en økning i kommunenes utgifter med om lag 500 kroner. Det er grunn til å anta at denne effekten har sammenheng med at etterspørselen etter barnehageplass er større i tettbygde strøk enn i spredtbygde strøk. Foreldre etterspør for eksempel ofte barnehageplass der hvor de jobber (hvilket ofte er i tettbygde strøk) og ikke der hvor de bor. Høyere etterspørsel i tettbygde strøk kan også ha sammenheng med innbyggernes holdninger til bruk av barnehagetjenester. Intervjuundersøkelsen som ECON gjennomførte viste at foreldrenes holdning til det å være hjemme med barn forklarer variasjoner i foreldrenes etterspørsel etter barnehageplass. Holdninger er en størrelse som det er vanskelig å finne mål for på kommunenivå. ECON antyder imidlertid at effekten av holdninger kan fanges opp gjennom variabler som kommunestørrelse og andel innbyggere bosatt i tettsted.

9 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager er basert på de analyser som det er redegjort for i kapittel 8. I dette kapitlet diskuterer utvalget hvilke kriterier som bør inngå i kostnadsnøkkelen (kapittel 9.1), beregning av kostnadsvekter (kapittel 9.2) og fordelingsvirkninger (kapittel 9.3).

9.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen?

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal utjevne forskjeller i ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold kommunene imellom. Kostnadsfaktorer fanger opp at produksjonskostnadene (målt per enhet) varierer mellom kommuner, mens etterspørselsforhold fanger opp variasjon i behovet for kommunale tjenester.

Analysene i kapittel 8 indikerer at følgende variable vil kunne være aktuelle som kriterier i kostnadsnøkkelen:

- Alderssammensetning
- Yrkesdeltakelse
- Utdanningsnivå
- Barn som mottar grunn- og hjelpestønad
- Bosettingsmønster og kommunestørrelse
- Private barnehager

I vurderingen av hvorvidt disse variablene bør inngå i kostnadsnøkkelen legges det vekt på deres effekt i analysene og tolkningen av disse effektene. I tillegg er det viktig å ta høyde for at barnehagesektoren er i endring, og spesielt at utbygging til full barnehagedekning og lavere foreldrebetaling vil kunne bidra til mindre forskjeller i dekningsgrader mellom kommuner. Dermed vil etterspørselsforhold som er relevante for å forklare historiske forskjeller i dekningsgrader bli mindre viktige i en situasjon der målsettingene i barnehageforliket fullt ut er oppnådd. Det tilsier at det bør foretas en ny gjennomgang av kriterier og vekter om to til tre år.

Alderssammensetning

Målgruppen for barnehager er i hovedsak barn i alderen 1-5 år, og antall innbyggere i denne aldersgruppen vil være en viktig etterspørselsfaktor som bør inngå i kostnadsnøkkelen. Det som kan være gjenstand for nærmere vurdering er hvorvidt det er behov for en finere inndeling av alderskriteriet ved at der skilles mellom yngre barn (1-2 år) og eldre barn (3-5 år). De yngre barna er mer ressurskrevende enn de eldre fordi det stilles krav om større bemanning, og dette tilsier at en 1-2 åring bør veie tyngre enn en 3-5 åring. I motsatt retning trekker at bruken av barnehager er høyere blant de eldste barna enn blant de yngste, jf. kapittel 4. Data for 2003 viser at de korrigerte oppholdstimer (som tar hensyn til at de yngste barna er mer ressurskrevende enn de eldste) fordeler seg med om lag 40 prosent på aldersgruppen 1-2 år og 60 prosent på aldersgruppen 3-5 år. Videre viser de analyser som Statistisk sentralbyrå har utført at 1-2 åringer og 3-5 åringer har om lag samme effekt på kommunenes beregnede barnehageutgifter. Dagens situasjon tilsier altså de to effektene diskutert over i stor grad nøytraliserer hverandre, og at det ikke er behov for en finere inndeling av alderskriteriet.

Utbygging til full barnehagedekning vil øke dekningsgraden både for 1-2 åringer og 3-5 åringer, men økningen vil trolig være størst for de yngste barna. Dette tilsier at 1-2 åringer bør veie tyngre enn 3-5 åringer og at det kan være aktuelt med en finere inndeling av alderskriteriet.

Diskusjonen over leder altså til to alternative utforminger av alderskriteriene. Den første er å ta utgangspunkt i dagens situasjon hvor barnehageutgiftene er om lag proporsjonalt fordelt mellom de yngste og de eldste barna. Antall innbyggere 1-5 år kan da inngå som kriterium i kostnadsnøkkelen uten at det får fordelingsmessige konsekvenser i forhold til en finere inndeling av alderskriteriet. Det andre alternativet er å forskuttere en framtidig utvikling hvor dekningsgraden øker mest blant de yngste barna og som følge av dette la en 1-2 åring veie tyngre enn en 3-5 åring. Et slikt alternativ må baseres på skjønnsmessige anslag på framtidige dekningsgrader.

Utvalget finner det vanskelig å anslå framtidige dekningsgrader for 1-2 åringer og 3-5 åringer, og anbefaler derfor at antall barn 1-5 inngår som kriterium i kostnadsnøkkelen fra 2006. Et felles alderskriterium vil uansett ikke ha særlige fordelingsmessige konsekvenser så lenge forholdet mellom antall 1-2 åringer og antall 3-5 åringer varierer lite kommunene imellom. I denne sammenhengen kan det også vises til at det i kostnadsnøkkelen for grunnskolen også benyttes ett alderskriterium (antall innbyggere 6-15 år) til tross for at elever i ungdomsskolen er mer ressurskrevende enn elever i barneskolen. Hensynet til enkelhet tilsier også at man bør operere med ett alderskriterium. Vesentlige endringer i alderssammensetningen i barnehagene kan imidlertid tilsi en finere inndeling av alderskriteriet i senere år.

Yrkesdeltakelse

Analysen på individnivå viser at yrkesaktive småbarnsmødre etterspør barnehageplass i større grad enn småbarnsmødre som ikke er yrkesaktive. I analysene beskrevet i kapittel 8 kommer dette til uttrykk ved at yrkesaktive kvinner i alderen 20-44 år har klar positiv effekt på antall oppholdstimer og på den samlede ressursbruk knyttet til barnehager i kommunen. Utvalget finner det på bakgrunn av dette godt dokumentert at kvinnelig yrkesdeltakelse er en relevant faktor for å forklare variasjon i etterspørsel etter barnehageplasser.

Utbygging til full barnehagedekning og lavere foreldrebetaling kan imidlertid bidra til at kvinnelig yrkesdeltakelse får mindre betydning i årene framover. Det har sammenheng med at husholdninger hvor en av foreldrene ikke er yrkesaktiv vil kunne øke sin etterspørsel etter barnehageplasser når prisen blir lavere og tilgangen på plasser bedre.

Utvalget legger likevel til grunn at kvinnelig yrkesdeltakelse vil ha betydning for etterspørselen etter barnehageplasser også etter at målsettingen om full barnehagedekning er nådd. Det har sammenheng med at yrkesaktive vil etterspørre lengre oppholdstid enn de som ikke er yrkesaktive, samt at betingelsene for å motta kontantstøtte vil begrense etterspørselen etter barnehageplasser blant de som er hjemmeværende med barn under 3 år. Utvalget anbefaler derfor at kvinnelig yrkesdeltakelse inngår som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Utdanning

Analysene viser at utdanningsnivået i befolkningen har betydning for antall oppholdstimer og dekningsgrader i barnehagesektoren. Kommuner hvor en høy andel av befolkningen har universitets- og høyskoleutdanning har alt annet likt høyere barnehagedekning enn andre kommuner. Tolkningen av denne effekten vil stå sentralt i vurderingen av hvorvidt utdanningsnivået bør inngå som kriterium i kostnadsnøkkelen.

En nærliggende tolkning av utdanningsnivå går via yrkesdeltakelse: En høyt utdannet befolkning har høy yrkesdeltakelse og dermed stor etterspørsel etter barnehageplasser. Problemet med denne tolkningen er at analysene beskrevet i kapittel 8 kontrollerer for yrkesdeltakelse gjennom variabelen antall sysselsatte kvinner 20-44 år. Den estimerte effekten av utdanningsnivå må derfor gå via andre kanaler enn yrkesdeltakelse.

En mulig hypotese er at foreldre med høyere utdanning i større grad etterspør barnehageplass selv om de ikke er yrkesaktive og at barnehageutbyggingen i noen grad har respondert på dette. En annen hypotese er at utdanningsnivået har en direkte effekt på barnehageutbyggingen. Utdanningsnivået kan for det første ha hatt betydning for hvordan kommunene prioriterer barnehager i forhold til andre sektorer. For det andre kan utdanningsnivået ha hatt betydning for den private utbyggingen gjennom etablering av foreldrebarnehager ved at bedrifter som etterspør høyt utdannet arbeidskraft i større grad etablerer bedriftsbarnehager.

Utvalget har i sin vurdering lagt vekt på at de forholdene som er nevnt over trolig vil få vesentlig mindre betydning ved kommunal utbyggingsplikt og lavere foreldrebetaling. Lavere foreldrebetaling vil innebære at flere enn de med høy utdanning vil etterspørre barnehageplass selv om de ikke er yrkesaktive, og med kommunal utbyggingsplikt vil mulige direkte effekter av utdanningsnivå på barnehageutbyggingen også bli mindre. Utvalget vil derfor ikke anbefale at utdanningsnivået i befolkningen inkluderes som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Barn som mottar grunn- og hjelpestønad

Barn med funksjonshemming har rett til særskilt tilrettelegging i barnehager og skal også ha prioritet ved opptak. Kommunene mottar i dag et øremerket tilskudd knyttet til barnehagebarn med funksjonshemming, jf. kapittel 5.1.

De analysene som er beskrevet i kapittel 8 dokumenterer at timekostnadene i kommunale barnehager øker med andelen funksjonshemmede barn og at en høy andel barn med grunn- og hjelpestønad bidrar til høy ressursbruk i barnehagesektoren. Etter utvalgets vurdering er det rimelig å betrakte andel barn med grunn- og hjelpestønad som en ufrivillig kostnadsulempe og at dette ikke er et forhold som jevner seg ut på kommunenivå. Det anbefales derfor at barn med grunn- og hjelpestønad inngår som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Innføringen av et eget kriterium som ivaretar funksjonshemming innebærer at det øremerkede tilskuddet knyttet til barnehagebarn med funksjonshemming kan innlemmes i Inntektssystemet. Siden det øremerkede tilskuddet nå fordeles etter antall barn og andel barn med grunn- og hjelpestønad vil inngå i den nye kostnadsnøkkelen, vil kommune med mange funksjonshemmede barn bli bedre ivaretatt ved at tilskuddet innlemmes i Inntektssystemet.

Bosettingsmønster og kommunestørrelse

Enhetskostnadene eller timekostnadene i barnehagene er lavere i barnehager med mange barn enn i barnehager med få barn. Det er altså stordriftsfordeler eller smådriftsulempene på barnehagenivå. Analyser viser at en barnehage bør ha 50-60 barn for å kunne utnytte stordriftsfordelene fullt ut. Kostnadsulempene er imidlertid små for barnehager med ned mot 30-40 barn.

Smådriftsulempene på barnehagenivå kan gi kostnadsulempene på kommunenivå dersom stordriftsfordelene på barnehagenivå ikke utnyttes fullt ut. I hvilken grad stordriftsfordeler utnyttes vil avhenge av hvordan kommunen velger å organisere barnehagene. En kommune vil ha ufrivillige kostnadsulempene knyttet til smådriftsulempene på barnehagenivå dersom strukturelle forhold som

kommunestørrelse (målt ved antall innbyggere eller antall barn i barnehagealder) og bosettingsmønster begrenser utnyttelsen av stordriftsfordeler.

Når det gjelder betydningen av kommunestørrelse, gir analysene beskrevet i kapittel 8 til dels motstridende resultater. I analysen av timekostnader i kommunale barnehager finner ECON at kommuner med færre enn 10 000 innbyggere har lavere timekostnader i kommunale barnehager enn større kommuner. Statistisk sentralbyrå finner på den andre siden at lavt innbyggertall (under 5 000) bidrar til høyere ressursbruk i barnehagesektoren. Da den sistnevnte analysen ikke skiller mellom timekostnader og antall oppholdstimer, kan de tilsynelatende motstridende resultatene reflektere at lavt innbyggertall (under 10 000) bidrar til flere oppholdstimer i ECONs analyse. På den andre siden kan Statistisk sentralbyrås analyse være bedre egnet til å avdekke effekter av kommunestørrelse og andre variable som kan ha betydning i flere sektorer.

Analysene er noe mer samstemte når det gjelder betydningen av bosettingsmønster. ECON finner at spredt bosettingsmønster (målt ved reiseavstand til nabokrets) i noen grad bidrar til høyere timekostnader i kommunale barnehager, og Statistisk sentralbyrå finner at spredt bosettingsmønster (målt ved avstand til sonesenter) bidrar til høy ressursbruk i barnehagesektoren. ECON finner på den andre siden at andelen bosatt i tettbygde strøk har positiv effekt på antall oppholdstimer og den samlede ressursbruk i barnehagesektoren.

Utvalget har i sin vurdering av betydningen av kommunestørrelse lagt vekt på at antall barn i barnehagealder for de aller fleste kommuner i liten grad vil begrense utnyttelsen av stordriftsfordeler og at det ikke er dokumentert at små kommuner har høyere timekostnader enn større kommuner. Utvalget vil derfor ikke anbefale at det inkluderes et basistillegg (eller andre kriterier som ivaretar små kommuner) i kostnadsnøkkelen.

Et spredt bosettingsmønster vil i større grad kunne begrense utnyttelsen av stordriftsfordeler dersom kommunene legger vekt på å begrense barns og foreldres reisetid. Analysene indikerer videre at spredt bosettingsmønster kan virke fordyrende, noe som isolert sett taler for at kostnadsnøkkelen bør ta hensyn til bosettingsmønsteret. På den andre siden er den kvantitative effekten nokså svak (en fordobling av reiseavstand til nabokrets i forhold til gjennomsnittet vil øke timekostnaden med om lag 3 prosent). Effektene av bosettingsmønster er også lite robuste i den forstand at ulike indikatorer på spredt bosettingsmønster gir ulikt resultat. Videre indikerer enkelte analyser at andel bosatt tettbygd bidrar til et høyt antall oppholdstimer og høy ressursbruk i barnehagesektoren. Utvalget vil etter en samlet vurdering ikke anbefale at det nå tas hensyn til bosettingsmønster i kostnadsnøkkelen for barnehager.

Private barnehager

Det er godt dokumentert at private barnehager har lavere enhetskostnader enn kommunale barnehager. Kostnadsforskjellen kan blant annet forklares med forskjeller i personellkostnader og andel barn med særskilte behov som krever ekstra ressurser. Lavere kommunal støtte til private barnehager enn til kommunale er en viktig bakenforliggende årsak til kostnadsforskjellene. Større grad av likebehandling av

kommunale og private barnehager er et viktig element i barnehagereformen, og vil bidra til at kostnadsforskjellene mellom kommunale og private barnehager blir vesentlig mindre.

Utvalget mener at det ikke er ønskelig at andelen private eller kommunale barnehager inngår som kriterium i kostnadsnøkkelen. Dette har det første sammenheng med at den lokale organisering av barnehagesektoren i stor grad påvirkes av lokale politiske valg, og at et slikt kriterium derfor ikke tilfredsstiller det nødvendige krav til objektivitet. Videre vil et slikt kriterium være til hinder for at målsettingene i barnehagereformen kan nås. Kommuner med mange private barnehager vil få et svakt økonomisk grunnlag for likebehandling, samtidig som det gir sterke insentiver til å kommunalisere private barnehager for å få økte rammetilskudd fra staten.

9.2 Utforming av kostnadsnøkkelen

Utvalgets diskusjon i kapittel 9.1 leder til en kostnadsnøkkel for barnehager bestående av følgende kriterier:

- Antall barn i alderen 1-5 år
- Antall yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltid, arbeidstid over 30 timer per uke)
- Antall barn 0-5 år med grunn- og hjelpestønad

Vektingen av kriteriene tar utgangspunkt i de videreføringer av ECONs analyser som er utført i utvalgets sekretariat og de analyser som er utført i Statistisk sentralbyrå. Analysene er gjengitt i vedlegg 1 og 2. Det er stort samsvar mellom de to analysene når det gjelder effekten av yrkesaktive kvinner og barn med grunn- og hjelpestønad. Forskjellene ligger godt innenfor de statistiske feilmarginer. I vektingen av disse kriteriene legges det til grunn at en ekstra yrkesaktiv kvinne i alderen 20-44 år øker ressursbruken i barnehagene med 16 000 kroner og at et ekstra barn i alderen 0-5 år med grunn- og hjelpestønad øker ressursbruken med 55 000 kroner. Videre legges det grunn at kriteriene bør få en vekt som gjenspeiler hvor stor andel av barnehageutgiftene som de forklarer. De to kriteriene får da en vekt i kostnadsnøkkelen på henholdsvis 32,2 og 2,5 prosent.⁶ Den resterende vekten (65,3 prosent) legges på barn 1-5 år.

Tabell 6: Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 1-5 år	0,653
Andel yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltid)	0,322
Andel innbyggere 0-5 år med grunn- og hjelpestønad	0,025
Sum	1,000

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel innebærer at det øremerkede tilskuddet til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage legges inn i inntektssystemet fra 2006. Dersom dette tilskuddet ikke innlemmes, vil det ikke lenger være grunnlag for å la antall innbyggere 0-5 år med grunn- og hjelpestønad inngå i kostnadsnøkkelen.

⁶ Vekten til kriteriet antall barn med grunn- og hjelpestønad er beregnet ut fra at kommuner som får en økning i antall barn med grunn- og hjelpestønad med 1 barn får en økning i utgiftene på kr 55 000. Vekten til kriteriet blir da: 55 000 multiplisert med antall barn med grunn- og hjelpestønad 1-5 år i landet dividert på kommunenes samlede ressursbruk på barnehager.

Utvalget har i denne delutredningen ikke vurdert hvilke endringer som må gjøres i kostnadsnøkkelen for eventuelt å innlemme det øremerkede tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Dette tilskuddet vil bli nærmere vurdert i utvalgets hovedutredning.

De to tyngste kriteriene i kostnadsnøkkelen, andel barn 1-5 år og andel yrkesaktive kvinner 20-44 år, er variable som er godt egnet til å fange opp endringer i etterspørsel etter barnehager knyttet til befolkningsendring og endringer i lokale arbeidsmarkedsforhold. Dette bidrar til å begrense risikoen på kommunens hånd knyttet til endringer i etterspørsel. Kommunenes risiko kan reduseres ytterligere dersom kommunene overtar ansvaret for kontantstøtten. Utvalget mener at det fra en kommunaløkonomisk synsvinkel ville være en fordel om kommunene kunne overta ansvaret for kontantstøtten og forvalte denne i henhold til et nasjonalt regelverk. I så fall må kontantstøtten være en del av kommunenes rammefinansiering og kostnadsnøkkelen må omfatte både barnehager og kontantstøtte.⁷ Kommunalt ansvar for kontantstøtten medfører videre at det i kostnadsnøkkelen bør legges større vekt på andel innbyggere 1-5 år og mindre vekt på andel yrkesaktive kvinner. I tillegg vil det være mer aktuelt med en finere inndeling av alderskriteriet fordi kontantstøtten kun omfatter barn under 3 år.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager er i hovedsak basert på analyser av data fra 2003. Samtidig er barnehagesektoren er i endring. Økt dekningsgrad, redusert foreldrebetaling og likebehandling av private og kommunale barnehager kan medføre at de faktorer som er egnet til å forklare variasjoner i utgiftsbehov mellom kommunene i dag ikke vil være like aktuelle om noen år. Redusert foreldrebetaling kan for eksempel redusere effekten av yrkesdeltakelse på etterspørselen etter barnehageplasser. Det tilsier at det vil være behov for en oppdatering av analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til barnehagenøkkel om to til tre år.

9.3 Fordelingsvirkninger

I kapittel 7.2 foretok utvalget en prinsipiell gjennomgang av fordelingskonsekvenser som oppstår når man går over fra aktivitetsbasert finansiering til rammefinansiering av barnehagene. Det ble presisert at det for å få et riktig bilde av fordelingsvirkningene må overgangen til rammefinansiering ses i sammenheng med den pågående barnehagereformen hvor det legges opp til full utbygging i løpet av 2006. Utvalget presenterer i dette kapittelet fordelingsvirkninger for ulike grupper av kommuner ved en overgang til rammefinansiering av barnehagene, med utvalgets forslag til kostnadsnøkkel. I vedlegg 3 illustreres fordelingsvirkningene for enkeltkommuner. Prinsippene som er lagt til grunn for beregningene av fordelingsvirkningene er i samsvar med de som er drøftet i kapittel 7.2.

I og med at barnehagesektoren er i utbygging vil overgangen til rammefinansiering for den enkelte kommune både bestå av en systemeffekt og en inntektsrammeeffekt. Systemeffekten kan beregnes ved å sammenlikne hva den enkelte kommune faktisk har mottatt i øremerket tilskudd, med hva kommunen ville ha fått dersom den samme

⁷ I dag er kontantstøtte en regelstyrt statlig ordning.

tilskuddsrammen var blitt fordelt etter utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager. Da det er en målsetting å sikre full barnehagedekning i løpet av 2006 vil ikke systemeffekten alene fange opp hele fordelingseffekten av en overgang til rammefinansiering av barnehagene. Man må også ta hensyn til at kommunesektoren vil få økte inntekter, slik at målsettingen om full barnehagedekning kan oppnås. Inntektsrammeeffekten kan i prinsippet beregnes ved å fordele økningen i tilskudd til barnehager etter utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager. Inntektsrammeeffekten vil være avhengig av hvilken vekst i kommunesektorens inntekter det legges opp til. Systemeffekten og inntektsrammeeffekten utgjør til sammen fordelingsvirkningene ved en overgang til rammefinansiering av barnehagene.

Da det er noe usikkerhet knyttet til hvilken vekst i kommunesektorens inntekter det legges opp til er det vanskelig å illustrere inntektsrammeeffekten i form av økning i tilskudd til den enkelte kommune (virkning i kroner). Utvalget har derfor valgt en alternativ måte å illustrere fordelingsvirkningene på. Beregningene fokuserer på dekningsgrader, og viser hvor mye dekningsgraden i den enkelte kommune kan øke ved en overgang til rammefinansiering med ulike forutsetninger om dekningsgrader på nasjonalt nivå (80 og 85 prosent). Det benyttes ulike forutsetninger om dekningsgrader på nasjonalt nivå da det er noe usikkerhet knyttet til hvor høy dekningsgraden må være før målsettingen om full barnehagedekning er oppnådd.

Å illustrere fordelingsvirkningene i form av endring i dekningsgrader har visse svakheter i forhold til å beregne fordelingsvirkningen i form av endring i tilskudd: ved bruk av dekningsgrader vil man blant annet ikke fange opp variasjoner i ressursbruk kommunene imellom som har sammenheng med variasjoner i oppholdstid og variasjoner i sammensetningen av barn over og under 3 år. Eksempelvis vil kommuner med mange deltidsplasser ha høy dekningsgrad i forhold til ressursbruken i barnehagesektoren. Fordelingsvirkningene kan derfor feilaktig gi uttrykk for at kommuner med mange deltidsplasser ikke kan videreføre dagens barnehagetilbud. Det er større usikkerhet knyttet til beregningen av fordelingsvirkningene for enkeltkommuner enn for grupper av kommuner.

Tabellene 7-10 illustrerer fordelingsvirkningene ved en overgang til rammefinansiering, med utvalgets forslag til kostnadsnøkkel, for kommunene gruppert etter henholdsvis inntektsnivå, kommunestørrelse, fylke og barnehagedekning i 2003.

I tabell 7 er kommunene gruppert etter nivået på kommunenes utgiftskorrigerte frie inntekter.⁸ Kolonne 1 viser beregnet utgiftsbehov til barnehager per innbygger basert på utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager. Indeksen kan leses på følgende måte: Dersom kommunene har en indeks på 1,0 betyr det at kommunene har et beregnet utgiftsbehov til barnehager som er lik landsgjennomsnittet. Dersom kommunene har en indeks på 0,9 eller 1,1 betyr det at kommunene har et beregnet utgiftsbehov som er henholdsvis 10 prosent under eller over landsgjennomsnittet.

⁸ Når man sammenligner kommunenes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov tas det hensyn til at det er store variasjoner mellom kommunene i hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester og at det er store forskjeller mellom kommunene i de antatte kostnadene ved å produsere en enhet av tjenestene.

Beregningen av kommunenes beregnede utgiftsbehov til barnehager er basert på data fra 2003. Siden dekningsgraden måles per barn, er det nødvendig å gjøre om kostnadsindeksene per innbygger til kostnadsindekser per barn i kommunen. En kommune vil kunne ha høy kostnadsindeks per innbygger av flere grunner. Det kan være fordi kommunen har en høy andel barn, kommunen kan ha en høy andel sysselsatte kvinner og/eller en høy andel barn med funksjonshemming. Kolonne 2 viser en indeks for andel barn 1-5 år per innbygger. Ved å dividere kostnadsindeksen i kolonne 1 med andel barn i kolonne 2, korrigeres kostnadsnøkkelen for forskjeller i andel barn kommunene imellom. Dette gir kostnadsindeksen i kolonne 3, som viser beregnet utgiftsbehov pr barn 1-5 år i kommunen.

Tabell 7. Fordelingsvirkninger av rammefinansiering, kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter

	Kost.- indeks per innb 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Fakt dekn. grad 2003 69 pst (4)	Be- regnet dekn. grad 69 pst (5)	Be- regnet dekn. grad 80 pst (6)	Be- regnet dekn. grad 85 pst (7)
< 95 %	0,969	1,008	0,962	65,4	66,4	76,9	81,7
95-100 %	0,998	1,008	0,990	68,0	68,4	79,2	84,2
100-110 %	1,062	0,984	1,079	73,1	74,5	86,3	91,7
110-130 %	0,987	1,007	0,980	77,1	67,7	78,4	83,3
> 130 %	0,883	0,910	0,970	79,9	67,0	77,6	82,4
Hele landet	1,000	1,000	1,000	69,1	69,1	80,0	85,0

Det er kommunene med korrigerte inntekter på mellom 100 og 110 prosent av landgjennomsnittet som har den høyeste kostnadsindeksen per innbygger (kolonne 1). I kolonne 2 ser vi at disse kommunene har litt lavere andel barn 1-5 år enn landsgjennomsnittet. Årsaken til den høye kostnadsindeksen i kolonne 1 skyldes derfor ikke at det er høy barneandel i disse kommunene, men at disse kommunene har et relativt høyt utgiftsbehov per barn i kommunen på grunn av en stor andel sysselsatte kvinner og/eller stor andel barn med funksjonshemming. Dermed får disse kommunene også en høy kostnadsindeks per barn. Motsatt ser vi at når kostnadsindeksen per innbygger i kommunene med korrigerte frie inntekter på over 130 prosent av landsgjennomsnittet er lav (0,883), skyldes dette i stor grad at andelen barn per innbygger også er lav (0,910). Dermed blir kostnadsindeksen per barn i kommunen (0,970) vesentlig høyere enn kostnadsindeksen per innbygger for denne kommunegruppen.

Kolonne 4 viser kommunenes faktiske barnehagedekning i 2003 (andel barn 1-5 år med barnehageplass i forhold til antall barn 1-5 år i kommunen). På bakgrunn av kostnadsindeksene per barn i kommunen og et gitt nivå for dekningsgraden på landsbasis, kan man finne beregnet dekningsgrad for hver kommunegruppe. I 2003 var dekningsgraden på landsbasis 69,1 prosent. Beregnet dekningsgrad for hver kommunegruppe i kolonne 5 fremkommer ved å multiplisere dekningsgraden på landsbasis med kostnadsindeksen per barn i kommunen i kolonne 3. Kommunegrupper med kostnadsindekser i kolonne 3 som er høyere enn 1 vil få en beregnet dekningsgrad som er høyere enn landsgjennomsnittet, mens kommuner som

har kostnadsindekser lavere enn 1 vil få beregnet dekningsgrad under landgjennomsnittet.

Forskjellen mellom faktisk dekningsgrad i kolonne 4 og beregnet dekningsgrad i kolonne 5 gir en indikasjon på hva systemvirkningene ville vært dersom man hadde gått over til rammefinansiering av barnehagene innenfor den gitte økonomiske rammen for 2003. Kolonne 4 og 5 viser at kommuner med et høyt nivå på de frie inntektene hadde en høyere dekningsgrad i 2003 enn hva den beregnede dekningsgraden blir med utvalgets forslag til kostnadsnøkkel. Det innebærer at en overgang til rammefinansiering av barnehagene i 2003 isolert sett ville medført en omfordeling av inntekt fra kommuner med høye inntekter til kommuner med lave inntekter.

På bakgrunn av målsettingene om full barnehagedekning, er det i kolonne 6 og 7 i tabellen beregnet dekningsgrader for de ulike kommunegruppene basert på at dekningsgraden på landsbasis er henholdsvis 80 og 85 prosent. Økningen i dekningsgrad i forhold til kolonne 5 gjenspeiler inntektsrammeeffekten. Tabellen viser at dersom dekningsgraden øker til 80 prosent på landsbasis, vil den beregnede dekningsgraden for kommuner med frie inntekter på mellom 110-130 prosent av landsgjennomsnittet bli om lag som den faktiske dekningsgraden i 2003. De beregnede dekningsgradene for kommunene med de aller høyeste inntektene ligger fortsatt litt under det faktiske nivået i 2003. Med en nasjonal dekningsgrad på 85 prosent vil alle kommunegruppene ha høyere beregnede dekningsgrader enn det som var det faktiske nivået i 2003.

Tabell 8 Fordelingsvirkninger av rammefinansiering, kommunene gruppert etter kommunestørrelse

	Kost.- indeks per innb 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost.- indeks per barn 2003 (3)	Fakt. dekn. grad 2003 69 pst (4)	Be- regnet dekn. grad 69 pst (5)	Be- regnet dekn. grad 80 pst (6)	Be- regnet dekn. grad 85 pst (7)
< 1 000 innb	0,820	0,889	0,922	81,5	63,7	73,8	78,4
1 000 - 2 000 innb.	0,822	0,893	0,921	77,1	63,6	73,7	78,3
2 001 - 3 000 innb.	0,836	0,900	0,929	75,3	64,2	74,3	79,0
3 001 - 4 000 innb.	0,881	0,960	0,918	70,3	63,4	73,4	78,0
4 001 - 5 000 innb.	0,899	0,959	0,937	70,2	64,8	75,0	79,7
5 001 - 10 000 innb.	0,935	0,989	0,945	68,9	65,3	75,6	80,3
10 001 - 20 000 innb.	1,001	1,047	0,955	66,1	66,0	76,4	81,2
20 001 - 50 000 innb.	0,983	0,986	0,997	67,9	68,9	79,7	84,7
> 50 000 innb.	1,092	1,015	1,076	70,1	74,3	86,1	91,4
Hele landet	1,000	1,000	1,000	69,1	69,1	80,0	85,0

I tabell 8 er kommunene gruppert etter kommunestørrelse. Det beregnede utgiftsbehovet til barnehager er klart størst i de største kommunene, både per

innbygger og per barn i kommunen. Barnehagedekningen var i 2003 høyest i de minste kommunene. Det er bare for de største kommunene at de faktiske dekningsgradene er lavere enn de beregnede basert på 69 prosent dekning. De største kommunene vil dermed kunne forvente en positiv systemvirkning i tillegg til at de får den største inntektsrammeeffekten når dekningsgraden øker på landsbasis. Når det gjelder kommunegruppen med mindre enn 2 000 innbyggere, er barnehagedekningen i 2003 så høy at den også er høyere enn den beregnede dekningsgraden når landsgjennomsnittet settes lik 80 prosent, og for kommunene med under 1 000 innbyggere også høyere enn når landsgjennomsnittet settes lik 85 prosent. For kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere vil inntektsrammeeffekten oppveie den negative systemeffekten.

Tabell 9 Fordelingsvirkninger av rammefinansiering, kommunene gruppert etter fylke

	Kost.- indeks per innb 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost.- indeks per barn 2003 (3)	Fakt. dekn. grad 2003 69 pst (4)	Be- regnet dekn. grad 69 pst (5)	Be- regnet dekn. grad 80 pst (6)	Be- regnet dekn. grad 85 pst (7)
Østfold	0,926	0,949	0,975	63,3	67,4	78,0	82,9
Akershus	1,130	1,090	1,037	72,0	71,7	83,0	88,2
Oslo	1,145	0,969	1,182	72,8	81,7	94,6	100,5
Hedmark	0,844	0,867	0,973	71,8	67,3	77,9	82,7
Oppland	0,871	0,900	0,968	71,4	66,9	77,5	82,3
Buskerud	0,965	0,951	1,014	68,5	70,1	81,2	86,2
Vestfold	0,923	0,932	0,991	66,8	68,5	79,3	84,2
Telemark	0,849	0,894	0,950	68,8	65,6	76,0	80,7
Aust-Agder	0,884	0,968	0,913	65,4	63,1	73,0	77,6
Vest-Agder	0,955	1,038	0,920	65,7	63,6	73,6	78,2
Rogaland	1,077	1,138	0,947	64,2	65,4	75,8	80,5
Hordaland	1,023	1,056	0,968	64,5	66,9	77,4	82,3
Sogn og Fjordane	0,959	1,013	0,947	74,6	65,4	75,7	80,5
Møre og Romsdal	0,922	0,993	0,929	68,6	64,2	74,3	79,0
Sør-Trøndelag	1,019	1,011	1,008	71,5	69,6	80,6	85,7
Nord-Trøndelag	0,898	1,000	0,898	72,5	62,0	71,8	76,3
Nordland	0,929	0,939	0,989	72,5	68,3	79,1	84,1
Troms	1,043	1,009	1,034	70,1	71,5	82,7	87,9
Finnmark	1,072	1,049	1,022	76,6	70,6	81,8	86,9
Totalt	1,000	1,000	1,000	69,1	69,1	80,0	85,0

Tabell 9 viser fordelingsvirkningene for kommunene gruppert fylkesvis. Det framgår av tabellen at variasjonen i dekningsgrad i 2003 er mindre når kommunene er gruppert etter fylke enn når kommunene er gruppert etter inntektsnivå og antall innbyggere. Det innebærer at med unntak for Oslo og Sogn- og Fjordane blir systemeffektene forholdsvis små. I alle fylker, med unntak for Nord-Trøndelag, vil inntektsrammeeffekten dominere systemeffekten ved en nasjonal dekningsgrad på 80 prosent.

Tabell 10 Fordelingsvirkninger av rammefinansiering, kommunene gruppert etter faktisk dekningsgrad 2003

	Kost.- indeks per innb 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost.- indeks per barn 2003 (3)	Fakt. dekn. grad 2003 69 pst (4)	Be- regnet dekn. grad 69 pst (5)	Be- regnet dekn. grad 80 pst (6)	Be- regnet dekn. grad 85 pst (7)
< 50 %	0,976	1,134	0,860	45,9	59,5	68,8	73,1
50-60 %	1,020	1,083	0,942	56,3	65,1	75,4	80,1
60-70 %	0,956	0,983	0,972	65,3	67,2	77,8	82,6
70-80 %	1,042	0,999	1,043	73,7	72,1	83,5	88,7
> 80 %	0,930	0,942	0,987	85,0	68,2	79,0	83,9
Totalt	1,000	1,000	1,000	69,1	69,1	80,0	85,0

Tabell 10 viser fordelingsvirkningene for kommunene gruppert etter barnehagedekning i 2003. Tabellen viser at kommuner som i dag har dekningsgrad under 80 prosent gjennomgående vil få økonomisk grunnlag for en vesentlig økning i dekningsgraden. For kommunegruppen med dekningsgrader på over 80 prosent vil faktisk dekningsgrad i 2003 ligge svakt over beregnet dekningsgrad ved 85 prosent dekning.

I vedlegg 3 vises fordelingsvirkningene ved en overgang til rammefinansiering for enkeltkommuner. Det er større usikkerhet knyttet til anslaget på fordelingsvirkninger for enkeltkommuner enn for grupper av kommuner. Ifølge beregningene er det 92 kommuner som har høyere faktisk dekningsgrad i 2003 enn hva som vil være den beregnede dekningsgraden med en nasjonal dekningsgrad på 85 prosent. Dette er gjennomgående små kommuner med et høyt inntektsnivå. I 2003 hadde disse kommunene i gjennomsnitt en barnehagedekning på 84 prosent, mens den beregnede dekningsgraden med en nasjonal dekningsgrad på landsbasis på 85 prosent vil være 77,5 prosent. Forskjellen mellom faktisk dekningsgrad og beregnet dekningsgrad har sammenheng med at disse kommunene har en lav kvinnelig yrkesdeltakelse. Disse kommunene er kjennetegnet ved at de har en lavere andel barn med heltidsplass enn landsgjennomsnittet. I 2003 hadde 42,3 prosent av 1-5 åringene i disse kommunene en heltidsplass, mens det på landsbasis var 53,4 prosent av 1-5 åringene som hadde heltidsplass. Dette tiliser isolert sett at fordelingsvirkningene kan gi feilaktig uttrykk for at kommunene ikke kan videreføre dagens barnehagetilbud. I motsatt retning trekker det at disse kommunene har en noe høyere andel 1-2 åringer i barnehagene enn andre kommuner. Samlet sett er det likevel grunn til å tro at disse kommunene vil ha et bedre grunnlag for å videreføre dagens barnehagetilbud enn det beregningene indikerer.

Oppsummering

Det er flere grunner til at beregninger av omfordelingsvirkningene av å gå fra dagens tilskuddsystem til rammefinansiering blir svært usikre. Når det gjelder fordelingsvirkningene har utvalget derfor rettet hovedfokus på i hvilken grad man ved innlemming av barnehagetilskuddet i rammetilskuddet vil kunne ivareta to delvis motstridende hensyn.

- Det ene hensynet gjelder kommuner som har god barnehagedekning i dag. Kan man motvirke at kommuner med god barnehagedekning får reduserte inntekter når barnehagene rammefinansieres?
- Det andre hensynet gjelder kommuner som har lav barnehagedekning i dag. Kan man gjennom rammetilskuddet sikre at det er disse kommunene som får den største inntektsveksten?

Beregningene i dette kapittelet viser at disse hensynene i stor grad kan bli ivaretatt ved overgang til rammefinansiering. Samtidig vil rammefinansiering gi grunnlag for vesentlig mindre forskjeller i barnehagedekning enn det som observeres i dag.

Illustrasjonsberegningene viser at kommuner som har få barnehageplasser i forhold til beregnet dekningsgrad vil få en økning i inntektene. Kommuner som har en barnehagedekning som er i samsvar med beregnet dekningsgrad vil få økte inntekter når dekningsgradene på landsbasis øker. Kommuner som har en høy aktivitet i forhold til beregnet utgiftsbehov vil stort sett kunne opprettholde dette nivået når dekningsgraden på landsbasis øker. Dette er i hovedsak kommuner som har et høyt nivå på de frie inntektene, og som i større grad enn andre kommuner har hatt mulighet til å innfri kravet om egenfinansiering. Rammefinansiering vil i hovedsak gi de samme fordelingsvirkninger som en videreføring av dagens finansieringsmodell. Kommuner med lav barnehagedekning vil få en økning i statlige tilskudd, mens kommuner som allerede har full barnehagedekning vil kunne få videreført sine inntekter om lag på dagens nivå.

Vedlegg 1

Resultater fra analysene til Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå har analysert variasjoner i kommunenes beregnede barnehageutgifter innenfor en simultan modell, KOMMODE-modellen. Tabell 1.1 viser resultatene fra analysen.

*Tabell 1.1 Effekter av variable som påvirker beregnede barnehageutgifter, 2003**

Variabel	Koeffisient
Konstant	-1,10 (3,09)
Folkemengden 1-5 år	26,46 (6,40)
Barn 0-5 år med grunn- eller hjelpestønad	59,53 (2,14)
Yrkesaktive kvinner 20-44 år	15,68 (4,91)
Avstand til sonesenter	0,19 (2,35)
Småkommuneindikator 0-5000 innbyggere	1,50 (3,71)
R^2 -justert	0,580

* T-verdier i parentes. Utgifter (i 1000 NOK) og forklaringsvariable er målt per innbygger.

Vedlegg 2

Resultater fra analysene til utvalgets sekretariat

Utvalgets sekretariat har foretatt analyser av kommunenes beregnede barnehageutgifter pr innbygger. Analysen er basert på data fra 420 kommuner. Kommuner som hadde manglende grunnlagsdata er ekskludert. Tabell 2.1 viser analyseresultatene.

Tabell 2.1 Analyse av beregnede barnehageutgifter

	Koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-2,59	-9,55
Utdanning	6,55	6,71
Heltidsansatte kvinner	17,02	6,67
Bosatt tettbygd	0,56	3,66
Barn med stønad	51,81	2,07
1-5 åringer	31,60	9,17
Frie inntekter	0,06	15,87
R^2 justert	0,587	

Utgifter (i 1000 NOK) og forklaringsvariable er målt per innbygger.

Vedlegg 3

Vedlegg 3 viser anslag på fordelingsvirkningene ved en overgang til rammefinansiering av barnehagene for enkeltkommuner. Anslaget for enkeltkommuner er usikkert.

Kolonne 1 viser kostnadsindeksen til barnehager pr innbygger. Indeksen viser om kommunene har et høyere eller lavere beregnet utgiftsbehov til barnehager enn landsgjennomsnittet. Når det gjelder tolkning av de andre kolonnene vises det til omtalen av tabell 7 i kapittel 9.3.

Fordelingsvirkninger av rammefinansiering

Tabell 3.1 Fordelingsvirkninger av rammefinansiering – kommunevis fordeling

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
0101 Halden	0,854	0,923	0,925	62,1	63,9	74,0	78,6
0104 Moss	0,956	0,952	1,004	63,4	69,4	80,3	85,4
0105 Sarpsborg	0,928	0,951	0,976	55,2	67,4	78,1	82,9
0106 Fredrikstad	0,917	0,936	0,980	62,2	67,7	78,4	83,3
0111 Hvaler	0,757	0,779	0,972	71,4	67,2	77,8	82,6
0118 Aremark	0,856	0,977	0,876	67,4	60,6	70,1	74,5
0119 Marker	0,881	0,959	0,919	62,6	63,5	73,5	78,1
0121 Rømskog	0,778	0,941	0,827	82,5	57,1	66,1	70,3
0122 Trøgstad	0,886	0,900	0,984	66,6	68,0	78,7	83,7
0123 Spydeberg	0,955	0,981	0,973	75,0	67,2	77,8	82,7
0124 Askim	0,928	0,905	1,025	74,0	70,8	82,0	87,1
0125 Eidsberg	0,944	0,976	0,967	66,1	66,9	77,4	82,2
0127 Skiptvet	1,012	1,168	0,866	71,3	59,9	69,3	73,6
0128 Rakkestad	0,913	0,936	0,976	74,5	67,4	78,1	83,0
0135 Råde	0,915	0,932	0,981	62,0	67,8	78,5	83,4
0136 Rygge	1,021	1,025	0,996	66,6	68,8	79,6	84,6
0137 Våler	0,951	0,991	0,960	68,4	66,3	76,8	81,6
0138 Hobøl	1,130	1,105	1,022	71,2	70,6	81,8	86,9
0211 Vestby	1,108	1,101	1,006	76,1	69,5	80,4	85,5
0213 Ski	1,171	1,137	1,030	71,6	71,2	82,4	87,6
0214 Ås	1,116	1,105	1,010	71,2	69,8	80,8	85,9
0215 Frogn	1,036	0,985	1,052	67,3	72,7	84,1	89,4
0216 Nesodden	1,043	1,044	0,999	69,4	69,0	79,9	84,9
0217 Oppegård	1,107	1,051	1,053	86,5	72,8	84,2	89,5
0219 Bærum	1,132	1,105	1,024	77,4	70,8	81,9	87,1
0220 Asker	1,113	1,098	1,014	83,9	70,0	81,1	86,2
0221 Aurskog-Høland	0,962	0,972	0,990	63,9	68,4	79,2	84,1

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
0226 Sørumsund	1,117	1,085	1,029	64,1	71,1	82,3	87,5
0227 Fet	1,045	1,006	1,039	57,6	71,8	83,1	88,3
0228 Rælingen	1,163	1,043	1,115	62,0	77,0	89,2	94,8
0229 Enebakk	1,113	1,056	1,054	69,6	72,8	84,3	89,6
0230 Lørenskog	1,171	1,061	1,104	77,3	76,3	88,3	93,8
0231 Skedsmo	1,201	1,114	1,078	76,0	74,5	86,3	91,7
0233 Nittedal	1,243	1,197	1,038	68,5	71,7	83,1	88,2
0234 Gjerdrum	1,173	1,162	1,009	63,9	69,7	80,7	85,8
0235 Ullensaker	1,297	1,239	1,047	57,9	72,3	83,7	89,0
0236 Nes	1,034	0,998	1,036	50,7	71,6	82,9	88,1
0237 Eidsvoll	1,006	0,983	1,023	56,5	70,7	81,8	86,9
0238 Nannestad	1,195	1,180	1,013	58,1	70,0	81,0	86,1
0239 Hurdal	0,831	0,924	0,899	62,3	62,1	71,9	76,4
0301 Oslo	1,145	0,969	1,182	72,8	81,7	94,6	100,5
0402 Kongsvinger	0,843	0,861	0,980	65,6	67,7	78,4	83,3
0403 Hamar	0,872	0,854	1,021	79,1	70,5	81,6	86,8
0412 Ringsaker	0,887	0,923	0,961	68,6	66,4	76,8	81,7
0415 Løten	0,806	0,832	0,969	76,6	67,0	77,5	82,4
0417 Stange	0,879	0,918	0,958	67,1	66,2	76,6	81,4
0418 Nord-Odal	0,782	0,849	0,920	73,3	63,6	73,6	78,2
0419 Sør-Odal	0,880	0,922	0,954	67,0	65,9	76,4	81,1
0420 Eidskog	0,805	0,861	0,935	68,6	64,6	74,8	79,5
0423 Grue	0,741	0,755	0,982	68,8	67,8	78,5	83,5
0425 Åsnes	0,676	0,716	0,943	63,1	65,2	75,4	80,2
0426 Våler	0,669	0,641	1,044	83,5	72,1	83,5	88,7
0427 Elverum	0,902	0,892	1,011	67,6	69,9	80,9	86,0
0428 Trysil	0,720	0,741	0,972	81,8	67,2	77,8	82,6
0429 Åmot	0,883	0,935	0,944	74,7	65,2	75,5	80,2
0430 Stor-Elvdal	0,674	0,751	0,898	85,7	62,1	71,8	76,3
0432 Rendalen	0,620	0,621	0,997	90,9	68,9	79,8	84,8
0434 Engerdal	0,878	0,942	0,931	84,8	64,4	74,5	79,2
0436 Tolga	0,923	0,931	0,992	86,1	68,5	79,3	84,3
0437 Tynset	0,909	0,965	0,942	85,2	65,1	75,4	80,1
0438 Alvdal	0,944	0,972	0,972	59,2	67,1	77,7	82,6
0439 Folldal	0,871	0,931	0,936	94,3	64,7	74,9	79,6
0441 Os	0,904	0,987	0,916	61,0	63,3	73,3	77,9
0501 Lillehammer	0,927	0,903	1,026	72,2	70,9	82,1	87,2
0502 Gjøvik	0,917	0,928	0,988	70,8	68,3	79,1	84,0
0511 Dovre	0,818	0,892	0,918	83,1	63,4	73,4	78,0
0512 Lesja	0,794	0,879	0,903	78,6	62,4	72,2	76,8
0513 Skjåk	0,762	0,794	0,960	87,8	66,3	76,8	81,6
0514 Lom	0,806	0,818	0,985	65,6	68,1	78,8	83,7

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
0515 Vågå	0,833	0,900	0,925	74,7	63,9	74,0	78,6
0516 Nord-Fron	0,886	0,957	0,926	78,6	64,0	74,1	78,7
0517 Sel	0,817	0,916	0,891	71,2	61,6	71,3	75,8
0519 Sør-Fron	0,873	0,915	0,954	72,6	65,9	76,4	81,1
0520 Ringeby	0,770	0,777	0,991	78,5	68,5	79,3	84,3
0521 Øyer	0,875	0,906	0,966	77,3	66,8	77,3	82,1
0522 Gausdal	0,854	0,881	0,970	77,0	67,0	77,6	82,4
0528 Østre Toten	0,833	0,865	0,963	70,2	66,6	77,1	81,9
0529 Vestre Toten	0,881	0,916	0,962	57,3	66,5	77,0	81,8
0532 Jevnaker	0,968	1,025	0,945	62,8	65,3	75,6	80,3
0533 Lunner	0,944	0,941	1,003	70,0	69,3	80,2	85,3
0534 Gran	0,887	0,928	0,955	69,6	66,0	76,4	81,2
0536 Søndre Land	0,842	0,892	0,943	73,9	65,2	75,5	80,2
0538 Nordre Land	0,737	0,797	0,924	66,1	63,9	73,9	78,5
0540 Sør-Aurdal	0,737	0,857	0,860	69,0	59,5	68,8	73,1
0541 Etnedal	0,857	0,955	0,897	81,8	62,0	71,8	76,3
0542 Nord-Aurdal	0,840	0,847	0,992	73,5	68,5	79,3	84,3
0543 Vestre Slidre	0,866	0,903	0,959	81,2	66,3	76,7	81,5
0544 Øystre Slidre	0,879	0,907	0,969	76,8	66,9	77,5	82,3
0545 Vang	0,742	0,748	0,992	87,3	68,6	79,4	84,4
0602 Drammen	1,008	0,964	1,046	69,1	72,3	83,7	88,9
0604 Kongsberg	0,963	0,936	1,029	78,8	71,1	82,3	87,5
0605 Ringerike	0,831	0,804	1,034	60,3	71,4	82,7	87,9
0612 Hole	1,019	0,972	1,049	75,9	72,5	83,9	89,1
0615 Flå	0,697	0,753	0,925	60,8	63,9	74,0	78,6
0616 Nes	0,861	0,894	0,963	67,8	66,5	77,0	81,8
0617 Gol	0,919	0,895	1,027	73,9	71,0	82,2	87,3
0618 Hemsedal	1,105	1,116	0,990	82,2	68,4	79,2	84,2
0619 Ål	0,866	0,931	0,931	74,2	64,3	74,5	79,1
0620 Hol	0,964	0,923	1,045	84,6	72,2	83,6	88,8
0621 Sigdal	0,825	0,890	0,928	74,6	64,1	74,2	78,9
0622 Krødsherad	0,774	0,749	1,033	63,6	71,4	82,7	87,8
0623 Modum	0,855	0,865	0,989	65,3	68,3	79,1	84,0
0624 Øvre Eiker	0,897	0,899	0,998	66,5	68,9	79,8	84,8
0625 Nedre Eiker	1,059	1,035	1,023	62,8	70,7	81,8	87,0
0626 Lier	1,007	0,982	1,026	77,1	70,9	82,1	87,2
0627 Røyken	1,128	1,136	0,992	52,0	68,6	79,4	84,4
0628 Hurum	1,025	1,061	0,966	71,2	66,8	77,3	82,1
0631 Flesberg	0,927	1,062	0,873	72,3	60,3	69,8	74,2
0632 Rollag	0,913	1,005	0,909	80,2	62,8	72,7	77,2
0633 Nore og Uvdal	0,780	0,928	0,841	79,0	58,1	67,3	71,5
0701 Horten	0,939	0,928	1,012	69,3	69,9	80,9	86,0

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
0702 Holmestrand	0,858	0,878	0,977	67,3	67,5	78,2	83,1
0704 Tønsberg	0,936	0,910	1,028	75,3	71,1	82,3	87,4
0706 Sandefjord	0,946	0,961	0,984	67,1	68,0	78,8	83,7
0709 Larvik	0,861	0,877	0,981	58,7	67,8	78,5	83,4
0711 Svelvik	0,992	0,974	1,018	69,4	70,3	81,4	86,5
0713 Sande	1,011	1,033	0,979	68,5	67,6	78,3	83,2
0714 Hof	0,984	1,044	0,942	71,2	65,1	75,4	80,1
0716 Re	1,010	1,033	0,978	68,2	67,6	78,2	83,1
0719 Andebu	0,963	1,015	0,949	57,3	65,6	76,0	80,7
0720 Stokke	0,959	0,989	0,969	60,7	67,0	77,6	82,4
0722 Nøtterøy	0,889	0,898	0,990	65,1	68,4	79,2	84,1
0723 Tjøme	0,828	0,900	0,919	71,6	63,5	73,6	78,2
0728 Lardal	0,889	0,940	0,946	73,3	65,4	75,7	80,4
0805 Porsgrunn	0,889	0,910	0,977	63,8	67,5	78,1	83,0
0806 Skien	0,882	0,911	0,968	66,4	66,9	77,4	82,3
0807 Notodden	0,859	0,882	0,974	77,6	67,3	77,9	82,8
0811 Siljan	0,886	0,991	0,893	80,0	61,7	71,5	75,9
0814 Bamble	0,861	0,925	0,931	63,8	64,3	74,5	79,1
0815 Kragerø	0,722	0,780	0,925	63,3	63,9	74,0	78,7
0817 Drangedal	0,778	0,940	0,828	65,4	57,2	66,2	70,4
0819 Nome	0,795	0,852	0,933	69,6	64,5	74,6	79,3
0821 Bø	0,833	0,908	0,917	70,3	63,4	73,4	78,0
0822 Sauherad	0,756	0,859	0,880	72,3	60,8	70,4	74,8
0826 Tinn	0,948	0,975	0,972	89,3	67,2	77,8	82,6
0827 Hjartdal	0,744	0,815	0,914	63,5	63,1	73,1	77,7
0828 Seljord	0,652	0,710	0,918	68,7	63,4	73,4	78,0
0829 Kvitseid	0,761	0,819	0,929	70,7	64,2	74,4	79,0
0830 Nissedal	0,628	0,707	0,888	74,2	61,3	71,0	75,4
0831 Fyresdal	0,829	0,922	0,899	87,2	62,1	72,0	76,4
0833 Tokke	0,856	0,947	0,905	84,0	62,5	72,4	76,9
0834 Vinje	0,785	0,849	0,925	84,7	63,9	74,0	78,6
0901 Risør	0,762	0,838	0,909	73,3	62,8	72,7	77,3
0904 Grimstad	0,994	1,104	0,900	58,5	62,2	72,0	76,5
0906 Arendal	0,881	0,929	0,948	67,2	65,5	75,9	80,6
0911 Gjerstad	0,805	0,888	0,907	68,8	62,7	72,6	77,1
0912 Vegårshei	0,819	0,959	0,853	69,3	59,0	68,3	72,5
0914 Tvedestrand	0,760	0,814	0,934	65,3	64,5	74,7	79,4
0919 Froland	0,956	1,092	0,876	54,5	60,5	70,1	74,4
0926 Lillesand	0,895	1,000	0,895	68,4	61,8	71,6	76,1
0928 Birkenes	0,873	1,059	0,825	48,5	57,0	66,0	70,1
0929 Åmli	0,764	0,863	0,885	78,4	61,1	70,8	75,2
0935 Iveland	0,857	0,917	0,934	88,1	64,5	74,7	79,4

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
0937 Evje og Hornnes	0,780	0,908	0,860	69,2	59,4	68,8	73,1
0938 Bygland	0,746	0,920	0,811	76,6	56,0	64,9	68,9
0940 Valle	0,938	1,100	0,853	85,1	58,9	68,2	72,5
0941 Bykle	1,229	1,169	1,051	90,6	72,6	84,1	89,4
1001 Kristiansand	0,973	1,013	0,960	72,0	66,3	76,8	81,6
1002 Mandal	0,982	1,029	0,954	66,0	66,0	76,4	81,1
1003 Farsund	0,907	1,049	0,864	60,9	59,7	69,1	73,4
1004 Flekkefjord	0,794	0,878	0,904	67,8	62,5	72,4	76,9
1014 Vennesla	0,959	1,108	0,865	54,0	59,8	69,2	73,6
1017 Songdalen	0,918	1,047	0,877	49,1	60,6	70,1	74,5
1018 Søgne	1,012	1,175	0,861	56,1	59,5	68,9	73,2
1021 Marnardal	0,914	1,019	0,897	67,6	62,0	71,7	76,2
1026 Åseral	0,974	1,248	0,781	78,1	54,0	62,5	66,4
1027 Audnedal	1,059	1,249	0,848	75,4	58,6	67,8	72,1
1029 Lindesnes	0,906	0,984	0,920	56,0	63,6	73,6	78,2
1032 Lyngdal	1,008	1,174	0,858	60,2	59,3	68,7	73,0
1034 Hægebostad	0,883	1,069	0,826	50,9	57,1	66,1	70,2
1037 Kvinesdal	0,895	0,997	0,897	57,9	62,0	71,8	76,3
1046 Sirdal	0,947	1,032	0,918	82,4	63,4	73,4	78,0
1101 Eigersund	0,955	1,075	0,888	56,1	61,4	71,0	75,5
1102 Sandnes	1,159	1,212	0,957	55,0	66,1	76,5	81,3
1103 Stavanger	1,113	1,067	1,043	73,1	72,1	83,4	88,7
1106 Haugesund	0,980	1,027	0,954	68,6	65,9	76,3	81,1
1111 Sokndal	0,799	0,931	0,859	61,1	59,3	68,7	73,0
1112 Lund	0,912	1,080	0,845	63,4	58,4	67,6	71,8
1114 Bjerkreim	0,975	1,130	0,862	51,4	59,6	69,0	73,3
1119 Hå	1,114	1,264	0,881	60,1	60,9	70,5	74,9
1120 Klepp	1,190	1,314	0,906	62,2	62,6	72,4	77,0
1121 Time	1,175	1,283	0,916	57,9	63,3	73,3	77,8
1122 Gjesdal	1,145	1,253	0,914	55,6	63,2	73,2	77,7
1124 Sola	1,133	1,202	0,943	77,0	65,2	75,5	80,2
1127 Randaberg	1,183	1,306	0,905	58,4	62,6	72,4	77,0
1129 Forsand	1,088	1,267	0,859	80,7	59,4	68,7	73,0
1130 Strand	1,023	1,191	0,859	40,9	59,4	68,7	73,0
1133 Hjelmeland	0,898	0,972	0,924	82,4	63,8	73,9	78,5
1134 Suldal	0,790	0,888	0,890	82,2	61,5	71,2	75,6
1135 Sauda	0,734	0,803	0,914	73,7	63,2	73,1	77,7
1141 Finnøy	0,951	1,038	0,917	70,2	63,4	73,4	77,9
1142 Rennesøy	1,214	1,363	0,891	62,7	61,6	71,3	75,7
1144 Kvitsøy	0,818	0,985	0,831	75,8	57,4	66,5	70,6
1145 Bokn	0,860	1,053	0,817	75,0	56,5	65,4	69,5
1146 Tysvær	1,125	1,288	0,874	66,5	60,4	69,9	74,3

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
1149 Karmøy	0,973	1,126	0,864	59,1	59,7	69,1	73,4
1151 Utsira	0,962	1,106	0,870	50,0	60,1	69,6	73,9
1154 Vindafjord	0,969	1,080	0,897	66,4	62,0	71,8	76,3
1159 Ølen	1,009	1,168	0,864	54,5	59,7	69,1	73,4
1201 Bergen	1,056	1,019	1,036	62,4	71,6	82,9	88,1
1211 Etne	0,904	1,068	0,847	67,8	58,5	67,8	72,0
1216 Sveio	0,885	1,089	0,813	76,2	56,2	65,1	69,1
1219 Bømlo	0,990	1,176	0,842	59,4	58,2	67,4	71,6
1221 Stord	1,024	1,172	0,874	61,7	60,4	69,9	74,3
1222 Fitjar	1,059	1,258	0,842	53,6	58,1	67,3	71,5
1223 Tysnes	0,744	0,856	0,869	83,3	60,0	69,5	73,8
1224 Kvinnherad	0,927	1,028	0,902	72,4	62,3	72,2	76,7
1227 Jondal	0,636	0,766	0,829	83,0	57,3	66,3	70,5
1228 Odda	0,838	0,870	0,963	81,5	66,5	77,0	81,8
1231 Ullensvang	0,806	0,866	0,930	79,8	64,3	74,4	79,1
1232 Eidfjord	0,704	0,711	0,990	97,6	68,4	79,2	84,1
1233 Ulvik	0,742	0,833	0,890	88,9	61,5	71,2	75,7
1234 Granvin	0,682	0,672	1,015	73,3	70,1	81,2	86,2
1235 Voss	0,893	0,973	0,918	68,1	63,5	73,5	78,1
1238 Kvam	0,811	0,902	0,899	76,5	62,1	71,9	76,4
1241 Fusa	0,907	1,032	0,879	78,8	60,7	70,3	74,7
1242 Samnanger	0,773	0,814	0,949	78,9	65,6	75,9	80,7
1243 Os	1,026	1,126	0,911	67,5	62,9	72,9	77,4
1244 Austevoll	0,976	1,155	0,845	64,7	58,4	67,6	71,9
1245 Sund	0,943	1,026	0,920	72,6	63,6	73,6	78,2
1246 Fjell	1,215	1,327	0,916	67,0	63,3	73,3	77,9
1247 Askøy	1,192	1,324	0,900	51,7	62,2	72,0	76,5
1251 Vaksdal	0,771	0,851	0,906	71,5	62,6	72,5	77,0
1252 Modalen	0,901	0,940	0,958	142,9	66,2	76,6	81,4
1253 Osterøy	0,933	1,058	0,882	53,7	60,9	70,5	75,0
1256 Meland	1,076	1,208	0,891	65,4	61,6	71,3	75,7
1259 Øygarden	1,034	1,147	0,902	65,9	62,3	72,1	76,6
1260 Radøy	0,899	1,009	0,891	70,6	61,6	71,3	75,7
1263 Lindås	1,011	1,115	0,907	70,2	62,7	72,5	77,1
1264 Austrheim	0,888	0,984	0,902	93,1	62,4	72,2	76,7
1265 Fedje	0,757	0,830	0,913	77,8	63,1	73,0	77,6
1266 Masfjorden	0,774	0,784	0,987	84,1	68,2	78,9	83,9
1401 Flora	1,049	1,124	0,933	65,4	64,5	74,6	79,3
1411 Gulen	0,907	0,973	0,932	84,4	64,4	74,6	79,2
1412 Solund	0,694	0,737	0,942	74,4	65,1	75,3	80,0
1413 Hyllestad	0,868	1,008	0,861	83,0	59,5	68,9	73,2
1416 Høyanger	1,014	1,025	0,989	83,5	68,4	79,2	84,1

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
1417 Vik	0,707	0,785	0,901	81,0	62,2	72,1	76,6
1418 Balestrand	0,930	1,050	0,886	69,6	61,2	70,9	75,3
1419 Leikanger	1,048	1,059	0,989	74,0	68,4	79,1	84,1
1420 Sogndal	1,066	1,122	0,950	72,3	65,7	76,0	80,8
1421 Aurland	1,035	0,939	1,103	98,1	76,2	88,2	93,7
1422 Lærdal	0,907	0,938	0,967	90,2	66,8	77,4	82,2
1424 Årdal	0,920	0,834	1,103	87,9	76,2	88,3	93,8
1426 Luster	0,847	0,965	0,877	80,8	60,6	70,2	74,6
1428 Askvoll	0,779	0,897	0,868	63,5	60,0	69,4	73,8
1429 Fjaler	0,676	0,709	0,954	86,6	65,9	76,3	81,1
1430 Gaular	0,857	0,908	0,944	88,4	65,2	75,5	80,3
1431 Jølster	0,971	1,083	0,897	81,7	62,0	71,7	76,2
1432 Førde	1,237	1,241	0,997	74,5	68,9	79,7	84,7
1433 Naustdal	0,931	1,004	0,927	75,7	64,1	74,2	78,8
1438 Bremanger	0,893	0,984	0,908	78,8	62,7	72,6	77,2
1439 Vågsøy	0,911	0,956	0,953	64,0	65,8	76,2	81,0
1441 Selje	0,824	0,971	0,849	60,7	58,6	67,9	72,1
1443 Eid	0,998	1,064	0,938	66,2	64,8	75,0	79,7
1444 Hornindal	0,981	1,205	0,814	74,2	56,2	65,1	69,2
1445 Gloppen	0,819	0,866	0,946	72,3	65,3	75,7	80,4
1449 Stryn	0,974	1,039	0,938	72,7	64,8	75,0	79,7
1502 Molde	0,935	0,923	1,013	78,4	70,0	81,0	86,1
1503 Kristiansund	0,837	0,871	0,962	72,1	66,5	76,9	81,7
1504 Ålesund	1,026	1,065	0,963	59,8	66,6	77,1	81,9
1511 Vanylven	0,779	0,932	0,836	67,4	57,8	66,9	71,0
1514 Sande	0,851	0,977	0,871	67,7	60,2	69,7	74,0
1515 Herøy	0,899	1,032	0,871	63,2	60,2	69,7	74,0
1516 Ulstein	1,171	1,318	0,888	75,2	61,4	71,1	75,5
1517 Hareid	0,848	0,904	0,939	69,6	64,9	75,1	79,8
1519 Volda	0,887	0,955	0,929	89,3	64,2	74,3	79,0
1520 Ørsta	0,904	1,004	0,900	72,8	62,2	72,0	76,5
1523 Ørskog	0,834	0,881	0,947	78,0	65,4	75,8	80,5
1524 Norddal	0,891	1,028	0,867	81,0	59,9	69,4	73,7
1525 Stranda	1,015	1,034	0,982	79,6	67,9	78,6	83,5
1526 Stordal	0,964	1,059	0,910	76,5	62,9	72,8	77,4
1528 Sykkylven	1,066	1,139	0,936	61,0	64,6	74,8	79,5
1529 Skodje	0,985	1,147	0,858	67,3	59,3	68,7	72,9
1531 Sula	0,990	1,083	0,913	73,2	63,1	73,1	77,6
1532 Giske	1,019	1,168	0,872	49,8	60,3	69,8	74,1
1534 Haram	0,897	1,017	0,882	70,1	61,0	70,6	75,0
1535 Vestnes	0,790	0,880	0,898	66,1	62,1	71,8	76,3
1539 Rauma	0,800	0,828	0,966	66,0	66,8	77,3	82,1

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
1543 Nesset	0,844	1,012	0,834	56,1	57,6	66,7	70,9
1545 Midsund	0,804	0,917	0,877	79,3	60,6	70,2	74,6
1546 Sandøy	0,670	0,801	0,836	85,1	57,8	66,9	71,1
1547 Aukra	0,951	1,035	0,919	58,1	63,5	73,5	78,1
1548 Fræna	0,934	1,024	0,912	53,5	63,0	73,0	77,5
1551 Eide	0,977	1,082	0,903	59,7	62,4	72,2	76,7
1554 Averøy	0,804	0,868	0,926	57,2	64,0	74,1	78,7
1556 Frei	0,986	1,114	0,886	61,6	61,2	70,9	75,3
1557 Gjemnes	0,855	0,962	0,889	67,3	61,4	71,1	75,6
1560 Tingvoll	0,837	0,886	0,945	91,1	65,3	75,6	80,3
1563 Sunndal	0,857	0,851	1,007	82,8	69,6	80,5	85,6
1566 Surnadal	0,844	0,980	0,860	77,4	59,5	68,8	73,1
1567 Rindal	0,843	0,945	0,892	84,5	61,6	71,4	75,8
1569 Aure	0,874	0,968	0,903	78,4	62,4	72,2	76,8
1571 Halså	0,723	0,829	0,872	74,5	60,2	69,7	74,1
1572 Tustna	0,613	0,706	0,868	69,6	60,0	69,4	73,8
1573 Smøla	0,715	0,738	0,969	72,2	67,0	77,5	82,4
1601 Trondheim	1,071	1,012	1,058	71,8	73,1	84,6	89,9
1612 Hemne	0,946	1,070	0,884	70,5	61,1	70,7	75,1
1613 Snillfjord	0,795	0,888	0,895	66,1	61,8	71,6	76,1
1617 Hitra	0,915	0,903	1,013	76,3	70,0	81,0	86,1
1620 Frøya	0,913	0,956	0,954	70,7	65,9	76,3	81,1
1621 Ørland	0,968	1,023	0,947	69,5	65,4	75,7	80,5
1622 Agdenes	0,734	0,754	0,974	81,8	67,3	78,0	82,8
1624 Rissa	0,919	1,026	0,895	73,8	61,8	71,6	76,1
1627 Bjugn	0,772	0,828	0,932	61,4	64,4	74,6	79,2
1630 Åfjord	0,786	0,868	0,906	80,2	62,6	72,4	77,0
1632 Roan	0,738	0,782	0,944	72,7	65,2	75,5	80,3
1633 Osen	0,675	0,720	0,938	94,1	64,8	75,1	79,7
1634 Oppdal	0,932	1,017	0,917	83,0	63,3	73,3	77,9
1635 Rennebu	0,806	0,879	0,916	77,5	63,3	73,3	77,9
1636 Meldal	0,792	0,814	0,973	75,2	67,2	77,8	82,7
1638 Orkdal	0,926	0,959	0,966	57,1	66,8	77,3	82,1
1640 Røros	0,956	0,954	1,002	78,3	69,2	80,2	85,2
1644 Holtålen	0,795	0,825	0,964	93,1	66,6	77,1	81,9
1648 Midtre Gauldal	0,914	1,016	0,900	67,5	62,2	72,0	76,5
1653 Melhus	1,036	1,106	0,937	69,4	64,7	74,9	79,6
1657 Skaun	1,069	1,135	0,941	58,4	65,1	75,3	80,0
1662 Klæbu	1,209	1,257	0,962	68,2	66,5	77,0	81,8
1663 Malvik	1,167	1,235	0,945	71,8	65,3	75,6	80,3
1664 Selbu	0,793	0,846	0,937	80,2	64,8	75,0	79,7
1665 Tydal	0,673	0,615	1,094	94,4	75,6	87,5	93,0

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
1702 Steinkjer	0,829	0,919	0,903	66,1	62,4	72,2	76,7
1703 Namsos	1,030	1,123	0,917	70,5	63,3	73,3	77,9
1711 Meråker	0,719	0,806	0,893	94,0	61,7	71,4	75,9
1714 Stjørdal	1,012	1,106	0,915	76,9	63,2	73,2	77,8
1717 Frosta	0,912	1,095	0,832	63,4	57,5	66,6	70,7
1718 Leksvik	0,880	0,984	0,894	74,0	61,8	71,5	76,0
1719 Levanger	0,903	1,014	0,891	73,2	61,6	71,3	75,7
1721 Verdal	0,877	1,014	0,865	67,2	59,8	69,2	73,5
1723 Mosvik	0,879	1,021	0,861	86,4	59,5	68,9	73,2
1724 Verran	0,695	0,786	0,884	76,5	61,1	70,7	75,1
1725 Namdalseid	0,792	0,861	0,920	65,0	63,6	73,6	78,2
1729 Inderøy	0,855	0,976	0,876	65,7	60,5	70,1	74,5
1736 Snåsa	0,766	0,871	0,880	84,6	60,8	70,4	74,8
1738 Lierne	0,826	1,008	0,820	81,2	56,6	65,6	69,7
1739 Røyrvik	0,641	0,623	1,029	68,2	71,1	82,3	87,5
1740 Namsskogan	0,865	0,978	0,885	86,9	61,1	70,8	75,2
1742 Grong	0,845	0,888	0,952	88,3	65,8	76,2	80,9
1743 Høylandet	0,813	0,935	0,870	83,1	60,1	69,6	73,9
1744 Overhalla	0,916	0,962	0,953	70,5	65,8	76,2	81,0
1748 Fosnes	0,676	0,732	0,924	83,3	63,8	73,9	78,5
1749 Flatanger	0,826	1,021	0,809	75,6	55,9	64,7	68,8
1750 Vikna	1,081	1,162	0,930	75,1	64,3	74,4	79,1
1751 Nærøy	0,860	0,967	0,889	74,5	61,5	71,2	75,6
1755 Leka	0,521	0,530	0,984	69,6	68,0	78,7	83,6
1804 Bodø	1,127	1,076	1,047	77,7	72,3	83,7	89,0
1805 Narvik	0,957	0,890	1,075	81,3	74,3	86,0	91,3
1811 Bindal	0,734	0,790	0,928	69,9	64,2	74,3	78,9
1812 Sømna	0,835	0,826	1,010	90,2	69,8	80,8	85,9
1813 Brønnøy	0,997	0,989	1,008	65,0	69,7	80,7	85,7
1815 Vega	0,704	0,724	0,973	76,9	67,3	77,9	82,7
1816 Vevelstad	0,817	0,921	0,886	84,4	61,3	70,9	75,3
1818 Herøy	0,718	0,708	1,014	76,8	70,1	81,1	86,2
1820 Alstahaug	0,943	0,978	0,964	67,4	66,6	77,1	82,0
1822 Leirfjord	0,745	0,776	0,960	73,0	66,3	76,8	81,6
1824 Vefsn	0,942	0,932	1,011	68,9	69,8	80,8	85,9
1825 Grane	0,829	0,854	0,972	71,8	67,1	77,7	82,6
1826 Hattfjelldal	0,768	0,859	0,894	78,2	61,8	71,5	76,0
1827 Dønna	0,917	1,025	0,895	72,5	61,8	71,6	76,1
1828 Nesna	0,931	1,003	0,929	100,8	64,2	74,3	79,0
1832 Hemnes	0,857	0,919	0,932	74,8	64,4	74,6	79,2
1833 Rana	0,946	0,935	1,012	69,5	69,9	80,9	86,0
1834 Lurøy	0,865	0,945	0,916	77,2	63,3	73,2	77,8

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
1835 Træna	1,006	1,001	1,004	93,3	69,4	80,4	85,4
1836 Rødøy	0,962	1,218	0,790	67,0	54,6	63,2	67,1
1837 Meløy	0,917	0,946	0,969	71,3	67,0	77,5	82,4
1838 Gildeskål	0,728	0,788	0,923	79,6	63,8	73,9	78,5
1839 Beiarn	0,548	0,596	0,920	59,6	63,6	73,6	78,2
1840 Saltdal	0,706	0,695	1,016	77,0	70,2	81,3	86,3
1841 Fauske	0,847	0,899	0,943	61,7	65,1	75,4	80,1
1842 Skjerstad	0,596	0,657	0,908	82,2	62,7	72,6	77,2
1845 Sørfold	0,748	0,765	0,978	75,5	67,6	78,2	83,1
1848 Steigen	0,689	0,754	0,913	67,1	63,1	73,1	77,6
1849 Hamarøy	0,599	0,555	1,080	91,3	74,7	86,4	91,8
1850 Tysfjord	0,701	0,677	1,036	73,5	71,6	82,9	88,0
1851 Lødingen	0,723	0,748	0,968	70,4	66,9	77,4	82,2
1852 Tjeldsund	0,867	0,858	1,010	76,3	69,8	80,8	85,8
1853 Evenes	0,859	0,985	0,872	68,4	60,3	69,8	74,1
1854 Ballangen	0,789	0,896	0,881	52,9	60,9	70,5	74,9
1856 Røst	0,956	0,991	0,966	80,5	66,7	77,2	82,1
1857 Værøy	0,818	0,886	0,923	77,3	63,8	73,8	78,4
1859 Flakstad	0,830	0,923	0,899	59,3	62,1	72,0	76,4
1860 Vestvågøy	0,919	0,985	0,933	65,4	64,5	74,7	79,3
1865 Vågan	0,920	0,949	0,969	69,1	66,9	77,5	82,3
1866 Hadsel	0,844	0,873	0,967	84,4	66,8	77,4	82,2
1867 Bø	0,750	0,779	0,962	75,6	66,5	76,9	81,8
1868 Øksnes	0,938	1,052	0,891	51,4	61,6	71,3	75,8
1870 Sortland	1,026	1,074	0,955	67,0	66,0	76,4	81,2
1871 Andøy	0,871	0,922	0,945	76,1	65,3	75,6	80,3
1874 Moskenes	0,788	0,943	0,836	59,2	57,7	66,9	71,0
1901 Harstad	0,963	0,928	1,037	66,1	71,7	83,0	88,2
1902 Tromsø	1,235	1,122	1,101	70,0	76,1	88,1	93,6
1911 Kvæfjord	0,791	0,749	1,056	75,3	73,0	84,5	89,7
1913 Skånland	0,663	0,683	0,971	72,4	67,1	77,7	82,5
1915 Bjarkøy	0,843	0,988	0,853	64,7	59,0	68,3	72,5
1917 Ibestad	0,680	0,697	0,976	84,2	67,4	78,1	83,0
1919 Gratangen	0,784	0,868	0,903	74,0	62,4	72,3	76,8
1920 Lavangen	0,831	0,797	1,044	98,2	72,1	83,5	88,7
1922 Bardu	1,032	1,036	0,996	74,3	68,8	79,7	84,7
1923 Salangen	0,897	0,911	0,984	69,2	68,0	78,7	83,6
1924 Målselv	0,984	1,005	0,979	81,1	67,7	78,4	83,3
1925 Sørreisa	1,004	1,089	0,922	66,5	63,7	73,7	78,3
1926 Dyrøy	0,784	0,788	0,996	70,1	68,8	79,6	84,6
1927 Tranøy	0,757	0,836	0,905	71,7	62,6	72,4	77,0
1928 Torsken	0,870	0,789	1,102	89,5	76,2	88,2	93,7

	Kost- indeks per innbygger 2003 (1)	Indeks andel barn 1-5 år 2003 (2)	Kost- indeks per barn 2003 (3)	Faktisk dekn. grad 2003 69,1 pst (4)	Beregnet dekn. grad 69,1 pst (5)	Beregnet dekn. grad 80 pst (6)	Beregnet dekn. grad 85 pst (7)
1929 Berg	0,816	0,803	1,016	88,9	70,2	81,3	86,4
1931 Lenvik	1,011	1,062	0,951	67,9	65,7	76,1	80,9
1933 Balsfjord	0,882	0,972	0,907	71,2	62,7	72,6	77,1
1936 Karlsøy	0,867	0,937	0,925	71,1	63,9	74,0	78,6
1938 Lyngen	0,874	0,975	0,897	67,0	62,0	71,7	76,2
1939 Storfjord	0,954	0,973	0,981	64,4	67,8	78,5	83,4
1940 Kåfjord	0,819	0,807	1,014	66,7	70,1	81,1	86,2
1941 Skjervøy	0,928	1,030	0,901	53,7	62,2	72,1	76,6
1942 Nordreisa	0,865	0,849	1,019	71,0	70,4	81,5	86,6
1943 Kvænangen	0,807	0,863	0,935	77,2	64,6	74,8	79,5
2002 Vardø	0,927	0,881	1,052	79,6	72,7	84,2	89,5
2003 Vadsø	1,159	1,060	1,093	80,7	75,6	87,5	92,9
2004 Hammerfest	1,071	0,920	1,165	89,1	80,5	93,2	99,0
2011 Kautokeino	1,054	1,025	1,029	64,0	71,1	82,3	87,4
2012 Alta	1,235	1,322	0,934	70,4	64,5	74,7	79,4
2014 Loppa	0,784	0,757	1,035	66,2	71,5	82,8	88,0
2015 Hasvik	0,904	0,909	0,994	72,3	68,7	79,5	84,5
2017 Kvalsund	0,867	0,903	0,960	76,6	66,3	76,8	81,6
2018 Måsøy	0,825	0,826	0,999	88,2	69,0	79,9	84,9
2019 Nordkapp	1,031	1,023	1,008	83,1	69,7	80,7	85,7
2020 Porsanger	0,967	0,934	1,036	79,9	71,6	82,9	88,0
2021 Karasjok	1,169	1,154	1,012	74,1	70,0	81,0	86,1
2022 Lebesby	1,037	1,063	0,976	55,3	67,4	78,0	82,9
2023 Gamvik	0,774	0,694	1,115	77,8	77,1	89,2	94,8
2024 Berlevåg	0,864	0,909	0,950	68,6	65,7	76,0	80,8
2025 Tana	0,967	0,949	1,019	70,2	70,4	81,5	86,6
2027 Nesseby	0,641	0,567	1,132	58,8	78,2	90,5	96,2
2028 Båtsfjord	1,085	0,973	1,115	71,5	77,1	89,2	94,8
2030 Sør-Varanger	1,060	1,014	1,045	87,0	72,2	83,6	88,8
Hele landet	1,000	1,000	1,000	69,1	69,1	80,0	85,0

Litteraturliste

- Aaberge, R. og A. Langørgen (2003): *Fiscal and spending behavior of local governments: Identification of price effects when prices are not observed*. Public Choice 117, 125-161.
- Barne- og familiedepartementet (2005): *Revidert veileder om praktisering av kravet om likeverdig behandling i 2005*
- Barne- og familiedepartementet (2005): *Rundskriv Q-16/2005: Statstilskudd til barnehager – nye tilskuddssatser for 2005 mv*
- Barne- og familiedepartementet (2005): *Rundskriv Q-02/2005: Statstilskudd til drift av barnehager*
- Barne- og familiedepartementet (2004): *Høringsnotat om ny barnehagelov. 2004*
- Barne- og familiedepartementet (2004): *Rundskriv Q-20/2004: Investeringsstilskudd til nye barnehageplasser 2004*
- Barne- og familiedepartementet (2004): *Rundskriv Q-06/2004: Skjønnsmidler til barnehager 2004*
- Bergseng, Even og Knut Løyland (2003): *Effektivitetsforskjeller mellom offentlige og private barnehager*. Norsk økonomisk tidsskrift, 2003 nr. 1, årgang 117: ss. 1 - 30
- ECON (2005): *Barnehagene i kommunenes inntektssystem*. ECON-rapport 2005-004
- ECON (2004): *Etterspørselen etter barnehageplasser*. ECON-rapport 2004-026
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004): *Et nyt udligningssystem*. Betænkning nr. 1437. Januar 2004
- Håkonsen, Lars, Trond Erik Lunder og Knut Løyland (2005): *Evalueringsrapport av forsøket med øremerkede tilskudd*. Telemarksforskning: Rapport nr 220, 2005
- Innst.O.nr.128 (2002-2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*
- Innst.S.nr.259 (2002-2003) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*
- Innst.S.nr.250 (2002-2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*

Innst.S.nr.255 (2001-2002) *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden for 2002*

Langørgen, Audun (2001): *Inntektssystemet for kommunene: Måling av utgiftsbehov og fordelingsvirkninger*. Statistisk sentralbyrå: Rapport 2001/27

Langørgen, A. og R. Aaberge (2001): *Kommode II estimert på data for 1998*. Statistisk sentralbyrå: Notater 2001/6,.

NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*

Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*. Barne- og familiedepartementet

Pettersen, Silje Vatne (2003): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelser og bruk av kontantstøtte våren 2002*. Statistisk sentralbyrå: rapporter 2003/9

Prop. 2003/04:155: *Ändringar i det kommunala utjämningsystemet*. Finansdepartementet (Sverige): Proposition

SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*. Betänkande av utjämningskommittén

St.meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud for alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*. Barne- og familiedepartementet

St.prp. nr. 1 (2004-2005). Barne- og familiedepartementet

St.prp. nr. 66 (2002-2003): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*. Kommunal- og regionaldepartementet.