

## **SØF-rapport nr. 05/12**

### **Tilskudd til ikke-kommunale barnehager:**

# **Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager**

av

**Lars-Erik Borge**

**Marianne Haraldsvik**

**Ole Henning Nyhus**

SØF-prosjekt nr. 2350:

Undersøkelse av kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling

Prosjektet er finansiert av Utdanningsdirektoratet

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS  
TRONDHEIM, DESEMBER 2012

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor ([www.kopinor.no](http://www.kopinor.no))  
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

SØF-rapport nr. 05/12

ISBN 978-82-8150-105-8 Trykt versjon  
ISBN 978-82-8150-106-5 Elektronisk versjon  
ISSN 1504-5226

## **Forord**

Denne rapporten om tilskudd til ikke-kommunale barnehager er skrevet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Bakgrunnen for prosjektet er overgang til rammefinansiering av barnehagene fra 2011 og innføring av ny forskrift om likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager i forhold til offentlige tilskudd. I gjennomføringen har vi hatt kontakt med Arve Bjørndahl og Katrine Stegenborg Teigen i Utdanningsdirektoratet. Begge takkes for konstruktive kommentarer og innspill.

Trondheim, desember 2012

Lars-Erik Borge (prosjektleder), Marianne Haraldsvik og Ole Henning Nyhus

SØF-rapport nr. 05/12

## Innholdsfortegnelse

1.	INNLEDNING OG SAMMENDRAG .....	1
1.1.	Innledning.....	1
1.2.	Offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager 2003-2011 .....	2
1.3.	Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling.....	4
1.4.	Tilskudd og ressursbruk knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne.....	6
2.	BAKGRUNN OG UTVIKLINGEN I REGELVERK.....	9
3.	UTVIKLING I TILSKUDD TIL IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER.....	12
3.1.	Innledning.....	12
3.2.	Tilskudd per heltidsplass i faste priser .....	13
3.2.1.	Beregning av tilskudd per heltidsplass .....	13
3.2.2.	Tidsutviklingen for tilskudd per heltidsplass.....	17
3.3.	Utvikling i tilskuddsandel for ikke-kommunale barnehager .....	25
3.3.1.	Beregning av tilskuddsgrunnlaget .....	26
3.3.2.	Utvikling i tilskuddsandel og variasjon .....	31
3.4.	Regresjonsanalyser .....	34
4.	KOMMUNENES PRAKTISERING, RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSE.....	40
4.1.	Utarbeidelse av spørreskjema og beskrivelse av utvalget .....	40
4.2.	Budsjettpraksis, kapitaltilskudd og dokumentasjon .....	42
4.3.	Tilskuddsandel.....	49
4.4.	Telling av barn.....	51
4.5.	Regnskap og avregning .....	55
4.6.	Utbetaling av tilskudd.....	58
4.7.	Reduksjon av kommunalt tilskudd, klagesaker og forholdet mellom kommunene og de ikke-kommunale barnehagene.....	58
5.	TILSKUDD OG RESSURSBRUK KNYTTET TIL BARN MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE.....	63
5.1.	Innledning.....	63
5.2.	Utvikling i antall barn med nedsatt funksjonsevne .....	63

5.3. Forventede effekter av innlemming.....	64
5.4. Analyse I: Oppgitt ressursbruk.....	65
5.5. Analyse II: Faktisk ressursbruk .....	67
REFERANSER .....	70
VEDLEGG 1: TABELLER .....	71
VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA .....	74

# 1. Innledning og sammendrag

## 1.1. Innledning

Den norske barnehagesektoren er kjennetegnet ved en høy andel ikke-kommunale (i hovedsak private) barnehager. Fram til 2004 var det store forskjeller i økonomiske rammebetingelser, både mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager og mellom ulike ikke-kommunale barnehager. Det hadde i hovedsak sammenheng med stor variasjon i kommunal tilskuddspraksis overfor ikke-kommunale barnehager. Det såkalte barnehageforliket som ble inngått mellom partiene på Stortinget sommeren 2003 hadde tre hovedmålsettinger:

- Utbygging til full barnehagedekning
- Lavere foreldrebetaling (maksimalpris)
- Likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager i forhold til offentlige tilskudd

Større likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager var en sentral målsetting i barnehageforliket, men var også nødvendig for at de ikke-kommunale barnehagene skulle kunne drive videre etter at det ble innført maksimalpris i foreldrebetalingen. For å oppnå større likebehandling ble det etablert en kommunal finansieringsplikt for ikke-kommunale barnehager.

Barnehagene ble lagt inn i kommunenes rammefinansiering fra 1. januar 2011 etter at målsettingen om full barnehagedekning var nådd. Størstedelen av de statlige øremerkede tilskuddene til barnehager ble da lagt inn i inntektssystemet for kommunene. Dette gjaldt driftstilskudd til barnehager, skjønnsmidler til barnehager og tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Kommunene fikk med dette et mer enhetlig finansieringsansvar for barnehagene.

Dette prosjektet omhandler finansieringen av private barnehager og virkninger av overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren. Rapporten kan naturlig deles i tre deler. Del I (kapittel 3) inneholder kvantitative analyser av utviklingen i offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager i perioden 2003-2011. Del II (kapittel 4) er en kartlegging av kommunenes praksis

ved beregning og utbetaling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager etter overgangen til rammefinansiering. Del III (kapittel 5) analyserer virkninger av at det øremerkede tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne ble inkludert i kommunenes rammefinansiering fra 2011. I det følgende oppsummerer vi hovedresultatene fra de tre delene av prosjektet.

## **1.2. Offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager 2003-2011**

Før innføringen av rammefinansiering i 2011 mottok ikke-kommunale barnehager tilskudd fra både stat og kommune. Etter overgangen til rammefinansiering mottar de kun tilskudd fra kommunen. I kapittel 3 studerer vi utviklingen i samlede offentlige tilskudd knyttet til ordinære drifts- og kapitalformål. Det betyr at særskilte tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne og språklige minoriteter er holdt utenfor.

Ikke-kommunale barnehager fikk i gjennomsnitt en betydelig økning i offentlige tilskudd i perioden 2003-2011. I ordinære ikke-kommunale barnehager økte tilskuddet per (alderskorrigert) heltidsplass fra 55.500 kroner i 2003 til 86.500 kroner i 2011 (begge beløp er målt i faste 2011-priser). Dette representerer en økning på vel 55 prosent eller 5,75 prosent per år. Vi har beregnet at tilskuddsandelen, det vil si offentlige tilskudd i prosent av kostnadsnivået i kommunale barnehager, økte fra 71 prosent i 2003 til 91 prosent i 2011. Tilskuddsøkningen var større for ikke-kommunale familiebarnehager. For disse barnehagene økte gjennomsnittlig offentlig tilskudd per alderskorrigert heltidsplass med 65 prosent for perioden under ett, fra vel 66.000 kroner i 2003 til 109.500 kroner i 2011.

Tilskuddsøkningen for de ikke-kommunale barnehagene var sterkest i begynnelsen av perioden. I de ordinære ikke-kommunale barnehagene kom hele 75 prosent av veksten i tilskuddsnivå per heltidsplass i årene 2004-2006, noe som har sammenheng med betydelige endringer i regelverket. I 2004 ble det innført kommunal finansieringsplikt for ikke-kommunale barnehager. Videre ble det fra 1. august 2005 innført en minimumsforpliktelse som innebar at kommunene skulle sørge for at de samlede offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager utgjorde minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottok. Siden minimumsforpliktelsen ikke fikk helårseffekt før i 2006, bidro den også til å heve tilskuddsnivået dette året.



Tilskudd per heltidsplass i ordinære ikke-kommunale barnehager ble noe redusert fra 2010 til 2011 samtidig med overgangen til rammefinansiering, mens tilskuddsnivået i ikke-kommunale familiebarnehager fortsatte å øke. Reduksjonen i tilskuddsnivå for ordinære ikke-kommunale barnehager synes å ha sammenheng med lavere kostnadsnivå i kommunale barnehager. Beregnet tilskuddsandel økte fra 90 prosent i 2010 til 91 prosent i 2011.

Gjennomsnittlig beregnet tilskuddsandel for 2011 ligger noe over minimumsforpliktelsen (88 prosent før 1. august og 91 prosent fra 1. august). De beregnede tilskuddsandelene vil avvike fra de tilskuddsandelene kommunene benytter i sine beregninger, og flere forhold trekker i retning av at de tilskuddsandelene vi har beregnet er lavere enn de faktiske. Formålet med de beregnede tilskuddsandelene er å gi et bilde av utviklingen over tid, ikke å vurdere om kommunen har overholdt minimumsforpliktelsen.

I tillegg til å heve tilskuddsnivået, har kommunal finansieringsplikt og minimumsforpliktelse bidratt til å redusere spredningen i tilskuddsnivå mellom ikke-kommunale barnehager. Endringene i regelverk har bidratt til at økningen i tilskuddsnivå har vært sterkest for barnehager som i utgangspunktet hadde et relativt lavt tilskuddsnivå. Målt ved variasjonskoeffisienten er spredningen mer enn halvert for ordinære ikke-kommunale barnehager og om lag halvert for ikke-kommunale familiebarnehager.

Vi har også utført regresjonsanalyser for å undersøke hvordan tilskuddsnivå og tilskuddsandel for ikke-kommunale barnehager varierer med kommunekjennetegn. Det er et hovedresultat at mange kommunekjennetegn har systematisk effekt på tilskuddsnivået, mens tilskuddsandelen i liten grad er påvirket av kommunekjennetegnene. Tolkningen av dette er at kommunekjennetegnene først og fremst påvirker kostnadsnivået i kommunale barnehager, men at de har liten betydning for kommunens valg av tilskuddsandel for ikke-kommunale barnehager. Ett eksempel på dette er kommunalt inntektsnivå. Høy korrigert inntekt bidrar til høyt tilskuddsnivå i ikke-kommunale barnehager, men har ingen systematisk effekt på tilskuddsandelen. Effekten på tilskuddsnivået går følgelig via kostnadsnivået i kommunale barnehager. Ett unntak fra dette hovedresultatet er andel kvinner i kommunestyret. Andel kvinner i kommunestyret har ingen systematisk effekt på tilskuddsnivået, men en positiv effekt på tilskuddsandelen. En høy andel kvinner i kommunestyret bidrar altså til høy prioritering av barnehager gjennom høy tilskuddsandel til ikke-kommunale barnehager og dermed større grad av likebehandling.

### **1.3. Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling**

Samtidig med overgangen til rammefinansiering ble forskriften om økonomisk likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager revidert. Den reviderte forskriften viderefører prinsippet om at ikke-kommunale barnehager skal ha et inntektsnivå som står i et visst forhold til tilsvarende kommunale barnehager. Forskriften innebærer ingen plikt til kostnadsdekning i ikke-kommunale barnehager, men tydeliggjør at formålet med det kommunale tilskuddet er å dekke kostnader til ordinær drift som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. En annen viktig endring er at tilskuddssatsene skal beregnes med utgangspunkt i kommunens budsjett, og ikke med utgangspunkt i regnskap som tidligere. Videre inneholder forskriften bestemmelser om blant annet dokumentasjonsplikt, endringer i tilskudd og etterbetaling av tilskudd.

I prosjektet har vi undersøkt hvordan kommunene følger opp og praktiserer forskriften om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Informasjonsgrunnlaget for denne delen av prosjektet er en spørreundersøkelse sendt til 64 tilfeldig utvalgte kommuner. Vi mottok svar fra 43 kommuner, noe som gir en svarprosent på 67. I tillegg hadde vi i utformingen av spørreundersøkelsen kontakt med fire utvalgte kommuner og Private Barnehagers Landsforbund (PBL).

Forskriften krever at kommunene skal dokumentere tilskuddsberegningene på en slik måte at ikke-kommunale barnehager kan vurdere om forskriften om likebehandling er fulgt. De fleste kommunene i utvalget (92 prosent) tar utgangspunkt i budsjett på barnehagenivå i forbindelse med tilskuddsberegningen. Dette har sammenheng med at midlertidige barnehager og barnehager med særskilt høye kostnader kan holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Flere kommuner oppgir at de gjør tilpasninger i beregningsgrunnlaget på grunn av direkte eller indirekte støtte til ikke-kommunale barnehager eller fordi FDV-kostnader (forvaltning, drift og vedlikehold) er ført på andre funksjoner i kommuneregnskapet. I de fleste kommuner er budsjettinformasjon lagt ved vedtaksbrevet til den enkelte ikke-kommunale barnehage. Men siden kommunene tar utgangspunkt i budsjett på barnehagenivå i sine beregninger, vil slik informasjon (gjærne i form av et regneark) kunne være vanskelig å tolke og vurdere med mindre man har detaljert kjennskap til beregningsmetodikken. Vi vurderer det som positivt at et flertall av kommunene gir

supplerende informasjon om og forklaring av beregningene. I 1/3 av kommunene følger det imidlertid ikke tilleggsinformasjon med vedtaket.

Kommunene må beregne egne tilskuddssatser for driftskostnader (inklusive administrasjonskostnader) dersom de har egne barnehager av den aktuelle type (ordinær barnehage, familiebarnehage eller åpen barnehage). For kapitalkostnader kan kommunene fritt velge om de vil benytte nasjonal sats eller foreta egne beregninger. Hele 75-80 prosent av kommunene har valgt å benytte nasjonal sats. En av kommunene vi snakket med begrunnet dette valget med at det ville gi de ikke-kommunale barnehagene mer stabile og forutsigbare inntekter.

Forskriften inneholder en bestemmelse om minimumsforpliktelse i form av en minste tilskuddsandel. Minimumsandelen ble hevet fra 91 til 92 prosent fra 1. august 2012. Kommunene kan velge å gi en høyere tilskuddsandel, men kan ikke redusere tilskuddsandelen for den enkelte ikke-kommunale barnehage i forhold til tidligere år. Det er 37,5 prosent av kommunene som oppgir at de benytter laveste tillatte tilskuddsandel for alle ikke-kommunale barnehager. Det er altså mer enn 60 prosent av kommunene som yter mer enn minimum til noen eller alle ikke-kommunale barnehager. I 27,5 prosent av kommunene får alle ikke kommunale barnehager tilskuddsandel på 100 prosent (eller mer). De viktigste årsakene til at kommunene går ut over minimum er at de ønsker en større grad av likebehandling og/eller at det har vært nødvendig for å sikre kostnadsdekning i ikke-kommunale barnehager.

Kommunene ble bedt om å oppgi budsjetterte og endelige tilskuddssatser for 2011. I gjennomsnitt var de budsjetterte tilskuddssatsene lavere enn de endelige tilskuddssatsene basert på regnskap. Nærmere 40 prosent av kommunene forventer at de endelige tilskuddssatsene blir høyere enn de budsjetterte også i 2012. At de endelige tilskuddssatsene er høyere enn de budsjetterte kan ha sammenheng med uklarheter og presiseringer av regelverket. Det kan også være tilfeller av systematisk underbudsjettering for å unngå å kreve tilbakebetaling av tilskudd fra de ikke-kommunale barnehagene.

Litt mer enn halvparten av kommunene oppgir at de ikke har mottatt klage på tilskuddsberegningene. Blant kommunene som mottok klager er det nokså lik fordeling mellom de som ikke ga medhold og de som ga enkelte eller alle klager medhold. Blant kommunene som har

opplevd at avslag på klager ankes til fylkesmannen, er det flertall av kommunene som har fått fullt medhold.

I de tilfeller hvor enkelte barnehager gis medhold i at tilskuddet er beregnet for lavt er ikke kommunene forpliktet til å øke tilskuddet for de øvrige ikke-kommunale barnehagene, med mindre de selv klager på eget tilskuddsvedtak. Over 80 prosent oppgir imidlertid at alle barnehager automatisk vil få økt sine tilskudd i slike tilfeller.

Om lag  $\frac{2}{3}$  av kommunene oppgir at den nye forskriften har medført overgangsproblemer. De viktigste årsakene til dette er at enkelte deler av forskriften har vært vanskelig å tolke og at det har vært nødvendig å gjøre endringer som følge av presiseringer av forskriften underveis. Det siste gjelder særlig presiseringer knyttet til telling av barn (ved beregning og etterjustering av tilskudd) og bruk av premiefond.

#### **1.4. Tilskudd og ressursbruk knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne**

Før 2011 mottok kommunene et øremerket tilskudd for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehager. Tilskuddet ble fordelt etter antall barn 1-5 år. Det var altså ikke tale om et prisvridende øremerket tilskudd, men et såkalt «øremerket rammetilskudd» som ble fordelt i henhold til objektive kriterier. Tilskuddet ble avvirket og lagt inn i inntektssystemet i forbindelse med overgangen til rammefinansiering fra 1. januar 2011. Innlemmingen hadde ikke konsekvenser for opplegget for fordeling av midler til den enkelte barnehage. Det er fortsatt slik at kommunen fordeler midler til den enkelte barnehage (både kommunale og ikke-kommunale) etter søknad.

I teorien vil effekten av et «øremerket rammetilskudd» avhenge av størrelsen på tilskuddet i forhold til hva kommunen ville brukt på formålet dersom midlene ikke var øremerket. Et «øremerket rammetilskudd» vil stimulere ressursbruken dersom det er større enn det beløp kommunen likevel ville brukt, men vil ikke ha betydning for ressursbruken dersom det er mindre enn det beløp kommunen likevel ville brukt. Ut fra dette kan det være grunn til å forvente at innlemming av det øremerkede tilskuddet ikke vil påvirke ressursbruken knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne i kommuner som før innlemming brukte mer enn det øremerkede

tilskuddet, mens ressursbruken kan bli redusert i kommuner hvor ressursbruken var lik det øremerkede tilskuddet.

Spørreundersøkelsen gir informasjon om kommunenes ressursbruk knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne før og etter overgangen til rammefinansiering. Litt over halvparten av kommunene oppga at de i 2010 (før overgang til rammefinansiering) brukte mer enn det øremerkede tilskuddet, mens i underkant av 40 prosent oppga at ressursbruken var av om lag samme størrelsesorden som det øremerkede tilskuddet. Videre ble kommunene spurt om ressursbruken var redusert, opprettholdt eller økt etter overgangen til rammefinansiering. Blant kommunene som i 2010 hadde en ressursbruk knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne om lag tilsvarende det øremerkede tilskuddet, svarer litt mer enn 60 prosent at de har opprettholdt ressursbruken og knappe 20 prosent at de har økt ressursbruken. Det faktum at nærmere 20 prosent av kommunene i denne gruppen har redusert ressursbruken, kan indikere at overgangen til rammefinansiering har bidratt til lavere ressursbruk. På den andre siden er andelen kommuner som oppgir å ha redusert ressursbruken noe lavere enn i «kontrollgruppen» som i utgangspunktet brukte mer enn det øremerkede tilskuddet, og hvor vi ikke forventet reduksjon i ressursbruk som følge av overgang til rammefinansiering. Dette tilsier at den oppgitte reduksjonen i ressursbruk kan skyldes andre forhold enn overgangen til rammefinansiering.

Kommunenes faktiske utgifter knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne føres på funksjon 211 sammen med utgifter knyttet til språkstimulering. Det er følgelig ikke mulig å utføre separate analyser av kommunenes utgifter knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne. Vi har utført regresjonsanalyser med utgifter ført på funksjon 211 per barn 1-5 år som avhengig variabel, og med andel barn 1-5 med nedsatt funksjonsevne som viktigste forklaringsvariabel. Dersom overgang til rammefinansiering har medført lavere ressursbruk, vil vi forvente lavere effekt av barn med nedsatt funksjonsevne etter innlemmingen av det øremerkede tilskuddet. Analysene, hvor det også kontrolleres for en rekke kommunekjennetegn, viser at effekten andel barn med nedsatt funksjonsevne er statistisk utsagnskraftig positiv, samt at koeffisienten for 2011 er noe lavere enn perioden før innlemming. Det betyr at barn med nedsatt funksjonsevne i gjennomsnitt utløser mindre midler etter overgangen til rammefinansiering enn i årene før, men forskjellen er ikke statistisk utsagnskraftig.

Samlet sett finner vi ikke grunnlag for å si at innlemmingen av det øremerkede tilskuddet har redusert kommunenes ressursbruk knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne. Det må imidlertid tas forbehold om at analysene kun er basert på en kort periode (1-2 år) etter innlemming. Et lengre tidsperspektiv kan gi andre resultater dersom det tar tid for kommunene å tilpasse ressursbruken til endrede rammebetingelser.

## 2. Bakgrunn og utviklingen i regelverk

Den norske barnehagesektoren er kjennetegnet ved en høy andel ikke-kommunale (i hovedsak private) barnehager. Fram til 2004 var det store forskjeller i økonomiske rammebetingelser, både mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager og mellom ulike ikke-kommunale barnehager. Det hadde i hovedsak sammenheng med stor variasjon i kommunal tilskuddspraksis overfor ikke-kommunale barnehager. Mange kommuner ga betydelige tilskudd til ikke-kommunale barnehager, mens andre kommuner ikke ga tilskudd i det hele tatt. I gjennomsnitt fikk ikke-kommunale barnehager lavere kommunale tilskudd enn kommunale barnehager, noe som resulterte i at de ikke-kommunale barnehagene hadde høyere foreldrebetaling og lavere utgifter per barn enn de kommunale barnehagene.

Det såkalte barnehageforliket som ble inngått mellom partiene på Stortinget sommeren 2003 hadde tre hovedmålsettinger:

- Utbygging til full barnehagedekning
- Lavere foreldrebetaling (maksimalpris)
- Likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager i forhold til offentlige tilskudd

Større likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager var en sentral målsetting i barnehageforliket, men var også nødvendig for at de ikke-kommunale barnehagene skulle kunne drive videre etter at det ble innført maksimalpris i foreldrebetalingen. Barnehageforliket er nærmere beskrevet i Rattsø m.fl. (2002).

For å oppnå større likebehandling ble det fra 2004 etablert en kommunal finansieringsplikt for ikke-kommunale barnehager. I første omgang ble det innført et kostnadsdekningsprinsipp som innebar at kommunene som hovedregel skulle dekke alle kostnader i ikke-kommunale barnehager som ikke ble dekket gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd (i hovedsak statstilskudd). Med virkning fra 1. august 2005 ble det innført en minimumsforpliktelse som innebar at kommunene skulle sørge for at de samlede offentlige tilskudd til den enkelte ikke-kommunale barnehage utgjorde minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen

i gjennomsnitt mottok. Kommunene måtte imidlertid gi tilskudd utover minimumsforpliktelsen (men ikke over 100 prosent) dersom denne ikke var tilstrekkelig til å gi kostnadsdekning. For øvrig har kommunene beholdt friheten i utmålingen av det kommunale tilskuddet og kan gå utover minimumsforpliktelsen dersom de ønsker å heve kvaliteten i de ikke-kommunale barnehagene. Minimumsforpliktelsen er senere hevet til 88 prosent (fra 1. august 2010), videre til 91 prosent (fra 1. august 2011) og er i dag 92 prosent (fra 1. august 2012). Det legges opp til en ytterligere opptrapping til 100 prosent fra og med 2014.

Barnehagene ble lagt inn i kommunenes rammefinansiering fra 1. januar 2011. Størstedelen av de statlige øremerkede tilskudd knyttet til barnehager ble da lagt inn i inntektssystemet for kommunene, se Borge, Johannesen og Tovmo (2010). Dette gjaldt driftstilskudd til barnehager, skjønnsmidler til barnehager og tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Kommunene fikk med dette et mer enhetlig finansieringsansvar for barnehagene og forskriften om likeverdig behandling ble samtidig revidert. Forskriften innebærer ingen plikt til kostnadsdekning i ikke-kommunale barnehager, men tydeliggjør at formålet med det kommunale tilskuddet er å dekke kostnader til ordinær drift i barnehagen (omfatter driftskostnader, administrasjonskostnader og kapitalkostnader) som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

I henhold til forskriften skal kommunene fastsette egne tilskuddssatser for forskjellige typer barnehage (ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage). I utgangspunktet skal kommunene beregne driftstilskuddssatsene basert på budsjetterte driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager, men i de tilfeller hvor kommunene ikke har tilsvarende egne barnehager skal nasjonale tilskuddssatser benyttes. For kapitaltilskuddet kan kommuner med egne barnehager velge om de ønsker å benytte nasjonale satser eller gjøre egne beregninger ut i fra gjennomsnittlige kapitalkostnader per heltidsplass i egne kommunale barnehager.

Forskriften inneholder videre bestemmelser om dokumentasjonsplikt og endringer i tilskudd. Kommunene skal dokumentere at tildelingen skjer i samsvar med forskriften, og på en slik måte at ikke-kommunale barnehager som omfattes av forskriften kan vurdere om reglene er fulgt. Det kan foretas tilskuddsendringer gjennom året for eksempel som følge av lønnsoppgjør, samt etteroppgjør som følge av avvik mellom de faktiske utgifter i kommuneregnskapet og de budsjetterte utgifter som ble lagt til grunn ved beregning av tilskuddssatsene. Kommunene har



også anledning til å endre tilskuddet som følge av store aktivitetsendringer i den enkelte ikke-kommunale barnehage.

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan kommunene følger opp og praktiserer forskriften om likebehandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager. I konkurransegrunnlaget er det presisert fem problemstillinger som ønskes belyst:

1. Praksis rundt kommunens dokumentasjonsplikt
2. Utviklingen av tilskudd til ikke-kommunale barnehager fra år til år
3. Praksis rundt kommunens budsjettering av kostnader i kommunale barnehager og regnskap i forhold til krav som følger av barnehageloven
4. Praksis for utbetaling av tilskudd gjennom året
5. Endring i utbetaling til barnehager med barn med nedsatt funksjonsevne

Vi finner det naturlig å dele prosjektet i tre deler. Del I (kapittel 3) er en kvantitativ analyse av tilskudd til ikke-kommunale barnehager i perioden 2003-2011 som belyser problemstilling 2. Del II (kapittel 4) er en kartlegging av kommunenes praksis ved beregning og utbetaling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager og dekker problemstillingene 1, 3 og 4. Kartleggingen er basert på en spørreundersøkelse og samtaler med et mindre antall kommuner og Private barnehagers landsforbund. Disse møtene ble i utgangspunktet gjennomført for å danne et informasjonsgrunnlag og for å reise aktuelle problemstillinger å belyse i spørreundersøkelsen. Del III (kapittel 5) omhandler tilskudd til barnehager med barn med nedsatt funksjonsevne.

### **3. Utvikling i tilskudd til ikke-kommunale barnehager**

#### **3.1. Innledning**

I denne delen av prosjektet studerer vi hvordan tilskuddene til ikke-kommunale barnehager er blitt påvirket av bestemmelsene om større likebehandling.

Vi forventer at bestemmelsene om større likebehandling over tid både har bidratt til å øke tilskuddsnivået for ikke-kommunale barnehager og til å redusere variasjonen i tilskuddsnivå mellom ikke-kommunale barnehager. Den forventede økningen i tilskuddsnivået følger av selve innføringen av bestemmelser for likebehandling og den gradvise oppjusteringen av minimumsforpliktelsen. Forventningen om redusert variasjon i tilskuddsnivå følger av at større likebehandling vil ha størst betydning for de ikke-kommunale barnehager som i utgangspunktet mottok lavest tilskudd.

For å belyse utviklingen i offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager tar vi utgangspunkt i perioden 2003-2011.<sup>1</sup> På den måten kan vi fange opp effektene av innføring av bestemmelser om likebehandling i 2004, innføring av minimumsforpliktelse i 2005, økning i minimumsforpliktelsen i 2010 og 2011, samt overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren i 2011.

Utviklingen i tilskudd til ikke-kommunale barnehager blir belyst på to ulike måter. Først, i kapittel 3.2., ser vi på utviklingen i tilskudd per alderskorrigerede heltidsplass i faste priser. Denne tilnærmingen gir et bilde av den reelle utviklingen i tilskuddsnivå. Vi skiller her mellom ulike typer private barnehager, dvs. ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

Videre, i kapittel 3.3., beregner vi tilskuddsgrunnlag for den enkelte kommune. Det faktiske tilskuddet til den enkelte ikke-kommunale barnehage (beregnet i kapittel 3.2.) vil så bli relatert til det kommunale tilskuddsgrunnlaget (som en andel). Dette målet viser utviklingen i tilskuddsandelen over tid. I forskriftene om likebehandling reguleres tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i forhold til tilskudds- eller utgiftsnivå i tilsvarende kommunale barnehager. Følgelig er det av stor interesse å studere utviklingen i tilskudd per alderskorrigerede heltidsplass i ikke-

---

<sup>1</sup> Med offentlige tilskudd menes summen av kommunalt og statlig driftstilskudd, og vi ser da bort fra særskilte tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne og språkstimulering.

kommunale barnehager relativt til utviklingen i tilskudds- eller utgiftsnivå i kommunale barnehager. Tilskuddsgrunnlaget for den enkelte kommune beregnes ved å benytte samme beregningsopplegg som ved utmåling av nasjonale satser (jf. Lunder 2011). I denne delen av analysen fokuserer vi på tilskudd til drift og administrasjon for ordinære ikke-kommunale barnehager.

For begge mål (tilskudd per heltidsplass i faste priser og tilskudd i prosent av gjennomsnittlig utgift i kommunale barnehager) studerer vi utvikling i gjennomsnitt og spredning gjennom hele analyseperioden. Spredningen måles ved hjelp av variasjonskoeffisient og kvartilbredde. Til slutt presenterer vi, i kapittel 3.4., enkle regresjoner hvor utviklingen i tilskuddsnivået, både målt i faste priser og som tilskuddsandel, relateres til kommunekjennetegn som kommunalt inntektsnivå, kommunestørrelse og politiske variable.

## **3.2. Tilskudd per heltidsplass i faste priser**

### **3.2.1. Beregning av tilskudd per heltidsplass**

For å undersøke utvikling over tid i tilskudd per alderskorrigerte heltidsplass i faste priser, tar vi utgangspunkt i årsmeldinger og årsregnskap for ikke-kommunale barnehager i perioden 2003-2011. Årsmeldingene inneholder informasjon på barnehagenivå om antall barn etter alder og oppholdstid, i tillegg til eierform (kommunal eller ikke-kommunal) og type barnehage (ordinær, familie eller åpen). Dette gjør det mulig å beregne antall heltidsplasser for henholdsvis små barn og store barn, som vektet sammen for å få ett mål på alderskorrigerte heltidsplasser i den enkelte barnehage. Årsregnskap eksisterer kun for de ikke-kommunale barnehagene, og inneholder detaljert informasjon om inntekter og utgifter for den enkelte ikke-kommunale barnehage. Ved å koble årsregnskap og årsmeldinger får vi den informasjonen vi trenger for å beregne tilskudd per alderskorrigerte heltidsplass i ikke-kommunale barnehager.

I årsregnskapene for ikke-kommunale barnehager er offentlige tilskudd (post 3400) spesifisert som i) tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehager, ii) tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn, iii) kommunale driftstilskudd, iv) statlige driftstilskudd, og v) andre offentlige tilskudd. For 2011 inngår ikke statlige driftstilskudd i årsregnskapene. Når vi studerer utviklingen i offentlige tilskudd har vi valgt å se på summen av

kommunalt og statlig driftstilskudd. Vi ser dermed bort fra tilskudd til barn med særskilte behov, samt andre offentlige tilskudd. Dette har vi valgt å gjøre for å få et reneest mulig mål på driftstilskuddet. Vårt mål på driftstilskudd vil inkludere kapitaltilskudd og administrasjonstilskudd i og med at dette ikke er spesifisert i regnskapene og derfor ikke mulig å skille ut.

Videre må tilskuddet relateres til aktiviteten i barnehagen. I og med at kostnaden ved å tilby et barn plass i barnehage vil avhenge av alderen på barnet og oppholdstiden, utnytter vi informasjonen i årsmeldingene som gir informasjon om oppholdstid for de ulike alderskategoriene for å måle aktiviteten i den enkelte barnehage som antall heltidsplasser korrigert for alder.

Vi har valgt å følge samme inndeling av små og store barn som Lunder (2011a) benytter i beregningen av nasjonale satser for 2012.<sup>2</sup> Antall småbarn, 0-2 år, vektet med en faktor på 1,8 for ordinære barnehager, mens tilsvarende vektet mellom små og store barn er 1,25 for familiebarnehager. For å beregne alderskorrigert heltidsplass beregner vi derfor antall heltidsplasser per år for barn 0-2 år og antall heltidsplasser per år for barn 3-6 år før vi vektet sammen små barn og store barn. I omregningen til heltidsplasser benytter vi gitte vekter for den enkelte oppholdskategori for å beregne antall oppholdstimer, hvor oppholdstid 0–8 timer vektet med 6 timer, 9–16 vektet med 13 timer, 17–24 timer vektet med 21 timer, 25–32 timer vektet med 29 timer, 33–40 timer vektet med 37 timer, og 41 timer eller mer vektet med 45 timer. Antall heltidsplasser beregnes så ved å dele antall oppholdstimer på antall timer per heltidsplass (45). For å fange opp mulig endring i aktivitet gjennom året benyttes et vektet gjennomsnitt av heltidsplasser foregående og inneværende år. Heltidsplasser foregående år vektet med 7/12 for å beskrive aktiviteten på våren, mens heltidsplasser inneværende år vektet med 5/12 for å beskrive aktiviteten på høsten.

Vi har gjort tilpasninger i rådataene for å sikre best mulig kvalitet på dataene som skal utgjøre grunnlaget for analysene. I det følgende gir vi en beskrivelse av hvilke tilpasninger som er gjort.

---

<sup>2</sup> I regneeksemplene i rundskrivet til forskriften defineres små barn som barn i alderen 0-3 år og store barn som barn i alderen 4-6 år. Mye tyder på at det er variasjoner mellom kommuner i forhold til hvordan man definerer små og store barn i beregningene. I og med at vi ikke vet hvilken fremgangsmåte den enkelte kommune har valgt kan dette bidra til skjevheter i beregningene av tilskudd per heltidsplass.

### ***Tilpasninger i datagrunnlaget***

For å kunne skille mellom de ulike barnehagetyperne (ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage) i beregningen av tilskudd per alderskorrigerede heltidsplass, har vi valgt å beholde kun «rene» barnehagetyper. Dette innebærer at vi ekskluderer de barnehagene som er registrert med ulike kombinasjoner av de tre barnehagetyperne. Denne restriksjonen fører til minimal reduksjon av utvalget i og med at det kun er et fåtall barnehager som driver flere typer barnehager.

Det vil også være en del observasjoner som er registrert med verdier på enkelte variable som ikke er forenelig med drift. For eksempel kan det være barnehager som ikke har vært i drift hele året, som følge av oppstart av barnehagen på høsten eller avsluttet drift før nytt barnehageår starter på høsten. I og med at vi beregner tilskudd per alderskorrigerede heltidsplass per år risikerer vi at det beregnede tilskuddet per heltidsplass blir for lavt dersom tilskuddet bare er tildelt for drift halve året. Vi tar derfor utgangspunkt i foreldrebetaling for å sjekke hvorvidt det er sannsynlig at barnehagen har vært i drift hele tilskuddsåret. Vi antar da at foreldrene betaler for 11 måneder per år, og beregner foreldrebetaling per måned som (Salgsinntekter utenfor avgiftsområde/(Heltidsplasser\*11)). Heltidsplassene som benyttes for denne beregningen er kun korrigeret for oppholdstid, ikke alder, i og med at foreldrebetaling ikke er differensiert etter barnets alder. For å fange opp mulig endring i aktivitet gjennom året benyttes et vektet gjennomsnitt av heltidsplasser foregående og inneværende år. Heltidsplasser foregående år vektet med 7/12 for å beskrive aktiviteten på våren inneværende år, mens heltidsplasser inneværende år vektet med 5/12 for å beskrive aktiviteten på høsten. Vi tar så ut de observasjonene som er oppført med foreldrebetaling under 1800 kroner (flytende).<sup>3</sup> Dette fører til en relativ stor reduksjon av utvalget.

En annen potensiell kilde til støy i dataene er barnehager som er registrert med høye tilskudd til barn med særskilte behov. Selv om dette tilskuddet ikke inngår i vårt mål på offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager, er det rimelig å anta at barnehager som får relativt høyt tilskudd til barn med særskilte behov er spesielle barnehager som ikke nødvendigvis representerer det generelle tilskuddsnivået i kommunen. Vi har derfor ekskludert de barnehagene hvor summen av tilskudd til barn med spesielle behov er større enn det rene driftstilskuddet (summen av

---

<sup>3</sup> 1800 kroner per måned i foreldrebetaling er et konservativt anslag på foreldrebetalingen, kanskje særlig for den første del av analyseperioden. Det er derfor rimelig å anta at vi likevel inkluderer en del barnehager som ikke er i drift hele året. Dette kan bidra til å trekke ned gjennomsnittlig tilskudd per heltidsplass.

kommunalt og statlig driftstilskudd). Denne restriksjonen fører til en marginal reduksjon av utvalget.

Selv etter de tilpasningene beskrevet over er det fortsatt en del barnehager som skiller seg ut med ekstremt lave eller ekstremt høye tilskudd per heltidsplass. Vi vil i minst mulig grad fjerne variasjon i utvalget, men ekstreme observasjoner som for eksempel skyldes feil føring e.l. vil kun bidra til støy og er derfor ønskelig å ekskludere. For å luke ut ekstremverdier som følge av feil føring sammenligner vi tilskudd per alderskorrigerede heltidsplass over tid for den enkelte barnehage for å undersøke om ett år skiller seg ut fra de andre årene. Vi har valgt å utelate observasjoner som ligger mer enn 70 prosent under medianen. Videre har vi utelatt observasjoner som ligger 70 prosent over medianen, samtidig som tilskuddet per korrigerede heltidsplass er høyere enn 180 000 kroner. Til slutt ekskluderer vi alle barnehager som er registrert med tilskudd per korrigerede heltidsplass høyere enn 250 000 kroner. Dette gjelder kun noen få barnehager.

Alle tilpasningene beskrevet over innebærer større og mindre reduksjoner i utvalget. Totalt innebærer tilpasningene en reduksjon i utvalget på ca. 9 prosent, fra 26 545 observasjoner til 24 204 observasjoner. Den restriksjonen som alene bidro til størst reduksjon i utvalget (reduksjon på 8,5 prosent) er eksklusjon av barnehager med foreldrebetaling lavere enn 1800 kroner per måned. De øvrige tilpasningene bidrar hver for seg kun til marginal reduksjon i utvalget. For å undersøke hvorvidt de pålagte restriksjonene har direkte påvirkning på resultatene vil vi også gjøre beregninger hvor alle observasjoner inkluderes. Det eneste unntaket er den første restriksjonen som innebærer å inkludere kun de barnehagene som er rene barnehagetyper – denne restriksjonen er nødvendig for å skille mellom de ulike barnehagetyperne.

Tabell 3.1 gir en oversikt over antall observasjoner ved fravær av tilpasninger i utvalget, samt oversikt over den prosentvise reduksjonen i antall observasjoner det enkelte år som følge av tilpasningene beskrevet over. De største reduksjonene kommer i 2006 og 2007 både for ordinære barnehager og familiebarnehager, og er i hovedsak knyttet til oppstart av barnehager. For ikke-kommunale ordinære barnehager ser vi at antall barnehager øker fra 1778 barnehager i 2005 til 2024 barnehager i 2006. Tilsvarende utvikling ser vi også fra 2006 til 2007. Dette indikerer at mange barnehager starter drift i løpet av 2006 og 2007, og det er dermed rimelig å anta at de relativt store reduksjonene disse årene henger sammen med at mange barnehager kun er i drift

halve året. For de øvrige årene i utvalget er det mindre endringer i antall barnehager fra det ene året til det neste, og også en mindre prosentvis reduksjon i utvalget.

**Tabell 3.1: Fordeling av ekskluderte observasjoner per år**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ikke-kommunale ordinære barnehager									
Antall barnehager (uten eksklusjon)	1685	1775	1778	2024	2327	2220	2311	2369	2379
Prosent ekskluderte barnehager	5.58	6.25	6.97	13.39	11.04	5.4	4.59	4.9	4.75
Ikke-kommunale familiebarnehager									
Antall barnehager (uten eksklusjon)	617	714	690	894	1008	862	847	793	762
Prosent ekskluderte barnehager	9.89	9.94	10.14	24.94	22.72	12.41	12.16	12.11	10.63

*Note:* Ingen åpne barnehager er ekskludert fra utvalget.

**Tabell 3.2: Fordeling av barnehager og kommuner i det endelige utvalget**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ordinære barnehager									
Antall kommuner	232	238	228	236	250	245	253	253	270
Antall barnehager	1591	1664	1664	1753	2070	2100	2205	2253	2266
Familiebarnehager									
Antall kommuner	144	138	129	135	134	136	132	129	125
Antall barnehager	556	643	620	671	779	755	744	697	681
Åpne barnehager									
Antall kommuner	14	17	15	25	31	31	31	31	31
Antall barnehager	22	26	21	44	61	71	71	77	70

Tabell 3.2 gir oversikt over fordelingen av antall barnehager og kommuner i utvalget som benyttes for å studere utviklingen i tilskudd per korrigerede heltidsplass. For ikke-kommunale ordinære barnehager er det en økning, både i antall barnehager og antall kommuner, i løpet av analyseperioden. I utvalget for 2011 inngår 2266 ikke-kommunale ordinære barnehager fordelt på 270 kommuner.

### 3.2.2. Tidsutviklingen for tilskudd per heltidsplass

For å kunne sammenligne tilskudd per korrigerede heltidsplass over år og mellom barnehager må vi omregne tilskuddene i faste 2011 kroner. Vi benytter Finansdepartementets deflator som

beskriver veid samlet prisendring i kommunesektoren i prosent fra året før. I deflatoren inngår endringer i lønnskostnader, produktinnsats og bruttoinvesteringer.

I de følgende avsnitt presenteres resultater fra analyser av utvikling i tilskudd over tid for de enkelte barnehagetyper. Vi studerer utvikling i gjennomsnitt og spredning gjennom hele analyseperioden (2003-2011), hvor spredningen måles ved variasjonskoeffisient og kvartilbredde relativt til median. Variasjonskoeffisienten beskriver variasjonen i datasettet, og måles som forholdet mellom standardavviket og gjennomsnittet for det enkelte år. Ved å relatere standardavviket til gjennomsnittet for utvalget det enkelte år blir det enklere å sammenligne utviklingen i variasjonen over årene. Kvartilbredden, som er differansen mellom 3. kvartil og 1. kvartil, relatert til medianen for utvalget, er et annet mål på spredning. Dette målet har mange av de samme egenskapene som variasjonskoeffisienten, men for dette variasjonsmålet holdes ekstremverdiene utenfor ved at kun halvparten av observasjonene benyttes. Dette målet vil derfor være mindre sensitivt for ekstremverdier, men samtidig kan det i små utvalg være et problem at antall observasjoner reduseres relativt mye. Økt verdi på variasjonskoeffisienten og kvartilbredden betyr større spredning i forhold til middelveidien.

### ***Ikke-kommunale ordinære barnehager***

Tabell 3.3. viser utviklingen i tilskudd per korrigerede heltidsplass for ikke-kommunale ordinære barnehager i perioden 2003-2011. Vi har beregnet gjennomsnittlig tilskudd i faste 2011 kroner og vektet med antall alderskorrigerede heltidsplasser. Tilskuddet per heltidsplass økte fra 55 500 kroner i 2003 til 86 500 kroner i 2011. Dette representerer en økning på vel 55 prosent for hele perioden, eller gjennomsnittlig 5,75 prosent per år. Det enkeltåret med størst prosentvis økning i gjennomsnittlig tilskudd per heltidsplass er fra 2003 til 2004, med en økning i tilskuddet på vel 15 prosent.

Fra 1. august 2005 ble det innført en minimumsforpliktelse på 85 prosent. Denne var gjeldende frem til 1. august 2010 da minimumsforpliktelsen ble trappet opp til 88 prosent, og videre til 91 prosent 1. august 2011. Særlig gjennom å regulere minste tilskuddsandel i 2005 kan det se ut som tilskuddet ble løftet en del for den enkelte barnehage. Gjennomsnittlig tilskudd per heltidsplass økte med 22 prosent fra 2004 til 2006. Etter tilskuddsåret 2006 er de prosentvise årlige økningene



mindre, og fra 2009 til 2011 ser vi en utflating eller liten nedgang i gjennomsnittlig tilskudd per heltidsplass.<sup>4</sup>

**Tabell 3.3: Gjennomsnittlig tilskudd per alderskorrigerede heltidsplass for ikke-kommunale ordinære barnehager i perioden 2003-2011**

År	Obs.	Vektet Snitt	Variasjonskoeffisient	(Kvartilbredde)/median	1. kvartil	Median	3. kvartil
2003	1591	55506	23.67	22.08	49579	54693	61476
2004	1664	64302	14.55	15.61	58811	63688	68769
2005	1664	69094	13.55	14.66	63503	68148	73525
2006	1753	78525	12.98	13.30	72719	77731	83059
2007	2070	80320	13.48	14.23	74145	79619	85460
2008	2100	82355	13.26	15.29	75428	80687	87808
2009	2205	86103	12.17	13.84	79374	84572	91130
2010	2253	87195	12.89	13.60	80596	86017	92341
2011	2266	86570	10.64	11.20	81420	85707	91025

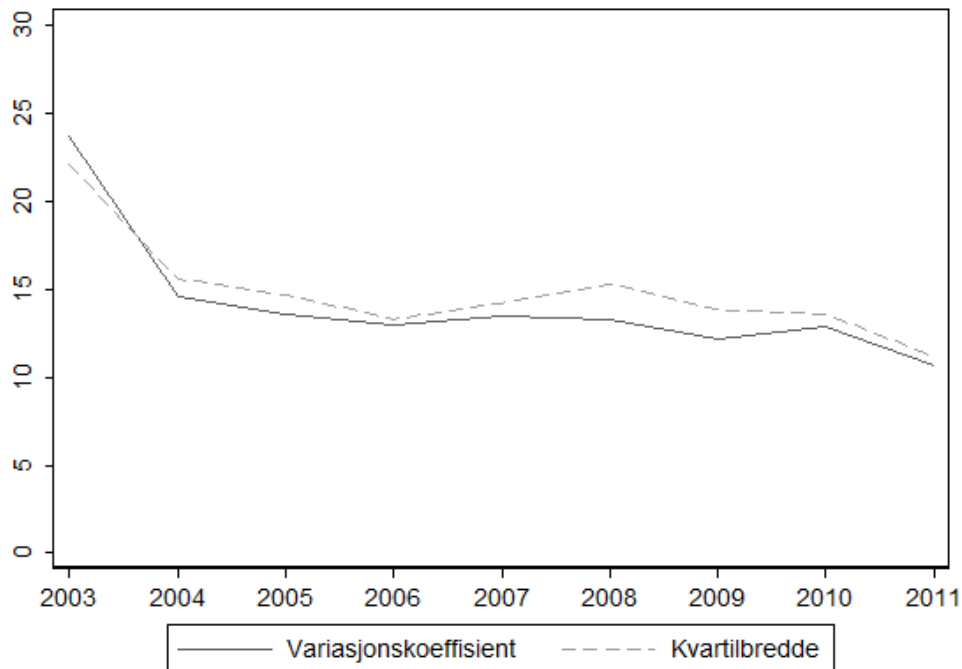
Note: Gjennomsnittet er vektet med antall heltidsplasser.

Med utgangspunkt i utviklingen for 1. kvartil ser vi en jevn stigning i tilskudd per heltidsplass, mens 3. kvartil har samme utflatingen mot slutten av perioden som vi også ser for gjennomsnittet. For å få et bedre bilde på utviklingen i spredningen enn ved å sammenligne rent standardavvik fra år til år, beregner vi variasjonskoeffisienten for det enkelte år.<sup>5</sup> I forhold til tilskudd per heltidsplass vil reduksjon i variasjonskoeffisienten kunne tolkes som en økning i likebehandlingen av ikke-kommunale barnehager. Tilsvarende tolkning gjelder også for kvartilbredden, men for dette spredningsmålet holdes ekstremobservasjonene utenfor.<sup>6</sup> Figur 3.1. gir en grafisk beskrivelse av utviklingen i variasjonskoeffisienten og kvartilbredden.

<sup>4</sup> Vi har også beregnet gjennomsnittet når vi betinger på at kommunen har egne ordinære barnehager for å sjekke om dette slår ut ved overgang til rammefinansiering (ikke rapportert i en egen tabell). Både for gjennomsnittet og fordelingen er det kun mindre korrigeringer når vi ekskluderer de som får utbetalt tilskudd basert på nasjonal sats. Dette er ikke så overraskende i og med at langt de fleste kommunene har både kommunale og ikke-kommunale ordinære barnehager, så det er veldig få barnehager (ca. 20 barnehager både i 2010 og 2011) som ekskluderes ved denne restriksjonen.

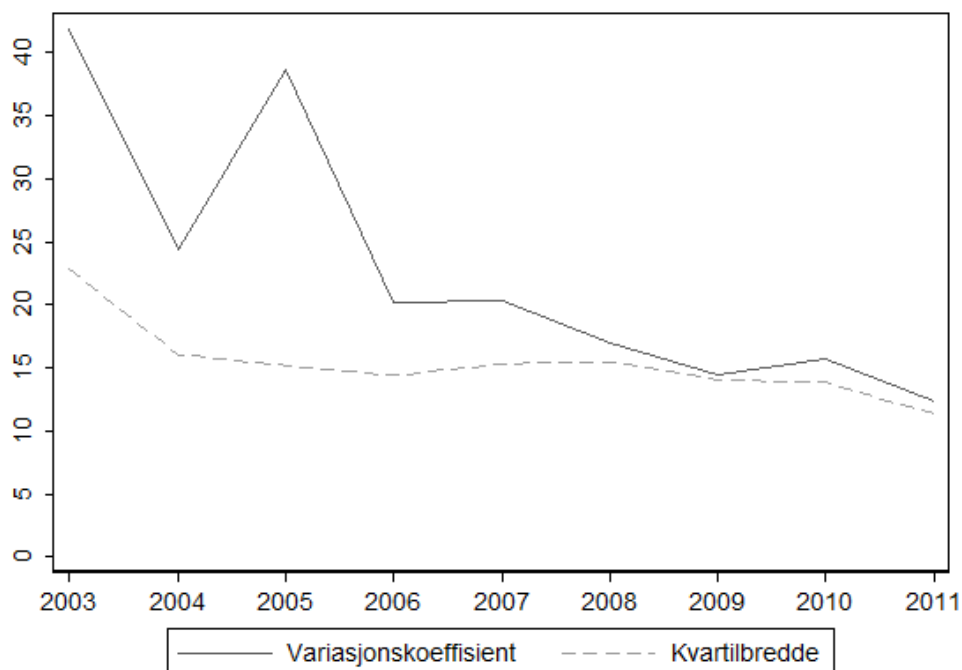
<sup>5</sup> Variasjonskoeffisienten er målt ved uveid standardavvik relativt til veid gjennomsnitt.

<sup>6</sup> Kvartilbredden relateres til medianen for å gjøre målet sammenlignbart fra år til år.



**Figur 3.1: Tilskuddsutviklingen for ikke-kommunale ordinære barnehager målt ved variasjonskoeffisienten og kvartilbredden**

Som vi ser av figur 3.1 er spredningen i tilskudd per korrigerte heltidsplass fallende i den aktuelle perioden. Særlig fra 2003 til 2005 og fra 2010 til 2011 ser vi at både kvartilbredden og variasjonskoeffisienten viser tydelig reduksjon i spredningen. For å se om bildet av utviklingen i tilskudd, som tegnes i figur 3.1, er påvirket av de barnehagene som ble ekskludert fra utvalget (se kapittel 3.2.1. for en nærmere beskrivelse av tilpasningene), beregner vi også utviklingen i tilskudd per korrigerte heltidsplass for de ordinære ikke-kommunale barnehagene, hvor alle mulige observasjoner er inkludert. Dette er presentert i figur 3.2.



**Figur 3.2: Tilskuddsutviklingen for ikke-kommunale ordinære barnehager målt ved variasjonskoeffisienten og kvartilbredden, uten ekskluderte observasjoner**

Som det framkommer av figur 3.2 er det ekstremobservasjonene som er utelukket med de tilpasningene som er gjort. Dette er tydelig ved at spredningen målt som kvartilbredden er uendret i forhold til figur 3.1, mens variasjonskoeffisienten fluktuerer mye frem til rundt 2006. Dette indikerer at konklusjonene om utviklingen i tilskuddet ikke er påvirket av de tilpasningene som er gjort i utvalget.

### ***Ikke-kommunale familiebarnehager***

Når det gjelder ikke-kommunale familiebarnehager, var tilskuddsøkningen større enn for de ikke-kommunale ordinære barnehagene. Tabell 3.4 viser at for familiebarnehager økte gjennomsnittlig offentlig tilskudd per alderskorrigerte heltidsplass med 65 prosent for perioden under ett, fra vel 66 000 kroner i 2003 til 109 500 kroner i 2011. For denne type barnehage ser vi ikke den samme utflatingen mot slutten av perioden som vi ser for de ordinære ikke-kommunale barnehagene, jf. tabell 3.3. Når vi ser på utviklingen i medianen endres bildet noe, og minner mer om utviklingen for de ordinære barnehagene. Både median og 3. kvartil for tilskudd per

korrigerte heltidsplass i 2011 er lavere enn for 2010, så økningen i det veide snittet fra 2010 til 2011 kan synes å henge sammen med en forholdsvis stor økning i 1. kvartil for tilskudd per heltidsplass.

I og med familiebarnehager ofte er organisert som en ikke-kommunal barnehage kan økningen i tilskuddet fra 2010 til 2011 ha sammenheng med overgangen til ny finansieringsordning, hvor kommuner skal benytte nasjonal sats dersom de ikke har egne familiebarnehager. For å få et bilde av om økningen i tilskuddet fra 2010 til 2011 skyldes høyt innslag av nasjonal sats beregner vi også gjennomsnittet når vi betinger på at kommunen har både kommunale og ikke-kommunale familiebarnehager eller bare ikke-kommunale familiebarnehager. Dette er rapportert i vedleggstabell A2. Gjennomsnittlig tilskudd per heltidsplass for ikke-kommunale familiebarnehager var lavere i kommuner uten egne familiebarnehager frem til tilskuddsåret 2006. Fra og med 2006 til og med 2010 ligger gjennomsnittlig tilskudd marginalt høyere for kommuner uten egne familiebarnehager, mens forskjellen blir større i 2011. Dette støtter inntrykket av at de beregnede nasjonale satsene ligger forholdsvis høyt sammenlignet med kostnadsnivået i kommunene, og gir også en indikasjon på at det høye innslaget av nasjonal sats bidrar til den økningen i tilskudd som vi ser fra 2010 til 2011 for ikke-kommunale familiebarnehager.

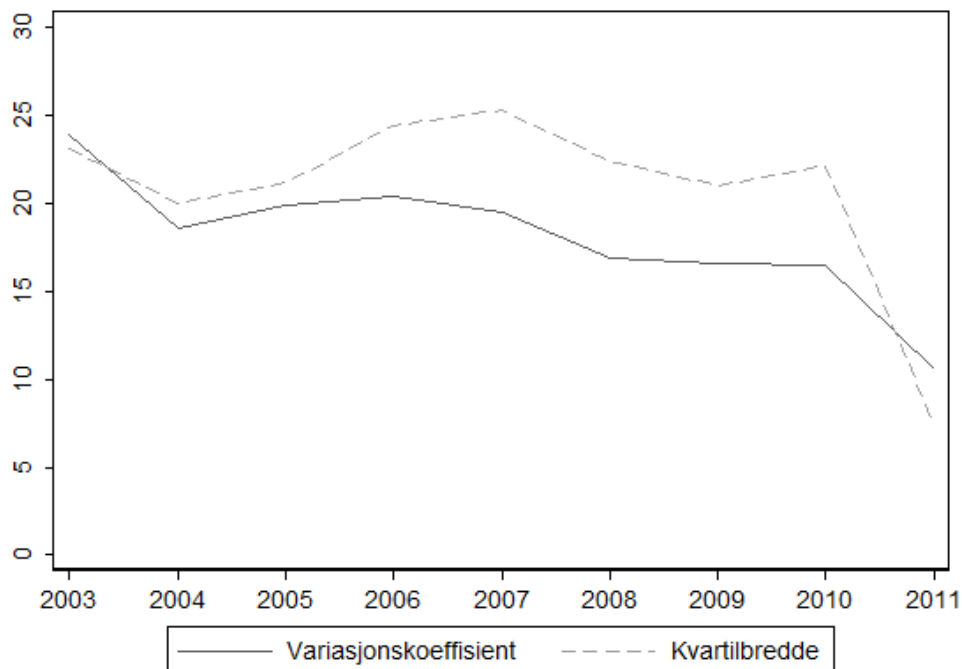
**Tabell 3.4: Gjennomsnittlig tilskudd per alderskorrigerte heltidsplass for ikke-kommunale familiebarnehager i perioden 2003-2011**

År	Obs.	Vektet snitt	Variasjonskoeffisient	Kvartilbredde/median	1. kvartil	Median	3. kvartil
2003	556	66242	23.92	23.11	57971	65864	73128
2004	643	76384	18.65	20.01	68507	77037	83685
2005	620	83889	19.87	21.17	73872	82494	91291
2006	671	95331	20.39	24.44	83149	93049	105980
2007	779	98441	19.46	25.32	86309	97918	111101
2008	755	100180	16.93	22.39	87893	98562	109966
2009	744	103477	16.60	20.99	90872	105618	112993
2010	697	106131	16.52	22.15	93805	108510	117672
2011	681	109541	10.54	7.47	104887	106238	112834

Note: Gjennomsnittet er vektet med antall heltidsplasser.

Når det gjelder utvikling i spredningen for familiebarnehager, viser figur 3.3 et mindre tydelig bilde enn tilsvarende for ordinære barnehager. Både variasjonskoeffisienten og kvartilbredden i

2011 ligger betydelig lavere enn i 2003, så over perioden har det vært en reduksjon i spredningen. Sammenlignet med ordinære ikke-kommunale barnehager er utvalget som ligger til grunn for tilskuddsberegningene for familiebarnehager ca. 1/3 så stort. Når utvalget blir mindre vil typisk enkeltobservasjoner få mer betydning både for middelverdien og spredningen, så selv om det kan se ut som likebehandlingen ble mindre en periode rundt 2006-2007, synes trenden for hele perioden å indikere større grad av likebehandling for ikke-kommunale familiebarnehager.



**Figur 3.3: Tilskuddsutviklingen for ikke-kommunale familiebarnehager målt ved variasjonskoeffisienten og kvartilbredden**

### *Ikke-kommunale åpne barnehager*

I forskriften for likebehandling står det at det for åpne barnehager skal fastsettes én tilskuddssats per heltidsplass, hvor heltidsplass regnes som oppholdstid på 16 timer eller mer per uke. I årsmeldingen for åpne barnehager rapporteres antall barn med oppholdstid 6-15 timer per uke og antall barn med oppholdstid 16 timer eller mer per uke, men det gis ingen retningslinjer for hvordan man omregner deltidsplass i åpen barnehage om til heltidsplass. For nasjonale satser beregnes ikke en tilskuddssats per heltidsplass i åpne barnehager, men separate satser for de to

oppholdskategoriene. Det vil derfor være naturlig å gjøre det samme for å studere utviklingen i tilskudd over tid for ikke-kommunale åpne barnehager. Vi må da ta utgangspunkt i de ikke-kommunale åpne barnehagene som kun er registrert med en av de to oppholdskategoriene. Langt de fleste observasjonene på ikke-kommunale barnehager tilbyr enten deltidsplass eller heltidsplass, så denne restriksjonen bidrar ikke til vesentlig reduksjon i utvalget. Selv når vi ikke deler antall ikke-kommunale åpne barnehager etter oppholdskategori er antall observasjoner per år forholdsvis lavt, med 22 observasjoner i 2003 og 70 observasjoner i 2011, mens årene mellom varierer mellom 21 og 77 observasjoner. Når utvalget skal deles mellom åpne barnehager med oppholdstid 6-15 timer per uke og åpne barnehager med oppholdstid 16+ per uke står vi igjen med utvalg per år med så få som 8 observasjoner, mens det største utvalget er på 40 observasjoner. Med så få observasjoner får enkelte ekstremobservasjoner stor betydning for gjennomsnitt og spredning. Vi finner det derfor ikke hensiktsmessig å presentere utviklingen målt med variasjonskoeffisienten eller kvartilbredden, men presentere en enkel tabell med gjennomsnittlig tilskudd per barn etter oppholdskategori per år.

**Tabell 3.5: Tilskudd per barn i ikke-kommunale åpne barnehager med oppholdstid 6-15 timer per uke**

År	Obs.	Vektet snitt	Standard-avvik	1. kvartil	Median	3. kvartil
2003	14	9211	975	8759	8759	9069
2004	18	8745	2584	8781	8782	9907
2005	11	8722	1609	7091	8863	9657
2006	25	9488	1417	8822	9560	10945
2007	29	9714	2578	8753	9035	10941
2008	34	9255	3221	8573	8652	11542
2009	29	9559	2530	8616	9231	10339
2010	37	9161	3560	8598	9203	11203
2011	35	12517	5237	11151	11780	17199

*Note:* Gjennomsnittet er vektet med antall barn.

Tabell 3.5 og 3.6 viser utviklingen for gjennomsnittet for tilskudd per barn i ikke-kommunale åpne barnehager. I perioden 2003-2010 er det lite variasjon i gjennomsnittlig tilskudd per barn, for begge oppholdskategorier, og ingen trend verken at tilskuddet øker eller reduseres. Felles for begge tabellene er derimot at 2011 skiller seg ut med en betydelig økning i tilskudd per barn i åpne barnehager. Det kan synes som overgang til rammefinansiering og ny forskrift for

likebehandling har bidratt til å øke tilskuddsnivået for ikke-kommunale åpne barnehager. Også her kan det ha sammenheng med bruk av nasjonal sats, men i og med at utvalget her er så lite gir det lite mening å dele utvalget ytterligere etter kommuner som har både kommunale og ikke-kommunale åpne barnehager.

**Tabell 3.6: Tilskudd per barn i ikke-kommunale åpne barnehager med oppholdstid 16+ timer per uke**

År	Obs.	Vektet snitt	Standard-avvik	1. kvartil	Median	3. kvartil
2003	8	17899	4944	17292	17543	19165
2004	8	18087	4203	17257	17592	19523
2005	10	19004	6266	14207	19662	24415
2006	19	18613	5112	16156	17446	23234
2007	32	16879	5078	15691	16070	19254
2008	37	17472	2968	15700	17195	20019
2009	42	18492	3353	15776	18426	20257
2010	40	18376	5576	15746	18114	23283
2011	35	20563	8147	17027	20107	24064

*Note:* Gjennomsnittet er vektet med antall barn.

### 3.3. Utvikling i tilskuddsandel for ikke-kommunale barnehager

I forskriften om likebehandling reguleres tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i forhold til tilskudds- eller utgiftsnivå i kommunale barnehager. Det har vært en gradvis oppjustering av tilskuddsandelen kommunene skal finansiere de private barnehagene med. Fra høsten 2005 skulle kommunene sørge for at de samlede offentlige tilskudd til den enkelte ikke-kommunale barnehage utgjorde minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottok. Fra høsten 2010 ble minimumsforpliktelsen hevet til 88 prosent, før man igjen hevet minimumsforpliktelsen til 91 prosent fra høsten 2011. I dag er minimumsforpliktelsen at de ikke-kommunale barnehagene skal motta 92 prosent av hva de kommunale barnehagene finansieres med. Det er dermed av interesse å undersøke om kommunene har fulgt denne opptrappingen.

I dette delkapittelet vil følgelig utviklingen i tilskudd per korrigert heltidsplass i ikke-kommunale barnehager bli sammenlignet med kommunenes tilskuddsgrunnlag per korrigerte heltidsplass beregnet bakover i tid etter dagens regelverk. Dette gjøres ved å beregne et kommunalt

tilskuddsgrunnlag med utgangspunkt i KOSTRA-regnskapene, som igjen relateres til tilskuddene analysert i forrige delkapittel. Tilskuddsgrunnlag forstås her som kommunens gjennomsnittlige kostnad for en korrigert heltidsplass i kommunale barnehager. Vi vil kun studere tilskuddsutviklingen for *ordinære* barnehager.

Ettersom vi ikke har all informasjon om tilpasninger etc. som kommunene i henhold til forskriften skal inkludere i tilskuddsberegningen vil vårt estimerte tilskuddsgrunnlag ikke være helt korrekt beregnet. Denne problematikken blir mer utdypet sammen med resultatene i kapittel 3.2.

### **3.3.1. Beregning av tilskuddsgrunnlaget**

Tilskuddsgrunnlagene vil i utgangspunktet bli beregnet etter samme opplegg som Lunder (2011a) har benyttet i beregningen av de nasjonale satsene for 2012. I motsetning til beregningen av nasjonale satser vil det her beregnes et tilskuddsgrunnlag for hver kommune for årene 2003 til 2011. Ordinært tilskudd til drift til ikke-kommunale barnehager beregnes med utgangspunkt i kommunenes regnskap og består av tilskudd til henholdsvis drift og kapital. I påfølgende avsnitt vil fremgangsmåten for å beregne tilskuddsgrunnlaget bli beskrevet.

#### ***Utvalget av kommuner og ikke-kommunale barnehager***

Når vi skal undersøke utviklingen i tilskudd til ikke-kommunale barnehager i forhold til kostnadsnivået i de kommunale barnehagene vil vi følgelig kun beregne et tilskuddsgrunnlag for de kommunene som både har *rene* ordinære kommunale og ikke-kommunale barnehager. Dette medfører at mellom 160-180 kommuner faller ut av utvalget hvert år. I tillegg utelates kommuner som har kostnader for sine barnehager i kommunale foretak ettersom vi her ikke har tilstrekkelig informasjon for å beregne et mest mulig korrekt tilskuddsgrunnlag. Dette medfører at ytterligere 25 til 50 kommuner blir utelatt hvert år. Informasjon om konsernregnskap er i KOSTRA kun tilgjengelig tilbake til 2006. Vi har derfor valgt å utelate kommuner i årene 2003-2005 som hadde kommunale foretak i 2006. I tillegg er det noen kommuner som faller utenfor på grunn av reduksjonen av ikke-kommunale barnehager foretatt i kapittel 3.2.1. Tabell 3.7 gir en oversikt over utvalget som benyttes til å studere tilskuddsandelen. Reduksjonene medfører at utvalget det



enkelte år utgjør mellom 207 og 238 kommuner. Antall ikke-kommunale barnehager som inngår varierer fra 1.130 for 2003 til 1719 for 2009.

**Tabell 3.7: Utvalget som benyttes til å studere utviklingen i tilskuddsandel**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antall kommuner	207	216	207	219	232	228	233	227	238
Antall barnehager	1130	1213	1194	1279	1661	1683	1719	1675	1645

### *Tilskudd til drift*

Driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal tilsvare en minimumssats av gjennomsnittlige driftskostnader i kommunale barnehager. For å beregne kostnadene kommunene har i sine barnehager tar vi utgangspunkt i kommunenes regnskap. Tilskuddsgrunnlaget beregnes med utgangspunkt i korrigerte brutto driftsutgifter til funksjonene 201 (Førskole) og 221 (Førskolelokaler og skyss). Korrigerte brutto driftsutgifter gjenspeiler kommunenes egne utgifter, det vil si at for eksempel tilskudd til ikke-kommunale barnehager er holdt utenfor. Korrigerte brutto driftsutgifter består i hovedsak av kostnadsgruppene *lønn og sosiale utgifter* (artene 010-099) og *kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon* (artene 100-290). I tillegg skal *merverdiavgift som gir rett til momskompensasjon* (art 429) og *avskrivninger* (art 590) inkluderes, mens inntektene *fordelte utgifter/internsalg* (art 690), *sykelønnsrefusjon* (art 710), *kompensasjon moms påløpt i driftsregnskapet* (art 729) og *internsalg* (art 790) blir trukket fra.

Ettersom det skal beregnes en egen sats for kapitaltilskudd må man ekskludere kostnader til *leie av lokaler og grunn* (art 190) og *avskrivninger* (art 590).

Som i beregningen av de nasjonale satsene trekkes det fra utgifter til matvarer (art 115). Kommunene skal egentlig trekke fra kostpenger i beregningen av tilskuddsgrunnlaget, men som Telemarksforskning kom frem til i beregningen av nasjonale satser for 2012 er kommunenes regnskapsføring av kostpenger inkonsistent mht. at noen fører disse sammen med foreldrebetaling (art 600). I funksjon 201 (Førskole) inngår også normalt en del kostnader som gjelder administrasjon. Som Lunder (2011a), har vi også valgt å trekke fra 2 prosent av korrigerte brutto driftsutgifter til funksjon 201 som en beregnet størrelse på administrasjon ettersom det skal legges til 4 prosent administrasjonstillegg basert på grunnlaget for driftstilskudd. Dette er en

potensiell feilkilde ettersom administrasjonsutgifter ført på funksjon 201 varierer en del mellom kommunene.

Kommunene skal også trekke fra indirekte støtte de gir til ikke-kommunale barnehager slik som administrative tjenester (f.eks. regnskapsføring eller lønnsføring), vaktmestertjenester og husleie under markedsleie. De ikke-kommunale barnehagene skal spesifisere et anslag på slik støtte i sine årsregnskapsskjema. Det viser seg imidlertid å være feil rapportering fra de ikke-kommunale barnehagene på dette punktet. Den fremste feilkilden er at støtte til barn med nedsatt funksjonsevne ofte er ført her. Telemarksforskning anslo i beregningen av de nasjonale satsene for 2012 at kun om lag 12 prosent av beløpet her gjaldt ikke-økonomisk støtte. Ettersom vi skal beregne et tilskudds-grunnlag for hver enkelt kommune for alle årene fra 2003 har vi derfor valgt å ikke trekke fra disse beløpene. Dette er valgt på grunn av at det kan gi en potensiell stor feilkilde for tilskuddsgrunnlaget for hver enkelt kommune. Dette vil da medføre at det i vår beregning blir fratrukket for lite kostnader og at tilskuddsgrunnlaget blir høyere enn det egentlig er i alle kommuner som bidrar med slik støtte.

Også kostnader til familie- og åpne barnehager skal trekkes fra. I KOSTRA-regnskapene er det ikke spesifisert hvilke kostnader som gjelder ordinære, familie eller åpne barnehager. I beregningen av de nasjonale satsene er det konkludert med at kostnadene i familiebarnehager er om lag i samme størrelsesorden som i ordinære barnehager. Derfor trekkes ikke kostnader til slike barnehager ut, men for å ta høyde for dette blir barn i kommunale familiebarnehager inkludert i barnetallet. For kostnader til åpne barnehager har vi benyttet informasjon om antall barn i slike kommunale barnehager multiplisert med statstilskudd hvert år og trukket dette fra tilskuddsgrunnlaget. Dette er samme fremgangsmåte som benyttes i beregningen av de nasjonale satsene.

Videre skal også foreldrebetaling trekkes fra. I henhold til forskrift om likeverdig behandling skal inntektstap knyttet til moderasjonsordninger ikke tas hensyn til. Ettersom vi skal beregne et tilskuddsgrunnlag helt tilbake til 2003 vil det være problematisk å få beregnet korrekt foreldrebetaling ikke kompensert for moderasjoner. Vi har derfor valgt kun å trekke fra foreldrebetaling som ikke er korrigert for moderasjoner. Det vil si at vi har trukket fra inntektene ført på art 600 (Brukerbetaling for kommunale tjenester). Også dette vil medføre at tilskuddsgrunnlaget som beregnes blir høyere enn faktisk grunnlag. Men det viktige er at dette blir gjort likt over alle år,

ettersom det er utviklingen over tid som er av hovedinteresse og ikke nødvendigvis eksakt tilskuddsandel.

Utdanningsdirektoratet presiserte i brev av 11.4.12 at bruk av premiefond i forbindelse med pensjonskostnader skal trekkes fra beregningsgrunnlaget. I beregningen av de nasjonale satsene er det i tidligere år ikke fratrukket slike utgifter. Et problem er at årlig bruk av premiefond ikke er spesifisert for hver tjenestesektor i kommuneregnskapet. Bruk av premiefond skal iht. KOSTRA-reglene føres på funksjon 180 art 090. Vi har tatt utgangspunkt i denne summen og beregnet en andel som gjelder barnehagene for hver kommune med utgangspunkt i barnehagenes andel av kommunens lønnsutgifter. I enkelte år utgjør dette relativt store summer for mange kommuner.

### ***Tilskudd til kapital***

Kapitaltilskuddet skal beregnes på grunnlag av avskrivningskostnader basert på anskaffelseskostnad fratrukket investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon og rentekostnader beregnet på bakgrunn av anleggsmidlenes bokførte verdi. For å beregne dette tilskuddet for hver enkelt kommune kreves det detaljert informasjon om barnehagebyggene som ikke er tilgjengelig for oss. I spørreundersøkelsen kom det frem at over 80 prosent av kommunene benyttet nasjonal sats for kapitaltilskudd i 2011 og/eller 2012. Vel 60 prosent svarte også at de enten ikke hadde eller ikke visste om de hadde informasjon for å beregne et eget kapitaltilskudd. Vi har derfor valgt å benytte en nasjonal sats for kapitaltilskudd i hver enkelt kommune. I beregningen av de nasjonale satsene for 2011 og 2012 har Lunder (2011a) beregnet disse ut fra et datagrunnlag basert på informasjon fra Husbanken og Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008). Vi har valgt å ta utgangspunkt i Telemarksforskning sine beregnede avskrivnings- og rentegrunnlag for å beregne et kapitaltilskudd bakover i tid. Tabell 3.8 gir en oversikt over disse.

**Tabell 3.8: Avskrivnings- og rentegrunnlag**

Årgang	Andel plasser etablert	Avskrivningsgrunnlag 40 år	Avskrivningsgrunnlag 10 år	Ikke til avskrivning (tomtepris)	Rentegrunnlag
<b>Før 2000</b>	48,9	58 624	14 741	5 637	39 642
<b>2000</b>	1,0	90 619	9 585	8 713	76 678
<b>2001</b>	0,8	89 192	9 434	8 576	78 643
<b>2002</b>	4,1	99 577	10 532	9 575	91 343
<b>2003</b>	4,0	109 625	11 595	10 541	104 460
<b>2004</b>	6,0	103 718	11 428	11 023	103 754
<b>2005</b>	7,5	101 889	11 973	12 539	107 678
<b>2006</b>	6,9	126 350	14 741	15 306	137 866
<b>2007</b>	7,3	153 738	17 783	18 271	172 927
<b>2008</b>	4,8	187 747	21 436	21 670	217 178
<b>2009</b>	4,3	215 009	24 137	23 874	255 231
<b>2010</b>	4,3	215 597	24 280	24 115	263 993

Kilde: Lunder (2011), *Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012*, Telemarksforskning

En implikasjon av å benytte dette informasjonsgrunnlaget er at man antar at det ikke har blitt lagt ned barnehager i løpet av tidsperioden. Det vil si at man benytter andelene i tabellen til å beregne en barnehagesammensetning for hvert av årene. Til eksempel blir sammensetningen av barnehager i beregningen av kapitaltilskudd for 2003 at 83,2 prosent av barnehageplassene var etablert før år 2000, mens 1,7, 1,4, 7 og 6,8 prosent av plassene ble etablert i henholdsvis 2000, 2001, 2002 og 2003. Det er nærliggende å anta at denne forutsetningen trolig ikke vil medføre betydelige konsekvenser for beregningen ettersom det i perioden i hovedsak har vært en oppbygging og ikke utbredt nedlegging av barnehager.

Som rentesats ble 10-årig fastrente i Husbanken benyttet. Denne rentesatsen ble først tilgjengelig fra 2006, men ettersom den er basert på renten på statsobligasjoner har vi beregnet en tilsvarende rentesats for årene 2003-2005.

### ***Samlet tilskudd til ordinær drift (driftstilskudd og kapitaltilskudd)***

Samlet sett blir dermed tilskuddsgrunnlaget et akkumulert beløp av korrigerte brutto driftsutgifter for funksjonene 201 og 221 fratrukket kostpenger, en andel administrasjonskostnader, kostnader til åpne barnehager og bruk av premiefond. Av dette er det lagt til 4 prosent administrasjonspåslag og fratrukket foreldrebetaling. De beregnede driftskostnadene for hver kommune er så dividert på korrigerte heltidsplasser i kommunale barnehager (beregnet på samme måte som korrigerte heltidsplasser i ikke-kommunale barnehager i forrige delkapittel) og tillagt en kapitaltilskuddssats. Dette utgjør samlet sett en tilskuddsgrunnlagssats for en korrigert heltidsplass i hver kommune. Til slutt er alle tilskuddsgrunnlagene deflatert til faste 2011-kroner for å kunne ses i sammenheng med tilskuddsnivåene diskutert i kapittel 3.2.

### **3.3.2. Utvikling i tilskuddsandel og variasjon**

For å se hvordan tilskuddsandelen og variasjonen i tilskuddsandel til de private ordinære barnehagene har variert over tid, ser vi på det offentlige tilskudd de ikke-kommunale har mottatt i forhold til det beregnede tilskuddsgrunnlaget for hver kommune. Med offentlig støtte menes her hva barnehagene mottok i statstilskudd og kommunalt tilskudd til ordinær drift.

Utvalget som analyseres er som tidligere presisert en del redusert sammenliknet med utvalget som analyseres i kapittel 3.2. I fremste rekke medfører utelatelsen av kommuner uten både egne og private barnehager og barnehager organisert i egne foretak til at relativt mange av barnehagene her faller ut. I denne studien har vi først beregnet et kommunalt tilskuddsgrunnlag for rene ordinære barnehager. De ikke-kommunale barnehagene organisert som familiebarnehager og åpne barnehager er derfor utelatt. I tillegg viste det seg at noen få barnehager kom ut med en mistenkelig lav eller høy tilskuddsandel for noen av årene. Dette kan skyldes faktiske tilfeller eller feil beregning av tilskuddsgrunnlag, men tilfellene var såpass få og avvikene såpass store at vi mistenker feilrapporterte regnskapstall og/eller barnetall. Gjennomsnitt og spredning, som diskutert i dette kapittelet, er upåvirket av disse tilfellene. Vi har likevel valgt å fjerne de ikke-kommunale barnehagene som mottok en tilskuddsandel som avvek mye fra kommunalt nivå fordi dette i større grad kan påvirke estimerte effekter i en regresjonsanalyse. Helt eksakt ekskluderte vi barnehager som mottok mindre enn 40 prosent av hva kommunale barnehager i kommunen ble finansiert med og barnehager som mottok mer enn 60 prosent over

finansieringsnivået for de kommunale barnehagene. I alt fjernes det dermed 34 observasjoner fordelt på alle 9 årene.

**Tabell 3.9: Utvikling i tilskuddsandel til private barnehager**

År	Obs.	Vektet snitt	Variasjons-Koeffisient	Kvartil-bredde	Første kvartil	Median	Tredje kvartil
2003	1130	71,0	25,5	28,0	61,3	67,7	80,6
2004	1213	79,8	17,7	21,0	70,9	78,6	87,4
2005	1194	86,9	15,7	19,9	77,7	84,7	94,6
2006	1279	88,6	14,5	16,9	80,1	86,2	94,7
2007	1661	86,2	13,8	16,7	78,8	85,4	93,1
2008	1683	84,7	14,0	15,9	77,6	83,8	91,0
2009	1719	89,6	12,9	14,8	82,3	88,3	95,4
2010	1675	89,9	12,1	14,5	82,9	88,7	95,8
2011	1645	91,2	10,5	12,4	85,3	90,9	96,6

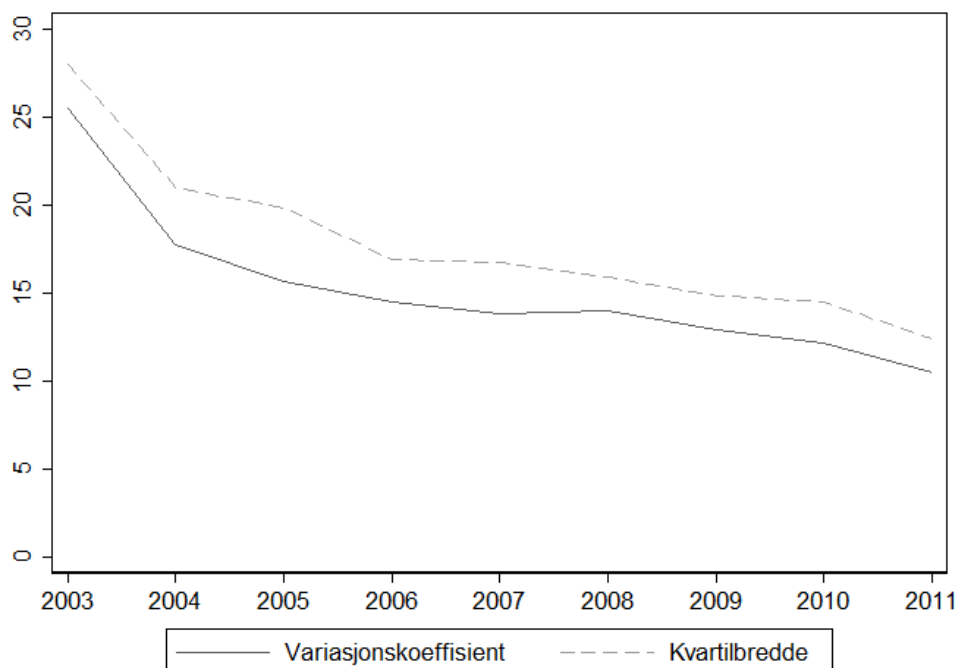
I tabell 3.9 vises utviklingen fra 2003 til 2011 i blant annet gjennomsnittlig beregnet tilskuddsandel de ikke-kommunale mottok. For 2003 mottok ifølge våre beregninger de ikke-kommunale barnehagene i gjennomsnitt 71 prosent av hva driften de kommunale barnehagene var finansiert med. Som ventet var det en sterk vekst i denne andelen de påfølgende årene. I 2004 beregner vi gjennomsnittlig tilskuddsandel til å være 79,8 prosent, mens den i snitt økte til 86,9 prosent i 2005. Dette nivået holdt seg relativt stabilt i 2006, mens vi ser et lite fall i den beregnede tilskuddsandelen for 2007 (86,2 prosent) og spesielt 2008 (84,7 prosent). Vi har forsøkt å adressere hva dette fallet kan skyldes, men det er ingen av faktorene i tilskudds-beregningen som skiller seg ut på egen hånd. Om mulig kan fallet i 2008 skyldes urolighetene i finansmarkedene som hadde sterk innvirkning på rentene på høsten og potensielt pensjonskostnader. Uansett beregnes igjen det til da den høyeste tilskuddsandelen i 2009 på 89,6 prosent. Utviklingen i to neste årene følger av opptrappingen av minimumsforpliktelsene hvor gjennomsnittlig tilskuddsandel i 2011 er beregnet til 91,2 prosent.

Det er grunn til å tro at de beregnede tilskuddsandelene som presenteres her avviker fra de tilskuddsandelene kommunene benytter i sine tilskuddsberegninger. Dette følger av en del forenklinger, manglende informasjon og forskjellige rutiner blant kommunene som vi ikke har tatt høyde for. I hovedsak vil følgende tilfeller bidra til feilestimering:

- Tilpasninger kommunene har gjort i tilskuddsberegningen er ikke hensyntatt
- Hvis kommunenes telling av barn avviker fra tellemåten benyttet i denne rapporten vil det bidra til at tilskuddsandelen for de barnehagene som har en alderssammensetning som avviker fra alderssammensetningen i kommunen får beregnet en feil tilskuddsandel
- Foreldrebetaling er ikke korrigert for moderasjoner
- Det er ikke fratrukket kostnader til ikke-økonomisk støtte til de private barnehagene
- Mange kommuner virker å ha fått beregnet etterjusterte tilskuddssatser for 2011 veldig sent. I kapittel 4 finner vi at det er en overvekt av kommuner som har hatt kostnader høyere enn budsjettet i 2011. Hvis etterjusteringen har kommet tilstrekkelig sent vil ikke disse inntektene ha blitt ført i årsregnskapet for de ikke-kommunale barnehagene i 2011.

Eventuelt med unntak av tellemåte taler alle disse punktene for at vårt beregnede tilskuddsgrunnlag er for høyt. Dette betyr at tilskuddsandelen vi har beregnet trolig er noe lavere enn den tilskuddsandelen kommunene benytter i sine tilskuddsberegninger. Vi har undersøkt dette nærmere ved å sammenlikne de beregnede tilskuddsandelene med de tilskuddsandelene kommunene har oppgitt i spørreundersøkelsen (se kapittel 4.3). En slik sammenlikning gir ikke entydig støtte til at de beregnede tilskuddsandelene er lavere enn de tilskuddsandelene kommunene oppgir. Spørreundersøkelsen omfatter imidlertid et begrenset antall kommuner (vel 40).

I figur 3.4 ser vi nærmere på hvordan variasjonen i tilskuddsandelene har utviklet seg over den studerte tidsperioden. Som i kapittel 3.2. måles variasjonen med variasjonskoeffisient og kvartilbredde.



**Figur 3.4: Variasjonskoeffisient og kvartilbredde for tilskuddsandel til ikke-kommunale barnehager**

I 2003 er verdien på variasjonskoeffisienten 25,5 og kvartilbredden 28. Variasjonen i tilskuddsandel reduseres dermed relativt sterkt allerede i 2004 hvor verdien var henholdsvis 17,8 og 21. Etter dette synes det som at det har blitt stadig mindre forskjell i tilskuddsandelen de ikke-kommunale mottar. I 2011 er variasjonskoeffisienten beregnet til 10,5 og kvartilbredden til 12,4.

### 3.4. Regresjonsanalyser

I denne delen undersøker vi hvordan tilskuddsnivået (fra kapittel 3.2.) og tilskuddsandelen (fra kapittel 3.3.) varierer med kommunekjennetegn som kommunalt inntektsnivå, kommunestørrelse og politiske variable. For disse beregningene benytter vi minste kvadraters metode, og estimerer flere regresjonsspesifikasjoner hvor alle årene inngår. De rapporterte standardfeilene er klustret på kommunenivå for å ta hensyn til samvariasjon mellom restledd fra samme kommune.



Vi estimerer de samme regresjonsmodellene både for tilskuddsnivå og tilskuddsandel. I denne delen av analysen benytter vi kun informasjon om ikke-kommunale ordinære barnehager da det er denne barnehagetyper vi har flest observasjoner for, i tillegg til informasjon både om tilskuddsnivå og tilskuddsandel. I og med at det er noen kommuner som faller fra utvalget når tilskuddsandelen beregnes, vil vi også estimere regresjonsmodeller med samme utvalg både for tilskuddsnivå og tilskuddsandel for å se om reduksjonen i utvalget påvirker konklusjonene. Denne reduksjonen i utvalget følger av at vi betinger at kommunen skal ha egne ordinære barnehager i tillegg til de ikke-kommunale, dermed vil denne betingelsen ekskludere de ikke-kommunale barnehagene som mottar nasjonal sats i 2011.

I regresjonsmodellene inngår tilskudd (nivå eller andel) som avhengig variabel, mens kommune-kjennetegn inngår som forklaringsvariabler. Den enkleste modellspesifikasjonen inkluderer kun korrigert inntekt i tillegg til årsummyer (årsfaste effekter), som forklaringsvariabler. Denne modellen bygges videre ut til å inkludere beskrivelser av befolkningen i kommunen (andel bosatt i tettbygde strøk, andel innbyggere i barnehagealder, andel innbyggere i skolealder, andel eldre, log (innbyggertall), nettoinnflytting per 1000 innbygger<sup>7</sup>), mens den fullspesifiserte modellen inkluderer både korrigert inntekt, beskrivelser av befolkningen i tillegg til politiske variable (partikonsentrasjon i kommunestyret målt ved Herfindahl-indeksen, andel politisk venstresideseter i kommune-styret, andel kvinner i kommunestyret).<sup>8</sup> Vedleggstabell A1 gir en nærmere beskrivelse av alle variablene, samt enkel deskriptiv statistikk.

Ved innføring av forskrift om likebehandling sammen med en opptrapping av minimumsforpliktelsen ved tilskudd til ikke-kommunale barnehager forventer vi at effekten av kommune-kjennetegn vil reduseres over tid. Vi har derfor estimert separate regresjoner med den fullspesifiserte modellen for det enkelte år, men finner ikke støtte for denne hypotesen. Estimaten for de separate regresjonene med hhv. tilskuddsnivå og tilskuddsandel som avhengig variabel er rapportert i vedleggstabellene A3 og A4.

---

<sup>7</sup> Nettoinnflytting per 1000 innbygger beskriver ikke befolkningsveksten da dette målet ikke fanger opp antall fødte og døde.

<sup>8</sup> I modellspesifikasjonene hvor alle årene inngår inkluderer vi årsummyer (faste årseffekter).

**Regresjonsresultater**

I tabell 3.10 presenteres resultater for regresjonene med tilskudd per alderskorrigerede heltidsplass i ikke-kommunale ordinære barnehager som avhengig variabel. Kolonne (1)-(3) er resultater fra modellspesifikasjoner hvor alle ikke-kommunale barnehager inngår, både de som får tilskudd basert på nasjonal sats og de som får tilskudd basert på kommunens egne beregninger. I kolonne (4) har vi estimert den fullspesifiserte modellen fra kolonne (3) når kommuner som benytter nasjonal sats er ekskludert. Fra tabellen ser vi at korrigert inntekt er statistisk utsagnskraftig for alle spesifikasjoner av regresjonsmodellen. Koeffisienten endres lite mellom de ulike modellspesifikasjonene, men i kolonne (4) hvor vi utelukker kommuner som benytter nasjonal sats, får korrigert inntekt en sterkere effekt på tilskuddsnivået i den enkelte ikke-kommunale barnehage. Det er rimelig å anta at inntektsnivå ikke får betydning for tilskudd når dette er basert på nasjonal sats. Høy korrigert inntekt i kommunen bidrar til høyt tilskuddsnivå i kommunen. Basert på den fullspesifiserte modellen i kolonne 3 finner vi at en økning i kommunal inntekt på 10 prosentpoeng vil øke tilskudd per heltidsplass med 662 kroner per heltidsplass.<sup>9</sup>

Andre variable som er statistisk utsagnskraftige er andel av befolkningen i tettbygde strøk og kommunestørrelsen. Også disse variablene er utsagnskraftige uavhengig av modellspesifikasjon, men kommunestørrelse er ikke statistisk utsagnskraftig når vi betinger på samme utvalg som benyttes for den beregnede tilskuddsandelen (kolonne (4)). Dette kan ha sammenheng med at Oslo ekskluderes fra utvalget. Basert på estimatene for den fullspesifiserte modellen, kan betydningen av bosettingsmønsteret (andel innbyggere i tettbygde strøk) på tilskuddet per heltidsplass tolkes som at en økning på 10 prosentpoeng (alt annet likt) i andelen innbyggere som bor i tettbygde strøk, fører til en reduksjon i tilskuddet per heltidsplass på 948 kroner. Dette indikerer at det kan være noen kostnadsfordeler knyttet til barnehagedrift når bosettingsmønsteret er mer sentralisert. Den estimerte koeffisienten for kommunestørrelse kan forstås som at i to ellers like kommuner, vil barnehagene i kommunen med ett prosentpoeng høyere innbyggertall ha et tilskudd per alderskorrigerede heltidsplass som er ca. 1300 kroner høyere enn tilskuddet for barnehagene i kommunen med det laveste innbyggertallet. Det er verd å påpeke at denne effekten er upresist estimert (statistisk utsagnskraftig på 10 prosent nivå), og at effekten faller bort når utvalget reduseres.

---

<sup>9</sup>Merk at den avhengige variabelen er målt i 1000 kroner.

Verken politikvariable, variable som beskriver alderssammensetningen i kommunen, eller nettoinnflyttingen ser ut til å variere systematisk med tilskuddet per heltidsplass.

**Tabell 3.10: Tilskudd per alderskorrigerede heltidsplass i ikke-kommunale ordinære barnehager (i 1000 kroner) som avhengig variabel**

	(1)	(2)	(3)	(4)
Korrigert inntekt	0,0619* (0,0361)	0,0634* (0,0353)	0,0662* (0,0373)	0,0912** (0,0363)
<i>Befolknings sammensetning</i>				
Andel i tettbygde strøk, prosent		-0,0954*** (0,0287)	-0,0948*** (0,0280)	-0,0881*** (0,0289)
Andel innbyggere i barnehagealder		-18,78 (54,88)	-56,79 (65,16)	-64,38 (65,61)
Andel innbyggere i skolealder		52,53 (39,84)	35,89 (42,11)	-52,65 (41,47)
Andel eldre		11,75 (21,32)	-2,830 (23,92)	-27,505 (20,75)
Log (innbyggertall)		1,402* (0,769)	1,326* (0,773)	1,028 (0,644)
Nettoinnflytting per 1000 innbygger		0,0459 (0,0327)	0,0389 (0,0311)	0,0350 (0,0359)
<i>Politiske variable</i>				
Partifragmentering i kommunestyret (Herfindahl)			1,973 (8,856)	-0,448 (8,538)
Andel politisk venstresideseter i kommunestyret			-5,520 (3,827)	-8,156** (3,835)
Andel kvinner i kommunestyret			1,360 (4,443)	1,729 (4,373)
Inkludert faste årseffekter	Ja	Ja	Ja	Ja
Observasjoner	17 548	17 548	17 546	13 190
R <sup>2</sup>	0,460	0,466	0,468	0,493

Note: Robuste standardfeil klustret på kommune i parentes. Konstantledd ikke rapportert. \*, \*\*, \*\*\* indikerer at effekten er statistisk utsagnskraftig på henholdsvis 10 %, 5 % og 1 % nivå.

Regresjonene med tilskuddsandel som avhengig variabel er rapportert i tabell 3.11. I kolonne (1) er det kun inkludert korrigert inntekt som forklaringsvariabel. Tilskuddsandelen ser ikke ut til å være påvirket av kommunenes økonomi. I kolonne (2) hvor vi også inkluderer et sett med variabler som beskriver befolkningssammensetning ser vi fortsatt ikke noen effekt av korrigert inntekt. Det er heller ingen av variablene som beskriver befolkningssammensetning som forklarer forskjeller i tilskuddsandelen.

I kolonne (3) har vi i tillegg inkludert et sett med politiske forklaringsvariabler. Parti-fragmentering og andel kommunestyremedlemmer fra partier på venstresiden synes ikke å ha noen effekt på barnehagenes tilskuddsandel i kommunene. Det som derimot er interessant er at man ser en positiv effekt av andelen kvinner i kommunestyret. Gitt at kvinneandelen øker med 1 prosentpoeng, blir effekten på tilskuddsandelen at den øker med 0,2 prosentpoeng. Dette betyr at kommuner med en relativt høy andel kvinner i kommunestyret i større grad likebehandler ikke-kommunale barnehager enn kommuner med en relativt lav andel kvinner i kommunestyret. Fortsatt har ingen av de andre forklaringsvariablene en statistisk utsagnskraftig effekt på hvilken tilskuddsandel de ikke-kommunale barnehagene mottar.

**Tabell 3.11: Tilskuddsandel som avhengig variabel**

	(1)	(2)	(3)
Korrigert inntekt	0,0009 (0,0011)	0,0007 (0,0009)	0,0004 (0,0008)
<i>Befolkningssammensetning</i>			
Andel i tettbebygde strøk, prosent		0,0001 (0,0003)	0,0002 (0,0003)
Andel innbyggere i barnehagealder		1,4279 (1,1704)	1,5703 (1,0530)
Andel innbyggere i skolealder		0,7633 (0,6892)	0,7908 (0,6421)
Andel eldre		0,0321 (0,6028)	0,0823 (0,5287)
Log(innbyggertall)		0,0007 (0,0092)	-0,0021 (0,0089)
Nettoinnflytting per 1000 innbygger		0,0004 (0,0005)	0,0002 (0,0005)
<i>Politiske variable</i>			
Partifragmentering i kommunestyret (Herfindahl)			0,0744 (0,1133)
Andel politisk venstresideseter i kommunestyret			-0,0108 (0,0458)
Andel kvinner i kommunestyret			0,1835*** (0,0594)
Inkludert faste årseffekter	Ja	Ja	Ja
Observasjoner	13 192	13 192	13 190
R <sup>2</sup>	0,136	0,158	0,166

Note: Robuste standardfeil klustret på kommune i parentes. Konstantledd ikke rapportert. \*, \*\*, \*\*\* indikerer at effekten er statistisk utsagnskraftig på henholdsvis 10 %, 5 % og 1 % nivå.

Hovedresultatet når vi ser regresjonene for tilskuddsnivå og tilskuddsandel i sammenheng er at mange kommunekjennetegn har systematisk effekt på tilskuddsnivået, mens tilskuddsandelen i liten grad er påvirket av kommunekjennetegnene. Tolkningen av dette er at kommunekjennetegnene først og fremst påvirker kostnadsnivået i kommunale barnehager, men at de har liten betydning for kommunens valg av tilskuddssats for ikke-kommunale barnehager. Ett eksempel på dette er kommunalt inntektsnivå. Høy korrigert inntekt bidrar til høyt tilskuddsnivå i ikke-kommunale barnehager, men har ingen systematisk effekt på tilskuddsandelen. Effekten på tilskuddsnivået går følgelig via kostnadsnivået i kommunale barnehager. Ett unntak fra dette hovedresultatet er andel kvinner i kommunestyret. Andel kvinner i kommunestyret har ingen systematisk effekt på tilskuddsnivået, men en positiv effekt på tilskuddsandelen. En høy andel kvinner i kommunestyret bidrar altså til høy prioritering av barnehager gjennom høy tilskuddsandel til ikke-kommunale barnehager og dermed større grad av likebehandling.

## **4. Kommunenes praktisering, resultater fra spørreundersøkelse**

I dette kapittelet vil vi gå gjennom besvarelsene fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført for å avdekke kommunenes praktisering av forskriften. Temaene som utredes er hvordan kommunene budsjetterer, hvordan vedtakene dokumenteres, hvilken tilskuddsandel som gis og hvordan de teller antall barn. Vi vil også avdekke om det var store forskjeller mellom budsjettert tilskuddssats og etterjustert tilskuddssats i 2011 og hvilken praksis kommunene har for utbetaling av tilskudd gjennom året. Til slutt vil vi se nærmere på hvorvidt kommunene har forsøkt å redusere ordinære driftstilskudd, omfanget av klagesaker og forholdet mellom kommunene og de ikke-kommunale barnehagene.

### **4.1. Utarbeidelse av spørreskjema og beskrivelse av utvalget**

I prosessen for å utarbeide spørreskjemaet har vi blant annet hatt møter med representanter fra sektoren. Fra kommunene har vi hatt samtaler med Trondheim, Bodø, Steinkjer og Verdal/Levanger. Vi har også vært i møte med Private Barnehagers Landsforbund (PBL) for å få innblikk i hva de mener kan være aktuelt å kartlegge og hvilke utfordringer de ser. I tillegg har vi hatt et møte med Utdanningsdirektoratet (oppdragsgiver) for å få innblikk i hva de ser på som aktuelle problemstillinger og hvilke tema som burde bli kartlagt. Vi har også deltatt på et seminar hvor Agenda Kaupang presenterte en veileder for beregning av tilskudd til private barnehager som de har utarbeidet på oppdrag fra KS og PBL. Alle disse møtene har bidratt med verdifull innsikt og presiseringer i forhold til forståelsen av kommunenes praktisering av forskriften om likeverdig behandling og hvilke utfordringer som oppleves. Utdanningsdirektoratet hadde til slutt en gjennomgang av spørreundersøkelsen før vi distribuerte den til kommunene.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til totalt 63 kommuner hvor vi på forhånd hadde innhentet informasjon om hvem i hver enkelt kommune som var riktig person til å besvare undersøkelsen. Undersøkelsen ble kun sendt ut til kommuner som har både kommunal(e) og ikke-kommunal(e)

barnehager.<sup>10</sup> Til slutt var det i alt 43 kommuner som besvarte spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på ca. 68 prosent.

### **Utvalg og representativitet**

For å sikre en mest mulig representativ sammensetning av kommuner benyttet vi STATA til å trekke 60 tilfeldige kommuner fra utvalget av kommuner som har både kommunale og ikke-kommunale barnehager.<sup>11</sup> I tillegg har vi lagt til de kommunene vi hadde samtaler med til utvalget, slik at vi ender opp med totalt 63 kommuner som mottok spørreundersøkelsen. Basert på tall fra SSB for 2011 er det totalt 288 kommuner som har både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

**Tabell 4.1: Representativiteten i utvalget**

	Innb. 0-2 år	Innb. 3-5 år	Barn m/ enslig forsørg.	Lav- inntekts- kriteriet	Flyktn- inger	Urban- itet	Utd.- nivå	Barn 1-2 u/kont.- støtte
Alle kommuner								
Gj.snitt	0,91	0,96	0,98	0,74	0,49	0,72	0,77	0,88
Std.avvik	0,17	0,16	0,21	0,24	0,44	0,16	0,21	0,22
Obs.	288	288	288	288	288	288	288	288
Trukket utvalg								
Gj.snitt	0,92	0,96	0,99	0,74	0,48	0,74	0,78	0,88
Std.avvik	0,17	0,14	0,19	0,21	0,41	0,18	0,21	0,23
Obs.	63	63	63	63	63	63	63	63
Besvart undersøkelse								
Gj.snitt	0,92	0,96	0,99	0,75	0,49	0,77	0,78	0,86
Std.avvik	0,16	0,13	0,19	0,19	0,38	0,20	0,22	0,21
Obs.	43	43	43	43	43	43	43	43

*Note:* Indekser er hentet fra «Grønt Hefte».

I tabell 4.1 gir vi en oversikt over kjennetegn målt ved indeksverdier ved kommunene i de tre utvalgene; de 288 kommunene som vi skal måle representativiteten i forhold til, samt de 63 som mottok spørreundersøkelsen og de 43 som besvarte undersøkelsen. Som det fremgår av tabellen er det bra samsvar mellom utvalget av kommuner som mottok spørreundersøkelsen og de

<sup>10</sup> Som følge av manglende informasjon om barnehagetype da utvalget av kommuner ble foretatt, var det to kommuner i utvalget som kun hadde ikke-kommunale familiebarnehager i sin kommune uten selv å ha denne barnehagetypen. Disse kommunene har dermed kun bidratt med informasjon om tema som ikke direkte omhandler tilskuddsberegning etc.

<sup>11</sup> STATA er et statistikkprogram.

kommunene som utgjorde grunnlaget for trekningen. Eneste unntak er urbanitetskriteriet. For dette kjennetegnet ligger kommunene i det trukne utvalget noe over, og når vi ser på det endelige utvalget som har besvart undersøkelsen blir forskjellen enda større i forhold til populasjonen av kommuner med både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Dette har sammenheng med at de aller fleste store urbane kommuner i det trukne utvalget besvarte spørreundersøkelsen. For det endelige utvalget er det også et mindre avvik på andelen barn med kontantstøtte, men alt i alt synes det som kommunene som har besvart undersøkelsen er representativ i forhold til de kommunene som har både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

## **4.2. Budsjettpraksis, kapitaltilskudd og dokumentasjon**

Kravene som stilles til budsjettering og dokumentasjon, som følger av forskriften om likebehandling, er tett knyttet sammen. Kommunene har krav til å sette opp et detaljert budsjett som skal gi de ikke-kommunale barnehagene mulighet til å se hvordan kommunen har fordelt kostnadene på sine kommunale barnehager, og samtidig legges det føringer for kommunens dokumentasjon av utmålingen av tilskuddssatsene. Dokumentasjonsplikten skal sikre at de ikke-kommunale barnehagene har nødvendig informasjon til å vurdere hvorvidt forskriften om likebehandling er fulgt, og krever at kommunene dokumenterer alle budsjetterte kostnader til ordinær drift i egne kommunale barnehager som inngår i tilskuddssatsene. Videre skal kommunen også dokumentere hvordan utmålingen av tilskudd er foretatt basert på de beregnede tilskuddssatsene. Denne dokumentasjonen skal følge kommunens vedtak om tildeling av kommunalt tilskudd.

Forskriften åpner for at kommunen kan holde en del kostnader utenfor beregningsgrunnlaget – dette gjelder bl.a. kommunale barnehager med særlig høye kostnader og midlertidige barnehager. Kommunen kan videre redusere tilskuddet dersom den ikke-kommunale barnehagen mottar offentlig støtte til drift (direkte eller indirekte) gjennom f.eks. redusert husleie, vaktmester-tjenester o.l. Jo flere tilpasninger som er gjort i forbindelse med beregningsgrunnlaget, dess større vil informasjonsbehovet for de ikke-kommunale barnehagene være, som igjen stiller krav til mer detaljerte budsjetter. Vi har derfor valgt å kartlegge detaljnivået på budsjettene og hvorvidt tilskuddsberegningen kan leses direkte ut av publiserte budsjett, samt hvordan kommunene



oppfyller dokumentasjonsplikten i forhold til hvor omfattende informasjon de ikke-kommunale barnehagene får sammen med vedtaket om tildeling av tilskudd.

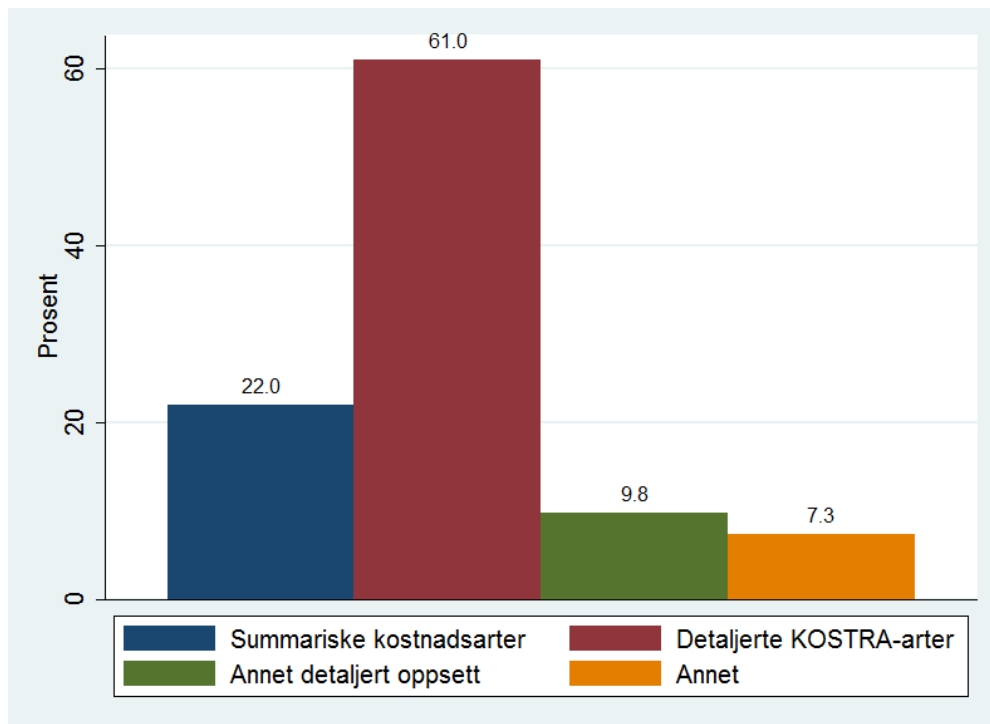
I dette avsnittet ser vi nærmere på hvordan kommunene budsjetterer sine kostnader og hvordan disse blant annet dokumenteres i vedtakene om tilskudd. Vi undersøker også hvorvidt kommunene benytter nasjonal sats eller ikke for kapitaltilskuddet. I tillegg blir tilbakemeldinger om potensielle overgangsproblemer til rammefinansiering og ny forskrift om likeverdig behandling beskrevet til slutt.

Mens kommunen selv må beregne driftstilskuddssatsene så fremt de har tilsvarende egne barnehager, står de fritt til å benytte nasjonal sats for utmåling av kapitaltilskuddet. For at kommunene skal gjøre denne beregningen selv, forutsettes det at kommunen har oversikt over historisk anskaffelseskost for de investeringene som har vært gjort, og om nødvendig foreta en ny verdivurdering av barnehagen(e). I kartleggingen har vi undersøkt hvorvidt kommunen benytter nasjonale satser, eller gjør egne beregninger for kapitalkostnader i kommunale barnehager.

### ***Budsjettpraksis***

Figur 4.1 gir en oversikt over detaljnivået i kommunenes budsjett. Vi spurte hvorvidt de utarbeidet budsjett med summariske kostnadsarter eller hvorvidt budsjettpostene var spesifisert på kostnadsarter. Her fremgår det at vel 20 prosent av kommunene kun utarbeider budsjett uten at kostnadene er spesifisert nærmere enn på kostnadsgruppenivå (summariske budsjett). Det betyr at kommunene til eksempel kan ha slått sammen postene *lønn*, *arbeidsgiveravgift*, *pensjonskostnader* og *andre sosiale utgifter* til én samlekategori *lønn og sosiale utgifter*. For de kommunene som har svart «Annet» kommer det frem at de har utarbeidet detaljerte budsjettposter, og at de egentlig burde svart at de utarbeider detaljerte budsjett. Det betyr at nær 80 prosent av de spurte kommunene utarbeider et budsjett hvor kostnadene er spesifisert på detaljert kostnadsnivå i forbindelse med tilskuddsberegningen.

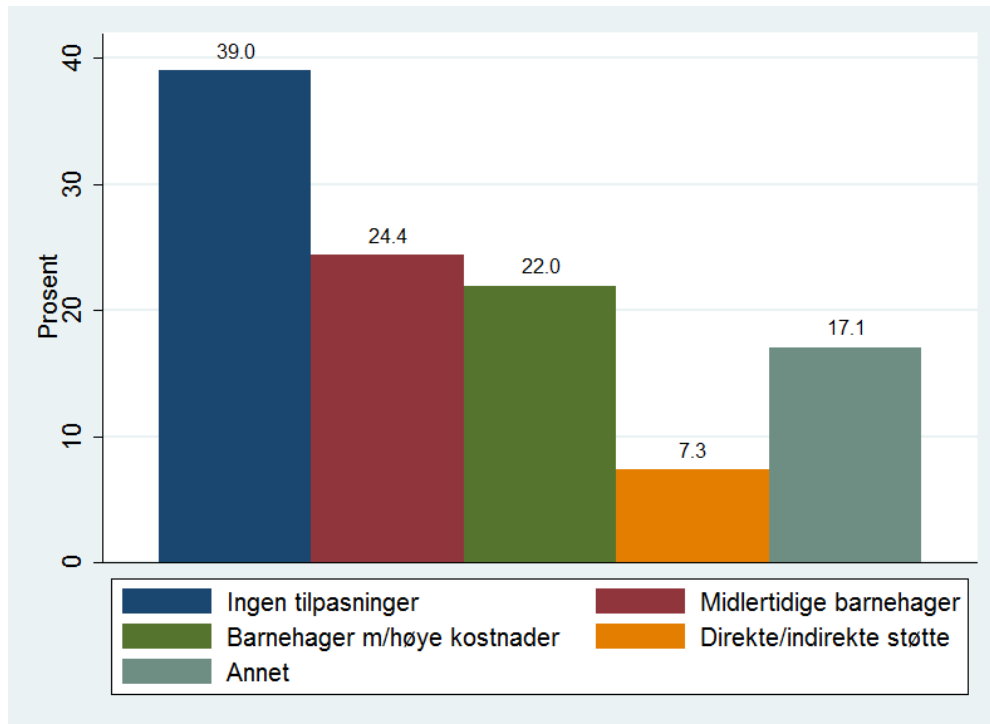
Vi har videre spurt om kommunene utarbeider disse budsjettene samlet for kommunen eller på barnehagenivå. 90 prosent av kommunene svarer at de utarbeider budsjettene på barnehagenivå hvor disse aggregeres opp til et samlet budsjett for barnehagesektoren. Det er bare 10 prosent av kommunene som ikke utarbeider budsjett på barnehagenivå i forbindelse med tilskuddsberegningen.



**Figur 4.1: Detaljnivå på kommunenes budsjett ved siste tilskuddsberegning, N=41**

Figur 4.2 viser i hvilken grad kommunene gjør tilpasninger i beregningsgrunnlaget. 39 prosent av kommunene gjorde ingen spesielle tilpasninger ved siste tilskuddsberegning. 24 prosent av kommunene har midlertidige barnehager hvor kostnadene og barna i disse barnehagene ble holdt utenfor tilskuddsberegningen. I henhold til § 4 kan kommuner holde barnehager med budsjetterte driftskostnader som er minimum 25 prosent høyere enn gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader utenfor beregningsgrunnlaget. 22 prosent av kommunene svarte at de hadde benyttet seg av muligheten til å holde slike barnehager utenfor tilskuddsberegningen. Kun 7 prosent av kommunene hadde trukket fra direkte eller indirekte støtte gitt til de ikke-kommunale barnehagene. Slik støtte vil normalt være lav eller gratis husleie, vaktmestertjenester eller administrasjonstjenester. 17 prosent av kommunene svarte at de også gjør andre tilpasninger. I fremste rekke gjelder dette kommuner som har lagt til utgifter påløpt til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) ført på andre funksjoner i kommuneregnskapet. Det forekommer også at kommuner har fellesprosjekt for kommunale og private barnehager og at disse kostnadene følgelig har blitt holdt utenfor. Enkelte har også svart annet fordi de i siste tilskuddsberegning

ikke har hatt midlertidige barnehager eller barnehager med særlig høye kostnader, men at slike barnehager har blitt holdt utenfor beregningsgrunnlaget tidligere eller ville blitt holdt utenfor hvis kommunen hadde hatt slike barnehager.



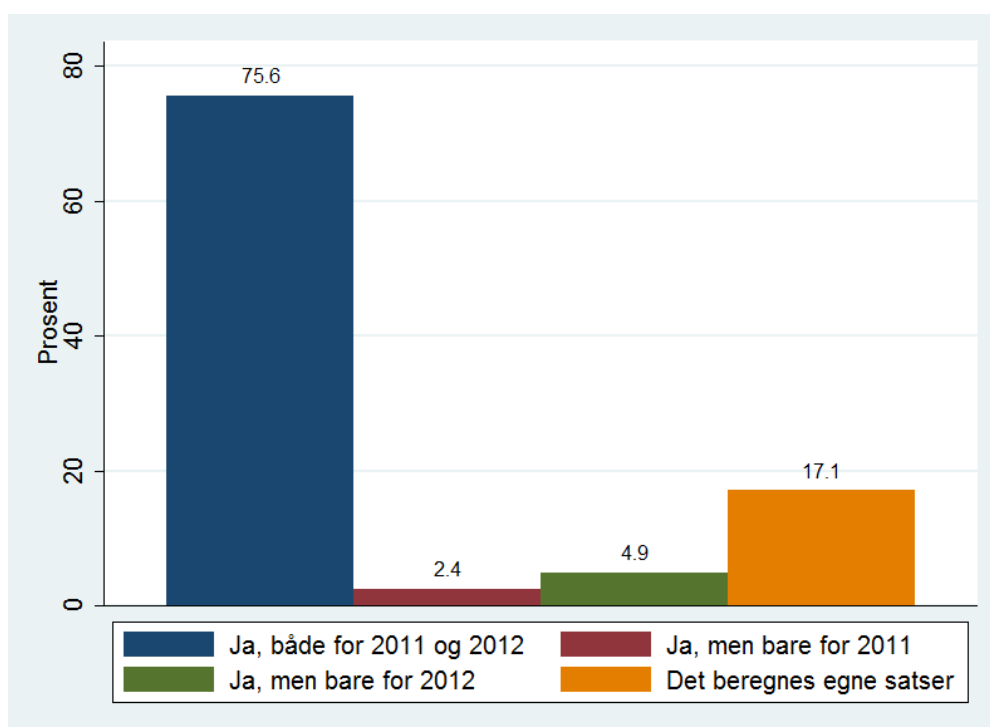
**Figur 4.2: Tilpasninger i beregningsgrunnlaget, N=41**

### *Kapitaltilskudd*

Kommunene kan i henhold til forskriftens § 5 velge å benytte nasjonal sats for kapitaltilskudd på tross av at de har tilsvarende barnehager i sin kommune. I figur 4.3 fremgår det at tre av fire kommuner som har tilsvarende barnehager i sin kommune valgte å benytte den nasjonale satsen for både 2011 og 2012, mens vel 7 prosent av kommunene benyttet nasjonal sats for tilskudd til kapital i ett av årene. I alt hadde dermed en av fire kommuner utarbeidet en egen sats for tilskudd til kapital i minst ett av årene. I tilbakemeldingen fra enkelte kommuner som vi hadde møte med ble valget av nasjonal sats begrunnet med at dette ville gi en stabil og forutsigbar inntektsstrøm til de ikke-kommunale barnehagene og at forskjeller fra kommunenes egne utgifter trolig ville balanseres over tid. Uten å ha beregnet egne satser var en av kommunene sikker på at en ev. beregnet sats ville gitt de ikke-kommunale barnehagene mindre tilskudd på grunn av at

kommunen hadde relativt gamle barnehager med lave kapitalkostnader selv. Samtidig har kommunen planer om betydelige investeringer i barnehagesektoren, noe som potensielt kan gi de ikke-kommunale barnehager en lavere inntekt enn kommunens egne kapitalkostnader ved bruk av nasjonal sats frem i tid.

Kommunene ble også spurt om de har oversikt over historisk anskaffelseskostnad på bygninger, tomter og utstyr, noe som normalt vil være en forutsetning for å beregne egne satser.<sup>12</sup> 35 prosent svarte at de har denne informasjonen. Like mange svarte at de ikke har slik informasjon, mens 30 prosent ikke visste.



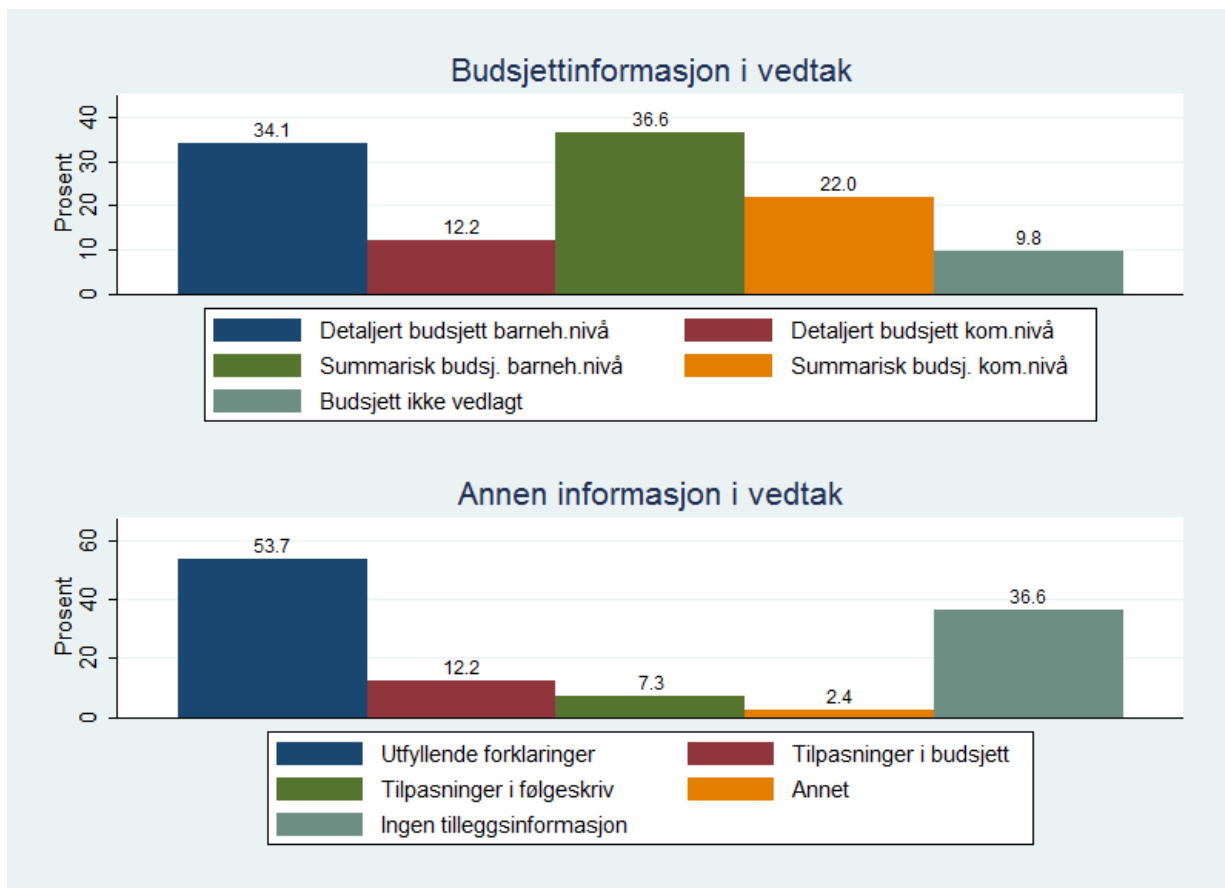
**Figur 4.3: Benytter kommunen nasjonal sats for kapitaltilskudd?, N=41**

### *Dokumentasjon*

Etter forskriftens § 4 og forvaltningsloven skal kommunene dokumentere alle driftskostnader i egne kommunale barnehager som tas med i beregningen av tilskuddssatsene til ikke-kommunale barnehager. Dokumentasjonen i vedtaket skal være tilstrekkelig til at de ikke-kommunale

<sup>12</sup> Kommunene kan også foreta ny taksering av anleggsmidlene for å beregne egne satser.

barnehagene har en reell mulighet til å vurdere om kommunen har oppfylt alle krav etter forskriften. I øverste del av figur 4.4 har kommunene oppgitt hvilken budsjettinformasjon som følger med vedtakene. Over 70 prosent av kommunene har i vedtakene lagt ved enten detaljerte eller summariske budsjett på barnehagenivå, mens over 30 prosent har lagt ved budsjettinformasjon på kommunenivå. 30 prosent har lagt ved summariske budsjett på enten barnehage- og/eller kommunenivå. 10 prosent av kommunene oppga at de ikke hadde lagt ved detaljert budsjett med sine vedtak, men halvparten av disse presiserer at en regnearkmodell følger med vedtaket slik at de ikke-kommunale barnehagene kan kontrollere beregningene. Reelt er det da 5 prosent som ikke har vedlagt budsjett med vedtakene. Disse oppgir at det enten følger med utfyllende forklaringer av beregningene og forutsetningene som ligger til grunn for beregninger eller at de kun henviser til kommunestyrevedtak.



**Figur 4.4: Hvilken informasjon fulgte med enkeltvedtak for tilskudd i 2012?, N=41**

I nederste del av figur 4.4 oppgir vel 35 prosent at det ikke følger med annen informasjon enn budsjett med vedtak om tilskudd, mens vel 50 prosent opplyser at man har inkludert utfyllende forklaringer av beregningene og forutsetningene som er lagt til grunn. 12 prosent oppgir at tilpasninger fremkommer av budsjett, mens 7 prosent beskriver tilpasningene i følgeskriv. I figur 4.2 fremkommer det at 60 prosent av kommunene gjør tilpasninger i tilskuddsberegningen, noe som medfører at kun en av tre kommuner med tilpasninger oppgir at disse blir presisert i vedtakene.<sup>13</sup>

Av de kommunene som har hatt klagesaker de siste årene oppgir om lag en av fire at klagesaker kunne eller kanskje kunne vært unngått med bedre dokumentasjon av tilskuddsberegningen. Dette kan tyde på at utfyllende forklaringer etc. i tillegg til budsjett og regneark vil gi de ikke-kommunale barnehagene bedre innsikt i hvordan tilskuddet er beregnet og potensielt kan begrense konflikter og misnøye mellom aktørene.

### ***Overgangsproblemer***

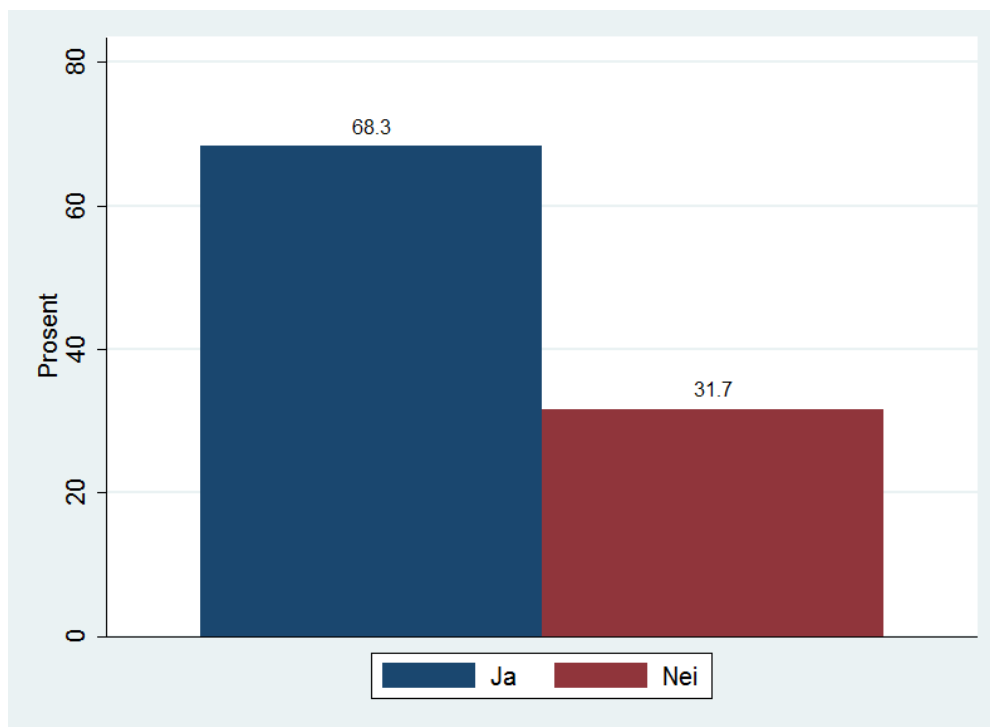
Figur 4.5 viser at en overvekt av kommunene oppgir overgangsproblemer i forbindelse med overgang til rammefinansiering og ny forskrift om likeverdig behandling. En svært stor andel oppgir at forskriften er utfordrende å tolke. Det virker også som en lang rekke presiseringer og nye tolkninger har vært veldig frustrerende for de aller fleste kommunene. En kommune oppgir blant annet «*Vi hadde behandlet private og kommunale likt, men det ble feil likevel...*». En av kommunene vi var i møte med hadde opprinnelig en rekke lokale retningslinjer som var kommunisert til de ikke-kommunale barnehagene og var utarbeidet for å minimere ressursbruk og byråkrati. Kommunen har etter hvert måtte fjerne en rekke av de lokale retningslinjene etter pålegg fra fylkesmannen uten at de ikke-kommunale barnehagene hadde klaget. Dette indikerer at lokal forståelse av likeverdig behandling til tider kommer i konflikt med eksakte presiseringer.

Flere nevner blant annet frustrasjon omkring presiseringene av telling av barn (se kapittel 4.4) og bruk av premiefond (pensjonskostnader). En sen presisering av at man skal trekke fra årlig bruk av premiefond har for enkelte medført at kommunene har trukket tilbake tilskudd, noe som gir lite stabilitet og forutsigbarhet for de ikke-kommunale barnehagene. En del kommuner mener uklarhetene og utydelighet i forhold til dokumentasjonskrav har bidratt til en mistenkeliggjøring

---

<sup>13</sup> En potensiell feilkilde til denne andelen er hvis respondentene har oppfattet at svaralternativet *utfyllende forklaringer av beregningene* også dekker presisering av tilpasninger.

av at kommunene ikke likebehandler ikke-kommunale barnehager og at dette i mange tilfeller har ført til konflikter med barnehager og PBL. En annen kommune forteller derimot om et utstrakt samarbeid og hjelp fra PBL for å få korrekte beregninger. Det virker også som kommunene har spilt på hverandre og utvekslet erfaringer for å få gjort beregningene mest mulig korrekte.



**Figur 4.5: Har innføringen av rammefinansiering og ny forskrift medført overgangsproblemer knyttet til beregning og dokumentasjon av tilskudd?, N=41**

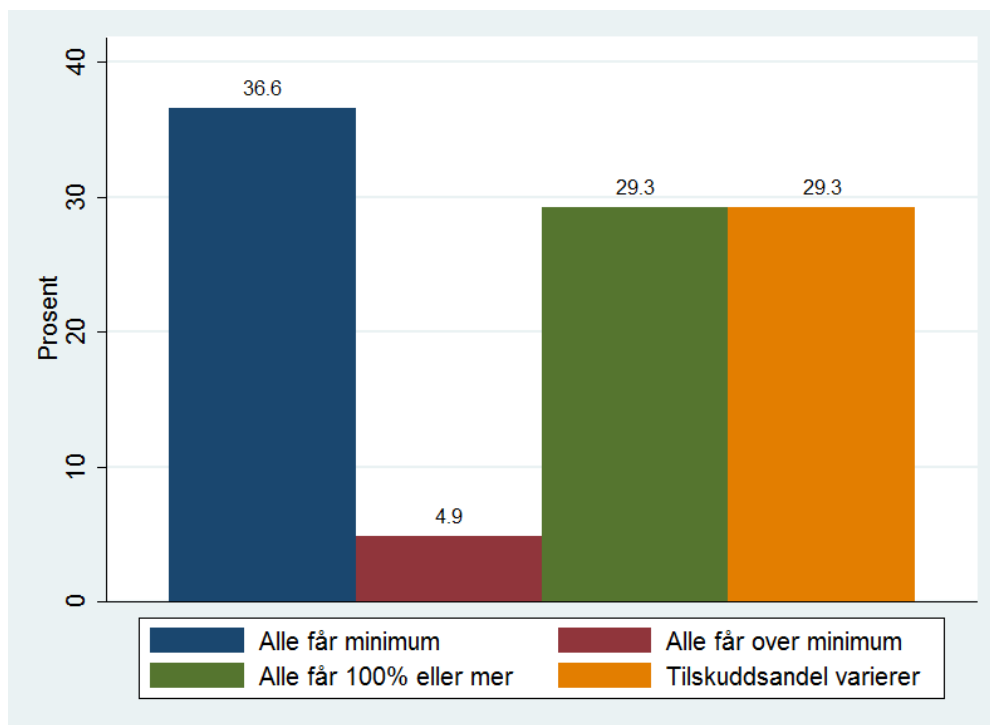
Svært mange av kommunene presiserer også at tolkningsutfordringer, beregninger (inkl. utforming av modeller) og etterberegninger etter nye uttalelser har bidratt til at man har brukt mye ressurser på å beregne tilskuddene. En av kommunene nevner blant annet at de har knyttet til seg Telemarksforskning for å sikre at man får beregnet korrekte tilskudd.

### 4.3. Tilskuddsandel

Både i forhold til driftstilskudd og kapitaltilskudd åpner forskriften for at kommunen kan velge å differensiere tilskuddsandelen. Kommunen kan velge å gi noen ikke-kommunale barnehager et

tilskudd basert på en tilskuddsandel som ligger over det de andre ikke-kommunale barnehager får, kun regulert av minimumsforpliktelsen og at andelen for den enkelte barnehage ikke kan være lavere enn året før. På samme måte kan kommunen velge å gi ekstra tilskudd til kapitalkostnader til ikke-kommunale barnehager med høye kapitalkostnader. Hvorvidt kommunene foretar slik differensiering, og hvilke kriterier en slik differensiering er basert på er tema vi har tatt opp med kommunene.

Figur 4.6 viser hvilken tilskuddsandel kommunene gir i tilskudd til sine ikke-kommunale barnehager. I underkant av 40 prosent av kommunene oppgir at de gir tilskudd tilsvarende minimumsforpliktelsen til alle. Samtidig opplyser nær 30 prosent av kommunene at de fullt ut likebehandler alle ikke-kommunale barnehager i kommunen, det vil si at de ikke-kommunale mottar en tilskuddsandel som tilsvarer 100 prosent eller mer av hva ressursene kommunen finansierer sine egne barnehager med. 5 prosent oppgir at alle ikke-kommunale barnehager mottar tilskudd utover minimumsforpliktelsen, men at ingen mottar 100 prosent av hva kommunen bruker på egne barnehager.



**Figur 4.6: Tilskuddsandel, N=41**



30 prosent av kommunene oppgir at de ikke-kommunale barnehagene mottar forskjellige tilskuddsandeler. Det er omtrent like mange som har svart at noen mottar en tilskuddsandel lik minimumsforpliktelsen som de svarer at noen får over minimum eller 100 prosent av hva de kommunale barnehagene er finansiert med.

Vi har videre spurt kommunene om grunnen til at de har valgt en tilskuddsandel utover minimumsforpliktelsen. Nær halvparten av kommunene oppga at de ønsker større grad av likebehandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager enn det som har fulgt av minimumsforpliktelsene i forskriften. Om lag like mange oppgir at det skyldes enten en nødvendighet fordi enkelte ikke-kommunale barnehager har et kostnadsnivå som krever finansiering utover minimumsandel eller at det skyldes historiske tilskuddssatser som medfører en videreføring av tilskudd utover minimumsforpliktelsen.

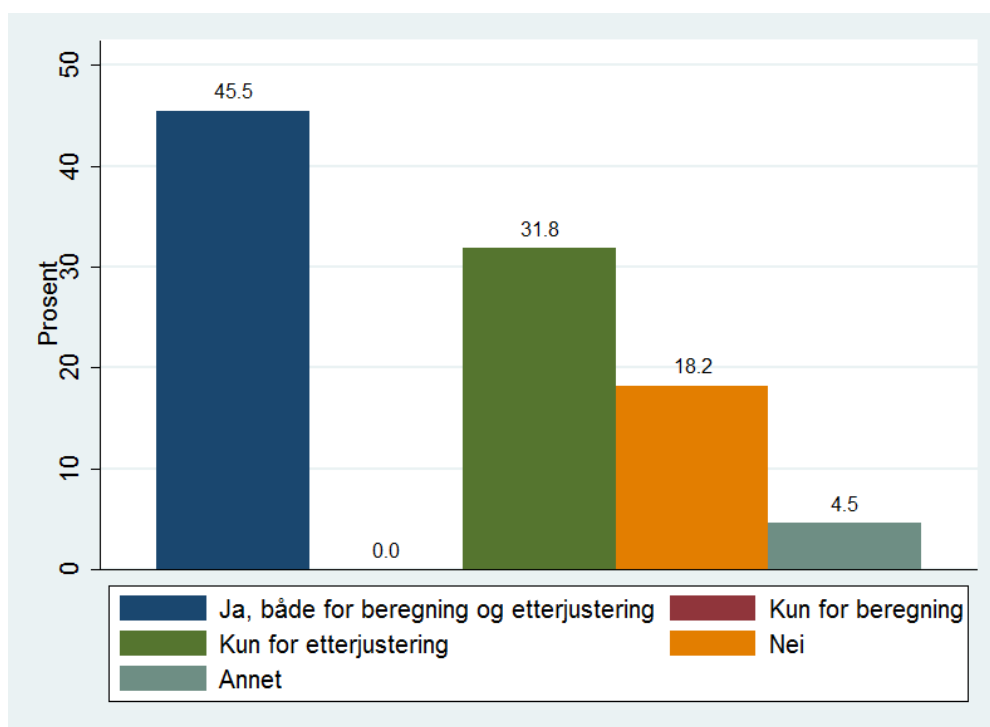
Det er også kartlagt hvorvidt kommunene differensierer kapitaltilskuddet. Om lag 4 av 5 kommuner oppgir at dette ikke forekommer. Av de kommunene som har differensiert kapitaltilskuddet er det en overvekt av respondentene som oppgir at man differensierer etter bestemte kriterier (f.eks. etter byggeår), mens andre har differensiert kapitaltilskuddet etter faktisk kostnadsnivå i ikke-kommunale barnehager eller skjønn.

#### **4.4. Telling av barn**

I dette avsnittet vil vi belyse kommunenes praksis for telling av barn. Temaet har blant annet vært gjenstand for presiseringer fra Utdanningsdirektoratet ettersom ulike definisjoner av små og store barn vil gi ulike tilskuddsgrunnlag. Telling av barn har betydning for kostnadsfordelingen mellom små og store barn. Så lenge kommunale og ikke-kommunale barnehager har tilnærmet lik aldersfordeling i barnehagene, vil ikke definisjonen av små og store barn ha stor betydning. Problemet vil være særlig stort i de tilfeller hvor alderssammensetningen i den ikke-kommunale barnehagen avviker mye fra alderssammensetningen i de kommunale barnehagene.

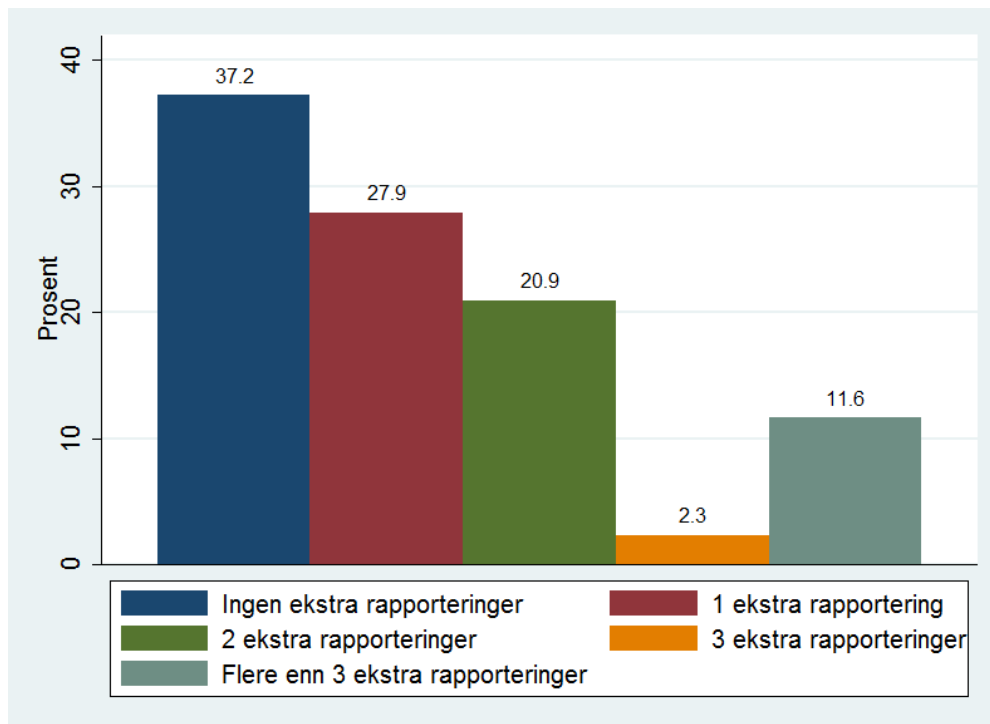
Blant kommunene oppgir halvparten at de ikke gjennomfører ekstra telling av barn i egne barnehager. Vel 25 prosent foretar en ekstra telling, mens 12 prosent foretar to ekstra tellinger. 10 prosent av kommunene gjennomfører 3 eller flere tellinger av barn i egne barnehager.

Fra figur 4.7 fremkommer det at 45 prosent av de som gjennomfører ekstra tellinger av barn i kommunale barnehager benytter denne informasjonen både i forbindelse med beregningen og etterjusteringen av tilskudd. Vel 30 prosent benytter ekstra telling kun til å etterjustere satsene, mens nær 20 prosent ikke benytter ekstra barnetelling til verken beregning eller etterjustering av tilskuddssatsen. En av kommunene som ikke benytter ekstra barnetelling i forbindelse med tilskudd opplyser at de har gjennomført en ekstra barnetelling i 2012 i forbindelse med oppbemanning som følge av vekst i antall barnehagebarn.



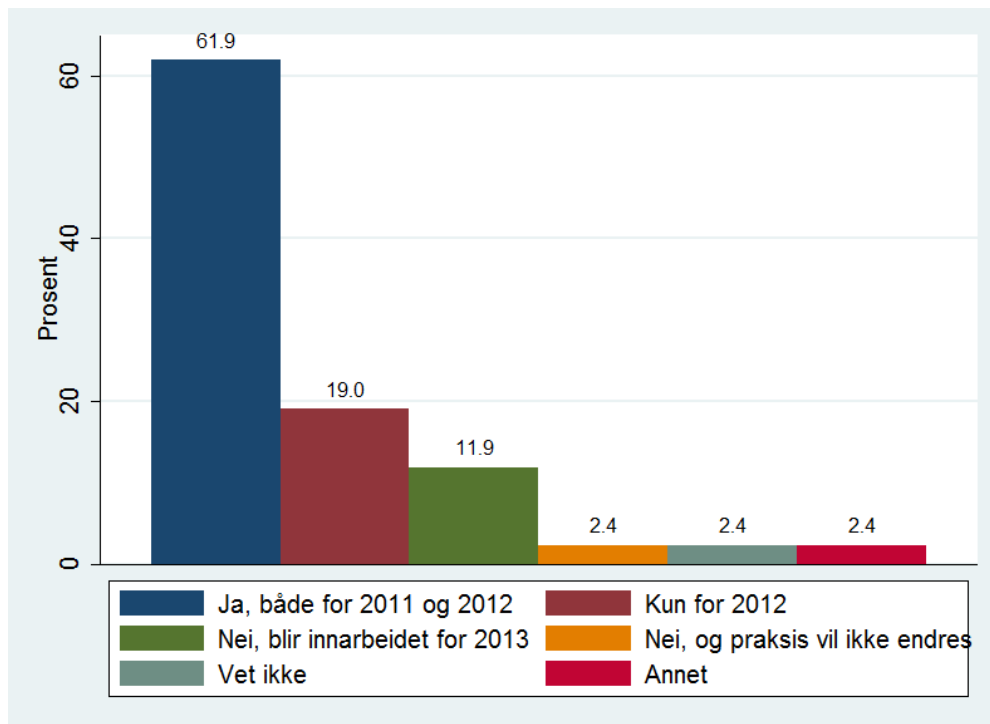
**Figur 4.7: Utgjør ekstra telling av barn i kommunale barnehager grunnlag for tilskuddet?, N=27**

Som vist i figur 4.8 er det derimot en større andel av kommunene som gjennomfører ekstra rapportering av antall barn i de ikke-kommunale barnehagene. Nær 30 prosent av kommunene oppgir at de gjennomfører en ekstra rapportering av barn, mens det i nær 20 prosent av kommunene gjennomføres to ekstra rapporteringer. 14 prosent oppgir at de har flere enn tre ekstra rapporteringer av antall barn i ikke-kommunale barnehager.



**Figur 4.8: Frekvens av rapportering av antall barn i ikke-kommunale barnehager, N=43**

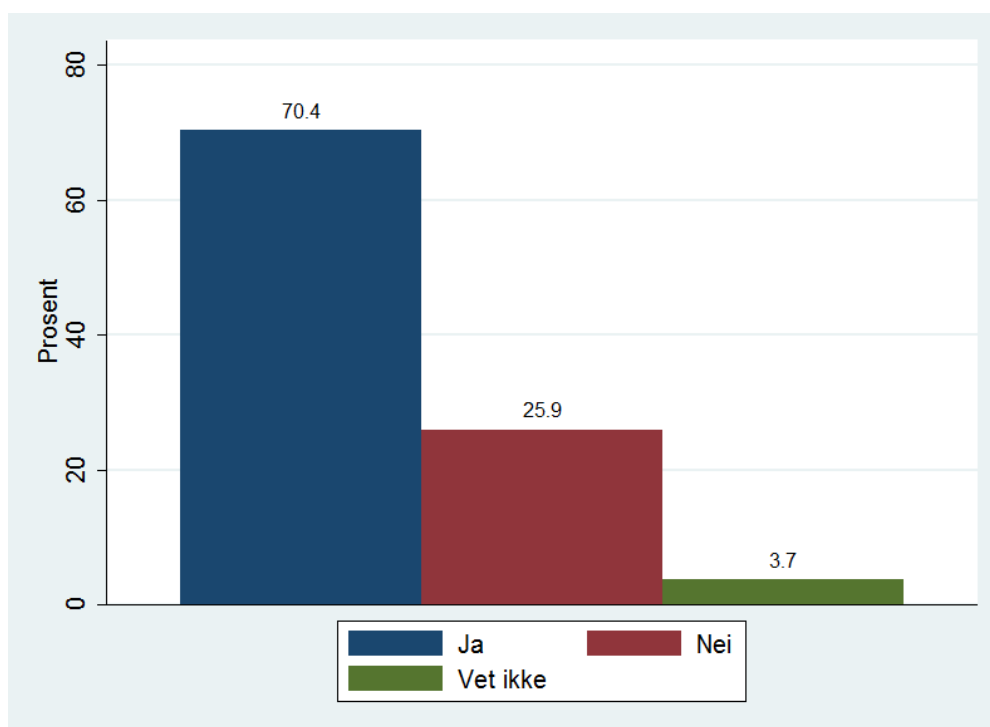
Høsten 2012 publiserte Utdanningsdirektoratet en tolkning av regelverket vedrørende telling av barn ved beregning av tilskudd og etterjustering. Presiseringen skyldes at enkelte kommuner i forbindelse med etterjustering av tilskudd hadde telt de barna som fylte tre år i løpet av tilskuddsåret som små barn hele året ved etterjustering. Gitt at disse barna har samme høye bemanningstetthet hele året vil beregningen gi et riktig bilde på de reelle kostnadene kommunene har i løpet av året. Hvis derimot bemanningskostnadene ikke tilsvarer at de regnes som små barn, noe som er utbredt praksis, vil denne tellemåten gi en beregnet driftskostnad per heltidsplass i de kommunale barnehagene som er lavere enn kommunens reelle kostnader. Det har derfor vært av interesse å forsøke å kartlegge hvorvidt Utdanningsdirektoratets tolkning av feil tellepraksis har vært utbredt blant kommunene. Figur 4.9 gir en oversikt over hvorvidt kommunene har definert små og store barn på samme måte ved på samme måte ved fastsetting av tilskuddssats og ved tidspunkt for etterjustering.



**Figur 4.9: Legger kommunen til grunn samme definisjon av små og store barn både på tidspunktet for fastsettelsen av tilskuddssats og på tidspunktet for etterjustering?, N=42**

Vel 60 prosent av kommunene oppgir at praksisen er fulgt for både 2011 og 2012, mens i underkant av 20 prosent fulgte denne praksisen kun for 2012. Dette betyr at i alt 80 prosent av kommunene i dag gjennomfører tilskuddsberegning og etterjustering av tilskudd som er beregnet i tråd med direktoratets tolkning om telling av barn. Vel 10 prosent av kommunene rapporterer at de ikke har fulgt denne praksisen for telling verken i 2011 eller 2012, men at de vil innarbeide dette for tilskuddsåret 2013. To kommuner rapporterer at de enten ikke vil komme til å følge praksisen eller at respondenten ikke vet hvorvidt praksisen er fulgt, mens kommunen som har svart *Annet* oppgir «*Tar utgangspunkt i telling pr 15.12 året før tilskuddsåret*».

I figur 4.10 fremkommer det at om lag 70 prosent av kommunene som innhenter ekstra rapportering av barn benytter dette som grunnlag for utbetaling av tilskudd gjennom året.



**Figur 4.10: Benyttes ekstra rapportering av barn i ikke-kommunale barnehager som grunnlag for utbetaling gjennom året?, N=27**

#### 4.5. Regnskap og avregning

§ 8 i forskriften omhandler endringer i grunnlaget for de kommunale tilskuddssatsene. Vi har kartlagt hvorvidt kommunene foretar endringer i grunnlaget og om det skyldes endrede bevilgninger til de kommunale barnehagene eller etterjustering som følge av mer- eller mindreforbruk i henhold til budsjett. I henhold til forskriftens § 10 skal barnehager som mottar høyere tilskudd enn de har krav på tilbakebetale dette. Vi har kartlagt om slike eventuelle tilbakebetalinger skjer ved direkte tilbakebetaling eller om dette avregnes fremtidige utbetalinger.

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å oppgi både budsjetterte og etterjusterte tilskuddssatser for henholdsvis små og store barn for tilskuddsåret 2011. I snitt hadde kommunene budsjettert med en tilskuddssats på 166.539 og 82.028 for henholdsvis små og store barn.<sup>14</sup> Disse snittene ligger noe under de nasjonale satsene i 2011 som ble fastsatt til henholdsvis

<sup>14</sup> De største kommunene som har respondert oppgir tilskuddssatser som er lavere enn snittet, slik at ved en eventuell vektning av tilskuddssatsen ville snittene ha vært enda lavere.

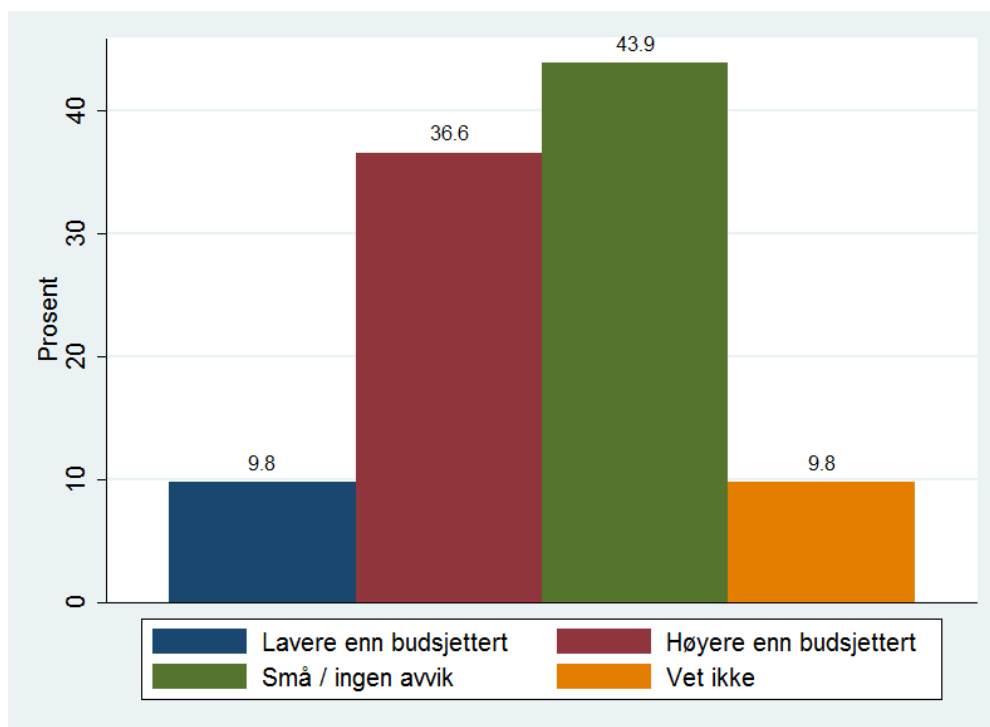
172.400 og 84.000. Som det også fremkommer i tabell 4.2 er det relativt store forskjeller mellom kommunene, hvor tilskuddssatsene for små barn oppgis å variere fra 135.608 til 218.813. Standardavviket er vel 15.000 for små barn og 9.500 for store barn. Det viser seg også at kommunene i gjennomsnitt hadde budsjettert 3,0 og 4,3 prosent for lavt i forhold til etterjusterte satser basert på regnskap. For tilskuddssatsen til store barn er differansene størst. Her varierer avvikene fra en budsjettert tilskuddssats som var 14,9 prosent for høy til en tilskuddssats som var hele 62,7 prosent for lav. Noe av forskjellene kan skyldes at man på tidspunktet for beregning og etterjustering har oppdatert praksisen i henhold til nye presiseringer om regelverket (for eksempel telling av barn). En kommune oppgir blant annet at man ennå ikke har fått etterjustert tilskuddssatsene for 2011 på grunn av at de ikke har fått gjennomført korrekte beregninger etter at nye tolkninger av regelverket har blitt kommunisert.

**Tabell 4.2: Deskriptiv statistikk på tilskuddssatser 2011 for respondentene i spørreundersøkelsen**

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum	Antall kommuner
Budsjett små barn	166539	15119	135608	218813	39
Etterjustert små barn	170396	14250	136334	200322	34
Differanse (i prosent)	3,0	8,4	-12,8	29,8	34
Budsjett store barn	82028	9494	66182	118087	39
Etterjustert store barn	84647	10749	66586	119081	34
Differanse (i prosent)	4,3	12,8	-14,9	62,7	34

Figur 4.11 viser hvilke forventninger kommunene har til avvik mellom budsjetterte og faktiske kostnader for året 2012. Vel 40 prosent venter små avvik. Blant kommunene som ser ut til å få et avvik i 2012 venter om lag fire av fem at de faktiske kostnadene blir høyere enn hva de budsjetterte med, mens 10 prosent ikke vet. Det ville vært interessant å vite hvorfor det er en overvekt av de som venter avvik ser ut til å ha budsjettert for lavt. I mange tilfeller skyldes dette trolig at man ikke har maktet å drive sine barnehager i henhold til budsjettet. Samtidig nevner noen kommuner at de helst vil unngå å kreve tilbakebetaling fra de ikke-kommunale barnehagene ettersom dette gir uforutsigbarhet og potensielle økonomiske problemer for disse. Faktisk har det forekommet blant kommunene i vårt utvalg at de ikke har krevd tilbakebetaling av tilskudd når de etterjusterte satser har vært lavere enn budsjetterte tilskuddssatser. Hvorvidt denne skjevheten i

budsjettering skyldes en strategisk tilpasning vites ikke, men en slik praksis kan medføre at kommunebudsjettet undergraves som et styringsverktøy.



**Figur 4.11: Hvilke forventninger har kommunen til avvik mellom budsjett og regnskap for 2012?, N=41**

Vi har også delt respondentene inn i to kategorier. Den ene kategorien inkluderer kommunene som hadde høyere etterjustert sats enn budsjetterert sats i 2011 og den andre kategorien består av kommunene som hadde lavere eller lik etterjustert (endelig) sats enn budsjett. I kategorien av kommuner som i 2011 hadde en etterjustert sats som var lavere eller lik budsjetterert sats oppgir vel en av fire at de også venter kostnader i 2012 som er lavere enn budsjetterert, mens cirka 55 prosent venter små eller ingen avvik. Ingen av disse kommunene venter at kostnadene i 2012 vil overstige budsjetterte kostnader. Hvis vi ser i den andre kategorien hvor kostnadene i 2011 var høyere enn budsjett blir bildet annerledes. Her venter over halvparten at kostnadene også i 2012 blir høyere enn budsjetterert, mens ingen venter lavere kostnader enn budsjetterert. 35 prosent venter små avvik. Dette betyr at kommunene som i 2011 unngikk overskridelser i forhold til budsjett

også har god kontroll på kostnadene i henhold til budsjett i 2012, mens tilfellet delvis virker å være motsatt for kommunene som hadde budsjettert med for lave satser i 2011.

#### **4.6. Utbetaling av tilskudd**

I henhold til forskriften skal kommunene forskuttere tilskudd kvartalsvis basert på fjorårets tilskudd inntil det er vedtatt satser for gjeldende år. Det er også forskjellig praksis for om kommunene benytter ekstra rapportering av barn i ikke-kommunale barnehager som grunnlag til utbetaling av tilskudd gjennom året og hvordan kommunene ev. håndterer tilbakebetaling av tilskudd (jf. § 10).

For utbetaling av tilskudd etter fattet vedtak om tilskuddssatser rapporterer to av tre kommuner at de fortsetter å betale ut tilskudd hvert kvartal, mens cirka en av fire foretar månedlige utbetalinger. Kun tre kommuner rapporterer om en annen frekvens. Disse kommunene utbetaler tilskudd annenhver måned, hver fjerde måned og sjeldnere enn hver fjerde måned.

Vi har også kartlagt hvordan kommuner håndterer en eventuell tilbakebetaling av tilskudd. I underkant halvparten av kommunene oppgir at tilbakebetaling av tilskudd fra de ikke-kommunale barnehagene ikke har forekommet. For de kommunene som har krevd tilbakebetaling eller har en klar formening om hvordan dette eventuelt ville blitt håndtert svarer nær sagt alle at dette blir avregnet mot fremtidige utbetalinger av tilskudd, mens svært få har krevd at de ikke-kommunale barnehagene skulle betale tilbake tilskudd direkte.

#### **4.7. Reduksjon av kommunalt tilskudd, klagesaker og forholdet mellom kommunene og de ikke-kommunale barnehagene**

##### ***Reduksjon av kommunalt tilskudd***

I henhold til forskriftens § 6 kan en kommune «... *reducere det kommunale tilskuddet dersom barnehagen foregående regnskapsår hadde vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager og eier av barnehagen hadde avsatt urimelig utbytte eller tatt ut urimelig godtgjørelse for egen eller nærståendes arbeidsinnsats i barnehagen. Med urimelig utbytte og arbeidsgodtgjørelse menes at normal*



*kompensasjon for arbeid og kapitalinnsats i barnehagen overstiges». Vi har kartlagt i hvor stor grad kommunene har krevd refusjon, i tilfelle hvor mange saker den har vunnet gjennom med.*

Blant kommunene i spørreundersøkelsen var det kun to som hadde forsøkt å redusere kommunalt tilskudd etter bestemmelsene i § 6. Ingen av kommunene fikk medhold eller delvis medhold i kravet om å redusere tilskuddet. Funnene i Lunder (2011b) indikerer blant annet at ikke-kommunale aktører i barnehagesektoren kan ha urimelig store overskudd og skjulte utbytter. Likevel er ikke nødvendigvis vårt funn av at ingen kommuner i undersøkelsen faktisk har redusert kommunalt tilskudd etter § 6 overraskende ettersom bestemmelsene i regelverket om urimelighet i stor grad må tolkes av kommunene. I tillegg kreves det en detaljert og omfattende bevisførsel fra kommunens side for at både lav bemanning/lønn og urimelig utbytte/-arbeids-godtgjørelse er til stede.

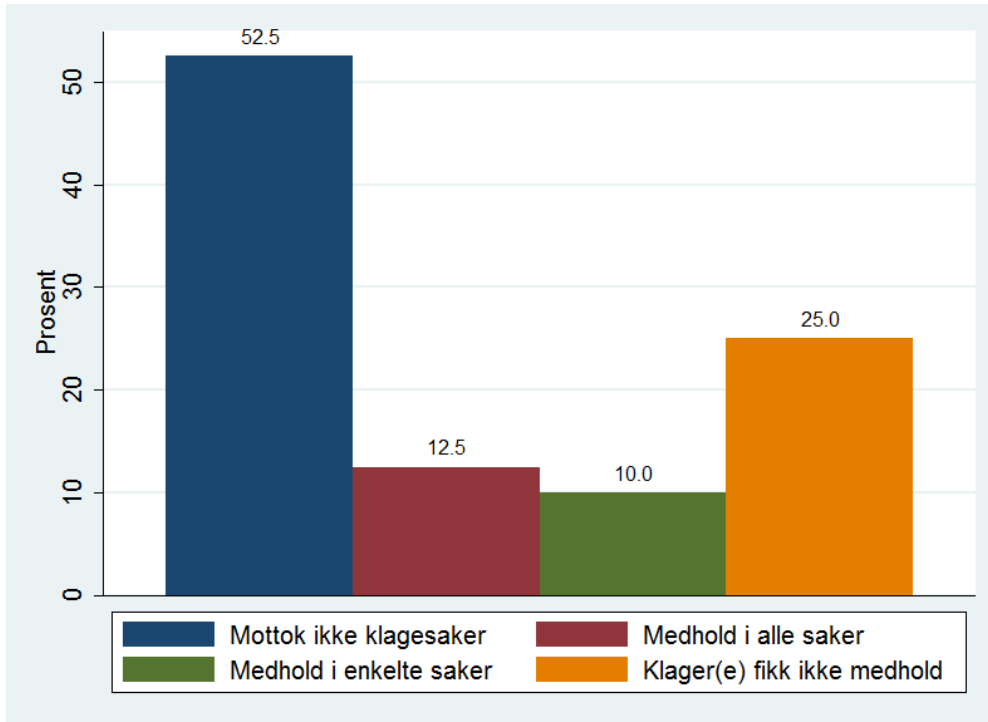
### ***Klagesaker***

Innføringen av rammefinansiering og ny forskrift om likeverdig behandling av ikke-kommunale barnehager har som tidligere skissert medført overgangsproblemer for en rekke kommuner. Dette har gitt seg utslag i både medieoppslag om at kommuner har beregnet for lave tilskudd og en rekke klagesaker. Figur 4.12 gir en oversikt over omfanget av klagesaker for kommunene som har svart på spørreundersøkelsen. Om lag halvparten av disse kommunene har mottatt klage fra ikke-kommunale barnehager i løpet av 2011 og 2012. Av denne andelen opplyser halvparten av kommunene at de har gitt de ikke-kommunale barnehagene medhold i alle eller enkelte klagesaker. Det vil si at det har vært utbredt med feilaktige tilskuddsberegninger i perioden.

Ved å undersøke hvilken budsjettinformasjon eller annen informasjon/presiseringer som fulgte med vedtak om tilskudd (se figur 4.4) er det ingen klare forskjeller på de kommunene som har hatt klagesaker eller ikke. Dette er i tråd med hva kommunene besvarte på om hvorvidt klagesaker kunne vært unngått med bedre dokumentasjon, hvor omtrent tre av fire kommuner svarte negativt på dette.

For kommunene som har fått klager avgjort av fylkesmannen oppgir om lag 35 prosent at kommunen har fått medhold, mens nær 35 prosent av kommunene opplyser om at fylkesmannens avgjørelse gikk imot kommunen i enkelte eller alle saker. For 20 prosent med klagesaker til behandling av fylkesmannen er sakene ennå ikke avklart. For en av kommunene gikk en

prinsipiell klagesak til Kunnskapsdepartementet hvor de ikke-kommunale barnehagene fikk medhold.



**Figur 4.12: Omfanget av klagesaker på vedtak om tilskudd, N=40**

Etter forvaltningsloven § 35 første ledd behøver ikke en kommune å endre tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene som ikke har klaget på tilskuddsberegningen gitt at en slik klage fra noen aktører har påvist feil tilskudd. En slik praksis vil derimot være i uoverensstemmelse med hva som oppfattes som likeverdig behandling. Vi har derfor undersøkt hvorvidt kommunene vil endre tilskudd til alle ikke-kommunale barnehager i tilfeller hvor det har eller potensielt kan bli påvist feil i tilskuddsberegningen. Over 80 prosent av kommunene svarer at dette automatisk vil gi virkning for alle aktørene, mens resten har svart at de ikke vet hvilken praksis kommunen ville valgt. I den nevnte prinsippssaken avgjort av departementet i forrige avsnitt valgte for eksempel kommunen å la vedtaket komme alle ikke-kommunale barnehager til gode til tross for at det var en veldig liten andel som sto bak klagen.

### ***Forholdet mellom kommunene og de ikke-kommunale barnehagene***

Sett fra utsiden kan det til tider virke som forholdet mellom kommunene og de ikke-kommunale barnehagene er betent ettersom det har vært relativt mange klagesaker og medieoppslag om at kommuner, både feilaktig og med rette, har underfinansiert de ikke-kommunale barnehagene. Etter våre møter med aktører fra sektoren fikk vi derimot inntrykk av at samarbeidsklima og kommunikasjon mellom aktørene var meget godt i de fleste tilfeller. Vi valgte derfor også å inkludere noen spørsmål om hvordan kommunene oppfatter sitt eget forhold til de ikke-kommunale barnehagene. Her har vi bedt kommunene om å rangere fire utsagn på en firedelt skala fra uenig til enig. De fire utsagnene var følgende:

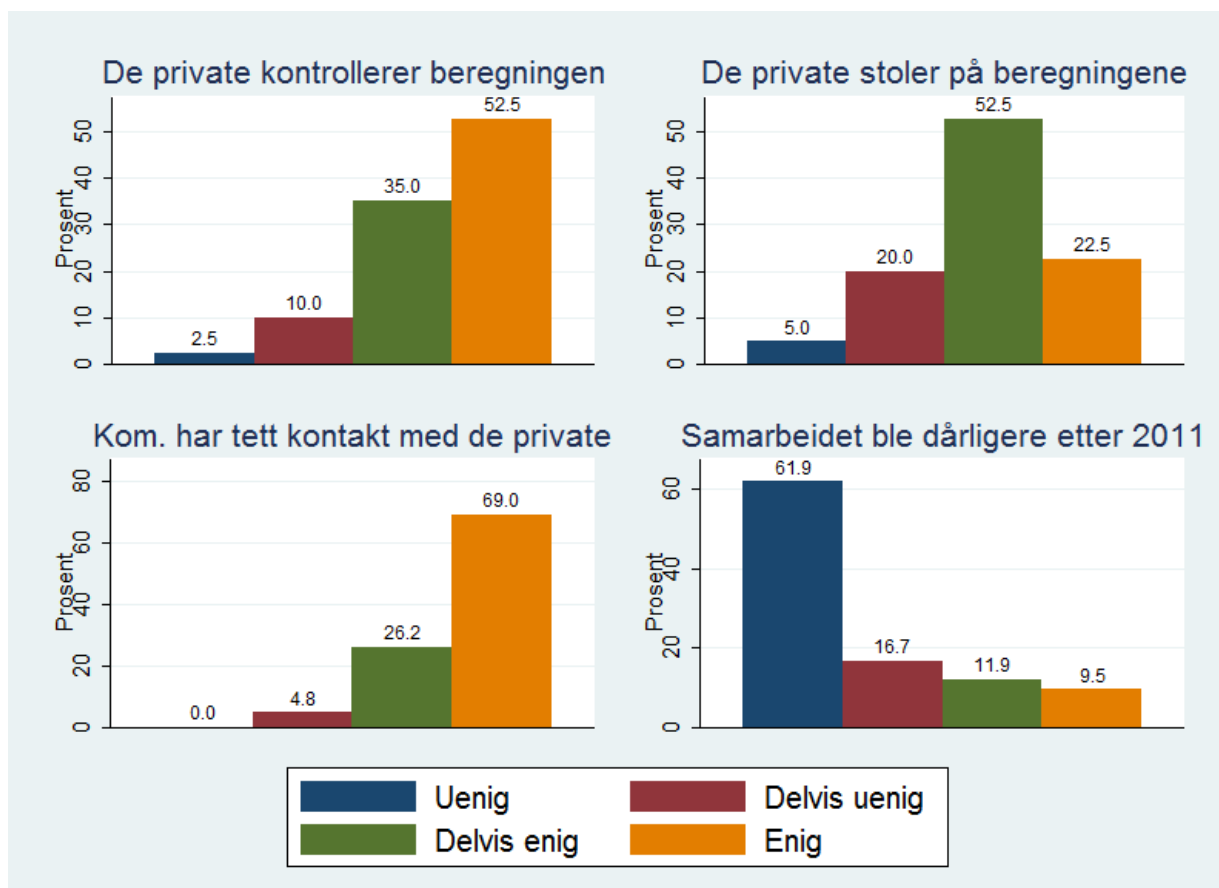
1. De ikke-kommunale barnehagene i kommunen kontrollerer tilskuddsberegningen
2. De ikke-kommunale barnehagene i kommunen stoler på kommunens beregninger
3. Kommunen har tett kontakt med de ikke-kommunale barnehagene
4. Samarbeidet med de ikke-kommunale barnehagene har blitt dårligere etter overgangen til rammefinansiering (2011)

Resultatene fra denne kartleggingen er presentert i figur 4.13. Over halvparten av kommunene er helt enig i at beregningene kontrolleres, mens kun et fåtall opplever at de ikke-kommunale barnehagene i liten grad kontrollerer tilskuddsberegningen. Hvis vi ser på resultatene fra det andre spørsmålet er kommunene litt mer delt i utsagnet at de ikke-kommunale barnehagene stoler på kommunens beregninger, men også her svarer tre av fire respondenter at de er delvis enig eller enig. Kun en liten andel er helt uenig i utsagnet.

De to siste utsagnene gir i større grad en beskrivelse av hvordan samarbeidsklimaet mellom kommunen og de private aktørene oppfattes av de kommunale respondentene. For utsagnet at kommunen har tett kontakt med de ikke-kommunale barnehagene er om lag 70 prosent helt enige i dette. I motsatt ende av skalaen er det ingen som er helt uenig i at det ikke er tett kontakt mellom aktørene. Det er også en svært liten andel som er noe uenig.

På tross av at svært mange kommuner rapporterer om problemer i overgangen til ramme-finansiering og ny forskrift om likeverdig behandling, med påfølgende konflikter og klagesaker, er likevel over 60 prosent av respondentene helt uenig i at samarbeidet med de ikke-kommunale

barnehagene har blitt dårligere etter 2011. Samtidig er det vel 20 prosent som sier seg enig eller delvis enig i utsagnet.



**Figur 4.13: Kommunenes forhold til de ikke-kommunale barnehagene, N=41/43**

## **5. Tilskudd og ressursbruk knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne**

### **5.1. Innledning**

Før 2011 mottok kommunene et øremerket tilskudd for barn med nedsatt funksjonsevne. Dette tilskuddet ble lagt inn i det kommunale inntektssystemet i forbindelse med overgangen til rammefinansiering. I dette kapitlet analyserer vi hvorvidt innlemmingen av det øremerkede tilskuddet har bidratt til å redusere kommunenes ressursbruk knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne. Vi starter ut i kapittel 5.2 med å beskrive utviklingen i antall barnehagebarn med nedsatt funksjonsevne. Deretter utvikles hypoteser om mulige effekter av innlemming i kapittel 5.3. I kapitlene 5.4. og 5.5. studerer vi effektene av innlemmingen empirisk.

### **5.2. Utvikling i antall barn med nedsatt funksjonsevne**

Årsoppgavene fra kommunale og ikke-kommunale barnehager gir informasjon om prioritet ved opptak og antall barn med nedsatt funksjonsevne. Det skilles mellom tre kategorier: i) antall barn med nedsatt funksjonsevne som er tatt opp ved prioritet, ii) antall barn med nedsatt funksjonsevne som er tatt opp ordinært og iii) andre barn med særlige behov. Tabell 5.1 gir en oversikt over utviklingen i antall barn med funksjonsnedsettelse (definert som summen av barn i de tre kategoriene) i perioden 2003-2011. Det totale antall barn i barnehage med funksjonsnedsettelse var nærmere 15 000 i 2011. Det har vært betydelige svingninger i antallet fra år til år, men sett over tid synes antallet å være relativt stabilt. Barn med funksjonsnedsettelse utgjorde vel 5 prosent av alle barnehagebarn i 2011.

Andelen av barn med funksjonsnedsettelse som får ekstra ressurser viser en synkende tendens. Fra 2003 til 2011 er andelen redusert fra 68 prosent til 55 prosent. Dette tilsier at nedgangen fra 2010 til 2011 er del av en lengre trend og ikke kan tilskrives innlemmingen av det øremerkede tilskuddet knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne. I det følgende vil vi på ulike måter prøve å isolere effekten av innlemmingen.

**Tabell 5.1: Barn med nedsatt funksjonsevne, 2003-2011**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antall barn med nedsatt funksjonsevne	13 636	15 183	12 183	12 334	13 207	14 374	14 695	15 122	14 948
Antall barn som får ekstra ressurser	9 297	9 905	7 710	7 893	8 577	8 539	8 857	8 736	8 230
Andel som får ekstra ressurser (%)	68,2	65,2	63,3	64,0	64,9	59,4	60,3	57,8	55,1

### 5.3. Forventede effekter av innlemming

Utformingen av det øremerkede tilskuddet for barn med nedsatt funksjonsevne har hatt ulik utforming over tid. Før 2004 ble tilskuddet beregnet som en andel av det ordinære driftstilskuddet kommunene mottok. Det betyr at kommuner med høy barnehagedekning mottok høyere tilskudd (per barn 1-5 år) enn kommuner med lav barnehagedekning. Denne utformingen av tilskuddet var gjenstand for kritikk fordi den ikke tok høyde for at barn med nedsatt funksjonsevne var prioritert ved opptak, slik at antall barnehagebarn med funksjonsnedsettelse i liten grad varierte med den generelle barnehagedekningen. For å bedre reflektere det underliggende utgiftsbehovet er tilskuddet siden 2005 fordelt etter antall 1-5 åringer i kommunen.<sup>15</sup> Det betyr at tilskuddet i perioden 2005-2010 var et såkalt «øremerket rammetilskudd» som ble fordelt i henhold til objektive kriterier (antall barn 1-5 år).

I teorien vil effekten av et «øremerket rammetilskudd» avhenge av størrelsen på tilskuddet i forhold til hva kommunen ville brukt på formålet dersom midlene ikke var øremerket. Et «øremerket rammetilskudd» vil stimulere ressursbruken dersom det er større enn det beløp kommunen likevel ville brukt, men vil ikke ha betydning for ressursbruken dersom det er mindre enn det beløp kommunen likevel ville brukt. I praksis vil effekten kunne være sterkere. I forbindelse med opptrapping av et «øremerket rammetilskudd» vil det kunne være vanskelig for en kommune, i hvert fall på kort sikt, å nøytralisere tilskuddsøkningen ved å redusere bruken av frie inntekter på formålet. Både statlige myndigheter og de som berøres av tilskuddet vil i en slik situasjon først og fremst være opptatt av hvorvidt kommunen øker ressursinnsatsen i takt med tilskuddsøkningen.

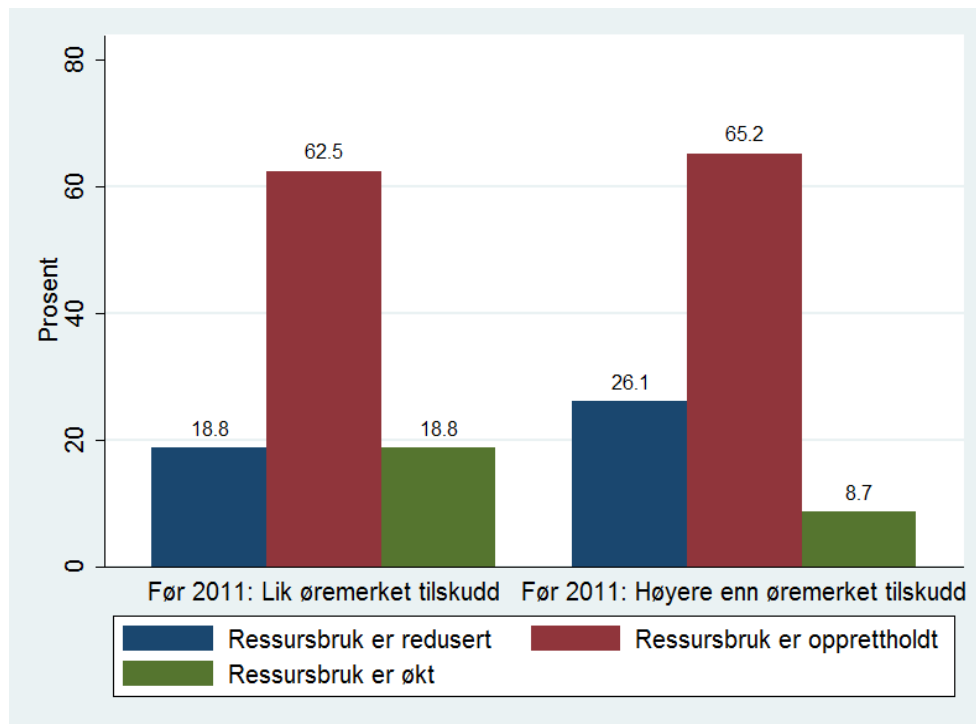
<sup>15</sup> 2004 var et overgangsår hvor den ene halvparten av tilskuddet ble fordelt i forhold til det ordinære driftstilskuddet, mens den andre halvparten ble fordelt etter antall 1-5 åringer.

#### **5.4. Analyse I: Oppgitt ressursbruk**

Spørreundersøkelsen (beskrevet i kapittel 4) gir informasjon om kommunenes ressursbruk knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne før og etter overgangen til rammefinansiering. Respondentene ble først bedt om å angi hvorvidt ressursbruken før overgangen til rammefinansiering var av «om lag samme størrelsesorden som det øremerkede tilskuddet» eller «høyere enn det øremerkede tilskuddet». Alle 43 kommuner besvarte dette spørsmålet. Av disse svarte 23 (53 prosent) at ressursbruken var høyere enn det øremerkede tilskuddet, mens 16 (37 prosent) svarte at ressursbruken var av samme størrelsesorden som det øremerkede tilskuddet. 4 kommuner (9 prosent) svarte «vet ikke».

Respondentene ble videre spurt om ressursbruken etter overgangen til rammefinansiering. Mer presist ble de bedt om å angi hvorvidt ressursbruken knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne var redusert, opprettholdt eller økt. Ut fra diskusjonen i kapittel 5.3 forventer vi at overgang til rammefinansiering først og fremst vil påvirke ressursbruken i kommuner som i utgangspunktet hadde en ressursbruk av om lag samme størrelsesorden som det øremerkede tilskuddet. I figur 5.1 har vi derfor gruppert kommunene etter oppgitt ressursbruk før overgangen til rammefinansiering. Blant kommunene som før overgangen til rammefinansiering hadde en ressursbruk av om lag samme størrelsesorden som det øremerkede tilskuddet, er det litt mer enn 80 prosent som oppgir at de har opprettholdt eller økt ressursbruken etter overgangen til rammefinansiering. Knappe 20 prosent oppgir at de har redusert ressursbruken.

Hvilken betydning har dette for vurderingen av innlemming av det øremerkede tilskuddet knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne? Det faktum at ressursbruken er økt eller opprettholdt i mer enn 80 prosent i gruppen av kommuner hvor det var mest sannsynlig at innlemming ville bidra til redusert ressursbruk, tilsier at innlemmingen i liten grad har hatt negativ effekt. Men det faktum at ressursbruken er redusert i nærmere 20 prosent av kommunene i gruppen, kan tolkes som at innlemmingen har bidratt til lavere ressursbruk i noen kommuner.



**Figur 5.1: Hvordan har kommunens ressursbruk til barn med nedsatt funksjonsevne vært etter overgangen til rammefinansiering?**

Effekten av innlemming kan vurderes nærmere ved å sammenlikne med kommuner som før innlemming oppga å ha høyere ressursbruk enn det øremerkede tilskuddet. Siden vi ikke forventer at innlemming av det øremerkede tilskuddet vil bidra til lavere ressursbruk i disse kommunene, er det grunn til å tro at andelen kommuner som oppgir at ressursbruken er redusert etter overgangen til rammefinansiering vil være lavere i denne gruppen. Figur 5.1 viser imidlertid at det motsatte er tilfelle. Andelen kommuner som oppgir å ha redusert ressursbruken er noe høyere blant kommunene hvor ressursbruken i utgangspunktet var høyere enn det øremerkede tilskuddet. Det er naturlig å tolke dette funnet som at den oppgitte reduksjonen i ressursbruk i enkelte kommuner skyldes andre forhold enn innlemming av det øremerkede tilskuddet knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne.

Analysen av kommunenes oppgitte ressursbruk før og etter overgangen til rammefinansiering gir ikke grunnlag for å si at innlemmingen av det øremerkede tilskuddet knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne har bidratt til lavere ressursbruk. Det må imidlertid tas forbehold om at analysen er



basert på data for et lite antall kommuner (vel 40) og at den omfatter en kort periode (1-2 år) etter overgangen til rammefinansiering.

I spørreundersøkelsen ble kommunekontaktene også spurt hvordan ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne i ikke-kommunale barnehager blir fordelt. 80 prosent av kommunene oppga at de direkte overfører midler til disse barnehagene. Om lag 60 prosent oppgir at de har kommunalt tilsatt personell som utfører tjenester i de ikke-kommunale barnehagene. For en av kommunene vi var i møte med utgjorde dette hoveddelen av ressursene barna med nedsatt funksjonsevne i de ikke-kommunale barnehagene mottok. En av fire kommuner bidrar også med hjelpemidler til de ikke-kommunale barnehagene og andre eksterne støttefunksjoner som barna i de ikke-kommunale barnehagene kan benytte.

## **5.5. Analyse II: Faktisk ressursbruk**

Kommunenes faktiske utgifter knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne føres på funksjon 211 sammen med utgifter knyttet til språkstimulering. Det er følgelig ikke mulig å gjøre en analyse av kommunenes faktiske utgifter før og etter overgangen til rammefinansiering etter samme mal som i kapittel 5.4. Vi velger i stedet en økonometrisk tilnærming hvor vi analyserer hvordan de samlede utgiftene på funksjon 211 (til barn med nedsatt funksjonsevne og språkstimulering) påvirkes av antall barn med nedsatt funksjonsevne. Hvis vi finner at barn med nedsatt funksjonsevne har mindre effekt på utgiftene etter at det øremerkede tilskuddet ble innlemmet, kan det tolkes som at innlemming har hatt en negativ effekt på ressursbruken.

For å undersøke dette formulerer vi en regresjonsmodell med utgifter (på funksjon 211) per innbygger 1-5 som avhengig variabel, mens den viktigste forklaringsvariabelen er antall barn med nedsatt funksjonsevne (som får ekstra ressurser) per innbygger 1-5 år. I tillegg kontrolleres det for kommunal inntekt, befolkningens alderssammensetning, bosettingsmønster, kommune-størrelse, politiske variable og tidsspesifikke konstanter som i regresjonsmodellene i kapittel 3.4.

Estimeringsresultatene er rapportert i tabell 5.2. Modell A utnytter data for perioden 2005-2011. Dette inkluderer perioden hvor det øremerkede tilskuddet knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne ble fordelt etter antall barn 1-5 år og det første året etter innlemming. Det framgår at andel barn med nedsatt funksjonsevne har positiv og statistisk utsagnskraftig effekt på kommunenes

utgifter. Tolkningen av den estimerte koeffisienten er at ett ekstra barn med nedsatt funksjonsevne bidrar til å øke utgiftene på funksjon 211 med 43 900 kroner. Barn med språkstimulering kommer ikke ut med statistisk utsagnskraftig effekt og synes å være mindre ressurskrevende enn barn med nedsatt funksjonsevne.

**Tabell 5.2: Estimeringsresultater med utgift på funksjon 211 per innbygger 1-5 år som avhengig variabel**

	A	B	C	D
Andel barn med nedsatt funksjonsevne	43,9 (2,93)	44,8 (2,66)	52,7 (3,53)	55,7 (3,23)
Andel barn med nedsatt funksjonsevne multiplisert med dummy for 2011		-6,2 (-0,32)		-16,0 (-0,84)
Andel barn med språkstimulering	9,1 (0,92)	9,1 (0,92)	6,3 (0,76)	6,3 (0,75)
Estimeringsperiode	2005-2011	2005-2011	2007-2011	2007-2011
Antall observasjoner	2 997	2 997	2 139	2 139
R <sup>2</sup>	0,080	0,080	0,089	0,089

*Merknader:* Modellene er estimert med vanlig minste kvadraters metode. T-verdiene i parentes er basert på standardavvik klustret på kommunenivå. Alle modeller er estimert med tidsspesifikke konstantledd og de samme forklaringsvariabler som i tabellene 3.10 og 3.11.

Modell B åpner for at effekten av barn med nedsatt funksjonsevne kan ha blitt endret etter at det øremerkede tilskuddet ble lagt inn i kommunenes inntektssystem. Det inkluderes da en ekstra forklaringsvariabel, et såkalt interaksjonsledd, som er andel barn med nedsatt funksjonsevne multiplisert med en dummyvariabel som er lik 1 i 2011. En negativ koeffisient for dette interaksjonsleddet betyr at barn med nedsatt funksjonsevne har blitt en mindre viktig kostnadsdriver etter innlemmingen av det øremerkede tilskuddet. Dette kan tolkes som at innlemmingen har hatt en negativ effekt på ressursbruken. Den estimerte koeffisienten er negativ og peker følgelig i retning av en negativ effekt av innlemming. Forskjellen mellom periodene med og uten øremerking er imidlertid ikke statistisk utsagnskraftig.

Vi har videre utført separate analyser for hvert enkelt år. Disse viste at barn med nedsatt funksjonsevne ikke var statistisk utsagnskraftig i årene 2005 og 2006. Dette bidrar til å trekke ned gjennomsnittseffekten i perioden før innlemming. I modellene C og D har vi tatt hensyn til dette ved å utelate årene 2005 og 2006 fra estimeringen. Dette bidrar som forventet til å øke den estimerte koeffisienten, og ett ekstra barn med nedsatt funksjonsevne bidrar til å øke utgiftene med 52 100 kroner i modell C. I modell D, som tillater ulik effekt før og etter innlemming, bidrar

dette til at interaksjonsleddet blir større i tallverdi enn i modell B. Effekten er imidlertid ikke statistisk utsagnskraftig.

Analysene av faktisk ressursbruk gir heller ikke grunnlag for å si at innlemmingen av det øremerkede tilskuddet har redusert kommunenes ressursbruk knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne. Det må imidlertid tas forbehold om at analysene kun er basert på en kort periode (1-2 år) etter innlemming. Et lengre tidsperspektiv kan gi andre resultater dersom det tar tid for kommunene å tilpasse ressursbruken til endrede rammebetingelser.

## Referanser

Borge, L.-E., A. B. Johannesen og P. Tovmo (2010): Barnehager i inntektssystemet for kommunene, Rapport 02/10, Senter for økonomisk forskning, NTNU

Econ Pöyry og Fürst og Høverstad (2008): Rammefinansiering av barnehager, Econ-rapport 2008-062, Econ Pöyry

Lunder, T. E., (2011a): Tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2012. Utredning av nasjonale satser, TF-notat nr. 15/2011, Stiftelsen Telemarksforskning

Lunder, T. E., (2011b): Gullgraving i sandkassa? Profittmuligheter og uttak av verdier fra private barnehager, TF-notat nr. 51/2011, Stiftelsen Telemarksforskning

Rattsø, J., L.-E. Borge, F. Carlsen og T. Falch (2002): Om barnehagenes finansiering etter stortingets avtale for 2002-2005, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

## Vedlegg 1: Tabeller

**Tabell A1: Beskrivelse av variabler i regresjonene med gjennomsnitt og spredning**

Beskrivelse		Kilde	Snitt (sd) ORD N=17558
Andel i tettbebygde strøk, prosent	Andel (prosent) av befolkningen som bor i tettsteder	SSB	80,56 (18,237)
Andel innb. i barnehagealder	Andel av befolkningen i førskolealder målt som andel av befolkningen mellom 0 og 5 år	SSB	0,076 (0,0083)
Andel innb. i skolealder	Andel av befolkningen i førskolealder målt som andel av befolkningen mellom 6 og 15 år	SSB	0,133 (0,0164)
Andel eldre	Andel av befolkningen som er 66 år og eldre	SSB	0,135 (0,0235)
Log(innbyggertall)	Log kommunestørrelse	SSB	10,504 (1,4195)
Nettoinnflytting per 1000 innbygger	Nettoinnflytting per 1000 innbygger	SSB	7,384 (7,0089)
Partifragmentering i kom.styret (Herfindahl)	Herfindahl indeks for partifragmentering i kommunestyret. Indeksen er summen av kvadrerte andeler av seter hvert parti eller liste har	SSB	0,217 (0,0412)
Andel politisk venstresideseter i kommunestyret	Andelen seter i kommunestyret til venstresidepartier: NKP, RV, SV, DNA	SSB	0,394 (0,1145)
Andel kvinner i kommunestyret	Andelen seter i kommunestyret besatt av kvinnelige representanter	SSB	0,391 (0,0640)
Korrigert inntekt	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Kom.prop.	98,62 (7,074)

*Note:* Fiva, Halse og Natvik (2012) har samlet et langt panel (1974-2011) med politikkvariable på kommunenivå basert på data fra NSD (<http://www.jon.fiva.no/data.htm>). Det er variabler fra dette datasettet vi har benyttet for politikkvariablene i våre analyser.

**Tabell A2: Gjennomsnittlig tilskudd til ikke-kommunale familiebarnehager**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kommuner med egne familiebarnehager									
Snitt	69512	80961	85398	93756	97530	99108	102525	105311	103740
Obs.	58	73	65	84	149	149	147	130	80
Kommuner uten egne familiebarnehager									
Snitt	65675	75698	83677	95561	98641	100427	103703	106309	110209
Obs.	498	570	555	587	630	606	597	567	601

**Tabell A3: Regresjoner for hvert enkelt år med tilskudd (i 1000 kr) per alderskorrigerede heltidpass i ikke-kommunale ordinære barnehager som avhengig variabel.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Korrigert inntekt	0,0840 (0,0744)	0,0708 (0,0469)	0,224*** (0,0599)	0,0864* (0,0469)	0,0616 (0,0575)	0,00766 (0,0577)	0,0793 (0,0580)	-0,0440 (0,0973)	0,148** (0,0635)
<i>Befolkningssammensetning</i>									
Andel i tettbygde strøk, prosent	-0,119*** (0,0429)	-0,103*** (0,0355)	-0,0860*** (0,0322)	-0,0700* (0,0367)	-0,120*** (0,0391)	-0,0967** (0,0421)	-0,0766* (0,0392)	-0,105*** (0,0376)	-0,0707* (0,0363)
Andel innbyggere i barnehagealder	-0,525 (108,6)	28,32 (70,75)	-220,8*** (74,01)	-173,0* (91,49)	-63,62 (117,0)	-260,7** (131,3)	-75,17 (124,1)	3,673 (123,1)	-63,88 (100,5)
Andel innbyggere i skolealder	209,9*** (75,41)	82,80** (39,90)	100,3** (39,89)	42,60 (44,73)	17,60 (57,49)	84,18 (63,22)	-14,76 (52,50)	-51,17 (45,09)	-52,24 (55,53)
Andel elder	78,63* (43,70)	12,44 (29,37)	-27,33 (26,70)	-50,91 (32,16)	8,903 (38,14)	-23,78 (39,69)	-2,454 (38,41)	-7,237 (41,48)	-28,71 (33,39)
Log (innbyggertall)	1,549 (1,077)	1,038 (0,652)	1,517** (0,666)	1,323* (0,757)	1,920* (0,993)	1,872 (1,185)	1,030 (0,879)	1,263* (0,720)	0,573 (0,899)
Nettoinnflytting per 1000 innbygger	0,0383 (0,0820)	0,0557 (0,0661)	0,113* (0,0605)	0,0179 (0,0720)	0,0555 (0,0663)	0,0979 (0,0680)	0,145* (0,0847)	0,00557 (0,0585)	-0,0360 (0,0785)
<i>Politiske variable</i>									
Partifragmentering i kommunestyret (Herfindahl)	1,413 (13,82)	2,149 (12,42)	2,890 (9,705)	-7,560 (9,996)	4,870 (13,10)	-6,277 (13,84)	9,066 (15,61)	19,53 (13,71)	-2,357 (13,19)
Andel politisk venstreside- seter i kommunestyret	-6,888 (6,287)	-4,838 (4,578)	-8,203* (4,476)	-2,422 (4,988)	-1,470 (5,664)	-4,674 (6,172)	-7,442 (6,467)	-9,724 (6,578)	-9,873* (5,630)
Andel kvinner i kommunestyret	11,21 (7,835)	-0,843 (6,840)	-6,594 (6,802)	-5,441 (7,942)	-1,246 (7,917)	5,314 (9,006)	-1,893 (8,842)	2,387 (8,210)	4,708 (8,235)
Observasjoner	1 591	1 664	1 664	1 745	2 067	2 097	2 202	2 250	2 266
R <sup>2</sup>	0,058	0,041	0,049	0,018	0,027	0,025	0,023	0,026	0,036

Note: Robuste standardfeil klustret på kommune i parentes. Konstantleddet er ikke rapportert. \*, \*\*, \*\*\* indikerer at effekten er statistisk utsagnskraftig på henholdsvis 10 %, 5 % og 1 % nivå.

**Tabell A4: Regresjoner med tilskuddsandel som avhengig variable for hvert enkelt år**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Korrigert inntekt	0,0029 (0,00197)	0,0011 (0,00150)	0,0020 (0,00171)	0,0006 (0,00098)	0,0011 (0,00119)	-0,0010* (0,00061)	-0,0009 (0,00079)	-0,0002 (0,00110)	-0,0001 (0,00082)
<i>Befolkningssammensetning</i>									
Andel i tettbebygde strøk, Prosent	-0,0010* (0,00056)	-0,0005 (0,00056)	-0,0001 (0,00057)	0,0009 (0,00054)	-0,0000 (0,00052)	0,0007 (0,00045)	-0,0001 (0,00057)	0,0001 (0,00041)	-0,0000 (0,00041)
Andel innb. i Barnehagealder	4,3296** (2,05251)	5,7729*** (1,69532)	3,4380* (2,06545)	1,5078 (1,70985)	2,4840* (1,26989)	-0,4674 (1,66511)	-2,0550 (1,71184)	0,4247 (1,21802)	-1,4722 (1,10513)
Andel innb. i skolealder	-0,3971 (1,44522)	0,3863 (1,27697)	1,2972 (1,30543)	1,3100 (1,06181)	0,4445 (1,05253)	1,2515 (0,98706)	0,2553 (0,77876)	1,1998* (0,65998)	-0,0310 (0,54244)
Andel eldre	0,9421 (0,96025)	0,6838 (0,80538)	0,9139 (0,97663)	0,1116 (0,71875)	0,2454 (0,62239)	-0,4902 (0,53249)	-1,110** (0,48086)	-0,1798 (0,50451)	-1,33*** (0,42408)
Log(innbyggertall)	0,0136 (0,01824)	0,0335* (0,01884)	0,0284 (0,01882)	0,0014 (0,01464)	-0,0097 (0,01212)	-0,023** (0,00972)	-0,0043 (0,00992)	-0,0124 (0,00765)	-0,0012 (0,00770)
Nettoinnflytting per 1000 Innbygger	-0,0019 (0,00173)	-0,0018 (0,00147)	0,0010 (0,00134)	0,0007 (0,00098)	0,0006 (0,00082)	-0,0001 (0,00117)	0,0017 (0,00147)	0,0007 (0,00074)	0,0016 (0,00101)
<i>Politiske variable</i>									
Partifragmentering i kom.styret (Herfindahl)	0,2742 (0,21447)	0,2714 (0,22074)	0,1335 (0,24287)	0,0365 (0,17420)	0,0634 (0,19169)	0,0071 (0,15576)	0,0899 (0,21502)	-0,0880 (0,12649)	-0,1325 (0,11709)
Andel politisk venstreside- seter i kommunestyret	-0,219** (0,09587)	-0,1045 (0,10024)	-0,0619 (0,10938)	-0,0186 (0,08179)	0,0371 (0,07298)	0,0709 (0,05928)	-0,0031 (0,08704)	0,1157* (0,05970)	-0,0247 (0,05151)
Andel kvinner i Kommunestyret	0,3785** (0,15120)	0,0189 (0,12434)	0,0585 (0,13458)	0,0251 (0,10984)	0,1590* (0,09506)	0,1754 (0,11381)	0,1438 (0,12475)	0,2832*** (0,09604)	0,2017** (0,09396)
Observations	1 130	1 213	1 194	1 271	1 660	1 683	1 719	1 675	1 645
R <sup>2</sup>	0,128	0,172	0,145	0,090	0,056	0,074	0,052	0,071	0,104

Note: Robuste standardfeil klustret på kommune i parentes. Konstantleddet er ikke oppgitt. \*, \*\*, \*\*\* indikerer at effekten er statistisk utsagnskraftig på henholdsvis 10 %, 5 % og 1 % nivå.

## Vedlegg 2: Spørreskjema

### Gjeldende budsjettpraksis for tilskudd til ordinær drift

Det kommunale tilskuddet har som formål å dekke barnehagers samlede kostnader til ordinær drift (driftskostnader, kapitalkostnader og administrasjonskostnader). I første del av spørreskjema har vi separate spørsmål for driftskostnader (inkl. administrasjonskostnader) og kapitalkostnader. Dersom kommunen benytter ulik praksis for de ulike typer barnehage (ordinær-, familie- eller åpen barnehage), ønsker vi at tilskuddsberegningen for ordinære barnehager belyses.

- 1) Hvilket detaljnivå på budsjetterte kostnader for kommunale barnehager ble benyttet ved siste tilskuddsberegning?
  - Summariske kostnadsarter (f.eks. «lønn og sosiale utgifter» uten videre spesifikasjon)
  - Detaljerte KOSTRA-arter
  - Annet detaljert oppsett
  - Vet ikke
  - Annet: \_\_\_\_\_
  
- 2) Benyttes budsjett på barnehagenivå som grunnlag for beregning av tilskuddssats?
  - Ja
  - Nei, det utarbeides kun budsjett for kommunen som helhet ved beregning av tilskuddssats
  - Vet ikke
  
- 3) Hvilke tilpasninger gjøres i beregningsgrunnlaget?  
(Sett ett eller flere kryss)
  - Uttrekk av midlertidige barnehager
  - Uttrekk av barnehager med særlig høye budsjetterte kostnader
  - Direkte eller indirekte støtte til drift
  - Ingen tilpasninger
  - Vet ikke
  - Annet: \_\_\_\_\_



- 4) Benytter kommunen nasjonal sats for kapitaltilskudd?
- Ja, nasjonal sats ble benyttet både for 2011 og 2012
  - Ja, men bare for 2011
  - Ja, men bare for 2012
  - Nei, kommunen beregner egne satser
- 5) Har kommunen oversikt over historisk anskaffelseskost på bygninger, tomter og utstyr?
- Ja
  - Nei
  - Vet ikke

## Tilskuddsandel

Det samlede offentlige tilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal utgjøre samme andel av den gjennomsnittlige offentlige finansieringen av tilsvarende kommunale barnehager som året før. Minimumsforpliktelsen reguleres av forskriften og legger opp til en gradvis opptrapping av minimumsforpliktelsen inntil full likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, men kommunene kan selv velge å yte tilskudd utover minimumsforpliktelsen (92 % fra høsten 2012).

- 6) Hvilken tilskuddsandel benyttes?  
(Sett ett eller flere kryss)
- Alle ikke-kommunale barnehager får minste tilskuddssats (gå til spørsmål 8)
  - Alle ikke-kommunale barnehager får en tilskuddsandel over minimum, men under 100 %
  - Alle ikke-kommunale barnehager får en tilskuddsandel på 100 % eller mer
  - Noen ikke-kommunale barnehager får minste tilskuddssats
  - Noen ikke-kommunale barnehager får en tilskuddsandel over minimum, men under 100 %
  - Noen ikke-kommunale får en tilskuddsandel på 100 % eller mer
  - Vet ikke
  - Annet: \_\_\_\_\_

7) Hva er bakgrunnen for valg av tilskuddsandel utover minimum?

(Sett ett eller flere kryss)

- Kommunen ønsker større grad av likebehandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager
- Det er nødvendig fordi enkelte ikke-kommunale barnehager har et kostnadsnivå som krever finansiering utover minimumsandel
- Annet: \_\_\_\_\_

8) Differensierer kommunen kapitaltilskuddet?

(Sett ett eller flere kryss)

- Ja, kommunen benytter differensiert kapitaltilskuddssats etter bestemte kriterier (f.eks. etter byggeår)
- Ja, kapitaltilskuddet differensieres etter faktisk kostnadsnivå eller skjønn (tilleggstilskudd)
- Nei
- Vet ikke

## Dokumentasjon for tilskuddsåret 2012

9) Hvilken type informasjon fulgte som dokumentasjon sammen med enkeltvedtak for tilskudd for 2012?

(Sett ett eller flere kryss)

- Detaljert budsjett på *barnehagenivå*
- Detaljert budsjett på *kommunenivå*
- Summariske budsjett på *barnehagenivå*
- Summariske budsjett på *kommunenivå*
- Utfyllende forklaringer av beregningene og forutsetningene som er lagt til grunn
- Tilpasninger i beregningsgrunnlaget (f.eks. direkte eller indirekte støtte til drift) fremgår av budsjett
- Tilpasninger i beregningsgrunnlaget (f.eks. direkte eller indirekte støtte til drift) blir presisert i følgeskriv e.l.
- Annet: \_\_\_\_\_

10) Dersom kommunen ikke benytter nasjonal sats for kapitaltilskudd, hvordan dokumenteres tilskuddsberegningen? Beskriv: \_\_\_\_\_

11) Har innføringen av rammefinansiering og ny forskrift for likebehandling medført overgangsproblemer knyttet til beregning og dokumentasjon av tilskudd?

Vet ikke

Nei

Ja, beskriv: \_\_\_\_\_

## Telling av barn

12) Hvor ofte foretas det telling av barn i kommunale barnehager gjennom året?

(Sett bort fra telling 15. desember)

Ingen ekstra tellinger (gå videre til spørsmål 14)

1 ekstra telling

2 ekstra tellinger

3 ekstra tellinger

Flere enn 3 ekstra tellinger

13) Gitt ekstra tellinger i kommunale barnehager, utgjør disse grunnlag for tilskuddet?

Ja, både for beregning (jf. §§ 4 og 5) og etterjustering (jf. § 8) av tilskudd

Kun for beregning av tilskudd (jf. §§ 4 og 5)

Kun for etterjustering av tilskudd (jf. § 8)

Nei

Annet: \_\_\_\_\_

14) Hvor ofte rapporteres barn i ikke-kommunale barnehager gjennom året?

(Sett bort fra rapportering 15. desember)

Ingen ekstra rapporteringer

1 ekstra rapportering

2 ekstra rapporteringer

3 ekstra rapporteringer

Flere enn 3 ekstra rapporteringer

15) Legger kommunen til grunn samme definisjon av små og store barn både på tidspunktet for fastsettelse av tilskuddssats etter budsjett (§ 4) og på tidspunktet for etterjustering etter regnskap (§ 8), jf. Utdanningsdirektoratets uttalelse fra 28.9.2012 om telling av barn?

- Ja, kommunen har fulgt denne praksisen fra tilskuddsåret 2011
- Nei, kommunen fulgte ikke denne praksisen for tilskuddsåret 2011, men blir fulgt for tilskuddsåret 2012
- Nei, praksis vil først bli innarbeidet for tilskuddsåret 2013
- Nei, og kommunen har ingen planer om å endre praksis for telling av barn
- Vet ikke
- Annet: \_\_\_\_\_

16) Har kommunen rutiner for å kontrollere opplysningene om antall barn i ikke-kommunale barnehager?

(Sett ett eller flere kryss)

- Ja, det gjennomføres kontroll opp mot opptakssystemet
- Ja, det gjennomføres stikkprøver
- Nei
- Annet: \_\_\_\_\_

## Regnskap og avregning

17) Hva var fastsatte og etterjusterte driftstilskuddssatser (inkl. administrasjon) for året 2011 til ordinære barnehager?

(Skriv inn i tabellen under)

	Fastsatte satser etter budsjett (2011)	Etterjusterte satser etter årsregnskap (2011)
Tilskudd per heltidsplass til drift og adm., ordinære barnehager, <b>små barn</b>		
Tilskudd per heltidsplass til drift og adm., ordinære barnehager, <b>store barn</b>		

18) Hvilke forventninger har kommunen til avvik mellom budsjett og regnskap for året 2012?

- Faktiske kostnader blir trolig lavere enn budsjetterte kostnader
- Faktiske kostnader blir trolig høyere enn budsjetterte kostnader
- Det forventes små / ingen avvik
- Vet ikke

## Utbetaling av tilskudd gjennom året

19) Hvor ofte utbetaler kommunen tilskudd etter at det er fattet vedtak?

- Månedlig
- Annenhver måned
- Kvartalsvis
- Hver fjerde måned
- Sjeldnere
- Annet: \_\_\_\_\_

20) Benyttes ekstra rapportering av barn i ikke-kommunale barnehager som grunnlag for utbetaling gjennom året (§ 7)?

(Gå til neste spørsmål ved ingen ekstra rapportering av barn i ikke-kommunale barnehager)

- Ja
- Nei
- Vet ikke

21) Er det foretatt tilleggstiladelinger til drift eller kapital i 2011 og/eller 2012?

(Sett ett eller flere kryss)

- Nei
- Ja, som følge av endrede bevilgninger til ordinær drift i kommunale barnehager (eks, lønnsoppgjør etc.)
- Ja, som følge av spesielle forhold i ikke-kommunale barnehager
- Vet ikke
- Annet: \_\_\_\_\_

22) Hvordan håndteres en eventuell tilbakebetaling av tilskudd fra ikke-kommunale barnehager (jf, § 10)?

(Sett ett eller flere kryss)

- Tilbakebetaling av tilskudd har ikke forekommet
- Direkte tilbakebetaling (eks, faktura)
- Beløp avregnes mot fremtidige utbetalinger
- Vet ikke
- Annet: \_\_\_\_\_

## Reduksjon av kommunalt tilskudd

23) Har kommunen forsøkt å redusere kommunalt tilskudd etter forskriftens § 6 (lavere bemanning/kostnader og urimelig utbytte/godtgjørelse)?

- Ja
- Nei (gå videre til spørsmål 25)
- Vet ikke

24) Fikk kommunen medhold eller delvis medhold ved eventuell klage på vedtak om reduksjon i tilskudd?

- Ja, i alle saker
- Ja, men kun i enkelte saker
- Nei
- Vet ikke / ikke avklart ennå
- Annet: \_\_\_\_\_

## Klagesaker

25) Ved eventuelle klager på vedtak om tilskudd for 2011 eller 2012, ga kommunen de ikke-kommunale barnehagene medhold i klagen?

- Kommunen mottok verken klagesaker for 2011 eller 2012 (gå videre til spørsmål 28)
- Kommunen ga alle ikke-kommunale barnehager medhold i sin klage
- Kommunen ga kun medhold i enkelte klager
- Kommunen ga ikke klager(e) medhold

26) Ga eventuelt fylkesmannen de ikke-kommunale barnehagene medhold eller delvis medhold?

- Nei, kommunen fikk medhold
- Ja, men kun i enkelte saker
- Ja, i alle saker
- Vet ikke / ikke avklart ennå
- Annet: \_\_\_\_\_

27) Kunne klagen(e) vært unngått ved bedre dokumentasjon?

- Ja, i alle saker
- Ja, men kun i enkelte saker
- Nei
- Annet: \_\_\_\_\_

28) Dersom en eventuell klage viser at grunnlaget for tilskuddssatsen er feil, vil dette få automatisk virkning for de andre ikke-kommunale barnehagene for inneværende tildelingsperiode?

- Ja
- Nei, de andre ikke-kommunale barnehagene må benytte seg av klageretten for å få tilskuddsendring dersom tilskuddsgrunnlaget viser seg å være feil
- Det får bare automatisk virkning for neste års tilskuddsberegning
- Vet ikke

## Forholdet til de ikke-kommunale barnehagene

29) Hvor uenig / enig er du i følgende utsagn (sett kryss under ett av alternativene):

	Uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Enig
a) De ikke-kommunale barnehagene i kommunen kontrollerer tilskuddsberegningen				
b) De ikke-kommunale barnehagene i kommunen stoler på kommunens beregninger				
c) Kommunen har tett kontakt med de ikke-kommunale barnehagene				
d) Samarbeidet med de ikke-kommunale barnehagene har blitt dårligere etter overgangen til rammefinansiering (2011)				

## Barn med nedsatt funksjonsevne

Før 2011 mottok kommunen et øremerket tilskudd for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehager, Tilskuddet ble avviklet og lagt inn i inntektssystemet for kommunene i forbindelse med overgangen til rammefinansiering 1. januar 2011. Det er derfor av interesse å kartlegge om praksisen rundt tildeling av ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne er endret etter 2011.

30) Hvordan var kommunens ressursbruk til barn med nedsatt funksjonsevne **før overgangen** til rammefinansiering (1. januar 2011)?

- Før overgangen til rammefinansiering var kommunens ressursbruk i om lag samme størrelsesorden som det øremerkede tilskuddet
- Før overgangen til rammefinansiering var kommunens ressursbruk høyere enn det øremerkede tilskuddet
- Vet ikke

31) Hvordan har kommunens ressursbruk til barn med nedsatt funksjonsevne vært **etter overgangen** til rammefinansiering (1. januar 2011)?

- Etter overgangen til rammefinansiering har kommunen redusert ressursbruken
- Etter overgangen til rammefinansiering har kommunen opprettholdt ressursbruken
- Etter overgangen til rammefinansiering har kommunen økt ressursbruken
- Vet ikke

32) Hvordan blir ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne fordelt til ikke-kommunale barnehager i dag?

(Sett ett eller flere kryss)

- Støtten bevilges som en overføring til de ikke-kommunale barnehagene
- Kommunalt personell utfører tjenester i de ikke-kommunale barnehagene
- Kommunen bidrar med hjelpemidler i de ikke-kommunale barnehagene
- Kommunen tilbyr eksterne støttefunksjoner som barn med nedsatt funksjonsevne i ikke-kommunale barnehager kan benytte (utenfor den ikke-kommunale barnehagen)
- Annet: \_\_\_\_\_



## Publikasjonsliste SØF

05/12	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Ole Henning Nyhus
04/12	Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
03/12	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/12	Bedre måling av kvalitet i kommunene	Lars-Erik Borge Geir Møller Ole Henning Nyhus Ingvild Vardheim
01/12	Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond	Lars-Erik Borge
06/11	Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/11	Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
04/11	Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
03/11	Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm

SØF-rapport nr. 05/12

02/11	Effektivitet i kommunale tjenester	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen Per Tovmo
01/11	Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
07/10	Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
06/10	Regionale effekter av finanskrisen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/10	Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
04/10	Videregående opplæring og arbeidsmarkeds-tilknytning for unge voksne innvandrere	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
03/10	Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/10	Barnehager i inntektssystemet for kommunene	Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo
01/10	Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
08/09	Kostnader av frafall i videregående opplæring	Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm

07/09	Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
06/09	Ny produksjonsindeks for kommunene	Lars-Erik Borge Per Tovmo
05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm
03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skolerresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheims-regionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
04/08	Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm

SØF-rapport nr. 05/12

03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften - En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo
01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviserings- potensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	Torberg Falch Per Tovmo
08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm
07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg
06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm
03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviserings- potensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik

SØF-rapport nr. 05/12

02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler - Baseline rapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
02/05	Evaluerings av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge