

SNF-rapport nr. 10/2005

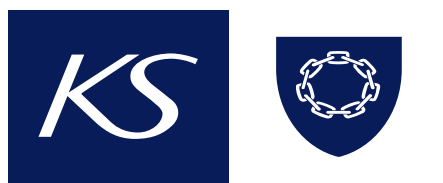
Barnehagereformen
Finansiering, administrative virkninger
og status for gjennomføring i 2004

av

Christian Andersen
Tone Marie Ektvedt
Tom Eldegard
Frode Kristiansen

SNF- prosjekt nr. 2985
Økonomiske og administrative effekter
av barnehagereformen

Prosjektet er finansiert av KS



SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, FEBRUAR 2005

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarframstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0350-5
ISSN 0803-4036

FORORD

Denne rapporten dokumenterer arbeidet med SNF prosjekt 2985 *Økonomiske og administrative effekter av barnehagereformen*. Prosjektet har vært finansiert av KS.

Prosjektet ble gjennomført i perioden oktober 2004–januar 2005. Spørreskjemaene som ligger til grunn for analysen ble sendt ut til 150 kommuner 6. november 2004 og returnert i første del av desember 2004.

I forberedelsen av prosjektet har vi mottatt nyttige kommentarer fra en referansegruppe nedsatt av KS. Alle feil ved innsamling og tolkning av data er forfatterens ansvar.

Bergen, 22. februar 2004

Christian Andersen

Prosjektleder

INNHold

Sammendrag.....	iv
1 Innledning.....	1
2 Videre utbygging.....	2
2.1 Utviklingen i nye plasser i 2004.....	2
2.2 Barn på venteliste.....	5
2.3 Kommunenes oppfatning av veien videre.....	6
3 Foreldrebetaling og moderasjonsordninger.....	10
3.1 Maksimalsats for foreldrebetaling i barnehage.....	10
3.2 Søskensmoderasjon i foreldrebetalingen.....	12
3.3 Inntektsgradert foreldrebetaling.....	14
3.4 Skjønnsmidler for søskensmoderasjon.....	17
3.5 Kostnader ved inntektsgradert foreldrebetaling.....	22
4 Likeverdig økonomisk behandling.....	24
4.1 Kort om lovgrunnlaget og departementets tolkninger.....	24
4.2 Resultater fra spørreundersøkelsen.....	25
5 Administrative forhold.....	30
5.1 Kommunenes utfordringer i gjennomføringen av reformen.....	30
5.2 Kommunens informasjonskilder og viktighetsgrad.....	32
5.3 Arbeidsintensitet i reformens ulike deler.....	35
5.4 Oppsummering av administrative forhold.....	39
6 Betydningen av skjønnsmidler.....	41
6.1 Fordeling av skjønnsmidler.....	41
6.2 Beregning av skjønnsmidler og svar fra undersøkelsen.....	44
7 Rogalandsundersøkelsen.....	53
7.1 Brutto og nettokostnader i barnehagesektoren for 2003 og 2004 – spørsmålet om fullfinansiering.....	53

7.2	Intervjuundersøkelsen i Rogaland	61
8	Utvalg og besvarelser i spørreskjemaundersøkelsen.....	74
8.1	Utvalg av kommuner til spørreskjemaundersøkelse	74
8.2	Respons og representativitet.....	77
8.3	Hovedtrekk ved barnehagesektoren for ulike kommuneutvalg.....	78

VEDLEGG: Spørreskjema

Sammendrag

Rapporten dokumenterer en undersøkelse som ble gjennomført høsten 2004 for å belyse kommunenes vurdering av administrative og økonomiske forhold ved gjennomføringen av barnehagereformen. Data er primært innhentet via en egen spørreskjemaundersøkelse som ble rettet mot et landsdekkende utvalg på 150 kommuner. Det kom inn svar fra 108 kommuner.

I prosjektet har det vært et sterkt ønske om å få en grundigere dekning av ett av landets fylker enn hva en oppnår ved en ordinær utvalgsundersøkelse. Dette er løst ved å sette et særskilt fokus på Rogaland. Ved siden av at samtlige av fylkets kommuner er gitt plass i utvalget for spørreundersøkelsen, er det i tillegg gjennomført utdypende intervju med 6 av kommunene og med den barnehageansvarlige i Rogaland. For øvrig er det for dette fylket også gjennomført en særskilt oppfølgende korreksjonsrunde på økonomidata.

Kommunenes netto driftsutgifter til barnehagesektoren – spørsmål om fullfinansiering?

Netto driftsutgifter barnehagesektoren er et mål på kommunenes bruk av egne midler til finansiering av barnehagesektoren når det tas hensyn til statlig overføring av midler og kommunale overføringer til private barnehager. Gjennomføringen av barnehagereformen har vært fulgt opp med endringer i flere overføringsordninger fra staten til kommunene. Utviklingen i netto driftsutgifter fanger opp den samlede virkningen av ugifter og overføringer.

Det er i undersøkelsen samlet inn informasjon fra Rogalandskommuner som gir grunnlag for å beregne anslag for brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter for 2004. Disse tallene sammenliknes med tilsvarende tal fra KOSTRA for 2003. Tallene er hentet inn før de endelige regnskapstall foreligger i kommunene, og det kan derfor knytte seg en del usikkerhet til de vurderinger som ligger bak. På forespørsel var det en del kommuner som rapporterte oppjusterte tall i løpet av januar 2005.

Sammenlikningen av anslagene for netto driftsutgifter for 2004 med tall fra KOSTRA for 2003 viser betydelig variasjon i endringene. Ser man bort fra de mest ekstreme utslag er det både positive og negative endringer. Det fremgår ikke av dette materialet noe klart mønster i endringen med hensyn til egenskaper ved kommunene. Sett i sammenheng med de registrerte svar på spørsmål om skjønnsmidler gir resultatene ikke grunnlag for å hevde at reformen generelt har vært overfinansiert eller underfinansiert. Det fremgår av svarene på spørsmål

vedrørende utbygging av nye plasser at lokale forhold kan ha mye å si for de kostnader som knytter seg til utbyggingen. Slike lokale variasjoner kan slå ut både positivt og negativt i forhold til de forutsetningene som ligger til grunn for finansieringsordningene.

Betydningen av skjønnsmidler.

Det fremgår av tall fra BFD at relativt få kommuner mottar skjønnsmidler for eksisterende plasser i 2002. Mange kommuner har mottatt skjønnsmidler for nye plasser etablert 2003 og 2004. Det samme mønsteret går igjen blant kommunene i denne undersøkelsen.

I spørreskjemaet blir kommunene bedt om å angi årsak hvis de mener at skjønnsmidlene for plasser som eksisterte i 2002 ikke var tilstrekkelige til å dekke kostnadene ved reformen. Det er 26 kommuner som svarer på dette spørsmålet. Blant disse er det mange som ikke er tildelt midler for eksisterende plasser. Svarene må derfor tolkes som kommentarer til skjønnsmiddelberegningene mer generelt, og kan nok ikke ses uavhengig av svaret på det tilsvarende spørsmål for nye plasser. Viktigste årsaker som er angitt er høyere prisvekst enn det som er lagt til grunn i beregningene og økning i kostnader i forhold til beregningsgrunnlaget for 2002.

På et tilsvarende spørsmål om skjønnsmidler for nye plasser etablert i 2003 eller 2004 er det i alt 28 kommuner som har svart. For skjønnsmidler beregnet på grunnlag av nye plasser 2003 eller 2003 er prisstigningen angitt som viktigste årsak. Gunstige moderasjonsordninger i foreldrebetalingen er nest viktigste årsak. Skjønnsmidlene for nye plasser er beregnet på grunnlag av gjennomsnittskostnader for forskjellige typer barnehager, og ut fra den forutsetning at foreldrebetalingen følger standarden fra forskrift om foreldrebetaling. Det har derfor vært kjent for kommunene at gunstigere standarder for foreldrebetalingen ikke ville bli tatt med i beregningen.

Reformens administrative konsekvenser for kommunene.

De største administrative utfordringene har knyttet seg til sen informasjon fra staten og til tolkningen av den statlige informasjonen. Blant informasjonskildene er det informasjonen fra Barne- og familiedepartementet (BFD) som har vært den viktigste og dernest kommunikasjon med fylkesmennene.

Det er likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager som har påført kommunene den største ekstra arbeidsbelastningen. Som en konsekvens av dette er det i

kommunene med private barnehager det rapporteres om størst behov for tilleggsbemanning og kompetanseheving.

Likeverdig økonomisk behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Likeverdig økonomisk behandling er kanskje den del av reformen som har bydd på de største utfordringene for mange kommuner. På dette området er det likevel store forskjeller i og med at kommuner uten ikke-kommunale barnehager ikke berøres. I vår undersøkelse var det kun halvparten av de berørte kommunene som maktet å etterkomme den angitte tidsfristen. Fire måneder senere hadde vel tre fjerdedeler etablert ordningen lokalt, og ved inngangen til 2005 regner tett oppunder 97 prosent av de aktuelle kommunene med å ha fått på plass rutiner for likeverdig økonomisk behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Blant svarkommunene var det så godt som 80 prosent, som hadde valgt å beregne tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene ut fra prinsippet om *kostnadsdekning*. Til forskjell fra det alternative *enhetskostnadsprinsippet* stiller denne fremgangsmåten større krav til den administrative oppfølgingen av de ikke-kommunale barnehagene, men faller normalt rimeligst ut for kommunene. Merkostnadene ved enhetskostnadsprinsippet er da heller ikke kompensert av staten i 2004.

Foreldrebetaling og moderasjonsordninger.

Spørreundersøkelsen indikerer at de nye maksimalsatsene i foreldrebetalingen blir rimelig godt etterlevd. Kun fra 10 av kommunene rapporteres det om barnehager som har utnyttet muligheten til å søke unntak fra maksimumssatsen. I all hovedsak dreier det seg om private barnehager i sentrale strøk. Bare ett sted er kommunale barnehager omfattet. Dette er også eneste kommunen hvor samtlige barnehager har gått utover maksimalsatsen.

For søskenmoderasjonen viser spørreundersøkelsen tilsvarende, at de nye minstekravene etterleves. Samtlige svarkommuner angir at de ved inngangen til 2005 vil ha tilpasset seg den nye lovbestemmelsen. Det er samtidig en klar tendens til at moderasjonsreglene standardiseres inn mot minstekravet.

Også i kravet om samordnet beregning av søskenmoderasjon uten hensyn til om søsken går i ulike barnehager, ser de fleste kommunene ut til å følge godt opp. Mens det ved utgangen av 2003 var hele 43 % av kommunene som ikke hadde slik samordning, er denne andelen i september 2004 redusert til 7 %. Tre kommuner (5%) rapporterer imidlertid at de heller ikke vil ha oppfylt dette kravet ved inngangen til 2005.

På den annen side har kravet om moderasjonsordninger for foreldre med lav betalingsevne fått langt mindre oppmerksomhet fra kommunene. Her er endringene vesentlig mindre markerte, selv om vi ser en dreining - bort fra en dominans av rettighetsbaserte tildelingskriterier - mot at det nå i større grad må søkes spesielt om inntektsgradert moderasjon.

Veien mot full behovsdekning av barnehageplasser.

Hovedmålet for barnehagereformen har vært å sikre barnehageplass til alle som måtte ønske dette. Dette forutsetter en betydelig utvidelse av kapasiteten i barnehagene. Derfor er også tempoet i etableringen av nye plasser ett av de sentrale suksesskriteriene for reformarbeidet.

Våre konklusjoner ut fra spørreundersøkelsen er at antallet barnehageplasser stiger, men klart langsommere enn forutsatt i ambisjonen om full barnehagedekning innen utgangen av 2005. Kartleggingen avdekker dessuten betydelige geografiske forskjeller og endringer i bruksmønsteret:

- Variasjonene i dekningsgrad på landsbasis reduseres. Samtidig som antallet barnehageplasser i storby- og andre urbane områder øker markert, etableres det få nye plasser i distriktskommunene, som i utgangspunktet hadde den høyeste behovsdekningen.
- Antallet små barn (0-2 år) i barnehage vokser raskere enn antall store barn (3 år og eldre).
- Mange foreldre søker økt oppholdstid for barn som allerede har barnehageplass. Denne trenden kan representere et betydelig skjult kapasitetsbehov fordi slike ønsker ikke alltid imøtekommes umiddelbart og ofte heller ikke fremgår av ventelistene.

De 105 svarkommunene i undersøkelsen rapporterte om til sammen ca. 8 000 barn på venteliste. Dette utgjorde 7.3 prosent av samtlige barn i alderen 1 til 5 år i disse kommunene. Distriktskommunene hadde de korteste ventelistene (1.4 prosent i snitt) samtidig som flertallet av disse kommunene ikke hadde ventelister. Storbykommunene har de lengste ventelistene (8.6%), til tross for at dekningsgraden her er noe høyere enn i andre urbane områder.

Vel 72 prosent av kommunene så optimistisk på mulighetene for å nå full barnehagedekning innen utgangen av 2005 med dagens foreldrebetaling. Denne andelen faller imidlertid til 56 prosent om en legger til grunn den opprinnelige forutsetningen om foreldrebetalingen.

Behovet for nye plasser vurderes å være klart størst for plasser til barn i aldersgruppen 0-2 år. Nær to tredeler av nye plasser antas å måtte forbeholdes denne gruppen.

1 Innledning

Rapporten dokumenterer en undersøkelse som ble gjennomført høsten 2004 for å belyse kommunenes vurdering av administrative og økonomiske forhold ved gjennomføringen av barnehagereformen. Data er primært innhentet via en egen spørreskjemaundersøkelse som ble rettet mot et landsdekkende utvalg på 150 kommuner. Representativitetshensyn ble vektlagt i utformingen av dette utvalget. Det kom inn svar fra 108 kommuner. Utvalget og svarkommunene er nærmere beskrevet i siste kapittel i rapporten.

I prosjektet har det vært et sterkt ønske om å få en grundigere dekning av ett av landets fylker enn hva en oppnår ved en ordinær utvalgsundersøkelse. Dette er løst ved å sette et særskilt fokus på Rogaland. Ved siden av at samtlige av fylkets kommuner er gitt plass i utvalget for spørreundersøkelsen, er det i tillegg gjennomført utdypende intervju med 6 av kommunene og med den barnehageansvarlige hos fylkesmannen i Rogaland. For øvrig er det for dette fylket også gjennomført en særskilt oppfølgende korreksjonsrunde på økonomidata. Denne var ikke planlagt, men kom som en konsekvens av at regnskapstallene som ble rapportert i spørreskjemaene, var av så varierende kvalitet at de ikke ga grunnlag for å vurdere de økonomiske sidene ved reformen. En viktig grunn til dette var nok at spørreskjemaet skulle besvares i november, altså før avslutningen av regnskapsåret. Det ble derfor besluttet å gjennomføre en begrenset kontroll av disse dataene i begynnelsen av januar 2005. Siden denne kontrollen kun er gjennomført for Rogalandskommunene, er resultatene av denne del av undersøkelsen presentert sammen med intervjudataene i et eget kapittel om Rogaland.

Spørreskjemaet dekket et bredt spekter av tema knyttet både til måloppnåelsen og til kommunenes erfaringer med gjennomføringen av reformen. I rapporten er fremstillingen av resultatene organisert i henhold til hovedutfordringene. *Kapittel 2* tar for seg spørsmål omkring utbygging av nye barnehageplasser og problemstillinger med målsettingen om full barnehagedekning. *Kapittel 3* diskuterer oppfølgingen av barnehagereformen i forhold til foreldrebetaling og moderasjonsordninger. *Kapittel 4* ser på gjennomføringen av økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. *Kapittel 5* redegjør for kommunenes syn på de administrative utfordringene ved gjennomføringen av reformen. *Kapittel 6* beskriver svar fra kommunene med hensyn til skjønnsmidler. *Kapittel 7* er *Rogalands*-kapittelet, men inkluderer også vurderingene rundt spørsmålet om reformen har vært fullfinansiert. For øvrig er fremgangsmåten ved utformingen av utvalget for spørreundersøkelsen dokumentert i *kapittel 8*, mens *spørreskjemaet* finnes i eget vedlegg til rapporten.

2 Videre utbygging

Hovedmålet for barnehagereformen har vært å sikre barnehageplass til alle som måtte ønske dette. Gitt de rammebetingelsene som samtidig er nedfelt – spesielt for nivået på foreldrebetalingen – har det hele tiden vært klart at for å oppnå full behovsdekning kreves en omfattende utbygging av nye plasser. For ytterligere å presisere ambisjonene på dette området er barnehageloven endret slik at alle kommunene nå har fått et formelt ansvar for å sørge for et tilstrekkelig barnehage tilbud (§7 - 1. og 2. ledd):

Kommunen har ansvar for utbygging og drift av barnehager i kommunen.

Kommunen har plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder.

2.1 Utviklingen i nye plasser i 2004.

I spørreundersøkelsen er det blant annet spurt etter antall barn i barnehage per 20. september 2004, samt hvor mange plasser som ville bli tatt i bruk i perioden fra 20. september til 31. desember. De to spørsmålene hadde en underinndeling etter alder og oppholdstid som i hovedsak samsvarte med den tilsvarende inndelingen i en datainnsamling Barne- og familiedepartementet nylig hadde gjennomført for de samme tidspunktene. Vårt spørreskjema refererte til denne undersøkelsen og foreslo at kommunene alternativt til ny utfylling kunne vedlegge kopi av skjemaet som var innsendt til BFD.

Tabell 2.1 sammenstiller svarene med *KOSTRA*-tall for 2003¹. Som forventet ser vi at det har vært en klar vekst i totalt antall barnehageplasser både fra desember 2003 til september året etter og videre ut 2004. Veksten svarer til en økning i den gjennomsnittlige dekningsgraden – målt mot antallet 1-5 åringer - på til sammen 2.9 % i løpet av 2004. I tabellen er totaltallene for øvrig også brutt opp med utgangspunkt i en 3-delt sentralitetsindikator som skiller mellom storbyområder, andre urbane områder og distriktskommuner.

Det er imidlertid forhold ved disse tallene som tilsier forsiktighet i tolkingen av dem. Ikke minst er det bekymringsfullt at mer enn halvparten av svarkommunene i utvalget (N=55) oppgir lavere antall barn i barnehage i september 2004 enn det som er registrert i *KOSTRA*

¹ *KOSTRA*-tallene er innsamlet av SSB og skal angi status per 15. desember 2003.

2003. De 55 kommunene dette gjelder, representerer en samlet nedgang i barnetallet i barnehagene på 835 barn. I sju av kommunene er nedgangen større enn 25. For en av disse ligger den registrerte nedgangen tett oppunder 200 barn. At totaltallene likevel er positive skyldes at de resterende 50 kommunene er rapportert med en samlet vekst på 1977 barn fra KOSTRA 2003 til september 2004.

Også i en analyse Asplan Viak har utført for BFD av barnehagetall pr 20.09.2004 blir den lave veksten i barnetallet påpekt. Fenomenet forklares her med at brorparten av nye barnehageplasser som ble etablert i 2004 ble absorbert av økt oppholdstid for de barna som allerede hadde barnehageplass. Også våre data indikerer en tilsvarende økning i gjennomsnittlig oppholdstid. Mens antallet barn i barnehage totalt sett økte med 1.5 prosent

Tabell 2.1 Nye barnehageplasser 2004 – Totalt og fordelt etter sentralitet og fri inntekt.

	Status for barn i barnehage ¹⁾			Antall svarkommuner	Samlet befolkning ²⁾
	Kostra 2003	Sept. 2004	Årsslutt 2004		
TOTALT for respondentene					
Antall barn i barnehage	76 399	77 541	79 654	105	1 687 078
Nye plasser i 2004		1 142	3 255		
Dekningsgrad for grp. 1-5 år	69.4 %	70.4 %	72.3 %		
FORDELTE etter sentralitet ³⁾					
Storbyområder					
Antall barn i barnehage	52 861	53 444	55 042	33	1 133 253
Nye plasser i 2004		583	2 181		
Dekningsgrad for grp. 1-5 år	70.2 %	71.0 %	73.1 %		
Andre urbane områder					
Antall barn i barnehage	18 187	19 034	19 466	30	438 978
Nye plasser i 2004		847	1 279		
Dekningsgrad for grp. 1-5 år	65.2 %	68.3 %	69.8 %		
Distriktskommuner					
Antall barn i barnehage	5 351	5 063	5 146	42	114 847
Nye plasser i 2004		-288	-205		
Dekningsgrad for grp. 1-5 år	77.3 %	73.1 %	74.3 %		

Noter:

¹⁾ September-verdier er historiske tall, mens tallene for årsslutt er stipulerte

²⁾ Sentralitetskategoriene utgjør en 3-deling etter SSB 1994 standard

³⁾ Både samlet folketall i kommunene og 1-5 års populasjonen som benyttes i beregningen av dekningsgrader, er hentet fra SSB's Kostra-statistikk for 2003.

Tabell 2.2 Barnehagebarn i utvalget – Sept. 2004 sammenholdt med KOSTRA 2003 (N=105).

	Aldersfordeling		Totalt	Oppholdstidsfordelt	
	0 – 2 år	3 år el. mer		0–32 timer	33t. el. mer
Antall barn 15/12 2003	20 153	56 246	76 399	20 263	56 136
Antall barn sept. 2004	20 806	56 735	77 541	17 669	59 872
Tilvekst i perioden	653	489	1 142	-2 594	3 736
Fordeling 15/12 2003	26.4 %	73.6 %	100 %	26.5 %	73.5 %
Tilvekst i perioden	3.2 %	0.9 %		-12.8 %	6.7 %
Fordeling sept. 2004	26.8 %	73.2 %	100 %	22.8 %	77.2 %

fra desember 2003 til september 2009, var veksten i barns samlede oppholdstimer i barnehage hele 4.7 prosent. I tillegg er også arbeidsbelastningen økt noe ved at det relative innslaget av yngre barn er steget. Dette fremgår av Tabell 2.2 hvor utviklingen for kommunene i utvalget er oppsummert. For øvrig illustrerer tabellen også den markante trenden som innebærer at mange barn får forlenget oppholdstiden i barnehagen.

Men også om en tar høyde for både forlenget oppholdstid og en økning i andelen mindre barn, er det fortsatt forhold ved tallmaterialet som er intuitivt vanskelige å forklare. Selv når vi utelukkende ser på samlede oppholdstimer, er det 35 av svarkommunene i utvalget som rapporterer lavere tall for september 2004 enn det som er registrert i KOSTRA per 15.12. 2003. For de 24 distriktskommunene er det en samlet nedgang i oppholdstimene. Totalt er det 12 kommuner som rapporterer om nedgang både i antall barn, oppholdstid og andel småbarn. I ytterligere 9 av kommunene med nedgang i antall barnehagebarn, er reduksjonen i to av de tre faktorene (barn, oppholdstid, andel småbarn) så sterk at økning i den tredje faktoren ikke kan bortforklare en samlet aktivitetsnedgang. Med utgangspunkt i disse tallene har med andre ord minst 20 prosent av barnehagene i utvalget fått registrert en nedgang i barnehageaktiviteten i de første 8 månedene av 2004. En fristes derfor til å stille spørsmål ved om desembertallene fra 2003 og våre septembertall for 2004 er fullt ut sammenlignbare. Hovedtrendene i materialet er likevel så markerte at de neppe vil røkkes av korreksjoner i datagrunnlaget. Stikkord i så måte er:

- Variasjonene i dekningsgrad på landsbasis reduseres. Samtidig som antallet barnehageplasser i storby- og andre urbane områder øker markert, etableres det få nye plasser i distriktskommunene som i utgangspunktet hadde den høyeste behovsdekningen.

- Antallet småbarn (0-2 år) i barnehage vokser raskere enn antall store barn (3 år og eldre).
- Mange foreldre søker økt oppholdstid for barn som allerede har barnehageplass. Denne trenden kan representere et betydelig skjult kapasitetsbehov i og med at slike ønsker ikke nødvendigvis blir umiddelbart imøtekommet og normalt heller ikke vil føres i ventelistene.

2.2 Barn på venteliste.

Etter lovendringen som fra 1. mai 2004 pålegger kommunene å organisere samordnet opptak for samtlige barnehager, må kommunene nå innhente opplysninger om barn på venteliste også fra de private barnehagene. Tabell 2.3 gjengir kommunenes svar på spørsmål om hvor mange som totalt sto på venteliste per 20. september 2004. Tilsvarende som i foregående avsnitt, er det i tillegg til totalene, presentert separate tall for de tre sentralitetskategorier.

Tabellen viser at det totalt er 7 994 barn som er registrert på venteliste i de 105 kommunene som har avgitt svar. Dette svarer til om lag 7.3 prosent av samtlige barn fra 1 til 5 år i disse kommunene. Samtidig ser en at det er store variasjoner mellom de ulike kategoriene av kommuner. Ventelistene er aller lavest i distriktskommunene (1.4 %) hvor det også er hele 28 av 42 kommuner som rapporter 0 barn på venteliste. De høyeste ventelistene rapporteres fra storbykommunene (8.6%) til tross for at disse har en noe høyere gjennomsnittlig dekningsgrad enn andre urbane områder. Forklaringen kan delvis være at evnen til å betale for barnehageplass er høyere i disse områdene, og at storbybefolkningen blant annet har en høyere yrkesdeltakelse, som øker etterspørselen etter barnehage.

Tabell 2.3 Barn på venteliste - totalt og fordelt etter sentralitet.

Fordelt etter sentralitet	Status per 20. september 2004			
	Totalt	Storby-områder	Andre urb.-områder	Distrikts-Kommuner
Antall barn på venteliste	7 994	6 480	1 420	13
Andel av barn i alder 1-5 år	7.3 %	8.6 %	5.1 %	1.4 %
Ant. kom. uten venteliste	38	3	7	28
Dekningsgrad i barnehage	70.4 %	71.0 %	68.3 %	73.1 %
Teoretisk dekn.grad for avvikling av ventelisten ¹⁾	77.7 %	79.6 %	73.4 %	74.5 %
Antall kommuner (N=)	105	33	30	42

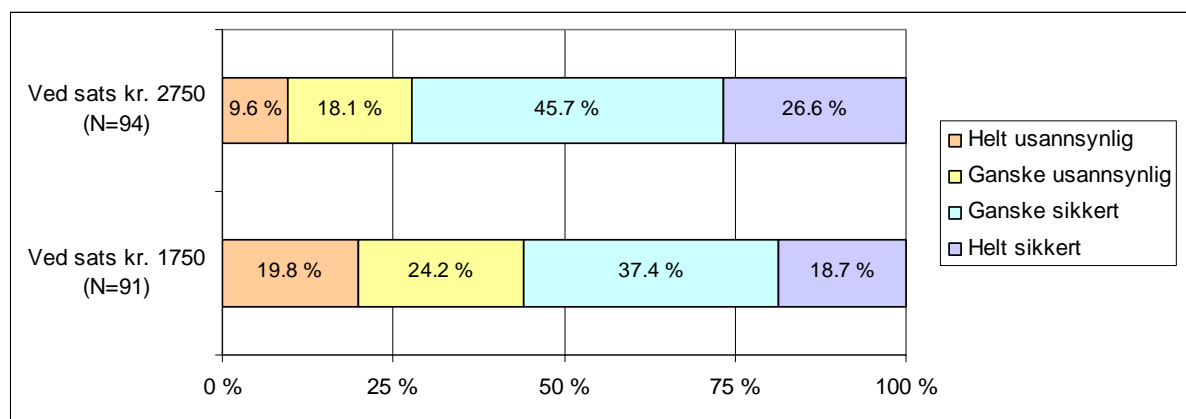
Noter: ¹⁾ Summen av reell dekningsgrad og andel barn på venteliste

I tabellen har vi også summert dekningsgraden og andel på venteliste. Dette gir et teoretisk nivå for hva som er nødvendig for å avvikle dagens ventelister. Det er imidlertid lite sannsynlig at disse tallene reflekterer det reelle plassbehovet ved full barnehagedekning. I kommunene med de korteste ventelistene vil en nok havne tett opp til de reelle behovene, mens det i andre områder vil være større avvik. Et viktig moment i så måte er at ventelistene i seg selv representerer en fortrenningseffekt. Spesielt i kommuner med lav dekningsgrad er det sannsynlig at en del familier ikke tar bryet med å søke når de tror de har små muligheter til å få barnehageplass. På den annen side kan det og være at noen har stilt seg på venteliste for ”sikkerhets skyld” og ikke nødvendigvis tar i mot en plass de måtte bli tilbudt.

Det en også må ta høyde for er at reformen som nå gjennomføres i barnehagesektoren, innebærer dyptgripende endringer i både kostnader og tilgjengelighet. Disse faktorene kan initiere holdningsendringer som først etter viss tid vil være fullt nedfelt i forbruksmønsteret. Derfor er det ikke usannsynlig at vi i de nærmeste årene vil se en gradvis økning i tilbøyeligheten til å etterspørre barnehageplasser også om foreldrebetalingen opprettholdes på dagens nivå.

2.3 Kommunenes oppfatning av veien videre.

Den opprinnelige målsetningen i barnehageforliket la opp til at det skulle være full barnehagedekning innen utgangen av 2005. Dette målet er det nå åpenbart at en ikke vil kunne nå. Vi har likevel spurt de enkelte kommunene om deres syn på mulighetene for å overholde den opprinnelige tidsfristen lokalt. Spørsmålet er gjort todelt betinget av om foreldrebetalingen videreføres på dagens nivå eller om den trappes ytterligere ned. Svarene er oppsummert i Figur 2.1 hvor hhv. 94 og 91 kommuner har svart på de to delspørsmålene.



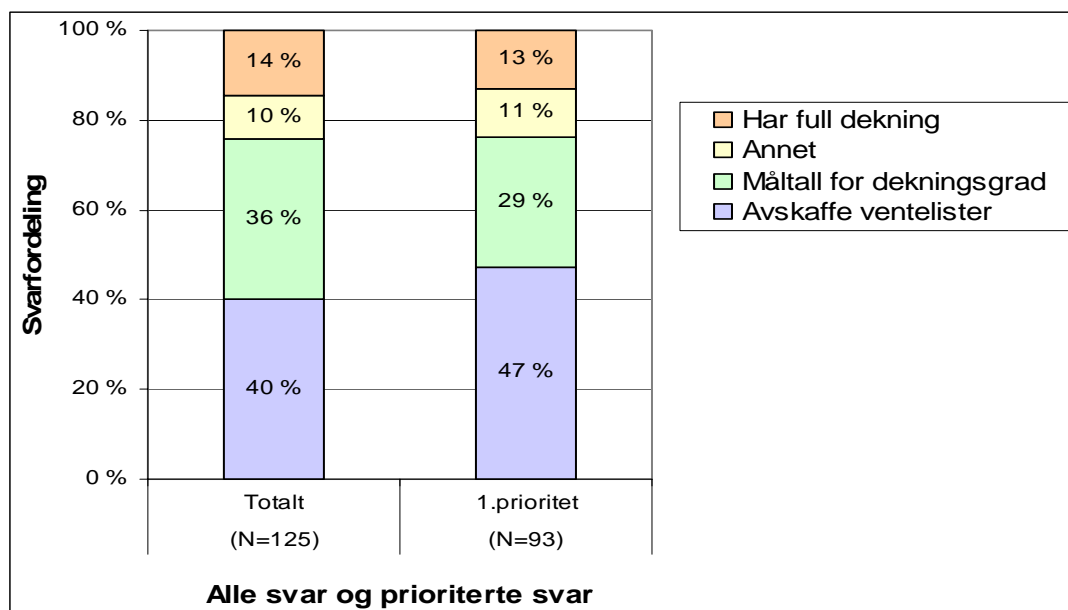
Figur 2.1 Kommunenes oppfatning av mulighetene for å nå full barnehagedekning innen utgangen av 2005 ved ulike satser for foreldrebetaling.

Figuren viser at et klart flertall av kommunene som har svart på spørsmålet (72.3%) anser det sikkert eller ganske sannsynlig at de vil nå målet om full barnehagedekning innen utgangen av 2005 med dagens satser for foreldrebetaling. Andelen faller til 56.1 prosent dersom foreldrebetalingen reduseres slik det opprinnelig var forutsatt.

Av totalt 32 kommuner som angir et senere årstall enn 2005 for full behovsdekning, er det 27 som anslår at de vil nå full dekning i 2006. De resterende fordeler seg med tre på 2007, en på 2008 og en som oppgir 2010 eller senere.

For mange kommuner er det naturligvis vanskelig å fastslå eksakt hvilken kapasitet som kreves for å sikre full behovsdekning. Nettopp derfor er det interessant å vite hvilke styringsmål man baserer seg på i den videre utviklingen av sektoren. I spørreskjemaet har kommunene fått to forhåndsdefinerte hovedstrategier å velge mellom, men med mulighet til fri spesifisering av alternative tilnærminger. Det er også gitt åpning for å velge kombinasjonsstrategier, men da fortrinnsvis med angivelse av prioritet. Svarene er oppsummert i Figur 2.2.

En del kommuner besvarer spørsmålet med at de allerede har full dekning og derfor ikke trenger noen egen målsetning på dette området. Videre viser figuren at flertallet av de øvrige kommunene har avvikling av eksisterende ventelister som sitt mest prioriterte styringsmål. Samtidig er det likevel relativt mange som angir at de har gjort anslag for hvilken dekningsgrad som kreves for å tilfredsstille kravet om full behovsdekning. I gruppen som svarer *annet*,



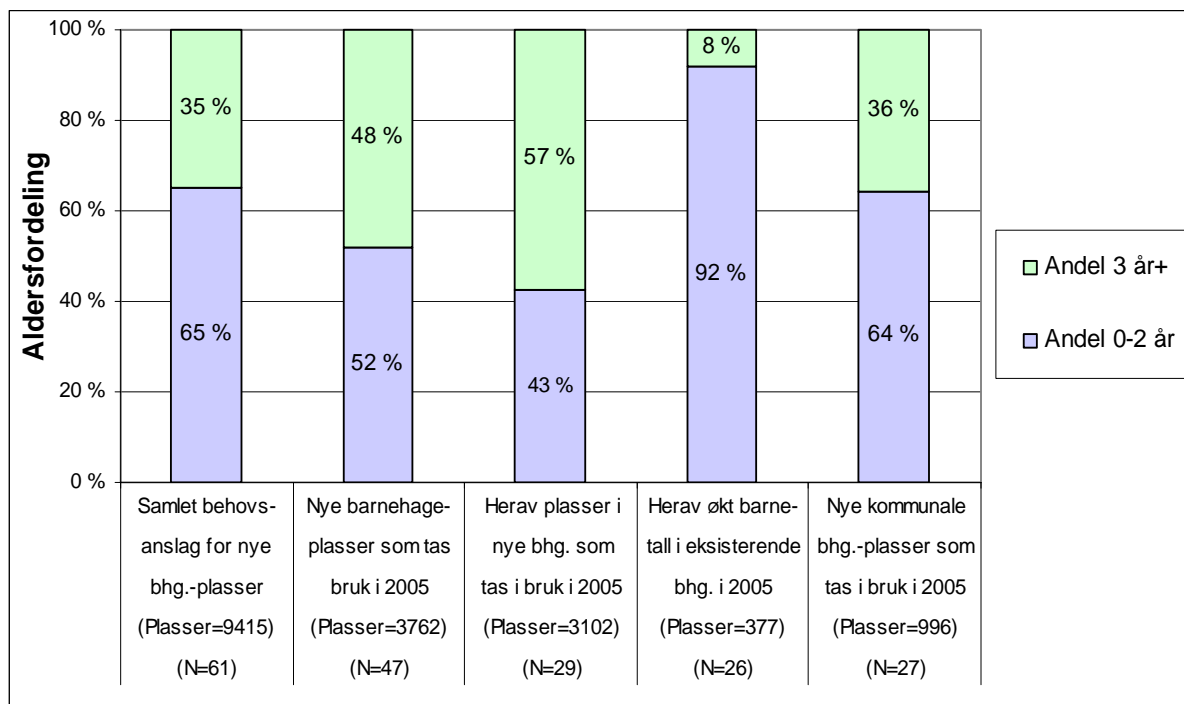
Figur 2.2 Styringsmål for etablering av nye plasser.

blir det vist spesielt til at man vil gjennomføre behovsundersøkelse, systematisere henvendelser om økt oppholdstid, samt legge vekt på den antatte befolkningsutviklingen.

Totalt er det 67 av kommunene i utvalget som har anslått at de til sammen vil trenge omkring 10 420 nye barnehageplasser. Av disse har 61 kommuner – med et anslått samlet behov på 9 415 plasser – foretatt en videre oppsplitting etter alderskategori. Fra Figur 2.3 ser vi at behovet vurderes å være klart størst for plasser til barn i aldersgruppen 0-2 år. Nær to tredeler av nye plasser antas å måtte forbeholdes denne gruppen.

Blant dem som har spesifisert behovet for nye plasser, er det 52 kommuner som i tillegg anslår hvor mange av disse plassene som vil tas i bruk i 2005. Av et samlet behov på omkring 7 080 nye plasser i disse kommunene, antas vel 69 prosent å bli dekket i løpet av dette året.

Basert på svarene som er detaljert med hensyn til alderskategori, viser figuren at det er planlagt en klart høyere andel plasser for eldste gruppe enn hva som er angitt i det samlede behovsanslaget. Dette har delvis sammenheng med at det er færre respondenter som har gitt aldersfordelte tall for 2005, og disse ikke har helt sammenfallende behov med dem som ikke



Figur 2.3 Angitt fordeling av planlagte nye plasser etter aldersgruppe.

har foretatt denne fordelingen. Men selv når vi ser utelukkende på kommunene som har fordelt 2005-tallene², er det en klar prioritering av de eldste barna i planlagte nye plasser.

Figuren illustrerer for øvrig at det for planlagte nye plasser i 2005 er en klart sterkere prioritering av småbarnsplasser i kommunale barnehager enn i private. Videre ser en at småbarnsplassene dominerer nesten helt blant planlagte utvidelser av barnetallet i eksisterende barnehager, mens det i nye barnehager er en klar overvekt av plasser for eldste gruppe.

² Kommunene som har aldersfordelt nye plasser i 2005 har en aldersfordelingen i det samlede behovsestimatet som tilsier at 60% av nye plasser skal gå til barn 0-2 år og 40% av plassene til 3-5 åringer.

3 Foreldrebetaling og moderasjonsordninger

Tidligere var det barnehageeier som selv bestemte satsene for foreldrebetalingen. Dette ble endret med utgangspunkt i barnehageforliket hvor man trakk opp grenser for foreldrebetalingen. I juni 2003 gjorde Stortinget vedtak om å tilføye en ny paragraf (§ 15a) til barnehageloven³, hvor det heter det at:

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om foreldrebetaling i barnehagen, herunder søskenmoderasjon og inntektsgradering.

De konkrete reglene for foreldrebetalingen er nærmere utdypet i en egen forskrift om foreldrebetalingen i barnehagene. Forskriften, som trådte i kraft 1. mai 2004⁴, definerer et konkret tak for foreldrebetalingen per plass og stiller samtidig minimumskrav til ordninger for søskenmoderasjon. I tillegg stilles det krav om at alle kommuner skal ha et opplegg for å tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetalingen.

3.1 Maksimalsats for foreldrebetaling i barnehage.

I forskriftens hovedregel om foreldrebetalingen (§ 1) er det satt som vilkår at betalingen – eksklusiv eventuell kostgodtgjørelse - ikke får overstige 30.250 kroner per år for en heldagsplass. Dette tilsvarer 2.750 kroner månedlig fordelt over en periode på 11 måneder. Heldagstilbud er definert som avtalt ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer. Ved avtale om kortere oppholdstid (*deltidstilbud*) sier forskriften at foreldrebetalingen skal settes lavere (§ 2), men den gir ingen nærmere retningslinjer om hvordan betalingen skal avkortes. Det stilles heller ikke noe formelt krav om at kommunene må tilby deltidsplasser i barnehage.

En rekke ikke-kommunale barnehager har fremholdt at de med dagens rammebetingelser ikke kan opprettholde driften med den maksimalsats som er satt for foreldrebetalingen. Også fra foreldrehold er det uttrykt frykt for å miste plassene. En slik utvikling ville være klart uheldig i forhold til målet om en rask vekst i barnehagetilbudet. For å unngå nedleggelse av plasser har regjeringen derfor gitt åpning for unntak fra hovedregelen. I paragraf 4 i forskriften gis det anledning til å sette foreldrebetalingen høyere i de tilfeller der barnehagen ellers ville bli nedlagt av økonomiske årsaker, eller hvis kvaliteten på barnehagetilbudet alternativt ville

³ Tilføyd ved lov 4 juli 2003 nr. 73

⁴ FOR 2004-04-23 nr. 266. *Forskrift om foreldrebetalingen i barnehagene.*

rammes. Unntak etter denne paragrafen krever samtykke fra barnehagens foreldreråd, og barnehageeieren må selv dokumentere at de økonomiske vilkårene for unntaket er til stede.

Det er 10 kommuner i utvalget som svarer at det er gjort unntak fra maksimalsatsen i foreldrebetalingen. Av disse er det kun én som angir at kommunale barnehager er omfattet av unntaket. Denne kommunen er også den eneste hvor samtlige barnehager opererer med forhøyet sats. Én kommune svarer at de ikke vet om noen av de private barnehagene har for høye satser.

Blant de 10 kommunene finner vi to av storbyene. I Oslo er det hele 79 private barnehager - ca. 30 prosent av samtlige private - som driver med unntak fra maksimumsvilkåret for foreldrebetalingen. I Trondheim gjelder dette kun 1 av de i alt 70 private barnehagene. Bergen har ikke svart, men også her vet vi at det er private barnehager som opererer med forhøyede satser. Verken Oslo eller Trondheim oppgir hvor mange barn som berøres av forhøyet foreldrebetaling.

Kun en av de resterende åtte kommunene er en distriktskommune⁵. De øvrige er enten klassifisert som storbyområder (3) eller som andre urbane områder (4). Det er heller ingen typiske småkommuner i denne gruppen. I gjennomsnitt er det 18 ordinære barnehager i hver av de åtte kommunene og bare en av dem har mindre enn 10 barnehager. Med unntak for distriktskommunen - hvor kun en av totalt 11 barnehager er private - er det relativt jevn fordeling mellom antall private og kommunale barnehager i de aktuelle kommunene.

Totalt er det 12 barnehager med unntak i disse 8 kommunene. Blant disse er det 2 kommunale barnehager, resten er private. I 6 av kommunene er det kun gjort unntak for en barnehage, en har unntak for 2 barnehager mens den siste har unntak for 4, hvorav 2 kommunale og 2 private. Det er til sammen 481 plasser i de 12 barnehagene.

Ut fra dette må en kunne konkludere at oppfølgingen av maksimalsatsen for foreldrebetalingen har vært rimelig god. I distriktskommunene og generelt for de kommunale barnehagene etterleves den nye bestemmelsen nær 100 prosent. Gruppen som har søkt fritak fra maksimalsatsen, består nesten utelukkende av private barnehager i (stor)byområder. At de private barnehagene i disse områdene skiller seg ut, kan muligens skyldes at de generelle lønns- og kostnadsforholdene her er forskjellige fra resten av landet.

⁵ Basert på tredelt sentralitetsinndeling etter SSB 1994 standard

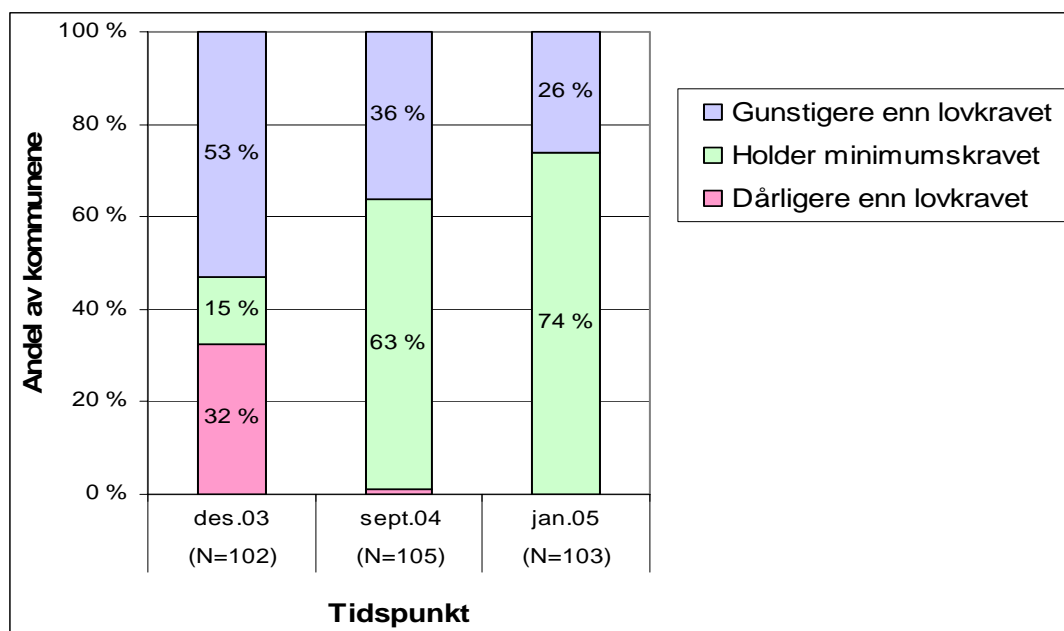
3.2 Søskenmoderasjon i foreldrebetalingen.

Om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen sier forskriften følgende (§ 3):

Kommunen skal sørge for at foreldre/foresatte tilbys minimum 30 % søskenmoderasjon i foreldrebetalingen for 2. barn og minimum 50% for 3. eller flere barn. Moderasjonen skal omfatte søsken som bor fast sammen. Reduksjon i foreldrebetalingen beregnes av foreldrebetalingen begrenset oppad til maksimalgrensen etter § 1 1. ledd i den barnehagen barnet har plass. Reduksjon skal tilbys også i de tilfeller søsken går i forskjellige barnehager innen samme kommune. Barnehageeier skal få dekket reduksjon i foreldrebetalingen knyttet til søskenmoderasjon av det offentlige.

Kommunen kan gi lokale retningslinjer om hvordan søskenmoderasjonen skal forvaltes.

Også på dette området setter de nye forskriftene et minstekrav som kommunene plikter å følge. I tillegg til at det her gis klare terskelverdier for moderasjonsprosentene, pålegger forskriften også at beregningen av minimumsmoderasjonen skal samordnes for samtlige barnehager i kommunen. Det skal med andre ord ikke spille noen rolle for barnehagekostnaden til flerbarnsforeldre om barna går i samme eller i forskjellige barnehager. I de tilfeller det gis moderasjon for barn i ikke-kommunale barnehager skal kommunen yte eieren kompensasjon for inntektsbortfallet.



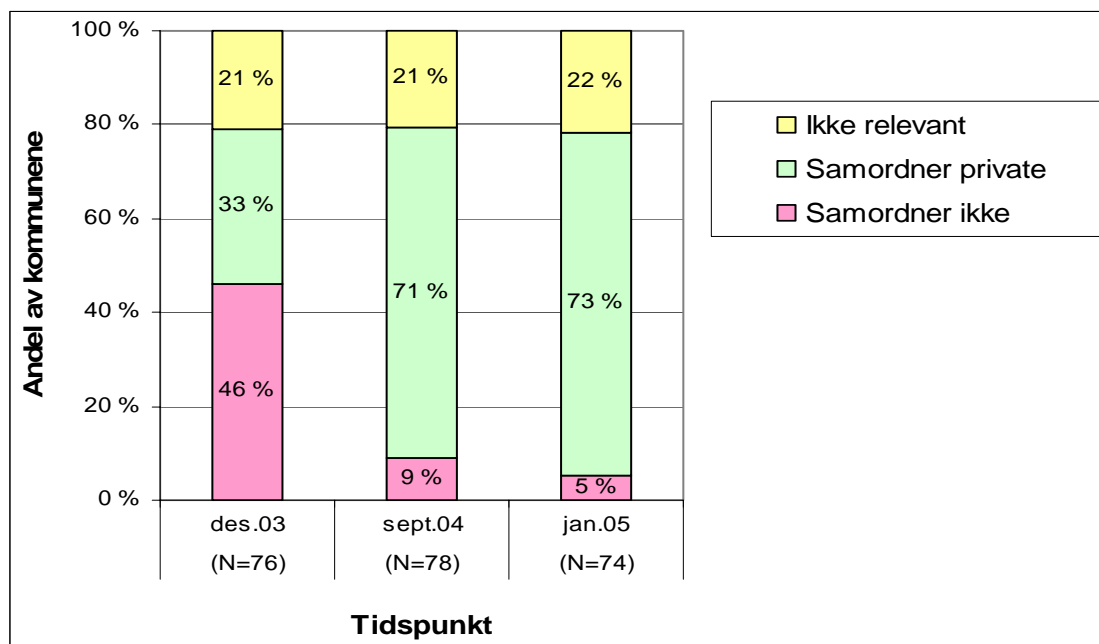
Figur 3.1 Utviklingen i søskenmoderasjonsordningen.

På dette området viser spørreundersøkelsen at de nye kravene etterleves, men at det også foregår en sterk standardisering av reglene for søskenmoderasjon. Ved inngangen til 2005 har samtlige kommuner tilpasset seg den nye lovebestemmelsen. Alle så nær som en hadde dette på plass allerede i september 2004. Samtidig er det en rekke av kommunene som hadde ordninger som var bedre enn minstekravet, som nytter anledningen til å justere seg ned til den nye "standard". En skal her være oppmerksom på, at i ly av den generelle reduksjonen i foreldrebetalingen, vil dette i de fleste tilfeller ikke medføre økte utgifter for foreldrene.

Også i kravet om samordnet beregning av søskenmoderasjon uten hensyn til om søsken går i ulike barnehager, ser de fleste kommunene ut til å følge godt opp. Mens det ved utgangen av 2003 var hele 43 % av kommunene som ikke hadde slik samordning, er denne andelen i september 2004 redusert til 7 %. Tre kommuner (5%) rapporterer imidlertid at de heller ikke vil ha oppfylt dette kravet ved inngangen til 2005.

For kommuner med kun en type eier – i hovedsak kommunalt eierskap - har kravet om samordning ingen umiddelbare konsekvenser. Mange av disse har derfor ikke sett behov for å gjøre vedtak i forhold til det nye lovkravet. Omkring hver femte kommune har som en konsekvens av dette svart at problemstillingen er uaktuell.

En tilstøtende problemstilling, som også ble adressert i spørreskjemaet, er samordning av søskenmoderasjon over kommunegrensene. Her dreier det seg om familier som har barn i



Figur 3.2 Samordning av søskenmoderasjon mellom kommunale og private barnehager.

flere barnehager og hvor minst to av barna går i barnehager som ligger i ulike kommuner. Her gir loven ingen klare føringer, men forskriften gjør likevel en avgrensning til barnehager innen samme kommune i sitt minstekrav. Konsekvensene av kommunenes praksis kan naturligvis være betydelig for de familier som berøres. En skal være oppmerksom på at her er dreier det seg ikke bare om hvor vidt kommunene teller med søsken i barnehager i nabokommunene i beregningen av søskenmoderasjonen. Det er også av stor betydning i hvilken grad tilstøtende kommuner samordner sine beregningsregler. Satt på spissen kan kombinasjonen av manglende samordning og avvikende tildelingskriterier utgjøre forskjellen mellom ingen søskenmoderasjon og moderasjon for samtlige barn.

Blant kommunene som har besvart spørsmålet er det kun 1 av 4 som klart oppgir at de har etablert løsninger for samordning av søskenmoderasjon med nabokommunene. Blant de øvrige er det et stort antall som begrunner manglende regler med at dette ikke er aktuelt på grunn av store avstander, at det er et ukjent problem osv.

3.3 Inntektsgradert foreldrebetaling.

Inntektsgradert foreldrebetaling er nevnt i loven og forholdsvis vagt utdypet i forskriften (§ 3) hvor det heter at:

Alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling.

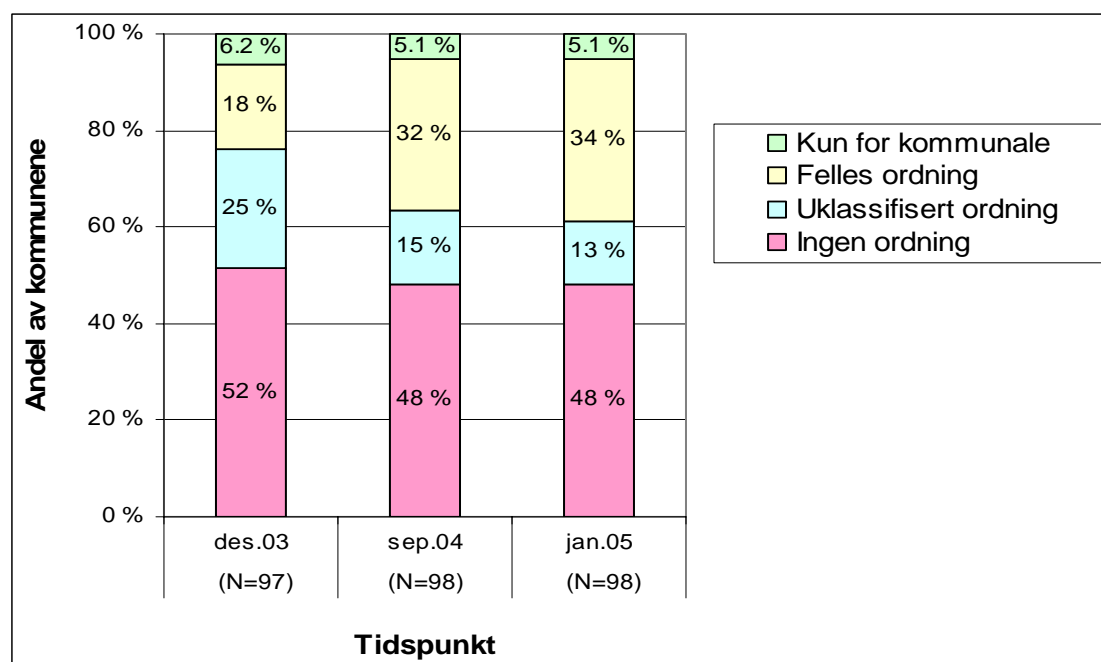
Forskriften slår med andre ord fast at alle kommuner skal ha et opplegg for inntektsgradert foreldrebetaling. Den gir imidlertid ingen nærmere retningslinjer om hvem som skal omfattes eller hvilke tildelingskriterier som skal legges til grunn. En svært nærliggende tolkningen av forskriftens intensjon må være at ingen barn skal avskjæres fra barnehageplass som en direkte konsekvens av foreldrenes lave inntekt. Likevel gir ikke forskriften noen videre veiledning til kommunene verken om hva som er *laveste betalingsevne* eller om det skal være noen form for automatikk i tilkjenningen av moderasjon.

Ikke uventet viser spørreundersøkelsen at denne minimumsregelen har fått lagt mindre oppmerksomhet fra kommunene enn søskenmoderasjonsordningen. Forskriftens generelle form – uten spesifikke krav – er sannsynligvis viktigste årsaken til dette. I tillegg kan samtaler underveis i prosjektet tyde på at den nye bestemmelsen på dette punktet heller ikke er spesielt godt kjent.

Diagrammene i Figur 3.3 viser at det likevel har funnet sted en viss tilpasning til det nye reglementet. Andelen kommuner uten opplegg for inntektsdifferensiert foreldrebetaling reduseres med 4 prosentpoeng fra 2003 til september 2004. Det er også noen få kommuner som i denne perioden går fra et opplegg forbeholdt familier med barn i kommunale barnehager til en samordnet løsning⁶. Men så kan det se ut som om utviklingen stanser opp. Situasjonen forblir i hovedsak uendret inn i 2005, selv om det er noen flere som markerer om ordningen kun er forbeholdt kommunale barnehager eller om den også dekker de private.

For en videre kartlegging av utviklingen i denne moderasjonsordningen har vi også spurt om tildelingskriterier og hvilket kommunalt budsjett som belastes. Som det fremgår av Figur 3.3 indikerer svarene en dreining - bort fra en dominans av rettighetsbaserte tildelingskriterier - mot at det nå i større grad må søkes spesielt om inntektsgradert moderasjon. Også brorparten av denne omleggingen fant sted i perioden fra 2003 til høsten 2004.

På detaljnivået viser det seg at det er tre av kommunene som hadde moderasjonsordning i 2003 som har gjort endringer. To har avviklet ordningen, hvorav den ene tidligere hadde en rettighetsbasert løsning, mens den andre krevde søknad. Videre er det en kommune som har

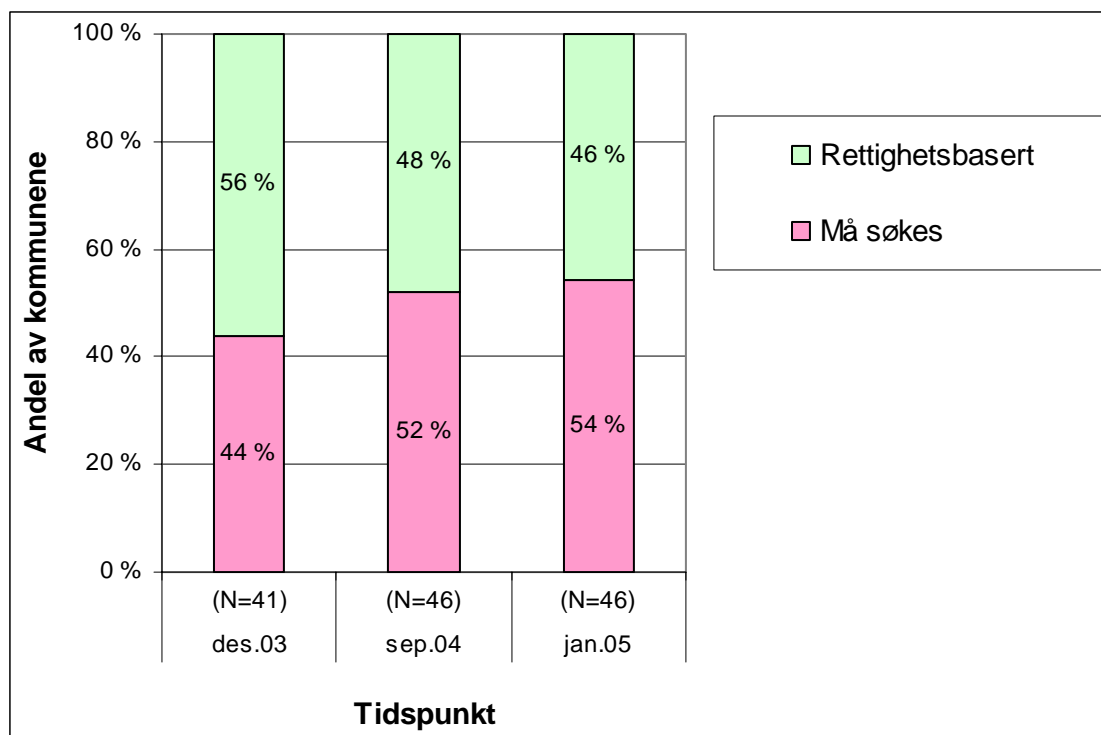


Figur 3.3 Ordninger for inntektsgradert foreldrebetalingen.

⁶ *Uklassifisert ordning* henspiller på respondenter som enten ikke har markert om ordningen gjelder kun kommunale barnehager eller som har krysset av for ingen ordning i motstrid til etterfølgende svar.

gått fra rettighetsløsning til søknad. Samtidig er det 7 nye kommuner som har etablert ordninger for inntektsgradert foreldrebetaling. Bare en av disse har valgt en rettighetsbasert løsning. Alle de øvrige har basert seg på at det må søkes særskilt om slik moderasjon.

Finansieringsmessig er det ikke indikert noen større endringer i hvilken kommunal avdeling som belastes kostnadene ved moderasjonsordningen. Andelen som føres over sosialavdelingskonti har økt moderat, fra 22.5 % i 2003 til 25 % ved inngangen til 2005. I tre av fire kommuner er det skole-/barnehagebudsjettet som bærer kostnaden. Kanskje litt overraskende finner vi ingen entydige sammenhenger mellom tildelingskriterium og avdelingsbudsjett. Det er eksempler på at rettighetsbaserte ordninger belastes sosialavdelingen og motsatt at søknadsbaserte ordninger håndteres innenfor skole- og barnehagebudsjettene.



Figur 3.4 Tildelingskriterier for inntektsgradert moderasjon i foreldrebetalingen.

3.4 Skjønnsmidler for søskenmoderasjon.

Etter de nye reglene plikter kommunene å kompensere barnehageeier for inntektsbortfall som skyldes søskenmoderasjon i foreldrebetalingen. Kompensasjonsplikten begrenses av minimumskravet i loven. Det vil si at det skal gis 30 prosent kompensasjon for første søsken og 50 prosent for søsken utover dette. Siden barnehagereformen skal være fullfinansiert av staten, tas det hensyn til denne kompensasjonsplikten ved utmåling av skjønnsmidler til kommunene. Teknisk er dette løst ved at man i beregningsgrunnlaget har redusert anslaget over kommunenes inntekter fra foreldrebetalingen. Skjønnsmidlene fremkommer som differansen mellom kommunens kostnader og inntektsposter etter følgende utregningsprinsipp:

Skjønnsstilskudd =

- Kostnader
- Statstilskudd
- Justert sats for foreldrebetaling * Beregnet antall heldagsplasser

I dette regnestykket er det er to faktorer som er viktige premisser for anslaget over kommunenes inntekt fra foreldrebetalingen. Det ene er justeringsfaktoren som benyttes for å inkludere kostnadene ved søskenmoderasjon i normsatsen. Det andre er omregningen fra antall barn i barnehage til heldagsplasser.

Den justerte normsatsen som benyttes i beregningene er av praktiske grunner ikke basert på reelle søskenforhold i barnehagene i den enkelte kommune, men er satt generelt for landet under ett. Med utgangspunkt i gjennomsnittstall for barnehagepopulasjonen i 2003 er det satt et slags *normtall* for andelen barn i barnehage som har rett til søskenmoderasjon. Dette normtallet er satt til 14 prosent, og normsatsen for gjennomsnittlig foreldrebetaling er fastlagt ved at maksimalsatsen er redusert med utgangspunkt i denne søskenfaktoren. Når man ved første tildeling av skjønnsmidler, våren 2004, kun tok høyde for 30 prosent moderasjon for samtlige søsken ga dette følgende normsats:

$$\text{Justert sats for foreldrebet.} = \text{kr } 30.250 * 86 \% + \text{kr } 30.250 * 70 \% * 14 \% = \text{kr } 28\,980$$

(Tilsvarende kr 2 635 per måned ved 11 betalings måneder)

Ved endringen i søskenmoderasjonsordningen, som trådte i kraft 1. mai 2004 ble moderasjonen for søsken nr. 2 osv. økt fra 30 til 50 prosent. Denne tilleggskostnaden for kommunene ble ikke tatt hensyn til i den første tildelingen av skjønnsmidler. Derimot ble den søkt

kompensert ved en overslagsbevilgning på 11 millioner kroner knyttet til andre tildelingsrunde. Midlene ble fordelt proporsjonalt i forhold til antallet barnehagebarn i kommunene.

I følge forskriften gjelder maksimalsatsen for foreldrebetaling kun for heldagstilbud med avtalt ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer. Kortere oppholdstider er å anse som deltidstilbud og skal ha en lavere foreldrebetaling. Forskriften legger imidlertid ingen føringer på hvordan betalingen skal reduseres ved avtale om deltidstilbud. I beregningen av skjønnsmidlene er det likevel lagt til grunn at satsen reduseres tilnærmet proporsjonalt med oppholdstiden. Praktisk er dette gjort ved at man på bakgrunn av informasjon om antall barn og deres oppholdstid, utleder et anslag for hvor mange heldagsplasser dette tilsvarer.

Med utgangspunkt i disse beregningsreglene er det åpenbart at det anslaget over inntektene fra foreldrebetalingen som legges til grunn for skjønnsmidlene, generelt sett ikke samsvarer med de reelle inntektene. Noen kommuner taper, og noen vinner på ordningen. I forhold til søskenmoderasjonen er det de kommunene som har søskenandeler i barnehage som ligger over landsgjennomsnittet som taper, mens kommunene med lave søskentall kommer gunstigere ut. Tilsvarende vil de kommuner tjene på opplegget, som avkorter foreldrebetalingen for deltids plasser mindre enn proporsjonalt med den avtalte reduksjonen i oppholdstiden, mens kommuner som gir gunstigere rabatter ikke får full kompensasjon gjennom skjønnsmidlene.

Prinsipielt er det en vesentlig forskjell mellom søskenproblematikken og reglene for avkorting av foreldrebetalingen ved avtale om deltids plass. På det siste punktet har kommunene stor grad av egen styring både over tilbudet og utformingen av rabattordningene. For søskenmoderasjonen er lovreguleringen strengere samtidig som kommunene er prisgitt den underliggende befolkningssammensetningen. Vi har derfor sett spesielt på søskenproblematikken, som spenner fra de fordelingsmessige konsekvensene av variasjoner på lokalplanet til spørsmålet om 14-prosent normen sikrer kommunesektoren en varig fullfinansiering av den lovpålagte moderasjonen. Dette siste temaet er særlig aktuelt i lys av myndighetene ønsker om en snarlig av inkludering av barnehagefinansieringen i de generelle inntektsrammene for kommunesektoren.

3.4.1 Variasjon i søskenandeler og fordelingsvirkninger.

På bakgrunn av svarene i spørreundersøkelsen har vi beregnet andel barnehagebarn med rett til søskenmoderasjon i de enkelte kommunene. Resultatene er gjengitt i Tabell 3.1 både som gjennomsnitt for enkeltkommuner og som samlet gjennomsnitt for hele svarpopulasjonen. For

de svarkommunene som har oppgitt verdier, er det beregnet separate søskenandeler med moderasjonsrett for 1. søsken (30% moderasjon) og 2. søsken osv. (50% moderasjon).

Tabell 3.1 Søskenandeler i barnehagene.

	1. søsken (%)		2. søsken (%)		Alle søsken (%)		Samlet folketall i dekket område
	Snitt	Std. avvik	Snitt	Std. avvik	Snitt	Std. avvik	
Fordelte svar (N=70)	14.75	4.79	0.51	0.96	15.26	4.92	873 708
Snitt hele utvalget (N=70)	14.03		0.46		14.49		
Ufordelte svar (N=95)					15.09	5.12	971 223
Snitt hele utvalget (N=95)					14.41		

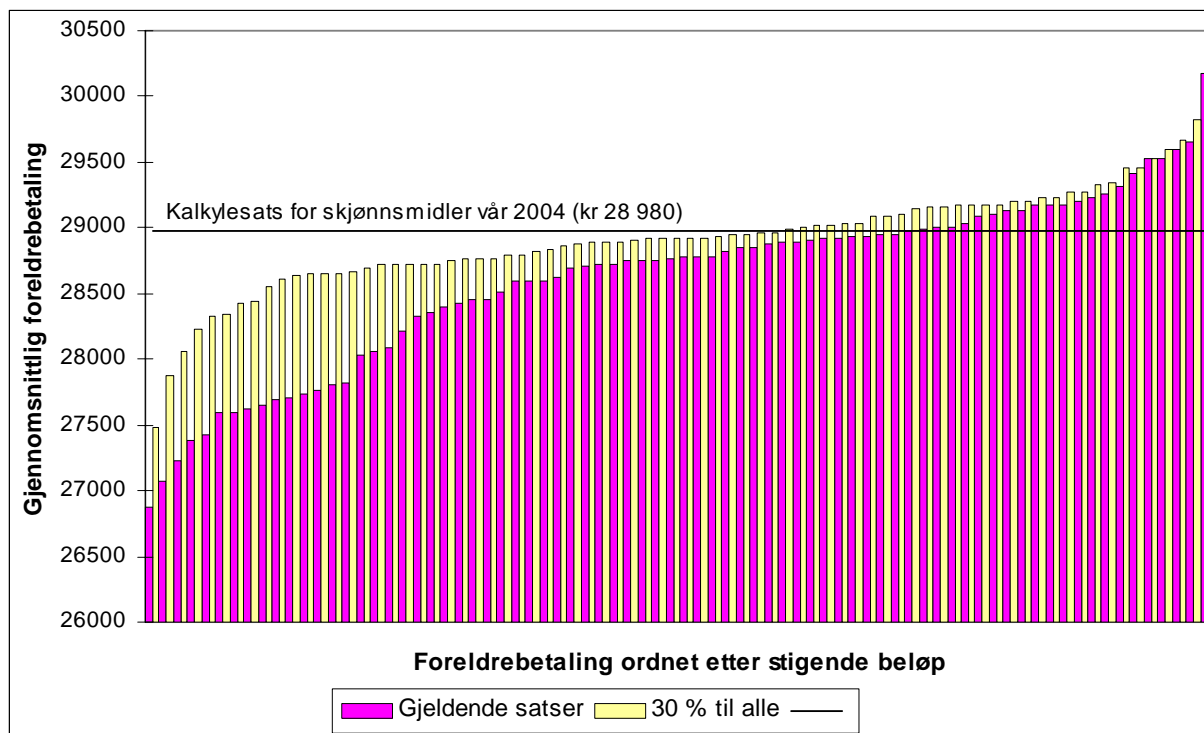
Forklaring til tabellen.

Fordelte svar refererer til respondenter som har skilt mellom søsken nr. 1 og søsken nr. 2. osv. I *ufordelte svar* fremgår totalt antall søsken, men tallet er ikke fordelt mellom de to søskenkategoriene. For begge utvalgene er angitt både kommunevise gjennomsnitt og gjennomsnittet for det samlede utvalget.

Tabellen viser variasjon i den samlede andelen søsken med moderasjonsrett mellom 14.4 til 15.3 prosent. De høyeste andelene fremkommer når vi tar gjennomsnittet av enkeltkommunenes verdier. Dette er en indikasjon om at de mindre kommunene tenderer til å ha høyere søskenandeler enn de store. Samtidig viser standardavvikene at det er store variasjoner kommunene i mellom. Særlig er det store relative forskjeller mht. andresøsken med moderasjonsrett.

Figur 3.5 gir en ytterligere illustrasjon av de innbyrdes variasjonene mellom svarkommunene. Her er det beregnet separate "normsatser" for gjennomsnittlig foreldrebetaling for de enkelte kommunene. Disse er dernest rangert etter stigende verdier, slik at kommunene med lavest foreldrebetaling kommer til venstre i diagrammet og de høyeste verdiene til høyre. Satsene er beregnet etter det samme prinsippet som er anvendt ved fastsettelsen av skjønnsmidlene, men bygger her på de reelle søskenforholdene i hver kommune. Figuren inkluderer kun de 70 kommunene som har angitt antall både for 1. søsken og for høyere antall søsken. Det er gjort to parallelle utregninger. En som gir 30 prosent moderasjon til alle moderasjonsberettigede søsken, (jevnfør fremgangsmåten ved fastsettelse av skjønnsmidler våren 2004) og en som inkluderer hele moderasjonsordningen (dvs. 50 % for 2. søsken osv.).

Av figuren ser vi at variasjonene i søskenandeler i barnehagene gir opphav til betydelige forskjeller i den stipulerte gjennomsnittlige foreldrebetalingen. Forskjellene øker dessuten markert når vi i stedet for 30 prosent til samtlige, legger til grunn den gjeldende moderasjonsordningen. Den årlige differansen mellom høyeste og laveste gjennomsnittssats i utvalget er



Figur 3.5 Kalkulert gjennomsnittlig årsinntekt fra foreldrebetaling per barn (N=70).

ca. 3 300 kroner per barn etter gjeldende ordning. Kommunen med den laveste foreldrebetalingen, ligger ca. 1 500 kroner under normsatsen som ble anvendt ved utmålingen av skjønnsmidlene.

Variasjonene i figuren indikerer at den generelle normsatsen for foreldrebetalingen som er anvendt i utmålingen av skjønnsmidler ikke har vært helt treffsikker. Problemet er størst i forhold til skjønnsmidlene for tilleggskostnader ved 50-prosent moderasjon. Med utgangspunkt i informasjon om søskenforholdene i barnehagene kunne en mer ”matematisk korrekt” behandling av inntekten fra foreldrebetalingen vært benyttet for eksisterende plasser. For skjønnsmidlene til nye plasser måtte en imidlertid uansett ha bygget på normtall.

3.4.2 Hvor stabilt er normtallet på 14 prosent moderasjonsberettigede?

Regjeringen ønsker at tilskuddene til barnehage raskt skal innarbeides i den generelle rammefinansieringen av kommunesektoren. For kommunene er det da viktig at beløpene som legges i totalpotten virkelig rekker til de formålene de er ment å dekke. Pengene som avsettes til kompensasjon for inntektsbortfall ved søskenmoderasjon, blir en del av disse midlene. Dette inntektsbortfallet vil imidlertid være følsomt for eventuelle endringer i søskenandelene i barnehagene. Ved å ta utgangspunkt i dagens situasjon, kan en derfor ende opp med et feilestimat for inntektsbortfallet noen år frem i tid.

Problemstillingen aktualiserer spørsmålet om stabiliteten i normtallet for moderasjonsberettigede søsken. For å belyse temaet har KS fått foretatt en spesialkjøring hos SSB hvor det er beregnet nasjonale andeler av innbyrdes søsken blant alle barn i alderen 1 – 5 år. Resultatene er gjengitt i Tabell 3.2 som viser fordelingen av moderasjonsberettigede barn i det tilfellet at samtlige av landets barn i aldersgruppen hadde barnehageplass. Vi ser at totalandelen moderasjonsberettigede i dette tilfellet ville ligget på 19.4 prosent, som er mer enn 5 prosent høyere enn normtallet som er brukt i skjønnsutmålingen.

Et viktig argument for denne type sammenligning er at barnehagereformen nettopp skal legge til rette for at alle barn får tilbud om plass i barnehage. Slik sett er det ingen urimelig tanke at barnehagepopulasjonen over tid vil nærme seg søskensammensetningen i totalbefolkningen. I så fall øker andelen moderasjonsberettigede. Hvis normsatsen for foreldrebetalingen samtidig låses til 14 prosent moderasjonsberettigede vil kommunenes inntekter fra foreldrebetalingen overvurderes, slik at skjønnsmiddelutmåling etter dagens regler gir for lav kompensasjon.

Med utgangspunkt i den nasjonale søskenstatistikken i tabellen, vil det lovfestede minstekravet til søskenmoderasjon svare til en årlig gjennomsnittsverdi for foreldrebetalingen på 28 424 kroner for heldagsplass. Denne verdien ligger 557 kroner under normtallet i skjønnsut-

Tabell 3.2 Søskenforhold og moderasjons-"berettigede" barn i alderen 1 – 5 år i 2003.

Antall søsken	Alle barn	Barn fordelt etter moderasjonssats		
		Full sats	30 % rabatt	50 % rabatt
0 søsken	184 990	184 990		
1 søsken	102 770	51 385	51 385	
2 søsken	8 836	2 946	2 946	2 946
3 søsken	468	117	117	234
4+ søsken	30	6	6	18
I alt	297 096	239 444	54 454	3 198
Andel av alle barn 1-5 år i %	100.0 %	80.6 %	18.3 %	1.1 %

Kilder: KS / Statistisk Sentralforbund

målingen. Fordelt på eksempelvis 180 000 ekvivalenter for heldagsplasser⁷ svarer dette til om lag 100 millioner kroner på landsbasis.

Nå representerer ikke dette noe umiddelbart problem i og med at søskenandelene neppe har endret seg vesentlig siden 14-prosent andelen for moderasjonsberettigede ble fastsatt. Poenget er at en må ha endringspotensialet i mente ved fremtidige skjønnsutmålinger og ikke minst når barnehagedriften mest sannsynlig skal inkluderes i inntektsrammefinansieringen.

3.5 Kostnader ved inntektsgradert foreldrebetaling.

Som det fremgikk ovenfor, er endringene som har funnet sted i forhold til inntektsgradert foreldrebetaling vesentlig mer beskjedne enn for søskenmoderasjon. Dette har en naturlig forklaring i at den generelle lovreferansen til ordningen er lite utdypet i forskriften. Noen flere kommuner har imidlertid innført slike ordninger i 2004. I tillegg har blant annet kravet om likeverdig økonomisk behandling av ikke-kommunale barnehager lagt betydelige føringer også på dette området. Mens det tidligere var en rekke av de kommunene som hadde slike ordninger, som kun praktiserte dem i forhold til de kommunale barnehagene, må ordningen nå også inkludere de private barnehagene. Dette innebærer nødvendigvis visse merkostnader og disse er ikke kompensert med skjønnsmidler.

⁷ Ekvivalenter for heldagsplasser fremkommer ved å omregne deltidsplasser til enheter som mht foreldrebetaling forutsettes å være tilnærmet ekvivalente med heldagsplasser.

I spørreundersøkelsen er kommunene bedt om å oppgi omfanget av eventuelle kostnadsendringer ved forandringer i opplegget for inntektsgradert moderasjon i foreldrebetalingen. Til sammen har 13 av kommunene i utvalget angitt slike endringer. Av disse er det en som oppgir at omfanget av ordningen er redusert slik at kommunens kostnader har gått ned. De øvrige har alle fått økt sine kostnader. Et par kommuner opplyser at de har hatt kostnader, men ikke kan tallfeste disse. Samlet for alle de 13 angis endringene å ha pådradd kostnadsøkninger på 15,931 millioner kroner i 2004. Omregnet på helårsbasis utgjør den stipulerte merkostnaden 23,153 millioner kroner. De 105 svarkommunene som her er representert, har til sammen 1,687 millioner innbyggere.

4 Likeverdig økonomisk behandling

4.1 Kort om lovgrunnlaget og departementets tolkninger.

Med virkning fra 1. mai 2004 har kommunene fått et formalisert ansvar for finansieringen av ikke-kommunale barnehager. I tilføyelsen til barnehageloven - som ble vedtatt i Stortinget 4. mai 2003 – heter det i §7b at:

Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd.

I en egen forskrift til denne lovparagrafen blir det presisert at:

- *Det er kommunen som skal sørge for at alle godkjente barnehager i kommunen mottar offentlig tilskudd på en samlet sett likeverdig måte.*
- *Kommunen skal dekke kostnader til ordinær drift i barnehagene som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Settes foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager lavere enn foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke differansen.*
- *Kommunen har ikke plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen av barnehagen overstiger det tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.*
- *Kommunen har ikke plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren.*

Hovedprinsippet i likeverdig behandling er at kommunene skal dekke differansen mellom barnehagenes kostnader på den ene side og deres inntekter i form av foreldrebetaling og statlig tilskudd på den annen. Men, som det fremgår av forskriften, er det gitt en rekke begrensninger i kommunenes plikt til å yte full kostnadsdekning. I tillegg til forbeholdene nevnt ovenfor, er kommunene også gitt anledning til å gjøre forholdsmessige avkortinger i tilskuddene hvis ikke-kommunale barnehager drives med vesentlig lavere bemanning og lønnskostnader enn tilsvarende kommunale barnehager og hvis eier budsjetterer med urimelig utbytte eller egen arbeidsgodtgjørelse.

Departementet har utarbeidet en omfattende veileder til kommunene som redegjør nærmere for hvordan forskriften om likeverdig behandling skal praktiseres. En har likevel ikke kunnet unngå at det fortsatt er rom for betydelig skjønnutøvelse. I tillegg er det klart at det som er blitt det nye hovedprinsippet for beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager – det

såkalte *kostnadsdekningsprinsippet*⁸ – betinger skjerpede krav til regnskapsførselen i de private barnehagene og til oppfølgingen fra kommunenes side. Noen kommuner hadde allerede gode rutiner på dette området fra tidligere, men for mange er det tale om nye oppgaver og utfordringer. Disse vil nødvendigvis beslaglegge administrative ressurser, men vil også til dels stiller krav til kompetanseheving, spesielt innen regnskapsanalyse.

Den alternative måten å beregne tilskuddet på - det såkalte *enhetskostnadsprinsippet* - innebærer at kommunene fastsetter tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene slik at det statlige og kommunale tilskuddet til sammen blir like stort som for de kommunale barnehagene. Til tross for at denne løsningen er den klart enkleste å administrere er det kun et mindretall av kommunene som har valgt den. Hovedårsaken er nok at denne ordningen blir dyrere for mange kommuner, og at merkostnader ved enhetskostnadsprinsippet ikke er kompensert fra statens side⁹.

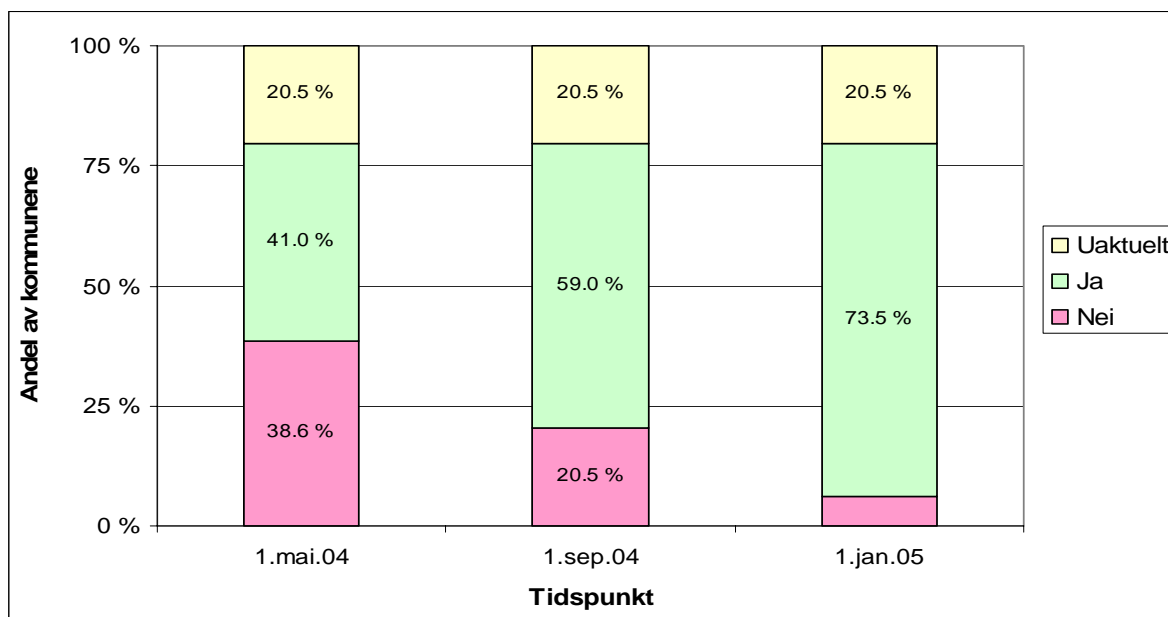
4.2 Resultater fra spørreundersøkelsen.

I undersøkelsen ble det spurt både om status for gjennomføringen av likeverdig økonomisk behandling og hvilket tildelingsprinsipp kommunene hadde valgt. Figur 4.1 viser fordelingen av kommunenes svar vedrørende innføring eller planlagt iverksettelse av forskriften lokalt. Svarene er gruppert med utgangspunkt i 3 ulike tidspunkt; 1. mai 2004 – som var forutsatt i forskriften -1. september og 1. januar 2005. I tillegg er det vist hvor stor andel av kommunene som har svart at paragrafen er dem uvedkommende fordi de kun har kommunale barnehager.

Det fremgår av figuren at det kun var halvparten av de kommunene som anser seg berørt av lovparagrafen, som maktet å etterkomme den angitte tidsfristen. Fire måneder senere hadde vel tre fjerdedeler av disse kommunene etablert ordningen lokalt, og ved inngangen til 2005 regner tett oppunder 97 prosent av de aktuelle kommunene med å ha fått på plass rutiner for likeverdig økonomisk behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Selvsagt gjenstår det likevel å se i hvilken grad de private eierne aksepterer de ordningene som etableres og en må helt klart påregne tvister omkring disse spørsmålene.

⁸ Også kalt *minimumskostnadsprinsippet* fordi det gir kommunene anledning til å begrense det kommunale tilskuddet til private barnehager med lave enhetskostnader uavhengig av om disse da får et samlet offentlig tilskudd som er lavere enn tilskuddet til de kommunale barnehagene.

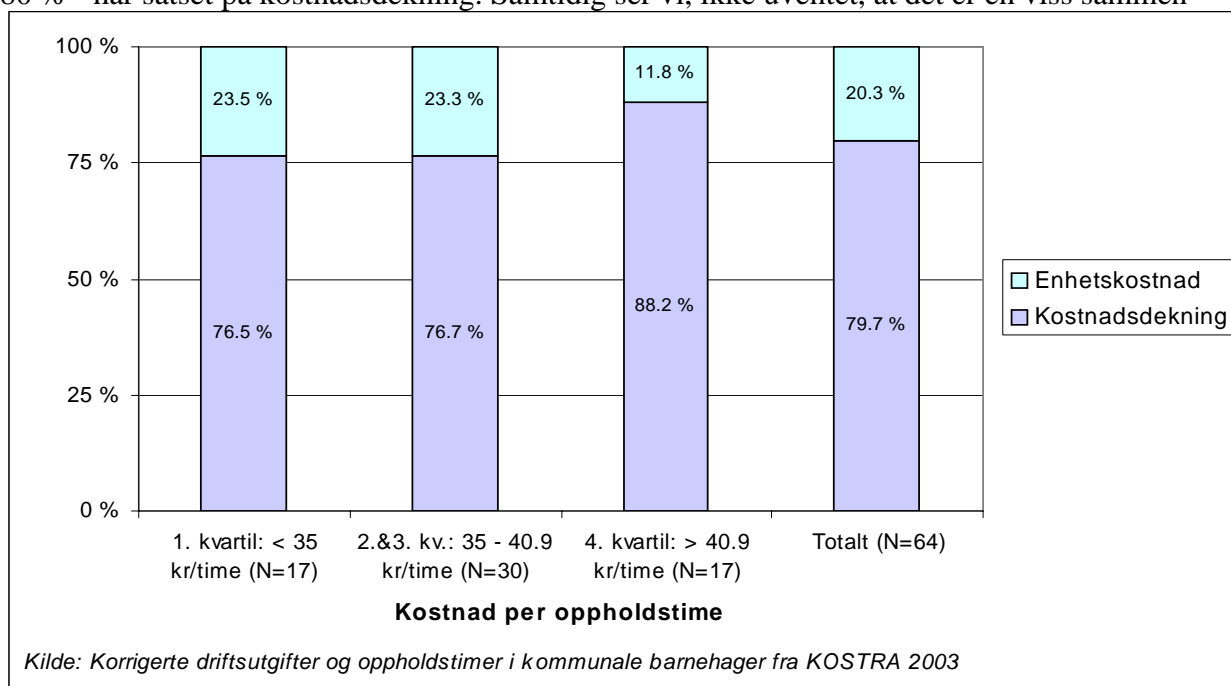
⁹ *Fürst og Høverstad* har i sine utvalgsanalyser av kostnadene i barnehagene påvist at de private barnehagene i gjennomsnitt har klart lavere enhetskostnader enn de kommunale.



Figur 4.1 Status for gjennomføringen av likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. (N=83)

Kommunenes svar vedrørende fremgangsmåte ved beregning av tilskudd er oppsummert i

Figur 4.2. En ser her at det store flertallet av dem som har svart på spørsmålet – så godt som 80 % - har satsset på kostnadsdekning. Samtidig ser vi, ikke uventet, at det er en viss sammen-



Figur 4.2 Tilskuddsprinsipp ved ulike driftskostnader per oppholdstime i kommunale barnehager.

heng mellom enhetskostnadene i de kommunale barnehagene og det tilskuddsprinsippet den enkelte kommune har valgt.. I spørreundersøkelsen er det også søkt å kartlegge litt av de tilleggsutfordringene som ordningen medfører for kommunene. Her dreier det seg både om eventuelt økt informasjonsbehov, om tidsrammene for gjennomføringen og om potensielle uoverensstemmelser mellom administrasjonen og de private barnehageeierne. Tabell 4.1 oppsummerer svarene på spørsmål om informasjonsbehovet har økt. Blant totalt 65 kommuner som hadde svart på dette spørsmålet, var det til sammen ca. 57 prosent som måtte hente inn mer informasjon fra de private barnehagene. For et klart flertall av disse dreide det seg om regnskaps- og budsjettall, mens en del også har hentet inn ny informasjon om foreldrebetalingen i de private barnehagene. Totalt var det 30 av svarkommunene (46.2%) som måtte skaffe nye regnskapstall, mens 17 kommuner (26.2%) økte datainnsamlingen om foreldrebetalingen.

Det er viktig å være oppmerksom på at disse spørsmålene kun er relevante for de kommunene som har private barnehager og at det nesten utelukkende er slike kommuner som her har svart. Blant det samlede antallet registrerte svarkommuner (109) er det hele 44 kommuner som kun har kommunale barnehager.

Tabell 4.1 Behov for tilleggsinformasjon.

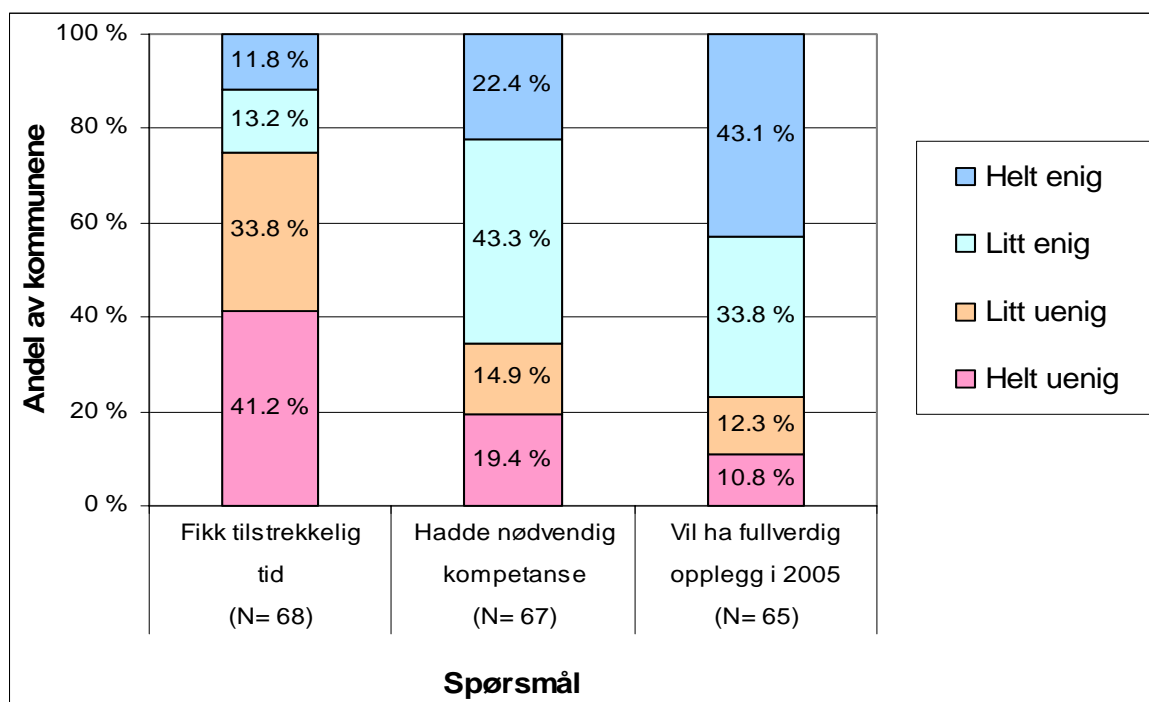
	Antall kommuner	Prosentuert
Regnskaps- og budsjettall	20	30.8 %
Foreldrebetaling	7	10.8 %
Begge deler	10	15.4 %
Hadde alt fra før	28	43.1 %
Totalt	65	100 %

For å belyse kommunenes opplevelse av selve gjennomføringen av likeverdig behandling ble kommunene bedt om å angi grad av enighet eller uenighet i forhold til følgende tre påstander:

- a) Kommunen har hatt tilstrekkelig tid til å behandle regnskaps- og budsjettall for de private barnehagene.
- b) Kommunen hadde den kompetanse som krevdes for å gjennomføre de nødvendige beregningene
- c) For 2005 vil kommunen ha etablert fullt ut tilfredsstillende rutiner for likeverdig behandling.

Svarene er gjengitt i Figur 4.3. Her fremgår klart at det er tidsaspektet de fleste har opplevd som det mest problematiske. Hele 3 av 4 sier seg helt eller delvis uenig i påstanden om at de fikk tilstrekkelig tid til gjennomføringen av reformen. Om lag to tredeler av kommunene sier seg likevel helt eller delvis enige i at de hadde den nødvendige kompetansen, og en enda større andel (76.9%) har tro på at de vil få på plass tilfredsstillende rutiner for likeverdig behandling i 2005.

Flere av kommunene vi har hatt kontakt med har fortalt om uenighet mellom administrasjonen og de private barnehagene om praktiseringen av ordningen. I noen tilfeller er det også sendt klage til fylkesmannen. Den kommunale praksis på området befinner seg fortsatt i innkjøringsfasen. Det er derfor sannsynlig at en del av problemene vil gå seg til etter hvert. Samtidig er det fortsatt stor usikkerhet om ordningen blant de private barnehageeierne. På dette området kan en derfor ikke helt utelukke at avgjørelsene i eventuelle tvistesaker vil kunne påvirke både samarbeidsforholdene, kommunenes omkostninger og preferansene ved valget av tilskuddsprinsipp.



Figur 4.3 Kommunenes synspunkt på tre aspekt ved gjennomføringen av likeverdig økonomisk behandling av ikke-kommunale barnehager.

Det mest aktuelle utgangspunktet for klager og eventuelle tvister er kommunenes praktisering av mulighetene for avkorting i tilskuddet som er gitt i forskriften. I henhold til dette kan

kommunen på visse vilkår nekte å gi fullt oppgjør for differansen mellom barnehagens utgifter og dens inntekter fra foreldrebetaling og øvrige offentlige tilskudd. I undersøkelsen er det til sammen 27 kommuner som har svart at de har foretatt slik avkorting i tilskuddet til minst en ikke-kommunal barnehage. 11 av disse oppga mer enn en grunn for avkorting. Svarene er oppsummert i Tabell 4.2. Vi ser her at de vanligste årsakene til avkorting er at kostnadsnivået lå høyere enn for tilsvarende kommunale barnehagene eller at barnehagens kostnadsvekst hadde oversteget normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren. Videre var det 9 av kommunene (21.4 %), som grunnga avkorting med at foreldrebetalingen var satt lavere enn foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene.

Generelt kan vi oppsummere at de berørte kommunene anser seg å være godt i gjenge med iverksettelsen av forskriften om likeverdig behandling. Imidlertid er det en lang rekke kommuner som ikke berøres av denne ordningen fordi de ikke har private barnehager. Derimot er det åpenbart at dette administrasjonsmessig er den klart mest belastende delen av barnehagereformen. Et stort flertall av kommunene i utvalget mener det ble gitt for lite tid til gjennomføringen, og at dette har skapt et betydelig merarbeid, spesielt knyttet til gjennomgang og kontroll av regnskapene til de private barnehagene. En del kommuner har også måttet skaffe seg ny kompetanse og da særlig av regnskapsmessig art.

Tabell 4.2 Grunner til avkorting i det kommunale tilskuddet til private barnehager.

Grunn for avkorting	Antall	Prosent
Kostnadsnivået lå over gjennomsnittet i de kommunale barnehagene	11	26.2 %
Foreldrebetalingen i barnehagen var satt lavere enn maksimalsats	9	21.4 %
Kostnadsveksten fra foregående år var for høy	11	26.2 %
Eier hadde tatt ut uforholdsmessig høyt utbytte eller arbeidsinntekt	2	4.8 %
Bemanning og/eller lønnsnivå lå vesentlig under det normale	2	4.8 %
Annet	7	16.7 %
Totalt	42	100.0 %
Antall kommuner som anga at avkorting hadde vært foretatt	27	

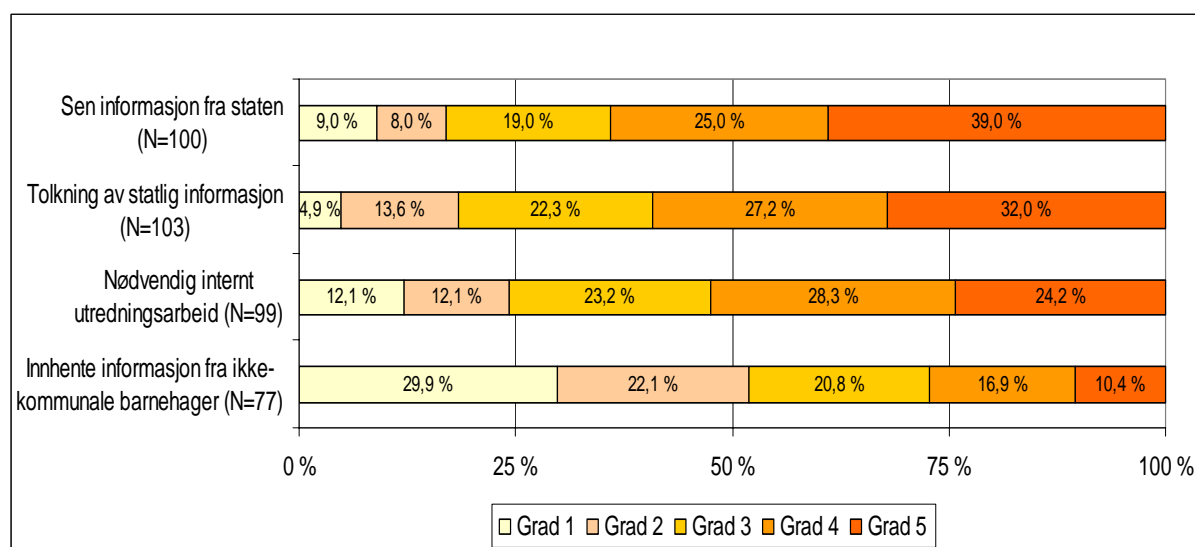
5 Administrative forhold

I dette kapittelet blir de administrative forhold og belastninger i forbindelse med kommunenes gjennomføring av barnehagereformen analysert. Svarene fra SNFs spørreskjemaundersøkelse er presentert grafisk. I de tilfellene kommunene har blitt bedt om å gi en skalering av et tema, har skalaen vært 1-5, der 5 er høyeste score. Alle figurene er vist i prosent, med opplysninger om det faktiske svarantallet (N) i hver rubrikk.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at respondentene, på de fleste spørsmålene under dette temaet er gitt åpning for å velge bort de oppgitte svaralternativene og i stedet velge kategorien ”annet”, da fortrinnsvis med en begrunnelse. Jevnt over er det likevel få som har benyttet denne muligheten. Vi har derfor valgt å utelate ”annet”-alternativet fra de grafiske fremstillingene. Svar under denne kategorien er i stedet kommentert i teksten der dette er ansett relevant.

5.1 Kommunenes utfordringer i gjennomføringen av reformen.

I første spørsmål, som omhandler administrative forhold, ønsket vi å få et inntrykk av type arbeidsforhold som kommunene mente de hadde hatt størst utfordringer med, knyttet til reformen. Kommunene ble bedt om å gradere ulike typer arbeid etter en skala på 1-5, der 5 signaliserte størst utfordring.



Figur 5.1 Grad av utfordringer (1-5) i gjennomføringen av reformen.

Som vi ser av Figur 5.1 hevdet kommunene å ha sine største utfordringer i forbindelse med sen informasjon fra staten. 64 % har gitt tilbakemelding om at sen informasjon har vært en meget stor eller svært stor utfordring (gradering 4 og 5) for kommunene, hvorav nesten 40 % står for gradering 5. Dette ble også bekreftet av intervjuene, der alle informantene i intervjukommunene (6 stykk) påpekte denne utfordringen som stor. (Dette er beskrevet nærmere i kapittel 7.2).

Også tolkning av den statlige informasjonen ser ut til å ha vært problematisk for kommunene (jf. Figur 5.1). Nesten 60 % oppga at det har vært meget vanskelig, eller svært vanskelig å tolke den statlige informasjonen (gradering 4 og 5). Sen informasjon fra staten og vanskeligheter med tolkning av denne informasjonen kan sees i sammenheng. Da tidsperspektivet fra informasjon til iverksetting var kort (Figur 5.1, samt kapittel 7.2), kan dette ha ført til at kommunene har fått mindre tid til bearbeiding av informasjonen, noe som igjen kan ha vanskeliggjort tolkningen.

Nødvendig internt utredningsarbeid har blitt opplevd som en meget stor eller svært stor utfordring (grad 4 og 5) for litt over halvparten (52,5 %) av kommunene i undersøkelsen (figur 5.1). Flere tema er innebefattet i denne kategorien, blant annet beregning av tilskuddsordninger til barnehager og definering og utredning av behovsdekning.

Å innhente informasjon fra ikke-kommunale barnehager, ser ikke ut til å ha vært noen stor utfordring for de fleste kommunene i spørreundersøkelsen. Over halvparten (52,5 %) av de spurte i undersøkelsen svarer at dette har vært en svært liten eller meget liten utfordring (skala 1 og 2), mens litt over 27 % hevder dette har vært en meget eller svært stor utfordring (skala 4 og 5).

Under "annet"-kategorien har syv kommuner gitt en gradsskalering med kommentarer, hvorav seks har gitt høyeste score, mens én kommune har gitt skalaen 1 på innrapportering av spørreskjemaer. De seks kommunene som ga høyest utfordringsscore, rapporterte om tidspress (3) og manglende økonomisk støtte (3). Én kommune mente de i tillegg til manglende økonomisk støtte, også hadde hatt store utfordringer ved gjennomføring av samordnet opptak.

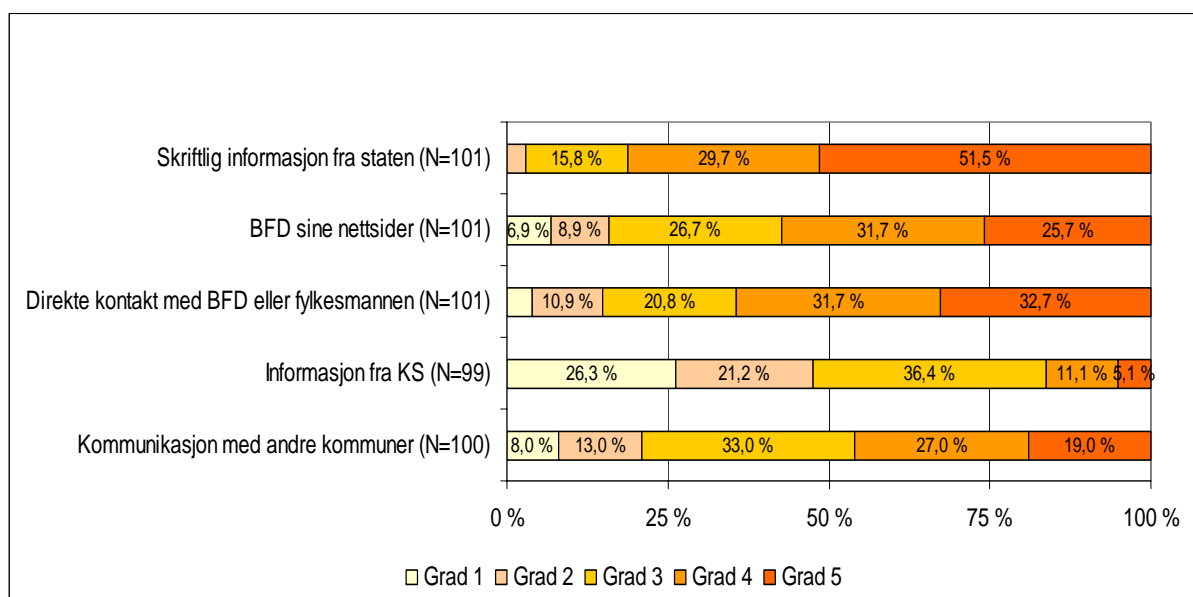
5.2 Kommunens informasjonskilder og viktighetsgrad.

Figur 5.2 gir en oversikt over hvor viktig ulike informasjonskilder har vært for kommunene i forbindelse med reformarbeidet. Som vi ser er det skriftlig informasjon fra staten som har hatt aller størst viktighetsgrad for kommunene. Over 81 % mener denne informasjonen er meget viktig, eller svært viktig (grad 4 og 5), hvorav over 50 % verdsetter skriftlig informasjon til høyeste gradering.

Direkte kontakt med Barne- og familiedepartementet (BFD) og/eller fylkesmannen oppleves fra kommuneperspektivet som den informasjonskilden, som var nest viktigst for kommunene. Noe over 64 % av kommunene i utvalget hevdet direkte kontakt med nevnte, var meget viktig eller svært viktig (grad 4 og 5) for å få informasjon.

Nettsidene fra BFD opplevdes fra kommuneperspektiv som en tredje viktig informasjonskilde i rekkefølgen av de undersøkte kildene. Over 57 % hevdet dette var en meget viktig eller svært viktig kilde til informasjon (grad 4 og 5).

Kommunikasjon med andre kommuner ser ut til å ha fungert variabelt. Én tredjedel (33 %) har gitt et svar som ligger midt på skalaen (grad 3), noe som kan signalisere at denne gruppen har hatt greit utbytte av informasjonsutveksling mellom kommuner. Men det kan også bety at mange ikke har noen mening omkring dette spørsmålet. Ser vi bort fra skalagruppe nr tre, ser



Figur 5.2 Grad av viktighet (1-5) av ulike informasjonskilder for kommunens arbeid med reformen.

vi av Figur 5.2 at mange kommuner (46 %) opplever denne kontaktformen som meget viktig, eller svært viktig (grad 4 og 5), mens 21 % mener denne informasjonskilden har mindre betydning (grad 1 og 2).

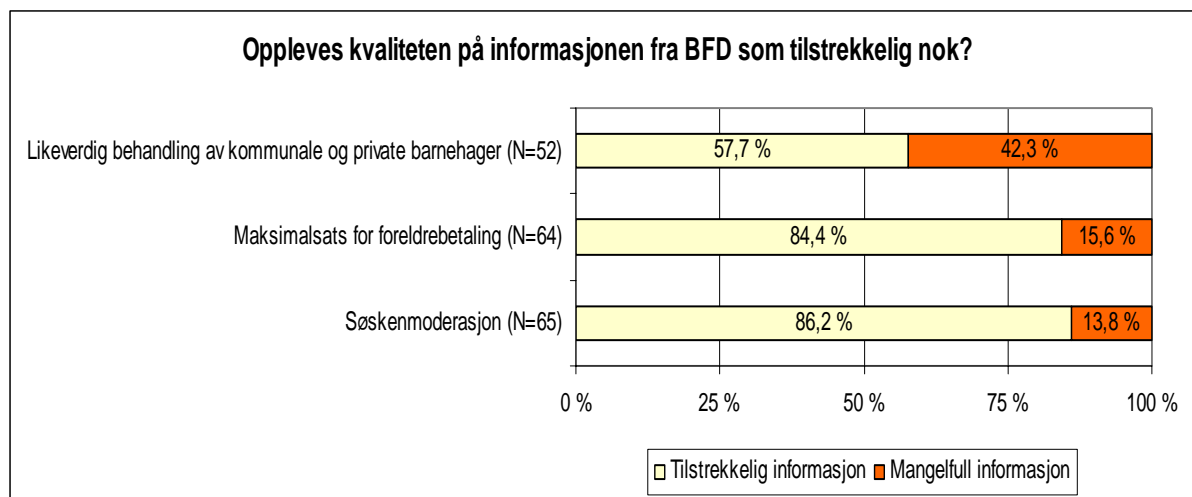
Informasjon fra KS ser ut til å ha spilt liten rolle i informasjonssammenheng. Nesten halvparten (47,5 %) av de spurte kommunene har oppgitt KS som en mindre viktig informasjonskilde (grad 1 og 2) og 36 % har gitt et nøytralt svar (grad 3). Kun 16 % har ment at informasjon fra KS har vært en meget viktig eller svært viktig informasjonskilde for kommunen (grad 4 og 5). Dette signalet stemmer overens med de tilbakemeldingene vi fikk via intervjuene (beskrevet nærmere i kapittel 7.2).

Fire kommuner har gitt tilbakemeldinger under kategorien ”annet”. Disse kommunene opplyste at de i tillegg har brukt Private Barnehagers Landsforbund (PBL) sine hjemmesider som informasjonskanal, de har benyttet seg av Statistisk sentralbyrå (SSB) sine prognoser for folketelling, samt innleid konsulentfirma for seminarvirksomhet. Én kommune opplyste om at de hadde gitt lave graderinger på a) skriftlig informasjon fra staten, b) BFD sine nettsider og c) direkte kontakt med BFD/fylkesmannen, fordi denne informasjonen kom sent. Kommuneinformanten skrev i sin kommentar at den imidlertid var ”svært viktig da den endelig kom”.

Oppfatningen av den statlige informasjonen fra BFD om reformens ulike deler:

Vi ønsket å undersøke kommunenes oppfatning av den statlige informasjonen fra BFD, både i forhold til kvalitet (Figur 5.3) og tidspunkt for mottagelse (Figur 5.4). Som vi ser av figurene, er kommunene mest misfornøyd med likeverdig behandling av kommunale og private barnehager, sett i forhold til maksimalsats for foreldrebetaling og søskenmoderasjon. Det ser ut til at kommunene i stor grad (76 %) mener at informasjon om likeverdig behandling kom for sent (Figur 5.4), samtidig signaliserer en stor del av kommunene (nesten 60 %) at informasjonen angående likeverdig behandling var tilstrekkelig, da den først kom (Figur 5.3).

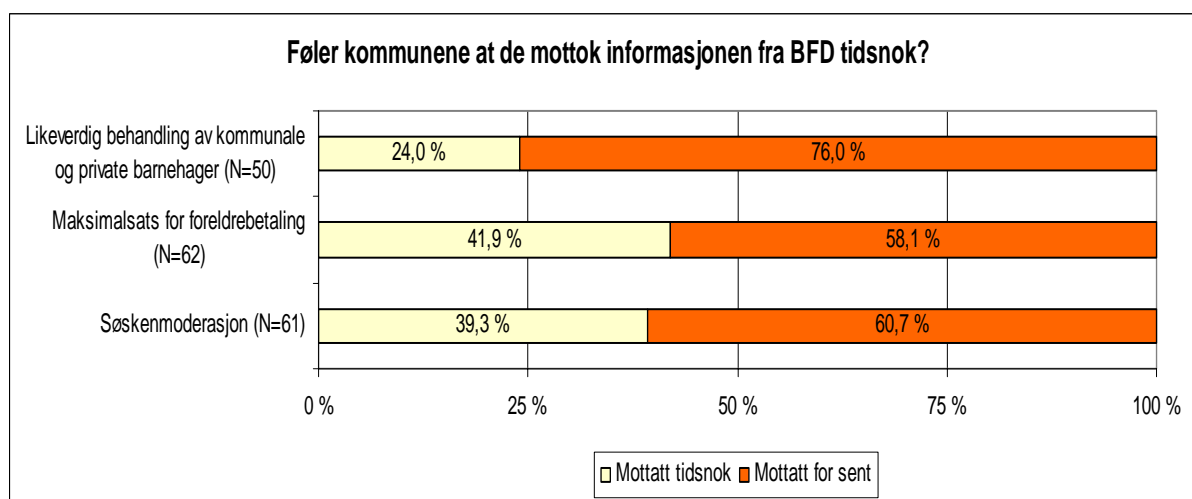
I løpet av arbeidet med undersøkelsen har vi fått signaler om at likeverdig behandling av kommunale og private barnehager, har blitt oppfattet som vanskelig av mange kommuner. Både spørreundersøkelsen (se for eksempel Figur 5.5) og intervjuene med kommuneinformantene og representanten for fylkesmannen bekreftet dette. Nettopp fordi dette tema oppleves som vanskelig for mange kommuner, kan det være spesielt viktig at informasjonen kommer i god nok tid.



Figur 5.3 Kommunenes opplevelse av kvalitet i informasjonen fra BFD.

Informasjonen om maksimalsats for foreldrebetaling og søskenmoderasjon er i hovedsak opplevd som tilstrekkelig. Cirka 84 og 86 % uttrykte dette (Figur 5.3). Omtrent 60 % mente imidlertid at informasjonen omkring maksimalsats for foreldrebetaling og søskenmoderasjon var gitt for sent (Figur 5.4).

Under kategorien ”annet” var det fem kommuner som hadde gitt kommentarer. Fire kommuneinformanter mente informasjon angående skjønnsmidler var mangelfull (3) og kom for sent (4). Den siste kommuneinformanten som hadde gitt kommentarer, mente informasjonen kom tidsnok, men at kommunen ikke hadde bemanning nok til å håndtere mottagelsen av informasjon.



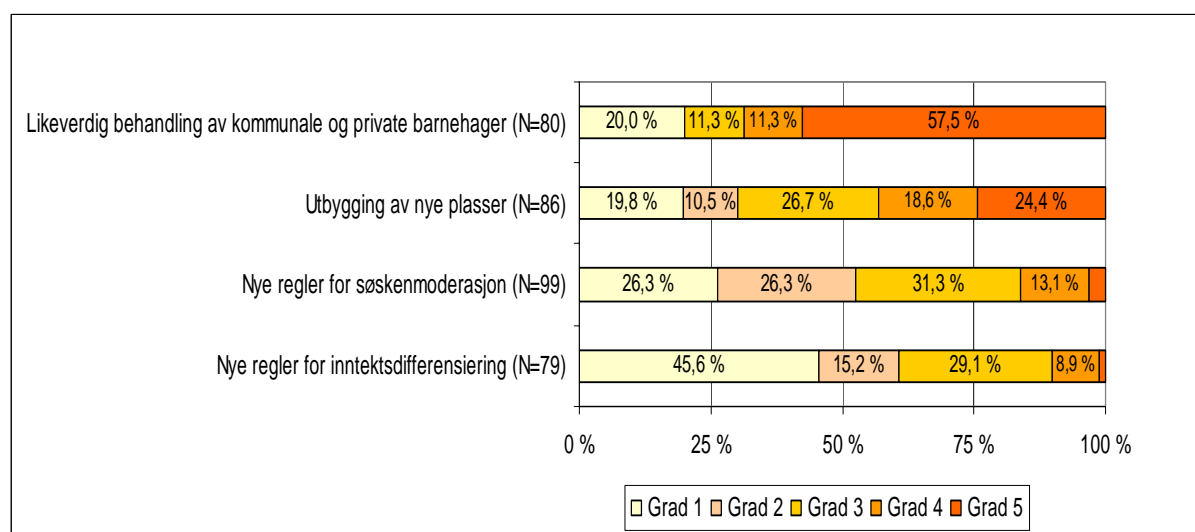
Figur 5.4 Kommunenes opplevelse av tidspunkt for mottagelse av informasjon fra BFD.

5.3 Arbeidsintensitet i reformens ulike deler.

Figur 5.5 viser en oversikt over kommunenes arbeidsintensitet i reformens ulike deler. Likeverdig behandling av kommunale og private barnehager skiller seg ut med høyest arbeidsintensitet i forhold til de andre reform-delene. Som vi ser av figuren hevdet nesten 70 % av kommunene at likeverdig behandling var meget krevende, eller svært krevende i arbeidsintensitet (grad 4 og 5). 20 % mente denne delen var svært lite arbeidskrevende (grad 1). Vi ser at det ikke er noen kommuner som har krysset av i gradskategori 2 angående likeverdig behandling. Det er mulig at de kommunene som har oppgitt gradskategori 1, ikke har private barnehager i sin kommune og derav ikke opplever denne delen som arbeidskrevende. Dette kan tyde på en deling av de kommunene som opplever likeverdig behandling som arbeidskrevende, og de som ikke gjør det, avhengig av om kommunen har flere typer barnehager eller ikke.

Figur 5.5 viser også at utbygging av nye plasser har vært arbeidskrevende for kommunene. 43 % av de spurte kommunene oppgav utbygging av nye plasser som meget arbeidskrevende eller svært arbeidskrevende (grad 4 og 5).

Arbeidet med nye regler for søskenmoderasjon og nye regler for inntektsdifferensiering har av kommunene generelt blitt oppfattet som meget lite eller svært lite arbeidskrevende (grad 2 og 1). Nesten 53 % og 60 % har i disse tilfellene oppgitt de to laveste skaleringsgradene på disse temaene (Figur 5.5).



Figur 5.5 Kommunens opplevelse av arbeidsintensitet i reformens ulike deler.

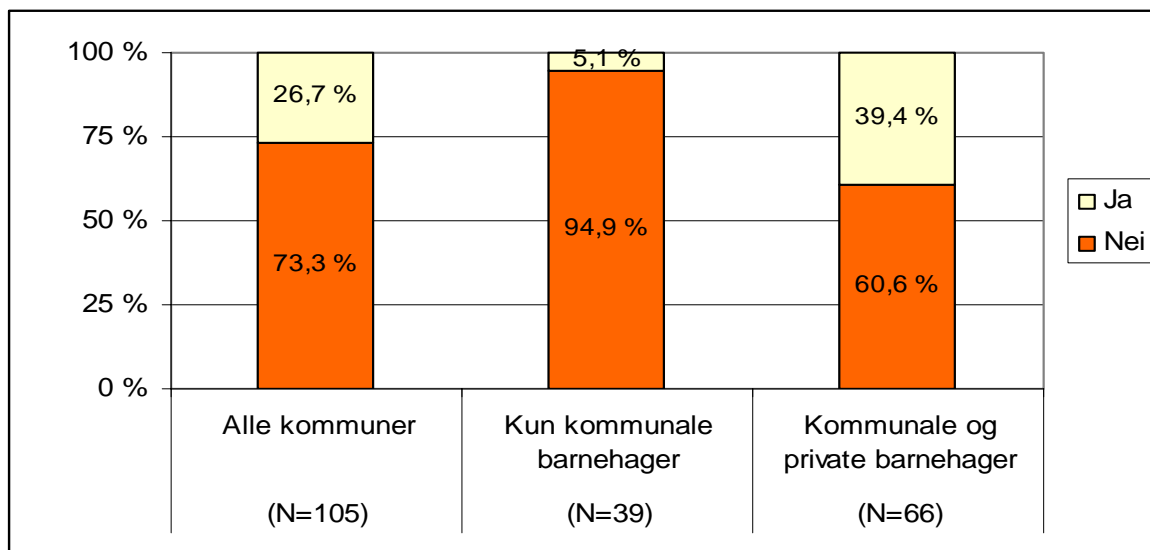
Det er syv kommuner som har gitt kommentarer under kategorien ”annet”. Fire kommuner (alle med gradskalering 5) oppgir at rapportering (både i forhold til spørreundersøkelser og ”ekstrarapportering”) har vært svært arbeidskrevende. Én kommune har brukt mye arbeid (grad 5) på å videreformidle informasjon og kommunisere med private barnehager, mens en annen informant mente at tolkning av statlig informasjon var svært arbeidskrevende (grad 4). Den siste kommunen vi fikk kommentar fra mente de hadde brukt svært mye arbeid (grad 5) på omorganisering i barnehagesektoren.

Har reformen medført økt bemanningsbehov?

Via intervjuene med kommuneinformanter fikk vi inntrykk av at arbeid med barnehagereformen hadde vært svært arbeidskrevende, og vi mottok en tydelig tilbakemelding fra flere informanter på at administrativt arbeid ikke hadde blitt finansiert av staten. Kommunene har ikke hatt ressurser til selv å dekke et høyere bemanningsbehov, noe som ofte har medført at andre arbeidsoppgaver har blitt nedprioritert i administrasjonen. Det er derfor overraskende at over 73 % av kommunene som svarte på spørreundersøkelsen har svart at barnehagereformen *ikke* har medført økt bemanningsbehov i administrasjonen (figur 9.3b).

Det er mulig at kommuneinformanter kan ha svart på spørsmålet ut fra om de faktisk har hatt tilgang til ekstra bemanning i forbindelse med det administrative reformarbeidet eller ikke, fremfor å svare på om *behovet* på bemanning har blitt større. Med spørsmålsformuleringen ”har barnehagereformen medført økt bemanningsbehov i administrasjonen”, mener vi tydelig henviser til behovet og derav bør sjansen for misforståelse være liten (jf. spørreskjema i vedlegg).

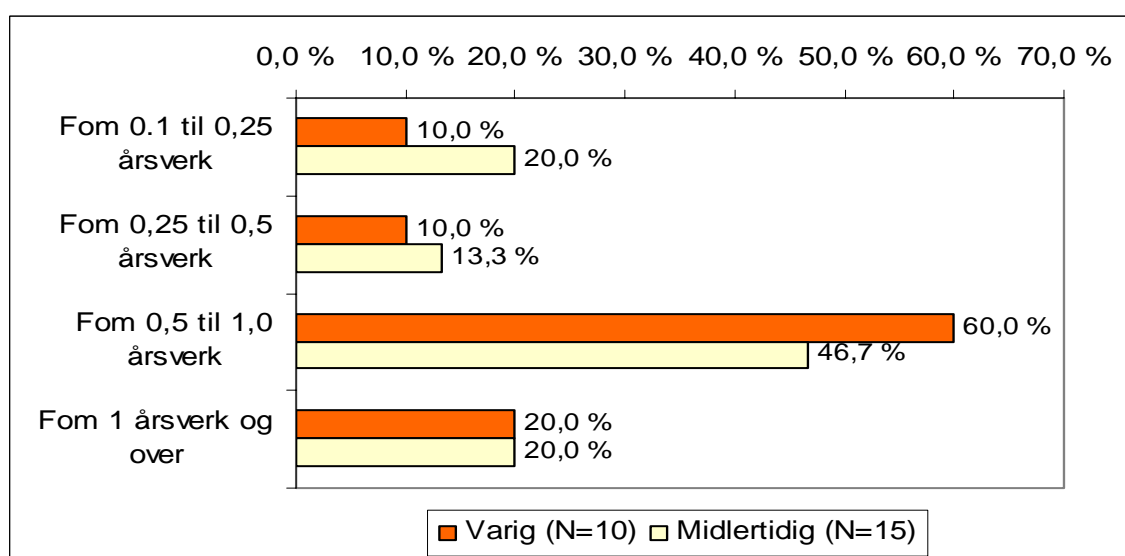
En annen, og mer sannsynlig årsak til den høye andelen som har svart at reformen *ikke* har medført økt bemanningsbehov i administrasjonen, kan sees i type kommuner som har besvart spørreskjemaet. En del kommuner har kun én type barnehage (ofte kommunale barnehager) og har derav færre utfordringer enn de som har flere typer barnehager i kommunen. Videre i figur 9.3b ser vi en inndeling i kommunesvarene etter kommunetype. Av figuren ser vi at 95 % av de kommunene som kun har kommunale barnehager har svart at barnehagereformen *ikke* har medført økt bemanningsbehov i administrasjonen. I de kommunene som har både kommunale og private barnehager, har litt over 60 % svart nei på dette spørsmålet. Dette viser at kommuner med kun kommunale barnehager opplever mindre bemanningsbehov enn kommuner som har både private og kommunale barnehager.



Figur 5.6 Har barnehagereformen medført økt bemanningsbehov i administrasjonen?

Av de 26,7 % som svarte at barnehagereformen *hadde* medført økt bemanningsbehov i administrasjonen (figur 9.3b), spurte vi om anslag på arbeidsmengde oppgitt i årsverk. Figur 9.3c viser svarene som ble oppgitt. Vi ser at det er flest kommuner som anslår arbeidsmengde mellom 0,5, og 1 årsverk, både som midlertidig og varig arbeid.

Hvis vi kan vurdere andelen i bemanningsbehovet som representativ på landsbasis, kan vi gjøre følgende utregning: 26,7 % av kommunene (28 kommuner) opplyste at barnehagereformen *hadde* medført økt bemanningsbehov i administrasjonen (Figur 5.6). Ut fra de



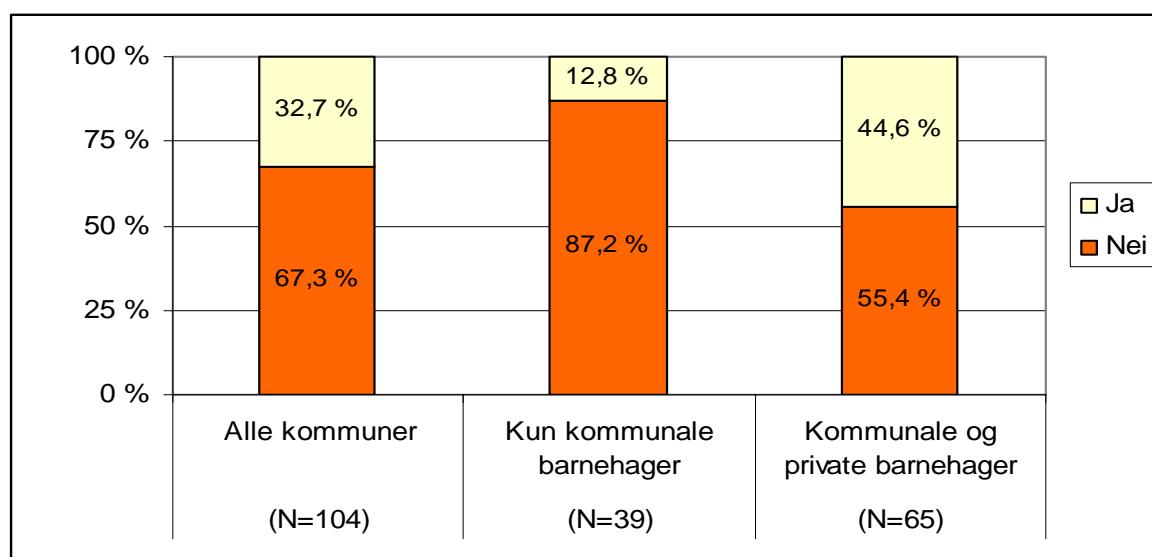
Figur 5.7 For kommunene som oppgitt merarbeid, viser figuren gjennomsnittlige anslag for midlertidig og varig ekstrabelastning i årsverk.

kommunene som opplyste bemanningsbehov (varig eller midlertidig) i antall årsverk, har vi regnet ut gjennomsnittlige årsverk for de som svarte. Gjennomsnittlig *varige* årsverk var tilnærmet 0,56 årsverk, mens gjennomsnittlig *midlertidige* årsverk var tilnærmet 0,67. For å kunne estimere et gjennomsnittlig økt bemanningsbehov for hele Norge finner vi at 26,7 % (=de som hadde svart ja på spørsmålet) av 434 kommuner er 116 kommuner. Derav kan vi estimere et landsbehov på $(116 \times 0,56)$ 65 varige og $(116 \times 0,67)$ 78 midlertidige årsverk.

Har reformen medført økt kompetansebehov?

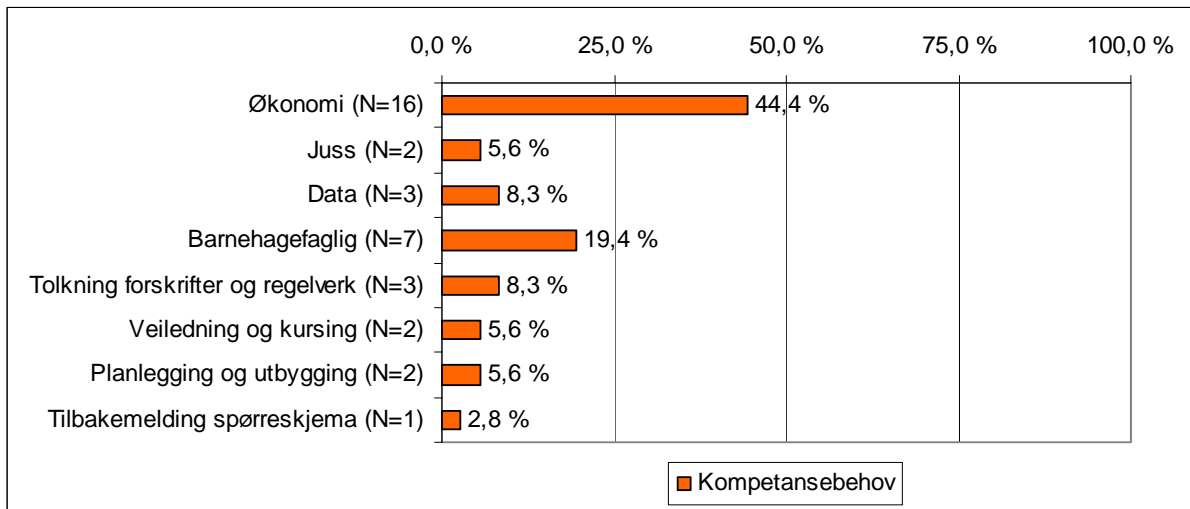
Kommunene ble spurt om reformen hadde medført et økt kompetansebehov. Til dette svarer over 67 % at kommunen *ikke* har hatt behov for økt kompetanse (figur 9.3d). Den høye andelen som har svart negativt på kompetansebehovet, kan også her forklares ut fra andelen kommuner med kun én barnehagetype (jmf. avsnitt om bemanningsbehov). Vi ser videre i figuren at de kommunene som kun har kommunale barnehager i høy grad (87 %) svarer nei på behovet for økt kompetanse. I de kommunene som både har private og kommunale barnehager, svarer over 55 % nei på samme spørsmål. Den høye andelen kommuner som mener at de *ikke* har hatt behov for økt kompetanse, kan dermed i stor grad forklares ut fra kommunenes barnehagestruktur.

Kommunene som svarte ja på spørsmålet om behov for tilleggskompetanse (34 kommuner, tilsvarende 32,7 % ja i Figur 5.8), ble også bedt om å oppgi hvilken type kompetanse det var behov for. Det var mulighet for å oppgi flere alternativer, slik at N i Figur 5.9 har blitt større



Figur 5.8 Har barnehagereformen skapt behov for ny kompetanse i administrasjonen?

enn antallet kommuner som svarte ja i Figur 5.8. Vi ser av Figur 5.9 at kommunene har hatt størst behov for økonomikompetanse og barnehagefaglig kompetanse.



Figur 5.9 For kommunene som anga behov for tilleggskompetanse, viser figuren hvilken kompetanse det er behov for.

5.4 Oppsummering av administrative forhold.

Generelt ser det ut til at varierende informasjonskvalitet og sen mottagelse av informasjonen i betydelig grad har påvirket kommunenes utfordringer i arbeidet med reformen.

Informasjon fra staten og direkte kontakt med BFD og/eller fylkesmannen har hatt størst betydning som informasjonskilde til kommunene. Mange kommuner hevder den statlige informasjonen kom for sent, og at dette har gitt kommunene betydelige tillegg utfordringer i gjennomføringen av reformen.

Til tross for at kommunene ønsket informasjon på et tidligere tidspunkt, signaliserte de at informasjonen i hovedsak var tilstrekkelig da den først kom. Kommunene er mest misfornøyd med informasjon om likeverdig behandling av kommunale og private barnehager, mens det er færre innvendinger mot informasjonen om maksimalsats for foreldrebetaling og søskenmoderasjon. Dette kan ha sammenheng med at likeverdig behandling har blitt opplevd som mer utfordrende og krevende enn de andre temaene.

Omtrent 70 % av kommunene mente at reformen *ikke* hadde ført til økt bemanningsbehov eller kompetansebehov. Dette kan synes overraskende høyt. Tallet må imidlertid ses i lys av to forhold. Det ene er at en høy andel av kommunene som har svart nei, kun har kommunale barnehager. Disse vet vi er de som har kommet enklest fra reformen, spesielt siden de har sluppet utfordringene med likeverdig behandling av ikke-kommunale barnehager. Det andre er at en del kommuner kan ha svart ut fra om bemanningen reelt er økt eller ikke. Blant kommunene som har svart at reformen har gitt merarbeid, er det flere som bemerker at inndekning av behovet ikke har funnet sted. Noen har sågar opplevd nedbemanning. Det reformrelaterte tilleggsarbeidet er her blitt håndtert ved å nedprioritere og utsette de ordinære arbeidsoppgavene på barnehageområdet.

Blant kommunene som har svart at reformen har økt bemanningsbehovet, angis tilleggsbehovet typisk å ligge i størrelsesorden 0,5 til 1 årsverk. Kompetansemessig er det økonomiskunnskap og barnehagefaglige kunnskaper som er mest etterspurt.

6 Betydningen av skjønnsmidler

6.1 Fordeling av skjønnsmidler.

Fra BFDs oversikt over beregning og tildeling av fremgår det at i alt 290 av de 434 norske kommuner har mottatt midler fra den første fordeling av skjønnsmidler. Dette svarer til 67% av samtlige kommuner. Det viser seg at 67 kommuner har mottatt med grunnlag i eksisterende barnehager i 2002 og 270 for nye barnehager etablert i løpet av 2003.

Tabell 6.1. Første tildeling av skjønnsmidler til alle norske kommuner

Første tildeling av skjønnsmidler	Antall kommuner
Mottok midler fra første tildeling	290
- Eksisterende barnehager 2002	67
- Nye plasser etablert 2003	270

I andre tildeling av midler mottok alle kommuner i Norge skjønnsmidler. Dette skyldes at resterende midler ble fordelt på alle kommuner i forhold til timer i barnehage. Det er i noen tilfeller helt ubetydelige beløp. Ser man på tildeling ut fra nye plasser 2004 var det 335 kommuner som mottok midler, hvilket svarer til 77%.

Det er i undersøkelsen registrert data for 108 kommuner. Tildelingen av skjønnsmidler på dette utvalget er som vist i tabellen nedenfor. I alt mottok 72 ut av de 108 kommuner skjønnsmidler i første tildeling. Dette svarer til 67%. Alle 108 mottok skjønnsmidler i andre tildeling, av samme grunn som er nevnt ovenfor. Ser man på midler for nye plasser etablert i 2004 er det 91 kommuner i utvalget som har mottatt midler, hvilket svarer til 84%.

Tabell 6.2. Fordeling av midler fra første og andre tildeling av skjønnsmidler på kommuner i utvalget som har svart på spørreskjema

Første tildeling av skjønnsmidler	Antall kommuner i utvalget
Mottok midler fra første tildeling	72
- Eksisterende barnehager 2002	16
- Nye plasser etablert 2003	68
Andre tildeling av skjønnsmidler	
Mottok midler fra andre tildeling	108
- Nye plasser etablert 2004	91
Antall kommuner i utvalget som oppgir at de har mottatt skjønnsmidler fra første eller andre tildeling	84

Det fremgår av nederste rekke i tabell 6.2 at det er 84 kommuner som har angitt et beløp større enn null for skjønnsmidler samlet for første og andre tildeling. At dette er mindre enn antallet som faktisk har mottatt kan ha flere forklaringer. For det første er spørsmålet ledd i en et større spørsmål om regnskapsinformasjon som ikke alle har svart på. For det andre er det for noen kommuner tale om små beløp i andre tildeling. Endelig ble spørreskjemaet sendt ut i november, i samme periode som resultatene fra andre tildeling av skjønnsmidler ble offentliggjort.

Tabell 6.3 under viser gjennomsnitt og kvartilverdier for faktisk tildelte skjønnsmidler i første tildeling. Første rekke viser midler tildelt for eksisterende barnehager i 2002, andre rekke for barnehager etablert gjennom 2003 og tredje rekke viser summen av skjønnsmidler i første tildeling. Storbyene er ikke med i beregningen. Det foretas beregninger for alle kommuner i Norge, for de 150 kommuner som i utgangspunktet var med i utvalget, og for de 108 kommuner som har svart.

Tabell 6.3. Gjennomsnitt og kvartilverdier for første tildeling av skjønnsmidler, beregninger uten storbyene.

Første tildeling av skjønnsmidler - uten storbyer		Alle kommuner	150-utvalget	Besvarte
Tildeling for eksisterende plasser 2002	Gjennomsnitt	496	466	570
	1. kvartil	120	114	133
	2. kvartil	337	238	326
	3. kvartil	662	606	658
Tildeling for plasser etablert 2003	Gjennomsnitt	474	410	439
	1. kvartil	96	72	72
	2. kvartil	222	221	218
	3. kvartil	482	475	476
Sum skjønnsmidler første Tildeling	Gjennomsnitt	557	496	545
	1. kvartil	116	90	103
	2. kvartil	275	240	238
	3. kvartil	593	577	600

I tabell 6.3 finner man dårligst samsvar for skjønnsmidler beregnet for eksisterende plasser i 2002. Dette har sammenheng med at ganske få kommuner mottok midler på dette grunnlag. Da blir det vanskeligere å treffe korrekt med et underutvalg av kommunene. Tabell 6.4 viser gjennomsnitt og kvartilverdier for andre tildeling av skjønnsmidler.

Tabell 6.4 Gjennomsnitt og kvartilverdier for andre tildeling av skjønnsmidler.**Beregning uten storbyer.**

Andre tildeling av skjønnsmidler - uten storbyer		Alle kommuner	150-utvalget	Besvarte
Tildeling for	Gjennomsnitt	373	378	411
plasser	1. kvartil	74	80	85
etablert 2004	2. kvartil	189	203	228
	3. kvartil	433	468	490
Sum tildeling	Gjennomsnitt	490	506	568
skjønnsmidler andre tildeling	1. kvartil	52,716	55,734	70,115
	2. kvartil	175,79	162,48	196,94
	3. kvartil	483,94	547,24	573,93

6.2 Beregning av skjønnsmidler og svar fra undersøkelsen.

Det ble lagt til grunn for barnehagereformen at netto driftsutgifter for 2004 ikke skulle være større enn det var tilfelle i 2003 for kommuner som følger maksimumssatsen for foreldrebetaling og minimumssatsene for søskenmoderasjon. Skjønnsmidlene skal sikre dette ved å kompensere kommunene for utgifter til nye barnehager som ikke dekkes gjennom ordinært statlig driftstilskudd, foreldrebetaling (etter reglene for maksimalpris) eller andre statlige tilskudd. Skjønnsmidlene skulle også kompensere for eventuelt inntektsbortfall i eksisterende kommunale og ikke-kommunale barnehager som følge av innføringen av maksimalpris, i den grad inntektsbortfallet ikke var kompensert gjennom økningen i statstilskuddet høsten 2003. Detaljene i beregningsmåten er gjengitt i rundskriv Q-06/2004.

For barnehager i drift i 2002 ble det foretatt egne beregninger for kommunale og ikke-kommunale barnehager. Beregningen for de kommunale barnehagene tok utgangspunkt i kommunens korrigerede brutto driftsutgifter til barnehagesektoren (som er et uttrykk for kommunens direkte utgifter til drift av egne barnehager) for 2002. Utgiftene ble prisjustert for 2003 og 2004. Resultatet er et anslag på kostnader for 2004. Fra dette anslag på kostnader

trekkes ordinært statlig driftstilskudd, tilskudd til funksjonshemmede barn og minoritetsspråklige barn, anslag på foreldrebetaling i henhold til forskrift om foreldrebetaling og fremskrivning av andre inntekter. Resultatet av beregningen er behovet for finansiering av kommunale barnehager i 2004.

Behovet kommunale driftstilskudd til ikke kommunale barnehager ble beregnet med utgangspunkt i kostnader for 2002 prisjustert til 2004. Herfra trekkes ordinært statlig driftstilskudd, foreldrebetaling etter forskrift og foreldrebetaling og andre inntekter.

Kommunens samlede nettoutgifter til barnehagesektoren er summen av kommunens egne kostnader til drift av kommunale barnehager og behovet for kommunal finansiering av ikke-kommunale. Skjønnsmidlene for barnehager i drift i 2002 ble beregnet som differansen mellom de beregnede utgifter for 2004 minus de faktiske netto driftsutgifter for 2002. Denne beregningen betyr at skjønnsmidlene dekker økte utgifter som følge av barnehagereformen samtidig som det tas hensyn til endringer i andre statlige støtte og overføringsordninger.

Siden beregningen av skjønnsmidler tar utgangspunkt i kostnadene og kommunens egne utgifter for 2002 vil ikke gunstige ordninger for foreldrebetaling før reformen få negativ betydning for kommunen. Hvis kommunen i 2002 hadde lavere foreldrebetaling enn det som legges til grunn ved beregningen av skjønnsmidler vil kommunen alt annet like ikke bli tildelt skjønnsmidler. Opprettholdes den lave foreldrebetaling blir det ingen endring i kommunens utgifter. Økes foreldrebetalingen til maksimumssatsen blir kommunens egne utgifter redusert.

Det har betydning om kostnadene i 2002 er representative også for 2004. Hvis prisjusteringen ikke er i samsvar med den faktiske utvikling i en kommune eller det er vesentlige endringer i for eksempel i utgiftene til barn med spesielle behov vil netto driftsutgifter etter skjønnsmidler ikke være som tidligere. Disse virkninger kan slå ut både positivt og negativt for kommunene. Endringer i kostnadene ville imidlertid ha slått ut for kommunene uansett gjennomføringen av barnehagereformen. Beregningsmåten er først og fremst rettet mot endringer i kommunens utgifter som kommer fra endring på finansieringssiden.

Har en kommune lavere foreldrebetaling enn det som ligger til grunn for beregningen av skjønnsmidler for nye plasser vil det trekke i retning av at de utmålte midler ikke dekker alle kommunens utgifter til etablering av nye plasser. Settes foreldrebetalingen for nye plasser på nivå med maksimumsgrensen vil denne kilde til underfinansiering forsvinne. Det er derfor naturlig å oppfatte en spesielt gunstig ordning for foreldrebetaling som en frivillig utgift fra

kommunens side. Ved vurdering av skjønnsmidler for nye plasser er det spurt om foreldrebetalingen er lavere enn maksimumssatsen.

6.2.1 Skjønnsmidler for barnehager i drift ved utgangen av 2002.

Respondenten blir i spørsmål 6.1 bedt om å angi årsak hvis de mener at skjønnsmidlene som ble tildelt for barnehager i drift i 2002 ikke var tilstrekkelige til å dekke de merkostnadene barnehagereformen medførte for disse plassene. Det er angitt to avkrysningsalternativer og muligheten for at svare ”annet” med utdypning hvis ikke de to første alternativer er dekkende.

Formuleringen av spørsmålet betyr at kommune som har fått midler, og er fornøye med tildelingen ikke skal svare på spørsmålet. Kommuner som ikke har fått, og som mener de burde ha fått, vil muligvis svare for å gi uttrykk for misnøye med beregningen. Det er i spørreskjemaet ikke noen egen indikator for tilfredshet med tildelingen. En rekke kommuner har imidlertid begrunnet manglende svar med at tildelingen var tilstrekkelig. Det vil i diskusjonen bli tatt utgangspunkt i at de som ikke har svart faktisk ikke har innvendinger mot utmålingen av skjønnsmidler.

Av de 109 kommuner som har svart på spørreskjema har 16 mottatt skjønnsmidler for eksisterende plasser. Dette utgjør 15 % av kommunene som har svart og er identisk med andelen for alle kommuner i Norge. Det viser seg imidlertid at en rekke kommuner har svart på dette spørsmålet samtidig som de ikke i følge BFDs registreringer har mottatt skjønnsmidler beregnet på grunnlag av eksisterende plasser 2002. En tolkning av dette er at kommunen er misfornøyd med ikke å ha mottatt skjønnsmidler. Det kan imidlertid også være tegn på at spørsmålene har vært formulert på en måte som har gjort det vanskelig for kommunene å oppfatte hva som er intensjonen. Dette betyr at svarene må tolkes som generelle kommentarer til utregningen av skjønnsmidler.

Spørsmålet retter seg mot kommunale barnehager og private barnehager. For kommunene som har svart for de kommunale barnehager er har 14 prisutviklingen som svar. 4 har barn med særskilte behov som årsak og 8 har angitt annet. Alle som har angitt annet under private barnehager har også gitt annet under kommunale. Det er 12 som har skrevet at de ikke har mottatt skjønnsmidler eller at spørsmålet er irrelevant. Det er også 9 kommuner som begrunner manglende svar med at tildelte skjønnsmidler faktisk var tilstrekkelige. Ut fra dette kan man se at det 26 kommuner som svarer på spørsmålet som det er intendert i

formuleringen. Det er 11 kommuner som svarer for både kommunale og private barnehager. Det er derfor få som bare svarer for private.

Tabell 6.5. Svarfordelingen på spørsmål om skjønnsmidler for plasser etablert før 2003.

	Kommunale		Private	
	Årsak 1	Årsak 2	Årsak 1	Årsak 2
Prisjustering	14	0	11	0
Barn med spesielle behov	4	4	2	3
Annet	8	2	2	0
Ikke skjønnsmidler / irrelevant	12		1	
Tildelingen var tilstrekkelig	9			
Antall svar	43	6	16	3

Det er åtte kommuner som har gitt avkrysning med kommentar under ”annet”-kategorien i spørsmål om skjønnsmidler for plasser etablert 2002. Ofte kan slike kommentarer være svært betydningslik de oppsatte svaralternativene. Dette ser vi eksempel på i de kommentarene som er gitt under dette spørsmålet i tabell 6.6.

Tabell 6.6 Kommentarer som er gitt under ”annet”-kategorien i spørsmål om plasser etablert før 2003.

	Kommentarer gitt under ”annet”-kategorien
Faktorer knyttet til kostnadsvekst	<p>Kostnader ved innføring av enhetsprinsippet er ca 20 mill. Nye plasser koster mer enn skjønnsmidlene dekker.</p> <p>Departementet har kalkulert et lavere utgiftsbehov per 31.12.2002 enn reelt i kommunen.</p> <p>2002 ikke representativ for kommunenes barnehagedrift.</p> <p>Barnehagene i kommunen har et høyt kostnadsnivå (flere nye barnehager).</p> <p>Sterk vekst i plasser og barn med ekstra behov.</p>
Annet, med spesifisering	<p>Kommunen fikk ekstra kostnader fordi tilskuddet til private barnehager ble vesentlig høyere på grunn av lov om likeverdig behandling.</p> <p>Kommunen har stor nettoimport av barn bosatt i nabokommunen.</p> <p>De generelle regler lagt til grunn for beregninger har ikke tatt høyde for handlingsrom gitt til kommuner deltagende i rammeforsøket.</p> <p>Kommunen har foreldrebetaling og moderasjonsordninger som er gunstigere enn minimumskravet.</p> <p>Det var ikke nok statlige midler til å dekke tapt 12. mnd. foreldrebetaling.</p> <p>Makspris: kommunen har hatt gunstigere ordninger (studentbarnehager, sykehusbarnehager). I tillegg gunstig (høyt) lønnsoppgjør for barnehageansatte i kommunen: private følger kommunenes regulativ.</p>

6.2.2 Skjønnsmidler på grunnlag av nye plasser etablert 2003 og 2004.

Kommunenes finansieringsbehov for nye plasser beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittstall for kostnader per barnehageplass. Det skjelnes mellom store og små barn og mellom plasser i kommunale, ordinære ikke-kommunale og sist private familiebarnehager. Fra gjennomsnittskostnadene trekkes statlig driftsstøtte og foreldrebetaling etter prinsippene i forskrift om foreldrebetaling.

Når utgangspunktet for beregningen er gjennomsnittskostnader, vil dekningsgraden kunne variere mellom kommuner, avhengig av hvor stor spredningen er omkring gjennomsnittskostnadene.

Det bes om et svar hvis tilførte skjønnsmidler ikke er dekkende for driftskostnader for nye plasser. Det spørres særskilt for de tre typer barnehager nevnt ovenfor. Det er tre årsaker som er nevnt først og heretter muligheten for å angi årsaker under "annet". Det er anmodet om rangering av årsaker, men dette er ikke gjennomført konsekvent av kommunene, så det vil ikke bli lagt vekt på rangeringen.

Det er 15 kommuner som gir konkrete svar for hvorfor midler er utilstrekkelige for kommunale barnehager, 9 for ordinære private og 4 for familiebarnehager. Dette svarer til de første fire svaralternativer. Det er et visst sammenfald mellom svar for de forskjellige kategoriene. Det er i alt 28 kommuner som har svart på dette spørsmålet. Det er 10 som bare svarer for kommunale og 3 bare for private. Det er 3 som svarer for alle, 2 for kommunale og private og 1 for privat og familie. Det er altså i alt 19 forskjellige kommuner som har svart på spørsmål 6.3. Et antall på 19 kommuner ut av 108 besvarelser er ikke noe stort tall og tyder ikke på at utmålingen av skjønnsmidler for nye plasser har vært et stort problem for kommunene. Alle kommunene som har svart har mottatt midler for nye plasser etablert 2003 eller 2004.

Det viser seg at den viktigste årsaken som trekkes frem av kommunene er prisstigningen generelt. Gunstigere moderasjonsordninger er den nest viktigste årsak. Kostnadsnivået i forhold til landsgjennomsnittet nevnes bare av noen få kommuner.

Tabell 6.7. Fordelingen av svar på spørsmål om skjønnsmidler for nye plasser.

	Kommunale			Ordinære ikke-kommunale			Private Familiebarnehager		
	Årsak 1	Årsak 2	Årsak 3	Årsak 1	Årsak 2	Årsak 3	Årsak 1	Årsak 2	Årsak 3
1. Prisjustering	6	0	0	3	0	0	0	0	0
2. Høyere kostnadsnivå	1	2	0	1	1	0	1	0	0
3. Gunstigere moderasjonsordninger	4	2	1	1	1	1	3	0	0
4. Annet	4	0	1	1	0	0	0	0	0
Antall svar 1.-4.	16	4	2	6	2	1	4	0	0
Ikke relevant	4	0	0	3					
Tilstrekkelige midler	8	0		0					

De seks kommuner som har svar "Annet" har gitt en utdypning. For de kommunale barnehagene gir to av kommentarene uttrykk for at skjønnsmidlene dekker utgiftene til nye plasser for 2004 men med en viss usikkerhet med hensyn til om de ville ha dekket alternative utbygginger av nye kommunale plasser. To kommentarer gir uttrykk for at skjønnsmidlene er dekkende for nye plasser fordi man har kunnet bytte ut i eksisterende lokaler eller at utbyggingen var en gjenåpning av stengte avdelinger. En kommune mener at kostnadsnivået er vurdert for lavt for kommunale barnehager. Disse kommentarene kan alle ha sammenheng med bruken av gjennomsnittskostnader ved beregning skjønnsmidler for nye plasser.

Som vist i tabell 6.1 og 6.2 er det mange kommuner som har mottatt skjønnsmidler for nye plasser etablert i 2003 eller 2004. Tildelingen på dette grunnlaget utgjør også den største delen av utmålingen av skjønnsmidler i kroner. Sett i forhold til hvor mange kommuner som har mottatt skjønnsmidler for nye plasser for 2003 eller 2004 og er det ikke mange kommuner som gir uttrykk for at skjønnsmidlene har vært utilstrekkelige.

6.2.3 Kostnader ved utbygging av nye plasser 2003 og 2004.

Spørsmål 6.2 dreier seg om kommunenes kostnader ved å drive nye barnehager. Det er omkostningene i løpet av året 2004 det spørres etter. Det spørres ikke etter omkostninger per plass, men etter de samlede omkostninger knyttet til driften. Det er spurt etter tall for barnehager etablert henholdsvis i løpet av 2003 og 2004. Det skjelnes i spørsmålet også mellom kommunale barnehager, ordinære ikke kommunale barnehager og endelig private familiebarnehager.

Basert på 108 besvarelser viser det seg at det for året 2003 er 19 kommuner som har angitt en kostnad kommunale barnehager, 9 har angitt en kostnad for private barnehager og 1 kommune har angitt en kostnad for private familiebarnehager. De tilsvarende tall for 2004 er 31 for kommunale, 12 for private og 8 for private familiebarnehager. Det er naturlig at kommunene har best oversikt over tallene for 2004. Det er i 2003 bare 4 kommuner som oppgir en kostnad både for kommunale og private barnehager. For 2004 er det tilsvarende tallet 10 kommuner. Det er 14 kommuner som angir kostnader for kommunale barnehager både for 2003 og 2004.

Mange kommuner har ikke svart på dette spørsmålet. Svarprosenten må ses i forhold antallet kommuner som har svart på de øvrige spørsmålene om skjønnsmidler. Det viser seg også at det er så betydelige variasjoner i svarene at det er grunn til å anta at tolkningen av spørsmålet har variert mellom kommunene.

Det presiseres i spørreskjemaet at det er de *samlete egne kostnader* det spørres etter. Med dette menes kommunens netto utgifter til drift av barnehageplassene etter at det er tatt hensyn til foreldrebetaling, statlige tilskudd med videre. Dette er utgiftene som skjønnsmidlene skal kompensere for, og det er presisert i spørsmålet at man er interessert i de utgifter skjønnsmidlene for nye plasser er ment å dekke. Det kan imidlertid ikke utelukkes at enkelte kommuner oppfatter spørsmålet som rettet mot bruttoutgifter.

Det er videre nødvendig å være oppmerksom på forskjellen mellom gjennomsnittskostnader beregnet for alle eksisterende plasser, og inkrementelle kostnader beregnet på grunnlag av en utvidelse av antall plasser. Variasjonen i inkrementelle kostnader kan forventes å være vesentlig større enn gjennomsnittskostnader. Etablering av en ekstra plass i en barnehage med ledig kapasitet, vil være mindre kostbart enn å etablere nye plasser i en helt ny barnehage.

Det er også påvist at det er forskjell i gjennomsnittskostnader for barn med forskjellig oppholdstid. Det kan være dyrere med korte oppholdstider. I beregningen av skjønnsmidler

tas det utgangspunkt i normaliserte fulltidsplasser. Da vil forskjelle i kostnader som følger av oppholdstid være uten betydning. Endelig må man være oppmerksom på at det i en del kommuner forekommer en kombinasjon av økning i antall plasser for en aldersgruppe og en reduksjon for en annen aldersgruppe. I beregningen av skjønnsmidler vil positive og negative bidrag gå mot hinannen. Det er imidlertid mulig at kommunen i besvarelsen av spørsmål om kostnader for nye plasser oppgir kostnadene ved nyetableringene. Det er imidlertid også mulig at det er nettokostnadene som oppgis. For en del kommuner vil størrelsesordenen av tallene være sådan at avrunding av tall kan ha en vis betydning. Dette kan for eksempel være en beregnet økning i fulltids småbarnsplasser på 0,4. Utformningen av spørsmål 6.2 gir ikke mulighet for å kontrollere disse spørsmål direkte.

7 Rogalandsundersøkelsen

Som nevnt i innledningen, ble en nærmere analyse av enkelte økonomiske sider ved gjennomføringen av barnehagereformen gjennomført for alle kommunene i Rogaland. Bakgrunnen for dette var at det var nødvendig med spesiell oppfølging og kvalitetssikring av de data som ble samlet inn. Det var også nødvendig å utsette innsamlingen til januar 2005 for å sikre at tallene var representative for regnskapsåret 2004. Dette kapittel rapporterer først tall for brutto- og netto driftsutgifter for rogalandskommunene.

Det ble også gjennomført en intervjuundersøkelse blant kommunene i Rogaland. I alt ble seks kommuner intervjuet, og det ble gjennomført et intervju med den barnehageansvarlige hos Fylkesmannen i Rogaland. En intervjuundersøkelse kan gi innsikt i problemstillinger og gi utfyllende informasjon det kan være vanskelig å avdekke gjennom et spørreskjema. Å benytte kvalitativ metode, i tillegg til den kvantitative undersøkelsen, kan utdype og styrke vår forståelse av de aktuelle problemstillingene, noe som er viktig for å kunne foreta riktige tolkninger. Intervjuene som er foretatt i denne undersøkelsen er ment å supplere resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen, for lettere å kunne tolke resultatene, samt å kunne gi utdypende informasjon om emnet. Det er redegjort nærmere for kriteriene for valg av intervjukommuner i avsnitt 7.2 som presenterer intervjuundersøkelsen.

7.1 Brutto og nettokostnader i barnehagesektoren for 2003 og 2004 – spørsmålet om fullfinansiering.

Det er to sentrale begreper i analyser av den økonomiske betydningen av barnehagesektoren i kommunene. Det første begrepet er *korrigerte brutto driftsutgifter*. Det andre begrepet er *netto driftsutgifter*. Disse to begrepene er sentrale i KOSTRA databasen, og tall for de enkelte kommunene for 2003 kan derfor hentes herfra. For året 2004 ble det samlet inn tall som gir grunnlag for å beregne et anslag på korrigerte brutto driftsutgifter, og netto driftsutgifter for 2004. Selv om kommunene ble gitt anledning til å revidere tall i løpet av januar 2005, vil datagrunnlaget være en blanding av justerte budsjettall og regnskapstall. Det varierer mellom kommunene hvordan tilgjengeligheten for denne typen regnskapsdata har vært. Det kan derfor være grunn til å understreke at både beregningsmåten og innsamlingen av data gjør at tallene må anses for anslag og derfor må tolkes med forsiktighet.

Korrigerte brutto driftsutgifter er et uttrykk for kommunens kostnader til drift av egne barnehager. Det dreier seg altså om driftsutgifter og avskrivninger knyttet til driften av

kommunens barnehager. Finansiell støtte fra staten eller overføringer fra kommunen til ikke-kommunale barnehager inngår ikke i korrigerede brutto driftsutgifter. Den formelle definisjonen av de forskjellige begreper følger begrepsbruken i KOSTRA.

Barnehagesektoren defineres her som summen av funksjonene 201 Førskole, 211 Styrket tilbud til førskolebarn og 221 Førskolelokaler og skyss.

Definisjonen av korrigerede brutto driftsutgifter som er brukt i innsamlingen av data fra kommunene er som følger:

Art(010--290) Lønn, sos. utg., varer & tj.
 + 590 Avskrivninger
 – 690 Fordelte utgifter
 -710 Sykelønnsrefusjon
 -790 Internsalg

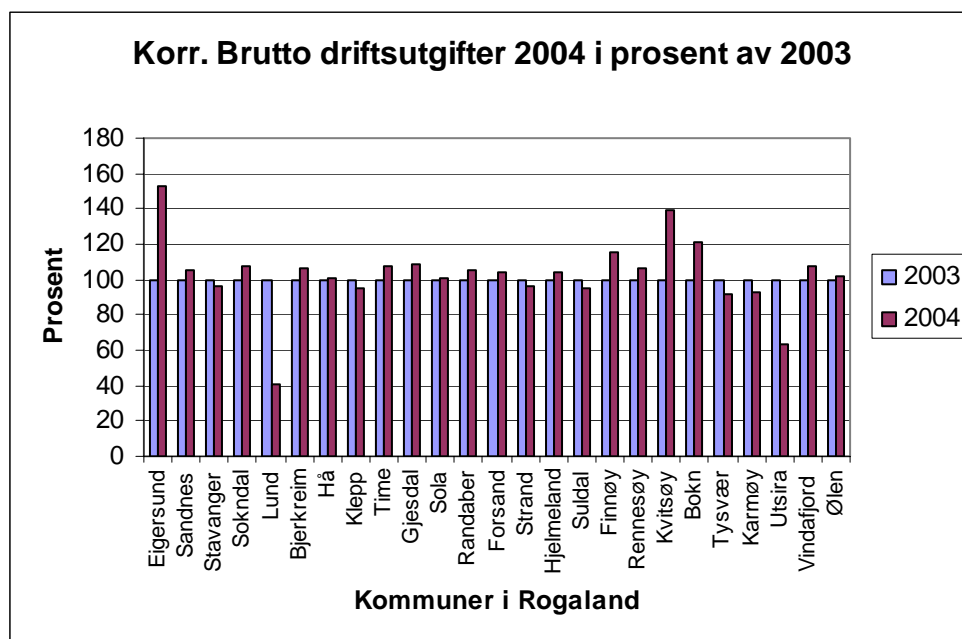
I forhold til datainnsamlingen kan avskrivninger og fordelte utgifter være problematiske da disse artene ofte beregnes sentralt og fordeles på de enkelte funksjonene ved regnskapsårets slutt.

Tabell 7.1 Korrigerede brutto driftsutgifter for 2003 (KOSTRA)

Kommune	2003	Kommune	2003
1101 Eigersund	25251	1130 Strand	18693
1102 Sandnes	117220	1133 Hjelmeland	13524
1103 Stavanger	265470	1134 Suldal	20528
1111 Sokndal	4054	1141 Finnøy	6446
1112 Lund	6383	1142 Rennesøy	13110
1114 Bjerkreim	6298	1144 Kvitsøy	1528
1119 Hå	41913	1145 Bokn	2734
1120 Klepp	41804	1146 Tysvær	38016
1121 Time	31048	1149 Karmøy	61905
1122 Gjesdal	24129	1151 Utsira	1360
1124 Sola	61440	1154 Vindafjord	10781
1127 Randaberg	23795	1159 Ølen	7843
1129 Forsand	5369		

Tabell 7.1 er basert på tall fra KOSTRA databasen og viser den betydelige forskjell i brutto driftsutgifter mellom forskjellige kommuner i Rogaland. Figur 7.1 - på neste side - viser

anslaget for korrigerede brutto driftsutgifter for barnehagesektoren for 2004 i prosent av tallet for 2003 basert på tall fra KOSTRA.



Figur 7.1 Korrigerede brutto driftsutgifter for kommuner i Rogaland.

Det fremgår av figuren over, at det som hovedregel ikke er store avvik mellom verdiene for 2003 og 2004. De variasjoner som finnes kan gå både i positiv og negativ retning. For kommuner med økning i kommunal barnehagedrift skal det være en økning i brutto driftsutgifter. For Eigersund, Lund og Utsira kommune er utslaget så stort at det er grunn til å anta at det er uklarheter i tallene som sammenliknes.

Netto driftsutgifter er kommunens utgifter til barnehagesektoren når det tas hensyn til statens overføringer til kommunen og kommunens overføringer til ikke kommunale barnehager. Dette utgiftsbegrepet er derfor et uttrykk for hvor store deler av kommunens frie midler som må disponeres til barnehagesektoren. Når begrepet fullfinansiering har vært brukt i forbindelse med barnehagereformen, er det definert som at kommunenes netto driftsutgifter ikke skulle økes fra 2003 til 2004, gitt at kommunen følger opp foreldrebetaling i forhold til forskriftens bestemmelser om maksimalsats og søskenmoderasjon.

Anslagene på netto driftsutgifter er beregnet med utgangspunkt i brutto driftsutgifter definert ovenfor. Herfra trekkes overføringer fra staten som går til kommunen (det vil si eventuelt korrigeret for det som kommunen mottar for videreføring til ikke kommunale barnehager). De

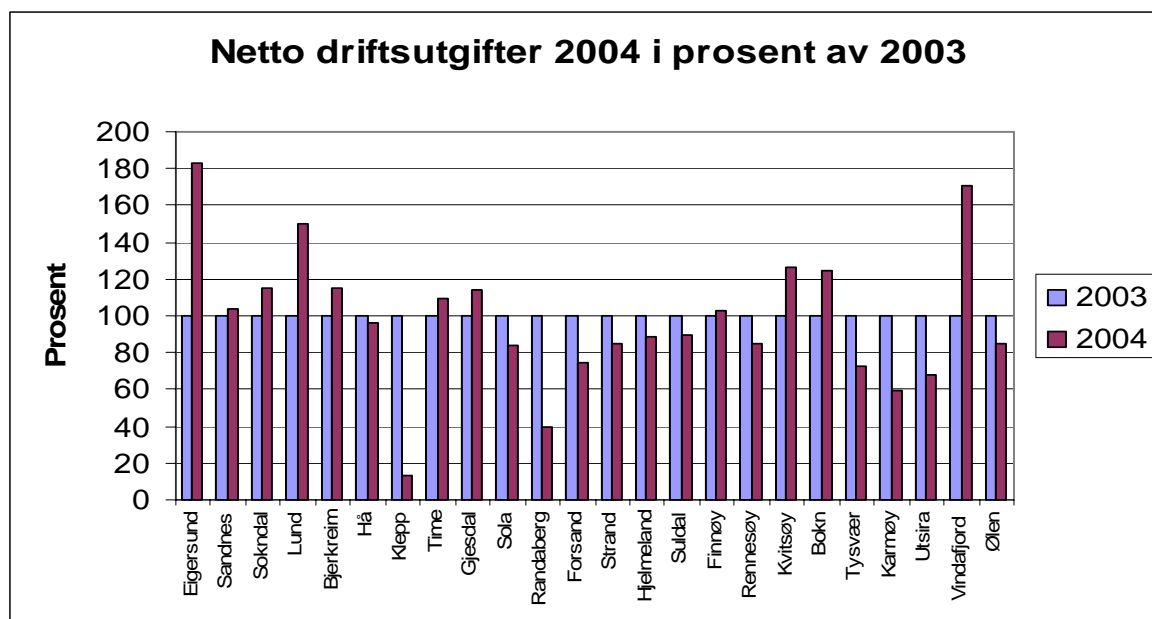
overføringer det tas hensyn til er tilskudd til tospråklig assistanse/minoritetsspråklige barn, tilskudd til barn med funksjonshemming og skjønnsmidler. Foreldrebetaling i kommunale barnehager reduserer også kommunens netto driftsutgifter. Kommunens overføring til ikke kommunale barnehager (uansett om den finansieres med frie midler eller skjønnsmidler), øker kommunens netto driftsutgifter. Det tas hensyn til det ordinære statlige tilskudd til kommunale barnehager, men ikke for kommunale plasser etablert igjennom 2004. Tabell 7.2 under viser netto driftsutgifter for 2003 fra KOSTRA.

Tabell 7.2 Netto driftsutgifter for 2003 (KOSTRA).

Kommune	2003	Kommune	2003
1101 Eigersund	13063	1130 Strand	8054
1102 Sandnes	44755	1133 Hjelmeland	7373
1103 Stavanger		1134 Suldal	11249
1111 Sokndal	2588	1141 Finnøy	2015
1112 Lund	1518	1142 Rennesøy	4284
1114 Bjerkreim	1928	1144 Kvitsøy	592
1119 Hå	14473	1145 Bokn	710
1120 Klepp	11484	1146 Tysvær	14754
1121 Time	11972	1149 Karmøy	34076
1122 Gjesdal	7630	1151 Utsira	837
1124 Sola	28345	1154 Vindafjord	4135
1127 Randaberg	25833	1159 Ølen	2236
1129 Forsand	2776		

Figur 7.2 viser utviklingen i netto driftsutgifter for 2003 og 2004. Det viser seg at det er større prosentvise variasjoner i anslagene for netto driftsutgifter sammenlignet med brutto driftsutgifter. Det er ikke vist tall for Stavanger da tallene fra KOSTRA ikke er sammenlignbare med 2004 tallet på grunn av at Stavanger i 2003 var med i rammefinansieringsforsøket. Ser man bort fra de mest ekstreme utslag fremgår det at det forekommer både positive og negative endringer. Disse resultatene tyder ikke på systematisk under eller overfinansiering av reformen. Sammen med resultatene fra skjønnsmidlene tyder resultatene på at lokale forhold og utgangspunktet i den enkelte kommune har mest å si for hvordan finansieringsordningen slår ut.

Tabell 7.3 viser at det gjennom de seneste årene har vært betydelige svingninger i netto driftsutgifter for en rekke kommuner i Rogaland. Den betydelige variasjonen som observeres også for årene 2002 og 2003 betyr at det er vanskelig å ha en klar mening om hva som er en naturlig utvikling i netto driftsutgifter.



Figur 7.2 Netto driftsutgifter for årene 2003 og 2004.

Tabell 7.3 Endring i netto driftsutgifter for barnehagesektoren i forhold til foregående år for 2002, 2003 og med anslag for netto driftsutgifter for 2004.

Kommune	(2002-2001) /2001	(2003-2002) /2002	(2004-2003) /2003
1101 Eigersund	0,43	-0,16	0,83
1102 Sandnes	-0,01	0,02	0,03
1111 Sokndal	0,17	0,09	0,15
1112 Lund	1,43	-0,20	0,50
1114 Bjerkreim	0,47	-0,11	0,15
1119 Hå	0,04	-0,03	-0,04
1120 Klepp	0,12	0,03	-0,87
1121 Time	0,17	-0,08	0,10
1122 Gjesdal	0,07	-0,16	0,14
1124 Sola	0,20	-0,04	-0,16
1127 Randaberg	0,19	0,07	-0,61
1129 Forsand	0,08	0,11	-0,26
1130 Strand	0,17	-0,06	-0,15
1133 Hjelmeland	0,06	0,11	-0,11
1134 Suldal	0,14	-0,08	-0,10
1141 Finnøy	0,27	-0,08	0,03
1142 Rennesøy	0,24	-0,10	-0,15
1144 Kvitsøy	-0,27	0,19	0,26
1145 Bokn	0,80	-0,40	0,25
1146 Tysvær	0,16	-0,04	-0,27
1149 Karmøy	0,10	-0,11	-0,41
1151 Utsira	0,14	-0,13	-0,32
1154 Vindafjord	0,35	-0,12	0,71
1159 Ølen		-0,32	-0,15

Tabell 7.4, nedenfor, viser hvordan kommunene i Rogaland er fordelt på de forskjellige KOSTRA grupper etter størrelse og frie disponible inntekter. Kommunene i Rogaland dekker de fleste av gruppene. Tabellen viser den relative endring i netto driftsutgifter fra 2003 til 2004. Det fremgår ikke noen klar sammenheng mellom fortegn på endring og de to variablene som ligger til grunn for inndelingen.

Tabell 7.4 Endring i netto driftsutgifter for kommuner i Rogaland fordelt på KOSTRA grupper.

KOSTRA Gruppe	Beskrivelse	Rogalands-kommuner i gruppen	Endring i netto driftsutgifter i forhold til 2003
1	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter.	Sokndal Lund Rennesøy Vindafjord Ølen	0,15 0,50 -0,15 0,71 -0,15
2	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	Bjerkreim Bokn	0,15 0,25
3	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	Suldal Kvitsøy	-0,10 0,26
4	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	Finnøy	0,03
5	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter		
6	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	Hjelmeland	-0,11
7	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	Time	0,10
8	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	Klepp Sola Randaberg Strand	-0,87 -0,16 -0,61 -0,15
9	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter		
10	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter		
11	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	Eigersund Hå Gjesdal Tysvær	0,83 -0,04 0,14 -0,27
12	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	Sauda	
13	Store kommuner utenom de fire største byene	Sandnes Haugesund Karmøy	0,03 -0,41
14	Stavanger	Stavanger	
16	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger	Forsand Utsira	-0,26 -0,32

Det kan være interessant å se hvordan endring i netto driftsutgifter forholder seg til betydningen av henholdsvis kommunale og private barnehager i kommunene. Vi skjeler mellom tre kategorier av kommuner. Den første kategori har både private og kommunale barnehager men andelen av barn i aldersgruppen 1-5 år med plass i kommunal barnehage er relativt lav, det vil si nærmere bestemt i nederste kvartil etter denne variabelen. Den andre kategori har både private og kommunale barnehager og andelen barn 1-5 år er i de to midterste kvartiler etter denne variabelen. Den siste gruppen har bare kommunale barnehager (og faller sammen med gruppen med høy andel barn i kommunale).

Tabell 7.5 Relativ endring i netto driftsutgifter fra 2003 til 2004. Fordeling av kommuner etter typen barnehager representert.

Kommune	Endring i netto driftsutgifter	Typer barnehage
1102 Sandnes	0,03	Private barnehager og lav andel kommunale
1111 Sokndal	0,15	
1112 Lund	0,50	
1121 Time	0,10	
1124 Sola	-0,16	
1130 Strand	-0,15	
1101 Eigersund	0,83	Private barnehager og middels andel kommunale
1119 Hå	-0,04	
1120 Klepp	-0,87	
1122 Gjesdal	0,14	
1127 Randaberg	-0,61	
1141 Finnøy	0,03	
1146 Tysvær	-0,27	
1149 Karmøy	-0,41	
1154 Vindafjord	0,71	
1159 Ølen	-0,15	
1114 Bjerkreim	0,15	Bare kommunale barnehager
1129 Forsand	-0,26	
1133 Hjelmeland	-0,11	
1134 Suldal	-0,10	
1142 Rennesøy	-0,15	
1144 Kvitsøy	0,26	
1145 Bokn	0,25	
1151 Utsira	-0,32	

Det fremgår av Tabell 7.5 at det er betydelig variasjon innenfor hver av de tre kategoriene. Det er en større andel av kommuner med bare kommunale barnehager som har reduksjon i netto driftsutgifter enn det er tilfelle for de to andre kategorier. Gitt de små forskjeller mellom

og den betydelige spredning innenfor hver gruppe kan dette imidlertid ikke tolkes som at andelen kommunale barnehager har en betydning for utviklingen i netto driftsutgifter.

Det har vært diskusjon om satsene som benyttes ved utmåling av skjønnsmidler for nye plasser. Som tidligere nevnt er disse satser basert på gjennomsnittskostnader for norske kommuner. I prinsippet vil dette bety at noen kommuner skal komme godt ut med disse satsene, mens andre vil få lavere dekning i forhold til gjennomsnittskostnader. Samtidig er det i et tidligere avsnitt argumentert for at det ikke er gitt at de gjennomsnittlige kostnadene er representative for kostnadene ved utbygging av nye plasser. Dette kan spesielt være tilfelle ved mindre utbygginger. Det kan ut fra dette være interessant å se om det er noen sammenheng mellom endring i antall plasser og endring i netto driftsutgifter.

Det fremgår av Tabell 7.6 at det er betydelig variasjon mellom kommuner med hensyn til endringen i plasser over årene 2003 og 2004. Det er kommuner med negativ prosentvis utvikling, og det er kommuner med en betydelig vekst. Ser man på utviklingen i netto driftsutgifter er det en tendens til at kommuner med negativ eller lav vekst i har reduksjon i netto driftsutgifter, mens kommuner med høy vekst har økning.

Tabell 7.6 Endring i driftsutgifter for kommuner gruppert etter summen av prosentvis vekst i plasser for 2003 og 2004.

Kommune	Endring i Driftsutg	Vekst plasser	Kommune	Endring i Driftsutg	Vekst plasser
1112 Lund	0,50	Negativ eller under 1%	1103 Stavanger	-0,66	Fra 13% til 21%
1133 Hjelmeland	-0,11		1106 Haugesund		
1134 Suldal	-0,10		1114 Bjerkreim	0,15	
1135 Sauda			1119 Hå	-0,04	
1145 Bokn	0,25		1120 Klepp	-0,87	
1149 Karmøy	-0,41		1121 Time	0,10	
1151 Utsira	-0,32		1159 Ølen		
1101 Eigersund	0,83	Fra 1% til 13%	1102 Sandnes	0,03	Over 21%
1111 Sokndal	0,15		1122 Gjesdal	0,14	
1124 Sola	-0,16		1129 Forsand		
1127 Randaberg	-0,61		1142 Rennesøy	-0,15	
1130 Strand	-0,15		1144 Kvitsøy	0,26	
1141 Finnøy	0,03		1146 Tysvær		
			1154 Vindafjord		

7.2 Intervjuundersøkelsen i Rogaland.

I prosjektets første fase ble det gjennomført en intervjurunde om barnehagereformen med de fagansvarlige i en gruppe kommuner og hos fylkesmennene i Rogaland og Hordaland. Intervjuene skulle både tjene som referansegrunnlag ved utformingen av spørreskjema, og som kvalitativt utfyllende bakteppe for analysen av svarene på spørreundersøkelsen. Samtidig ønsket KS at ett av landets fylker måtte gis en noe grundigere dekning, enn det var mulig å oppnå med den utvalgsbaserte spørreundersøkelsen. Det ble derfor besluttet å legge samtlige kommuneintervju til samme fylke.

Nedenfor gis først en kort redegjørelse for gjennomføringen av intervjuene, dernest en oppsummering av hovedobservasjonene fra intervjurunden, organisert etter tema. De temaene som dekkes er:

- Informasjonsflyt mellom staten og kommunene
- Økonomisk likeverdig behandling
- Samordnet opptak
- Full behovsdekning
- Administrasjon

7.2.1 Metode.

Rogaland fylke ble utpekt som ”dybderegion” i samråd med oppdragsgiver. Valget falt på dette fylket, blant annet fordi det har en god fordeling av kommuner i forhold til strukturvariablene, som ligger til grunn for trekningen av utvalget til spørreundersøkelsen. I tillegg til at Rogaland har flere bykommuner, har fylket også kommuner med sterke innslag av landbruk, industri og kraftproduksjon. Rogaland har dessuten en lang kyststrekning med de næringsimplikasjoner dette medfører, men samtidig også innlandskommuner med store fjellområder og skiturisme. På mange måter fremstår fylket som et Norge i miniatyr.

Ved utvelgelsen av intervjukommuner er det tatt hensyn til kommunekarakteristika, blant annet for å få belyst eventuelle forskjeller i økonomiske og administrative forhold mellom kommuner med lave og høye innbyggertall. Intervjuene dekker både en storbykommune, en middels stor kommune og 4 mindre kommuner med varierende næringsgrunnlag og økonomisk handlefrihet. Nettopp fordi kommuneøkonomien innvirker på utfordringene i forbindelse med barnehagereformen, var det naturlig å inkludere en kraftkommune med høye frie inntekter, i intervjuutvalget.

Til sammen er det foretatt syv intervju i Rogaland, hvorav seks var intervju med administrativt ansatte i barnehagesektoren og ett intervju var med den fagansvarlige for barnehagesektoren hos fylkesmannen. I denne sammenhengen er fylkesmannen viktig, både som bindeledd mellom staten og kommunene, og som en sentral informasjonsformidler i reformprosessen. Hans posisjonen som ”mellommann” gir dessuten fylkesmannens vurderinger en funksjon som kontrollreferanse for kommunenes uttalelser og synspunkter.

Følgende kommuner ble valgt til intervju: Forsand, Gjesdal, Haugesund, Stavanger, Sandnes og Tysvær. I tillegg ble en informant hos fylkesmannen i Rogaland intervjuet.

7.2.2 Informasjonsflyt mellom staten og kommunene.

Hvilken informasjon har kommunene mottatt i forkant av reformen?

Alle de intervjuede kommunene har mottatt informasjonsskriv fra Barne- og Familiedepartementet (BFD) i forkant av reformen. I tillegg til informasjonsskrivet, som ble mottatt i januar 2004, arrangerte BFD et møte med kommunene rundt mars måned samme år. Det var departementet som tok initiativet til denne samlingen, der kommunene først og fremst var målgruppe. Det var bred oppslutning fra Rogalandskommunene på møtet, hvor hver kommune sendte en eller to representanter. I tillegg deltok tre representanter fra fylkesmannen i Rogaland. Samlingen var en regionssamling for Rogaland, Telemark, Vest-Agder og Øst-Agder. Møtet hadde fokus på regelverk og økonomisk likeverdig behandling.

Kommuneinformantene signaliserte at det rådde en felles usikkerhet rundt den første informasjonen som ble gitt. Mest frustrasjon knytter seg til at informasjonen kom for sent i forhold til iverksetting av reformen. Alle kommuner påpeker dette, og mener det har ført til usikkerhet og dårlig tid for planlegging og gjennomføring.

Kommunene har ulike oppfatninger om kvaliteten på den skriftelige informasjonen fra BFD, mens noen mente informasjonen var god og informativ, hevdet andre at den var mangelfull og vanskelig å forstå. Én informant fortalte at ”informasjonen var god da den først ble gitt” og at ”departementet har vært åpne og flinke til å informere det de kan”. En annen informant framholdt at en var avhengig av å holde seg oppdatert på internett for å få informasjon. Denne informanten fortalte også at det gjentatte ganger var gjort henvendelser til departementet for å få en dialog og for å få svar på spørsmål relatert til forskrifter. Det ble imidlertid ikke oppnådd kontakt og BFD svarte heller ikke på henvendelser via telefon eller e-post. En annen

informant mente det var vanskelig å lese informasjonen ut av rundskrivet og pekte spesielt på et vanskelig, akademisk språk.

En av kommunene mente at konferansen BFD holdt før innføring av reformen ikke burde ha inkludert en så stor region. En konferanse for en mindre region ville ha lettet dialogprosessen og styrket kontaktnettverket med aktuelle personer i etterkant. I tillegg burde flere kommunalt ansatte fått anledning til å delta på slike konferanser, da informasjon og arbeid blir fordelt på flere.

To kommuneinformanter nevnte at tidspunktet for gjennomføring av reformen passet dårlig i forhold til barnehagene: For foreldre som trenger barnehageplass (gjerne i begynnelsen av semesterstart), og for barnehagene som må søke om statstilskudd, hevdes tidspunktet for gjennomføringen å være lite passende. Kommunene som påpekte dette, foreslo semesterstart (enten januar eller august) som et mer egnet gjennomføringstidspunkt.

Hvilke informasjonskanaler har kommunene selv brukt?

Kommunene har deltatt i nettverksgrupper, hatt kontakt med fylkesmannen og brukt internett til å holde seg oppdatert og diskutere reformen. Nettverksgruppene ser ut til å fungere godt dersom kompetansenivået mellom kommunene er noenlunde lik og/eller utfordringene kommunene møter er like. Kontakten med fylkesmannen har kommunene signalisert som god og nyttig. Kommunene har i varierende grad brukt internett som informasjonskanal. Kontakten med KS ser ut til å ha vært liten eller fraværende.

Nettverksgruppe: Rogaland fylke har en nettverkssamling bestående av fire nettverk, men det er kun to eller tre nettverk som fungerer tilfredsstillende. Alle kommunene vi snakket med hadde deltatt i, eller var fortsatt delaktige i nettverksgrupper. Nettverksgrupper er en samling av kommuner som møtes jevnlig og samarbeider om utfordringer og løsninger. Samlingene er to til fire ganger i halvåret, og det går på omgang å lede møtene. Man melder saker etter behov. Tre av de seks kommuneinformantene vi snakket med påpekte at dette samarbeidet fungerte godt. Det ga en trygghet i å delta i en slik nettverksgruppe, der de kunne diskutere problemstillinger med andre kommuner i samme situasjon.

Som nevnt tidligere ser det ut til å være viktig at kommunene i nettverksgruppene er relativt like med hensyn til utfordringer og kompetansenivå. Dette ble påpekt som en av grunnene til at kommunenettverket *ikke* fungerte for en kommune i intervjuutvalget. I denne kommunen

var barnehagesektoren blitt skåret ned til en 20 % stilling. Informanten mente det var vanskelig å holde seg oppdatert med en så liten stilling. Dette gjorde avstanden stor til de andre kommunene i nettverket som hadde bedre ressurser, flere ansatte og en større barnehagesektor. Til tross for at informanten syntes at nettverket fungerte dårlig (på grunn av stillingsprosenten han selv hadde), prioriterte informanten å delta i nettverksmøtene. Informanten mente han selv fikk informasjon av de andre i nettverket, noe som var positivt. En annen kommune hadde hoppet ut av nettverket på grunn av omstillinger og nedskjæringer i kommunen. Informanten hos fylkesmannen bekreftet manglende kompetanse (på grunn av nedskjæringer og derav færre barnehagefaglige i stillinger) og tidspress som årsaker til dårlig utbytte av nettverksgruppene.

Større kommuner påpekte også problemstillingen med likhet i kompetanse og utfordringer for at nettverksgruppen skulle fungere tilfredsstillende. Den ene informanten mente de større kommuner tidligere enn småkommunene hadde oppfattet reformen og dens poenger. Den andre informanten påpekte forskjellen i problemstillingene mellom storkommuner og småkommuner. Storkommuner og småkommuner kan oppleve utfordringer av svært forskjellig karakter. Denne informanten fortalte at kommunen i tillegg var med i et annet nettverk basert på kommuner med samme innbygger- og størrelsesorden som de selv, og at dette nettverket fungerte godt.

Fylkesmannen: Alle kommunene påpekte at de hadde god kontakt med fylkesmannen, både i forkant og under reformen. Informant hos fylkesmannen delte dette synspunktet. Kommunene har brukt fylkesmannen ved uklarheter og fylkesmannen har kunnet koble sammen kommuner med lignende problem, slik at de kunne danne nye nettverk. Informanten hos fylkesmannen bekreftet at henvendelsene hadde vært mange etter innføring av reformen. Beregning av tilskuddordning, samt regneark for tilskudd til den enkelte barnehage var tema som informanten hos fylkesmannen mente var spesielt vanskelig for kommunene og som mange hadde søkt hjelp til. I tillegg har kommunene brukt fylkesmannen til å få klarhet i tema som foreldrebetaling og moderasjon, kommunens plikt overfor private barnehager, skjønnsmidler, samt å forstå grunnlagsberegningen.

Internett: Kommunene har i stor grad brukt internettsidene til å holde seg oppdatert. To kommuneinformanter påpekte at internett ble brukt fordi de følte de fikk lite informasjon andre steder. En av informantene fortalte at de selv måtte være aktive etter informasjon i stor grad og at internett ble brukt i denne sammenheng. En tredje informant fortalte at de sent ble

oppmerksomme på denne informasjonskanalen, men at internett ble flittig brukt da de først ble klar over muligheten.

Det kan virke som om disse tre kommuneinformantene ser internett som en ”nest beste løsning” i informasjonssammenheng etter direkte, personlig kontakt. Hvis dette er riktig kan det kanskje ha sammenheng med at innføring av reformen opplevdes hektisk for kommunene. Det oppleves gjerne som mer tidkrevende å søke seg frem til og lese informasjon via nettet, enn om man hadde hatt en kontaktperson å forholde seg direkte til. På den andre siden opplyste de tre informantene at den informasjonen som ble gitt via internett, var informativ og god. En kommuneinformant nevner spesielt Husbanken sin internettside som god. De øvrige tre kommunene har også brukt internett i informasjonssammenheng, men er nøytrale til bruken.

KS: Det ser ut som om KS har hatt en ubetydelig eller liten rolle i informasjonskontakten med kommunene. En større rolle etterlyses. Informanten hos fylkesmannen mente KS godt kunne vært mer effektive i informasjonsprosessen.

Hva kunne ha vært gjort annerledes i informasjonssammenheng?

Tidsaspektet mellom informasjon og gjennomføring berører mange. Da tiden var knapp for kommunene har dette ført til frustrasjon og forsinkelser. Kommunene etterlyste i tillegg en tydeligere klargjøring av vanskelige tema som blant annet økonomisk likeverdighet og skjønnsmidler. De har følt en usikkerhet om informasjonen som har blitt gitt er riktig og har derav nølt med å bygge ut barnehager.

Det fremkom forslag om et prosjektteam (støttet av departementet) som kunne vært i dialog med kommunene. Én person kunne ha reist rundt i fylkene og hjulpet til. På en slik måte ville man fort komme i dialog der behovene var størst. Dette er et forslag som kommunene fremdeles kan ha nytte av ved gjennomføring av fase to i reformen. Problemet hevdes å være spesielt presserende i de større byene.

Oppsummering

Generelt kan vi oppsummere informasjonsflyten som preget av tidsknipe, noe som igjen kan ha gitt dårlig planlegging og en hektisk start. Kommunene har mottatt informasjonsskrivet fra BFD med blandede reaksjoner. Det er mulig at informasjonsbrevet hadde blitt mottatt mer positivt, dersom tidsaspektet hadde vært lengre fra informasjonsutveksling til gjennomføring.

Kommunene har selv vært aktive med å skaffe informasjon og har brukt andre informasjonskanaler. Nettverkskommunene ser ut til å fungere, dersom kommuner med lik kompetanse er samlet i samme nettverk, eller utfordringene oppleves som like. Kommunene har hatt god kontakt med fylkesmannen, og internett som informasjonskanal har blitt brukt.

7.2.3 Økonomisk likeverdig behandling.

Kommunenes utfordringer ved gjennomføring av økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager

Valg av beregningsmåte for økonomisk støtte

Av de kommunene vi intervjuet, beregnet to kommuner økonomisk støtte til de private barnehagene ut fra *enhetskostnadsprinsippet*, mens to kommuner baserte seg på *kostnadsdekningsprinsippet*. En kommune var foreløpig uberørt av denne problemstillingen, da den kun hadde kommunal barnehage. En annen kommune lå på etterskudd med reformarbeidet, og hadde derfor enda ikke tatt stilling til valg av tildelingsprinsipp. Informanten i denne kommunen fortalte at de sannsynligvis ville velge enhetskostnadsprinsippet, men det var ikke gjort vedtak enda.

Økonomisk likeverdig behandling har ført til mye ekstraarbeid for kommunene. Det har vært knyttet usikkerhet til beregningsmåter og utbetalinger. I tillegg har kommunenes økonomiske situasjon påvirket valget av beregningsmåte, noe denne informantuttalelsen illustrerer: ”Mange kommuner ønsker egentlig enhetskostnadsprinsippet, men har ikke råd til noe annet enn kostnadsdekningsprinsippet, og så blir det mye kriging”.

Kommunene har fått merarbeid i det administrative, noe som både har krevd tid og ressurser. Kommunene har brukt tid på valg av kostnadsprinsipp for støtte, innhenting og gjennomgang av regnskapstall for de private barnehagene, samt å administrere omorganiseringen. Noen oppgaver har medført ekstra utfordringer. En kommune fortalte at de hadde hatt problemer med å få ut løpende regnskapstall fra privat barnehage.

Etter reforminnføringen gjelder inntektsdifferensiert foreldrebetaling også de private barnehagene. I mange kommuner gjaldt dette tidligere kun for de kommunale barnehagene. Denne utvidelsen innebærer også en del ekstraarbeid for kommunene, noe som hevdes ikke å bli dekket av skjønnsmidlene.

Direkte og indirekte uenighet om pengestøtte

Utfordringer knyttet til økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager gjelder i stor grad uenighet om økonomisk støtte. Fire av seks kommuner har opplevd utfordringer knyttet til økonomisk uenighet, enten direkte eller indirekte. *Direkte uenighet* om pengestøtte, kan være uenighet om beregningsmåten, og berører direkte hvor mye penger en barnehage får. *Indirekte uenighet* kan være uenighet om prinsipper som *fører til økonomiske konsekvenser*, eller ulikhet mellom kommunale og private barnehager.

Direkte uenighet om pengestøtte har berørt to kommuner. Den ene kommunen hadde valgt *kostnadsdekningsprinsippet* som beregningsmåte for støtte, og kommunen var nå i tvist med den private barnehagen om hva kommunen skulle bidra med. Her var det kommet en klage fra den private barnehagen i kommunen. Den andre kommunen hadde beregnet pengestøtte ut fra *enhetskostnadsprinsippet*. Tidligere hadde private korttidsbarnehager i denne kommunen mottatt støtte, men etter reformen ble tilskuddordningen endret, slik at de ikke lenger var berettiget til tilskudd. Slik kom de private korttidsbarnehagene i minus, og foreldrene til barn i denne barnehagen klagde. En informant fortalte følgende: ”De var enige i beregningsmåten kommunen hadde brukt, men ikke enig i at de ikke fikk penger”. Siden kommunen hadde lagt *enhetskostnadsprinsippet* til grunn for støtte, ble det problem i forhold til de private korttidsbarnehagene: det fantes ingen kommunal korttidsbarnehage å sammenligne med. Informanten vi snakket med i denne kommunen, viste forståelse for frustrasjonen de private korttidsbarnehagene opplevde.

Fordeling av barn som krever ekstra ressurser er et annet tema som kan gi opphav til indirekte økonomisk uenighet. Kommunen har ikke myndighet overfor de private barnehagene til å stille de samme inntakskravene som de selv forholder seg til. Siden kommunen har en prioritering av barn med særlige behov får kommunen flere ressurskrevende brukere enn de private barnehagene. Det får økonomiske konsekvenser for kommunen. De trenger gjerne flere ansatte, mer utstyr og større areal for å dekke behovet. Informanten fortalte at kommunen arbeidet for å få til en fremtidig avtale med de private barnehagene om like inntakskrav. Informanten fortalte også at politikerne i kommunen støttet forslaget om at barn som krever ekstra ressurser skal fordeles likt mellom barnehagene. En annen kommune bekreftet også samme type problem. Samordnet opptak under like inntakskrev vil løse denne problemstillingen.

Av de fire kommunene som hadde opplevd økonomiske uenighet (direkte og/eller indirekte), har to kommuner mottatt klager, mens én kommune hadde registrert meningsytring som ikke gikk videre som klage. I de to tilfellene der kommunene hadde mottatt klager, var klageantallet fra én til tre. Klagesakene ble avslått i to tilfeller, mens to klagesaker fortsatt var under behandling. I den kommunen som hadde registrert *meningsytring*, gikk dette på følelsen av urettferdig behandling. Denne kommunen hadde valgt kostnadsdekningsprinsippet. De barnehagene som hadde vært tidlig ute med økonomiske omlegginger i forhold til reformen (makspris, søskenmoderasjon), følte de ble økonomisk straffet for dette. Andre barnehager som ikke hadde vært så tidlig ute med endringer og/eller som drev med høyere kostnader, fikk allikevel dekket sine kostnader fra staten. De som hadde vært mest pliktoppfyllende følte seg urettmessig behandlet. Dette kan også sees i sammenheng med fjorårets lønnsoppgjør 2003 som ble lagt til grunn for beregningene, sammen med pensjonsordning for de ansatte. De barnehagene som hadde hatt god drift i flere år, følte at de ble forfordelt på grunn av beregningsmåten som ble brukt.

Oppsummering

Kort oppsummert kan vi si at kommunene generelt har vært svært usikre på håndteringen av økonomisk likeverdig behandling. Mye ekstraarbeid har blitt påført kommunene, som de mener det ikke er gitt økonomisk kompensasjon for. Dette har typisk ført til nedprioritering av andre oppgaver innen barnehagesektoren. Av de kommunene som var berørt av økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, hadde alle opplevd direkte eller indirekte uenighet mellom den kommunale og private barnehagesektoren.

7.2.4 Samordnet opptak.

Kommunenes erfaringer med samordnet opptak

To kommuner hadde erfaring med samordnet opptak før reformen trådte i kraft. En kommuneinformant fortalte at kommunen hadde praktisert ”frivillig samordnet opptak” i to år før reformen kom. De private barnehagene kunne da velge om de ville være med eller ikke. Informanten fortalte at erfaringene med ”frivillig samordnet opptak” hadde gjort det enkelt å innføre reformkravet om samordnet opptak for alle barnehagene. De som hadde deltatt i ”frivillig samordnet opptak” to år tidligere, hadde positive erfaringer og spredte et godt rykte. Den andre kommunen som hadde erfaring med samordnet opptak, var en mindre kommune

som kun hadde to private barnehager. Denne kommunen hadde i praksis hatt samordnet opptak med én av de to private barnehagene, der samarbeidet om barnehageopptak ble administrert av kommunen. Den siste private barnehagen var nystartet, og kommunen hadde ikke kommet i gang med samarbeidet enda.

Det kan muligens være lettere for mindre kommuner med få private barnehager å praktisere et samordnet opptak, enten det gjelder et formelt samordnet opptak eller et som fungerer i en uformell setting. Vår informant ga inntrykk av at deres samarbeidsform var av mer uformell karakter: ”Dersom vi har fullt på de kommunale barnehagene, sier jeg at vi er ledige på den private barnehagen”. Det kan imidlertid diskuteres om dette kan defineres som et samordnet opptak, dersom praksis er slik at overskuddet av barn går til den private barnehagen etter at den kommunale barnehagen har fylt sine plasser.

Tre kommuner hadde ikke hatt erfaring med samordnet opptak før reformen, og én kommune var uberørt av problemstillingen da den ikke hadde private barnehager.

Hvilke endringer har samordnet opptak ført til?

Samordnet opptak har ført til endringer for kommunene. Tre kommuneinformanter rapporterte om betydelig merarbeid for kommunen. Kommunene har fått høyere krav til å holde seg oppdatert, og ordningen legger beslag på betydelige administrative ressurser. En informant fortalte at ”ordningen er populær fordi det har blitt mer arbeid for kommunen og mindre på de private”. Informantene rapporterte om betydelig økning i telefonhenvendelser for å unngå dobbelttilsagn og oppdatere ventelisten (barn som har fått plass og barnehager som er fulle). En informant fortalte at man tidligere kunne stå på venteliste til en annen barnehage etter å ha takket ja til plass. Denne muligheten var nå fjernet og førte til administrativt ekstraarbeid for kommunen. I tillegg ble det rapportert om frustrasjon i forhold til korte tidsfrister med hensyn til rapportering til fylkesmannen. Enkelte kommuner hadde ikke fått lagt inn all informasjon elektronisk enda. Fristen for rapportering var kort da det var forventet at all elektronisk informasjon lå inne i systemet.

Til tross for merarbeid, sparte kommunene tid ved at alle foreldre nå måtte søke barnehageplass elektronisk. En informant fortalte at kommunen hadde gått til innkjøp av et nytt IKT-system som skulle forenkle prosessen. I innlæringsfasen ble det brukt mye ekstratid på det nye systemet, men det var forventet å føre til en lettelse av rapportering og samkjøring etter hvert.

Elektronisk rapportering til fylkesmannen, antas også å redusere arbeidsmengden etter hvert som metoden blir innarbeidet.

Av de kommunene som hadde privat barnehage (5 av 6), rapporterte alle informantene om økt kommunikasjon og samarbeid mellom privat og kommunal barnehagesektor, som følge av reformen.

Forhåpninger til samordnet opptak

Kommunene håper at samordnet opptak og felles prispolitikk for private og kommunale barnehager vil sikre en jevnere fordeling av barn, både hva gjelder barn med spesielle behov og fordeling etter foreldrenes inntekt. Flere private barnehager i Rogaland krever depositum på 1-10 000 kroner fra foreldre. Dette kan ekskludere foreldre med dårlig råd. Ved innføring av samordnet opptak mellom private og kommunale barnehager, samt innføring av makspris for barnehageplass, kan systemet være i ferd med å nærme seg barnehage-loven som sier at barnets behov og ønsker i størst grad skal gi grunnlag for hva slags barnehage barnet får plass i (heller enn foreldrenes inntekt).

Til tross for merarbeid for kommunene ved innføring av samordnet opptak, har informantene fortalt om en bedre oversikt over ventelisten, samt at dette har skapt mer ro i den enkelte barnehage.

7.2.5 Full behovsdekning.

Hvordan vurderer kommunen muligheten til å nå full behovsdekning innen 2006?

Halvparten av de kommunene vi intervjuet hadde allerede full behovsdekning, eller mente de kunne nå full behovsdekning av barnehageplasser innen 2006. Den ene av kommunene i denne kategorien, mente de hadde full behovsdekning da alle som søkte fikk barnehageplass. Den andre kommunen mente også de hadde full behovsdekning, fordi de hadde overskudd av barnehageplasser. Spesielt de private barnehagene slet med å fylle opp plassene sine i denne kommunen. Informanten fortalte at det var venteliste på barnehageplasser i pressområdene, mens det var ledige barnehageplasser i mer grigrendte strøk. Den siste informanten som hadde definert kommunen til å ha full barnehagedekning innen starten av 2006, mente de ville klare det dersom kommunen holdt den utbyggingstakten de hadde nå og alle prosjekter ble realisert. Dersom dette gikk etter planen, ville kommunen ha 88 % barnehagedekning i august

2005. Informanten var usikker på hva som var full barnehagedekning, da flere forhold spilte inn. Både en ytterligere nedsettelse av maksprisen - som etter stor sannsynlighet vil øke etterspørselen - og hva som vil skje med kontantstøtten (fjernes den, vil etterspørsel etter barnehageplasser øke) ble fremhevet som usikkerhetsmomenter som kan påvirke etterspørselen. Informanten mente også at denne usikkerheten ville øke ettersom kommunen nærmet seg full behovsdekning.

Halvparten av informantene i kommunene mente deres kommune *ikke* kunne nå full behovsdekning innen 2006. To av disse representerte kommuner med mange innbyggere. Store kommuner har gjerne en høyere andel unge og yrkesaktive enn mindre kommuner, noe som kan påvirke etterspørsel etter barnehageplass. Begge informantene i de store kommunene påpekte dette. Den ene informanten mente de måtte opp i 90 % dekning for å nå full behovsdekning. Innen utgangen av 2004 ville kommunen ha en dekning på rundt 80-82 %. Informanten mente kommunen kunne klare å nå målet om full barnehagedekning innen utgangen av 2006. Den andre informanten rapporterte at de var blant de dårligste i landet når det gjaldt barnehagedekning (kommunen har 55 % dekning av barn i alder 1-5). I følge kommunens fremdriftsplan ville de i 2009 ha omtrent 70 % barnehagedekning. I tillegg vokser kommunen. Kommunen har en høy andel unge i etableringsfasen. Den siste informanten fortalte at barnehageutbygging ikke har vært satsingsområde hos dem, da kommunen slet med svak kommuneøkonomi. I følge Kostra 2003 lå kommunen på 55,6 % barnehagedekning i aldersgruppe 1-5 år. Informanten påpekte utfordringen med å beregne barnehagebehovet i kommunen: barnehagelistene var ikke valide i denne sammenheng, da de varierte fra år til år. Kommunen valgte derfor å gjennomføre en behovsundersøkelse som skulle vurderes i sammenheng med søknader, antall unger og utbyggingsplaner. Denne behovsundersøkelsen skulle gi grunnlag for en ny plan for videre barnehageutvikling og skulle foreligge i desember 2004.

Hva har kommunene selv gjort for å beregne full behovsdekning?

Av de tre kommuneinformantene som mente at kommunen ikke klarte å nå full behovsdekning innen 2006, hadde to kommuner jobbet for å beregne barnehagebehovet for full dekning i kommunen. Begge disse informantene fortalte at det hadde vært en tidkrevende og vanskelig prosess. Den siste kommuneinformanten hadde ikke foretatt egne beregninger, men denne kommunen hadde blant de laveste dekningsgradene og "hadde lang vei å gå". Av de kommunene som mente de ville nå full behovsdekning innen 2006, var det kun én

kommune som ikke hadde nådd målet da vi gjennomførte samtalen. Informanten i denne kommunen påpekte også at det var vanskelig å beregne full behovsdekning og få oversikt over hva dette innebar. Informanten pekte på flere usikkerhetsmomenter som kunne påvirke barnehagebehovet (bl.a. makspris, kontantstøtte). Vår oppfatning er at kommuneinformantene hadde satt seg grundig inn i problemstillingen og jobbet for å regne ut kommunens barnehagebehov.

7.2.6 Administrasjon.

Har reformen endret administrasjonsoppgaver i kommunen?

Ikke overraskende rapporterte alle kommunene, samt informant hos fylkesmannen om en økning av arbeidsoppgaver som følge av reformen. Ingen av informantene hadde fått tilført ekstra midler til å dekke de administrative oppgavene. En informant mente det var ”en klar svakhet at det ikke var tilført midler til dekning for økte administrasjonskostnader som påløp som konsekvens av reformen”. Kommunene har hittil løst dette ved å nedprioritere andre oppgaver i forhold til barnehagene. Mange kommuner har hatt tilgang til økonomihjelp, noe som har lettet arbeidet og minsket behovet for ny kompetanse.

Alle seks kommunene rapporterte om omorganisering i kommunen som har medført omstillinger i (1), kutt i (2) eller nedleggelse av (3) kommunens barnehageavdeling. Disse endringene er ikke nødvendigvis en konsekvens av barnehagereformen, men skyldes først og fremst svak kommuneøkonomi. Likevel får dette konsekvenser ved at kommuneinformantene føler de er færre mennesker til å utføre mer arbeid, samt at nedskjæringer kan vanskeliggjøre samarbeidet mellom ansatte på grunn av stor spredning. Arbeidsoppgavene har også blitt endret som følge av reformen.

7.2.7 Oppsummering.

Til tross for en del negative tilbakemeldinger på gjennomføringsmåten, er vårt inntrykk at de fagansvarlige i kommunene ønsker reformen velkommen. Med reformen har kommunene blitt tvunget til å øke sitt fokus på barnehagene og dens utfordringer. Av dette får man en diskusjon på kvalitet og får belyst utfordringer som finnes i barnehagesektoren. Positive virkninger som at det *blir* bygget flere barnehager, at flere barn får plass og at foreldrebetalingen reduseres ble også understreket under samtalen.

Kommunene føler de har et godt samarbeid med fylkesmannen, og de føler at fylkesmannen tar kommunens frustrasjoner på alvor. Økt samarbeid med de private barnehagene har også blitt vektlagt.

I tillegg har vi fått tilbakemelding på at det er positivt med en evaluering av barnehage-reformen, og at deres stemme blir hørt.

For å oppsummere de negative erfaringene knyttet til reformen, går dette i hovedsak på tre emner: informasjon, tidspress og økonomisk uforutsigbarhet og usikkerhet.

Vårt inntrykk av kommunene er at det har vært frustrasjon rundt informasjonen som har vært gitt ut i forbindelse med reformen. Informasjonen har kommet for sent i forhold til tidsplan for gjennomføring, noe som har ført til dårlig planlegging for kommunene.

Alle kommuner pekt på betydelig merarbeid i administrative forhold som de ikke får økonomisk kompensasjon for. Dette har gitt utfordringer for kommunene. Kommunene har rapportert om økonomisk usikkerhet og de ønsker forutsigbarhet og økonomisk trygghet.

8 Utvalg og besvarelser i spørreskjemaundersøkelsen

8.1 Utvalg av kommuner til spørreskjemaundersøkelse.

Samlet utvalgsstørrelse i spørreskjemaundersøkelsen ble satt til 150, dvs. 34,5% av alle kommuner i Norge. Alle Rogalandkommuner, samt Oslo, Bergen og Trondheim (i alt 30 kommuner) ble imidlertid inkludert. Følgende utgreiing angående representativitet er derfor først og fremst knyttet til det resterende, statistisk tilfeldige utvalget av 120 kommuner (28% av alle kommuner) utenom Rogaland og storbyene. Inkluderingen av samtlige 27 kommuner i Rogaland innebærer i seg selv en risiko for skjevhet i kommunerepresentasjon. Men, mye tyder på at variasjonen i kommunetyper og -egenskaper som finnes innen Rogaland fylke, langt på vei tilsvarer en variasjon som vi har søkt å representere i det tilfeldige utvalget.

Innenfor de gitte rammebetingelsene ønsket SNF å sikre at kommuneutvalget ble representativt for norske kommuner samlet, dvs. å unngå skjevheter som skyldtes at de utvalgte kommuner ikke reflekterer variasjonen som finnes på landsbasis. En tilpasset utvalgsstrategi vil styrke utsagnskraften i analyseresultatene. I utvalgsprosessen fulgte vi to retningslinjer: Tilfeldig (randomisert) utvalg og bruk av kommunegrupper. Ved å ta tilfeldige utvalg innenfor definerte kommunegrupper (strata) vil man oppnå styrket utsagnskraft, relativt til en fremgangsmåte der man trekker et tilfeldig utvalg i hele populasjonen av kommuner.

Stratifisert utvalg som metode forutsetter imidlertid at:

- I. Utvalgene innen hvert strata er proporsjonalt med stratas andel av populasjon
- II. Inndelingen som brukes i stratifisering er relevant for problemstillingen.

Dvs. fremgangsmåten forutsetter at variablene som kommunene grupperes etter er sentrale bakgrunnsvariable for analysen. Slik at enhetene i de ulike gruppene mht egenskaper av interesse er tilnærmet homogene innbyrdes og mer forskjellige mellom gruppene. I tillegg til økt representativitet i besvarelser kan kommunekategorier være velegnet for presentasjon av resultater. Derfor er det en fordel med inndeling som er innarbeidet eksternt. Inndelinger av kommuner etter størrelse i antall innbyggere, etter sentralitet eller befolkningstetthet er ofte i bruk. I de senere år er imidlertid KOSTRA etablert som sentral referanse for kommunedata. Bl.a. Inntektssystemet for kommunene viser til inndelingen som er utformet av SSB:

KOSTRA 16-delt kategorisering etter:

- Folkemengde
- Bundne kostnader per innbygger
- Frie disponible inntekter per innbygger
- Oslo, tre storbyer og kraftkommuner er skilt ut i tre grupper.

KOSTRA-klassifiseringen er foretat av SSB med grunnlag i kommunedata for 1998, og befolkningsstørrelse er et stabilt trekk ved kommunene. Bundne kostnader er ikke publisert i samme form for årene etter 1998, men korrigerede frie inntekter er publisert som indeks for 2003 og er høyt korrelert med 1998-fordelingen. Også i forhold til SSBs Sentralitetsinndeling eller en ren inndeling etter kommunestørrelse gir utvalg etter KOSTRA-grupper god representativitet. For å teste om KOSTRA-inndelingen var relevant for den foreliggende problemstillingen foretok vi enkle regresjonsanalyser med bakgrunnsvariable tilnærmet som i KOSTRAS kommuneklassifisering som uavhengige variabler, og med barnehagedekning og enhetskostnader i kommunale barnehager som avhengige variabler. Analyser indikerer at det finnes signifikante sammenhenger. Disse er dokumentert i korrelasjonsmatrisen i tabell X.3.

Konklusjon

Et utvalg basert på KOSTRA/SSBs 16-delte kommunekategorisering vil kunne sikre at kommuner med ulike karakteristika blir representert proporsjonalt. I forhold til kommunenes befolkningsstørrelse, bundne kostnader og korrigerede frie inntekter vil metoden med tilfeldig utvalg innenfor hver av de 16 strata kunne bidra til økt generaliserbarhet og utsagnstyrke i resultater fra analysene. En oppdatert inndeling, basert på kommuneegenskaper i 2003 hadde vært ønskelig. Om verdiene på grunnlagsvariablene ble oppdatert, er det likevel ikke slik at kommunenes gruppetilhørighet ville bli stort forskjellig.

Selv om kommunestørrelse ikke skiller like godt mellom kommunene som indikatorene for kommuneøkonomi, vil det være en styrke for presentasjonen av resultatene at kommuner av alle størrelser er representert. Dette vil også være viktig for å kunne kontrollere for betydning av kommunestørrelse i analyse av variasjon i nye variabler som samles inn i prosjektets spørreskjemaundersøkelse.

Gjennomføring

Et stratifisert utvalg til spørreskjemaundersøkelsen ble avgrenset vha. prosedyren random sample i analyseprogrammet SPSS, for én KOSTRA-gruppe av gangen. I denne prosessen ble Rogalandskommuner og storbyene behandlet som ett utvalg (30 kommuner). Det stratifiserte

utvalget (120 kommuner) ble bare trukket blant resten av landets kommuner, med samme andel innen hver KOSTRA-gruppe. Antall innen hver gruppe er vist i Tabell 8.1.

Tabell 8.1 Kommuneutvalg basert på KOSTRA- kommunegrupper. Rogaland og storbyene og et stratifisert tilfeldig utvalg for resten av landet.

Gruppe	Navn	Totalt kommuner i gruppa	Rogaland og storbyene	Resten av landet	Tilfeldig utvalg av resten
1	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter.	46	5	41	12
2	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	50	2	48	14
3	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	35	2	33	10
4	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	11	1	10	3
5	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	43	0	43	13
6	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	51	1	50	14
7	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	13	1	12	4
8	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	49	4	45	13
9	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	8	0	8	3
10	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	27	0	27	8
11	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	43	4	39	11
12	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	8	1	7	2
13	Store kom. uten de 4 største byene	36	3	33	10
14	Bergen, Trondheim og Stavanger	3	3	0	0

15	Oslo kommune	1	1	0	0
16	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger	10	2	8	3
	I alt	434	30	404	120

8.2 Respons og representativitet.

Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført som en postal utsendelse, adressert ved kommunens rådmann eller tilsvarende kontaktperson oppgitt i Kommuneforlagets *Kommunenøkkel*. Skjema med følgebrev fra KS, samt returkonvolutt adressert til SNF, ble sendt ut 5. november med svarfrist 24. november. Etter fristens utløp etterlyst SNF manglende besvarelser (ca 80) per telefon, hovedsakelig i perioden 2. til 9. desember. Denne arbeidsinnsatsen hadde god effekt.

Per 21. desember hadde SNF mottatt i alt 107 besvarelser (71%).

Av disse tilhører 28 kommuner utvalget av Rogalandskommuner og storbyer (93%).

Fra det stratifiserte tilfeldige utvalget har 79 kommuner av 120 besvart skjema (66%).

Svarprosenten er høy, særlig når man tar i betraktning spørreskjemaets omfang og kompleksitet.

På grunnlag av innsendte besvarelser har vi undersøkt om det foreligger skjevheter, dvs at noen kommunekategorier har systematisk høyere svartilbøyelighet. Til dette har vi brukt en kji-kvadrat test, som får signifikant verdi dersom enhetene (dvs. svarandelene) ikke er tilfeldig fordelt mellom kommunekategorier. Alt tyder på at vi innen de valgte grupperinger finner de samme andeler besvarelser som vi har kommuner i landet totalt. Dvs. besvarelsene er ikke skjeve i forhold til KOSTRAs inndeling (eller kommunestørrelse alene) eller SSBs sentralitetsinndeling. Besvarelsene er mer ujevnt forhold til fylker. Ikke bare mht. Rogalands overrepresentasjon i utvalget, men også mer generelt. Hordaland og Møre- og Romsdal har lavest svarandel.

SNF har også undersøkt om besvarelsene er representative på grunnlag av KOSTRA-variabler der vi kjenner verdiene for alle kommuner. Til disse variablene med kontinuerlige verdier har vi kunnet anvende en såkalt t-test som avslører om gjennomsnittsverdier i ulike utvalg av enheter er signifikant ulik en tilfeldig variasjon. Dette er gjennomført både for generelle kommuneegenskaper og for forholdstall som er mer spesifikke for barnehagesektoren.

Vi har ikke funnet signifikante forskjeller /skjevheter mellom kommuner som har besvart skjema og alle norske kommuner mht.

- Frie inntekter per innbygger 2003
- Andel barn med barnehageplass (1-5 år)
- Andel barn i kommunale barnehager vs. private (1-5 år)
- Andel barn med heltidsplass (1-5 år) (33 + eller 41 + timer)

Dvs. t-tester indikerer at gjennomsnitt og spredningsmål er tilnærmet like i hver av gruppene.

Vi har funnet signifikante forskjeller /skjevheter mellom kommuner som har besvart skjema og alle norske kommuner mht.

- Folkemengde per 01.01.2003 (Pga. at alle storbyene er inkludert i utvalget).
- Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korrigert opphold i 2003

Dvs. testing har påvist et signifikant høyere kostnadsnivå blant kommuner som har svart, enn i landsgjennomsnittet. Dette skyldes det tunge innslaget av Rogalandskommunen som har høyere gjennomsnittsverdier enn landet for øvrig. To kommuner i Rogaland (Utsira og Lund) har tilsynelatende de høyeste enhetskostnadene i landet.

8.3 Hovedtrekk ved barnehagesektoren for ulike kommuneutvalg.

Tabell 8.2 lister gjennomsnittsverdier for folkemengde i kommunene, en indikator på kommuneøkonomi, samt for kommunekarakteristika som er mer spesifikke for barnehagesektoren. Verdiene er listet både for alle landets kommuner under ett, for utvalget alene og kun for de kommuner som har besvart prosjektets spørreskjema¹⁰.

Pga. at utvalget inkluderer storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, blir kommune størrelse som gjennomsnittsverdi betydelig høyere i utvalget og blant besvarelsene, enn i landet under ett. Uten storbyene har både landet, utvalget og kommuner som har besvart skjema en gjennomsnittstørrelse på rundt 8 000 innbyggere. Mht. kommuneøkonomi målt som kommunenes frie inntekter per innbygger, er det lite forskjell i gjennomsnitt mellom de ulike kommuneutvalgene i Tabell 8.2. Heller ikke for barnehagedekning (71%- 72%), fore-

¹⁰ For å kontrollere om de forskjeller som finnes mellom de ulike gruppene av kommuner, er signifikante i statistisk forstand (dvs. skyldes mer enn tilfeldig variasjon), har vi også utført formelle tester på datamaterialet (se forrige avsnitt).

komst av private barnehager (61% - 65%) eller andel barnehagebarn som har plass i kommunale vs. privateide barnehager (74,5% - 76%) er det store forskjeller mellom kommuneutvalgene.

Tabell 8.2 Gjennomsnittsverdier av utvalgte KOSTRA-tall for alle kommuner, for utvalget og for kommuner som har svart på spørreskjema. Andeler er listet som prosent.

	Alle kommuner (n=434)	Utvalget (n=150)	Besvarelser (n=107)
Folkemengde per 01.01.2003	10 547	14 543	15 906
Folkemengde per 01.01.2003 (uten de fire største byene)	8 259	7 914	8 781
Frie inntekter per innbygger 2003, kr	30 462	30 633	30 079
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	71,9%	71,2%	70,9%
Indikator: Forekomst av private barnehager i kommunen	65%	61%	64%
Andel barn 1-5 år i kommunale barnehager	75,2%	76,0%	74,5%
Andel 1-5 år med oppholdstid 41 + timer	41,6%	39,2%	37,9%
Andel 1-5 år med oppholdstid 33 + timer	53,4%	51,6%	50,9%
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korrigerte oppholdstime, kr	38,03	39,23	40,38

Med hensyn til andel heltidsplasser (plasser med mer enn 33 og mer enn 41 timer per uke), er det slik at innslaget av Rogalandkommunene trekker gjennomsnittet noe ned. Utvalg og besvarelser basert på rent tilfeldig utvalg ville vist et gjennomsnitt på 52,0% (for plasser med mer enn 33 timer per uke) som ligger noe nærmere verdien 53,4% for landet totalt.

To kommuner i Rogaland fremstår basert på KOSTRA-tall, med Norges høyeste enhetskostnader for kommunale barnehager. Disse kommunene har så høye verdier for "Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korrigerte opphold" (Utsira med 105,9 og Lund med 129,2) at registreringsfeil ikke kan utelukkes.

Tabell 8.3 nedenfor er en korrelasjonsmatrise som illustrerer samvariasjon mellom utvalgte nøkkeltall, basert på kommunenes registrerte verdier for 2003 i KOSTRA. Tabell 8.3 gjengir

bare enkle sammenhenger, mellom to variabler av gangen. Mer sammensatte forklaringsmodeller vil kunne avsløre mer komplekse sammenhenger, men et slikt arbeid faller utenfor dette prosjektets mandat.

Høye verdier i Tabell 8.3 indikerer høy grad av samvariasjon. Positive verdier forteller at samvariasjonen går i samme retning, negative verdier at samvariasjonen går i motsatt retning. Svak samvariasjon (lave verdier) er sjelden signifikant, dvs. sjelden mer enn tilfeldig. I Tabell 8.3 er statistisk signifikant korrelasjon markert med en *. For hvert par av variabler er samvariasjon vist for alle landets kommuner under ett, for utvalget alene og kun for de kommuner som har besvart prosjektets spørreskjema.

I Tabell 8.3 er det gjennomgående sammenfall mellom verdier for de tre ulike kommuneutvalgene, både med hensyn til fortegn, nivå og signifikans. Ett unntak er at det i utvalget av alle 434 kommuner er signifikant, negativ sammenheng mellom kommuneøkonomi og kommunestørrelse (folkemengde per 01.01 2003). Dvs. at store kommuner har lavere frie inntekter per innbygger enn små kommuner. Denne sammenhengen er ikke like tydelig i utvalget for spørreskjemaundersøkelsen eller blant de kommuner som har besvart skjema.

- For øvrig samvarierer kommunestørrelse ikke med barnehagedekning totalt, men Tabell 8.3 indikerer at andel barn som går i kommunale barnehager er større i små kommuner, og andel heltidsplasser (33 timer og mer per uke) er høyere i større kommuner.
- Kommuneøkonomi, målt ved frie inntekter per innbygger viser seg å ha signifikant sammenheng med en rekke nøkkeltall for barnehagesektoren. Særlig sterk er den positive samvariasjonen med andel barn som går i kommunale barnehager. Også for barnehagedekning totalt i kommunene medfører høyere inntekter høyere barnehagedekning. Vi finner også tydelige indikasjoner på at god kommuneøkonomi medfører høyere enhetskostnader i barnehagedrift. Bare mht. andel heltidsplasser (33 timer og mer per uke) er tendensen slik at rikere kommuner har lavere andeler.
- For andel barn 1-5 år med barnehageplass, ser vi også at høy barnehagedekning gjerne hører sammen med et høyt innslag av kommunale barnehageplasser. Høy barnehagedekning kan i følge korrelasjonsmatrisen også innebære stordriftsfordeler i form av lavere enhetskostnader.

- Isolert sett er det slik at sammenhengen mellom et høyt innslag av kommunale barnehageplasser og andel heltidsplasser (33 timer og mer per uke) er signifikant negativ.
- For andel barn med heltidsplasser (33 timer og mer per uke) gjelder det også at høyere andel systematisk inntreffer sammen med lavere enhetskostnader i drift av kommunale barnehager.

Konklusjon

Vi finner indikasjoner på mange sammenhenger mellom kommunenes størrelse, økonomi og nøkkeltall som representerer behovsdekning og enhetskostnader i barnehagesektoren. Disse sammenhengene har samme retning og stort sett samme styrke, enten vi betrakter alle landets kommuner under ett, utvalget alene eller kun de kommuner som har besvart prosjektets spørreskjema.

Tabell 8.3 Korrelasjonsmatrise med 2003-verdier for utvalgte KOSTRA-størrelser. For alle kommuner, for utvalget og for kommuner som har svart på spørreskjema. Forekomst av signifikante verdier er merket med: *

	Folke- mengde per 01.01.03	Frie inntekter per innbygger	Andel barn 1-5 år med barnehage- plass	Andel barn 1-5 år i kommunale barnehager	Andel barn 1-5 år med oppholdstid 33 + timer	Korrigerte brutto driftsutg. kommunale barnehager per korrigert oppholdstid
Folkemengde per 01.01.2003	1					
Alle kommuner (n=434)						
Utvalget (n=150)						
Besvarelser (n=107)						
Frie inntekter per innbygger		1				
Alle kommuner (n=434)	-,206 *					
Utvalget (n=150)	-,160					
Besvarelser (n=107)	-,128					
Andel barn 1-5 år med barnehageplass			1			
Alle kommuner (n=434)	-,091	,385 *				
Utvalget (n=150)	-,083	,345 *				
Besvarelser (n=107)	-,051	,345 *				
Andel barn 1-5 år i kommunale barnehager				1		
Alle kommuner (n=434)	-,270 *	,588 *	,331 *			
Utvalget (n=150)	-,257 *	,569 *	,305 *			
Besvarelser (n=107)	-,217 *	,556 *	,259 *			
Andel barn 1-5 år med oppholdstid 33 + timer					1	
Alle kommuner (n=434)	,283 *	-,216 *	-,033	-,324 *		
Utvalget (n=150)	,335 *	-,319 *	-,044	-,422 *		
Besvarelser (n=107)	,336 *	-,438 *	-,015	-,507 *		
Korrigerte brutto driftsutg. kommunale barnehager per korrigert oppholdstid						1
Alle kommuner (n=434)	-,005	,287 *	-,134 *	-,057	-,181 *	
Utvalget (n=150)	-,019	,342 *	-,150 *	-,069	-,222 *	
Besvarelser (n=107)	-,054	,397 *	-,152 *	-,051	-,247 *	

VEDLEGG: SPØRRESKJEMA

1. Status for barnehageplasser (Jevnfør rapportering til Fylkesmannen)

I vårt arbeid trenger vi en oversikt over status for antall barn i barnehage per 20. september og den antatte utviklingen frem mot nyttår. Datoen er valgt slik at tallene skal samsvare med det kommunen nylig har innrapportert til Fylkesmannen/BFD. Som et alternativ til å fylle ut skjemaene på **denne siden** er det derfor fullt mulig å i stedet vedlegge kopi av skjemaene som ble innsendt til fylkesmannen (Henholdsvis *Del I: Melding om antall barn med barnehageplass per 20. september 2004* og *Del II: Nye barnehageplasser som tas i bruk i perioden 20. september – 31. desember 2004*).

1.1 Hvor mange barnehager var i drift i kommunen per 20. september 2004?

Kommunale barnehager	
Ordinære ikke-kommunale barnehager	
Private familiebarnehager	

1.2 Hvor mange barn sto på venteliste i kommunen per 20. september 2004?

Antall barn på venteliste per 20. september	
---	--

1.3 Hvor mange barn var i barnehage per 20. september 2004?

	Kommunale barnehager			Ordinære ikke-kommunale barnehager			Private familiebarnehager		
	Barn f. 2002 el. senere	Barn født i 2001	Barn f. 2000 el. før	Barn f. 2002 el. senere	Barn født i 2001	Barn f. 2000 el. før	Barn f. 2002 el. senere	Barn født i 2001	Barn f. 2000 el. før
0-8 timer									
9-16 timer									
17-24 timer									
25-32 timer									
33-40 timer									
41 timer +									

1.4 Hvor mange nye barnehageplasser tas i bruk mellom 20. september og 31. desember 2004?

	Nye barnehageplasser i kommunale barnehager			Nye plasser i ordinære ikke-kommunale barnehager			Nye barnehageplasser i private familiebarnehager		
	I alt	Barn under 3 år	Barn over 3 år	I alt	Barn under 3 år	Barn over 3 år	I alt	Barn under 3 år	Barn over 3 år
Totalt									
Heltidsplass (41 timer eller mer)									
Deltidsplass (< 41 uketimer)									

2. Videre utbygging av barnehageplasser

2.1 Hvor mange nye barnehageplasser anser kommunen at den trenger for å nå full behovsdekning, og hvor mange slike plasser kan realistisk tas i bruk i løpet av 2005?

	Samlet behov for <u>nye</u> plasser	Herav plasser som kan bli tatt i bruk i løpet av 2005 ¹⁾			
		Totalt i løpet av 2005	I ny eller eksisterende bhg.?		Antall nye kommunale plasser i 2005
			Plasser i <u>nye</u> barnehager	Utvidet barnetall	
Nye barnehageplasser i alt					
herav plasser for små barn (0 – 2 år)					
herav plasser for store barn (3 år og eldre)					

2.2 Hvilke kriterier har kommunen lagt til grunn i sin vurdering av behovet for nye barnehageplasser?

(NB! Ved flere kriterier, vennligst rangér: 1, 2 osv.)

Avskaffe eksisterende venteliste	<input type="checkbox"/>	
Dekningsgrad (i forhold til totalt antall barn i aktuell alder)	<input type="checkbox"/>	Spesifiser evt. dekn.grad:
Annet	<input type="checkbox"/>	Spesifiser.....

2.3 I hvilken grad tror man at ventelistene for barnehageplass i kommunen vil være avviklet innen utgangen av 2005?

a) hvis gjeldende maksimalsats for foreldrebetalingen (kr 2750) videreføres:

Helt usannsynlig	Ganske usannsynlig	Ganske sikkert	Helt sikkert
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

b) hvis maksimalsatsen for foreldrebetalingen reduseres videre i tråd med planene for trinn 2 i barnehagereformen:

Helt usannsynlig	Ganske usannsynlig	Ganske sikkert	Helt sikkert
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.4 Hvis ventelistene ikke kan avvikles innen utgangen av 2005, når tror man kommunen tidligst vil kunne oppnå full behovsdekning?

.....
 ...

¹⁾ Primært plasser som det er klarert tomt/bygning for og hvor byggemelding / søknad om bruksendring foreligger til behandling, samt klarerte utvidelser av barnetallet som er planlagt i eksisterende barnehager.

2.5 Hvis ventelistene for barnehageplass i kommunen ikke vurderes å kunne avvikles innen utgangen av 2005, hva er de viktigste årsakene til dette?

(NB! Ved flere årsaker, vennligst ranger: 1, 2, osv)

- For dårlig tilgang til aktuelt tomteland / bygninger
- Lang byggesaksbehandling
- Svak kommuneøkonomi
- Få private interessenter
- Usikkerhet om fremtidige driftsmessige rammevilkår
- Redusert foreldrebetaling antas å øke etterspørselen
- Annet

Hvis annet, spesifiser

.....

3. Maksimalpris i barnehage

3.1 Hvor mange barnehager krevde høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen (2750 kroner) i september 2004, og hvor mange barn hadde plass i disse barnehagene?

(NB! Refererer tallene til et annet tidspunkt, vennligst oppgi måned:)

	Antall barnehager	Antall barn	Vet ikke
Kommunale barnehager med høyere foreldrebetaling enn maksimalpris			
Ordinære ikke-kommunale barnehager med høyere foreldrebetaling enn maksimalpris			<input type="checkbox"/>

4. Søskenmoderasjon i foreldrebetalingen.

4.1 Vi ber om at det krysses av for å karakterisere kommunens ordning for søskenmoderasjon i foreldrebetalingen på hvert av de tre angitte tidspunktene:

	Forholdet til någjeldende lovbestemte minstekrav			Samordnet moderasjon for søsken i kommunale og private barnehager	
	i samsvar med	gunstigere ordning	dårligere ordning	Ja	Nei
Søskenmoderasjon per 15/12 2003	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Søskenmoderasjon september 2004	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Antatt søskenmoderasjon fra januar 2005	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hvis det på noen av de tre angitte tidspunktene er avvik mellom kommunens regler for søskenmoderasjon og de gjeldende minstekravene i loven, ber vi om at det vedlegges kopi av (eventuelt redegjøres for) den kommunale ordningen.

4.2 Har kommunen rutiner som ivaretar likebehandling i søskenmoderasjonen når søsken med samme bosted går i barnehage i forskjellige kommuner?

Ja Nei

Hvis nei, hvilke avvik kan oppstå i forhold til aktuelle nabokommuner? (Eks.: Søsken i barnehage i nabokommune regnes ikke med. Avvikende definisjonen av hvem som er moderasjonsberettiget søsken, osv.)

.....

 ...

4.3 Hvor mange barn var omfattet av søskenmoderasjon i september 2004? (Gjelder alle barnehager i kommunen)

a) hvis kommunen følger minstekravene i loven:

	Antall med 30% moderasjon	Antall med 50% moderasjon
Antall barn som fikk søskenmoderasjon		

b) hvis kommunen praktiserer en ordning som avviker fra de statlige reglene for søskenmoderasjon, vennligst spesifiser moderasjonssatser og antall barn som omfattes i hver gruppe:.....

.....

4.4 Hva er kommunens anslag for de økonomiske konsekvensene av de endringer i reglene for søskenmoderasjon som ble innført 1. mai 2004?

a) for kommunens 2004-regnskap

b) omregnet til helårskostnad

(NB! Kostnader føres som positivt beløp og eventuelle besparelser med negativt fortegn)

5. Inntektsdifferensiert foreldrebetaling

5.1 Vi ber om at det krysses av for å karakterisere kommunens ordning for inntektsdifferensiert foreldrebetaling på hvert av de tre angitte tidspunktene:

	Ingen slik ordning	Felles regler for private og kommunale barnehager	Tildelingskriterier		Avdelingsbudsjett	
			Rettighetsbasert	Må søkes særskilt	Barnehage	Sosiale tjenester
Per 15/12 2003	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Per september 2004	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Antatt for januar 2005	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Vi ber om at det - enten ved kopier av regelverk eller i en egen redegjørelse - vedlegges en oversikt over kommunens opplegg for inntektsdifferensiert foreldrebetaling på de aktuelle tidspunktene.

5.2 Hva er kommunens anslag for de økonomiske konsekvensene av de endringer i reglene for inntektsdifferensiert foreldrebetaling som ble innført 1. mai 2004?

- a) for kommunens 2004-regnskap
- b) omregnet til helårskostnad

(NB! Kostnader føres som positivt beløp og eventuelle besparelser med negativt fortegn)

6. Tilførte skjønnsmidler

Staten har i to omganger tildelt skjønnsmidler til kommunene som kompensasjon for beregnede ekstrakostnader knyttet til barnehagereformen. Ved første tildeling (våren 2004) ble det gitt kompensasjon for merkostnader knyttet til eksisterende barnehageplasser – dvs. plasser som var etablert før utgangen av 2002 – samt for nye plasser som kom i drift i løpet av 2003. Ved siste tildeling (høsten 2004) ble det gitt kompensasjon for anslåtte kommunale kostnader ved driften av nye barnehageplasser etablert i løpet av 2004.

6.1 Hvis skjønnsmidlene kommunen mottok for eksisterende barnehageplasser (i drift før utgangen av 2002) ikke var tilstrekkelige til å dekke de merkostnadene barnehagereformen har medført for disse plassene, hva er årsaken(e) til dette?

(NB! Ved flere markeringer i hver barnehagekategori, om mulig rangér etter viktighet: 1, 2 osv.)

	For kommunale 2002-bhg.plasser	For private 2002-barnehageplasser
Prisjusteringen anvendt i kostnadsberegningene undervurderer den reelle kostnadsveksten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunens utgifter til barn med spesielle behov er vesentlig økt i forhold til 2002	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hvis *annet*, vennligst spesifiser

.....

.....

NB! Skjønnsmidlene for eksisterende barnehageplasser skulle kompensere kommunene for utgiftsøkninger utover det som er dekket av den generelle økningen i statens barnehageytelser høsten 2003.

6.2 Hva er kommunens anslag over samlede egne kostnader i 2004 knyttet til driften av de nye barnehageplassene som er etablert i 2003 og 2004?

(NB! Vi spør etter de kostnadene som skjønnsmidlene for nye plasser er ment å dekke)

	Kommunens anslag over samlede <u>egne</u> kostnader i 2004 knyttet til driften av <u>nye</u> barnehageplasser	
	For plasser etablert i 2003 (jf. skjønnsmidler vår 2004)	For plasser etablert i 2004 (jf. skjønnsmidler høst 2004)
For nye kommunale barnehager		
For nye ordinære ikke-kommunale barnehager		
For nye private familiebarnehager		

6.3 Hvis tilførte skjønnsmidler for nye barnehageplasser ikke dekker kommunens driftskostnader ved disse plassene, hva mener man årsaken(e) kan være?

(NB! Ved flere valg for samme barnehagestype, ranger etter betydning – eks. 1, 2 osv.)

	I nye kommunale barnehager	I nye ordinære ikke-kommunale barnehager	I nye private familie-barnehager
Prisjusteringen anvendt i kostnadsberegningene undervurderer den reelle kostnadsveksten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnehagene i kommunen har et høyere kostnadsnivå enn landsgjennomsnittet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen har moderasjonsordninger for foreldrebetalingen som er gunstigere enn minimumskravet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hvis *annet*, vennligst spesifiser.....

.....

6.4 Hvis tilførte skjønnsmidler ikke dekker kommunens merkostnader som følge av barnehagereformen, hvordan er underdekningen tenkt finansiert?

- Foreløpig ikke vurdert
- Skatteinngangen til kommunen blir høyere enn budsjettert, slik at tilleggskostnadene kan dekkes uten konsekvenser for andre budsjettposter.
- Tilleggskostnadene planlegges dekket ved økt låneopptak.
- Tilleggskostnadene planlegges dekket fra kommunale fondsmidler.
- Det legges opp til inndekning ved et generelt kutt i de økonomiske rammene for øvrige eller en større gruppe av øvrige kommunale aktiviteter/avdelinger.
- Det legges opp til inndekning ved nedskjæring i de økonomiske rammene for en eller noen få av kommunens øvrige aktiviteter/avdelinger.

I så fall, hvilke aktiviteter/avdelinger vurderes beskåret

.....

....

Annen inndekning, vennligst spesifiser

.....

.....

.....

.....

7. Netto driftsutgifter 2004

Vi ber om tall for 2004 som blant annet gir grunnlag for å beregne kommunens netto driftsutgifter til barnehagesektoren. Brutto driftsutgifter og inntekt fra foreldrebetaling må baseres på budsjett eller anslag. Funksjons- og artsinndelingen refererer til begrepsbruken i KOSTRA.

Inntekts- eller utgiftskomponent	Definisjon	Kroner 2004
Brutto driftsutgifter funksjon 201	Art(010--290) Lønn, sos. utg., varer & tj. + 590 Avskrivninger – 690 Fordelte utgifter -710 Sykelønnsrefusjon -790 Internsalg	
Brutto driftsutgifter funksjon 211	Som ovenfor	
Brutto driftsutgifter funksjon 221	Som ovenfor	
Foreldrebetaling kommunale barnehager	Funksjon 201 art 600	
Kommunal støtte til private barnehager	Funksjon 201 art 370	
Tilskudd til tospråklig assistanse/minoritetspråklige barn (fra 1.8 2004)	Funksjon 211 art 700 (Samlet overføring fra staten til dette formål)	
	Funksjon 211 art 370 (Overføring fra kommunen til ikke kommunale barnehager)	
Tilskudd til barn med funksjonshemming	Funksjon 211 art 700 (Samlet overføring fra staten til dette formål)	
	Funksjon 211 art 370 Overføring fra kommunen til ikke kommunale barnehager)	
Skjønnsmidler	Funksjon 201 art 810 (Samlet overføring fra staten av skjønnsmidler)	
	Funksjon 201 art 470 (Overføring fra kommunen til ikke kommunale barnehager)	
Investeringsstilskudd til kommunale barnehager	Funksjon 221 art 700	
Investeringsstilskudd til ikke kommunale barnehager	Funksjon 221 art 800 (Overføring fra staten til kommunen)	
	Funksjon 221 art 470 (overføring fra kommunen til ikke kommunale barnehager)	

8. Likeverdig behandling av barnehager

8.1 Hadde kommunen gjennomført forskriftens krav om tilskuddsmessig likeverdig behandling av ikke-kommunale barnehager per 1/5 2004?

Ja Nei

Hvis nei, hvilken måned ble (blir) likeverdig behandling iverksatt?

8.2 Hvilket prinsipp legger kommunen til grunn for tildelingen av tilskudd til de ordinære private barnehagene?

Tilskuddet beregnes særskilt ut fra regnskapene til den enkelte barnehage og slik at det dekker eventuelt underskudd etter statstilskudd og foreldrebetaling (*kostnadsdekning*).

Tilskuddet gis som fast beløp per plass, slik at summen av kommunalt og statlig bidrag tilsvarer det samlede offentlige tilskuddene til kommunale plasser (*enhetskost.prinsipp*).

Annet, vennligst spesifiser

.....

.....

8.3 Har kommunen – som en konsekvens av barnehagereformen – måttet innhente mer informasjon fra de private barnehagene enn tidligere?

Ja, systematisk innhenting av regnskaps- og budsjettall er nytt av året.

Ja, kommunen har ikke tidligere ført oversikt over foreldrebetalingen i de private barnehagene

Nei, kommunen hadde all nødvendig informasjon fra tidligere.

8.4 Forskrift om likeverdig behandling pålegger kommunene å dekke også de ikke-kommunale barnehagenes kostnader til ordinær drift utover det som dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetalingen. Det er imidlertid gitt visse begrensninger i denne dekningsplikten.

Har kommunen avkortet tilskuddet til ikke-kommunale barnehager med noen av følgende begrunnelser?

	Ja	Nei
a) Barnehagens kostnadsnivå lå høyere enn gjennomsnittet for de kommunale barnehagene.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Barnehagen har foreldrebetaling som er lavere enn maksimalsatsen eller foreldrebetalingen i tilsvarende kommunal bhg.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Barnehagen har hatt for høy kostnadsvekst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Barnehagens eier har tatt ut urimelig høyt utbytte i 2003	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Barnehagen har vesentlig lavere bemanning eller lønns-kostnader enn tilsvarende kommunale barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Annet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hvis	annet,	vennligst
		spesifiser
.....		
.....		
.....		

8.5 Er du enig eller uenig i følgende påstander vedrørende innføringen av prinsippet om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager?

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig
a) Kommunen har hatt tilstrekkelig tid til å behandle regnskaps- og budsjettall for de private barnehagene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Kommunen hadde den kompetanse som krevdes for å gjennomføre de nødvendige beregningene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) For 2005 vil kommunen ha etablert fullt ut tilfredsstillende rutiner for likeverdig behandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Administrative forhold

9.1 På en skala fra 1 til 5, marker grad av utfordringer i gjennomføringen av reformens fase 1 knyttet til de ulike momentene nedenfor:

	← Lite problem	1	2	3	4	5	→ stor dring
a) Sen informasjon fra staten		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
b) Tolking av den statlige informasjonen		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
c) Nødvendig internt utredningsarbeid		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
d) Innhente informasjon fra ikke-kommunale barnehager		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
e) Annet		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Hvis annet, vennligst spesifiser.....							
.....							

9.2 På en skala fra 1 til 5, marker hvor viktig ulike kilder til informasjon har vært for kommunens arbeid med reformen:

	Liten betydning	1	2	3	4	5	Svært viktig
a) Skriftlig informasjon fra staten		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
b) Barne- og familiedepartementets nettsider		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
c) Direkte kontakt med BFD eller fylkesmannen		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
d) Informasjon fra Kommunenes Sentralforbund		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
e) Kommunikasjon med andre kommuner		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
f) Annet		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Hvis annet, vennligst spesifiser.....							
.....							

9.3 Hvordan har kommunen opplevd den statlige informasjonen (fra BFD) om reformens ulike deler?

(Vi ønsker her en klassifisering i forhold til *kvalitet* og *tidspunkt* for mottakelse)

	Informasjonskvalitet		Tidspunkt mottatt	
	Mangel- full	Til- strekkelig	For- sent	Tids- nok
a) Likeverdig behandling av kommunale og private barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Maksimalsats for foreldrebetaling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Søskenmoderasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Annet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hvis annet, vennligst spesifiser.....

9.4 På en skala fra 1 til 5, marker hvor arbeidskrevende de enkelte deler av reformen har vært:

arbeids- krevende	Lite arbeids- krevende					Svært
	1	2	3	4	5	
a) Likeverdig behandling av kommunale og private barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
b) Utbygging av nye plasser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
c) Nye regler for søskenmoderasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
d) Nye regler for inntektsdifferensiering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
e) Annet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Hvis annet, vennligst spesifiser.....

9.5 Har barnehagereformen medført økt bemanningsbehov i administrasjonen?

Ja Nei

Hvis ja,

a) Hvor mange nye årsverk?

b) Hvor mange av disse anses varige (Varer utover innføringen av reformen)?

9.6 Har barnehagereformen medført behov for ny kompetanse i administrasjonen?

Ja Nei

Hvis ja, hvilken kompetanse?.....