

RAPPORT

# DEN SAMFUNNSØKONOMISKE VERDIEN AV PRIVATE BARNEHAGER

For barna, foreldrene og samfunnet for øvrig



**MENON-PUBLIKASJON NR. 62/2023**

Av Simen Pedersen, Erika Karttinen, Caroline Andrea Vinter, Odin Dager Moe og Ida Ljøgdott von Hanno



## Forord

Menon Economics har vurdert den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager på oppdrag fra Private Barnehagers Landsforbund (PBL). Oppdraget omfatter å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager historisk, i dag og i fremtiden.

Våre kontaktpersoner hos PBL har vært Marius Iversen og Ole-Andreas Pedersen. Arbeidet er gjennomført i perioden fra februar 2023 til mai 2023.

Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Erika Karttinen, Caroline Andrea Vinter, Odin Dager Moe og Ida Ljøgdott von Hanno. Erik Jakobsen og Henrik Lindhjem har stått for den interne kvalitetssikringen.

Vi takker PBL for et spennende prosjekt og et godt samarbeid.

---

Mai 2023

Simen Pedersen  
Prosjektansvarlig  
Menon Economics

Erika Karttinen  
Operativ prosjektleder  
Menon Economics

# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>4</b>
<b>1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG METODE</b>	<b>11</b>
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Problemstillinger	11
1.3 Kilder til å svare på problemstillingene	11
<b>DEL 1 – PRIVATE BARNEHAGERS SAMFUNNSØKONOMISKE BETYDNING HISTORISK</b>	<b>12</b>
<b>2 PRIVATE BARNEHAGER SOM KAPASITETSUTVIKLER</b>	<b>14</b>
2.1 Situasjonen før barnehageforliket – økningen i kapasitet ikke rask nok	14
2.2 Situasjonen etter barnehageforliket – økt kapasitet og dekningsgrad	16
2.3 Verdien av økt dekningsgrad	19
<b>DEL 2 – PRIVATE BARNEHAGERS SAMFUNNSØKONOMISKE BIDRAG I DAG</b>	<b>23</b>
<b>3 MANGFOLD I BARNEHAGETILBUDET</b>	<b>25</b>
3.1 Mangfold – særlig relevant i kommuner der foreldre står overfor valgmuligheter	25
3.2 Mangfoldig barnehagetilbud gjennom pedagogiske profiler	28
3.3 Større mangfold takket være private barnehager	29
3.4 Case-studier basert på fire private barnehager	35
<b>4 KVALITETEN I PRIVATE SAMMENLIGNET MED KOMMUNALE BARNEHAGER</b>	<b>48</b>
4.1 Kvalitet i barnehagetilbudet	48
4.2 Strukturelle kvalitetsindikatorer	49
4.3 Foreldreundersøkelsen – en måte for foreldre å vurdere kvaliteten i barnehagetilbudet	59
4.4 Vår undersøkelse til foreldre i private barnehager	64
4.5 Litteraturgjennomgang av kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager	72
4.6 Oppsummerende vurdering	74
<b>5 FORSKJELLER I KOSTNADSEFFektivITET MELLOM PRIVATE OG OFFENTLIGE BARNEHAGER</b>	<b>77</b>
5.1 Samfunnsøkonomisk verdi av kostnadseffektivitet	77
5.2 Finansiering av private barnehager	78
5.3 Tidligere analyser av kostnadene i barnehager	79
5.4 Vår metode	82
5.5 Sammenligning av gjennomsnittlige kostnader og offentlig ressursbruk på private og kommunale barnehager	83
5.6 Estimering av forskjeller i driftskostnader og offentlig ressursbruk mellom private og kommunale	84
5.7 Estimering av samfunnsøkonomisk verdi av kostnadseffektivitet i private barnehager	87
5.8 Diskusjon	89
<b>DEL 3 – PRIVATE BARNEHAGERS BIDRAG I FREMTIDEN</b>	<b>93</b>
<b>6 DE NESTE 20 ÅRENE</b>	<b>94</b>
6.1 Utviklingen i antall barn vil påvirke det fremtidige behovet for barnehageplasser	94
6.2 Rammebetingelsene vil påvirke hvordan de private barnehagenes rolle ser ut fremover	97
6.3 Hvordan vil rammebetingelsene for de private påvirke barnehagetilbudet i årene som kommer?	101
6.4 Hva er konsekvensen av å stramme inn mulighetsrommet for private barnehager?	103
<b>REFERANSELISTE</b>	<b>105</b>
<b>VEDLEGG A – STATISTISK ANALYSE</b>	<b>110</b>
<b>VEDLEGG B – KVALITETSANALYSEN</b>	<b>112</b>

Relevante forklaringsvariabler og hypoteser	112
Korrelasjon mellom forklaringsvariablene	116
Resultater fra de statistiske analysene	118
<b>VEDLEGG C – SPØRREUNDERSØKELSEN</b>	<b>121</b>
Utsendelses-epost	121
Spørsmål i spørreundersøkelsen	122
Frafallsanalysen	141
Fornøydhet blant foreldre med barn i både privat og kommunal barnehage	143
Foreldrenes betalingsvilje for identifiserte kvalitetsforskjeller	145
<b>VEDLEGG D – KOSTNADSANALYSEN</b>	<b>161</b>
Metode kostnadsanalyse - Telemarksforskning	161
Metode kostnadsanalyse - Agenda Kaupang	162
Metode og datakilder for beregning av kostnader og offentlig ressursbruk	163
Avvik mellom våre og Telemarksforskning sine kostnadsestimater	166
Relevante forklaringsvariabler og hypoteser	167
Korrelasjon mellom forklaringsvariablene	173

## Sammendrag

Knapphet på barnehageplasser var en utfordring i Norge siden 1970-årene. Som følge av den økende etterspørselen etter barnehageplasser, inngikk flere politiske partier, fra både venstre- og høyresiden, barnehageforliket i 2003. I år er det 20 år siden barnehageforliket med målet om å sikre full barnehagedekning for alle barn i Norge. Året 2023 er også PBLs 30-årsjubileum. På dette grunnlag ønsket PBL et prosjekt som omfatter tre analysedeler:

- Hvilken betydning hadde de private barnehagene for utviklingen i barnehagesektoren fra barnehageforliket frem til i dag?
- Hva er den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager i Norge i dag?
- Hvilken betydning kan private barnehager ha i de neste 20 årene?

For å svare på de tre problemstillingene har vi basert oss på tilgjengelig statistikk på nasjonalt nivå, kommunenivå og barnehagenivå. Tilgjengelige data er supplert med en spørreundersøkelse til foreldre med barn i private barnehager. I tillegg har vi intervjuet barnehageledere og ansatte i fire barnehager for å belyse hva mangfoldet betyr for det pedagogiske tilbudet i barnehagene.

### Private barnehager var avgjørende for å nå målet om full barnehagedekning

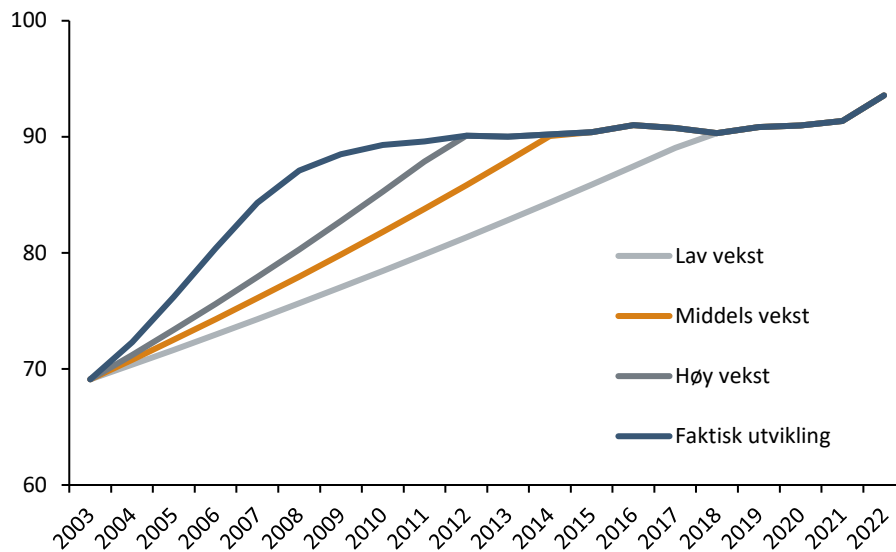
Resultatet av barnehageforliket var at barnehagereformen ble implementert i 2003. Barnehageforliket og -reformen bidro til økt dekningsgrad og at færre barn ble passet av foreldre eller «dagmamma». Ettersom hovedformålet med barnehageforliket var å oppnå full barnehagedekning, er våre vurderinger avgrenset til å vurdere verdien av den økte dekningsgraden. Den økte dekningsgraden har også bidratt til verdi for samfunnet som vi ikke anslår størrelsen på, slik som eksempelvis den økte dekningsgradens positive innvirkning på barna (økt læring og sosialisering) og flere kvinner i arbeid.

Den samfunnsøkonomiske verdien av barnehageforliket i form av økt dekningsgrad representeres av reduksjonen i ressursbruk som ble utløst av at flere barn fikk barnehageplass og at målet om full barnehagedekning ble nådd tidligere. For å vurdere verdien av den økte dekningsgraden og ivareta usikkerheten i anslaget har vi satt opp tre alternative scenarier som sammenlignes med den faktiske utviklingen i dekningsgrad (se Figur A). De alternative scenariene er basert på den forventede utbyggingstakten for kommunale og private barnehager uten barnehageforliket. I alternativet med middels vekst i barnehagedekning blir samme dekningsgrad som med forliket oppnådd i 2014, i alternativet med høy vekst i 2012 og i alternativet med lav vekst i 2018.

Vi anslår at resultatet av barnehageforliket i form av økt dekningsgrad og derigjennom mer effektiv barnepass i et middels scenario har en samlet verdi på 36,4 milliarder kroner i dag når vi legger til grunn middelanslaget. Det tilsvarer 26 000 sparte årsverk fra 2003 til 2014. Usikkerheten rundt anslaget er stort, og vi har kun regnet på én av flere virkninger av forliket. Basert på at private barnehager sto for åtte av ti nyetableringer i perioden 2003 til 2008, konkluderer vi med at private barnehager var avgjørende for å realisere store deler av det tallfestede gevinstanslaget.

Figur A

Faktisk dekningsgrad i norske barnehager og tre alternative scenarier, i prosent



Kilde: Stabell (2017), SSB tabell 07459 og SSB tabell 09169

### Positivt bidrag til mangfold og lavere kostnader med minst like god kvalitet

I dag er det 2 814 av i alt 5 420 barnehager private barnehager, og om lag 132 500 barn har plass i privat barnehage. For å vurdere verdien av private barnehager i Norge i dag har vi valgt å dele diskusjonen om private barnehagers samfunnsøkonomiske bidrag i tre deler: Mangfold, kvalitet og kostnadseffektivitet. Oppsummert finner vi at kvaliteten er like god og mangfoldet er større, men at kostnaden for samfunnet er lavere.

**Private barnehager bidrar til større valgmuligheter og mer mangfold i barnehagesektoren.** De private barnehagene bidrar med et alternativ til det kommunale tilbudet. Gjennom dette bidrar de til større valgmulighet for foreldre og et mer variert pedagogisk tilbud for barna. Private barnehager bidrar med mangfold i barnehagetilbudet, ved at foreldre som bor i kommuner med private barnehager, kan velge om de vil ha barnet sitt i en kommunal eller privat barnehage. Et tilleggsmoment er at private barnehager i større grad har en pedagogisk profil (35 prosent), som eksempelvis omfatter friluftsbarnhager og gårdsbarnehager, enn kommunale barnehager (12 prosent). Tre av fire barn som går i barnehage med pedagogisk profil, går i en privat barnehage. Videre tilbyr de private profiler som ikke tilbys av det offentlige, slik som profiler knyttet til alternativ pedagogikk og tros- eller livssyn.

**Vi kan ikke observere kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager, men foreldre er mer fornøyde med de private.** Basert på tilgjengelig statistikk for alle barnehager i Norge, har vi statistisk undersøkt om det er signifikante forskjeller mellom ulike kjennetegn ved barnehagene som kan defineres som kvalitetsindikatorer. Målet har vært å undersøke om det er forskjeller mellom private og kommunale barnehager. Basert på disse analysene og den dataen som er tilgjengelig finner vi at kvaliteten i private og kommunale barnehager er minst like god. Det er likevel mange uobserverbare kvalitetskomponenter, ikke minst knyttet til prosesskvalitet, som vi ikke har hatt mulighet til å undersøke. Det er derfor behov for bedre data på prosesskvalitet i barnehagene, som også er etterlyst av Velferdstjenestevalget.

Selv om vi finner enkelte strukturelle forskjeller mellom private og kommunale barnehager, er forskjellene små, og private og kommunale barnehager oppfyller målbare lovkrav i like høy grad. Vi finner at private barnehager i gjennomsnitt åpner litt tidligere, har litt lenger åpent på ettermiddagen, har marginalt lavere ansatt-tetthet, litt

lavere legemeldt sykefravær, litt mindre oppholdsareal per barn og i større grad har registrert pedagogisk profil. Noen av de kvantitative funnene kan indikere at private leverer høyere kvalitet, mens andre kan indikere det motsatte. Dette sammenfaller med funn i internasjonal forskningslitteratur. Studiene viser overordnet at den ene barnehagetypen ikke leverer høyere kvalitet enn den andre. Dette underbygges også av Velferdstjenesteutvalget som heller ikke finner entydige forskjeller i kvalitet på helse- og omsorgstjenester som driftes av henholdsvis kommunen, kommersielle og ideelle virksomheter.

Vi har kun hatt tilgjengelige data for strukturelle mål for kvalitet, som bemanning, åpningstid, profil og oppholdsareal. Det er også viktig å påpeke at tilgjengelig data ikke gir en fullgod beskrivelse av alle relevante kvalitetsdimensjoner ved en barnehage. Det finnes eksempelvis ikke data på det pedagogiske arbeidet i barnehagene og utøvelse av ledelse, som mange mener er helt sentrale dimensjoner når man skal vurdere kvaliteten til en barnehage.

For å forstå hva de identifiserte strukturelle forskjellene mellom private og kommunale barnehager betyr i et samfunnsøkonomisk perspektiv, undersøkte vi betalingsviljen for de identifiserte kvalitetsforskjellene gjennom en undersøkelse rettet mot foreldre med barn i privat barnehage. Heller ikke her viser resultatene store forskjeller i kvaliteten mellom private og kommunale barnehager. Anslått netto betalingsvilje for de identifiserte forskjellene utgjør 25,9 millioner i favør av de kommunale barnehagene. Konklusjonen vi kan dra ut fra foreldrenes betalingsvilje, er at foreldrenes samlede verdsetting av de identifiserte strukturelle forskjellene er små.

Foreldreundersøkelsen (som årlig gjennomføres av Utdanningsdirektoratet) gir imidlertid et annet bilde, og viser at foreldrene er mer fornøyde med private enn kommunale barnehager. Foreldretilfredshet kan gi en indikasjon på kvalitet, men gir ikke noe fasitsvar på om kvaliteten er god eller ikke. Det at flere undersøkelser uavhengig av hverandre, og over tid, viser de samme resultatene (for eksempel Epsi Rating<sup>1</sup>), styrker likevel troverdigheten til Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse. Isolert sett taler dette for at private barnehager har høyere opplevd kvalitet enn kommunale barnehager.

Resultatene fra vår spørreundersøkelse viser også at foreldre som har hatt barn i både private og kommunale barnehager i gjennomsnitt er mer fornøyde med private barnehager. Dette underbygger at foreldres opplevd kvalitet i private barnehager er høyere enn i kommunale. Resultatene viser også at det er en verdi for foreldre å kunne velge mellom kommunale og private barnehager. Undersøkelsen til foreldre viser også at foreldrene opplever at god relasjon mellom barna og ansatte samt barnets trivsel er det som i størst grad kjennetegner en god barnehage fra deres perspektiv. Dette er indikatorer som, i motsetning til de strukturelle forskjellene, sier noe om hvordan foreldrene opplever prosesskvaliteten i barnehagene. I Foreldreundersøkelsen til Udir scorer private barnehager best på begge de to faktorene som fremheves som viktigst av foreldrene for kvaliteten i barnehagene i vår undersøkelse: relasjon og trivsel.

**Høyere kostnadseffektivitet og lavere kostnader for det offentlige i private barnehager.** Vår analyse viser at de private barnehagene driftes mer kostnadseffektivt enn de kommunale, og at tilstedeværelsen av de private også bidrar til at barnehagesektoren totalt driftes mer kostnadseffektivt. Vi anslår at de private barnehagenes bidrag til økt kostnadseffektivitet og skattegevinsten av lavere kostnader for det offentlige samlet utgjorde 3,9 milliarder kroner i 2022.

---

<sup>1</sup> Epsi Rating er en leverandør av kundetilfredshetsanalyser

Det er viktig å presisere at lavere kostnader for det offentlige ikke i seg selv er å regne som en samfunnsøkonomisk gevinst. Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike «skattekiller» vil vri produksjons- og konsumentbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter skal derfor skattekostnaden inngå i analysen. Skattekostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Finansdepartementets rundskriv (Finansdepartementet, 2021) presenterer den slik:

*«Skattekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregningene av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.»*

Vi finner at private barnehager reduserer det offentlige finansieringsbehovet. Av dette reduserte finansieringsbehovet er 20 prosent å regne som en samfunnsøkonomisk gevinst, jamfør beskrivelsen over. Den totale beregnede samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager er med andre ord disse 20 prosentene, pluss den samfunnsøkonomiske gevinsten av at private barnehager er mer kostnadseffektive.

En av begrunnelsene som ofte blir gitt for at driftskostnadene i private barnehager er lavere enn i kommunale barnehager, er at det i gjennomsnitt er noe lavere bemanning i private barnehager. Vi har derfor også kontrollert for dette i våre statistiske analyser. Når vi tar høyde for forskjeller i antall barn per ansatt, finner vi likevel at driftskostnadene fortsatt er betydelig lavere i det private enn i det kommunale.

Tidligere publiserte rapporter peker på at lønnskostnadene per årsverk er lavere i private barnehager, og at dette kan forklare de lavere driftskostnadene i private barnehager. I disse rapportene tas det derimot ikke hensyn til de ansattes ansiennitet og utdanningsnivå. Når vi ser på deskriptiv statistikk om de ansattes ansiennitet, utdanningsnivå og gjennomsnittlig lønn per årsverk, finner vi derimot ingen markant forskjell i gjennomsnittlig lønn per årsverk i kommunale og private barnehager. Vi ser at gjennomsnittlig lønn per årsverk for ansatte med lav ansiennitet er høyere i private barnehager, mens gjennomsnittlig lønn for ansatte med høy ansiennitet er høyere i kommunale barnehager. Vi ser også at andelen med høy ansiennitet er noe høyere i kommunale barnehager. Videre er andelen med høyere utdanning omtrent lik i private og kommunale barnehager mens andelen fagarbeidere er høyere i kommunale barnehager.

Vår kostnadsanalyse ser kun hen til forskjeller i driftskostnader, ikke kapitalkostnader. Begrunnelsen for dette er at det ikke eksisterer god nok data for de kommunale barnehagenes kapitalkostnader. Det er særlig vanskelig å beregne kapitalkostnader for kommunale barnehager, ettersom kapitalslit og kapitalavkastning ikke er fullstendig dokumentert i de kommunale regnskapene. Tidligere rapporter har vist at det er antydninger til at kommunale bygg er dyrere enn private. Dette indikerer at hvis vi hadde sammenlignet også byggekostnadene for barnehager i privat og offentlig regi, kunne besparelsen i offentlig ressursbruk ved privat produksjon vært enda høyere enn vårt gevinstanslag både historisk og i dag.

**Sykefraværet lavere i de private barnehagene.** Sykefravær kan være en indikator på de ansattes velferd og trivsel på jobb. Høy arbeidsbelastning, dårlige arbeidsforhold, eller opplevelse av stress og konflikter på jobb, er eksempler som kan føre til økt sykefravær. Statistikk fra SSB viser at private barnehager har hatt lavere sykefravær enn kommunale barnehager fra 2012 til i dag. På det meste har forskjellen mellom legemeldt sykefravær i private og kommunale barnehager vært 1,6 prosentpoeng på landsbasis. Vi finner også at lavere sykefravær i private barnehager enn i kommunale barnehager er statistisk signifikant over alle år vi har data for.

I en situasjon der ansatte i private barnehager har høyere sykefravær enn ansatte i kommunale barnehager indikerer det at ansatte i private barnehager systematisk har en lavere trivsel og velvære enn ansatte i



kommunale barnehager. Basert på at konklusjonen er det motsatte indikerer våre funn at ansatte i private barnehager i gjennomsnitt har høyere trivsel og velvære på jobb enn ansatte i kommunale barnehager.

## Private aktører i barnehagesektoren vil ha en stor verdi også i tiden fremover

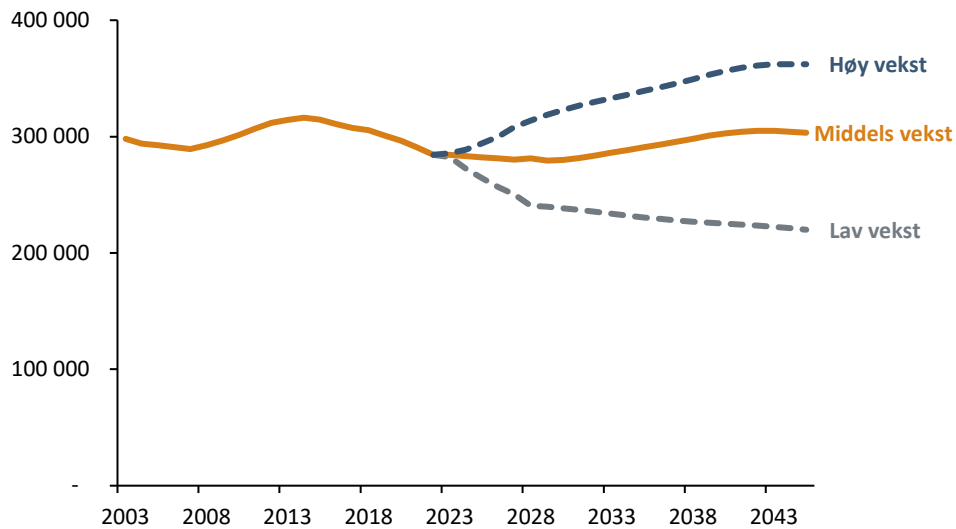
Gjennom denne rapporten har vi vist at de private barnehagene har et viktig og verdifullt samfunnsbidrag. Vi ser at de private også i tiden fremover vil ha en viktig betydning for:

- **Innovasjon i sektoren.** Private barnehager, spesielt de som er lokalisert i områder med konkurranse mellom barnehagene, vil ha sterkere insentiver til å utvikle barnehagetilbudet og kvaliteten i barnehagen. Ved å være en attraktiv barnehage vil man tiltrekke seg barn, sikre effektiv utnyttelse av barnehagens ressurser og oppnå høy kvalitet på barnehagetjenestene som tilbys.
- **Mangfoldet i barnehagetilbudet.** Dagens situasjon viser at private barnehager bidrar til å øke mangfoldet i tilbudet ved at foreldre med barn i barnehagealder i mange kommuner har muligheten til å velge mellom et eller flere kommunale og private tilbud. Dagens situasjon er samtidig at private barnehager i større grad har en pedagogisk profil enn kommunale barnehager. Hvis denne situasjonen vedvarer eller forsterkes vil private barnehager fortsatt bidra med mangfold ved at foreldrene har ulike typer barnehager å velge mellom, som i seg selv er positivt.
- **Rekruttering til sektoren.** I et fremtidsscenario vil tilstedeværelsen av private barnehager være viktig for å sikre rekruttering til sektoren. Det er eksempelvis mer interessant for friluftssinteresserte personer å jobbe i en friluftsbarnehage og kunstinteresserte å jobbe i en kunstbarnehage. Det kan også være verdifullt for arbeidstakerne å ha flere typer arbeidsgivere, karriereveier og organisasjonskulturer å velge mellom. I et vekstscenario kan dette mangfoldet være avgjørende for om man greier å tiltrekke seg tilstrekkelig med arbeidskraft til sektoren og ivareta målet om full barnehagedekning, spesielt i sentrale områder med befolkningsvekst.
- **Høyere kostnadseffektivitet.** Vi har vist at de private barnehagene er mer kostnadseffektive enn de kommunale og at tilstedeværelsen av de private også bidrar til at barnehagesektoren totalt driftes mer kostnadseffektivt. Sett i sammenheng med økende press på offentlige budsjetter kan dette være avgjørende for en effektiv bruk av samfunnets ressurser i tiden fremover.

Verdien av og behovet for de private barnehagene og barnehager i fremtiden vil påvirkes av befolkningsutviklingen nasjonalt og lokalt. Utviklingen i antall barn er usikkert, og basert på SSBs befolkningsprognoser kan antall barn i barnehagealder i 2045 være fra 23 prosent lavere enn i dag i et lavt scenario til 27 prosent høyere i dag i et høyt scenario (se figur B). Prognosen for antall barn varierer mellom 220 000 til 360 000 i 2045. Utviklingen i antall barn vil variere på kommunenivå. Noen kommuner kommer til å ha en økning i antall barn, mens andre vil oppleve at barnetallet synker i alle tre scenarier.

Figur B

## Framskrevet utvikling i antall barn 1-5 år i Norge



Kilde: SSB tabell 13600, bearbejdet av Menon Economics

Våre erfaringer innenfor velferdsområder er at private aktører kan opp- og nedskalere tjenestetilbud mye raskere enn offentlige virksomheter kan. Private barnehagers rolle i å bygge opp barnehagekapasitet etter barnehageforliket er et eksempel på det. Det finnes tilsvarende erfaringer på det innenfor barnevern, helse og omsorg og utlendingsforvaltning. Man kan derfor argumentere med at private aktører har høyere mobilitet og fleksibilitet enn offentlige aktører. I et scenario med høy vekst i barn i barnehagealder, kan derfor de private barnehagene være avgjørende for å sikre full barnehagedekning, både i form av å levere kapasitet og hjelpe til med å rekruttere arbeidskraft til sektoren. Høyvekstscenarioet Figur B innebærer at sektoren må vokse med opptil 30 prosent i løpet av 10 til 15 år, som tilsvarer over 1 500 nye barnehager og om lag 80 000 nye barnehageplasser. Det betyr at behovsunderskuddet og nødvendig vekst er på linje med situasjonen på tidlig 2000-tall.

Det er også viktig å presisere at befolkningsveksten og behovet for nye barnehageplasser treffer kommune-Norge ulikt. I distriktsområder vil man oppleve at behovet faller og man må bygge ned tilbudet, mens i sentrale vekstområder vil man måtte ha en omfattende utbygging. Basert på at veksten sammenfaller med økt behov for skoleplasser, sykehjemsplasser og oppskalering av det kommunale tjenestetilbudet generelt, er det sannsynlig at kommunal sektor er avhengig av private barnehager for å sikre full barnehagedekning i et slikt vekstscenario. Det er også et politisk ønske om å utvide retten til barnehageplass og innføre løpende barnehageopptak. En slik utvidelse vil også kunne øke etterspørselen og behovet for flere barnehageplasser i landet.

I prosjektet har vi også gjennomført regneeksempler der bruken av private barnehager strammes inn, og spesifikt at den delen av sektoren som er organisert som selskaper (eksempelvis aksjeselskaper), all såkalt kommersiell barnehageaktivitet, avvikles gradvis fra 2024 til 2028. Resultatene fra regneeksemplene viser at konsekvensen av slike endringer, forutsatt en vekst for de private ideelle barnehagene på 2 prosent per år, er at kommunale barnehager må tilby et sted mellom 41 700 (lavt vekstscenario) og 101 000 (høyt vekstscenario) nye barnehageplasser de neste seks årene (innen 2030) avhengig av utvikling i antall barn. Til sammenligning innebar barnehageforliket en økning på nesten 100 000 barnehageplasser på ti år. En omlegging i tråd med de overnevnte forutsetningene er med andre ord like ambisiøst som målet om full barnehagedekning. Vår vurdering er at det presenterte eksempelet har stor sannsynlighet for å gi konsekvenser for dekningsgraden, oppfyllelse av lovkrav i sektoren og kvaliteten på tjenestene til barna.

I en fremtid med press på offentlige budsjetter, eldrebølge og mangel på arbeidskraft det etter vår vurdering sannsynlig at private barnehager vil spille en sentral rolle. Private aktører i barnehagesektoren er med stor sannsynlighet avgjørende for å sikre full barnehagedekning i Norge uavhengig av vekstscenario, spesielt i vekstområder. I prosjektet har vi vist at private barnehager er mer kostnadseffektive enn kommunale barnehager, som kan være viktig for å sikre kostnadseffektive barnehageplasser i en tid med økt press på offentlige budsjetter.

Private barnehagers bidrag til økt mangfold vil fortsatt ha en positiv innvirkning på foreldres valgmuligheter og et mangfoldig barnehagetilbud. Mangfoldet som private barnehager bidrar med kan som nevnt også ha en innvirkning på rekrutteringsmulighetene til barnehagesektoren og at man derigjennom har en større evne til å tiltrekke seg arbeidskraft som ellers ikke ville valgt å jobbe i sektoren. Det kan være avgjørende for å ivareta lovkrav og i ytterste forstand forhindre mangel på barnehageplasser.

# 1 Bakgrunn, problemstillinger og metode

I 2023 er det 20 år siden barnehageforliket og PBL har 30 årsjubileum. PBL ønsker derfor en analyse av private barnehager, med søkelys på den samfunnsøkonomiske verdien historisk, i dag og hvilken rolle private barnehager kan spille i fremtiden.

## 1.1 Bakgrunn

Barnehageforliket ble inngått av et bredt flertall på Stortinget i 2023. Reformen var et svar på den store etterspørselen etter barnehageplasser i Norge. Reformen var ikke bare startskuddet for full barnehageutbygging. Den innebar også retten til barnehageplass som ble lovfestet i 2009. Barnehagereformen bidro til:

- utbygging av flere barnehager
- redusert pris for barnehageopphold (makspris)
- samordnet opptak av barn
- lovfestet likebehandling av offentlige og private barnehagetilbydere

I 2023 er det 20 år siden barnehageforliket med målet om å sikre full barnehagedekning for alle barn i Norge. Barnehageforliket er omtalt som en av de viktigste reformene i moderne tid, og flere sentrale politikere har også understreket private barnehagers betydning for at målet om full barnehagedekning ble nådd (Utdannings- og forskningskomiteen, 2021). Året 2023 er også PBLs 30 årsjubileum.

## 1.2 Problemstillinger

PBL ønsker at det gjennomføres et prosjekt som omfatter tre analysedeler:

- Gjennomgang av utviklingen i barnehagesektoren fra barnehageforliket frem til i dag, med vekt på private barnehagers positive bidrag til barnehagesektoren og til samfunnet for øvrig gjennom disse 20 årene.
- Anslag på den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager i Norge i dag.
- Prognoser for hvordan sektoren vil utvikle seg de neste 20 årene.

## 1.3 Kilder til å svare på problemstillingene

For å svare på de tre problemstillingene har vi basert oss på tilgjengelig statistikk på nasjonalt nivå, kommunenivå og barnehagenivå. Kildene er Statistisk sentralbyrå, KOSTRA, Utdanningsdirektoratet (BASIL), barnehagefakta.no og barnehagemonitor.no. Tilgjengelige data er supplert med en spørreundersøkelse til foreldre med barn i private barnehager. Undersøkelsens innretning, omfang og frafallsanalyse er dokumentert i vedlegg C. I tillegg har vi intervjuet barnehageledere og ansatte i fire barnehager for å belyse hva mangfoldet betyr for det pedagogiske tilbudet i barnehagene. De fire barnehagene er Tronvik gårdsbarnehage, Notveien naturbarnehage, Langøy friluftsbarnhage og Sjøskogbekken FUS barnehage.

# Del 1 – Private barnehagers samfunnsøkonomiske betydning historisk

Knapphet på barnehageplasser var en utfordring siden 1970-årene. Som følge av den økende etterspørselen etter barnehageplasser, inngikk opposisjonspartiene Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet en barnehageavtale i 2002. I 2003 fikk avtalen et bredere flertall på Stortinget, og opposisjonen og regjeringen ble enige om det såkalte barnehageforliket i 2003. Konsekvensen av forliket var at barnehagereformen ble implementert det samme året. Barnehagereformen innebar:

- utbygging av flere barnehager
- redusert pris for barnehageopphold (makspris)
- kommunalt samordnet optak av barn
- lovfestet likebehandling av offentlige og private barnehagetilbydere

Gjennom forliket ble det satt et mål om full barnehagedekning i løpet av 2005. Ifølge Korsvold (2023) ble full barnehagedekning oppnådd på landsbasis i 2006. Den lovfestede retten til barnehageplass trådte i kraft 1. januar 2009. Barnehageloven § 16 sier at barn har rett til plass i barnehage. Figuren under gir en oversikt over de viktigste hendelsene i barnehagesektoren siden barnehageforliket i 2003.

Figur Del 1.1 Tidslinje for viktige hendelser innenfor barnehagesektoren



\*Full barnehagedekning på landsbasis (Korsvold, 2003).

Vårt oppdrag har vært å gjennomgå utviklingen i barnehagesektoren fra barnehageforliket frem til i dag. Vi har valgt å legge vekt på barnehageforliket og -reformens positive samfunnsbidrag for utbygging av antall plasser. Utviklingen i etterkant av forliket sammenlignes opp mot et alternativ uten forlik og reform. Det hypotetiske alternativet må naturligvis bygges opp av usikre forutsetninger. For å synliggjøre usikkerheten ved den alternative utviklingsbanen har vi valgt å etablere tre scenarier for den alternative utviklingen – en lav alternativ utviklingsbane, en middels alternativ utviklingsbane og en høy alternativ utviklingsbane.

Ettersom hovedformålet med barnehageforliket var å oppnå full barnehagedekning, er våre vurderinger avgrenset til å vurdere forskjellen i dekningsgrad – mellom den faktiske utviklingen og tre alternative utviklingsbaner. Høyere dekningsgrad og at man oppnådde full barnehagedekning tidligere har medført at flere foreldre kom i jobb og/eller at man har hatt mindre bruk av «dagmamma». Begrunnelsen er at årsverk per barn er lavere i en barnehage enn hvis én av foreldrene må være hjemme med barna eller hvis barna er i en dagmammaordning. Sparte årsverk, ved at barna er i barnehage, betyr frigjort arbeidskraft til andre arbeidsoppgaver – som representerer en samfunnsøkonomisk verdi. Videre har forliket også medført annen verdi for samfunnet som vi ikke anslår størrelsen på her, for eksempel barnehagens verdi for barna (økt læring

og sosialisering), flere kvinner i arbeid og gjennom like muligheter til å delta i arbeidslivet uansett familiens økonomiske situasjon.

## 2 Private barnehager som kapasitetsutvikler

Før barnehageforliket og -reformen i 2003 var det stor mangel på barnehageplasser. Ved utgangen av forliksåret gikk kun syv av ti barn i barnehage. Barnehageforliket og -reformen bidro til økt dekningsgrad og at færre barn ble passet av foreldre eller «dagmamma».

Den samfunnsøkonomiske verdien av barnehageforliket i form av økt dekningsgrad representeres av reduksjonen i ressursbruk som ble utløst av at flere barn fikk barnehageplass og at målet om full barnehagedekning ble nådd tidligere. Vi anslår at resultatet av barnehageforliket i form av økt dekningsgrad, og derigjennom mer effektiv barnepass, har en samlet verdi på 36,4 milliarder kroner i dag. Det tilsvarer 26 000 sparte årsverk fra 2003 til 2014. Den økte dekningsgraden har også bidratt til verdi for samfunnet som vi ikke anslår størrelsen på, slik som eksempelvis den økte dekningsgradens positive innvirkning på barna (økt læring og sosialisering) og flere kvinner i arbeid. Basert på at private barnehager sto for åtte av ti nyetableringer i perioden 2003 til 2008, konkluderer vi med at private barnehager var avgjørende for å realisere store deler av det tallfestede gevinstanslaget.

### 2.1 Situasjonen før barnehageforliket – økningen i kapasitet ikke rask nok

I 1975 ble den første barnehageloven vedtatt av Stortinget. Før loven ble vedtatt, var barnehagen en del av barnevernet og ble ansett som en sosial institusjon. Loven var resultatet av en langvarig kamp ledet av barnehagelærere og støttet av mødre til barna (Jonassen, 2015). Formålet med loven var å sikre at barn fikk gode muligheter for utvikling og aktivitet i nær forståelse og samarbeid med barnas foreldre. Loven stilte krav til kompetanse for ledere av den pedagogiske virksomheten, og påkrevde førskolelærerutdanning for styrere og avdelingsledere. Til tross for disse kravene, var loven vid og ga stor frihet til hva som kunne anses som en barnehage. Denne barnehageloven omtales som et vendepunkt og en av de viktigste milepælene i barnehagens historie (Høgskulen på Vestlandet, 2022).

#### Fremveksten av barnehager i Norge

Siden loven og frem til 2000-tallet økte antall barnehager raskt (se Figur 2-1). Fremveksten av nye barnehager på 1980- og 1990-tallet var primært et svar på behovet for flere barnehageplasser, som igjen kan ha oppstått på grunn av en kraftig vekst i utdanning og arbeidsdeltakelse for kvinner fra midten av 1970-tallet (Benum, 2015).

Som vist i Figur 2-1, var de fleste barnehagene kommunale i Norge på slutten av 1980-tallet og starten av 1990-tallet. Imidlertid ble det etablert mange private barnehager i starten av 1990-tallet, og i midten av 1990-tallet var det flere private enn kommunale barnehager i en periode. På starten av 2000-tallet var antallet private og kommunale barnehager derimot omtrent likt. Ved utgangen av 2003 eksisterte det totalt 5 924 barnehager i Norge, fordelt mellom 3 013 private og 2 911 kommunale barnehager.

Antallet barn som gikk i barnehage økte i takt med byggingen av flere barnehager. Ved utgangen av 1999 gikk omtrent 188 000 barn mellom 0 og 6 år i barnehage.<sup>2</sup> Fra 1999 til 2003 økte antallet barn i barnehager med over 9 prosent. Ved utgangen av 2003 var det om lag 205 000 barn i aldersgruppen 0 til 6 år som gikk i barnehage.<sup>3</sup>

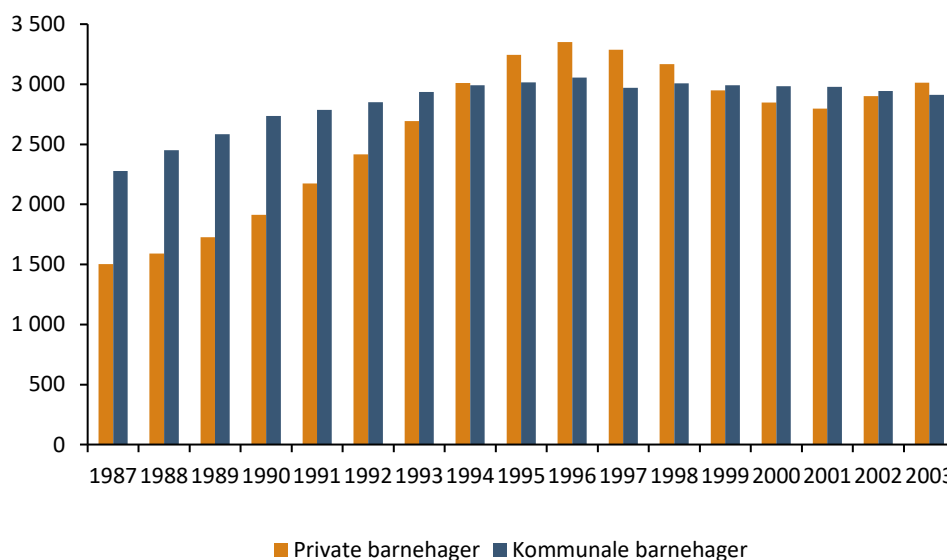
---

<sup>2</sup> Hvorav rundt 186 000 barn var i aldersgruppen 1 til 5 år.

<sup>3</sup> Av disse var 205 000 i aldersgruppen 1 til 5 år. Kilde: SSB tabell 09169

Selv om det var omtrent like mange private og kommunale barnehager i årene før barnehageforliket, var det en ulik fordeling av antall barn som gikk i disse barnehagene. Flest barn gikk i kommunale barnehager, og i perioden fra 1999 til 2003 gikk om lag 60 prosent av alle barnehagebarn i kommunal barnehage.<sup>4</sup>

Figur 2-1 Utviklingen av antall barnehager før barnehageforliket (1987-2003)\*



\*Kommunale barnehager inkluderer også fylkeskommune/statlige barnehager. Kilde: SSB Tabell 09220

### Dårlig barnehagedekning før barnehageforliket

Til tross for at det var en positiv utvikling i antall barnehager og antall barn som gikk i barnehage før barnehageforliket, forteller dette lite om hvor godt behovet for barnehageplasser ble dekket. For å vurdere dette, er det relevant å vurdere dekningsgraden.

Barnehagedekning er et begrep som brukes for å beskrive andelen av barn i en bestemt aldersgruppe som går i barnehage. Barnehagedekningen påvirkes av flere faktorer, inkludert politiske målsetninger, tilgang på barnehageplasser, foreldrenes ønsker og behov, geografiske og demografiske faktorer, samt økonomiske og sosiale forhold. Full barnehagedekning oppnås når det er tilstrekkelig med barnehageplasser til å dekke etterspørselen fra alle foreldre som ønsker plass for sine barn. For eksempel vil det alltid finnes foreldre som ønsker å ha barna sine hjemme lengre eller av andre årsaker ikke ønsker barnehageplass, slik at antall barnehageplasser som trengs trolig aldri vil være 100 prosent av antallet barn i barnehagealder.

Som Figur 2-2 viser, økte barnehagedekningen jevnt før barnehageforliket, men veksttakten ble redusert etter midten av 1990-tallet. Ved utgangen av forliksåret var barnehagedekningen for barn mellom 1 og 5 år i underkant av 70 prosent.<sup>5</sup> Dette innebar at tre av ti barn i alderen 1 til 5 år ikke gikk i barnehage i 2003.<sup>6</sup> Vi har imidlertid ingen offisiell statistikk om hvor mange av disse som stod på venteliste, eller hvor mange som av ulike årsaker ikke ønsket seg barnehageplass (Moafi, Bjørkli, & Tuhus, 2022). PBL (Private Barnehagers Landsforbund) viser

<sup>4</sup> SSB tabell 09169

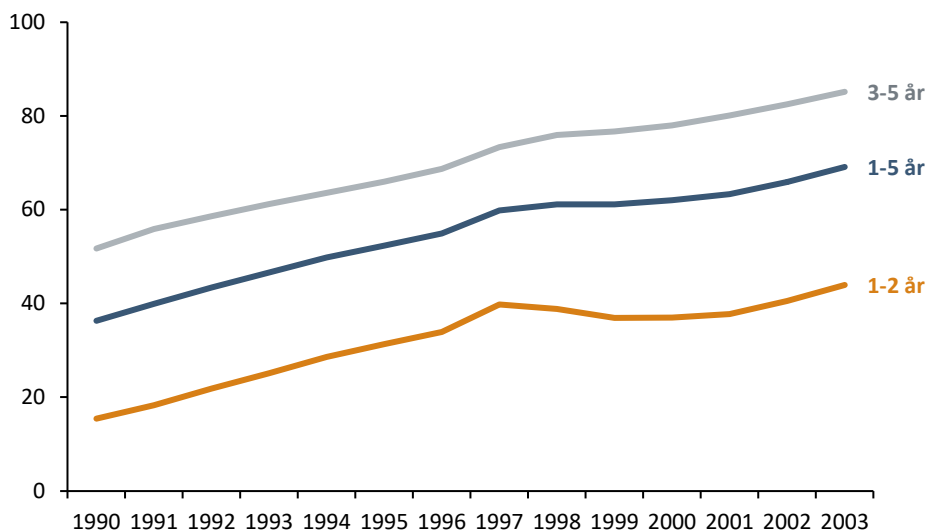
<sup>5</sup> Når vi ser på barnehagedekning, er det mest interessant å se på aldersgruppen 1 til 5 år og ikke 0 til 6 år. Årsaken til dette er fordi det hovedsakelig er barn i aldersgruppen 1 til 5 år som går i barnehage. I 2022 var andelen barn i alderen 0 og 6 1 prosent av den totale barnehagepopulasjonen.

<sup>6</sup> SSB tabell 07459 og SSB tabell 09169



imidlertid til at var det rundt 30 000 barn som stod på venteliste til barnehageplass på den tiden (Private Barnehagers Landsforbund, i.d.).<sup>7</sup> Det vil si at 10 prosent av alle barn i alderen 1 til 5 år i 2003 stod på venteliste til barnehageplass. I august 2004, året etter barnehageforliket ble inngått, var andelen barn på venteliste rundt 8 prosent (Barne- og familiedepartementet, 2004).

Figur 2-2 Utviklingen i barnehagedekning fra 1990 – 2003, i prosent



Kilde: Stabell (2017)

I tillegg til at det var stor mangel på tilgjengelige barnehageplasser i årene før forliket, varierte også tilbudet og kvaliteten på barnehagesatsingen mye fra kommune til kommune, og dette førte til store forskjeller i foreldrebetalingen. Dessuten hadde private barnehager høy foreldrebetaling fordi de ikke fikk samme offentlige støtte som offentlige barnehager, noe som gjorde det vanskelig for mange mødre å tjene nok til å rettferdiggjøre å gå tilbake i arbeid etter fødselspermisjon (Barne- og familiedepartementet, 2003).

## 2.2 Situasjonen etter barnehageforliket – økt kapasitet og dekningsgrad

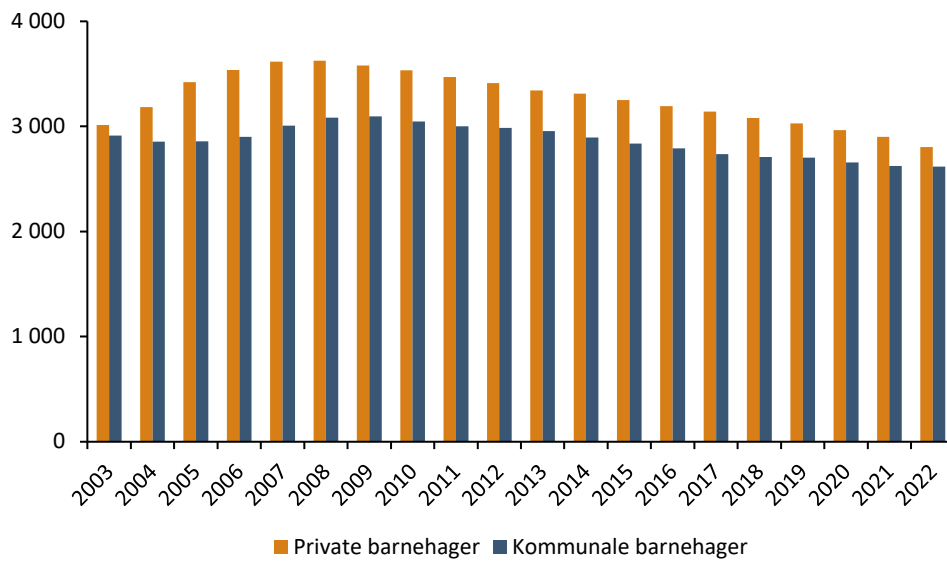
Barnehageforliket førte til en stor økning i antall barnehageplasser. I løpet av perioden fra 2003 til 2010 økte antall tilgjengelige barnehageplasser for barn mellom 1 til 5 år fra 69 prosent til 89 prosent (Stabell, 2017).

### 2.2.1 Stor økning av private barnehager

Etter barnehageforliket var det hovedsakelig de private barnehagene som sto for utbyggingen for å oppnå full barnehagedekning i årene som fulgte. I perioden fra 2003 til 2008 økte antallet private barnehager med over 20 prosent, fra 3013 til 3623 barnehager. Samtidig økte antallet kommunale barnehager med 4 prosent. Totalt ble det etablert 781 nye barnehager i tidsrommet 2003 til 2008, hvorav 610 var private og 171 var kommunale. Dette betyr at åtte av ti nye barnehager som ble etablert i årene etter barnehageforliket var private. Se Figur 2-3 for en visuell representasjon av utviklingen.

<sup>7</sup> <https://www.pbl.no/barnehagereformen/>

Figur 2-3 Utvikling i antall barnehager etter barnehageforliket, fordelt etter private og kommunale barnehager



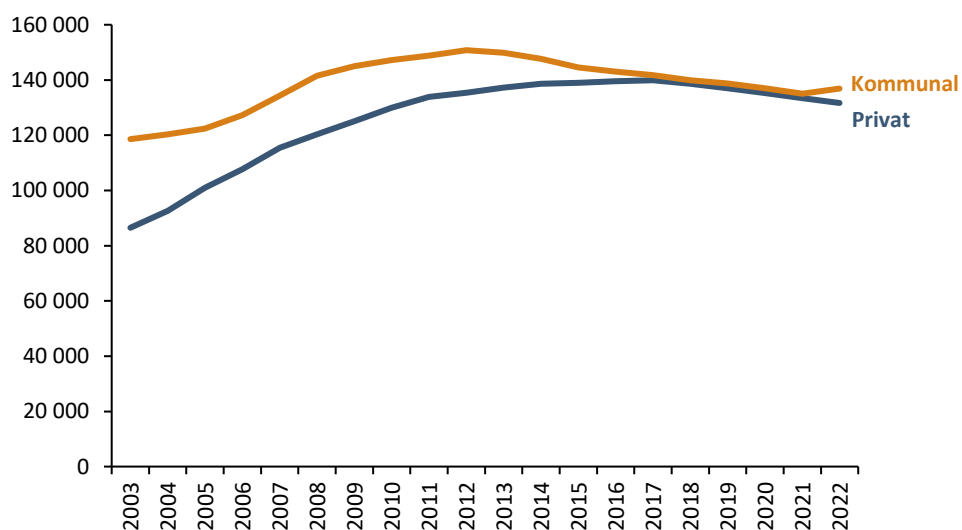
Kilde: SSB tabell 09220

I 2008 nådde antall barnehager i Norge sitt høydepunkt, med totalt 6 705 barnehager i landet. Siden den gang har det vært en jevn nedgang i antall barnehager. I 2022 var det totalt 5 419 barnehager i Norge, hvorav 52 prosent var drevet av private aktører. Siden barnehageforliket har andelen private barnehager aldri vært lavere enn 52 prosent. Det er likevel viktig å påpeke at færre barnehager ikke er ensbetydende med færre barnehageplasser.

### 2.2.2 Flere barn i barnehage

Etter barnehageforliket økte også antall barn som gikk i barnehage betydelig. Allerede i 2004 kunne en se en økning på 4 prosent i antall barn som gikk i barnehage sammenlignet med året før (se Figur 2-4). Økningen var spesielt stor i private barnehager, hvor antall barn økte med 7,2 prosent fra 2003 til 2004, mens økningen var på 1,5 prosent i kommunale barnehager i samme periode. Denne trenden med økende antall barn i barnehager var mest fremtredende frem til 2008, men vedvarte til 2012. Etter dette har antall barn i barnehager gradvis avtatt. En av de sentrale faktorene bak nedgangen i antall barn som går i barnehage, skyldes lavere antallet fødsler i de senere årene, noe som resulterer i færre barn i hvert årskull (Moafi, Bjørkli, & Tuhus, 2022).

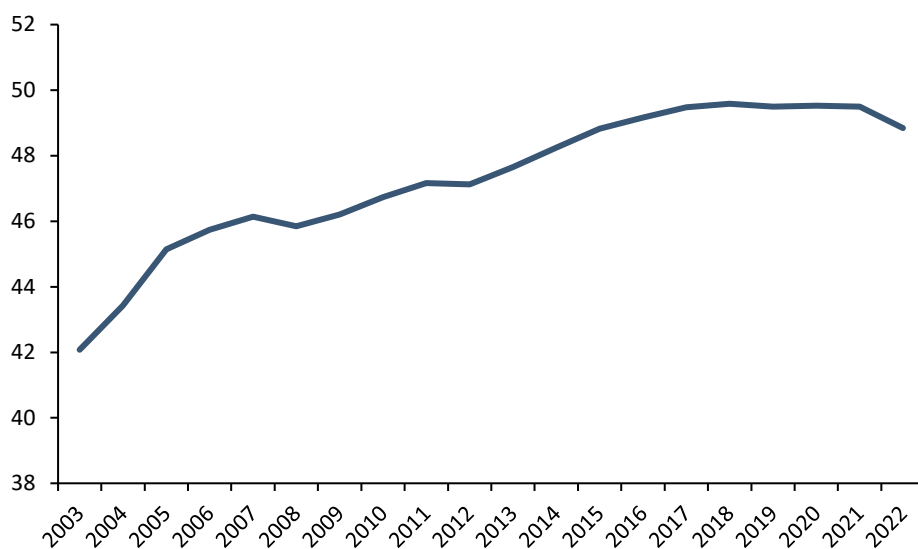
Figur 2-4 Antall barn i barnehage (1 til 5 år), etter eiertype



Kilde: SSB tabell 09169

Til tross for at det har vært flere private enn kommunale barnehager etter forliket, og antall barn i private barnehager har økt, har det fortsatt historisk vært flere barn som har gått i kommunale barnehager (Figur 2-4). Totalt gikk 129 882 barn i alderen 1 til 5 år i private barnehager i 2022. Dette utgjør 49 prosent av alle barnehagebarn (Figur 2-5).

Figur 2-5 Andel barn i private barnehager av alle barn mellom 1 og 5 år i barnehage, i prosent



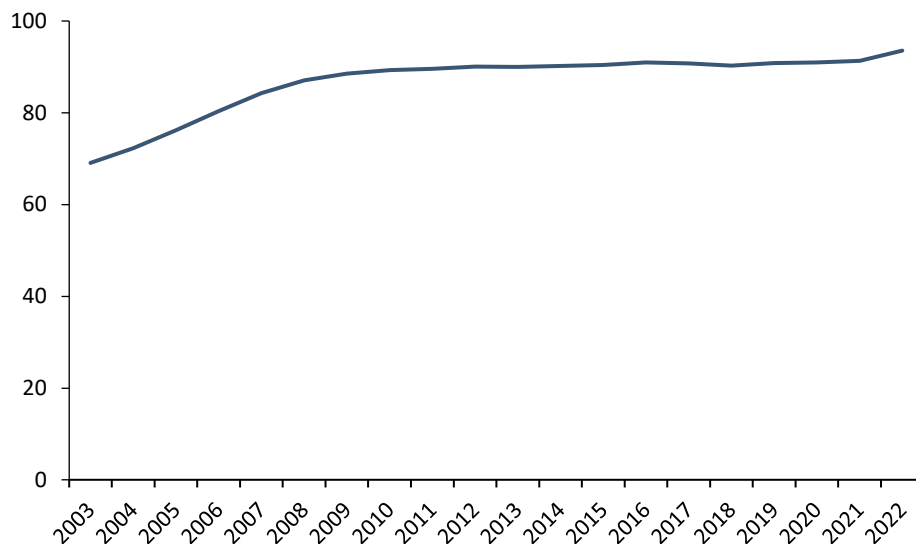
Kilde: SSB tabell 09169

### 2.2.3 Økt barnehagedekning

Som vi har sett gjorde flere barnehager i landet det mulig for flere barn å begynne i barnehagen. Dette førte også til at barnehagedekningen økte betydelig i årene etter forliket (se Figur 2-6). Allerede i 2004 hadde

dekningsgraden økt med over 3 prosentpoeng fra året før og ifølge Korsvold (2023) ble full barnehagedekning oppnådd på landsbasis i 2006. Størst var økningen fra 2005 til 2006 hvor dekningsgraden økte med 4,2 prosentpoeng og nådde en dekningsgrad på omtrent 80 prosent. Fra 2010 har dekningsgraden holdt seg relativt stabil på rundt 90 prosent, noe som antyder at dette kan være en naturlig metningsgrad for barnehagedekning. Likevel er det verdt å merke seg at dekningsgraden i 2022 var rekordhøy, med en verdi på 93 prosent.

Figur 2-6 Utviklingen i barnehagedekning fra 2003 – 2022, i prosent



Kilde: Stabell (2017), SSB tabell 07459 og SSB tabell 09169

### 2.3 Verdien av økt dekningsgrad

Vår vurdering er at de private barnehagene har spilt en sentral rolle for at man skulle nå målet om full barnehagedekning i Norge. For å tydeliggjøre verdien de private barnehagene har hatt historisk, er det nyttig å stille seg spørsmålet om hvordan situasjonen ville vært og hvor fort man ville oppnådd full barnehagedekning uten barnehageforliket og -reformen.

Med mål om å tallfeste de private barnehagenes betydning historisk, har vi etablert et kontrafaktisk scenario, altså en hypotetisk alternativ utviklingsbane uten Barnehageforliket i 2003. Siden hva som hadde skjedd i en situasjon uten barnehageforliket er usikkert, har vi valgt å etablere et lavt, et middels og et høyt alternativ basert på forventet innsats knyttet til barnehageutbygging fra kommunene.

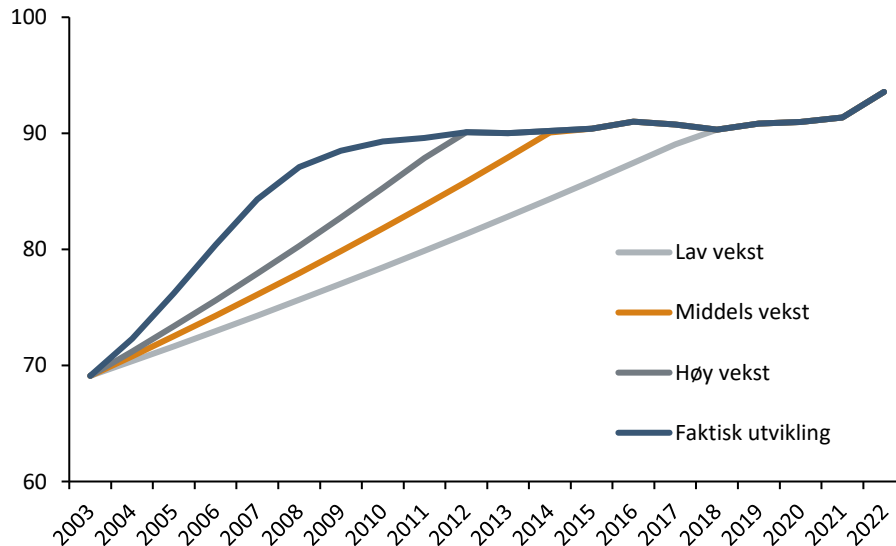
I vårt middels alternativ uten Barnehageforliket har vi lagt til grunn samme veksttakt i barnehagedekningen som i de siste seks årene før forliket (altså fra 1997 til 2003).<sup>8</sup> Deretter har vi lineært fremskrevet denne vekstraten, helt til den treffer den faktiske utviklingen. For det lave og det høye alternativet har vi også benyttet oss av denne vekstraten, men den historiske vekstraten er opp-/nedjustert for å reflektere usikkerheten i den kommunale utbyggingstakten uten Barnehageforliket.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Den årlige vekstraten fra 1997 til 2003 var 2,44 prosent.

<sup>9</sup> I det lave alternativet benytter vi oss av 1,25 ganger faktisk vekstrate fra 1997 til 2003 (3,05 prosent veksttakt i dekningsgraden) og i det høye alternativet 0,75 ganger (1,83 prosent vekstrate i dekningsgraden).

De alternative banene er illustrert i Figur 2-7. Figuren viser at, med de oppgitte forutsetningene, ville man, som forventet, oppnådd full barnehagedekning senere uten barnehageforliket enn det man faktisk gjorde med barnehageforliket. I middels alternativet blir samme dekningsgrad som med forliket oppnådd i 2014, i alternativet med høy vekst i 2012 og i med lav vekst i 2018.

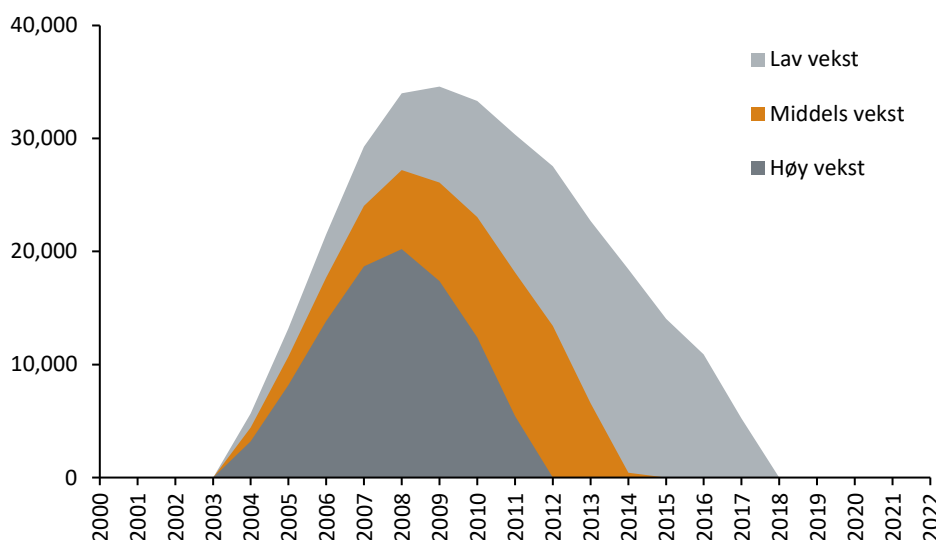
**Figur 2-7** Faktisk dekningsgrad i norske barnehager og tre alternative scenarier, i prosent



Kilde: Stabell (2017), SSB tabell 07459 og SSB tabell 09169

Redusert barnehagedekning betyr at mange barn ikke hadde hatt barnehageplass i årene etter barnehageforliket. I alternativ med middels vekst i barnehagedekning anslår vi at det totalt over perioden hadde vært om lag 170 000 barnehageår som hadde gått tapt, og totalt om lag 100 000 og 300 000 barnehageår i henholdsvis lavt og høyt alternativ, se Figur 2-8.

**Figur 2-8** Antall barn hvert år som ikke hadde vært i barnehage hvis barnehageforliket ikke hadde funnet sted, i de tre alternative scenariene

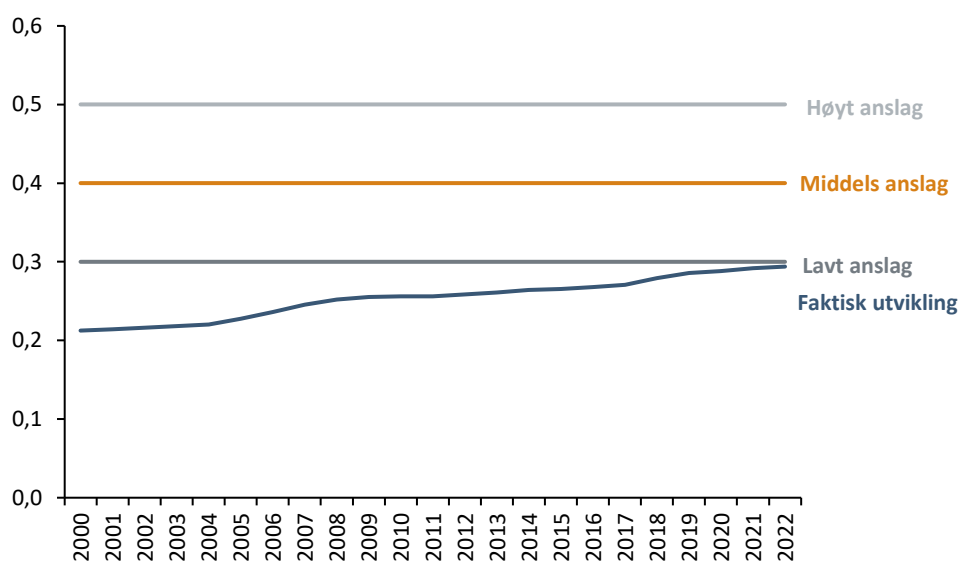


Kilde: Stabell (2017), SSB tabell 07459 og SSB tabell 09169, Menon Economics

Gjennom å sammenligne den faktiske utviklingen med våre alternative utviklingsbaner, kan vi anslå den samfunnsøkonomiske verdien av økt barnehagedekning. Jo lengre tid det hadde tatt å oppnå samme dekningsgrad uten forliket som med forliket, desto høyere blir det samfunnsøkonomiske bidraget. For å kunne anslå den samfunnsøkonomiske verdien, må vi også gjøre noen antakelser knyttet til redusert ressursbruk ved at flere barn går i barnehagen. Når barna ikke går i barnehagen, må enten én av foreldrene være hjemme eller så må barnet bli passet av en «dagmamma». Når barnet går i barnehage, blir det en samfunnsøkonomisk gevinst av at det benyttes mindre ressurser på barnepass ettersom det er lavere ressursbruk i barnehagen enn det hadde vært hjemme.

Vi har valgt å forutsette at ressursbruken av å passe på barn utenfor barnehagen er 0,5 årsverk per barn i et høyt alternativ, 0,4 årsverk per barn i middels alternativ og 0,3 årsverk per barn i et lavt alternativ. Dette gjør vi ettersom vi forventer at hjemmевærende foreldre eller «dagmamma» i gjennomsnitt passer flere enn ett barn. Ressursbruken på å passe barn utenfor barnehage sees deretter opp mot den faktiske ressursbruken per barn i barnehagen. Figur 2-9 viser de tre forutsetningene opp mot faktisk utvikling i antall årsverk per barn i norske barnehager. Forskjellen mellom antall årsverk hjemme og antall årsverk i barnehagen viser ressursene samfunnet kan spare gjennom at flere barn går i barnehage.

**Figur 2-9** Antall årsverk per barn– faktisk utvikling i norske barnehager og antakelse av ressursbruk utenfor barnehage for de tre alternative scenariene



Kilde: Menon Economics

Den samfunnsøkonomiske verdien av barnehageforliket representeres av reduksjonen i ressursbruk som ble muliggjort takket være reformen. Basert på forutsetningen om en samfunnsøkonomisk kalkulasjonspris per årsverk lik 793 000 kroner<sup>10</sup>, finner vi at den oppdiskonterte samfunnsøkonomiske gevinsten av barnehageforliket varierer mellom 7,7 og 98,9 milliarder kroner i 2023, se Tabell 2-1. Videre har forliket også medført annen

<sup>10</sup> For å komme frem til årsverkkostnaden har vi tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig bruttolønn per årsverk og lagt til 25 prosent for å dekke arbeidsgiveravgift, pensjonsutgifter og andre sosiale kostnader. Denne kalkulasjonsprisen for et årsverk er i tråd med Finansdepartementets retningslinjer for verdsetting av arbeidskraft (Finansdepartementet, 2021).

verdi for samfunnet som vi ikke anslår størrelsen på her, for eksempel barnehagens verdi for barna gjennom læring og sosialisering, barnehagens verdi knyttet til økt likestilling i arbeidslivet og gjennom like muligheter til å delta i arbeidslivet uansett familiens økonomiske situasjon.

**Tabell 2-1** Anslått gevinst av barnehageforliket/-reformen, i milliarder 2023-kroner

	<b>Lavt anslag</b> Høy vekst i dekningsgrad og lav besparelse i ressursbruk	<b>Middels anslag</b> Middels vekst i dekningsgrad og middels besparelse i ressursbruk	<b>Høyt anslag</b> Lav vekst i dekningsgrad og høy besparelse i ressursbruk
<b>Nåverdi i 2023</b>	7,7	36,4	98,9

Kilde: Menon Economics

## Del 2 – Private barnehagers samfunnsøkonomiske bidrag i dag

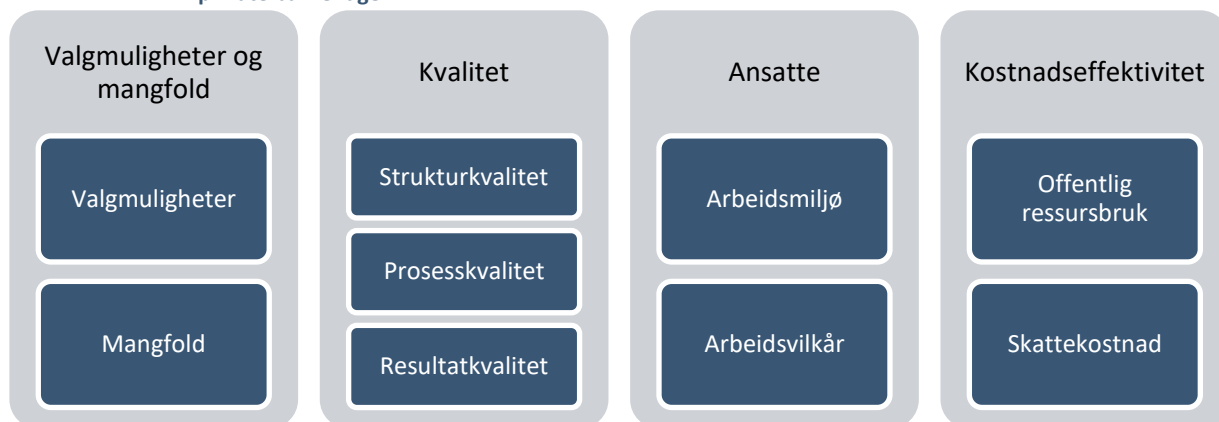
De private barnehagenes samfunnsøkonomiske verdi i dag er krevende å tallfeste. Den viktigste årsaken er at det ikke finnes data over alle relevante kvalitetsdimensjoner ved norske barnehager. Det betyr at en vurdering av private barnehagers verdi er avgrenset av de forhold vi har data for. Konsekvensen er at det ikke er mulig å synliggjøre den totale samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager i dag.

Verdien av private barnehager representerer de samfunnsøkonomiske verdiene samfunnet går glipp av eller vinner, sett opp mot et realistisk alternativ. Alternativet til private barnehager er kommunale barnehager. Vi ser derfor for oss en hypotetisk situasjon der private barnehager legges ned, samtidig som at kommunale barnehager erstatter kapasitetsbehovet som oppstår i hele landet. Den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager representerer således differansen mellom dagens situasjon, der private barnehager har en sentral rolle, og en situasjon der de private barnehagene er nedlagt og oppgaveansvaret er overført til kommunale barnehager. For å gjøre det hypotetiske alternativet mest mulig realistisk, antar vi at det kommunale tilbudet er heldekkende og har sammenfallende kvaliteter som dagens kommunale barnehage tilbud.

I Velferdstjenesteutvalgets rapport beskrives bruken av konkurranse på følgende måte: «Bruken av konkurranse som styringsmekanisme bygger på premisset at når virksomhet møter konkurranse i form av «sterkere ytre press», vil den motiveres til å produsere mer effektivt, enten gjennom å redusere kostnader eller ved å finne på nye og bedre måter å produsere på (innovasjon).» Private tilbydere i barnehagesektoren bidrar med økt konkurranse. Denne konkurransen kan likevel kun i begrenset grad gå på pris, ettersom sektoren har en regulert makspris for foreldre og øvrige kostnader dekkes av det offentlige. Derfor må konkurransen mellom barnehagene baseres på andre parametere: mangfold, kvalitet og kostnadseffektivitet.

I dette kapitlet ser vi nærmere på fire temaområder: de private barnehagenes bidrag til valgmuligheter og mangfold, de private barnehagenes bidrag til kvalitet, hvilken innvirkning det private tilbudet har for ansatte, og til slutt de private barnehagenes bidrag til kostnadseffektivitet. Figuren under gir en oversikt over forhold som har blitt undersøkt for å synliggjøre den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager.

**Figur Del 2.1** Illustrasjon av forhold som er blitt undersøkt for å synliggjøre den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager\*



\*Inndelingen i kapitler i del 1 følger ikke denne fire delingen, siden arbeidsmiljø og sykefravær både sier noe om hvordan de ansatte har det på jobb og kan ha konsekvenser for kvaliteten i barnehagene. Vi har derfor valgt å omtale ansatte og sykefravær i samme kapittel som vi omtaler kvalitet.



Kort oppsummert har vår metodiske tilnærming til problemstillingen vært å sammenligne private barnehager mot offentlige barnehager i alle de relevante dimensjoner vi har data for. Vi har vært opptatt av at analysene som har blitt gjennomført, for å undersøke forskjeller mellom private og kommunale barnehager, kontrollerer for strukturelle forutsetninger for å tilby mangfold, levere kvalitet, ha lave kostnader og tilby stillinger med godt arbeidsmiljø. Uten slike korreksjoner er det sannsynlig at vi over- eller undervurderer verdiene av de private barnehagene. Til slutt er det viktig å presisere at vårt forsøk på å synliggjøre verdien av private barnehager ikke er fullkommen, men har som formål å øke kunnskapsgrunnlaget om private barnehagers bidrag i Norge i dag.

### 3 Mangfold i barnehagetilbudet

De private aktørene bidrar med et alternativ til det kommunale tilbudet. Gjennom dette bidrar de til større valgmulighet for foreldre og et mer variert pedagogisk tilbud for barna. Dette er likevel kun gjeldende i kommuner hvor det finnes både kommunale og private barnehager.

Vi finner at private barnehager bidrar til et større mangfold også gjennom at de i større grad enn kommunale tilbyr barnehager med pedagogisk profil. Tre av fire barn som går i barnehage med pedagogisk profil, går i en privat barnehage. Videre tilbyr de private barnehagene profiler som ikke tilbys av det offentlige, slik som profiler knyttet til alternativ pedagogikk og tros- eller livssyn. Det private tilbudet bidrar til større mangfold på kommunenivå, og på grunn av det private tilbudet er det større mangfold i 50 prosent av kommunene.

#### 3.1 Mangfold – særlig relevant i kommuner der foreldre står overfor valgmuligheter

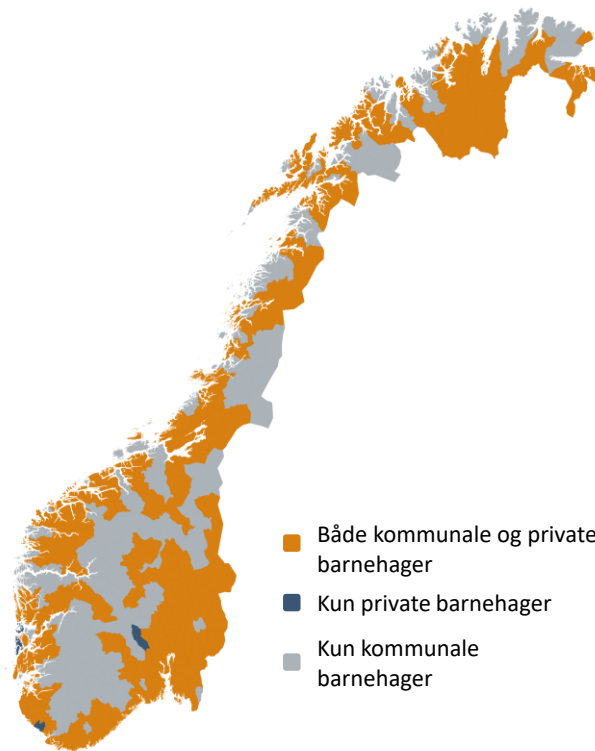
I 2022 var 52 prosent av barnehagene drevet av private aktører. Det private tilbudet er et alternativ til det kommunale, og bygger på denne måten opp om et mangfoldig tilbud. Dette gjelder likevel ikke i alle kommuner, men kun i kommuner hvor det finnes private barnehager og ledig kapasitet i barnehagene, slik at foreldrene kan benytte seg av mangfoldet i tilbudet.

Det er ikke i alle kommuner foreldre har mulighet til å velge barnehageplass. I 36 av Norges 356 kommuner finnes det kun én barnehage, se Figur 3-1. I noen tilfeller kan det være aktuelt for foreldrene å vurdere en barnehage i nabokommunen, men for de fleste vil det bety at de kun har tilgang til én barnehage. Videre er det i 129 kommuner (tilsvarende 36 prosent av alle kommuner) kun kommunale barnehager. Dette er hovedsakelig mindre distriktskommuner, ettersom det er flere private barnehager i de store byene. Det private bidrar heller ikke i disse kommunene til valgmulighet eller et mer mangfoldig tilbud. I 4 kommuner (tilsvarende 1 prosent av alle kommuner) er det kun private barnehager.

I 220 kommuner (62 prosent) finnes det både private og kommunale tilbydere. I disse kommunene vil det private bidra som et alternativ til det kommunale tilbudet. Videre bidrar de private med et mangfold i tilbudet, ettersom hver barnehage vil være litt forskjellig fra den andre. Kapasiteten i de tilgjengelige barnehagene påvirker likevel også foreldrenes valgmuligheter. Foreldrene kan legge inn ønske om hvilken barnehage de vil ha plass i når de søker om barnehageplass fra kommunen. Slik sett kan foreldre også i kommuner med lav kapasitet få plass i den barnehagen de ønsker. Hvis kapasiteten i kommunen er større enn etterspørselen, er det likevel høyere sannsynlighet for at foreldre får plass i den barnehagen de ønsker.

Figur 3-1

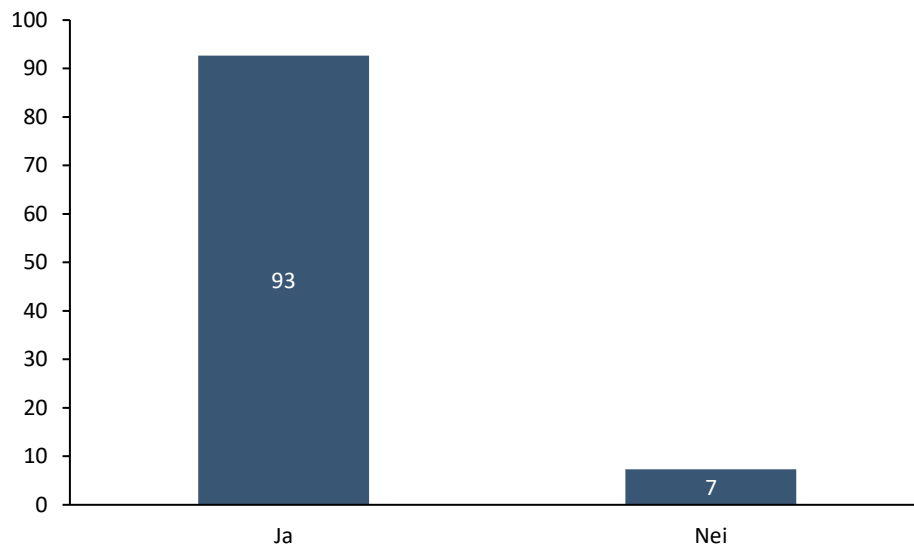
Fordeling av private og kommunale barnehager per kommune



Kilde: Menon

Vi har som en del av prosjektet gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot foreldre i privat barnehage (se Vedlegg C). Basert på spørreundersøkelsen til foreldre med barn i privat barnehage, kan vi vurdere i hvilken grad foreldre får sine ønsker oppfylt og kan benytte seg av sin valgmulighet. Basert på vår spørreundersøkelse, ser vi at 93 prosent av foreldre takket ja til det tilbudet de fikk fra kommunen om barnehageplass hvis de fikk et tilbud fra kommunen, se Figur 3-2. Dette tilsier at foreldre i første omgang stort sett aksepterer den barnehagen de får tilbud om, hvis de har mottatt tilbud fra kommunen. Ettersom man kan legge inn ønske om barnehageplass til kommunen, kan det at mange aksepterer første tilbudte plass skyldes at mange allerede i første omgang får plass i den barnehagen de har ønsket seg.

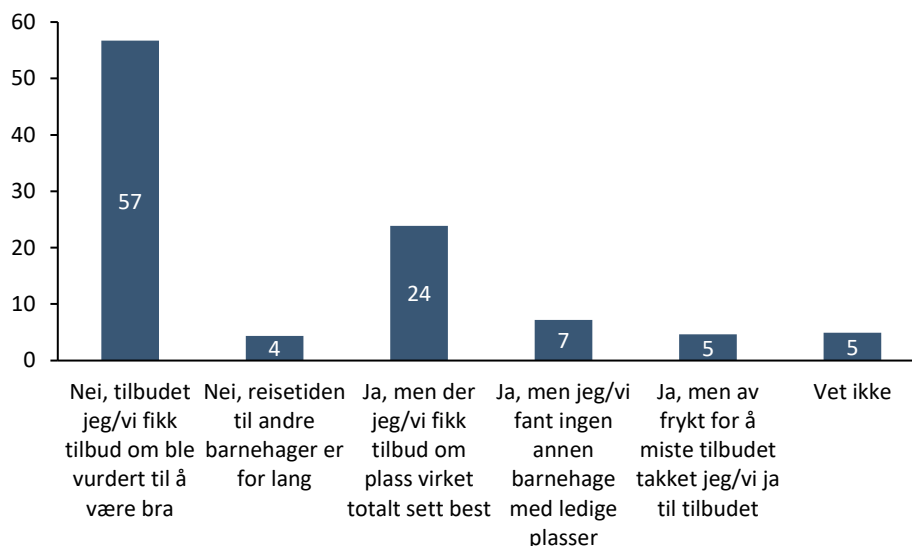
**Figur 3-2** Andel av foreldre med barn i private barnehager som takket ja til tilbudet om barnehageplass de fikk fra kommunen, i prosent



N=1894. Kilde: Menon Economics spørreundersøkelse til foreldre.

Av de som har svart på undersøkelsen, var det 57 prosent som svarte at de ikke vurderte andre tilbud, ettersom tilbudet de fikk var vurdert til å være bra. Det er også 24 prosent som oppgir at de vurderte andre alternativer, men at den tilbudte plassen virket best totalt sett. Det er også flere foreldre som i de åpne svaralternativene oppgir at de selv søkte seg til den barnehagen de har i dag basert på barnehagens renommé. Totalt 7 prosent oppgir at de takket ja til barnehageplassen ettersom de ikke fant en annen barnehage med ledige plasser, og 5 prosent at de takket ja ettersom de fryktet å miste tilbudet fra kommunen.

**Figur 3-3** Andel av foreldre som fikk tilbud fra kommunen og vurderte andre alternativer, i prosent



N=1875. Flere svar var mulig. Kilde: Menon Economics spørreundersøkelse til foreldre.

Det er 16 prosent av alle respondenter som ikke har fått tilbud fra kommunen om barnehageplass.<sup>11</sup> I Norge kan man både søke om barnehageplasser gjennom kommunen (i både kommunale og private barnehager) eller direkte fra private barnehager. Basert på svarene i det åpne kommentarfeltet ser vi at mange av de som har oppgitt at de ikke har fått tilbud fra kommunen, har søkt direkte om plass i privat barnehage. Dette viser at foreldre i mange tilfeller har mulighet til å velge selv. Andre foreldre oppgir også at de har søkt barnehageplass i nabokommunen, noe som viser at det i noen tilfeller ikke kun er mangfoldet innad i egen kommune som er relevant.

Videre er det også flere foreldre som har byttet barnehage i løpet av barnets barnehagetid. Totalt finner vi at 10 prosent av våre respondenter har hatt sitt eldste barn i mer enn én barnehage. Også dette viser at foreldrene har mulighet til å selv velge barnehage, selv om mange i første omgang aksepterer det første tilbudet de får. I kommentarfeltene til undersøkelsen er det foreldre som har oppgitt at de først ikke fikk plass i barnehagen de ønsket, men at de sto på venteliste og fikk plass andre året. Det er også foreldre som oppgir at de har byttet barnehage fordi avstanden til den første barnehagen var for lang, eller fordi kvaliteten i den første barnehagen ikke tilsvarte det som var forventet. Noen oppgir også at de har byttet på grunn av flytting.

Totalt sett vurderer vi ut fra resultatene i spørreundersøkelsen at det er mange foreldre i kommuner med flere barnehager, eller hvor barnehagen i nabokommunen er nære nok, som har en reell valgmulighet mellom privat og kommunal barnehage. Hvor stort mulighetsrommet er vil likevel variere avhengig av kommune og kapasitets-situasjonen lokalt.

## 3.2 Mangfoldig barnehagetilbud gjennom pedagogiske profiler

Barnehager med ulik pedagogisk profil er barnehager som har valgt å spesialisere seg på et spesifikt tema eller fokusområde, som for eksempel språk, natur, kultur, musikk eller idrett. Disse barnehagene skiller seg fra andre barnehager ved å ha en klarere pedagogisk retning og en mer definert måte å jobbe på (Kunnskapsdepartementet, 2021).

### **Profilering kan bidra til å møte individuelle behov og fremme innovasjon i sektoren**

Barnehager som tilbyr ulike pedagogiske profiler kan møte ulike behov i samfunnet, som kan være knyttet til barns kulturelle og språklige bakgrunn, spesielle fagområder eller interesser. Ved å tilby et mangfold av profiler, kan barnehager bidra til å sikre at flere barn får tilgang til et tilbud som passer deres individuelle behov og ønsker. Dette kan igjen bidra til å øke kvaliteten på barnehagetilbudet, samtidig som det gir barna en bedre tilpasset og mer positiv barnehageopplevelse.

En annen fordel med profilbarnehager er at de kan stimulere til innovasjon og utvikling i barnehagesektoren. Barnehagene dyrker en profil og kan derfor bidra til å finne nye måter å løse barnehagenes kjerneoppgaver på. Som en del av arbeidet med denne rapporten, har vi intervjuet fire private barnehager (se kapittel 3.4) for å illustrere hva mangfoldet betyr for det pedagogiske tilbudet i barnehagene. Et eksempel er Tronvik gårdsbarnehage som i stor grad benytter dyrene i barnehagen til å lære barna om hvor maten vi spiser kommer fra samt å ta ansvar for dyrene i barnehagen. Barna er blant annet med på deler av prosessene ved å slakte dyr, samt at de alle har ansvar for daglig stelling og mating av dyrene. Et annet eksempel er Langøy friluftsbarnhage som benytter friluftslivet til å blant annet gjøre barna mer selvstendige og robuste. På denne måten kan

---

<sup>11</sup> Svar på spørsmål «Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage. Hvilket tilbud fikk du/dere fra kommunen?». N=2276

barnehager med pedagogisk profil være en arena for å teste ut nye pedagogiske metoder og tilnærminger, som deretter kan deles og implementeres i andre barnehager. Dette kan resultere i økt kvalitet og innovasjon på tvers av ulike typer barnehager.

Barnehager med pedagogisk profil har også mulighet til å tiltrekke seg og beholde kompetente og motiverte ansatte ved å tilby spesialiserte arbeidsoppgaver, som appellerer til deres interesse og ønsker om å utvikle kompetansen sin innenfor et bestemt fagfelt. Dette kan resultere i økt kvalitet på barnehagetilbudet og en mer stabil arbeidsstyrke. Barnehager med pedagogisk profil kan også ha en rekrutteringsfordel, ettersom de ansatte i større grad kan dyrke sine fritidsinteresser også på jobben. For eksempel kan man rekruttere friluftinteresserte til barnehager som fokuserer på friluftsliv, og landbruksinteresserte til gårdsbarnehager. Dette kan også bidra til at en litt bredere gruppe finner det interessant å jobbe i barnehage, for eksempel flere menn. Slik sett kan barnehager med pedagogiske profiler være et sentralt virkemiddel for både å sikre sektoren bemanning i fremtiden og bedre kjønnsbalanse.

### **Mangfold kan bidra til kvalitetskonkurransen i barnehagesektoren**

Tilstedeværelse av barnehager med pedagogisk profil bidrar til at foreldrene har et valg mellom ulike typer av barnehagetilbud. Det kan utløse en kvalitetskonkurransen mellom barnehagene i kommunen, som kan resultere i at alle barn i kommunen får et bedre tilbud. I vår spørreundersøkelse rettet til foreldre med barn i privat barnehage var det fem prosent av de som hadde takket nei til tilbudet fra kommunen som hadde gjort dette på grunn av at barnehagen ikke hadde en pedagogisk profil. Videre var det 28 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen som hadde takket nei til tilbudet fra kommunen ettersom barnehagen manglet kvaliteter de verdsetter.<sup>12</sup>

### **Barnehageprofiler gir valgmuligheter, men er ikke nødvendigvis bedre enn ikke-profilerte barnehager**

Det er likevel viktig å påpeke at selv om en barnehage har en pedagogisk profil, betyr det ikke nødvendigvis at kvaliteten på tilbudet er bedre enn i andre barnehager uten en pedagogisk profil. Det er fullt mulig for ikke-profilerte barnehager å levere høy kvalitet og ha sin egen tilnærming til å bygge opp et godt barnehagemiljø. Samtidig er det viktig å merke seg at mangfoldet av ulike barnehageprofiler i seg selv kan være verdifullt, da det gir foreldre og barn muligheten til å velge en barnehage som passer best for deres behov og interesser.

## **3.3 Større mangfold takket være private barnehager**

Av om lag 4 950 ordinære barnehager, er 1 260 registrert med en pedagogisk profil.<sup>13</sup> Av disse er 940 private og 320 kommunale barnehager. Det vil si at om lag tre av fire profilbarnehager er private. Inkluderer vi familiebarnehager og åpne barnehager, øker antall private profilbarnehager, mens antallet kommunale profilbarnehager forblir det samme.<sup>14</sup> Videre finner vi at av alle barn som går i profilbarnehage, går 75 prosent av barna i privat barnehage, se Figur 3-4.

---

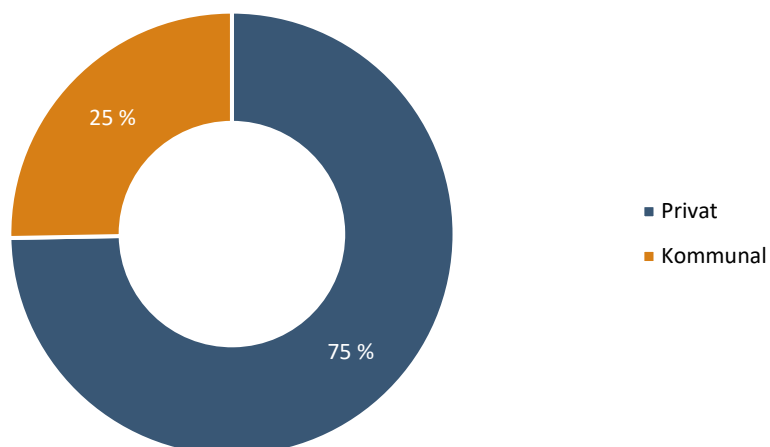
<sup>12</sup> N=129

<sup>13</sup> I Norge skiller vi mellom ordinære-, åpne- og familiebarnehager. Majoriteten er ordinære barnehager og det er de vi har hovedfokus på i denne rapporten. Det stilles blant annet andre krav til ordinære barnehager sammenlignet med åpne- og familiebarnehager.

<sup>14</sup> Det er mulig å registrere inntil to profiler. Disse tallene tar ikke hensyn til om en barnehage har registrert to profiler.

Figur 3-4

Alle barn som går i profilbarnehage, fordelt på privat og kommunal, i 2022

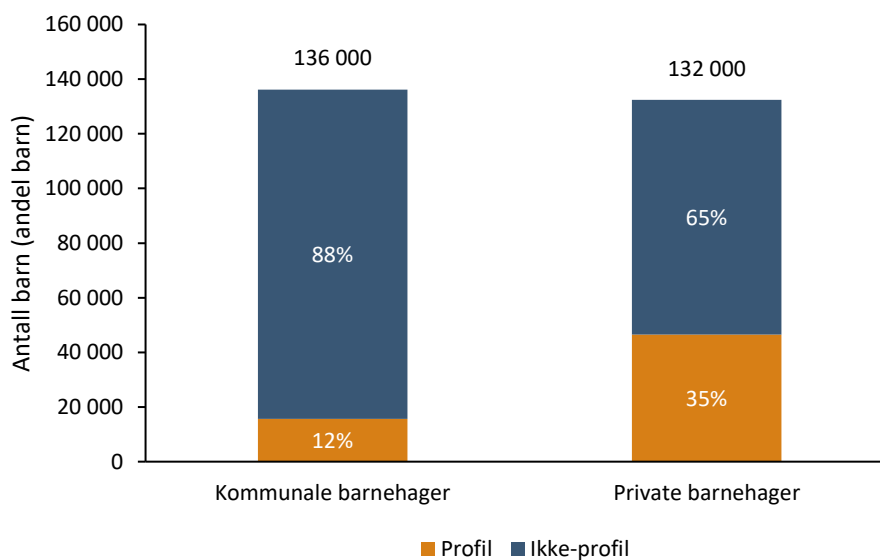


Kilde: Menon Economics basert på Utdanningsdirektoratet

Av alle barn som går i kommunal barnehage, går 12 prosent i profilbarnehage og 88 prosent i ikke-profilbarnehage (se Figur 3-5). Derimot går 35 prosent av alle barn som går i privat barnehage, i profilbarnehage, mens 65 prosent ikke går i profilbarnehage.

Figur 3-5

Antall barn i profil- og ikke-profilbarnehage i 2022



Kilde: Menon Economics basert på Utdanningsdirektoratet

### Mange ulike profileringer, hvorav noen kun tilbys av private

Det finnes ulike dimensjoner av profilering og mangfold. Den vanligste profilbarnehagen blant norske barn er friluftsbarnehage, og 80 prosent av barna som går i denne typen barnehage går i privat barnehage (se Tabell 3-1). Vår analyse viser også at barnehager med alternative pedagogiske tilnæringer som Montessori-barnehager og

Steinerbarnehager kun tilbys av private barnehager. Totalt går omtrent 3 400 barn i private barnehager med slike profiler. Også tros- eller livssynsbarnehager tilbys kun av private aktører, hvor det i dag er 8 600 barn som går.

Andre eksempler på profilbarnehager inkluderer idrettsbarnehager, gårdsbarnehager og kultur-/musikk-/kunst-barnehager, som tilbys både av private og kommunale barnehager. Vår analyse viser at majoriteten av barna som går i slike barnehager, går i private barnehager. Av barna som går i profilbarnehager som Reggio Emilia inspirert barnehage og samisk barnehage, går flest i kommunale barnehager.

**Tabell 3-1 Antall barn i profilbarnehager fordelt på kommunal og privat i 2022**

Type profilbarnehage	Kommunal	Privat	Andel privat, i prosent**
Montessoribarnehage	0	1 500	100
Steinerbarnehage	0	1 900	100
Tros- eller livssynsbarnehage	0	8 600	100
Gårdsbarnehage	50	2 700	98
Idrettsbarnehage	500	4 300	89
Språkbarnehage	300	1 400	82
Kultur-/musikk-/kunst-barnehage	1 000	4 300	81
Friluftsbarnhage	2 700	10 500	80
Andre*	1 600	4 700	75
Miljøbarnehage	800	1 900	71
Reggio Emilia inspirert barnehage	5 600	4 300	44
Samisk barnehage	300	200	36
Barnehage spesielt tilrettelagt for barn med spesielle behov	2 900	100	3

\* Kategorien andre utgjøres av barnehager med to profiler, for eksempel friluftsbarnhage med språkprofil. \*\* Noen av tallene i tabellen er avrundet. Kilde: Menon Economics basert på Utdanningsdirektoratet

Samiske barnehager finnes i flere deler av landet. Utover barnehager som er profilert som samiske barnehager, finnes det også barnehager med en samisk avdeling. Vi vet ikke hvor mange av barna i disse barnehagene som går i den samiske avdelingen, men vi kan anta at de fleste som ønsker det, vil få mulighet. I beregningen av antall barn i profilbarnehage er disse barnehagene likevel ikke inkludert, ettersom vi ikke vet hvor mange barn som er i avdelingen. Fordelingen mellom antall barn i privat og kommunal barnehage er ca. lik for samiske barnehager (36 prosent private) og barnehager med samisk avdeling (27 prosent private), se Tabell 3-2.

**Tabell 3-2 Antall barn i samisk barnehage og barnehage med samisk avdeling i 2022**

Type profilbarnehage	Kommunal	Privat	Andel privat, i prosent
Samisk barnehage	330	190	36
Barnehage med samisk avdeling	310	110	27
Totalt	640	300	32

Kilde: Menon Economics basert på Utdanningsdirektoratet



### Større mangfold blant private enn kommunale barnehager

For å beskrive mangfoldet i barnehagetilbudet, har vi skapt en mangfoldsindeks. Mangfoldsindeksen er basert på andelen av barn som går i forskjellige typer barnehager. Jo flere ulike typer av profiler det finnes, og jo større andel av barn som går i profilbarnehagene, desto høyere blir mangfoldsindeksen. Indeksen er basert på Herfindahl-Hirschman Indeksen (HHI) som blir benyttet som et mål på markedskonsentrasjon. Indeksen er nærmere beskrevet i Boks 3-1.

#### Boks 3-1 Mangfoldsindeksen

*Herfindahl-Hirschman Indeksen (HHI) er et mål på markedskonsentrasjon som brukes av konkurransetilsyn i mange land ved vurdering av konkurransen i et marked. Den beregnes gjennom å ta summen av de kvadrerte markedsandelen til alle virksomheter i et marked:*

$$HHI = a_1^2 + a_2^2 + a_3^2 + \dots + a_n^2$$

*Indeksen har en verdi fra 0 – 10 000, hvor 0 indikerer en lav markedskonsentrasjon (perfekt konkurranse) og 10 000 en høy markedskonsentrasjon (monopol).*

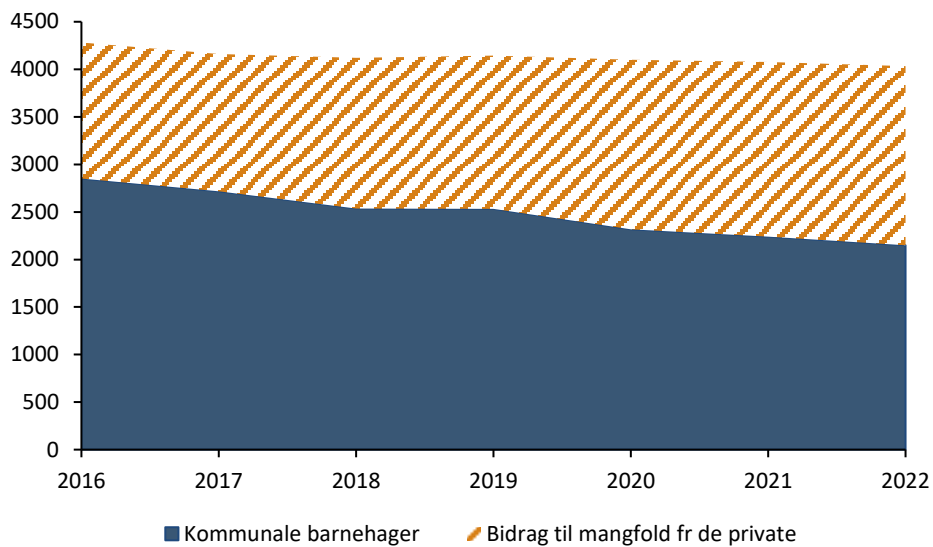
*Vi har benyttet HHI for å sette opp en indeks som viser mangfoldet i barnehagetilbudet. Dette er gjort gjennom å beregne andelen av barn som går i barnehager med ulik profil, og ta den kvadrerte summen av dette. Vi har valgt å legge om indeksen slik at høye tall indikerer høyt mangfold, mens lave tall indikerer lavt mangfold. Indeksen er beregnet basert på følgende ligning, hvor  $a$  er andelen av barnehager med en gitt profil og det er totalt  $n$  profiler:*

$$I_{mangfold} = 10\,000 - (a_1^2 + a_2^2 + a_3^2 + \dots + a_n^2)$$

*Ved beregning av indeksen er barnehager med to profiler inkludert som egne kategorier, slik at en barnehage med friluftprofil er forskjellig fra en barnehage med friluft- og språkprofil. Barnehager som kun har én avdeling som er profilert, er inkludert som barnehager uten pedagogisk profil.*

Det er en betydelig forskjell i mangfoldet målt i andelen barnehager med pedagogisk profil mellom private og kommunale barnehager, og denne forskjellen har økt de siste seks årene. Figur 3-6 viser utviklingen i mangfold for hele landet og hvor mye høyere mangfoldet er på grunn av tilstedeværelsen fra de private barnehagene. I 2016 var mangfoldet 50 prosent høyere på grunn av de private barnehagene, mens mangfoldet i 2022 var nærmere 90 prosent høyere. Mangfoldet i de private barnehagene har økt siden 2016, mens mangfoldet i de kommunale er blitt redusert med 25 prosent. Dette viser at de private i større grad satser på barnehager med pedagogisk profil enn de kommunale barnehagene. Det er likevel viktig å påpeke at det kan være andre former for mangfold enn hvorvidt barnehagene har pedagogisk profil eller ikke som ikke fanges opp av vår indeks.

Figur 3-6 Utvikling i mangfoldindeks\* over tid, hele landet



\*Tall mellom 0 til 10 000 som fanger opp mangfoldet av pedagogiske profiler. 0 betyr at det kun er én type barnehage i Norge. 10 000 hadde betydning at det er uendelig mange pedagogiske profiler som tilbys. Kilde: Menon Economics

### Større mangfold på kommunenivå på grunn av bidraget fra de private

Når en familie skal velge barnehage for sitt barn, er det ikke mangfoldet i barnehagetilbudet på nasjonalt nivå som er viktig. Slik som for andre tjenester, er det kun det lokale tilbudet som er relevant. Avstand er en viktig faktor for valg av barnehage, og ofte er det en barnehage nære hjemmet eller arbeidsplassen som er det mest naturlige valget (FUS barnehagene, i.d.). I spørreundersøkelsen rettet mot foreldre til barn i private barnehager var det 23 prosent som oppga at de hadde takket nei til den første tilbudte barnehageplassen ettersom den lå for langt unna.<sup>15</sup>

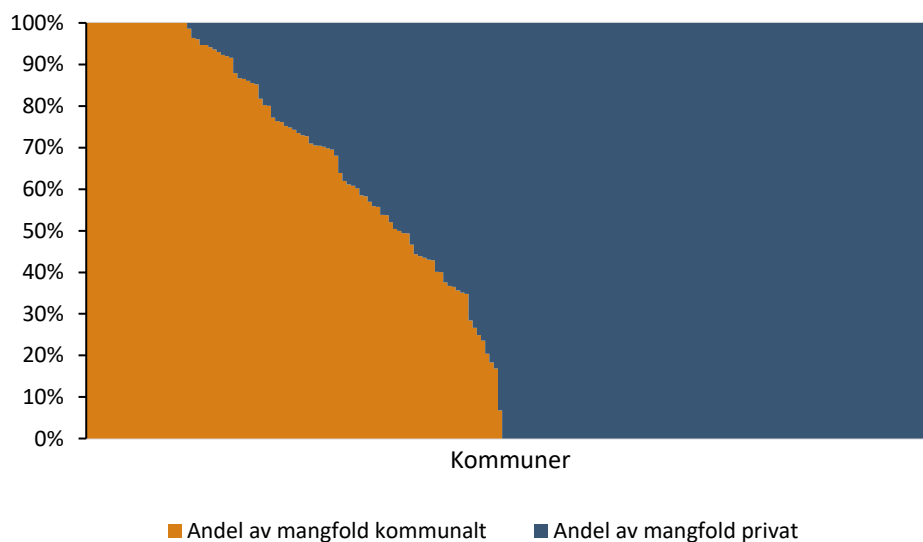
For å illustrere de private barnehagenes effekt på det lokale mangfoldet, har vi sett på mangfold per kommune. I realiteten er også dette et for upresist mål i mange kommuner, ettersom det også innenfor samme kommune kan være mange barnehager som er for langt unna hjemmet eller arbeidsplassen til at de kan anses å være aktuelle valg. Hvis kapasiteten er begrenset, kan det også være vanskelig å få plass i den barnehagen foreldrene ønsker. Likevel gir analysen på kommunenivå et mer riktig bilde for situasjonen for den enkelte familie enn analysen på nasjonalt nivå.

De private barnehagene bidrar til større mangfold i 50 prosent av kommunene i Norge. Til sammenligning er det kun i 4 prosent av kommunene hvor tilstedeværelsen fra de private barnehagene reduserer mangfoldet. I de andre kommunene er mangfoldet uforandret. De private øker mangfoldet i kommuner hvor de tilbyr barnehager med pedagogiske profiler som avviker fra det kommunale tilbudet, eller når de har en større bredde av pedagogiske profiler i de private barnehagene. De private reduserer mangfoldet i kommuner hvor de tilbyr samme pedagogiske profiler som de kommunale, eller når de tilbyr en mindre bredde av pedagogiske profiler. Andelen av mangfold som er privat og kommunal på kommunenivå er illustrert i Figur 3-7. Det er kommuner på den horisontale akse i figuren, og hver søyle representerer én kommune. Kommuner med 0 i mangfold er ikke inkludert. Det er totalt 155 kommuner som har null i mangfold, og bare har barnehager med én type pedagogisk

<sup>15</sup> N=129

profil. At figuren i større grad er blå enn oransje viser at de private barnehager totalt sett bidrar mer til mangfold enn kommunale barnehager. Det er over 100 kommuner hvor mangfoldet basert på vår indeks hadde vært 0 uten de private barnehagene (representert i figuren av at søylene er 100 prosent blå).

**Figur 3-7** Andel av mangfold\* målt basert på mangfoldsindeksen på kommunenivå så kommer fra private og kommunale tilbydere\*. Hver søyle representerer én kommune.



\*Vi har sett på hvor stor andel av det kommunale mangfoldet som kommer fra tilstedeværelsen til de private barnehagene. Det er totalt 155 kommuner som har null i mangfold, og bare har barnehager med én type pedagogisk profil eller kun barnehager uten pedagogisk profil. Kilde: Menon Economics

De private bidrar særlig til mangfold i store og mellomstore kommuner (over 20 000 innbyggere). I små kommuner bidrar det private til økt mangfold kun i 18 prosent av kommunene, se Tabell 3-3. Dette drives av at det i mange små kommuner ikke finnes private barnehager. Videre viser tabellen at mangfoldet generelt er lavere i små enn i store kommuner.

**Tabell 3-3** Mangfold avhengig av kommunestørrelse, 2022

Kommunestørrelse*	Andel kommuner hvor private bidrar til mangfold	Mangfoldsindeks			
		Gjennomsnitt kommunal	Gjennomsnitt alle	Maks. kommunal	Maks. alle
Små kommuner	18 %	450	980	6500	7390
Mellomstore kommuner	74%	1190	2900	6980	7560
Store kommuner	95%	1880	4270	6960	6670

\*Små kommuner: under 5 000 innbyggere. Mellomstore kommuner: 5 000 til 20 000 innbyggere. Store kommuner: over 20 000 innbyggere. Kilde: Menon Economics

### Hvorfor tilbyr de private et større mangfold?

Det er flere faktorer som kan spille inn til hvorfor de private tilbyr flere barnehager med pedagogisk profil enn de kommunale, og her kan forskjeller i eierskap, finansiering og konkurranse spille inn. Den viktigste forklaringen er mest sannsynlig at de private i større grad er til stede i større kommuner og i vekstområder. I disse områdene

er tilbudet i større grad enn i andre områder høyere enn etterspørselen, slik at det oppstår konkurranse mellom barnehagene. For å tiltrekke seg foreldre, har de private i disse områdene større insentiv til å differensiere seg for å skille seg ut fra alternativene. Det er også mulig at dette er en måte for å tiltrekke seg motiverte og engasjerte ansatte. En pedagogisk profil kan gjøre at man tiltrekker seg ansatte som har spesiell interesse for den innretningen barnehagen har og derfor også er mer lojale og fornøyde.

### 3.4 Case-studier basert på fire private barnehager

For å videre illustrere hva mangfoldet betyr for det pedagogiske tilbudet i barnehagene, har vi intervjuet fire barnehager: Læringsverkstedet Notveien Naturbarnehage i Bodø, Sjøskogbekken FUS barnehage i Trondheim, Tronvik Gårdsbarnehage i Moss og Langøy friluftsbarnhage i Øygarden. Casene belyser også hvordan profileringer bidrar til barnehagens struktur-, prosess- og resultat kvalitet, diskutert mer i kapittel 4.

Casene viser at det ligger mye privat initiativ bak etableringene av barnehagene. Samtlige av barnehagene ble etablert i tiden etter barnehageforliket hvor behovet for barnehageplasser var stort. I dag er to av barnehagene eid av private konsern mens to fortsatt er enkeltstående barnehager. Casene illustrerer at både det å være en del av et konsern og det å være en enkeltstående barnehage kan fungere godt. I et konsern har man flere å lene seg på, mens man i en enkeltstående barnehage i større grad kan oppleve fleksibilitet. Videre er barnehagene varierende i størrelse og alle er organisert på ulikt vis. Samtidig trekker samtlige av de barnehageansatte frem betydningen av god organisering for å lykkes, uavhengig av barnehagens størrelse.

Tre av de fire barnehagene har spesifikke pedagogiske profiler. Ansatte fra de ulike profilbarnehagene beskriver alle at de på ulike måter benytter barnehageprofilen til å nå de syv fagområdene i rammeplanen. Rammeplanen for barnehager er en forskrift i barnehageloven og utgjør derfor et sentralt grunnlag for virksomheten i alle barnehager. De syv fagområdene er: 1) Kommunikasjon, språk og tekst, 2) Kropp, bevegelse, mat og helse, 3) Kunst, kultur og kreativitet, 4) Natur, miljø og teknologi, 5) Antall, rom og form, 6) Etikk, religion og filosofi, 7) Nærmiljø og samfunn (Utdanningsdirektoratet, i.d). Barnehagen skal se fagområdene i sammenheng, og alle fagområdene skal være en gjennomgående del av barnehagens innhold. Som et eksempel på hvordan profilbarnehagene benytter profilen sin til å nå fagområdene, forteller de ansatte på Tronvik gårdsbarnehage at de blant annet benytter jorden i grønnsakshagen som en del av å svare ut fagområdet «antall, rom og form». På vinterstid får barna en forståelse av at de ikke kan dyrke grønnsaker når jorden er fryst, mens at dette er mulig på sommerstid. Caset om Sjøskogen FUS barnehage underbygger imidlertid at barnehagene ikke trenger en pedagogisk profil for å oppfylle fagområdene. Mye handler om de ansattes kreativitet til aktiviteter, lek og læring.

Casene belyser også at barnehageprofilene kan ha positiv virkning på barnas utvikling. Flere av de ansatte i profilbarnehagene har fått tilbakemeldinger fra skolen som barna begynner på om at barna fra disse barnehagene oppleves som selvstendige sammenlignet med barn fra andre barnehager. De barnehageansatte fra Sjøskogbekken FUS barnehage (ikke profilbarnehage) oppgir imidlertid også at barna beskrives som omtenk-somme og inkluderende av skoleansatte.

## Tronvik gårdsbarnehage

Tronvik Gårdsbarnehage ligger på Jeløy utenfor Moss i Østfold. Barnehagen ligger på en gård og har derfor en landlig beliggenhet, med nærhet til både skog og sjø. Barnehagen ble etablert i 2007, og er en privat barnehage som drives av en lokal familie.

### Tronvik Gårdsbarnehage

Antall barn	95
Antall avdelinger	5
Antall ansatte	30
Åpningstid	06:45-17:00

### Fra låve til barnehage

Eieren av Tronvik Gårdsbarnehage flyttet til Tronvik Gaard som 16-åring. Allerede da hadde hun en drøm om at hun en dag skulle starte barnehage på gården. Denne drømmen ble realisert i 2007. En av gårdens gamle låver ble totalrenovert fra januar samme år, og i august kunne barnehagen ta imot rundt 60 barn fordelt på tre avdelinger. Siden da har barnehagen gradvis økt kapasiteten og utvidet tilbudet til flere barn.

### Barnehagens ressurser

Som en gårdsbarnehage har barnehagen flere dyr, som sauer, kaniner og frittgående høner, som barna i barnehagen kan bli godt kjent med. I tillegg disponerer barnehagen en gymsal, et båthus med strand og brygge og en stor lavvo som de kaller for «stamplassen». De har også et utekjøkken, drivhus og en åker med poteter og solsikker som gir gode muligheter for læringsaktiviteter. I tillegg har barnehagen en stor og variert lekeplass, med blant annet sandkasser, husker, rutsjebaner og klatrestativ.



### En gårdsbarnehage – natur, uteliv og dyrene

De ansatte på Tronvik Gårdsbarnehage legger stor vekt på å bruke friluftsliv og naturen som et pedagogisk virkemiddel, samtidig som de er svært opptatt av å benytte de områdene og ressursene som gården har å tilby. Som en gårdsbarnehage har de også stort fokus på å gi barna innblikk i gårdslivets tradisjoner, slik som dyrking av egen mat og dyrehold.



En stor del av barnehagehverdagen handler om å gi barna en nær kontakt med dyrene på gården. Dette innebærer at alle barna trener på å omgås med dyrene og lærer blant annet hva det innebærer å ta vare på dyr. Hver dag går eksempelvis barna ut for å hente egg fra hønene som brukes til å lage mat i barnehagen. I tillegg benytter de dyrene inn i kunst- og håndverksprosjekter, slik som at ullen fra sauene klippes og brukes til å lage ulike gjenstander. Det slaktes også lam i barnehagen hvert år, hvor barna får muligheten til å være med og lære om hva lammet består av. Dette opplever de ansatte at gir barna en forståelse av hva det er de spiser, og hvordan dyrene kan brukes på en bærekraftig måte. Som et eksempel blir saueskinnet- og ullen bevart og brukt videre av barnehagen.

Foruten å ta vare på dyrene, består barnehagehverdagen til barna av å være mye ute på barnehagens mange områder. I løpet av en uke beskriver de ansatte at hver avdeling skal ha vært på alle de forskjellige områdene som barnehagen disponerer. En dag kan for eksempel en avdeling tilbringe tid ved lavvoen, mens en annen avdeling er i gymsalen

og har aktiviteter der. Samtidig kan en tredje avdeling holde på i drivhuset, mens en fjerde avdeling tilbringer tid ved båthuset. Ved sommerstid har også barnehagen vanntilvenning og svømmeopplæring i sjøen ved båthuset.



### **Gårdsbarnehagen som en pedagogisk tilnærming til rammeplanens fagområder**

De ansatte beskriver at gården med grønnsakshage, dyr, jordbruk og varierte turmuligheter fungerer som et verktøy for å oppfylle målene i rammeplanen og som et pedagogisk arbeidsredskap for planlegging og gjennomføring av undervisningen. For å legge til rette for dypere arbeid og fordypning i temaene, har de ansatte valgt å ha særlig fokus på ett av de syv fagområdene i rammeplanen hver måned gjennom året. På denne måten opplever de ansatte at de kan utforske hvert enkelt område grundig og gi barna en rikere læringserfaring. Som et eksempel var fokusområdet i januar «antall, rom og form». Da ble blant annet jorden i grønnsakshagen utforsket hvor barna fikk en forståelse av at man ikke kan dyrke grønnsaker når jorden er fryst. I juni er fokusområdet «Natur, miljø og teknologi». I den forbindelse har de ansatte tenkt å gi barna kjennskap til bærekraftig utvikling ved å plukke opp søppel på stranden ved båthuset, samtidig som de følger med på alt som spirer og gror på gården og i grønnsakshagen. Barnehagen er også sertifisert som «Miljøfyrtårn».

### **Digitalisering i Tronvik Gårdsbarnehage**

På Tronvik Gårdsbarnehage har de ansatte en balansert tilnærming til bruk av teknologi i barnehagen. De er opptatt av at digitale verktøy ikke skal være den dominerende arbeidsmetoden i

barnehagen, men de ser samtidig at teknologien kan være nyttig i det pedagogiske arbeidet med å utjevne sosiale forskjeller. For å oppnå dette, benytter de barnehagens gårdsprofil som en ramme for å integrere digitale verktøy i barnehagehverdagen. Et eksempel på dette kan være at det monteres kamera inne hos dyrene på gården for å la barna se hvordan dyrene beveger seg om natten. De viser også videoer av egg som klekker på gården og andre ting som barna kan lære av. Dette gir barna en spennende opplevelse av hva teknologi kan brukes til, samtidig som det øker bevisstheten om naturen og dyrene rundt seg.



### **Maten i barnehagen**

I gårdsbarnehagen får barna servert alle måltider, inkludert frokost, lunsj og ettermiddagsmat. De ansatte i barnehagen lager mye av maten fra bunnen av og oppfordrer barna til å ta del i matlagingen. Dette inkluderer å hente grønnsaker fra kjøkkenhagen, tilberede maten og dekke på bordet. Til frokost får barna havregrøt, mens til lunsj serveres det varmmat to ganger i uken og brødsriver med pålegg og frukt resten av dagene. Til lunsjen brukes også eggene fra hønene i barnehagen. De ansatte lager ofte mat også når de er på tur. For eksempel griller de fiskefilet på bålet og lager fisketaco, der barna tar del i å skjære opp grønnsaker.

I tråd med barnehagens gårdsprofil, serveres ofte norsk bondekost, og maten er sesongbasert. Til varmlunsjer forteller de ansatte at det for eksempel serveres kjøttkaker, grønnsakssuppe bestående av sesongens grønnsaker og fårrikål om høsten i forbindelse med slaktning av lam.

### **Fokus på rekruttering og trivsel for ansatte i gårdsbarnehagen**

Ledelsen i barnehagen legger stor vekt på å rekruttere ansatte som trives med å arbeide på en gård. De søker etter engasjerte og dyreglade personer som har lyst til å ta barna med på turer og skape gode opplevelser. Å bygge et sterkt og positivt arbeidsmiljø er også en prioritet for ledelsen. De legger vekt på å skape et godt team som er engasjert og har klare visjoner for barnehagens utvikling. På denne måten kan alle ansatte trives og jobbe sammen for å gi barna en berikende barnehagehverdag.

### **Barnehagens størrelse og organisering – primærgrupper**

Ledelsen i barnehagen poengterer at de er en stor barnehage i form av antall barn som går i barnehagen. På bakgrunn av dette legger de ansatte mye vekt på hvordan de organiserer seg innad i barnehagen. De beskriver at en stor barnehage krever en god organisering for å lykkes – både for barna og for de ansatte. Barnehagen har fem avdelinger med mellom 14 og 28 barn på hver avdeling. Samtidig er avdelingene delt inn i mindre grupper som de kaller for primærgrupper. Antall barn i hver primærgruppe varierer fra tre til seks, avhengig av barnets alder og utvikling. De ansatte beskriver at de opplever primærgruppene som viktig for å sikre at alle barna skal bli sett og hørt hver dag.



### **Barnehagens positive virkning på barna**

Ifølge de barnehageansatte er det en rekke fordeler med barnehagehverdagen som bidrar til å utvikle sosial kompetanse og selvstendighet hos barna. De ansatte beskriver at erfaringene barna får ved å utføre oppgaver som å mate dyrene hver dag er viktig for å lære å ta ansvar og bli mer selvstendige. De trekker også frem andre oppgaver som å pakke sekken, lage bål og bruke kniv til å lage mat som å være med på å utvikle barnas ferdigheter og gjøre dem mer selvstendige. De ansatte mener at disse aktivitetene også er med på å utvikle barnas motorikk og koordinasjonsevne.



## Notveien naturbarnehage

Læringsverkstedet Notveien naturbarnehage befinner seg i bydelen Bodøsjøen/Alstad i Bodø. Barnehagen har en naturprofil hvor de har stort fokus på å benytte naturen som lek- og læringsarena.

### Notveien Naturbarnehage

Antall barn	78
Antall avdelinger	4
Antall ansatte	20
Åpningstid	06:45-16:45

Barnehagens fire avdelinger er aldersblandet. Det betyr at små og store barn er samlet i en avdeling og går på samme avdeling gjennom hele barnehagetiden. De ansatte beskriver at de har valgt å organisere barnehagen på denne måten fordi de opplever at de små blir inspirert av de eldre barna, mens de eldre viser omsorg og fungerer som rollemodeller for de små, spesielt når det gjelder lek og selvstendighet.

### Barnehagens historie

Historien til barnehagen går tilbake til tiden rett etter Barnehageforliket da det var mål om å etablere mange nye barnehager. To mannlige entreprenører bestemte seg for å starte barnehager som deres koner kunne drive. Konene til mennene tok på den tiden førskolelærerutdanningen. Planen ble realisert da mennene åpnet Notveien naturbarnehage i 2005.

De ansatte ved Notveien naturbarnehage beskriver entreprenørene som svært nyskapende da barnehagen ble etablert. På den tiden var barnehagens pedagogikk veldig annerledes fra tradisjonelle barnehager. Barnehagen hadde en sterk vektlegging på fri lek og spontanitet, og det var et ønske om å ha minst mulig klokkestyring i hverdagen. Planleggingen skjedde ofte mens aktivitetene var i gang, og arbeidet ble dokumentert i etterkant. For barnehagen var det viktigere å fokusere på det de faktisk hadde gjort, enn på det de ikke hadde rukket. Barnehagen hadde også sin egen buss som ble brukt til daglige turer, og denne bussen brukes fortsatt.



### En del av et stort konsern – Læringsverkstedet

I 2015 ble bedriften solgt til Læringsverkstedet. De ansatte beskriver at Læringsverkstedet har bidratt til å videreutvikle barnehagen, og har fortsatt å bygge på barnehagens pedagogiske profil og tilbud. I 2018 fikk de ansatte i Notveien naturbarnehage muligheten til å være med på å utvikle Læringsverkstedets naturprofil. Før dette hadde Læringsverkstedet ikke en tydelig naturprofil. Dermed har de ansatte fått bevart mye av det som var viktig for dem, samtidig som de har fått videreført sitt naturkonsept til andre barnehager.

Barnehagens leder beskriver det som svært positivt å være en del av en stor kjede. Hun trekker blant annet frem fordelene med fellesskapet, hvor man kan dele kunnskap og læring angående pedagogiske spørsmål. Læringsverkstedet arrangerer jevnlig styrersamlinger i hver region og tilbyr kurs for de ansatte. Lederen på Notveien naturbarnehage beskriver det som trygt og godt å være en del av en kjede, da det alltid er noen man kan henvende seg til utenfor barnehagen for å dele informasjon og få hjelp ved behov. Samtidig opplever de ansatte på Notveien naturbarnehage at Læringsverkstedet er nytenkende og har et brennende engasjement for å gjøre en forskjell for hvert enkelt barn.

### Barnehagens ressurser

Barnehagen har et rikt uteområde med grønt gress, skog, sansehage, sandkasser, kjøkkenhage, scene,



snekkerområde, drivhus, sykkelbane og egen forskerhytte. I tillegg har barnehagen en minibuss som brukes til dagsturer til byens ulike naturperler. Dette gir barna gode muligheter til å utforske og oppleve naturen også utenfor barnehagens områder.



### Hva vil det si for barna å gå i Notveien naturbarnehage

Notveien naturbarnehage har et spesielt utetilbud for de eldste barna i barnehagen, kalt Corvus. Corvus er en utegruppe som drar på turer, samarbeider og leker sammen. Det rullerer hvem som er med i Corvus fra dag til dag, men alle barna over tre år får muligheten til å være i utegruppen minst fire dager i måneden. For å skape vennskap og et større samarbeid på tvers av avdelingene, er det tre barn fra hver avdeling, totalt 12 barn, som er med i utegruppen daglig. De ansatte i barnehagen ser på Corvus som en fin måte å bygge samhold på tvers av avdelingene og styrke barnas lekekompetanse og selvstendighet. De ansatte beskriver at Corvus ofte drar på spennende dagsturer med minibussen for å utforske naturen utenfor barnehagen. I tillegg har Corvus en grillhytte på barnehagens område, med både vedovn, tørkeskap og lekeområde.

De ansatte forteller også at barna som ikke er en del av Corvus er mye ute og har en hverdag fylt med naturopplevelser. De ansatte tar dem med på turer i skogen og til fjæra, hvor de får utforske og leke i et naturlig miljø. I tillegg har barnehagen flere fasiliteter som de bruker for å gi barna en bedre forståelse og opplevelse av naturen. De ansatte trekker frem forskerhytten, hvor barna kan lære mer

om naturen rundt seg, samt drivhuset hvor barna får lære om de sakte prosessene fra frø til plante, grønnsak eller blomst. I tillegg har barnehagen blomsterkasser og blomsterbed, som gir barna muligheten til å lære om å ta vare på og holde ting visuelt i orden.

### Naturbaserte temaområder

Notveien naturbarnehage har et felles årshjul med ulike temaområder som barna jobber med gjennom året. De ansatte beskriver at temaområdene tar utgangspunkt i naturområder som gir barna en forståelse av naturens sykluser og hvordan vi kan ta vare på den. For eksempel hadde de temaet "Fra jord til bord" i august og september, hvor barna høster fra naturen og kjøkkenhagen, synger sanger om temaet og utfører kreative aktiviteter som å male, tegne og forme. I januar og februar hadde de temaet «Vinteraktivitet i all slags vær». Dette innebar aktiviteter som isfiske, aking, snøborg- og snømannbygging, forskning på is og læring om samisk kultur. På våren har de temaet "Våronn i Notveien", hvor barna rydder opp etter vinteren, sår frø, driver frem i drivhus og kjøkkenhage, og planter blomster. De ansatte opplever at disse temaene og aktivitetene som gjennomføres gir barna en bredere forståelse av naturen og hvordan vi kan ta vare på den, samtidig som barna får utforske og lære gjennom praktisk arbeid og lek.



### Maten i barnehagen

Som en naturbarnehage ønsker de ansatte å introdusere barna for prosessen fra jord til bord. I tråd med dette tar de blant annet med barna til en lokal bondegård for å høste grønnsaker samt at de serverer fisken som barna fisker på fisketur.

De ansatte opplever at barnehagen serverer ernæringsstette og smaksrike måltider som er i tråd med profilen «Et Godt Måltid» fra Læringsverkstedet. Barnehagen har en ukemeny som rullerer hver femte uke. Som følge av at ukemenyene rullerer, beskriver de ansatte at barna blir kjent med ulike smaker over tid samtidig som de lærer seg å kjenne igjen smakene. Typiske retter som rullerer er hjemmelagde supper, lapskaus, grønnsaksgryte, fiskekaker og omelett.



#### **Naturbarnehagens bidrag til barnets utvikling**

Ifølge de ansatte i barnehagen bidrar naturprofilen på flere måter til barnas utvikling. For det første gir den barna gode naturopplevelser, som er viktig for å utvikle en forståelse og nysgjerrighet for naturen. I tillegg bidrar naturbarnehagen til at barna får erfaring med mestring og utfordringer knyttet til å være ute i naturen, som kan gi barna økt selvfølelse. De ansatte beskriver også at aktivitetene de gjør i barnehagen gjør barna mer robuste i ulike situasjoner. Blant annet lærer barna å takle ulike utfordringer som påkledning og do-gåing i naturen. De ansatte forteller også at de får tilbakemeldinger fra skolen barna begynner på om at barna som har gått i Notveien naturbarnehage er mer robuste når de starter på skolen sammenlignet med mange andre barn fra andre barnehager.



#### **Fellesskap, engasjement og samarbeid**

Ifølge de ansatte i naturbarnehagen er det flere faktorer som bidrar til å lykkes med barnas utvikling. For det første opplever de ansatte at hele personalet har en genuin interesse for natur og naturopplevelser samtidig som at de er aktive og undrende i arbeidet med å gi barna gode erfaringer i naturen. For det andre trekkes det frem at de ansatte er opptatt av å skape et felles vi, der både barn og ansatte opplever at de er verdifulle og en del av en gruppe. I dette legger de at alle barn skal oppleve å være inkludert både språklig, faglig, sosialt og personlig. En tredje faktor som trekkes frem er det gode samarbeidet mellom de fire avdelingene. Lederen poengterer at de ansatte hjelper hverandre når det er behov for det og personalet er gode på å dele kunnskap og praksiserfaringer med hverandre.

## Langøy friluftsbarnhage

Langøy friluftsbarnhage er en barnhage som ligger på øya Langøy i Øygarden kommune i nærheten av Bergen. Barnhagen har både friluft- og gårdsprofil, men hovedfokus ligger på friluftprofilen. Barnhagen er omgitt av vakker natur som gir barna god mulighet til å oppleve og lære om ulike utendørsaktiviteter.

### Langøy friluftsbarnhage

<b>Antall barn</b>	38
<b>Antall avdelinger</b>	Fleksibelt
<b>Antall ansatte</b>	12
<b>Åpningstid</b>	07:00-16:30

Barnhagen har valgt å ikke ha klare avdelinger, og ser på seg selv som en stor avdeling der de ansatte bytter på å ha ansvar for barna. Samtidig er hovedsakelig barna under tre år sammen og de over tre år sammen, men det kan også blandes hvis det er ønskelig og passende for barnets alder og utvikling. Barnhagebygget er inndelt i to avdelinger, en for de små barna og en for de store barna.



### Om historien til barnhagen

Lederen av barnhagen har vært eier og leder siden 2005. Hun hadde opprinnelig bakgrunn som sykepleier, men ønsket å drive barnhage. Derfor omskolerte hun seg til barnhagelærer samtidig som hun bygde opp barnhagen. I begynnelsen var barnhagen en familiebarnehage, men den ble omgjort til en ordinær barnhage i 2007.

Barnhagen har alltid hatt en tydelig friluftprofil, og de barnhageansatte er svært opptatt av å tilby barna varierte og meningsfulle utendørsaktiviteter.

På det meste har barnhagen hatt 52 barn, men for å kunne opprettholde sin friluftprofil har de ansatte valgt å nedjustere antall barn. De ansatte opplevde at det ble vanskeligere å gjøre ulike friluftaktiviteter som å dra på utflukter med barnhagens minibuss da barnhagen ble større.



### Barnhagens ressurser

Ressursene til barnhagen er tilpasset til at de har en friluft- og gårdsprofil. Barnhagen har flere høns og sauer som beiter på jorden rett utenfor barnhagen. I tillegg har de tre båter, sub Brett, basseng, kano og kajakk, som gir barna muligheter til varierte vannaktiviteter. Barnhagen har også en minibuss som brukes til ulike dagsutflukter.

Barnhagen har også tilgang til en gymsal som de kjører minibussen til rundt en gang i uken. I tillegg har de en grillhytte på barnhagens uteområde med varmekabler, hvor barna kan gå inn og varme seg, og mange spiser frokost her etter de har blitt levert i barnhagen om morgenen.

For å oppmuntre barna til å leke mer i naturen, har barnhagen bevisst valgt å ha lite leker inne. De kjøper hovedsakelig utstyr som benyttes til uteaktiviteter. Likevel har de et eget kostymerom og naturfagrom for de store barna, og en egen minigymsal for de små barna inne i deres avdeling.



### **Friluftspromenaden legger rammer for organiseringen av barnehagen**

I 2015 gjennomførte barnehagen endringer i måltidstilbudet ved å fjerne matserveringen i barnehagen. Dette betyr at barna som ikke har spist frokost må ha med seg tre måltider til barnehagen. Formålet med denne endringen var å legge til rette for lengre og uavbrutte turer med barna. De ansatte opplever at dette fungerer bedre enn tidligere, da de ikke lenger må avbryte turene for å returnere til barnehagen for å spise.

Denne ordningen har også fordelen av å slippe innkjøp, matlaging, rydding og rengjøring for de ansatte. De ansatte beskriver at alle voksne er til stede under måltidene for å veilede og assistere barna. De ansatte rapporterer at kvaliteten på turene har blitt bedre etter at matserveringen ble fjernet, og at barna kan være på tur hele dagen uten å måtte splitte opp aktivitetene sine for å spise.



### **Hva betyr det for barna å gå i Langøy friluftsbarnehage**

I Langøy friluftsbarnehage er det et sterkt fokus på å gi barna varierte og spennende aktiviteter utendørs, uavhengig av værforholdene. Barna kan delta i alt fra fisking og fuglekikking, til bygging av hytter og kreative utendørsprosjekter som er tilpasset deres alder og interesser. Barnehagens visjon er å tilbringe mellom 5,5 og 8 timer ute hver dag, og barna oppfordres til å møte opp ferdig påkledd for utendørsaktiviteter. Når barna kommer på morgenen, begynner dagen stort sett med utendørslek før de drar på tur klokken 09.30.

På turene blir barna som regel delt inn i fire grupper, men hvem som går med hverandre varierer fra dag til dag. De ansatte opplever at dette skaper et godt samhold i barnehagen. Selv de minste barna i

barnehagen er med på de lange dagsutfluktene og bærer sin egen sekk med matpakke og skift. Barn som trenger hvile på dagtid, sover i telt med liggeunderlag.

De ansatte beskriver også at barna er med å plukke egg fra hønene som de bruker til å bake og steke mat, og de eldste barna får også muligheten til å være med til slaktehuset. Dette gir barna en forståelse for at mye av maten vi spiser kommer fra dyr. Barna er også med på krabbefiske, og krabbene som barna har fanget blir også kokt og spist i barnehagen. Barnehagen har også en bærhage hvor barna kan plukke bær og lage syltetøy.



### **Jobber aktivt for at barna skal være fysisk aktive og få opp pulsen i barnehagen**

De barnehageansatte har satt seg et bevisst mål om å sikre at barna er fysisk aktive i minst én time hver dag. De beskriver at dette innebærer at barna skal føle at hjertet slår litt raskere og hardere enn vanlig. For å oppnå dette prøver de å være kreative og tilrettelegge for lek som får opp pulsen til barna. De har blant annet kjøpt inn kjegler og lekekasser for å gjøre dette enklere og morsommere. Forskning som viser betydningen av fysisk aktivitet hos barn, har gjort dette spesielt viktig for de ansatte, og de anser fysisk aktivitet som svært viktig for barnas utvikling.

### **Barnehagens profil og fagområdene i rammeplanen**

De ansatte i barnehagen beskriver hvordan deres spesielle barnehageprofil, som både friluftsbarnehage og gårdsbarnehage, gjør det enkelt å oppfylle målene i rammeplanen. De påpeker at alle fagområdene går hånd i hånd med hverandre og at alt som kan gjøres inne også kan gjøres ute. Gjennom å utforske

naturen og studere småkryp med mikroskop, lærer barna mye om naturen rundt seg. De ansatte understreker også betydningen av å være ute for å følge årstidene og å være i bevegelse.



#### **Barnehagens betydning for barnas utvikling**

De barnehageansatte opplever at barnehages profil har en positiv effekt på barnas utvikling. Ved å delta i aktiviteter som lange turer og å bære sekken selv, uansett vær, blir barna trent i å takle utfordringer, oppleve mestring og bli mer selvstendige. De barnehageansatte påpeker at barna lærer å kle seg varmere hvis de fryser, og at de også blant annet lærer å gå på toalettet i naturen. I tillegg opplever de ansatte at alle turene barna deltar i, bidrar til å utvikle deres motoriske ferdigheter. Barna lærer å kontrollere kroppen sin på ulendt terreng, og også å håndtere glatte steiner og is på veien. Barna utforsker også trær og hopper mellom steiner, og dette utvikler deres balanse og koordinasjon.

#### **Tilrettelegging for alle, uavhengig av økonomi**

Som følge av mye uteaktiviteter i barnehagen, beskriver de ansatte at klærne til barna raskt blir slitte. De ønsker imidlertid ikke at familienes økonomi skal begrense barnas muligheter for å delta i barnehageaktivitetene eller for å kunne gå i barnehagen. For å imøtekomme dette tilbyr barnehagen å kjøpe regntøy og uteklær til de som dokumenterer at de har dårlig råd. I tillegg har foreldrene til barna i barnehagen etablert et bytte- og brukstiltak, hvor de leverer klær barna har vokst ut av til barnehagen, slik at andre foreldre fra barnehagen kan få klær gratis. Dette tilbudet står åpent for alle foreldre i barnehagen, uavhengig av økonomisk situasjon.

#### **Engasjement, kreativitet og forståelse for friluftspromenaden**

Barnehagelederen i Langøy friluftsbarnehage forteller at hun ser på driften av barnehagen som en livsstil, og illustrerer dette gjennom et eksempel: hun tar seg tid til å dra ut på kveldstid og sette krabbeteiner, slik at barna kan være med på å dra dem opp igjen neste dag. De ansatte vektlegger at engasjement og kreativitet hos de ansatte er avgjørende for å lykkes med friluftspromenaden. Det er viktig for barnehagen at både foreldre og ansatte som søker, forstår hva det vil si å være en del av en friluftsbarnehage, og de legger vekt på at dersom foreldrene ikke ønsker å smøre matpakke eller de ansatte ikke ønsker å være ute på tur i all slags vær, så er kanskje ikke friluftsbarnehagen det rette valget for dem.



## Sjøskogbekken FUS barnehage

Sjøskogbekken FUS barnehage er lokalisert i Ranheim i Trondheim. Barnehagen tilhører FUS-kjeden som har fokus på høy faglig kvalitet, lærelyst og livsmestring. Barnehagen er en ordinær barnehage. Barnehagen har fokus på leken som barnets viktigste læringsarena og legger til rette for en god og inkluderende lekekultur.

### Sjøskogbekken FUS barnehage

Antall barn	80
Antall avdelinger	4
Antall ansatte	21
Åpningstid	07:00-16:45

### Barnehagens historie

Historien til barnehagen går tilbake til 2005 da den ble opprettet som et initiativ av foresatte fra Ranheim under navnet Ranheim foreldrelagsbarnehage. På dette tidspunktet var det mangel på barnehagebygg, og barnehagen ble derfor startet opp i lokalene til Ranheim Idrettslag. Ett år senere, i 2006, sto bygget som barnehagen nå befinner seg i klart. I 2008 ble barnehagen kjøpt opp av Trygge Barnehager, ble en del av FUS-nettverket og skiftet navn til Sjøskogbekken FUS barnehage. Navnet stammer fra bekken som renner forbi barnehagen som heter Sjøskogbekken.



### Barnehagens ressurser

Barnehagens beliggenhet gir barna tilgang til mye natur i nærområdet, inkludert både fjære og skog. De ansatte i barnehagen forteller at de er opptatt av å ta i bruk nærområdet og tar ukentlig med seg barna ut for å utforske og lære om naturen og bli

kjent med eget nærområde. Hver av de fire avdelingene i barnehagen disponerer sin egen lavvo som blant annet benyttes på ulike utflukter. De ansatte tar også med liggeunderlag, pledd og soveposer for at de små barna skal kunne sove i lavvoen når de er på tur. Barnehagen har også fire el-sykler som kan romme inntil seks barn. Dette beskriver de ansatte som et praktisk fremkomstmiddel når barnehagen skal på lengre turer eller når det er behov for å få med seg mye utstyr. I barnehagens egne uteareal har de en grillhytte som de blant annet bruker til å spise måltider og gjennomføre fortellerstunder. I tillegg har barnehagen en stor og variert lekeplass, med blant annet sandkasser, kjøkkenhage, klatrevegg, husker og lekestativ, samt en egen liten skog inne på barnehagens område.

Barnehagen samarbeider også med ulike aktører i nærområdet, slik som biblioteket, fotballklubben, kirken, skolene, Dronning Mauds Minne Høgskole og Ranheim helse og – velferdssenteret.



### Fordel å være en del av en større kjede

Barnehageansatte i Sjøskogbekken FUS barnehage opplever at det er mange fordeler av å være en del av en større kjede. For de ansatte handler det først og fremst om å ha felles mål og retning, samt andre å støtte seg på og rådføre seg med. FUS har både nasjonale og regionale samarbeidsplattformer. I Trøndelag er det et eget FUS-nettverk bestående av syv FUS-barnehager hvor de ansatte i barnehagene møtes jevnlig for å dele ulike ideer og erfaringer samt hjelper hverandre med rekruttering av nyansatte. Dersom det er behov, flytter de om på

ansattressurser innad i FUS-kjeden. De ansatte påpeker at FUS-medlemskapet bidrar til samhold i et større læringsmiljø og fokus på utvikling. De ansatte i barnehagen forteller at FUS har et overordnet mål om å bli landets beste barnehagekjede. I tråd med dette har FUS høye krav til faglighet, sosial kompetanse og læring. De ansatte opplever blant annet at kravet til faglig utvikling bidrar til at de ansatte i barnehagen er frempå og utfordrer dem på å levere bedre på det faglige.

CLASS (Classroom Assessment Scoring System) er en metode som benyttes i FUS-kjeden for å vurdere og optimalisere de ansattes samhandling med barna, hvordan de utvikler lek og læring, samt hvordan barnehagen organiserer hverdagen til barna. En gang i året både får og gjennomfører alle barnehager i FUS observasjon i henhold til CLASS. Da drar pedagoger, som er sertifiserte som CLASS-observatører, fra en FUS-barnehage og observerer i en annen FUS-barnehage. Observatørene følger et vurderingsskjema som omhandler alt fra organisering og ledelse, læringsstøtte og sosioemosjonell støtte og veiledning i barnehagen. Etter observasjonen får barnehagen en rapport i retur med dokumentasjon på de ansattes arbeid med barna. De ansatte beskriver at rapporten gjør det enkelt for de ansatte å se forbedringspunkter samt hva som fungerer godt, og opplever at CLASS fungerer som et nyttig verktøy som øker egen handlingskompetanse. Dette skaper felles fokus på forbedringspunkter og motivasjon til å bli en bedre barnehage for barna.



### Livsgledebarnehage

Sjøskogbekken er en Livsgledebarnehage hvor man jobber for å skape glade og meningsfulle dager for eldre i sitt nærmiljø. Livsgledebarnehage er et konsept som eies og drives av Livsglede for Eldre. Sjøskogbekken FUS barnehage er nabo med Ranheim helse- og velferdssenter. De eldste barna i barnehagen (5 til 6 år) besøker eldresenteret fast to ganger i måneden hvor barna og de eldre gjør felles aktiviteter sammen. Barnehagen drar også på besøk for å markere ulike begivenheter som blant annet jul, påske, Valentines og 17. mai med de eldre. Under korona gikk barna utenfor eldresenteret for å synge og danse for beboerne. De ansatte mener at engasjementet bidrar til å gjøre barna bevisste på ulike livsfaser og at de får oppleve at de er betydningsfulle og til glede for hverandre.



### Grønt Flagg-sertifisering

Barnehagen har Grønt Flagg-sertifisering. Det betyr at barna, de ansatte og nærmiljøet involveres i aktive og praktiske tiltak som bidrar til å fremme fokus på bærekraft gjennom miljøopplærende aktiviteter i barnehagen. De ansatte i Sjøskogbekken FUS barnehage jobber med dette blant annet ved å ta vare på naturen i nærområdet gjennom søppelplukking. Når barnehagen er ute på tur, tar de med seg poser slik at barna og de ansatte kan plukke opp søppel fra naturen. De ansatte forteller at de også har integrert miljøopplæring i andre deler av hverdagen. Hver avdeling har et eget insekthotell og grønnsakskasse hvor barna på avdelingen selv velger hvilke grønnsaker de vil dyrke for sesongen.

### **Temauker som et hjelpemiddel for å svare ut fagområdene**

De ansatte forteller at barnehagen benytter jevnlig temauker gjennom året som et hjelpemiddel for å svare ut fagområdene i rammeplanen. Det arrangeres rundt syv temauker i året. Temaene varierer fra kultur, miljø, mangfold, samisk, til VM-uke og karneval. Flere av temaene velges med utgangspunkt i barnas medvirkning. De ansatte opplever at disse felles temaukene er med på å skape læring, samhold og fellesskap i barnehagen. Temaene brukes også til å oppnå faglige læringsmål. De ansatte er opptatt av at alt som planlegges har en mening og et mål. Temaene som velges, gjennomsyres all aktivitet i barnehagen den eller de aktuelle ukene, fra lek og turer til sanger og bøker som leses. For eksempel under uka med tema fugler, lagde barna fuglekasser, leste om fugler og deltok i lytte- og sangleker om fugl. Hver temauke resulterer i en rapport hvor de ansatte vurderer den faglige og pedagogiske måloppnåelsen gjennom uka. Temauker gir også mulighet for variert lek, og de ansatte opplever at de bidrar til å utvikle barnas lekerfaring.

### **Fokus på å lære og oppleve nærområdet**

De ansatte beskriver at flittig bruk av byens nærområder er et kjennetegn ved Sjøskogbekken FUS barnehage. De ansatte i barnehagen er opptatt av å koble barna på nærområdene og skape tilhørighet til kjente bymerker. De ansatte ønsker at barna i barnehagen skal bli kjent med mange deler av byen. Barna som starter i barnehagen, kan ha ulike utgangspunkt i henhold til hva de har sett og opplevd av Trondheim. Ved å ha fokus på å dra på tur til nærområder og kjente bymerker, mener de ansatte at barna lærer å orientere seg til hvor de er og får en mulighet til å se seg selv i et større miljø. I tillegg gir utfluktene en samlende fellesnevner hos barna som bidrar til gode samtaler og felles opplevelser hos barna.

### **Opptatt av selvregulering og sosial kompetanse gjennom lek**

Sjøskogbekken FUS barnehage har hatt FUS sitt fokusområde «Barnet først» som satsningsområde i

over fire år. «Barnet først» handler blant annet om å stimulere barna gjennom lek til å forstå, utvikle og håndtere egne handlinger, impulser og emosjoner. De ansatte jobber aktivt for at barna skal få utvikle sosial kompetanse og evnen til emosjonsregulering. Måten de ansatte jobber med dette på er å aktivt jobbe med å være mentalt til stede med barna, se dem og opptre som trygge voksne. For barna handler det om bevisstgjøring av egne og andre barns følelser, bli med på lek og skaffe seg venner. Barnehageansatte opplever at fokuset på selvregulering og bevisstgjøring av følelser hos barna bidrar til å skape trygge og inkluderende barn som gjør det bedre sosialt. Barnehagen har blant annet fått tilbakemelding fra skoler om at barna fra denne barnehagen er svært inkluderende og er gode på å danne vennskapsrelasjoner.



### **Anser god organisering som viktig**

De ansatte i barnehagen tror at god organisering er viktig for å skape trygge barn. For eksempel låner de ulike avdelingene ansatte av hverandre dersom en voksen er syk slik at barna kan omgås med kjente voksne. Barnehagen har også jobbet med barnas egenledelse og selvstendighet. Videre legger de ansatte stor vekt på organisering av barna i mindre grupper innad i avdelingen, der barnets behov settes først. De ansatte har blitt mer bevisste på dette gjennom "barnet først"-tilnærmingen, og jobber i mindre grupper for å fange opp små signaler og bidra til språkutvikling og håndtering av lek. FUS-metoden, som legger vekt på tilstedeværelse og skapende tilnærming, er en viktig del av barnehagens arbeid, og de ansatte jobber aktivt med å være tilgjengelige for samspill med barna. Dette gir en positiv effekt på barnehagens organisering og bidrar til en god barnehagehverdag.



## 4 Kvaliteten i private sammenlignet med kommunale barnehager

Basert på tilgjengelig statistikk for alle barnehager i Norge, har vi statistisk undersøkt om det er signifikante forskjeller mellom ulike kjennetegn ved barnehagene som kan defineres som kvalitetsindikatorer. Målet har vært å undersøke om det er forskjeller mellom private og kommunale barnehager. Basert på disse analysene og den dataen som er tilgjengelig finner vi at kvaliteten i private og kommunale barnehager er minst like god. Det er likevel mange uobserverbare kvalitetskomponenter, ikke minst knyttet til prosesskvalitet, som vi ikke har hatt mulighet til å undersøke. Det er derfor behov for bedre data på prosesskvalitet i barnehagene, som også er etterlyst av Velferdstjenesteutvalget.

### 4.1 Kvalitet i barnehagetilbudet

God kvalitet i barnehagene er krevende å konkretisere og måle, slik som kvalitet innenfor velferdstjenester generelt. Det er likevel gjort mye forskning på området, og typisk deles kvaliteten innenfor barnehage inn i tre dimensjoner: strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet.<sup>16</sup>

**Strukturkvalitet** beskriver barnehagenes ytre forutsetninger. Felles for disse indikatorene er at de i stor grad er styrt av rammer utenfor barnehagen, slik som økonomi. Det omfatter for eksempel følgende:

- Barnehagens fysiske forhold som bygninger og oppholdsareal.
- Forhold knyttet til bemanning som pedagog- og bemanningsnorm, barnehagepersonalets kvalifikasjoner og utdanning og arbeidsforhold.

**Prosesskvalitet** handler om aktiviteter og prosesser og interaksjon mellom barn og voksen. For eksempel:

- Hvilke typer aktiviteter barnehagen har, hvor varierte disse er mm.
- Barnehagens prosesser, for eksempel hvor tett barna og deres utvikling følges opp og hvor mye man tilpasser for behovet til hvert enkelt barn og foreldrenes ønsker.
- De ansattes pedagogiske kompetanse i praksis, samt hvor god ledelsen i barnehagen er.

**Resultatkvalitet** betegner effekter eller virkninger av barnehagen. Resultatkvalitet kan ses på individnivå, institusjonsnivå og på samfunnsnivå (Sommersel, Vestergaard, & Larsen, 2013). Eksempler innenfor denne kategorien er:

- Faglig eller sosialt utbytte for det enkelte barn. I denne kvaliteten ligger det en forventning om at barnehagen skal ha en positiv effekt på hvert enkelt barns læring og utvikling.
- Samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger av å ha barn i barnehage, for eksempel økt arbeidsdeltakelse blant kvinner.

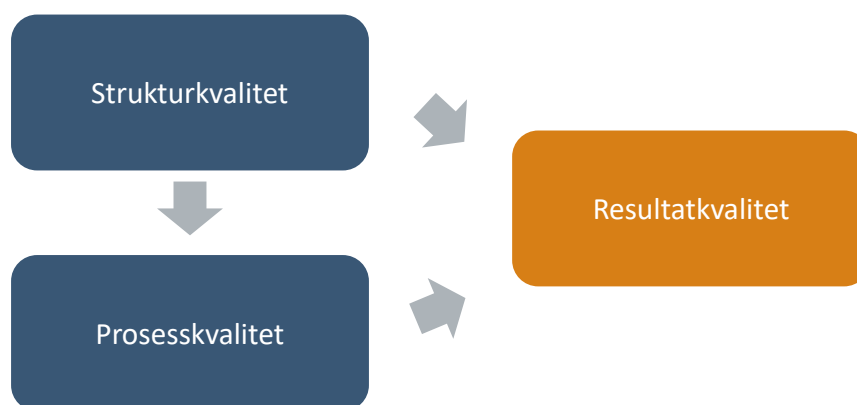
Det er nærliggende å tenke at prosesskvaliteten er det viktigste for barnas utvikling og tid i barnehagen. Strukturkvalitet er imidlertid en forutsetning for at prosesskvaliteten skal bli god. Både strukturkvalitet og prosesskvalitet påvirker resultatkvaliteten. Figur 4-1 viser sammenhengen mellom de tre kvalitetsbegrepene. I en litteraturstudie av OECD ble forholdet mellom struktur- og prosesskvalitet ved barnehager undersøkt. Studien

---

<sup>16</sup> Se for eksempel NOU 2012:1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene (Kunnskapsdepartementet, 2012)

indikerer en positiv korrelasjon mellom struktur- og prosesskvalitet (OECD, 2018). Videre finner studien at systematisk overvåking av kvalitet er korrelert med høyere prosesskvalitet. Det er likevel utfordringer knyttet til å måle kvalitet i dag, og dette gjør det vanskelig å trekke konklusjoner. Selv om man i dag kan skille mellom høy og lav kvalitet, er det vanskelig å skille mellom ulike nivåer av kvalitet. Dette tyder ifølge studien på at det er et behov for å utarbeide bedre verktøy for å måle kvalitet, særlig med hensyn til prosesskvalitet.

Figur 4-1 Sammenheng mellom struktur-, prosess- og resultat-kvalitet



Kilde: Menon Economics

I vår vurdering av ev. forskjell i kvalitet mellom private og kommunale barnehager, har vi hatt et ønske om å vurdere både struktur-, prosess og resultat-kvaliteten ved barnehagetyperne. Vi har god tilgjengelig data for strukturkvalitet gjennom data som publiseres av Utdanningsdirektoratet årlig. Imidlertid har vi mindre data på prosess- og resultat-kvalitet. Dette henger sammen med at prosesskvalitet er utfordrende å måle på en objektiv måte. Denne kvaliteten kan derfor vurderes enten basert på vurderinger fra foreldre, de ansatte eller fra kommunale tilsynsmyndigheter. Resultatkvalitet er krevende å måle på individ- og institusjonsnivå, og en grundig vurdering krever et godt kildegrunnlag. Ideelt sett hadde vi hatt tilgang på statistikk og vurderinger om en rekke forhold: kunnskap om hvert enkelt barn, deres kjennetegn, kjennetegn til familiene, utvikling i løpet av barnehagetiden mm. Nevnt informasjon er ikke tilgjengelig. Derfor har vi hovedsakelig benyttet strukturelle indikatorer for å undersøke kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager. Samtidig har vi brukt resultater fra foreldreundersøkelsen i regi av Utdanningsdirektoratet, samt vår egen spørreundersøkelse til foreldre, for å få en bedre forståelse av kvalitetsforskjellene mellom private og kommunale barnehager.

## 4.2 Strukturelle kvalitetsindikatorer

I det følgende presenteres de strukturelle kvalitetsindikatorerne vi har benyttet for å vurdere forskjeller i kvalitet mellom private og kommunale barnehager. Indikatorerne er basert på barnehagestatistikk publisert av Utdanningsdirektoratet. Vi gjennomgår hver kvalitetsindikator, hvorfor de er interessante og hva økt eller redusert indikatorverdi indikerer, der det er relevant. Det er viktig å påpeke at det kan finnes andre indikatorer som er viktige for å beskrive kvaliteten, men som ikke er inkludert her. Vi har valgt disse kvalitetsindikatorerne basert på tilgjengelig data og hva vi anser som relevant. Til slutt i kapitlet viser vi resultatene knyttet til strukturelle kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager.

### 4.2.1 Gjennomgang av indikatorer

I Tabell 4-1 har vi oppsummert relevante indikatorer som vi har analysert knyttet til strukturkvalitet ved barnehagene.

Tabell 4-1 Kvalitetsindikatorer som fanger opp barnehagens strukturkvalitet

Forhold/tema	Kvalitetsindikator
Bemanning	Oppfyllelse av bemanningsnormen Antall ansatte per barn Sykefravær Andel menn
Kompetanse	Oppfyllelse av pedagognormen
Lekearealer	Oppholdsareal per barn
Fleksibilitet for foreldre	Åpningstid
Organisering av barnehagen	Størrelse på barnehagen målt i antall barn Avdelingsstørrelse målt i antall barn

#### Oppfyllelse av pedagognormen

Pedagognormen er en nasjonal forskrift som fastsetter hvor mange barnehagelærere det skal være per antall barn i barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2017). Barnehagelærere er personer med utdanning på minimum bachelornivå innenfor barnehagepedagogikk eller tilsvarende. Det er påkrevd med minimum én barnehagelærer per syv barn under tre år og minimum én barnehagelærer per 14 barn over tre år. Hvis antallet barn øker med ett, kreves en ny fulltidsstilling som barnehagelærer.<sup>17</sup>

Nok antall barnehagelærere i barnehagen anses som viktig for å sikre at barna får en god pedagogisk oppfølging og utvikling (Utdanningsforbundet, i.d.). Barnehagelærere har en spesialisert utdanning innenfor barnehagepedagogikk, som gjør at de har kunnskap om barns utvikling og læring, samt erfaring med å tilrettelegge aktiviteter og miljøer som fremmer barns utvikling. Barnehagelærere kan også støtte og veilede andre ansatte i barnehagen, slik at alle ansatte jobber i samme retning for å gi barna best mulig opplevelser og utvikling.

Med dette har barnehagelærere en viktig rolle i barnehagen for å sikre en god pedagogisk oppfølging og utvikling for barna. Hvorvidt barnehagen oppfyller pedagognormen, kan derfor være en indikator på god kvalitet.

#### Antall barn per ansatt og bemanningsnorm

Antall barn per ansatt kan ha betydning for kvaliteten som tilbys i barnehagen på flere måter. Først og fremst kan det ha en innvirkning på hvor mye oppmerksomhet hvert enkelt barn får fra de ansatte. Jo flere barn hver ansatt har ansvar for, jo mindre tid vil den enkelte ansatte ha til å gi hvert enkelt barn den oppmerksomheten og omsorgen som de trenger. Dette kan føre til at barna ikke får den individuelle oppfølgingen og støtten de trenger for å utvikle seg optimalt. Antall ansatte per barn kan også påvirke kvaliteten på aktivitetene og tilbudene som tilbys i barnehagen. Med færre ansatte per barn vil det være vanskeligere å tilby et bredt spekter av aktiviteter, og det kan også være vanskeligere å tilpasse aktivitetene til de enkelte barnas individuelle behov og interesser. I

<sup>17</sup> Kommunen kan gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, slik at en person uten godkjent utdanning kan arbeide som pedagogisk leder.

tillegg kan antall ansatte per barn ha betydning for sikkerheten i barnehagen. Med flere ansatte vil det være lettere å følge med på alle barna og sikre at de er trygge og godt ivaretatt i ulike situasjoner. Det er imidlertid viktig å påpeke at antall barn per ansatt alene ikke sier hvor mye oppmerksomhet og oppfølging hvert enkelt barn får. Det fordrer at alle ansatte gjør det de skal og følger opp barna tilstrekkelig.

For å sikre at barnehagene i Norge har tilstrekkelig med ansatte per barn, har Stortinget vedtatt et minimumskrav til grunnbemanning for ordinære barnehager. Kravet refereres til som bemanningsnormen og er fastsatt i § 26 i Lov om barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2005). Loven slår fast at barnehagen skal ha minst én ansatt per tre barn når barna er under tre år, og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Det skal regnes fra august det året barna fyller tre år. Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning for en periode på inntil ett år når særlige hensyn tilsier det.

På bakgrunn av dette har vi valgt å ha to indikatorer som tar for seg antall barn per ansatt. Den ene indikatoren handler om hvorvidt barnehagen oppfyller bemanningsnormen, altså hvorvidt man har et forsvarlig antall ansatte per barn. Den andre indikatoren omhandler hvor mange barn barnehagene har per ansatt.

### **Sykefravær**

Lavt sykefravær i barnehagen kan være et tegn på god kvalitet på flere måter. Det kan indikere et godt arbeidsmiljø der de ansatte trives og er engasjert i arbeidet sitt, noe som kan påvirke kvaliteten på barnehagetilbudet positivt. Det kan også føre til bedre planlegging og organisering av arbeidet, som igjen kan påvirke kvaliteten på tilbudet. I tillegg kan hyppig vikarbruk som følge av sykefravær føre til en uheldig situasjon der barna må forholde seg til mange ulike ansatte og ikke får opprettholdt stabile relasjoner til de ansatte. Dette kan igjen føre til redusert trivsel og læring for barna.

For å vurdere sykefravær som en indikator for kvalitet i barnehagen, har vi undersøkt om det er forskjeller i sykefravær mellom private og kommunale barnehager. Til forskjell fra de øvrige indikatorene som vi har analysert på barnehagenivå, har vi her sett på sykefravær på landsnivå og kommunenivå.

### **Andel menn**

Barne- og familiedepartementets handlingsplan for likestilling i barnehagene 2004-2007 hadde som mål å få 20 prosent mannlige ansatte i barnehager innen utgangen av 2007 (Barne- og familiedepartementet, i.d.). I dag er landsgjennomsnittet på 10 prosent – målet er med dette enda ikke nådd (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Gitt at det er en lav andel menn i barnehagen, kan en økt andel menn ha positive effekter på flere områder. For det første kan det bidra til å skape en bedre kjønnsbalanse blant de ansatte, som kan føre til et mer mangfoldig og inkluderende arbeidsmiljø. Dette kan igjen føre til at barnehagen kan dra nytte av flere perspektiver og erfaringer, som kan bidra til at barna blir utsatt for ulike tilnærminger og omsorgsformer. En norsk studie har også funnet at barn som går i barnehage med en høyere andel mannlige ansatte, gjør det bedre på språk og regnetester i grunnskolen (Drange & Rønning, 2017). På bakgrunn av dette har vi en indikator som vurderer om det er forskjeller mellom andel mannlige ansatte i private og kommunale barnehager.

### **Åpningstid**

Åpningstid i barnehagen er en faktor som mange foreldre verdsetter høyt når de velger en barnehage for sine barn. I dagens samfunn, hvor mange foreldre jobber heltid, har lange arbeidsdager og travle timeplaner, kan en barnehage med gode åpningstider være avgjørende for å få hverdagen til å gå opp. Vi har valgt å inkludere barnehagenes åpningstid som en kvalitetsindikator, men vi snakker da om opplevd kvalitet for foreldre. Det skal

også sies at lenger åpningstid kan være negativt for barna dersom bemanningen spres tynnere ut over barnehagens åpningstid. Dette diskuterer vi mer i kapittel 4.2.2.

Vi har valgt å analysere flere dimensjoner av åpningstid. Noen foreldre vil kanskje verdsette at barnehagen åpner tidlig om morgenen, mens andre vil ha større nytte av en barnehage som holder åpent sent på ettermiddagen. Videre kan antall måneder i året barnehagen er åpen, påvirke foreldrenes mulighet til å ta ferie når det passer best og på denne måten gi foreldre mer fleksibilitet. For eksempel innfører enkelte kommuner sommerstengt i kommunale barnehager, som kan påvirke foreldrenes fleksibilitet negativt. Som følge av dette har vi derfor valgt å se på fire forskjellige dimensjoner av indikatoren åpningstid i kvalitetsanalysen. Vi har sett på 1) barnehagens totale åpningstid i timer, 2) om barnehagen åpner tidlig, 3) om barnehagen holder lenge åpent og 4) hvor mange måneder i året barnehagen er åpen.

### **Oppholdsareal per barn**

Oppholdsareal per barn kan være en indikator på kvalitet i barnehagen. Dette skyldes at tilstrekkelig plass og rom for aktiviteter og lek er viktig for barns trivsel og utvikling. Nok plass i barnehagen kan gi barna større mulighet til å utforske og utvikle sine sosiale, emosjonelle og kognitive ferdigheter. I tillegg kan tilstrekkelig plass bidra til at personalet har en større mulighet til å tilby varierte og stimulerende aktiviteter for barna, og gi dem en positiv opplevelse i barnehagen.

Det er fastsatt en veiledende norm for inne- og utearealer i barnehagen. Den veiledende arealnormen sier at det skal være minimum 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag en tredjedel mer (ca. 5,3 kvadratmeter) per barn under tre år. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne (Barne- og familiedepartementet, 2003).

For å vurdere forskjeller i oppholdsareal mellom kommunale og private barnehager, benytter vi inneareal per barn i barnehagen. Vi har ikke tilgjengelig data på barnehagenes leke- og oppholdsareal ute. Dette kan gjøre at barnehager som prioriterer tid ute, slik som friluftsbarnhager, kan komme dårlig ut på denne indikatoren selv om barna har mye areal utenfor barnehagen.

### **Antall barn i barnehagen og gjennomsnittlig avdelingsstørrelse**

Størrelse på barnehagen i form av antall barn som går i barnehagen, kan tenkes å ha innvirkning på kvaliteten som gis i barnehagen. En større barnehage kan ha flere ressurser tilgjengelig, for eksempel flere ansatte og større økonomisk kapasitet, som kan bidra til å bedre kvaliteten på tjenestene som tilbys. På den annen side kan mindre barnehager være mer oversiktlige, noe som kan gjøre det enklere å fange opp og gi støtte til hvert enkelt barn.

Samtidig er det vanlig at barnehager deler barna inn i avdelinger, og slik sett kan antall barn i barnehagen totalt ha mindre betydning. Generelt sett vil trolig mindre avdelinger gi større mulighet for individuell oppmerksomhet og interaksjon mellom barna og personalet, noe som kan føre til bedre læring og utvikling (Bergundhaugen, 2022). Mindre avdelinger kan også bidra til en mer intim og trygg atmosfære og gi barna bedre mulighet for medvirkning. I tillegg kan større avdelinger kreve mer av de ansatte, organiseringen og ledelsen på avdelingen for å sikre et godt barnehagemiljø. Selv om det ikke er noen automatikk i det, kan mindre avdelinger være en indikator på kvalitet i barnehagen. Fra Utdanningsdirektoratet har vi tilgjengelig data for gjennomsnittlig antall barn i småbarnsgrupper, i storbarnsgrupper og i aldersblandede grupper. Vi har derfor laget en variabel basert på dette som viser gjennomsnittlig avdelingsstørrelse i barnehagen.

På bakgrunn av dette har vi både inkludert en indikator som tar for seg antall barn i barnehagen og en indikator som ser på gjennomsnittlig avdelingsstørrelse.

## 4.2.2 Kvalitetsforskjeller basert på strukturelle kvalitetsindikatorer

I det følgende gjennomgår vi resultatene fra de statistiske analysene vi har gjennomført for å vurdere strukturkvaliteten i private sammenlignet med kommunale barnehager. Resultatene som presenteres for samtlige av indikatorene er basert på ordinære barnehager. Årsaken til at vi ikke har inkludert familiebarnehager og åpne barnehager i våre analyser er at de har andre regler og krav de må følge sammenlignet med ordinære barnehager.

### Sammenligning av gjennomsnittlige verdier for private og kommunale barnehager

Vi har først gjennomført en statistisk analyse for å sammenligne gjennomsnittlige verdier for indikatorene på strukturkvalitet. For å gjøre dette har vi gjennomført tosidige t-tester. En tosidig t-test er et statistisk verktøy for å undersøke om det er statistisk signifikante forskjeller i gjennomsnittlig størrelse på utvalgte variabler avhengig av om barnehagen er privat eller kommunal.<sup>18</sup>

Basert på denne analysen finner vi ikke systematiske forskjeller i strukturkvalitet mellom private og kommunale barnehager. Selv om vi finner forskjeller mellom private og kommunale på flere områder, er forskjellene små. På noen kvalitetsmål gjør private barnehage det bedre, mens på andre gjør kommunale barnehager det bedre (se Tabell 4-2).

Kommunale barnehager har i gjennomsnitt større oppholdsareal per barn sammenlignet med private barnehager, men begge barnehagetyperne er godt over veiledende norm for oppholdsareal per barn. Videre ser vi at de kommunale barnehagene har litt færre barn per ansatt sammenlignet med de private barnehagene (5,50 barn per ansatt sammenlignet med 5,70 barn per ansatt). Begge barnehagetyperne oppfyller likevel bemanningsnormen (maks 6 barn per ansatt) i like stor grad. Videre viser resultatene at kommunale barnehager både har færre barn i barnehagene og færre barn per avdeling i barnehagen sammenlignet med private barnehager. Når det gjelder antall private og kommunale barnehager som oppfyller pedagognormen, finner vi ingen signifikante forskjeller. Ca. 70 prosent av de private og 68 prosent av de kommunale barnehagene oppfyller pedagognormen, men denne forskjellen er ikke stor nok til at det er statistisk signifikant.<sup>19</sup>

Private barnehager har derimot lenger åpningstid enn kommunale barnehager. I gjennomsnitt har private barnehager en åpningstid på 9 timer og 45 minutter sammenlignet med kommunale barnehager som har en gjennomsnittlig åpningstid på 9 timer og 34 minutter. Vi finner at private barnehager både åpner tidligere og stenger senere enn kommunale barnehager.<sup>20</sup> Samtidig finner vi at kommunale barnehager holder åpent to dager mer i løpet av året sammenlignet med private barnehager (11 måneder og 20 dager sammenlignet med 11 måneder og 18 dager). Vi finner også at private barnehager har en større andel mannlige ansatte sammenlignet med kommunale barnehager. Mens private barnehager i gjennomsnitt har 12 prosent mannlige ansatte, har kommunale barnehager i gjennomsnitt 8 prosent. Vi finner også at private har lavere sykefravær på landsnivå enn kommunale barnehager.

---

<sup>18</sup> Et resultat av en statistisk analyse betegnes som statistisk signifikant dersom det er lite sannsynlig at resultatet har oppstått tilfeldig. Se Vedlegg A for beskrivelse av statistisk analyse.

<sup>19</sup> Barnehagene som har dispensasjon fra pedagognormen er fjernet fra denne analysen. Dersom vi inkluderer barnehagene som har dispensasjon fra pedagognormen finner vi at de private barnehagene i større grad oppfyller pedagognormen (65,8 prosent av de kommunale og 69 prosent av de private).

<sup>20</sup> Resultatene for disse indikatorene kan ses i vedlegg B

Tabell 4-2 Resultater av tosidig t-test av strukturelle kvalitetsindikatorer mellom private og kommunale barnehager\*

	Antall barnehager		Gjennomsnitt		P-verdi for differanse
	Private	Kommunale	Private	Kommunale	
Pedagognorm (%)	2 336	2 475	70	68	0,17
Bemanningsnorm	2 380	2 568	1,00	1,00	0,78
Antall barn per ansatt	2 380	2 568	5,70	5,50	<0,001 <sup>+++</sup>
Sykefravær (%)	68 <sup>**</sup>	68 <sup>**</sup>	8,7	9,3	0,002 <sup>+++</sup>
Menn i barnehagen (%)	2 380	2 568	12	8	<0,001 <sup>+++</sup>
Oppholdsareal (kvm)	2 380	2 568	5,68	7,30	<0,001 <sup>+++</sup>
Åpningstid	2 380	2 568	9t45min	9t34min	<0,001 <sup>+++</sup>
Antall barn i barnehagen (ln)	2 380	2 568	3,84	3,77	<0,001 <sup>+++</sup>
Gjennomsnittlig avdelingsstørrelse	2 380	2 568	15,49	14,30	<0,001 <sup>+++</sup>

\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). \*\*Representerer antall kvartal som sykefravær er målt i og ikke antall barnehager. Kilde: Menon Economics

### Kvalitetsforskjeller når vi kontrollerer for forhold ved kommunen som barnehagen selv ikke kan påvirke

Private og kommunale barnehager ligger forskjellige steder, og det påvirker deres evne til å oppfylle kvalitetsmål. Det er altså ikke nødvendigvis hvorvidt de er kommunale eller private som gjør at vi finner forskjeller ved de statistiske testene vi gjennomførte ovenfor, men kan være andre faktorer. Vi utvikler derfor en økonometrisk modell for å forsøke å isolere effekten som kommer fra hvorvidt barnehagene er kommunale eller private, ved å kontrollere for disse andre faktorene.

Vi har identifisert fem forklaringsvariabler som vi mener kan påvirke forskjellene i kvalitet mellom private og kommunale barnehager. De fem forklaringsvariablene omfatter en variabel for hvorvidt barnehagen er privat eller kommunal, sentralitetsindeks, kommunens befolkningsstørrelse, endringer i antall barn i barnehagealder og kommunens økonomiske handlingsrom. Se vedlegg B for ytterligere beskrivelse av de fem forklaringsvariablene og deres tilhørende hypoteser. For å kontrollere for disse forklaringsvariablene, har vi gjennomført lineære regresjoner.<sup>21</sup>

Når vi inkluderer kontrollvariablene, blir forskjellen mellom private og kommunale barnehager enda mindre (se Tabell 4-3).<sup>22</sup> Som et eksempel viser regresjonen at private barnehager har 0,06 flere barn per ansatt i barnehagen sammenlignet med t-testen hvor forskjellen var 0,2 flere barn per ansatt i barnehagen. For de fleste indikatorene er konklusjonen likevel den samme, og forskjellene er fortsatt små. Til eksempel er det 3 prosentpoeng flere menn i private enn i kommunale barnehager, og 8 minutter lengre åpningstid. Den eneste indikatoren hvor resultatene endres, er gjennomsnittlig antall barn i barnehagen. Dette betyr at private barnehager i sammenlignbare kommuner er mindre enn kommunale barnehager, selv om de kommunale

<sup>21</sup> For noen indikatorer, som pedagognorm og bemanningsnorm, har vi også gjennomført logistiske regresjoner. Se Vedlegg A for mer om dette.

<sup>22</sup> Resultatene fra regresjonsanalysen for indikatorene som ikke er signifikante, finnes i Vedlegg B.

barnehagene i gjennomsnitt er mindre enn de private. Forskjellen er likevel liten. Samtidig viser resultatene at gjennomsnittlig avdelingsstørrelse fortsatt er større i private barnehager.

Tabell 4-3 Resultater fra regresjonsanalysen av strukturelle kvalitetsindikatorer mellom private og kommunale barnehager\*

Kontrollvariabler	Antall barn per ansatt	Andel menn	Åpningstid	Antall barn i barnehagen (ln)	Gjennomsnittlig avdelingsstørrelse
<b>Privat barnehage</b>	<b>0,06<sup>+++</sup></b>	<b>0,03<sup>+++</sup></b>	<b>0,14<sup>+++</sup></b>	<b>-0,06<sup>+++</sup></b>	<b>0,74<sup>+++</sup></b>
Sentralitet	0,001 <sup>+++</sup>	-0,0001 <sup>+</sup>	0,002 <sup>+++</sup>	0,002 <sup>+++</sup>	0,01 <sup>+++</sup>
Vekst i antall barn	0,59 <sup>+++</sup>	-0,004	0,16 <sup>+</sup>	0,52 <sup>+++</sup>	5,20 <sup>+++</sup>
Befolkningsstørrelse (ln)	0,01	0,02 <sup>+++</sup>	-0,18 <sup>+++</sup>	-0,03	-0,27 <sup>+++</sup>
Økonomisk handlingsrom	-0,01 <sup>+++</sup>	-0,01 <sup>+++</sup>	-0,01 <sup>+++</sup>	-0,01 <sup>+++</sup>	-0,04 <sup>+++</sup>
<b>R2-justert</b>	<b>0,242</b>	<b>0,121</b>	<b>0,171</b>	<b>0,159</b>	<b>0,102</b>
<b>Antall observasjoner</b>	<b>4 887</b>	<b>4 887</b>	<b>4 887</b>	<b>4 887</b>	<b>4 887</b>

\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstiller 10 prosent-nivå (0,1). Resultatene fra regresjonsanalysen for indikatorene som ikke er signifikante, finnes i vedlegg B. Kilde: Menon Economics

For strukturindikatoren oppholdsareal per barn, har vi ansett det som hensiktsmessig å kontrollere for flere variabler. Bakgrunnen for dette er at det er ytterligere forhold som kan påvirke oppholdsareal per barn enn de nevnte forklaringsvariablene ovenfor. Vi har identifisert variablene gjennomsnittlig eiendomspris i kommunen, andel barn under tre år i barnehagen og antall barn i barnehagen som relevante forklaringsvariabler. Se vedlegg B for ytterligere beskrivelse av forklaringsvariablene og deres tilhørende hypoteser.

Vi har endt opp med å lage seks forskjellige modeller for å se hvordan ulike forklaringsvariabler påvirker oppholdsareal per barn:

1. I Modell 1 har vi kontrollert for de samme variablene som for de øvrige indikatorene.
2. I Modell 2 har vi lagt til kommunens eiendomspris som forklaringsvariabel.
3. I Modell 3 har vi sett på hvordan eiendomspris og andel barn under tre år i barnehagen påvirker indikatoren.
4. I Modell 4 har vi sett på hvordan eiendomspris og antall barn i barnehagen påvirker indikatoren.
5. I Modell 5 har vi inkludert både eiendomspris, andel barn under tre år og antall barn i barnehagen som mulige forklaringsvariabler.
6. I Modell 6 har vi brukt maks antall barn i perioden 2014 – 2022 istedenfor faktisk antall barn i 2022.

Overordnet finner vi at forskjellen mellom oppholdsareal per barn i private og kommunale barnehager blir mindre etter å ha kontrollert for forklaringsvariablene i samtlige av modellene (se Tabell 4-4). Fra t-testen fant vi at forskjellen var 1,62 kvadratmeter per barn. Vi finner nå at forskjellen er redusert til 0,72 kvadratmeter per barn i Modell 1. Modellen viser også at barnehager som ligger i mer sentrale kommuner og som har opplevd vekst i antall barn i kommunen, har mindre oppholdsareal per barn. Samtidig finner vi at forklaringsvariablene eiendomspris, antall barn under tre år og antall barn i barnehagen har liten påvirkningskraft for resultatet. Dette ser vi ved at koeffisientene for privat barnehage i liten grad endrer seg fra Modell 1 til Modell 5.



Kommunale barnehager kan ha større oppholdsareal per barn fordi de har flere tomme plasser. Dette kan skyldes at de må holde plasser tilgjengelige til barn som har rett på plass, eller at de i mindre grad enn de private barnehagene tar inn barn uten rett på plass mellom opptakene. Tomme plasser kan også skyldes at foreldrene har søkt plass i andre barnehager enn de kommunale, der det er flere plasser enn barn i barnehagealder i kommunen. Vi har derfor sett på hvordan resultatene endrer seg dersom vi ser på oppholdsareal per barn basert på hva som har vært maksimalt antall barn i barnehagen fra 2014 til 2022 (Modell 6). Dette er ikke en perfekt indikator på hvor mange barn som kunne ha gått i barnehagen, men er en indikator på mulig restkapasitet. I denne modellen, Modell 6, finner vi at forskjellen i oppholdsareal per barn som er igjen til å forklares av at barnehagen er privat eller kommunal, er veldig liten. Resultatene viser at private barnehager i gjennomsnitt har 0,31 mindre kvadratmeter per barn – det vil si om lag 4 prosent mindre oppholdsareal per barn enn kommunale barnehager. Dette tyder på at vårt mål på kapasitetsutnyttelse forklarer veldig mye. Samtidig er ikke vårt mål på å plukke opp kapasitetsutnyttelse perfekt, så vi kan ikke utelukke at det egentlig forklarer alt, men trolig er det en liten forskjell.

Tabell 4-4 Resultater fra regresjonsanalyser gjennomført for indikatoren oppholdsareal per barn

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
	–	–	–	–	–	– Areal
	Oppholds- areal per barn	Oppholds- areal per barn	Oppholds- areal per barn	Oppholds- areal per barn	Oppholds- areal per barn	maks antall barn**
<b>Privat barnehage</b>	<b>-0,72<sup>+++</sup></b>	<b>-0,72<sup>+++</sup></b>	<b>-0,74<sup>+++</sup></b>	<b>-0,82<sup>+++</sup></b>	<b>-0,84<sup>+++</sup></b>	<b>-0,31<sup>+++</sup></b>
Sentralitet	-0,003 <sup>+++</sup>	-0,003 <sup>+++</sup>	-0,003 <sup>+++</sup>	-0,001	-0,001	-0,001 <sup>++</sup>
Vekst i antall barn	-4,97 <sup>+++</sup>	-5,08 <sup>+++</sup>	-5,14 <sup>+++</sup>	-4,36 <sup>+++</sup>	-4,41 <sup>+++</sup>	0,964 <sup>++</sup>
Befolkningsstørrelse (ln)	-0,25 <sup>+++</sup>	-0,28 <sup>+++</sup>	-0,30 <sup>+++</sup>	-0,29 <sup>+++</sup>	-0,31 <sup>+++</sup>	-0,22 <sup>+++</sup>
Økonomisk handlingsrom	0,04 <sup>+++</sup>	0,04 <sup>+++</sup>	0,04 <sup>+++</sup>	0,03 <sup>+++</sup>	0,03 <sup>+++</sup>	0,03 <sup>+++</sup>
Eiendomspris (ln)	-	0,14	0,09	-0,04	-0,09	0,03
Andel under tre år	-	-	1,83 <sup>+++</sup>	-	1,70 <sup>+++</sup>	1,16 <sup>+++</sup>
Antall barn i barnehagen (ln)	-	-	-	-1,32 <sup>+++</sup>	-1,32 <sup>+++</sup>	-0,29 <sup>+++</sup>
<b>R2-justert</b>	<b>0,256</b>	<b>0,247</b>	<b>0,253</b>	<b>0,340</b>	<b>0,345</b>	<b>0,163</b>
<b>Antall observasjoner</b>	<b>4 852</b>	<b>4 754</b>	<b>4 754</b>	<b>4 754</b>	<b>4 754</b>	<b>4 736</b>

\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). \*\*Indikatoren viser oppholdsareal dersom man ser på hva som har vært maksimalt antall barn i barnehagen siden 2014-2022. Kilde: Menon Economics

Under diskuterer vi tolkning av noen flere av indikatorene litt nærmere.

### Bemanning

For å vurdere barnehagens kvalitet når det gjelder bemanning, har vi sett på to indikatorer: 1) oppfyllelse av bemanningsnormen og 2) antall barn per ansatt. Vi finner at det ikke er noen signifikante forskjeller mellom private og kommunale barnehager når det gjelder oppfyllelse av bemanningsnormen. Samtidig ser vi at de kommunale barnehagene marginalt har færre barn per ansatt.

Det ingen av disse to indikatorene sier noe om, er antall timer daglig barnehagene har full bemanning. I rapporten «Spørsmål til Barnehage-Norge 2019» fant Fagerhold mfl. (2020) at de private barnehagene hadde full

bemanning en større del av dagen sammenlignet med de kommunale barnehagene (Fagerhold, Mygh, Naper, & Løe, 2020). 74 prosent av de private barnehagene og 63 prosent av de kommunale barnehagene oppga at de hadde full bemanning (i tråd med norm) 4-5 timer eller mer hver dag. På bakgrunn av dette er det viktig å påpeke at det kan være forskjell på hvor stor del av dagen barnehagene har full bemanning, til tross for at de oppfyller bemanningsnormen.

### **Antall barn i barnehagen og gjennomsnittlig avdelingsstørrelse**

Etter å ha kontrollert for øvrige faktorer, finner vi at de private barnehagene i gjennomsnitt har færre barn i barnehagen sammenlignet med de kommunale barnehagene. Samtidig finner vi at de private barnehagene har større gjennomsnittlig avdelingsstørrelse i barnehagen. Hvor gode disse indikatorene er til å beskrive kvalitet i barnehagen, er likevel usikkert og omdiskutert.

En rapport publisert av Fafo som har sett på forskjellen i kvalitet mellom små og store barnehager, finner at størrelsen på barnehagen i seg selv ikke er en avgjørende faktor for barnehagers kvalitet (Bårten, Hovdenak, Kaakestad, & Sønsterudbåten, 2015). Størrelse spiller sammen med andre strukturelle faktorer, som ledelse, indre organisering, eierskap, ansattes kompetanse og arbeidsstil. I rapporten beskrives det at disse faktorene etablerer en forutsetning for å skape kvalitet i relasjoner og resultater. Rapporten poengterer imidlertid at store barnehager skiller seg fra mindre barnehager ved at de må fokusere på indre organisering og ledelse på en annen måte enn små barnehager for å oppnå kvalitet. Basert på dette kan vi derfor ikke konkludere med at det er positivt at private barnehager i gjennomsnitt har færre barn i barnehagen sammenlignet med kommunale barnehager.

Når det gjelder kvalitetsindikatoren avdelingsstørrelse i barnehagen, opplever vi samme utfordringer som med antall barn i barnehagen. Avdelingsstørrelse kan tenkes å ha betydning for kvalitet, men vi har ingen indikator som forteller oss hvordan barnehagene organiserer avdelingene innad. Vi vet derfor ikke om barnehagene organiserer avdelingene i mindre grupper, eller om det er forskjeller mellom private og kommunale barnehager i måten de organiserer avdelingene på. Å fastslå hva som er den optimale avdelingsstørrelsen i barnehagen er heller ikke enkelt, ettersom dette kan variere avhengig av flere faktorer, som alder og utviklingsnivå til barna og antall ansatte. Derfor kan vi ikke konkludere med at det er et kvalitetstegn at kommunale barnehager har mindre gjennomsnittlige avdelingsstørrelser enn private barnehager, akkurat som vi ikke kan konkludere at lavere antall barn i barnehagen automatisk gir høyere kvalitet.

### **Sykefravær**

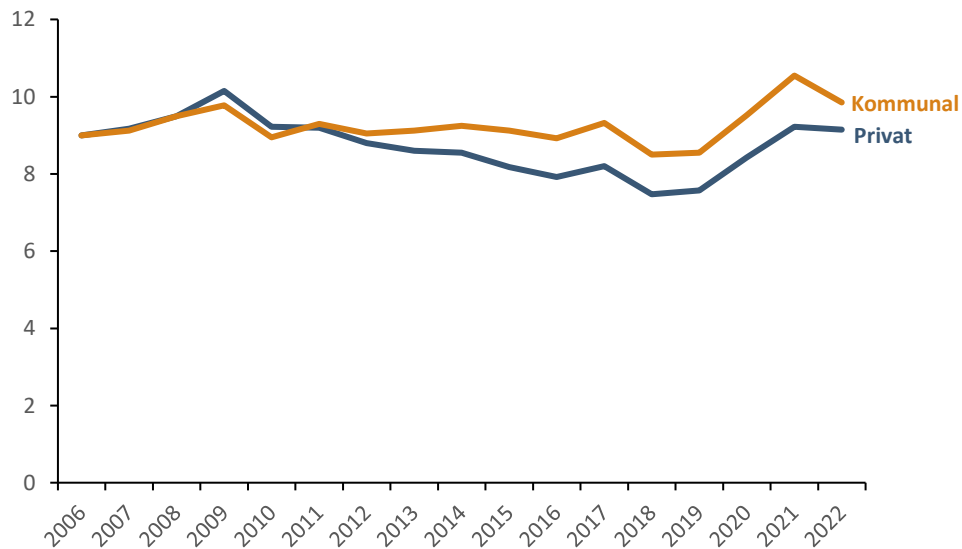
Statistikk fra SSB viser at private barnehager har hatt lavere legemeldt sykefravær<sup>23</sup> enn kommunale barnehager over en lenger periode (se Figur 4-2) (Barnehagemonitor, i.d.). Ifølge statistikken har samlet legemeldt sykefravær vært lavere i private barnehager enn kommunale barnehager siden 2012. På det meste har forskjellen mellom legemeldt sykefravær i private og kommunale barnehager vært 1,6 prosentpoeng på landsbasis. Vi finner også at forskjellene mellom private og kommunale på nasjonalt nivå er statistisk signifikant over tid.

---

<sup>23</sup> Fravær fra arbeid grunnet egen sykdom som er dokumentert med legemelding, i henhold til norske lover og avtaler. Statistikken inkluderer legemeldingene til enhetene i populasjonen som faller innenfor kvartalet, uavhengig om det startet/sluttet i et annet kvartal eller ikke.

Figur 4-2

Sykefravær blant ansatte i private og kommunale barnehager fra 2006 til 2022, i prosent\*



\*Data til og med 2017 er feriekorrigert, mens data fra og med 2018 ikke er feriekorrigert. Kilde: Barnehagemonitor (i.d.)

Slik som med andre indikatorer vurdert i dette kapittelet, kan likevel forskjeller på aggregert nivå forklares av variasjoner på for eksempel i hvilke kommuner det er flere private eller kommunale barnehager. Vi undersøkte derfor muligheten for å studere variasjoner i sykefraværet mellom kommunale og private barnehager, slik som vi gjør med de andre barnehagekjenneegnene som vi har data for. Siden vi ikke har hatt tilgang til data på sykefravær på barnehagenivå har ikke det vært mulig å gjennomføre slike analyser. Basert på at vi har sykefravær for private og kommunale barnehager (hver for seg) på hver kommune har vi hatt grunnlag for å gjennomføre analysen på kommunenivå. Analysen viser at private barnehager har systematisk lavere sykefravær i to av fire kvartaler i 2022.

Sykefravær kan være en indikator på de ansattes velferd og trivsel på jobb. Høy arbeidsbelastning, dårlige arbeidsforhold, eller opplevelse av stress og konflikter på jobb, er eksempler som kan føre til økt sykefravær. I en situasjon der ansatte i private barnehager har høyere sykefravær enn ansatte i kommunale barnehager, indikerer det at ansatte i private barnehager systematisk har en lavere trivsel og velvære enn ansatte i kommunale barnehager. Basert på at konklusjonen er det motsatte indikerer våre funn at ansatte i private barnehager i gjennomsnitt har høyere trivsel og velvære på jobb enn ansatte i kommunale barnehager.

### Åpningstid

Vi finner at private barnehager i gjennomsnitt har lenger åpningstid enn kommunale barnehager. Imidlertid kan det diskuteres hvorvidt dette kan tolkes som en positiv kvalitet for barna. En barnehages åpningstid kan være noe foreldre er opptatt av og derigjennom en god indikator på opplevd kvalitet blant foreldrene som har behov for lengre åpningstid. I tillegg kan lengre åpningstid gi foreldrene større fleksibilitet til deltakelse i arbeidslivet, spesielt for familier med lang reisevei til jobb. Imidlertid kan en lengre åpningstid føre til en gjennomsnittlig lavere bemanningstetthet dersom barnehagen ikke tilfører økte personalressurser. Vi har valgt å inkludere barnehagenes åpningstid som en kvalitetsindikator, men vi snakker da om opplevd kvalitet for foreldre – ikke nødvendigvis for barna. Det er viktig å presisere at bemanningstettheten ses på i en separat vurdering.

## 4.3 Foreldreundersøkelsen – en måte for foreldre å vurdere kvaliteten i barnehagetilbudet

Utdanningsdirektoratet gjennomfører årlig en foreldreundersøkelse der foreldre og foresatte kan uttrykke sin mening om barnehagetilbudet. Undersøkelsen stiller for eksempel spørsmål om relasjon mellom barn og voksne, barnets trivsel og utvikling og samarbeidet mellom hjem og barnehage.<sup>24</sup> Det er imidlertid barnehagene som må sende ut undersøkelsen til foreldrene for at foreldrene skal kunne delta, og hvert år deltar rundt 60 prosent av barnehagene.

Vi benytter resultatene fra foreldreundersøkelsen som en del av vår analyse for å få en bedre forståelse av kvalitetsforskjellene mellom private og kommunale barnehager. Det er imidlertid omdiskutert hvorvidt brukerundersøkelser, og mer konkret foreldreundersøkelsen, kan anses som en pålitelig kilde for å vurdere kvalitet i barnehagene. Vi beskriver dette mer i detalj i neste delkapittel og hva vi har gjort for å håndtere dette, før vi viser resultatene fra de statistiske analysene av foreldreundersøkelsen.

### 4.3.1 Begrensninger ved å bruke brukertilfredshet som mål på kvalitet

Det finnes en del kritikk rettet mot å bruke brukertilfredshet som et mål på kvalitet, og særlig som et mål på resultat-kvalitet. Blant annet vises det i Velferdstjenesteutvalget til at: *«Mye av forskningen som forsøker å måle effekten av konkurranseutsetting på kvalitet har brukertilfredshet som indikator, og viser at brukertilfredsheten i hovedsak ikke har gått ned, og i noen tilfeller har økt, ved bruk av private leverandører. Utvalget vil påpeke at brukertilfredshet som indikator for kvalitet sier noe, men gir likevel ikke et fullstendig bilde når kvalitet skal vurderes. Brukerne er ikke nødvendigvis i stand til å vurdere kvaliteten på tjenestene på en objektiv måte. Og det sier i alle tilfelle ikke alt om det offentliges resultatoppgjøret. For eksempel vil fastleger med høy frekvens av sykemeldinger trolig skåre godt på brukertilfredshet, men dårligere på det offentliges mål for sektoren.»* (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020).

Brukertilfredshet er også kun et mål på opplevd kvalitet, noe som kan avvike fra den faktiske kvaliteten av tilbudet. Foreldre sitter ikke nødvendigvis med full informasjon om det faktiske tilbudet eller kompetanse til å vurdere hva som er et pedagogisk bra barnehagetilbud. Det er likevel foreldrene som kjenner sitt eget barn best, og vi vurderer at det derfor er riktig å tildele vurderingene i foreldreundersøkelsen vekt selv om undersøkelsen er kritisert.

#### Kritikk rettet mot foreldreundersøkelsen

I tillegg til kritikk mot å bruke brukertilfredshet som mål på kvalitet, blir det også stilt spørsmålsteget ved foreldreundersøkelsens representativt. Årsakene til dette er at:

- 1) Barnehagene selv kan bestemme om de vil sende ut undersøkelsen til foreldrene. Det er derfor mulig at barnehager som frykter at de hadde fått dårlige vurderinger, velger å ikke gjennomføre undersøkelsen.
- 2) De private barnehagene kan ha høyere insentiv til å ikke gjennomføre undersøkelsen enn de kommunale barnehagene hvis de frykter dårlige vurderinger. Begrunnelsen for dette er at de private barnehagene kan ha høyere insentiver til å fylle opp barnehagen fordi deres tilskudd avhenger av antall barn som går i barnehagen.

---

<sup>24</sup> Se mer om spørsmålene i foreldreundersøkelsen her <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/sporsmal-i-foreldreundersokelsen-i-barnehage/>

- 3) Barnehagene kan påvirke resultatene i undersøkelsen fordi svarene avhenger av informasjonen som er gitt av de ansatte til de foresatte. Som et hypotetisk eksempel kan en barnehage få gode resultater på spørsmål knyttet til bemanning dersom de foresatte ikke er informert om barnehagens bemanningsutfordringer.
- 4) Foreldre kan selv velge om de vil svare på undersøkelsen. Ved lav svarprosent, øker sannsynligheten for at det er skjevhet med hensyn til hvem som svarer på undersøkelsen. Dette kan medføre at konklusjonen på foreldreundersøkelsen ikke er representativ.

Med dette som bakgrunn har vi utført flere analyser for å undersøke om det er skjevheter mellom barnehager som har gjennomført foreldreundersøkelsen og de som ikke har gjennomført. Vi har både undersøkt om det er strukturelle og/eller geografiske forskjeller mellom disse to gruppene, og hvordan dette eventuelt påvirker resultatene. For å vurdere om det er strukturelle skjevheter i utvalget, har vi sett på om det er signifikante forskjeller i de strukturelle indikatorene mellom barnehager som har gjennomført foreldreundersøkelsen og de som ikke har gjort det. Punkt tre og fire, at barnehager kan påvirke resultatene og at barnehagenes resultater fra foreldreundersøkelsen kan være basert på et tynt grunnlag, har vi ikke hatt mulighet til å sjekke for.

### **Strukturelle indikatorer viser ingen forskjell mellom barnehager som har og ikke har sendt ut foreldreundersøkelsen**

I foreldreundersøkelsen som ble gjennomført i 2022 er det færre private enn kommunale barnehager som har gjennomført undersøkelsen. 57 prosent av alle ordinære private barnehager og 65 prosent av alle ordinære kommunale barnehager har gjennomført foreldreundersøkelsen. Imidlertid finner vi ikke at det på observerbare, strukturelle parameter er forskjeller på barnehagene som har sendt ut foreldreundersøkelsen og de som ikke har sendt ut. For noen strukturelle indikatorer kommer de som har sendt ut foreldreundersøkelsen best ut, mens for andre kommer de som ikke har sendt ut foreldreundersøkelsen best ut. Dette gjelder både når vi kun ser på utvalget av private barnehager, kommunale barnehager og når vi ser på private og kommunale barnehager samlet.

Når det gjelder geografiske skjevheter i utvalget, finner vi at de barnehagene som har besvart foreldreundersøkelsen ligger mer sentralt til enn de barnehagene som ikke har besvart undersøkelsen. Dette gjelder også om vi fjerner alle barnehagene som ligger i Oslo fra datasettet. Videre finner vi at Oslo er overrepresentert og Innlandet er underrepresentert i foreldreundersøkelsen. Disse funnene er sammenfallende med det Opinion fant i sin frafallsanalyse av foreldreundersøkelsen i 2019. Opinion undersøkte også andre forhold, som for eksempel barn per ansatt, men fant ikke alvorlige skjevheter mellom utvalget (Utdanningsdirektoratet, 2020). Dersom vi fjerner Oslo fra datasettet, finner vi at resultatene for nesten samtlige variabler i foreldreundersøkelsen blir noe bedre. Dette har imidlertid ikke betydning for våre kvalitetsanalyser, ettersom vi sammenligner kommunale og private barnehager og ikke på tvers av geografiske områder.

Ettersom vi har mindre tilgjengelig data for prosess- og resultat kvalitet, er det mulig at det er forskjeller mellom de barnehagene som har sendt ut foreldreundersøkelsen og de som ikke har sendt ut den på andre, ikke-observerbare parametere. Basert på den informasjonen vi har tilgjengelig vurderer vi likevel at dataene fra foreldreundersøkelsen kan brukes til å se på forskjeller mellom private og kommunale barnehager.

Selv om en barnehage som frykter dårlig omdømme kan ha insentiver til ikke å sende ut foreldreundersøkelsen, kan foreldre også få informasjon fra andre kilder om hvorvidt barnehagen oppleves som god eller dårlig. Dette er blant annet noe foreldre snakker om med andre foreldre i nabolaget, slik at informasjonen typisk spres uavhengig av om undersøkelsen gjennomføres eller ikke. Dette kan innebære at det er mindre sannsynlig at utvalget er skjevt.

### 4.3.2 Hvordan delene i foreldreundersøkelsen kan benyttes til å vurdere kvaliteten i barnehagetilbudet

Foreldreundersøkelsen dekker ulike temaer som kan gi innsikt i både struktur-, prosess- og resultat kvalitet i barnehagen. Spørsmål knyttet til ute- og innemiljø kan gi foreldrenes perspektiv på strukturkvaliteten, og inkluderer blant annet tilfredshet med utearealer, lokaler, leker og utstyr, mattilbud og barnas sikkerhet. Delene i foreldreundersøkelsen som omhandler tilvenning, barnets trivsel, relasjonen mellom barn og voksen, henting og levering og informasjon kan gi en indikasjon på prosesskvalitet. I tillegg kan to deler av foreldreundersøkelsen brukes som en indikasjon på resultat kvalitet: foreldrenes opplevelse av barnets utvikling og deres generelle tilfredshet med barnehagen. I spørsmålene som omhandler barnets utvikling svarer blant annet foreldrene på om hvordan de opplever at barnehagen bidrar til barnets sosiale utvikling, lysten til å lære og språkutvikling. Tabell 4-5 oppsummerer kvalitetsindikatorerne fra foreldreundersøkelsen som vi har benyttet til å vurdere kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager.

Tabell 4-5 Kvalitetsindikatorer fra foreldreundersøkelsen

Forhold/tema	Kvalitetsindikator
Foreldreundersøkelsen	Ute- og innemiljø
	Barnehagens mattilbud
	Personaltetthet per barn
	Relasjon mellom barn og voksen
	Barnets trivsel
	Informasjon
	Barnets utvikling
	Medvirkning
	Henting og levering
	Tilvenning og skolestart
	Tilfredshet

### 4.3.3 Forskjeller basert på foreldreundersøkelsen

På samme måte som for de strukturelle indikatorene, har vi gjennomført statistiske analyser av indikatorene fra foreldreundersøkelsen.<sup>25</sup> Basert på foreldrenes perspektiv, kommer de private barnehagene bedre ut på samtlige indikatorer sammenlignet med de kommunale barnehagene. Ved spørsmål om barnehagens mattilbud, som er en underkategori av barnehagens ute- og innemiljø, scorer de private barnehagene i gjennomsnitt 4,18 sammenlignet med de kommunale barnehagene som i gjennomsnitt får en score på 3,36. Imidlertid kan foreldrenes tilfredshet med mattilbudet tenkes å henge sammen med hvor mye foreldrene betaler i kostpenger. Dette ser vi nærmere på i kapittel 4.4.5. Et spørsmål i foreldreundersøkelsen går også på tematikken om hvorvidt foreldrene opplever antall barn per ansatt i barnehagen som tilstrekkelig. Også på dette spørsmålet kommer de private barnehagene bedre ut enn de kommunale barnehagene. Dette må samtidig ses opp mot resultatene av de strukturelle indikatorene der vi fant at de kommunale barnehagene har færre barn per ansatt. Disse resultatene trekker med dette i forskjellig retning. I likhet med analysene av de strukturelle indikatorene, har vi

<sup>25</sup> I resultatene som presenteres her er åpne- og familiebarnehager ekskludert fra analysen. Vi har imidlertid også gjennomført analysen når vi inkluderer disse barnehagene, men resultatene forandrer seg svært lite.

også gjennomført regresjonsanalyser der vi kontrollerer for relevante forklaringsvariabler.<sup>26</sup> Resultatene for regresjonsanalysene endrer seg imidlertid ikke fra resultatene i t-testene.

Tabell 4-6 Resultater av tosidig t-test av prosesskvalitetsindikatorer i foreldreundersøkelsen mellom private og kommunale barnehager\*

	Antall barnehager		Gjennomsnitt**		P-verdi for differanse
	Private	Kommunale	Private	Kommunale	
Ute- og innemiljø	1 311	1 585	4,28	4,04	<0,001 <sup>+++</sup>
Barnehagens mattilbud	1 313	1 585	4,18	3,63	<0,001 <sup>+++</sup>
Personaltetthet per barn	1 313	1 585	4,20	3,88	<0,001 <sup>+++</sup>
Relasjon mellom barn og voksne	1 313	1 585	4,62	4,48	<0,001 <sup>+++</sup>
Barnets trivsel	1 313	1 585	4,79	4,72	<0,001 <sup>+++</sup>
Informasjon	1 313	1 584	4,42	4,23	<0,001 <sup>+++</sup>
Medvirkning	1 312	1 584	4,37	4,23	<0,001 <sup>+++</sup>
Henting og levering	1 313	1 585	4,50	4,38	<0,001 <sup>+++</sup>
Tilvenning og skolestart	1 153	1 398	4,56	4,44	<0,001 <sup>+++</sup>
Barnets utvikling	1 313	1 585	4,71	4,62	<0,001 <sup>+++</sup>
Tilfredshet	1 311	1 585	4,61	4,44	<0,001 <sup>+++</sup>

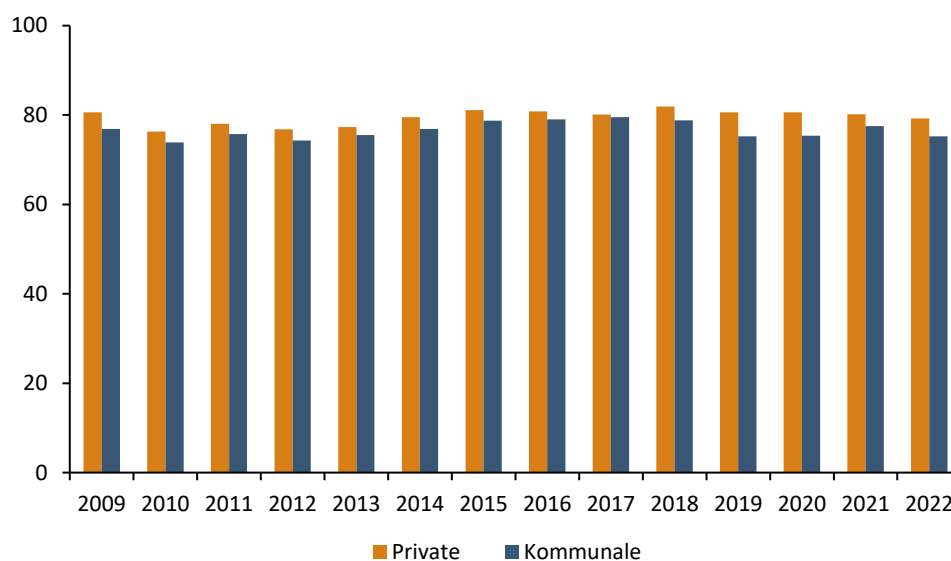
\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). \*\*Foreldrene kan gi en score mellom 1-5. Kilde: Menon Economics

#### 4.3.4 Flere undersøkelser viser at brukere av private barnehager er mer fornøyde

Det er flere andre undersøkelser utover foreldreundersøkelsen som viser at foreldre med barn i private barnehager er mer tilfredse enn foreldre i kommunale barnehager. Som et eksempel har EPSI Rating hvert år siden 2009 målt brukertilfredsheten med hele utdanningsløpet i Norge (EPSI Rating, i.d.). Dette inkluderer barnehager, skoler og høyere utdanning. I brukerundersøkelsene rettet mot barnehager intervjues et representativt utvalg av foreldre. Resultatene fra undersøkelsene viser at private barnehager har oppnådd litt bedre resultater enn kommunale barnehager siden EPSI Rating startet å gjennomføre undersøkelsene i 2009, se Figur 4-3. Forskjellen i tilfredshet mellom barnehagetyperne varierer på ulike områder hvor noen forskjeller er mindre, som for eksempel på tema som omhandler levering og henting, mens forskjellene er større på andre områder, som for eksempel på tema som omhandler det pedagogiske innholdet (Barnehagemonitor, i.d.).

<sup>26</sup> Se vedlegg B for beskrivelse av forklaringsvariablene

**Figur 4-3** Total tilfredshet med private og kommunale barnehager basert på undersøkelsene gjennomført av EPSI Norge, i prosent



Kilde: Barnehagemonitor (i.d.)

Også Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi, nå Digitaliseringsdirektoratet (Digdir)) har i flere år (2010, 2013, 2015 og 2017) gjennomført innbyggerundersøkelser hvor tilfredsheten med ulike offentlige tjenester er målt. Resultatene fra undersøkelsene viser at de private barnehagene har gjort det bedre enn de kommunale barnehagene på alle målingene, og både i 2015 og 2017 gjorde private barnehager det bedre enn kommunale barnehager på 57 av 58 spørsmål. I likhet med undersøkelsene gjennomført av EPSI Rating, bygger også disse undersøkelsene på intervjuer med et representativt utvalg av brukere/foreldre (Barnehagemonitor, i.d.).

### **Hvorfor gjør private barnehager det bedre på brukerundersøkelser som i stor grad kan knyttes til prosesskvalitet i barnehagen?**

Vi vet ikke hvorfor private barnehager gjør det bedre på brukerundersøkelser som i stor grad omhandler prosesskvalitet enn kommunale barnehager. Den internasjonale rapporten fra TALIS Starting Strong, som blant annet undersøker om det er forskjeller mellom offentlige (kommunale) og private barnehager innen en rekke områder, gir indikasjoner på at ansatte i norske private barnehager i større grad arbeider med dimensjoner av prosesskvalitet enn offentlige barnehager (Gjerustad, Hjetland, & Opheim, 2019). I rapporten defineres prosesskvalitet som å legge til rette for følgende dimensjoner: sosioemosjonell utvikling, språkutvikling og tallforståelse, gruppeorganisering og individuell støtte og foreldrenes/foresattes involvering. Analysen finner at ansatte i private barnehager i Norge som jobber med barn under tre år i større grad jobber med tilrettelegging for sosioemosjonell utvikling enn ansatte i offentlige barnehager. Samtidig viser analysen at ansatte i private barnehager som jobber med barn mellom tre og fem år i større grad jobber med å legge til rette for foreldrenes/foresattes involvering enn ansatte i offentlige barnehager.

Analysen finner også at styrere i private barnehager opplever større valgfrihet enn styrere i offentlige barnehager ved nyansettelser. Videre viser resultatene fra Norge at det ser ut til å være en positiv sammenheng mellom styreres ansvar for rekruttering og ansattes arbeid med prosesskvalitet. I barnehager der styrere rapporterer at de har ansvaret for nyansettelser, svarer de ansatte at de i større grad fokuserer på tre av dimensjonene knyttet til prosesskvalitet, sammenlignet med barnehager der styrere ikke har dette ansvaret. Dette gjelder imidlertid bare for ansatte som jobber med barn i alderen tre til fem år, og omfatter alle dimensjonene av prosesskvalitet



unntatt å legge til rette for foreldrenes involvering. Det vil si at styrernes handlingsrom når det gjelder ansettelse er knyttet til ansattes arbeid med barnas sosioemosjonelle utvikling, språkutvikling og tallforståelse samt gruppeorganisering og individuell støtte.

## 4.4 Vår undersøkelse til foreldre i private barnehager

Vi har sendt ut en spørreundersøkelse til foreldre i private barnehager. Hensikten med spørreundersøkelsen var å få foreldre til å si noe om hva som kjennetegner en god barnehage, deres verdsetting/vurdering av private barnehager sammenlignet med kommunale barnehager, samt foreldrenes betalingsvillighet for identifiserte kvalitetsforskjeller mellom barnehagetyperne. Funnene fra spørreundersøkelsen gjennomgås i dette kapitlet. I tillegg ser vi på mattilbudet i private sammenlignet med kommunale barnehager basert på svar i vår spørreundersøkelse.

### 4.4.1 Om spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen er sendt ut til alle PBL sine medlemsbarnehager. PBL sin medlemsmasse utgjør 68 prosent av om lag 2 817 private barnehager i Norge.<sup>27</sup> Vi har fått svar fra 3 635 foreldre i 249 barnehager. Det betyr at om lag 8,8 prosent av landets private barnehager og 12,9 prosent av PBL sine medlemsbarnehager har sendt spørreundersøkelsen videre til foreldre. På barnehagenivå er den statistiske feilmarginen beregnet til 5,9 prosent. Det betyr at vi kan være 95 prosent sikker på at dersom alle foreldre med barn i private barnehager hadde svart på undersøkelsen, så ville svarene falle innenfor +/- 5,9 prosent av svarene i denne undersøkelsen. Det forutsetter naturligvis at de som har svart ikke er et skjevt utvalg sett opp mot alle foreldre med barn i private barnehager som er medlem av PBL (totalpopulasjonen). Sett opp mot andelen foreldre som har svart, er den statistiske feilmarginen +/- 1,6 prosent. Frafallsanalysen, som er dokumentert i vedlegg C, forteller oss at barnehagene som har videresendt undersøkelsen til foreldre er lokalisert i mindre kommuner, er større i form av antall barn som går i barnehagen, har mindre oppholdsareal per barn, oppfyller i større grad pedagognormen og har flere barn per ansatt i barnehagen. Resultatene som legges frem i dette kapitlet er imidlertid basert på svar fra foreldre, og hvert svar teller som en forelder og ikke en barnehage. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre en frafallsanalyse av foreldrene som har svart sammenlignet med foreldre som ikke har svart. Årsaken til dette er at vi ikke har informasjon om foreldrene som ikke har svart.

Vår spørreundersøkelse er sendt til foreldre som i dag har barn i privat barnehage. Ideelt sett skulle undersøkelsen vært sendt ut til alle foreldre med barn i barnehage, noe som dessverre ikke har latt seg gjennomføre. Når det er sagt er foreldre med barn i private barnehager er betydelig andel av foreldre med barn i barnehage. Selv om utvalget er skjevt sett opp mot totalpopulasjonen er ikke foreldrene med barn i private barnehager sin opplevelse og verdsetting av det private barnehagetilbudet noe mindre viktig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det viktige er at vi ikke bruker resultatene til noe annet enn det det er, altså foreldre med barn i private barnehager sin vurdering. En andel av foreldre med barn i private barnehager har også hatt eller har barn i kommunale barnehager. Denne gruppen av foreldre er spesiell interessant for vår utredning, siden de har erfaring fra å ha barn i både private og kommunale barnehager.

---

<sup>27</sup> Dette inkluderer åpne-, familie- og ordinære barnehager.

#### 4.4.2 Hva er det egentlig foreldre mener kjennetegner en god barnehage?

I spørreundersøkelsen har vi bedt foreldre i private barnehager om å dele sine synspunkter om hva som kjennetegner en god barnehage. Vi ga dem seks ulike kjennetegn knyttet til barnehager og ba dem fordele 100 poeng mellom dem, avhengig av hva de mente var viktigst. Dersom foreldre ikke anså et kjennetegn som viktig i det hele tatt, fikk de beskjed om å tildele null poeng. Resultatet fra undersøkelsen vises i Figur 4-4.

Figur 4-4 Foreldrenes vurdering av hva som kjennetegner en god barnehage\*



\*Foreldrene fikk spørsmålet «Ut fra ditt perspektiv, hva vil du si kjennetegner en god barnehage?». Summen av poeng tildelt alle kjennetegn utgjør 100 poeng. N tilsvarer antall foreldre som har svart. N=2 627. Kilde: Spørreundersøkelsen til foreldre i private barnehager, april 2023

Av de seks ulike kjennetegnene som foreldrene kunne velge mellom, var det god relasjon mellom barna og de ansatte som ble ansett som det viktigste kjennetegnet ved en god barnehage. Foreldrene tildelte i gjennomsnitt 26 poeng til dette kjennetegnet. På en nær andreplass kom barnets trivsel i barnehagen, med en gjennomsnittlig poengsum på 23. De kjennetegnene som ble ansett som minst viktige for å karakterisere en god barnehage var god informasjon og medvirkning, samt tilstrekkelig fleksibilitet i form av henting og levering og egnede åpningstider.

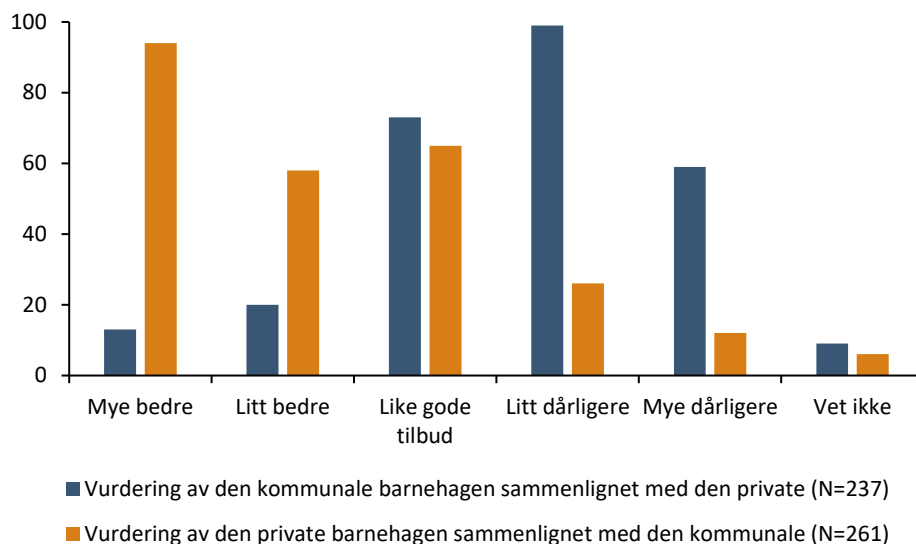
Sett opp mot funnene våre fra de strukturelle indikatorene, er det hovedsakelig åpningstid vi kan si noe om. Private barnehager gjør det best på indikatoren åpningstid sammenlignet med kommunale barnehager. Det vi imidlertid finner i undersøkelsen sendt til foreldre er at foreldrene i liten grad vurderer denne indikatoren som et kjennetegn på en god barnehage. Ser vi derimot resultatene opp mot foreldreundersøkelsen, er det flere indikatorer vi kan vurdere. Vår undersøkelse viser at foreldrene opplever at god relasjon mellom barna og ansatte samt barnets trivsel er det som i størst grad kjennetegner en god barnehage. Fra foreldreundersøkelsen finner vi at de private barnehagene gjør det best på begge disse indikatorene.

#### 4.4.3 Hvordan vurderer foreldre som har hatt barn i begge barnehagetyperne kvalitetsforskjellene

I vår spørreundersøkelse til foreldre i private barnehager har vi også stilt enkelte spørsmål kun til foreldre som har oppgitt at de tidligere også har hatt, eller har, barn i kommunale barnehager. På denne måten har vi hatt mulighet til å få foreldrenes vurdering av kvalitet i private sammenlignet med kommunale barnehager.

Spørsmål knyttet til ulike kvalitetsindikatorer mellom private og kommunale barnehager, som ute- og innemiljø, barnets trivsel og barnets utvikling, ble stilt.<sup>28</sup> Vi randomiserte hvilke spørsmål foreldrene fikk for å ta hensyn til at formuleringen av spørsmålene kan påvirke svarene. Den ene gruppen fikk spørsmålet "Hvordan vurderer du den *kommunale* barnehagen sammenlignet med den private ut fra følgende dimensjoner?", mens den andre gruppen fikk spørsmålet "Hvordan vurderer du den *private* barnehagen sammenlignet med den kommunale barnehagen ut fra følgende dimensjoner?". Figur 4-5 viser resultatene fra spørreundersøkelsen som omhandlet dimensjonen total tilfredshet med barnehagetyperne. Resultatene for de øvrige kvalitetsindikatorene finnes i vedlegg C.

Figur 4-5 Foreldre med barn i både private og kommunale barnehager sin totale fornøydhets\*



<sup>28</sup> Andre kvalitetsindikatorer som informasjon og medvirkning, fleksibilitet og relasjon mellom barn og ansatte ble også spurt om.

*\*Vi har randomisert hvilke foreldre som har møtt de to spørsmålene, siden det kan være avgjørende for utfallet. \*\*N tilsvarer antall foreldre som har svart. Kilde: Spørreundersøkelsen til foreldre i private barnehager, april 2023*

Resultatene fra spørsmålet viser at foreldre som både har hatt barn i private og kommunale barnehager i gjennomsnitt er mer fornøyde med private barnehager. Dette står seg i begge gruppene selv om spørsmålsformuleringen er forskjellig. Av foreldrene som fikk spørsmål om total fornøydhet i kommunale barnehager sammenlignet med private, var det 58 prosent som oppga at kommunale barnehager er litt eller mye dårligere enn private barnehager. Av foreldrene som fikk spørsmål om total fornøydhet i private sammenlignet med kommunale barnehager, var det også 58 prosent som oppga at private er litt eller mye bedre enn kommunale barnehager.

#### **Hva er det disse resultatene kan fortelle oss?**

Det disse resultatene viser, er at mange foreldre som har barn i private barnehager verdsetter barnehagetilbudet i private barnehager høyere enn i kommunale barnehager. For disse foreldrene gir det private barnehagetilbudet en verdi som de ikke opplever at de fikk i den kommunale barnehagen de sammenligner med. Resultatene viser imidlertid ikke at private barnehager er bedre enn kommunale barnehager på utvalgte kvalitetsdimensjoner. For å kunne si noe om dette, måtte vi også ha gjennomført en spørreundersøkelse til foreldre i kommunale barnehager. Det har vi dessverre ikke hatt mulighet til.

#### **4.4.4 Foreldrenes betalingsvilje for identifiserte forskjeller**

I undersøkelsen vår til foreldre i private barnehager, har vi også undersøkt foreldrenes betalingsvilje for de observerte kvalitetsforskjellene vi har funnet mellom private og kommunale barnehager. Formålet har vært å indentifisere foreldrenes konsumentoverskudd for de identifiserte kvalitetsforskjellene. Konsumentoverskuddet uttrykker det foreldrene er villige til å betale for konkrete økninger i kvalitet i barnehagen utover de utgiftene de allerede har for barnehageplassen.

Vi har kun sett på de kvalitetsindikatorerne hvor vi har funnet signifikante forskjeller. Det vil si barnehagens åpningstid, barnehagens stengtstid, barn per ansatt, oppholdsareal per barn og om barnehagen har pedagogisk profil.<sup>29</sup> Enkelte dimensjoner taler i favør de private barnehagene (åpningstid, stengtstid og pedagogisk profil), mens andre dimensjoner taler i favør de kommunale barnehagene (barn per ansatt og oppholdsareal per barn). Forskjellene er imidlertid relativt små i størrelse. Metoden for å kartlegge forskjellene er at vi har stilt spørsmål om foreldrenes betalingsvilje for konkrete endringer i kvalitet, som sammenfaller med de observerte forskjellene mellom private og kommunale barnehager. I vedlegg C beskriver vi metoden i detalj.

Vi finner at de identifiserte endringene samlet bidrar negativt til den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager. Nettoverdien utgjør 25,9 millioner kroner per år i favør de kommunale barnehagene, se Tabell 4-7. Det er et lite tall, og utgjør til sammenligning 24,3 kroner per familie med barn i private barnehager per måned.<sup>30</sup> Denne marginale nettokostnaden må sees i sammenheng med at vi ikke har hatt datagrunnlag for å identifisere alle relevante forskjeller mellom private og kommunale barnehager, og at tallet derfor på ingen måte er å regne

---

<sup>29</sup> Vi har også identifisert at private barnehager systematisk har en høyere andel ansatte menn enn kommunale barnehager (11 prosent istedenfor 8 prosent). Siden forskjellen er veldig liten og siden kvalitet i barnehager og foreldres opplevde kvalitet ikke kan knyttes til ansattes kjønnsfordeling har vi valgt å se bort fra denne dimensjonen når vi analyserer foreldres betalingsvilje.

<sup>30</sup> Denne marginale nettokostnaden må sees i sammenheng med at vi ikke har hatt datagrunnlag for å identifisere alle relevante forskjeller mellom private og kommunale barnehager, og at tallet derfor på ingen måte er å regne som en totalverdi av private barnehager.

som en totalverdi av private barnehager. Konklusjonen vi kan dra ut av disse funnene er at private og kommunale barnehager innehar forskjellige kvaliteter, at kvalitetsforskjellene er små og at den samfunnsøkonomiske verdien av kvalitetsforskjellene taler for at de kommunale og de private barnehagene leverer tilnærmet lik kvalitet.

Regneeksempelet viser isolert sett at det er små forskjeller mellom private og kommunale barnehager og at disse forskjellene har en relativt liten samfunnsøkonomisk betydning. Denne observasjonen må naturligvis ses i sammenheng med andre indikatorer på observerte forskjeller mellom private og kommunale barnehager, som resultater fra foreldreundersøkelsen og svar fra foreldre som har hatt barn i både kommunale og private barnehager.

**Tabell 4-7**      **Netto samlet samfunnsøkonomisk verdi av private barnehager sammenlignet med kommunale barnehager i fem relevante dimensjoner\***

	Årlig samfunnsøkonomisk verdi, i millioner kroner
Lengre åpningstid	44,4
Færre ansatte per barn og mindre arealer per barn	-189,7
Flere foreldre har barn i barnehage med pedagogisk profil	119,4
<b>Samlet verdi</b>	<b>-25,9</b>

*\*De fem relevante dimensjonene er åpningstid på morgen, stengtstid på ettermiddagen, ansatte per barn, oppholdsareal per barn og pedagogisk profil. Kilde: Menon Economics*

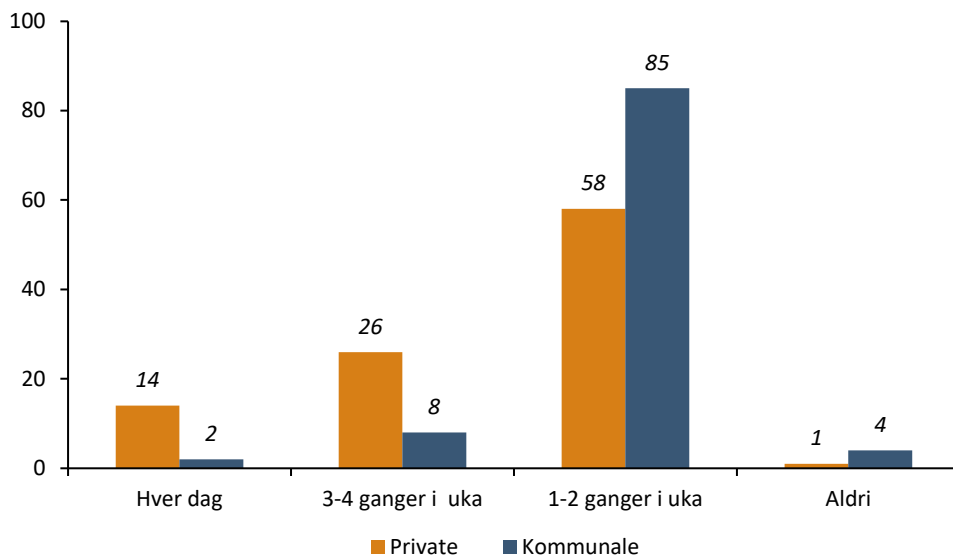
#### 4.4.5 Mattilbud i private sammenlignet med kommunale barnehager

Resultatene fra foreldreundersøkelsen i regi av Utdanningsdirektoratet viser at foreldre med barn i private barnehager i gjennomsnitt er mer fornøyde med mattilbudet i barnehagen enn foreldre med barn i kommunale barnehager. I gjennomsnitt fikk private barnehager en poengsum lik 4,18 på en skala fra 1 til 5, mens kommunale barnehager i gjennomsnitt fikk en poengsum lik 3,63 (se kapittel 4.3.3 for ytterligere resultater). Hvorfor foreldrene i private barnehager er mer fornøyde med mattilbudet i barnehagen enn foreldre i kommunale barnehager, har vi forsøkt å undersøke gjennom vår spørreundersøkelse til foreldre i private barnehager. To faktorer som kan gjøre foreldre mer fornøyd er hvor ofte det serveres varmmat og hvorvidt barna trenger å ha med medbrakt mat. Det skal imidlertid sies at varmmat og liten grad av medbrakt mat kun er indikasjoner på hva som kan gjøre foreldre fornøyde med maten i barnehagen. Hvis maten i barnehagen er av god kvalitet, kan man forvente at foreldrene er fornøyde med flere varme måltider og mindre medbrakt mat. Hvis kvaliteten er dårlig, kan man forvente at medbrakt mat kan oppleves som positivt.

#### Serverer oftere varmmat i private barnehager

En undersøkelse gjennomført av Kommunal Rapport i 2018 viser at private barnehager oftere serverer varmmat enn kommunale barnehager. Ifølge denne undersøkelsen serverer 14 prosent av private barnehager varmmat hver dag, sammenlignet med 2 prosent av kommunale barnehager (se Figur 4-6). Videre er det totalt 40 prosent av de private barnehagene som serverer varmmat minst 3-4 ganger i uken, sammenlignet med 10 prosent av kommunale barnehager (Glosvik, 2018). I vår spørreundersøkelse til foreldre i private barnehager har vi stilt samme spørsmål og fått sammenlignbare resultater for private barnehager.

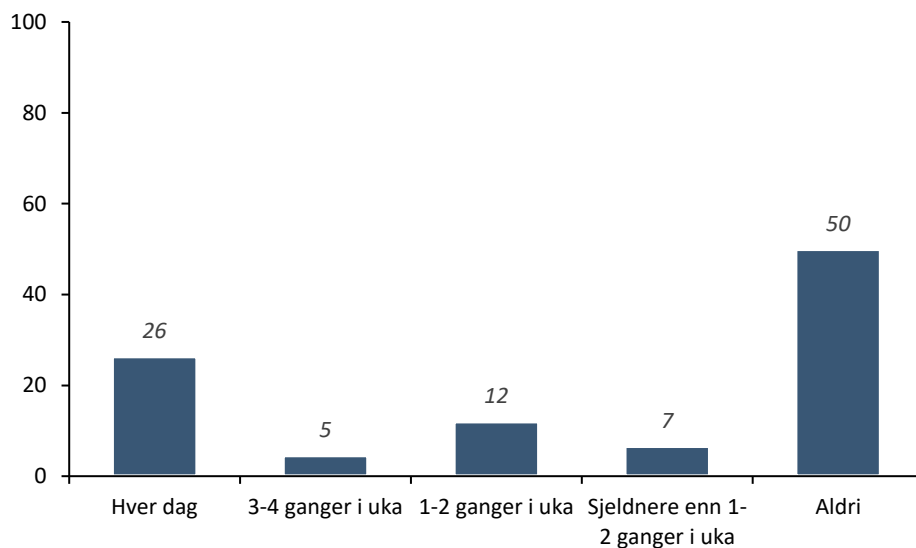
Figur 4-6 Hvor ofte barn får servert varmmat i barnehagen, i prosent\*



\*Undersøkelsen er basert på svar fra om lag 1.000 barnehager, 52 prosent fra private og 48 prosent fra kommunale barnehager. Normal feilmargin ved en slik svarprosent er +/- 3 prosent. Undersøkelsen ble gjennomført i 2018. Kilde: Glosvik (2018)

I vår spørreundersøkelse har vi også spurt foreldrene hvor ofte barna har med medbrakt mat i barnehagen. Undersøkelsen viser at 50 prosent av barna aldri har med medbrakt mat (se Figur 4-7). Samtidig er det 26 prosent som oppgir at barna har med medbrakt mat hver dag. Ifølge Helsedirektoratets anbefalinger for mat og måltider i barnehagen bør mattilbudet legge til rette for minst tre faste måltider (frokost, lunsj og ettermiddagsmat) hver dag (Helsedirektoratet, 2021). Det kan derfor tenkes at for eksempel frokosttilbudet i barnehagen består av medbrakt mat. Vi har imidlertid ikke informasjon om hyppigheten av medbrakt mat i løpet av en dag eller alle ulike typer sammensetninger av barnehagens mattilbud.

Figur 4-7 Hvor ofte barn i privat barnehage har med medbrakt mat i barnehagen, i prosent



N=2580. Kilde: Spørreundersøkelse til foreldre med barn i privat barnehage, Menon Economics

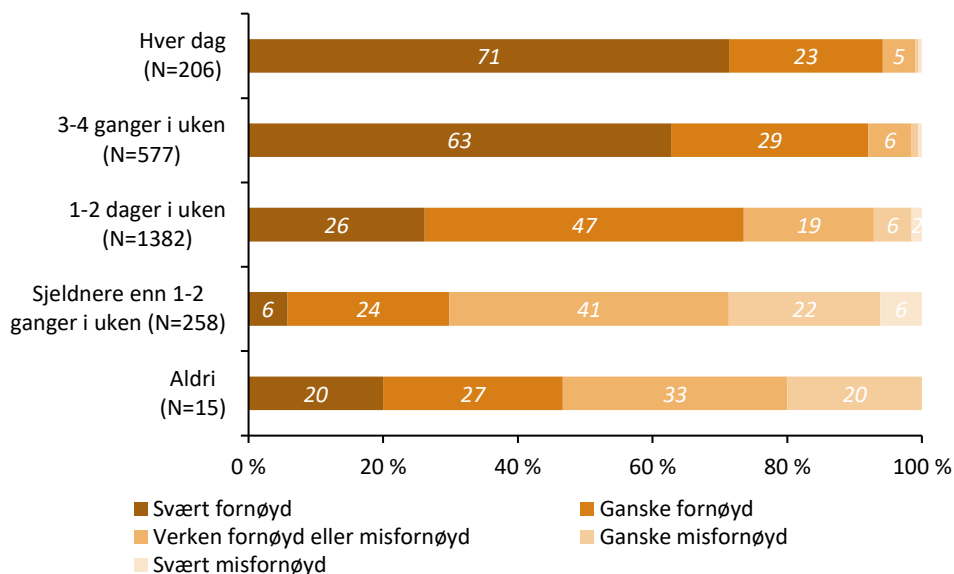
Resultatene i figuren ovenfor er kun representativt for private barnehager. Vi vet ikke hvor ofte barn i kommunale barnehager har med medbrakt mat i barnehagen.

### Sammenheng mellom varmmat, medbrakt mat og tilfredshet med mattilbudet i barnehagen

Gjennom vår spørreundersøkelse til foreldre i private barnehager har vi sett på sammenhengen mellom hvor ofte foreldrene oppgir at barna får varmmat og i hvilken grad foreldre er fornøyd med barnehagens mattilbud. Vi har også sett på sammenhengen mellom hvor ofte foreldrene oppgir at barna må ha med medbrakt mat og i hvilken grad foreldrene er fornøyd med mattilbudet.

Av Figur 4-8 ser vi at foreldre som har barn i barnehage hvor det serveres varmmat hver dag eller 3-4 ganger i uken, i betydelig høyere grad oppgir at de er svært eller ganske fornøyd med mattilbudet i barnehagen enn de som oppgir at de aldri eller sjeldnere enn 1-2 dager i uken får servert varmmat. Resultatet indikerer at foreldretilfredstilelsen knyttet til mattilbudet øker jo oftere barna får servert varmmat. Likevel er det 20 prosent av foreldrene som oppgir at barnehagen aldri serverer varmmat som svarer at de er svært fornøyd med mattilbudet i barnehagen. Antall respondenter er imidlertid svært lavt (15 respondenter oppgir dette), som gjør at resultatet bør tolkes varsomt.

**Figur 4-8** I hvilken grad foreldre oppgir at de er fornøyd med mattilbudet i barnehagen utfra hvor ofte barnehagen serverer varmmat, i prosent

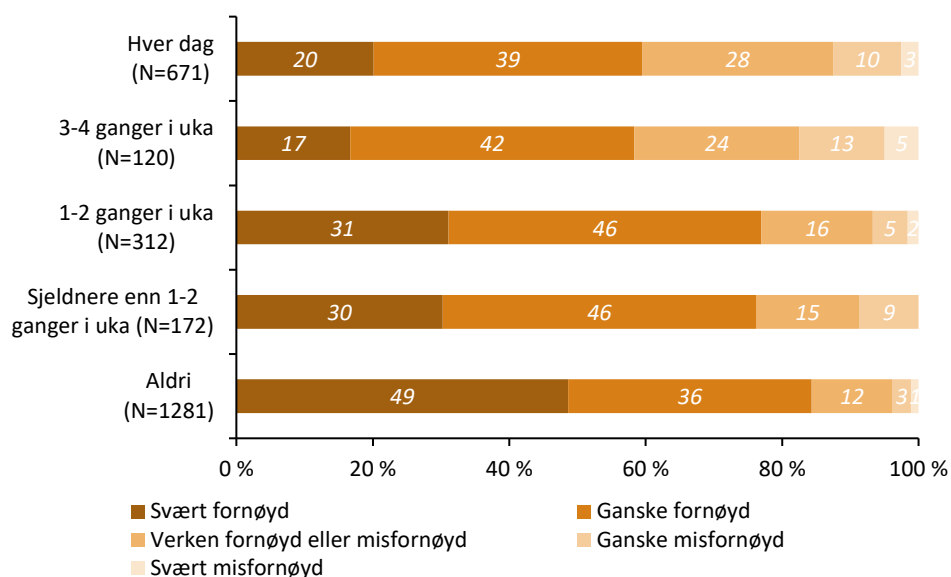


Kilde: Spørreundersøkelse til foreldre med barn i privat barnehage, Menon Economics

På samme måte som med varmmat, viser Figur 4-9 at foreldre er mer fornøyd med mattilbudet i barnehagen jo sjeldnere barna må ta med medbrakt mat. 85 prosent av foreldre som oppgir at barnet aldri har med matpakke er svært eller ganske fornøyd med mattilbudet. Likevel oppgir 59 prosent at de er svært eller ganske fornøyd med barnehagens mattilbud selv om barna må ta med medbrakt mat hver dag. Som poengtert ovenfor vet vi ikke antall måltider barna må ha med seg i løpet av en dag for de foreldrene som oppgir at barna har med medbrakt mat hver dag.

Figur 4-9

I hvilken grad foreldre oppgir at de er fornøyd med mattilbudet i barnehagen utfra hvor ofte barnet har med medbragt mat (matpakke) i barnehagen, i prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til foreldre med barn i privat barnehage, Menon Economics

#### Sammenheng mellom tilfredshet med mattilbudet og kostpenger

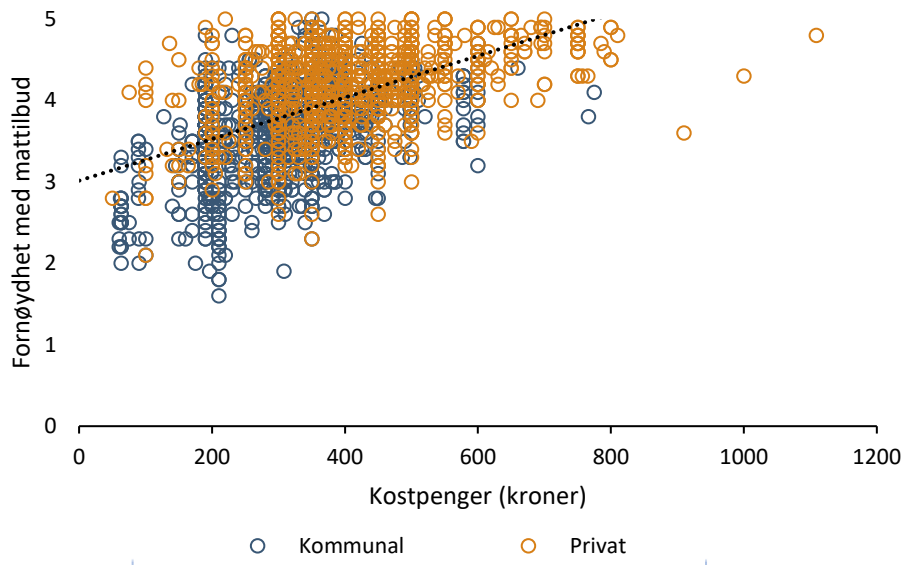
Selv om vi ikke har informasjon om mattilbudet i hver enkelt barnehage, peker det faktum om at private barnehager oftere serverer varmmat enn kommunale barnehager på at tilbudet er bedre i det private. Dette må likevel ses i sammenheng med barnehagens kostpenger. De private barnehagene har i gjennomsnitt 382 kroner i kostpenger, noe som er 73 kroner høyere enn de kommunale barnehagene. Med høyere kostpenger, er det enklere å levere et bedre mattilbud.

Basert på foreldreundersøkelsen i regi av Utdanningsdirektoratet, ser vi at det er en sammenheng mellom høyere kostpenger og høyere fornøydhet med mattilbudet, se Figur 4-. Vi ser likevel også at foreldrene i private barnehager virker å være mer fornøyd med mattilbudet i private barnehager også når kostpengene er lavere. EPSI Rating finner også i sin undersøkelse at foreldrene i private barnehager er mer fornøyd med mattilbudet målt opp mot hva de betaler i kostpenger (Private Barnehagers Landsforening, 2022).



Figur 4-0

Foreldrenes fornøydhets med mattilbudet basert på foreldreundersøkelsen sett opp mot barnehagens kostpenger, i 2022



Kilde: Menon basert på Foreldreundersøkelsen 2022 og Utdanningsdirektoratets årsmelding for barnehager 2022

Det er ikke nødvendigvis et ønske om at alle barnehagene øker kostpengene. Regjeringen har også planer om å innføre en makspris på kostpenger for å sikre likebehandling i barnehagetilbudet (Barsten & Edvardsen, 2022). Høye kostpenger kan utgjøre et problem for familier med dårlig økonomi, og det er derfor alltid en avveining som må gjøres mellom økt kvalitet i mattilbudet og potensielle økonomiske konsekvenser. Matpengene i barnehagen skal likevel kun dekke det maten koster, og kostnader vil påløpe også ved medbrakt mat. Bedre mattilbud i flere barnehager kunne også sikres gjennom økte bevilgninger til mat i barnehagene, eller gjennom moderasjonsordninger som hjelper familier med dårlig økonomi.

#### 4.5 Litteraturgjennomgang av kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager

Vi har frem til nå sett på kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager i Norge. Kvalitet mellom private og kommunale tilbydere er imidlertid også debattert og svært aktuelt i andre land. Med dette kapittelet ønsker vi derfor å vise til hva internasjonal litteratur finner når det gjelder kvalitetsforskjeller mellom offentlige og private barnehager.

Brogaard & Petersen (2021) har gjennomført en internasjonal systematisk litteraturstudie av tverrsektorielle studier om kvalitetsforskjeller mellom offentlige, ideelle og kommersielle barnehager. Av 3 595 relevante internasjonale studier, var det 15 studier som dokumenterte forskjeller i ulike kvalitetsattributter mellom offentlige og private barnehager. For å evaluere kvalitetsforskjeller benyttet Brogaard og Petersen kvalitetsdimensjonen struktur-, prosess- og resultat kvalitet.

Overordnet konkluderer Brogaard og Petersen med at det ikke er entydige funn som peker på at den ene barnehagetyper leverer høyere kvalitet enn den andre. Det er ikke en eierskapsform (offentlig/kommersiell/ideell) som er bedre på alle kvalitetsområdene. En overvekt av studier peker på at offentlige barnehager har høyere strukturkvalitet. For prosesskvalitet er det mindre tydelig. Noen studier finner at offentlige er bedre mens andre finner at kvaliteten er lik uavhengig av eierstatus. Som et eksempel finner

Bjørnstad & Os (2017) at det ikke er forskjeller i prosess- og strukturkvalitet mellom offentlige og private barnehager i Norge.

For resultatkvalitet er det heller ikke entydige svar på hvorvidt private eller kommunale barnehager gjør det bedre. Basert på to studier fra USA er resultatkvaliteten likevel bedre i private barnehager. Den ene studien finner at studenter som har gått i privat barnehage som fireåring presterer bedre i språk og kunst og har lavere sannsynlighet for å droppe ut enn fireåringer som har gått i offentlig barnehage (Henry & Gordon, 2006). Den andre studien finner at offentlige barnehager har høyere strukturkvalitet, mens barn fra private barnehager har høyere språk- og matematikkarakterer ved fem års alder (Coley, Votruba-Drzal, Collins, & Cook, 2016). Litteraturstudien tyder videre på at tilstedeværelsen av både private og offentlige barnehager (konkurransen) kan gi positive langtidseffekter knyttet resultatkvalitet. Målt i utdanningsprestasjoner hos barn, tyder resultatene på at både private og offentlige oppnår høyere resultatkvalitet ved å være utsatt for konkurranse fra andre tilbydere.

Det er verdt å påpeke at observerte forskjeller mellom eierformene kan være landspesifikke. Strukturelle forskjeller mellom land knyttet til blant annet lovverk, inntekt og det reelle tilbudet av private og kommunale barnehager kan være avgjørende for observerte forskjeller mellom eierskapsformene.

## 4.6 Oppsummerende vurdering

Basert på tilgjengelig statistikk for alle barnehager i Norge, har vi statistisk undersøkt om det er signifikante forskjeller mellom ulike kjennetegn ved barnehagene som kan defineres som kvalitetsindikatorer. Målet har vært å undersøke om det er forskjeller mellom private og kommunale barnehager. Basert på disse analysene og den dataen som er tilgjengelig finner vi at kvaliteten i private og kommunale barnehager er minst like god. Det er likevel mange uobserverbare kvalitetskomponenter, ikke minst knyttet til prosesskvalitet, som vi ikke har hatt mulighet til å undersøke. Det er derfor behov for bedre data på prosesskvalitet i barnehagene, som også er etterlyst av Velferdstjenesteutvalget.

Selv om vi finner enkelte strukturelle forskjeller mellom private og kommunale barnehager, er forskjellene små, og private og kommunale barnehager oppfyller målbare lovkrav i like høy grad. Vi finner at private barnehager i gjennomsnitt åpner litt tidligere, har litt lenger åpent på ettermiddagen, har marginalt lavere ansatt-tetthet, litt lavere legemeldt sykefravær, litt mindre oppholdsareal per barn og i større grad har registrert pedagogisk profil. Noen av de kvantitative funnene kan indikere at private leverer høyere kvalitet, mens andre kan indikere det motsatte. Dette sammenfaller med funn i internasjonal forskningslitteratur. Studiene viser overordnet at den ene barnehagetypen ikke leverer høyere kvalitet enn den andre. Dette underbygges også i Velferdstjenesteutvalget som heller ikke finner entydige forskjeller i kvalitet på helse- og omsorgstjenester som driftes av henholdsvis kommunen, kommersielle og ideelle virksomheter (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020, s. 279). Tabellen viser resultatene etter at vi har fjernet den variasjonen som stammer fra at private og kommunale barnehager ligger i forskjellige kommuner.<sup>31</sup>

Tabell 4-8 Oppsummering av indikatorer hvor vi finner signifikante forskjeller mellom private og kommunale barnehager\*

	Private	Kommunale	Hvem kommer best ut
Antall barn per ansatt	5,56	5,50	Kommunal
Menn i barnehagen (%)	11	8	Privat
Åpningstid	9t42min	9t34min	Privat
Oppholdsareal per barn (kvm)	6,58	7,30	Kommunal
Andel profilbarnehager	40%	13%	Privat
Sykefravær (%)**	8,7	9,3	Privat

\*Resultatene er basert på regresjonsanalysene der vi har kontrollert for faktorer som kan påvirke barnehagens muligheter til å levere kvalitet. \*\*Resultatene er fra t-testene og vises på landsbasis. Kilde: Menon Economics

Videre er foreldre mer fornøyde med mattilbudet i de private barnehagene, uavhengig av barnehagens kostpenger, og private barnehager serverer oftere varmmat enn kommunale barnehager. Foreldrenes fornøydhet kan både knyttes til hvor ofte barna i private barnehager får varmmat og/eller hvor ofte barna må ha med medbrakt mat. Gjennom vår spørreundersøkelse til foreldre i private barnehager finner vi at jo oftere barna får servert varmmat og jo sjeldnere barna trenger å ha med medbrakt mat i barnehagen, jo mer fornøyde er foreldrene med mattilbudet i barnehagen. Servering av mat i barnehagen kan sees som positivt så lenge som kvaliteten på maten i barnehagen er god. I tillegg kan det at barna slipper å ha med medbrakt mat bidra til å utjevne forskjeller mellom barn, slik at alle får nok og ernæringsmessig sunn mat. Likevel er det ikke barnehagens

<sup>31</sup> Tabellen viser ikke resultatene for indikatorene antall barn i barnehagen og gjennomsnittlig avdelingsstørrelse til tross for at vi fant signifikante forskjeller for disse indikatorene. Begrunnelsen er at det er vanskelig å skulle vurdere kvalitet ved disse indikatorene da det er andre faktorer som spiller inn, se diskusjon om dette i kapittel 4.2.

hovedoppgave å drive med matlaging, og dersom det tar vekk de ansattes fokus på barna, som er deres hovedoppgave, kan det bidra negativt på kvaliteten i barnehagen.

Vi har kun hatt tilgjengelige data for strukturelle mål for kvalitet, som bemanning, åpningstid, profil og oppholdsareal. Det er viktig å påpeke at tilgjengelig data ikke gir en fullgod beskrivelse av alle relevante kvalitetsdimensjoner ved en barnehage. Det finnes eksempelvis ikke data på det pedagogiske arbeide i barnehagene og utøvelse av ledelse, som mange mener er helt sentrale dimensjoner når man skal vurdere kvaliteten til en barnehage.

### **Foreldrenes samlede verdsetting av de identifiserte forskjellene er små**

For å forstå hva de identifiserte strukturelle forskjellene mellom private og kommunale barnehager betyr i et samfunnsøkonomisk perspektiv, undersøkte vi betalingsviljen for de identifiserte kvalitetsforskjellene gjennom en undersøkelse rettet mot foreldre med barn i privat barnehage. Heller ikke her viser resultatene store forskjeller i kvaliteten mellom private og kommunale barnehager. Anslått netto betalingsvilje for de identifiserte forskjellene utgjør 25,9 millioner i favør av de kommunale barnehagene. Konklusjonen vi kan dra ut fra foreldrenes betalingsvilje, er at foreldrenes samlede verdsetting av de identifiserte strukturelle forskjellene er små.

### **De private bedre på samtlige av delene i foreldreundersøkelsen**

Foreldreundersøkelsen (som årlig gjennomføres av Udir) gir imidlertid et annet bilde, og viser at foreldrene er mer fornøyde med private enn kommunale barnehager. Foreldretilfredshet kan gi en indikasjon på kvalitet, men gir ikke noe fasitsvar på om kvaliteten er god eller ikke. Det at flere undersøkelser uavhengig av hverandre, og over tid, viser de samme resultatene (for eksempel EPSI Rating), styrker troverdigheten til Udires foreldreundersøkelse. Isolert sett taler dette i retning at private barnehager har høyere opplevd kvalitet enn kommunale barnehager. Kvalitetsindikatorerne fra foreldreundersøkelsen bør imidlertid brukes sammen med andre indikatorer, og det vi ellers vet om barnehagene, for å vurdere om kvaliteten er god eller ikke.

### **Vår spørreundersøkelse til foreldre i private barnehager viser at foreldre i private barnehager er mer fornøyde med det private barnehagetilbudet**

Resultatene fra vår spørreundersøkelse viser også at foreldre som har hatt barn i både private og kommunale barnehager i gjennomsnitt er mer fornøyde med private barnehager. Dette underbygger at foreldres opplevd kvalitet i private barnehager er høyere enn i kommunale. Resultatene viser også at det er en verdi for foreldre å kunne velge mellom kommunale og private barnehager. Undersøkelsen til foreldre viser også at foreldrene opplever at god relasjon mellom barna og ansatte samt barnets trivsel er det som i størst grad kjennetegner en god barnehage fra deres perspektiv. Dette er indikatorer som, i motsetning til de strukturelle forskjellene, sier noe om hvordan foreldrene opplever prosesskvaliteten i barnehagene. I Foreldreundersøkelsen til Utdanningsdirektoratet scorer private barnehager best på begge de to faktorene som fremheves som viktigst av foreldrene for kvaliteten i barnehagene i vår undersøkelse: relasjon og trivsel.

### **Sykefraværet lavere i de private barnehagene**

Sykefravær kan være en indikator på de ansattes velferd og trivsel på jobb. Høy arbeidsbelastning, dårlige arbeidsforhold, eller opplevelse av stress og konflikter på jobb, er eksempler som kan føre til økt sykefravær. Sykefravær kan også føre til en uheldig situasjon for barna der de må forholde seg til mange ulike ansatte og ikke får oppretthold stabile relasjoner. Statistikk fra SSB viser at private barnehager har hatt lavere sykefravær enn kommunale barnehager fra 2012 til i dag. På det meste har forskjellen mellom legemeldt sykefravær i private og

kommunale barnehager vært 1,6 prosentpoeng på landsbasis. Vi finner også at lavere sykefravær i private barnehager enn i kommunale barnehager er statistisk signifikant over alle år vi har data for.

I en situasjon der ansatte i private barnehager har høyere sykefravær enn ansatte i kommunale barnehager indikerer det at ansatte i private barnehager systematisk har en lavere trivsel og velvære enn ansatte i kommunale barnehager. Basert på at konklusjonen er det motsatte indikerer våre funn at ansatte i private barnehager i gjennomsnitt har høyere trivsel og velvære på jobb enn ansatte i kommunale barnehager.

### **Konkurransen, lovkrav og personlig motivasjon kan være årsaker til at vi ikke finner forskjeller i kvalitet**

Hvorfor finner vi ikke kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager, selv om de private ifølge økonomisk teori har insentiver til å effektivisere ressursbruk og derfor bruke mindre ressurser på å heve kvaliteten?

For det første kan det henge sammen med positive effekter av konkurranse. Samspillet mellom private og kommunale reduserer insentivene til å kutte kostnader på en måte som kan gå ut over kvaliteten i tilbudet, ettersom barnehagen trenger å sikre at de er attraktive for foreldre og ansatte. For det andre kan det tyde på at de gjeldende lovkravene virker. Reguleringen av barnehagene, med blant annet bemannings- og pedagognorm, virker å fungere etter hensikt og sikre kvalitet i både det private og det offentlige tilbudet.

Videre kan dette vise at også de private i barnehagesektoren driver med virksomheten ettersom de ønsker et godt tilbud for barna og et attraktivt arbeidsmiljø for de ansatte. Som en konsekvens av at tilbudet er godt skal barnehagen også være lønnsom i drift, slik private aktører i alle næringer forventer.

Det er også mange uobserverbare kvalitetskomponenter, ikke minst knyttet til prosess- og resultat kvalitet, som vi ikke har hatt mulighet til å undersøke. Også dette kan være en av grunnene for at vi ikke finner kvalitetsforskjeller. Hvis vi hadde hatt mer data på prosesskvalitet, er det mulig at vi hadde funnet større forskjeller mellom private og offentlige barnehager, i favør eller ufavør av de private. Det er derfor behov for bedre data på prosesskvalitet i barnehagene, som også er etterlyst av Velferdstjenesteutvalget.

## 5 Forskjeller i kostnadseffektivitet mellom private og offentlige barnehager

Vår analyse viser at de private barnehagene driftes mer kostnadseffektivt enn de kommunale, og at tilstedeværelsen av de private også bidrar til at barnehagesektoren totalt driftes mer kostnadseffektivt. Vi anslår at de private barnehagene bidro til en økt samfunnsøkonomisk gevinst på 3,85 milliarder gjennom økt kostnadseffektivitet og skattegevinst fra redusert offentlig finansieringsbehov i 2022.

### 5.1 Samfunnsøkonomisk verdi av kostnadseffektivitet

Den samfunnsøkonomiske verdien av økt kostnadseffektivitet i offentlig finansiert tjenesteproduksjon er todelt. For det første sparer samfunnet knappe ressurser, slik som arbeidskraft og kapital, hvis en tjeneste produseres mer effektivt. For det andre får samfunnet en skattegevinst hvis det er lavere kostnader for det offentlige ved tjenesteproduksjon hos den mer kostnadseffektive tilbyderen.

Figur 5-1 Illustrasjon av samfunnsøkonomisk verdi av høyere kostnadseffektivitet



Det er viktig å presisere at å redusere det offentlige finansieringsbehovet i seg selv ikke er å regne som en samfunnsøkonomisk gevinst. Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike «skattekiller» vil vri produksjons- og konsumentbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter skal derfor skattekostnaden inngå i analysen. Skattekostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Finansdepartementets rundskriv (Finansdepartementet, 2021) presenterer den slik:

*«Skattekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregningene av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.»*

Vår analyse består derfor av to deler. Først sammenligner vi kostnadsnivået i private og kommunale barnehager. Dette gjør vi for å si noe om hvorvidt private barnehager er mer kostnadseffektive enn kommunale barnehager. For det andre sammenligner vi den offentlige ressursbruken i private barnehager med kommunale barnehager, for å estimere verdien av det reduserte effektivitetstapet gjennom lavere bruk av offentlige midler som tjenesteproduksjonen i privat regi medfører.

I denne analysen sammenligner vi kostnader og offentlig ressursbruk til private og kommunale barnehager i 2021 for å estimere den samfunnsøkonomiske verdien av at de private leverer tjenester mer kostnadseffektivt enn de kommunale. Gjennom konkurranse mellom det private og det offentlige, kan den private tilstedeværelsen også ha effektivisert produksjonen i de kommunale barnehagene. Dette er ikke noe vi kan verdsette direkte, ettersom

vi ikke vet hva kostnaden per barnehageplass hadde vært i kommunale barnehager hvis private aktører ikke hadde eksistert. Noe av dette kan likevel fanges opp gjennom å sammenligne kostnadsnivået mellom kommunale barnehager i kommuner med og uten private aktører. Dette er derfor også noe vi analyserer.

## 5.2 Finansiering av private barnehager

Private barnehager har i dag to inntektskilder: offentlige tilskudd og foreldrebetaling. De private barnehagene har en forskriftsfestet rett til å bli behandlet likeverdig med kommunale barnehager. Det er kommunene som har det fulle finansieringsansvaret for de private barnehagene gjennom rammetilskuddet. Størrelsen på foreldrebetalingen blir på sin side vedtatt i Statsbudsjettet, og er felles for både kommunale og private barnehager.

### 5.2.1 Offentlige tilskudd

Det offentlige tilskuddet til private barnehager er sammensatt av et driftstilskudd og et kapitaltilskudd. Som en del av driftstilskuddet inngår også et administrasjonstilskudd og et pensjonstilskudd. Disse et likevel sammenslått i vedtaksbrev til private barnehager, slik at de private barnehagene ikke får oppgitt beregningsgrunnlaget for administrasjonstilskuddet og pensjonstilskuddet utover det som fremkommer av forskriften.

**Driftstilskuddet** er beregnet ut ifra de gjennomsnittlige driftsutgiftene i kommunens egne barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Det er de kommunale barnehagenes to år gamle regnskap som utgjør beregningsgrunnlaget for driftstilskuddene ettersom det tar tid før endelig regnskap foreligger. For familiebarnehager og åpne barnehager gjelder egne satser. Videre vektet tilskuddet til barn over og under tre år forskjellig. Driftstilskuddet til barn under tre år er 1,8 ganger høyere enn driftstilskuddet til barn over tre år.

**Administrasjonstilskuddet** skal være tilsvarende 4,3 prosent av de gjennomsnittlige brutto driftsutgiftene i de kommunale barnehagene. Påslaget skal dekke utgifter kommunen har tilknyttet barnehagedrift som ikke inngår i driftskostnadene. Ettersom faktiske administrasjonskostnader tilknyttet kommunale barnehager ikke finnes oppført, brukes et estimat på hvor stor andel disse utgjør av driftsutgifter.

**Pensjonstilskuddet** skal fra 2024 tilsvare 10 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften, for *alle* private barnehager. I 2022 og 2023 er denne satsen henholdsvis 12 og 11 prosent for enkeltstående barnehager, og 10 prosent for barnehager som er en del av et konsern. Dette betyr at pensjonstilskuddet til de private ikke er basert på de faktiske pensjonskostnadene i de kommunale barnehagene, selv om disse foreligger. Kommunen skal i tillegg legge på arbeidsgiveravgift på summen av tilskuddet. Private barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn det som dekkes av påslaget, har etter søknad krav på å få dekket pensjonsutgiftene opp til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager.

**Kapitaltilskuddet** blir fastsatt basert på barnehagens alder. I tillegg har barnehagen rett på økt kapitaltilskudd dersom barnehagen har hatt en stor økning i godkjent areal. De ulike satsene blir fastsatt i forbindelse med Statsbudsjettet hvert år.

### 5.2.2 Foreldrebetaling

Barnehagene kan ta betaling fra barnas foreldre opp til en viss sum. For 2023 er denne såkalte maksprisen satt til 3 000 kroner per måned, og er lik for både kommunale og private barnehager. I tillegg kan barnehagene

fastsette matpenger. Videre er det diverse moderasjonsordninger i forbindelse med foreldrebetalingen. For det første har man krav på reduksjon i foreldrebetalingen dersom man har flere barn i barnehage i samme kommune, uavhengig om barna går i samme barnehage eller ikke. Dette kalles for søskenmoderasjon. For det andre har man krav på redusert foreldrebetaling dersom husholdningen eller familien har lav inntekt.

### 5.3 Tidligere analyser av kostnadene i barnehager

Ved utarbeidelse av vår metode, har vi benyttet oss av tidligere arbeid knyttet til estimering av kostnadsforskjeller mellom private og kommunale barnehager. Under presenterer vi kort disse rapportene.

#### 5.3.1 Telemarksforskning – kostnader i barnehagene

Telemarksforskning har hvert år siden 2010 beregnet kostnadene i kommunale og private barnehager. Beregningene har vært gjort på oppdrag av Utdanningsdirektoratet. Beregningene har lagt grunnlaget for nasjonale kapitaltilskuddssatser, samt driftstilskuddssatser til benyttelse i de kommunene som ikke har egne, kommunalt eide barnehager. De senere årene har rapportene også inneholdt analyser av blant annet kapitalstruktur og lønnsomhet i de private barnehagene.

Telemarksforskning finner at kommunale barnehager hadde høyere kostnader enn private barnehager i 2021. Sammenligner man kostnader forbundet med ordinær drift var kostnadsforskjellen 10 prosent, mens kostnadsforskjellen var nesten 17 prosent hvis man inkluderer kostnader til særskilt tilrettelegging. Rapportene til Telemarksforskning har vist at kostnadene i kommunale barnehager har vokst mer enn kostnadene i private barnehager de siste årene slik at forskjellen mellom det private og kommunale har økt.

##### Beregning av kostnader i de kommunale barnehagene

I beregningen av kostnadene i kommunale barnehager, har Telemarksforskning tatt utgangspunkt i KOSTRA-konsernregnskap for kommunale barnehager. I tillegg har de benyttet barnehagenes årsmeldinger for å få informasjon om antall barn osv. Telemarksforskning beregner kostnader i kommunale barnehager både forbundet med ordinær drift og særskilt tilrettelegging. Førstnevnte inkluderer kostnadsposter ført på funksjon 201 og 221 i KOSTRA, mens sistnevnte føres på funksjon 211. Med unntak av enkelte justeringer, har Telemarksforskning benyttet den samme metoden for å beregne kostnadene siden 2010.

Utgangspunktet for beregningen er korrigerede brutto driftsutgifter. Dette er utgifter som omhandler lønn og sosiale utgifter, innkjøp av varer og tjenester, samt merverdiavgift og avskrivninger. Telemarksforskning justerer videre for følgende forhold:

- Barnehagemyndighet og felleskostnader
- Læringer
- Premiefond
- Åpne barnehager
- Administrasjonspåslag

Bakgrunnen for disse justeringene, og hvordan de utføres, er redegjort for i Vedlegg D.

##### Beregning av kostnader i de private barnehagene

Beregningen av kostnadene i de private barnehagene tar utgangspunkt i barnehagenes egne innrapporterte regnskap. Regnskapene er innrapportert i standardisert regnskapsskjema gjennom rapporteringsportalen BASIL.



Regnskapstallene skal inneholde alle kostnader ved drift av barnehagen, samtidig som kostnader som ikke vedrører driften av barnehagen skal holdes utenom. Det er derfor ikke behov for å gjøre de samme manuelle justeringene som ved beregningen av kostnader i kommunale barnehager. Unntaket er kostnader forbundet med særskilt tilrettelegging.<sup>32</sup>

Telemarksforsking beregner kostnadene i private barnehager som summen av driftskostnader, finanskostnader og skattekostnader, korrigert for finansinntekter og støtte fra eiere, kommunen og andre. Bakgrunnen for at de korrigerer for støtte fra eiere er at dette kan være støtte som dekker ikke-regnskapsførte kostnader, for eksempel gratis administrative tjenester.

### **Beregning og sammenligning av kapitalkostnader**

Det er særlig vanskelig å beregne kapitalkostnader for kommunale barnehager, ettersom kapitalslit og kapitalavkastning ikke er fullstendig dokumentert i de kommunale regnskapene. Eksempelvis er ikke de kommunale renteutgiftene fordelt på de ulike tjenesteområdene, noe som gjør disse kostnadene vanskelig å identifisere. I tillegg er det ulik praksis for hvordan avskrivningskostnadene beregnes. Mens de kommunale avskrivningene er beregnet på bakgrunn av brutto anskaffelseskostnad, er det i private regnskaper netto anskaffelseskostnad som ligger til grunn. I 2022-utgaven av rapporten (Lunder, Bjørn, & Eika, 2022) gjennomgår Telemarksforsking en alternativ måte å beregne kapitalkostnadene på som nettopp inkluderer rentekostnader og sammenlignbare avskrivningskostnader. Vi går ikke videre inn på denne metoden her.

## **5.3.2 Agenda Kaupang - Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige**

På oppdrag fra PBL publiserte Agenda Kaupang i 2018 en analyse (Brox, Lund, & Nesland, 2021) der de sammenlignet netto utgift for kommunale barnehageplasser med de offentlige tilskuddene betalt til private barnehager. Hensikten var å estimere hvor mye det offentlige har spart ved å bruke private barnehager i perioden 2008-2018. Rapporten har senere blitt oppdatert med tall også for senere år.

Agenda Kaupang estimerer at det offentlige har spart 25,7 milliarder 2018-kroner ved å bruke private barnehager i perioden 2008-2018. I perioden 2008 til 2015 forklares mye av den lavere offentlige ressursbruken av at man var i en opptrappingsperiode hva angår kravet til likeverdig behandling, fra 85 % likeverdig behandling til at man endte på 98 % i 2015. Etter 2016 og innføringen av et nytt tilskuddsregelverk forklares mye av den lavere offentlige ressursbruken av at kommunal pensjonsutgift ble tatt ut av satsberegningene og erstattet med en lavere pensjonssjablong. Videre har kostnadsveksten i kommunale barnehager tilsynelatende vært høyere enn veksten i tilskuddene til de private barnehagene de siste årene.

### **Beregning av netto produksjonskostnad for kommunale barnehager**

I beregningen av netto utgifter i kommunale barnehager har Agenda Kaupang tatt utgangspunkt i KOSTRA-konsernregnskap for kommunale barnehager. I tillegg har de benyttet barnehagenes årsmeldinger for å få

---

<sup>32</sup> Kostnader forbundet med særskilt tilrettelegging i private barnehager beregnes som summen av post 3420, 3430, «ekstra kostnader til integrering av barn med særlige behov», og «Kommunale ressurser til integrering av barn med særlige behov». I tillegg justerer Telemarksforsking for eventuelle dobbeltføringer.

informasjon om antall barn osv. Agenda Kaupang beregner kun utgiftene i kommunale barnehager forbundet med ordinær drift.

Utgangspunktet for beregningene til Agenda Kaupang er korrigerede brutto driftsutgifter. For å estimere den offentlige ressursbruken korrigerer de videre for følgende forhold:

- Barnehagemyndighet og felleskostnader
- Foreldrebetaling
- Premiefond
- Administrasjonspåslag
- Rentepåslag

Bakgrunnen for disse justeringene, og hvordan de utføres, er redegjort for i Vedlegg D.

### **Beregning av offentlig ressursbruk forbundet med kjøp av barnehagetjenester fra privat sektor**

Ved beregning av offentlig ressursbruk på barnehager i privat regi har Agenda Kaupang tatt utgangspunkt i hva som overføres til de private barnehagene hvert år. Dette finnes i kommunens regnskap under to poster: 370 Kjøp fra andre (private) og art 470 Overføring til andre (private). Tallene hentes fra KOSTRA, funksjon 201 og 221. I beregningen har Agenda Kaupang holdt funksjon 211 utenfor, da disse tiltakene trolig er uavhengig av om tilbudet er i privat eller kommunal regi.

### **5.3.3 BDO – Aktivitetsbasert kostnadsfordeling og eiendomskostnader**

På oppdrag for Kunnskapsdepartementet har BDO utarbeidet to rapporter om kostnader i barnehager. I den første rapporten gjør de en aktivitetsbasert analyse av kostnadene i private og kommunale barnehager (BDO, 2023a), mens de i den andre rapporten tar for seg finansieringen av eiendomskostnader i private barnehager (BDO, 2023b). Bakgrunnen for oppdraget er regjeringens ønske om å gjennomgå styrings- og finansierings-systemet for barnehagesektoren i løpet av 2023.

#### **Aktivitetsbasert kostnadsanalyse av private og kommunale barnehager**

I den aktivitetsbaserte analysen av kostnader i barnehager kartlegges aktivitetene i barnehagene og kostnadene forbundet med disse. Aktivitetene og tidsbruken per aktivitet er identifisert gjennom intervjuer og spørreundersøkelser, mens kostnadene er hentet fra KOSTRA og BASIL for henholdsvis de kommunale og private barnehagene.

BDO identifiserer tre hovedaktiviteter som barnehagene gjennomfører: direkte pedagogisk aktivitet, indirekte pedagogisk aktivitet og ledelse og administrasjon. Det varierer i noen grad mellom kommunale og private barnehager hvor mye tid de ansatte bruker på de ulike aktivitetene. Samtidig er lønn den klart største kostnadsposten for begge typer barnehager.

Videre finner BDO at det er kostnadsforskjeller mellom kommunale og private barnehager. Mens kommunale barnehager har høyere lønnskostnader enn de private barnehagene (både per oppholdstime og årsverk) er kostnader tilknyttet eiendom og administrasjon høyere i de private barnehagene. Disse kostnadsforskjellene står seg også når de kontrollerer for variabler som kan påvirke kostnadsnivået, som for eksempel alder på barna og størrelsen på barnehagen.

## Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader

I gjennomgangen av private barnehagers eiendomskostnader, gjennomfører BDO tre ulike analyser. For det første analyserer de dagens tilskudd, herunder utvikling i kapitaltilskuddssatser og analyse av «eiendomsdelen» av driftstilskuddet. For det andre undersøker de utvikling i kapital- og eiendomskostnader. Til slutt sammenligner de tilskuddet til eiendom med de faktiske eiendomskostnadene i private barnehager. Datagrunnlaget som benyttes er BASIL-årsregnskapsskjema og årsmeldingsskjema, i tillegg til Telemarksforskings oversikt over blant annet antall oppholdstimer for små og store barn og samlet korrigerede antall oppholdstimer.

BDO finner at barnehagene i *gjennomsnitt* fikk sine eiendomskostnader dekket gjennom kapitaltilskuddet og beregnet andel tilskudd til eiendom av driftstilskuddet i 2020. Samtidig finner de at *totalt* mottatt tilskudd ikke dekker totale eiendomskostnader på sektornivå. Videre finner de at det varierer mellom ulike typer barnehager i hvilken grad de har kostnadsdekning på eiendomskostnader. BDO finner at barnehager som leier lokaler av egen gruppering/konsern hadde lavest kostnadsdekning som følge av høy intern husleie. Til slutt finner BDO også at kostnadsdekning av rentekostnader, avskrivningskostnader og husleie har sunket i perioden 2016 til 2020.

### 5.4 Vår metode

I dette delkapittelet beskriver vi hvordan vi har beregnet kostnader og offentlig ressursbruk på henholdsvis private og kommunale barnehager. For å ha et best mulig sammenligningsgrunnlag, har vi valgt å kun estimere barnehagenes driftskostnader, ekskludert avskrivninger og husleie. Vi holder avskrivninger og husleie utenfor ettersom dette er svært vanskelig å estimere for de kommunale barnehagene, jamfør drøftelsen i kapittel 5.3.1. Grunnen til at vi kun ønsker å sammenligne driftskostnader er at øvrige kostnader, som eksempelvis finanskostnader, også er vanskelig å sammenligne på grunn av mangelfull data for kommunale barnehager.

I estimeringen av offentlig ressursbruk har vi inkludert alle tilskudd. Vi har beregnet både kostnader og offentlig ressursbruk som *gjennomsnittlige størrelser* per alderskorrigerede heltidsplass, per kommune. Antall alderskorrigerede heltidsplasser er hentet direkte fra barnehagenes årsmeldinger i BASIL.

#### 5.4.1 Estimering av kostnader i barnehagene

For å ha et best mulig sammenligningsgrunnlag ønsker vi som sagt å sammenligne driftskostnadene i barnehagene ekskludert avskrivninger og husleie. Vi ønsker også kun å se på kostnader forbundet med ordinær drift, altså holder vi kostnader forbundet med særskilt tilrettelegging og kapitalkostnader utenfor. Disse kostnadene holdes utenfor ettersom de er særlig utfordrende å sammenligne. I tillegg ønsker vi kun å se på ordinære barnehager, og holder derfor familiebarnehager og åpne barnehager utenfor.

For å estimere kostnadene i de kommunale barnehagene har vi i likhet med Telemarksforskning benyttet konsernregnskapstall fra KOSTRA. Ettersom vi ønsker å holde kostnader forbundet med særskilt tilrettelegging utenfor, har vi benyttet tall ført på funksjon 201 og 221. I tillegg har vi benyttet barnehagenes årsmeldinger for å få informasjon om antall barn og annen barnehagespesifikk informasjon. Vi ønsker som sagt også å kun sammenligne ordinære barnehager. Kostnader i åpne barnehager korrigeres derfor for. Det er derimot kun fire kommunale familiebarnehager nasjonalt. Vi anser det derfor ikke som nødvendig å korrigere for disse slik som vi gjorde for de private familiebarnehagene. Dette er tilsvarende vurdering som Telemarksforskning også har gjort. Justeringene vi har gjort for å beregne kostnader i kommunale barnehager er vist i vedlegg D.

For å estimere kostnader i de private barnehagene, har vi i likhet med Telemarksforskning tatt utgangspunkt i barnehagenes årsregnskap, rapportert i BASIL. Ettersom vi har hatt kostnadsdata på barnehagenivå har vi ikke

trengt å gjøre manuelle justeringer for familiebarnehager og åpne barnehager, og heller bare holdt disse utenfor beregningsgrunnlaget. Metoden vi har benyttet for å beregne kostnadene i private barnehager er vist i vedlegg D.

#### 5.4.2 Estimering av offentlig ressursbruk på barnehagene

Som ved sammenligningen av kostnader ønsker vi kun å sammenligne hvor mye ressurser kommunene bruker på ordinær drift av barnehager. I estimeringen av det offentliges ressursbruk på barnehager har vi tatt utgangspunkt i metoden brukt av Agenda Kaupang, redegjort for i kapittel 5.3.2. Mer detaljer knyttet til dette er presentert i vedlegg D.

### 5.5 Sammenligning av gjennomsnittlige kostnader og offentlig ressursbruk på private og kommunale barnehager

Vi har først gjennomført en statistisk analyse for å sammenligne gjennomsnittlige verdier for kostnader per alderskorrigerte heltidsplass. For å gjøre dette har vi gjennomført tosidige t-tester. En tosidig t-test er et statistisk verktøy for å undersøke om det er signifikante forskjeller i gjennomsnittlig størrelse på utvalgte variabler avhengig av om barnehagen er privat eller kommunal.<sup>33</sup>

#### Lavere driftskostnader i og offentlig ressursbruk til private barnehager

Driftskostnadene er i gjennomsnitt betydelig lavere i private enn i kommunale barnehager. For en gjennomsnittlig barnehageplass er driftskostnadene 23 801 kroner lavere i det private. Også den offentlige ressursbruken per barnehageplass er i gjennomsnitt 13 216 kroner lavere i det private. Forskjellene i kostnader og offentlig ressursbruk er statistisk signifikante.

I tabellen under har vi for kostnader kun sett på driftskostnader, mens vi for offentlig ressursbruk har sett på alle tilskudd. Kostnadene i tabellen representerer derfor ikke alle kostnader barnehagene har. I tillegg har barnehagene kostnader utover de vi har beregnet her, for eksempel kapitalkostnader, som gjør avviket mellom offentlig ressursbruk og kostnader enda større. For både de private og kommunale barnehagene er den offentlige ressursbruken mindre enn de faktiske kostnadene. Dette avviket skal i prinsippet dekkes av foreldrebetalingen.

Tabell 5-1 Gjennomsnittlige kostnader i og offentlige tilskudd til private og kommunale barnehager

	Antall kommuner		Gjennomsnitt		P-verdi for differanse
	Private	Kommunale	Private	Kommunale	
Gjennomsnittlige driftskostnader per alderskorrigerte heltidsplass	220	352	133 288 kroner	157 089 kroner	0
Gjennomsnittlig offentlig ressursbruk per alderskorrigert heltidsplass	223	352	129 805 kroner	143 021 kroner	0

Kilde: Menon Economics

Våre estimater for kostnadsnivået i kommunale barnehager er omtrent 5 prosent lavere enn estimatene til Telemarksforsking. Våre estimater for kostnader i de private barnehagene er derimot omtrent 15 prosent lavere

<sup>33</sup> Et resultat av en statistisk analyse betegnes som statistisk signifikant dersom det er lite sannsynlig at resultatet har oppstått tilfeldig. Se Vedlegg A for beskrivelse av statistisk analyse.

enn Telemarksforskings estimer. Dette skyldes at vi holder finanskostnader, finansinntekter, skattekostnader, samt avskrivninger og husleie utenfor, slik som forklart tidligere. Disse kostnadspostene holder vi utenfor ettersom vi kun er interessert i å sammenligne driftskostnadene i barnehagene. Avvikene i beregnede kostnader og offentlig ressursbruk er redegjort for i Vedlegg D.

### Lavere driftskostnader og offentlig ressursbruk på kommunale barnehager i kommuner hvor det finnes private tilbydere

Driftskostnadene i kommunale barnehager er lavere i kommuner hvor det er til stede private tilbydere, enn i kommuner hvor det ikke er private tilbydere. Denne differansen er også sterkt statistisk signifikant, se Tabell 5-2.

Tabell 5-2 Gjennomsnittlige kostnader i og offentlige ressursbruk på kommunale barnehager.

	Antall kommuner		Gjennomsnitt		P-verdi for differanse
	Med private	Uten private	Med private	Uten private	
Gjennomsnittlige driftskostnader per alderskorrigerte heltidsplass	216	136	155 000 kroner	175 000 kroner	0
Gjennomsnittlig offentlig ressursbruk per alderskorrigert heltidsplass	219	133	141 000 kroner	161 000 kroner	0

Kilde: Menon Economics

Det kan være minst to forklaringer til den observerte forskjellen:

1. Konkurransen med private barnehager gjør kommunale barnehager mer effektive i kommuner hvor begge er til stede.
2. Kostnadene for drift er høyere i kommuner uten private barnehager ettersom forutsetningene for effektiv drift er lavere i disse kommunene.

Det er også mulig at begge forklaringene er gjeldende, slik at konkurransen fra private gjør at forskjellene mellom de kommunale barnehagene i kommuner med og uten private er større enn de ellers hadde vært.

## 5.6 Estimering av forskjeller i driftskostnader og offentlig ressursbruk mellom private og kommunale

Barnehager kan ha ulike forutsetninger for å levere kostnadseffektive tjenester, slik som de også kan ha ulike forutsetninger for å levere god kvalitet. Det er derfor viktig å kontrollere for strukturelle forhold som kan påvirke barnehagens muligheter til å levere kostnadseffektive tjenester. Ved å kontrollere for faktorene som barnehagene selv ikke kan påvirke, har vi mulighet til å isolere forskjellen mellom de private og de kommunale. Forklaringsvariablene og begrunnelsen for hvorfor de inngår i endelig modellspesifikasjon gjennomgås i Vedlegg D.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Vi har likevel ikke mulighet til å kontrollere for alle faktorer som barnehagene ikke selv kan påvirke. Uobserverbare kjennetegn kan ha signifikant innvirkning på barnehagens mulighet til å levere kvalitet. Implikasjonen av det er at vi kan overvurdere eller undervurdere kvalitetsforskjellene mellom private og kommunale barnehager

Når vi inkluderer kontrollvariabler, finner vi at forskjellen i driftskostnadene i sammenlignbare kommuner er mellom 17 000 og 23 700 kroner lavere per alderskorrigerede heltidsplass i private barnehager enn i kommunale barnehager. Videre finner vi at den offentlige ressursbruken per alderskorrigerede heltidsplass er mellom 880 og 13 310 kroner lavere i private barnehager enn i kommunale barnehager.

### 5.6.1 Driftskostnader

Vi har endt opp med å teste tre modeller for å analysere hvordan ulike forklaringsvariabler påvirker kostnader per alderskorrigerede heltidsplass:

1. I Modell 1 kontrollerer vi kun for faktorer som er utenfor den enkelte barnehagens kontroll.
2. I Modell 2 kontrollerer vi også for gjennomsnittlig antall barn per barnehage og antall barn per ansatt.
3. I Modell 3 ser vi kun på kommuner hvor det er både private og kommunale tilbydere til stede.

I kapittel 5.5 har vi vist at for en gjennomsnittlig barnehageplass er driftskostnadene 23 800 kroner lavere i det private. Kostnadsforskjellen mellom private og kommunale barnehager reduseres når vi kontrollerer for faktorer som er utenfor barnehagens kontroll (Modell 1). Likevel er forskjellen fortsatt på cirka 20 350 kroner per alderskorrigerede heltidsplass, se Tabell 5-3.

I tillegg har vi også kontrollert for en del faktorer som barnehagen selv *kan* påvirke. Dette gjøres for å teste robustheten av våre resultat opp mot forskjellige hypoteser om hva som driver at de private har lavere kostnader enn de kommunale. Dette inkluderer bemanningstetthet og størrelse på barnehagen.

En av begrunnelsene som ofte blir gitt for at driftskostnadene i private barnehager er lavere enn i kommunale barnehager, er at det er færre ansatte i private barnehager. Vi har derfor også kontrollert for dette i Modell 2. Når vi tar høyde for forskjeller i antall barn per ansatt og barnehagens gjennomsnittlige størrelse, finner likevel at driftskostnadene er 18 000 kroner lavere per alderskorrigerede heltidsplass i de private enn i de kommunale barnehagene.

I Modell 3 har vi kun sett på kommuner hvor det er både private og kommunale til stede. Slik som forventet, reduserer dette forskjellen mellom de private og de kommunale ettersom de kommunale i kommuner med private tilbydere har lavere driftskostnader enn kommunale i kommuner uten private tilbydere. Forskjellen er likevel fortsatt ca. 17 600 kroner.

Vi finner dermed at driftskostnadene er lavere i private enn i kommunale barnehager, og resultatet er robust for alle forklaringsvariabler vi har inkludert. For å estimere den samfunnsøkonomiske verdien, vil vi bruke Modell 1 hvor vi kun kontrollerer for ting som barnehagen ikke selv kan påvirke. Ved å kontrollere for faktorene som barnehagene selv ikke kan påvirke, har vi mulighet til å isolere forskjellen mellom de private og de kommunale. Basert på denne modellen er kostnadsbesparelsen per alderskorrigerede heltidsplass med 95-prosents sannsynlighet i intervallet 17 000-23 700 kroner.

Tabell 5-3 Regresjonsanalyser av kostnadsnivået i private og kommunale barnehager. Alle kommuner.

Kontrollvariabler	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Privat barnehage	-20,35 <sup>+++</sup>	-18,0 <sup>+++</sup>	-17,6 <sup>+++</sup>
Sentralitet	-0,008	0,035 <sup>+++</sup>	-0,01
Vekst i antall barn	-45,6 <sup>+++</sup>	-30,2 <sup>+++</sup>	-25,7 <sup>++</sup>
Befolkningsstørrelse (ln)	-6,3 <sup>+++</sup>	-3,9 <sup>+++</sup>	-3,0 <sup>++</sup>
Økonomisk handlingsrom	0,65 <sup>+++</sup>	0,44 <sup>+++</sup>	0,55 <sup>+++</sup>
Gjennomsnittlig antall barn per barnehage		-0,09 <sup>+</sup>	
Antall barn per ansatt		-26,4 <sup>+++</sup>	
<b>R2-justert</b>	<b>0,56</b>	<b>0,71</b>	<b>0,35</b>
<b>Antall observasjoner</b>	<b>572</b>	<b>572</b>	<b>432</b>

\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). I modellen har vi ekskludert alle kommuner med mer enn 300 000 kroner og mindre enn 50 000 kroner i driftskostnader per alderskorrigerede plass. Kilde: Menon Economics

Koeffisientene i modellen forteller følgende om kostnader i kommunale og private barnehager:

- **Privat barnehage:** koeffisienten viser hvor mye høyere driftskostnadene per alderskorrigerede heltidsplass er i private barnehager (målt i tusen kroner) enn i kommunale barnehager, alt annet likt.
- **Sentralitet:** koeffisienten viser hvor mye driftskostnadene per alderskorrigerede heltidsplass (målt i tusen kroner) øker dersom kommunens sentralitetsindeks øker med én enhet, alt annet likt.
- **Vekst i antall barn:** koeffisienten viser hvor mye driftskostnadene per alderskorrigerede heltidsplass (målt i tusen kroner) øker dersom veksten i antall barn i kommunen de siste fem årene øker med ett prosentpoeng, alt annet likt.
- **Befolkningsstørrelse:** koeffisienten viser at dersom befolkningsstørrelsen i kommunen vokser med X prosent, vil driftskostnadene per alderskorrigerede heltidsplass (målt i tusen kroner) øke med koeffisienten multiplisert med den naturlige logaritmen til  $(1 + X/100)$ , alt annet likt.
- **Gjennomsnittlig antall barn per barnehage:** koeffisienten viser hvor mye driftskostnadene per alderskorrigerede heltidsplass (målt i tusen kroner) øker dersom gjennomsnittlig antall barn i barnehagene i kommunen øker med ett barn, alt annet likt.
- **Antall barn per ansatt:** koeffisienten viser hvor mye driftskostnadene per alderskorrigerede heltidsplass (målt i tusen kroner) øker dersom gjennomsnittlig antall barn per ansatt i barnehagene i kommunen øker med ett barn, alt annet likt.

Telemarksforsking finner at private barnehager som inngår i konsern har lavere personalkostnader og høyere kapitalkostnader (Lunder, Bjørn, & Eika, 2022). Ettersom vi har holdt kapitalkostnader utenfor i vår analyse, tilsier dette at barnehager som inngår i konsern har lavere driftskostnader per alderskorrigerede heltidsplass. At barnehager i konsern har lavere personalkostnader kan blant annet skyldes stordriftsfordeler i administrasjonen. Også Velferdstjenesteutvalget påpeker at dette kan være en årsak til at barnehager i konsern er mer lønnsomme enn enkeltstående barnehager. I tillegg kan man tenke seg at barnehager i konsern er mer kostnadseffektive ettersom de har evne til å dele kunnskap om effektiv drift på tvers av barnehagene. Dette kan gjelde både private og offentlige barnehager som organiseres som konsern. Vi har ikke i våre regresjoner hatt mulighet for å inkludere konserntilhørighet, ettersom vi kun har tilgang til data på kommunenivå.

## 5.6.2 Offentlig ressursbruk

Vi har brukt samme tre modeller som ved estimering av forskjeller i driftskostnader for å estimere forskjeller i offentlig ressursbruk. De estimerte forskjellene er vist i Tabell 5-4. Koeffisientene tolkes på samme måte som beskrevet i delkapittel 5.6.1.

Ved å kontrollere for kommunespesifikke ting og se på barnehager i sammenlignbare kommuner, finner vi at de private bruker 7 100 kroner mindre av offentlige ressurser for en alderskorrigert heltidsplass (Modell 1). Hvis vi også tar høyde for at det er forskjeller i antall barn per ansatt mellom private og kommunale, reduseres forskjellen, men er fortsatt 5 000 kroner per alderskorrigerende heltidsplass (Modell 2). Dette betyr at det med lik bemanning fortsatt er 5 000 kroner å spare på privat sammenlignet med kommunal drift. Modell 2 viser videre at antall barn per ansatt forklarer mye av variasjonen i offentlig ressursbruk. Hvis antall barn per ansatt øker med ett, reduseres offentlig ressursbruk per barn med 26 300 kroner. Hvis vi kun ser på kommuner hvor både private og offentlige er til stede, reduseres forskjellen i offentlig ressursbruk og blir ikke signifikant (Modell 3).

Tabell 5-4 Regresjonsanalyser av offentlig ressursbruk på private og kommunale barnehager, alle kommuner

Kontrollvariabler	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Privat barnehage	-7,1 <sup>++</sup>	-5,0 <sup>+</sup>	-4,4
Sentralitet	-0,06	0,06 <sup>+++</sup>	0,00
Vekst i antall barn	-43,4 <sup>+++</sup>	-26,6 <sup>++</sup>	-18,9
Befolkningsstørrelse (ln)	-7,6 <sup>++</sup>	-5,0 <sup>+++</sup>	-4,8 <sup>+++</sup>
Økonomisk handlingsrom	0,7 <sup>+++</sup>	0,5 <sup>+++</sup>	0,59 <sup>+++</sup>
Gjennomsnittlig antall barn per barnehage		-0,25 <sup>++</sup>	
Antall barn per ansatt		-26,3 <sup>+++</sup>	
R2-justert	0,29	0,41	0,07
Antall observasjoner	575	575	438

\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). I modellen har vi ekskludert alle kommuner med mer enn 300 000 kroner og mindre enn 50 000 kroner i offentlig ressursbruk per alderskorrigerende plass. Kilde: Menon Economics

## 5.7 Estimering av samfunnsøkonomisk verdi av kostnadseffektivitet i private barnehager

Vår analyse viser at de private barnehagene driftes mer kostnadseffektivt enn de kommunale, og bidrar til at barnehagesektoren totalt driftes mer kostnadseffektivt. Vi anslår at de private barnehagenes bidrag til økt kostnadseffektivitet og skattegevinst gjennom redusert offentlig ressursbruk samlet i et middels estimat utgjorde 3,85 milliarder kroner i 2022.

Selv om vi har satt sammen en robust økonometrisk modell for å estimere forskjellen i driftskostnader og offentlig ressursbruk mellom private og offentlige barnehager, er det alltid usikkerhet knyttet til økonomisk modellering. Det finnes en risiko for at viktige forklaringsvariabler ikke er inkludert, og dette kan innebære at vi over-/undervurderer kostnadsforskjellene mellom de offentlige og de kommunale barnehagene. For å synliggjøre denne usikkerheten, presenterer vi et lavt, høyt og middels estimat av den samfunnsøkonomiske verdien. Scenarioene er basert på et 95 prosent konfidensintervall fra modellene.



Beregningen av vårt middels estimat er presentert i Tabell 5-5, og er basert på følgende steg:

- Først beregner vi hvor mye samfunnet sparer årlig på at private barnehager er mer kostnadseffektive enn kommunale barnehager. Dette gjør vi ved å multiplisere kostnadsbesparelse per alderskorrigerede heltidsplass (i 2021) med antall alderskorrigerede heltidsplasser i private barnehager (i 2022).
- Deretter regner vi ut skattegevinsten fra redusert offentlig ressursbruk. Vi finner at private barnehager reduserer det offentlige finansieringsbehovet. Av dette reduserte finansieringsbehovet er 20 prosent å regne som en skattegevinst, som igjen er en samfunnsøkonomisk gevinst, jamfør beskrivelsen tidligere. Den totale beregnede samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager er med andre ord disse 20 prosentene, pluss den samfunnsøkonomiske gevinsten av at private barnehager er mer kostnadseffektive.

Samlet anslår vi at den samfunnsøkonomiske gevinsten ved bruk av private barnehager er 3,85 milliarder kroner årlig. 3,6 milliarder av disse skyldes at private barnehager er mer kostnadseffektive, mens 250 millioner kroner skyldes skattegevinst. Tabell 5-6 viser at den samfunnsøkonomiske gevinsten med 95 prosent sannsynlighet var mellom 3,04 og 4,65 milliarder i 2022.

Tabell 5-5      Årlig samfunnsøkonomisk verdi av økt kostnadseffektivitet

		Verdi	Enhet
Økt kostnadseffektivitet	Besparelse per alderskorrigeret heltidsplass	20 350	kroner
	Antall alderskorrigerede heltidsplasser i det private	176 679	antall plasser
<b>Gevinst fra økt kostnadseffektivitet, mrd.</b>		<b>3,6</b>	<b>mrd. kroner</b>
Redusert offentlig ressursbruk	Reduksjon i offentlig ressursbruk per alderskorrigeret heltidsplass	7 100	kroner
	Antall alderskorrigerede heltidsplasser i det private	176 679	antall plasser
	Skattefinansieringskostnad	20%	
<b>Skattegevinst</b>		<b>0,25</b>	<b>mrd. kroner</b>
<b>Total samfunnsøkonomisk gevinst</b>		<b>3,85</b>	<b>mrd. kroner</b>

\*Skattegevinst i tråd med Finansdepartementets føringer. Kilde: Menon Economics

Tabell 5-6      Årlig samfunnsøkonomisk verdi av økt kostnadseffektivitet 2022, i milliarder kroner

	Lavt	Middels	Høyt
Økt kostnadseffektivitet	3,01	3,60	4,18
Skattegevinst	0,03	0,25	0,47
<b>Totalt</b>	<b>3,04</b>	<b>3,85</b>	<b>4,65</b>

Kilde: Menon Economics

## 5.8 Diskusjon

I denne delen diskuterer vi kort hva som kan være begrunnelsen for de forskjellene vi ser i driftskostnader og offentlig ressursbruk, i tillegg til en kort diskusjon rundt kapitalkostnadene i private og offentlige barnehager.

### 5.8.1 Forskjeller i driftskostnader

Det er flere forhold som kan forklare forskjellene i driftskostnader i private og kommunale barnehager. BDO finner i den ene av deres to nylig publiserte rapporter at særlig lønnskostnadene er vesentlig lavere i private barnehager enn i kommunale barnehager, både per oppholdstime og grunnbemanningsverk (BDO, 2023a). Også Telemarksforskning peker på at kostnader per årsverk er høyere i kommunale barnehager (Trond Erik Lunder, 2023). Velferdstjenesteutvalget viser derimot på sin side til en Fafo-rapport som viser at lønnsforskjellene mellom kommunale og private barnehager er små (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020). BDO viser videre til at forskjellene i driftskostnader kan drives av at pensjonskostnadene er lavere i de private barnehagene enn i de kommunale. Samtidig viser de at administrasjonskostnadene er høyere i de private barnehagene, noe som trekker de totale driftskostnadene i motsatt retning (BDO, 2023a).

I hverken BDO eller Telemarksforskning sine rapporter tas det derimot hensyn til de ansattes ansiennitet, utdanningsnivå eller stilling ved sammenligning av lønnskostnader. Dette er faktorer som kan forklare de observerte lønnsforskjellene. Vi har fått tilgang på data fra PBL og KS som lar oss gjøre nettopp dette. I det videre vil vi vise noen overordnede resultater når vi ser på sammenhengen mellom lønnsforskjeller og de ansattes ansiennitet, utdanningsnivå og stilling. Oppsummert finner vi at:

- Gjennomsnittlig lønn per årsverk øker med ansiennitet, både i kommunale og private barnehager.
- Det er ingen markante forskjeller i de ansattes ansiennitet i private og kommunale barnehager. Dette tilsier at de ansattes ansiennitet ikke kan forklare forskjeller i gjennomsnittlige lønnskostnader i seg selv. Likevel kan det fortsatt være forskjeller i hvordan de ansatte fordeler seg innad i de ulike ansiennitetsgruppene, som kan bidra til å forklare lønnsforskjeller.
- Gjennomsnittlig lønn per årsverk er høyere i private barnehager for ansatte med under tre års ansiennitet. For ansatte med mer enn tre års ansiennitet er gjennomsnittlig lønn per årsverk høyere i kommunale barnehager. Differansen i gjennomsnittlig lønn per årsverk mellom kommunale og private barnehager øker med antall års ansiennitet.
- Barnehageledere har i gjennomsnitt høyere lønn i private enn i kommunale barnehager. Dette trekker isolert sett i retning av høyere gjennomsnittlig lønn per årsverk i private barnehager.
- Gjennomsnittlig utdanningsnivå i kommunale barnehager er noe høyere i kommunale barnehager enn i private barnehager. Forskjellen i gjennomsnittlig utdanningsnivå skyldes at kommunale barnehager har en større andel fagarbeidere. Dette kan bidra til å påvirke gjennomsnittlige lønnskostnader.

Dette viser at det ikke er åpenbart at gjennomsnittlig lønn for samme ansiennitet og utdanningsnivå er lavere i private enn i kommunale barnehager, slik som det kan fremgå av konklusjonen til BDO (BDO, 2023a). Det er flere ting som kan bidra til å nyansere bildet av lønnsforskjellene, og lønningene for noen grupper er høyere i det private enn i det kommunale og vise versa. Vi har ikke i denne rapporten hatt mulighet til å vurdere hvor stor andel av lønnsforskjellene som drives av de ulike komponentene. Vi oppfordrer til videre studier på dette for å i større grad nyansere analysene av forskjeller i driftskostnader.

Totalt sett finner vi at gjennomsnittlig lønn per årsverk øker med ansiennitet, både i kommunale og private barnehager. Dersom private barnehager har en større andel ansatte med lav ansiennitet kan dette være med på å forklare at gjennomsnittlig lønn per årsverk er lavere i private barnehager. I Tabell 5-7 viser vi hvordan

årsverkene ekskludert barnehageleder fordeler seg på ulike ansiennitetsnivåer i private og kommunale barnehager.

**Tabell 5-7** Andel av totale årsverk i private og kommunale barnehager, fordelt på ansattes ansiennitet. Kun ansatte som ikke er ledere av barnehagene.

Ansiennitet	Andel av totale årsverk i de private barnehagene	Andel av totale årsverk i de kommunale barnehagene	Differanse (andel <sub>privat</sub> - andel <sub>kommunal</sub> )	Prosentvis forskjell i andeler
0-3 år	8,8 %	10,0 %	-1,1 %	-11,5 %
4-7 år	12,3 %	11,3 %	1,0 %	8,8 %
8-9 år	7,3 %	6,1 %	1,3 %	20,9 %
10-15 år	21,7 %	19,1 %	2,6 %	13,7 %
16 og flere år	49,8 %	53,6 %	-3,7 %	-7,0 %

Kilde: PBL og KS

Som det fremkommer av tabellen, er det ingen markante forskjeller i de ansattes ansiennitet i private og kommunale barnehager. Også barnehagelederens ansiennitet (ikke vist i tabellen) er tilnærmet identisk i de private og kommunale barnehagene. Dette tilsier at de ansattes ansiennitet ikke kan forklare forskjeller i gjennomsnittlige lønnskostnader i seg selv. Samtidig kan det variere mellom private og kommunale barnehager hvordan de ansatte fordeler seg innad i de ulike ansiennitetsgruppene. For eksempel er det flere eldre kommunale barnehager enn private, noe som kan tale for at gjennomsnittlig ansiennitet er høyere i kommunale barnehager enn i private barnehager. Dette underbygges også av at de kommunale barnehagene har en større andel ansatte i ansiennitetsgruppen «16 og flere år», og at dette utgjør en stor andel av alle ansatte i både private og kommunale barnehager.

Ser vi på gjennomsnittlig årslønn per årsverk for barnehageansatte unntatt barnehageledere (Tabell 5-8), ser vi at gjennomsnittlig årslønn er høyere i de private barnehagene for det laveste nivået av ansiennitet. Etter hvert som ansiennitetsnivået øker, øker også lønnsnivået i de kommunale barnehagene relativt til i de private barnehagene. Totalt er den vektede gjennomsnittslønnen til de ansatte utenom ledere 10 300 kroner høyere per årsverk i de kommunale barnehagene enn i de private. Dette sier implisitt at når vi kun kontrollerer for kategorier av ansiennitet, er gjennomsnittlig lønnsnivå noe høyere i kommunale barnehager enn i private barnehager for ansatte unntatt barnehageleder.

**Tabell 5-8** Gjennomsnittlig lønn per årsverk i private og kommunale barnehager, etter ansattes ansiennitet. Kun ansatte som ikke er ledere av barnehagen.

Ansiennitet	Gjennomsnittslønn, private	Gjennomsnittslønn, kommunale	Differanse (lønn <sub>privat</sub> - lønn <sub>kommunal</sub> )
0-3 år	437 000	419 600	17 400
4-7 år	449 700	450 400	-700
8-9 år	463 400	466 800	-3 400
10-15 år	499 300	511 000	-11 700
16 og flere år	497 100	514 700	-17 600
<b>Vektet gjennomsnitt, alle ansienniteter</b>	<b>484 000</b>	<b>494 300</b>	<b>-10 300</b>

Kilde: PBL og KS

En annen mulig forklaring på at gjennomsnittlig lønn per årsverk er forskjellig i private og kommunale barnehager innen de ulike ansiennitetskategoriene, kan være de ansattes utdanningsnivå. Tabell 5-9 viser utdanningsnivået til grunnbemanningen i barnehagene. Grunnbemanningen er de ansatte i barnehagen som jobber direkte med barna. Som vi ser, har de kommunale barnehagene en større andel barne- og ungdomsarbeidere (fagarbeidere), mens de private barnehagene har en høyere andel ansatte med «annen bakgrunn» (høyeste utdanningsnivå tilsvarende videregående skole). Når det gjelder de øvrige utdanningsnivåene er de representert i omtrent like stor grad i begge typer barnehager. Totalt sett er altså det gjennomsnittlige utdanningsnivået noe høyere i kommunale barnehager. Dette kan altså være med å forklare forskjellen i gjennomsnittlige lønnskostnader per årsverk.

**Tabell 5-9** Andel av totale årsverk i private og kommunale barnehager, fordelt på ansattes utdanningsnivå. Kun grunnbemanning.

Utdanningsnivå	Andel av totale årsverk i de private barnehagene	Andel av totale årsverk i de kommunale barnehagene
Barnehagelærer	41,5 %	42,1 %
Tilsvarende barnehagelærer	1,4 %	0,9 %
Annen pedagogisk utdanning	2,3 %	1,4 %
Barne- og ungdomsarbeider	16,9 %	28,2 %
Annen høyere utdanning	2,1 %	1,1 %
Annen fagarbeiderutdanning	4,7 %	5,3 %
Annen bakgrunn	31,1 %	21,0 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Barnehageledere har ikke lønnsutvikling som følger en ansiennitetsstige, men størrelsen på barnehagen. Det er derfor ikke hensiktsmessig å sammenligne barnehageledernes lønninger på tvers av ansiennitet. Tabell 5-10 viser gjennomsnittlig lønn for alle barnehageledere i både private og kommunale barnehager. Som vi ser fra tabellen er lønnsnivået til barnehageledere i gjennomsnitt 19 400 kroner høyere per årsverk i de private barnehagene enn i de kommunale. Dette trekker i retning av høyere gjennomsnittlig lønn per årsverk i private barnehager.

**Tabell 5-10** Gjennomsnittlig lønn per årsverk for barnehageleder i private og kommunale barnehager.

Ansiennitet	Private barnehager	Kommunale barnehager	Differanse (Lønn <sub>privat</sub> - Lønn <sub>kommunal</sub> )
Vektet gjennomsnitt, alle ansienniteter	724 300	704 800	19 500

Kilde: PBL og KS

## 5.8.2 Forskjeller i offentlig ressursbruk

Det kan også være flere forhold som kan forklare forskjellene i offentlig ressursbruk. For det første kan det skyldes at tilskuddsordningen for de private barnehagene ikke i god nok grad gjenspeiler de faktiske kostnadene i kommunale barnehager. Dette avhenger av hvorvidt beregningsgrunnlaget for tilskuddet, kostnadene i de kommunale barnehagene, er fastsatt riktig, og om satsene i tilskuddene er hensiktsmessig fastsatt. Som vi har vist tidligere, kreves det en rekke justeringer og antakelser for å beregne kostnadene i de kommunale barnehagene. Dette kan medføre at beregningsgrunnlaget for tilskuddene til de private barnehagene blir for lavt. Dette gjelder spesielt beregningen av de kommunale barnehagenes kapitalkostnader, som er særlig vanskelig å

tallfeste på grunn av regnskapsføringen i kommunen. I tillegg til at kapitalkostnadene i kommunale barnehager er vanskelige å estimere, kan innretningen av kapitaltilskuddet påvirke hvor god kostnadsdekning tilskuddet muliggjør for de private tilbyderne. Kapitaltilskuddet er kun differensiert etter alder på barnehagen, og ikke eksempelvis geografisk plassering eller tomtepriser. Telemarksforskning har også vist at lønnsomheten er bedre i nyere barnehager, noe som underbygger argumentet om at kapitaltilskuddet er innrettet på en måte som treffer skjevt.

For det andre er tilskuddene til de private barnehagene basert på kommunenes to år gamle regnskap. Som Telemarksforskning har vist tidligere, har det vært en kostnadsvekst i kommunale barnehager de siste årene. Dersom denne kostnadsveksten overgår inflasjonsjusteringen av tilskuddet<sup>35</sup>, gjør dette, alt annet likt, at tilskuddene til de private barnehagene blir lavere enn tilskuddene til de kommunale barnehagene.

### 5.8.3 Kort om kapitalkostnader

Vår kostnadsanalyse ser kun hen til forskjeller i driftskostnader, ikke kapitalkostnader. Begrunnelsen for dette er at det ikke eksisterer god nok data for de kommunale barnehagenes kapitalkostnader. Det er særlig vanskelig å beregne kapitalkostnader for kommunale barnehager, ettersom kapitalslit og kapitalavkastning ikke er fullstendig dokumentert i de kommunale regnskapene. Eksempelvis er ikke de kommunale renteutgiftene fordelt på de ulike tjenesteområdene, noe som gjør disse kostnadene vanskelig å identifisere. I tillegg er det ulik praksis for hvordan avskrivningskostnadene beregnes. Mens de kommunale avskrivningene er beregnet på bakgrunn av brutto anskaffelseskostnad, er det i private regnskaper netto anskaffelseskostnad som ligger til grunn.

Det er likevel antydninger til at kommunale bygg er dyrere enn private. Rambøll viser i en rapport fra 2017 at en kommunal barnehageplass i gjennomsnitt er 28 prosent, eller 76 000 kroner, mer kostbar å bygge enn en privat barnehageplass. Forskjellen skyldes spesielt at de private barnehagene har mer kostnadseffektive bygg og tekniske installasjoner. Samtidig viser Rambøll at tomtekostnadene er høyere for de private barnehagene, noe som skyldes at de kommunale barnehagene ikke trenger å kjøpe tomten selv (Rambøll, 2017). Dette antyder at hvis vi også hadde sammenlignet byggekostnadene for private og kommunale barnehager, kunne besparelsen i offentlig ressursbruk ved privat produksjon vært enda høyere enn det vi klarer å måle her.

---

<sup>35</sup> Det to år gamle kostnadsgrunnlaget som legges til grunn i beregningene av tilskuddet indeksreguleres med kommunal deflator. På denne måten skal man hensynta lønns- og prisvekst i perioden.

## Del 3 – Private barnehagers bidrag i fremtiden

Vårt oppdrag omfatter også å analysere og vurdere de private barnehagenes bidrag i fremtiden. Vi har operasjonalisert dette til å handle om utviklingen i barnehagesektoren de neste 20 årene. En sentral usikkerhet for en slik vurdering er den demografiske utviklingen i Norge, spesielt fordi den nasjonale utviklingen har innvirkning på behovet for barnehageplasser.

En annen usikkerhet om rollen de private barnehagene vil spille i fremtiden, er rammebetingelsene. Et sentralt dokument for vår vurdering er «Den nasjonale barnehagestrategi mot 2030» (Kunnskapsdepartementet, 2023). Barnehagestrategien berører en rekke viktige temaer og legger frem fremtidige prioriteringer. Ut fra vår faglige vurdering er det imidlertid en brist at det foreslås en rekke tiltak og prioriteringer som ikke er konsekvensvurdert. Selv om en strategi er å regne som et politisk dokument, er samtidig alle statlige virksomheter underlagt utredningsinstruksen med formålet om å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak<sup>36</sup>. Et konkret eksempel er at det er usikkerhet om fremtidig demografi og etterspørsel, spesielt i vekstområder. Konsekvensen av de foreslåtte tiltakene om å gi snevrere rammebetingelser til private i en situasjon med høy befolkningsvekst kan være at man ikke når de overordnede målene for sektoren (som at flere barn skal gå i barnehage).

Det er ikke slik at full barnehagedekning i dag automatisk betyr full barnehagedekning i fremtiden hvis man strammer inn rammebetingelsene til private aktører. Strategien sier mye om dagens situasjon, men lite om hvordan situasjonen vil utvikle seg fremover i dagens regulatoriske regime. Dette ville vært et naturlig utgangspunkt for å diskutere behovet for og konsekvensene av foreslåtte tiltak.

I denne delen så ser vi nærmere på hvordan utvikling i antall barn og rammebetingelsene kan påvirke barnehagesektoren og sektorens fremtidige muligheter for å bidra til innovasjon, mangfold, rekruttering til sektoren og kostnadseffektivitet.

---

<sup>36</sup> Instruks in utredninger av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

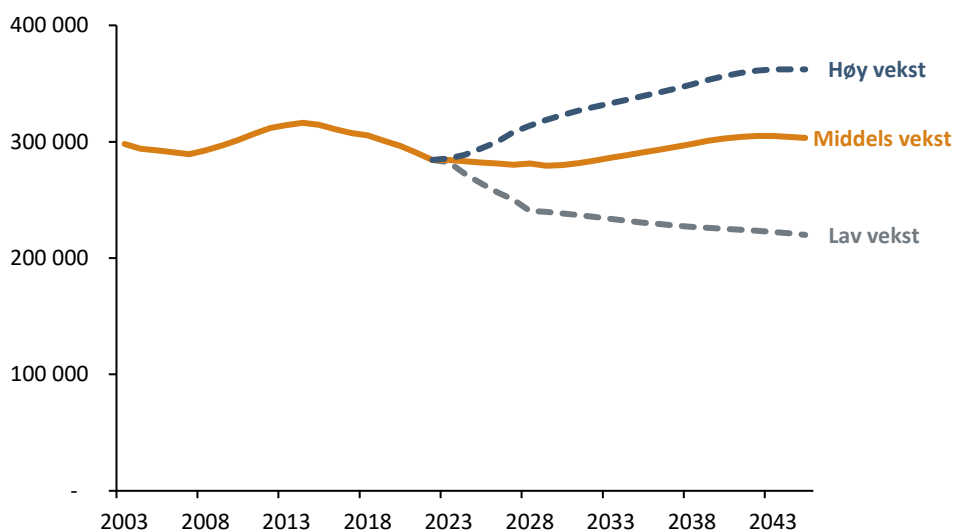
## 6 De neste 20 årene

Hvordan vil de neste 20 årene se ut for barnehagesektoren? Dette vil avhenge av utvikling i antall barn, og dermed behovet for barnehageplasser, og utviklingen i rammebetingelsene for sektoren. Vi har gjennom arbeidet med denne rapporten vist at de private barnehageaktørene bidrar til å stimulere innovasjon i barnehagesektoren. Gjennom dette gir private barnehager foreldre en mulighet til å velge hvilken barnehage som passer best for deres barn, et mer mangfoldig barnehagetilbud og tjenester med høyere kostnadseffektivitet og redusert bruk av offentlige midler. For at det private skal kunne fortsette å bidra til sektoren, må det være gode nok rammebetingelser for videre drift. Hvis rammebetingelsene ikke vil være til stede i tiden fremover, risikerer man redusert mangfold, redusert kostnadseffektivitet og økt bruk av offentlige midler som en følge av redusert tilbud og konkurranse fra det private.

### 6.1 Utviklingen i antall barn vil påvirke det fremtidige behovet for barnehageplasser

Et grunnleggende premiss for å diskutere rollen til og verdien av private barnehager i fremtiden er utvikling i antall barn i barnehagealder. Utviklingen i antall barn er usikkert, og basert på SSBs befolkningsprognoser kan antall barn i barnehagealder i 2045 være mellom 23 prosent lavere enn i dag i en lav prognose til 27 prosent høyere i dag i en høy prognose. Prognosen for antall barn varierer mellom 220 000 til 360 000 i 2045.

Figur 6-1 Framskrevet utvikling i antall barn 1-5 år på nasjonalt nivå

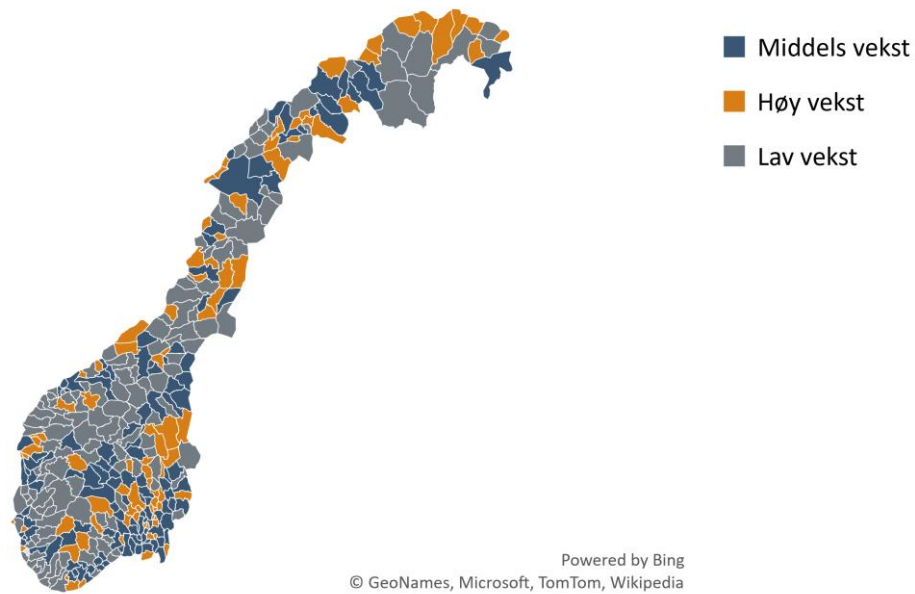


Kilde: SSB tabell 13600, bearbeidet av Menon Economics

Utviklingen i antall barn vil variere avhengig av kommune. Noen kommuner kommer til å ha en økning i antall barn, mens andre vil ha en reduksjon. Dette er illustrert i Figur 6-2 for SSBs middels befolkningsprognose.

Figur 6-2

Forventet kommunal variasjon i årlig vekst\* i antall barn 1 – 5 år i middels befolkningsprognose fra SSB på kommunenivå over perioden 2022 til 2045



\*Lav vekst=reduksjon i antall barn, Middels vekst=0-0,5 prosent årlig vekst, Høy vekst=Over 0,5 prosent årlig vekst. Kilde: SSB tabell 13600 (MMMM) for befolkningsvekst, bearbeidet av Menon Economics

Det er kommuner av alle størrelser som vil ha lav vekst (negativ utvikling i antall barn) frem mot 2045 i middels befolkningsprognose fra SSB. Totalt er det 39 prosent av alle kommuner som vil ha en nedgang i antall barn i alderen 1-5 år. Samtidig forventes en høy vekst (over 0,5 prosent årlig) i 25 prosent av kommunene.

Tabell 6-1 Antall kommuner avhengig av forventet årlig vekst på kommunenivå

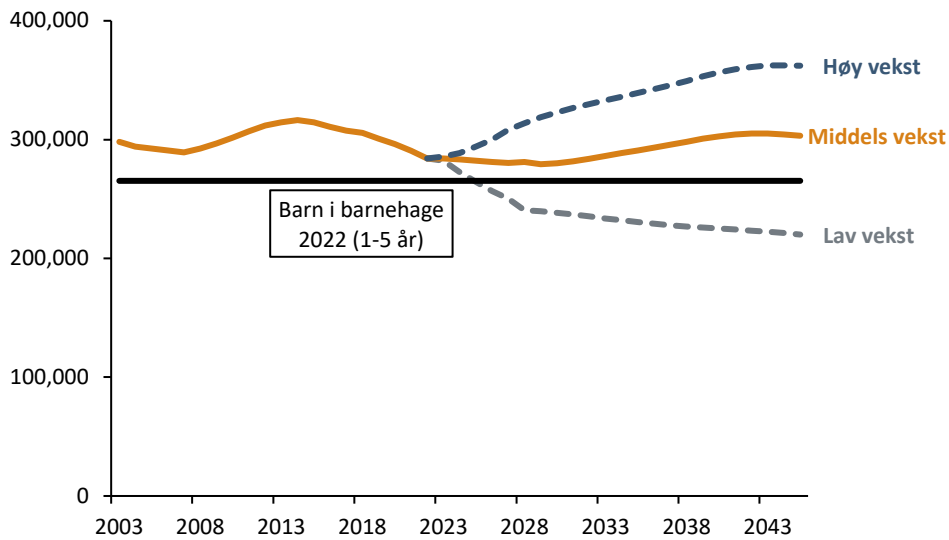
Kommunestørrelse**	Lav vekst	Middels vekst	Høy vekst	Totalt
Små kommuner	11	40	14	65
Mellomstore kommuner	61	40	16	117
Store kommuner	66	48	60	174
<b>Totalt</b>	<b>138</b>	<b>128</b>	<b>90</b>	<b>356</b>

\*Lav vekst=reduksjon i antall barn, Middels vekst=0-0,5 prosent årlig vekst, Høy vekst=Over 0,5 prosent årlig vekst. \*\*Små kommuner: under 5 000 innbyggere. Mellomstore kommuner: 5 000 til 20 000 innbyggere. Store kommuner: over 20 000 innbyggere. Kilde: SSB tabell 13600 (MMMM) for befolkningsvekst, bearbeidet av Menon Economics

Usikkerheten i utviklingen i antall barn gjør det også usikkert hvor mange barnehageplasser som trengs i fremtiden. Derfor vil barnehagesektoren også i fremtiden måtte kunne ha evnen til å kunne omstille seg raskt ved behov. I Figur 6-3 viser vi framskrevet vekst i antall barn sammenlignet med antall barn i barnehage i 2022.



Figur 6-3 Framskrevet vekst i antall barn 1-5 år på nasjonalt nivå og dekningsgrad 2022



Kilde: SSB tabell 13600, bearbeidet av Menon Economics

Noen kommuner vil altså ha mer barnehagekapasitet enn de trenger, mens kapasiteten vil måtte økes i andre kommuner. For eksempel i middels prognose vil det trenges 19 800 nye barnehageplasser i vekstkommuner, mens det vil være etterspørsel etter 2900 færre plasser i kommuner hvor antall barn går ned. Anslaget er basert på en antakelse om at dekningsgraden vil være lik i dag, om lag 90 prosent. Fra 2010 har dekningsgraden holdt seg relativt stabil på rundt 90 prosent, noe som antyder at dette kan være en naturlig metningsgrad for barnehagedekning. Likevel er det verdt å merke seg at dekningsgraden i 2022 var rekordhøy, med en verdi på 93 prosent. Det er derfor mulig at etterspørselen etter plasser i fremtiden vil øke også ettersom det er stadig flere som ønsker å ha barna i barnehage. Det er også et politisk ønske om å utvide retten til barnehageplass og innføre løpende barnehageopptak. En slik utvidelse vil også kunne øke etterspørselen og behovet for flere barnehageplasser i landet.

Tabell 6-2 Anslag for utvikling i behov for barnehageplasser 2023-2045 basert på befolkningsprognoser

Type kommune	Lavt	Middels	Høyt
Kommuner med økning i behov for barnehageplasser	60	19 800	69 100
Kommuner med nedgang i behov for barnehageplasser	-56 200	-2 900	- 160
<b>Total forandring i behovet for barnehageplasser</b>	<b>-56 100</b>	<b>16 900</b>	<b>68 900</b>

Basert på en antakelse om 93 prosent dekningsgrad. \* Kilde: SSB tabell 13600 (MMMM) for befolkningsvekst, bearbeidet av Menon Economics

I en lavt prognose vil det ikke trenges nye barnehageplasser. I en middels prognose vil det totalt trenges 19 800 nye barnehageplasser i vekstkommuner og 69 000 barnehageplasser i en høy prognose.

## 6.2 Rammebetingelsene vil påvirke hvordan de private barnehagenes rolle ser ut fremover

I tillegg til utviklingen i behovet for antallet barnehageplasser, vil også rammevilkårene for barnehagesektoren påvirke de private barnehagene.

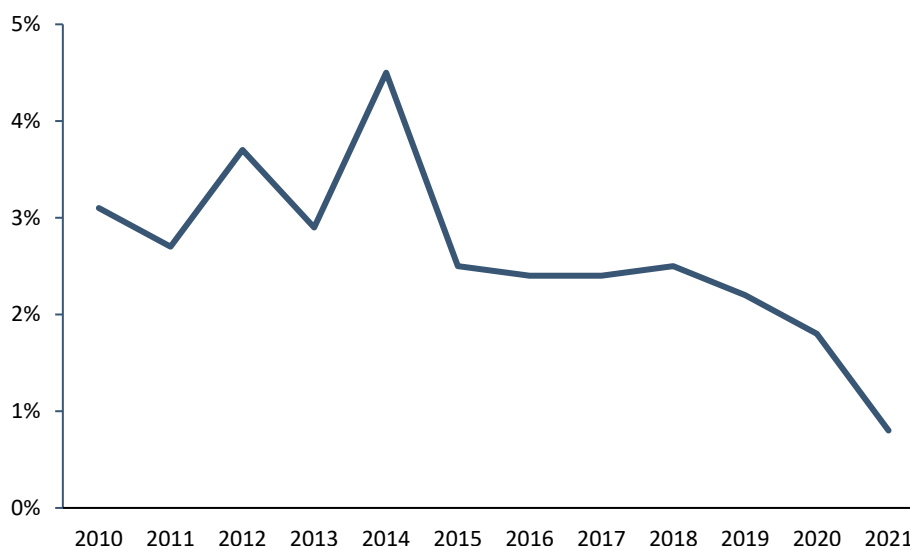
For å illustrere hvordan endringer i rammebetingelsene vil kunne påvirke de private barnehagetilbyderne og sektoren som helhet, setter vi i dette kapitlet opp tre regulatoriske scenarier:

1. Scenario hvor dagens rammevilkår videreføres.
2. Scenario hvor rammevilkårene for de private barnehagene reduseres. Dette kan for eksempel skje ved innføring av tidsbegrensede tilskudd, eller generelt lavere tilskudd til de private barnehagene.
3. Scenario hvor de private får mer forutsigbare rammevilkår. Dette kan for eksempel skje ved innføring av mer treffsikre tilskuddsordninger, eller samtidig finansiering av nye krav.

### 6.2.1 Scenario hvor dagens rammevilkår videreføres

I vårt første scenario har de private samme rammevilkår som i dag, og reguleringen basert på Barnehage-reformen blir videreført. Gjennom dagens barnehageregulering skal de offentlige og de private sikres likebehandling og kunne drive barnehagedrift på like vilkår. I praksis ser vi likevel at de private barnehagene har hatt en nedadgående lønnsomhetsutvikling de siste årene. Telemarksforskning peker på at skjerpet bemannings- og pedagognorm er en mulig årsak til den reduserte lønnsomheten. Innstrammingene har ført til høyere personalkostnader i både private og kommunale barnehager. Tilskuddene til de private barnehagene fulgte derimot ikke etter som følge av det to år gamle beregningsgrunnlaget. Dagens resultatgrad i barnehagesektoren er i nedre sjiktet sammenlignet med tidligere målt resultatgrad i andre private velferdstjenester (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020).

Tabell 6-3      Utvikling i gjennomsnittlig resultatgrad i private barnehager.



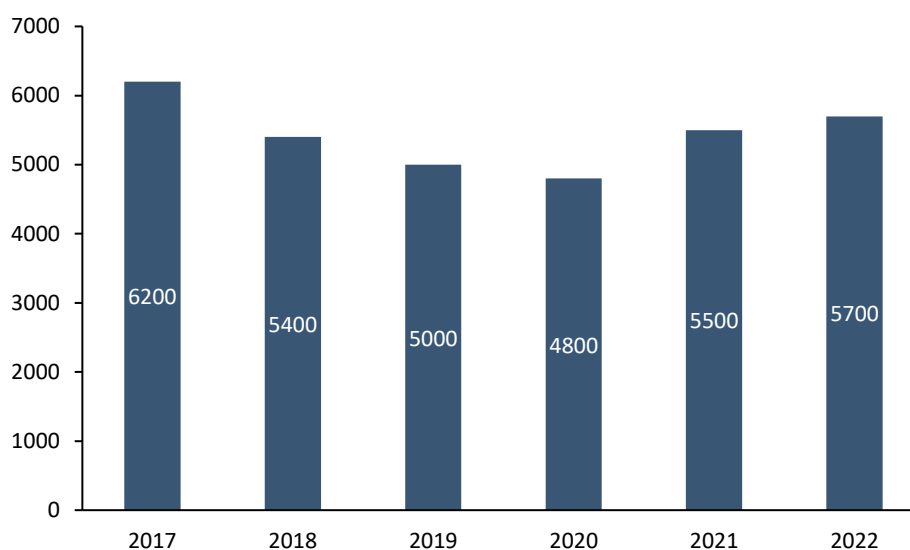
Kilde: barnehagemonitor.no

En dårlig lønnsomhetsutvikling for de private kan føre til færre private barnehager. For det første vil redusert lønnsomhet kunne gjøre at flere av dagens private barnehager ikke vil være økonomisk levedyktige, og gå

konkurs. For det andre vil redusert lønnsomhet kunne redusere barnehagens evne og vilje til å satse på videre drift, selv når den ikke går konkurs på kort sikt. Alt annet likt betyr dette at det over tid kan bli en reduksjon i antallet barnehager som drives av private sammenlignet med dagens situasjon. Færre private barnehager vil, jamfør diskusjonen i de foregående kapitlene, redusere mangfoldet i sektoren og kostnadseffektiviteten.

Ventelistene til barnehageplass har økt de senere årene i flere deler av landet, blant annet i Viken fylke. Dagens rammevilkår vil heller ikke nødvendigvis bidra til å sikre en høy nok dekningsgrad. Hvis det blir en høy økning i antall barn som trenger barnehageplass, er det derfor ikke sikkert at sektoren med dagens rammevilkår er dynamisk nok til å sikre en plass til alle som ønsker det.

Figur 6-4 Antall barn alder 0-5 år på venteliste til barnehage, hele landet



Kilde: SSB tabell 13632

## 6.2.2 Scenario hvor de private får mindre forutsigbare rammevilkår sammenlignet med i dag

I scenarioet hvor de private får mindre forutsigbare rammevilkår enn i dag, har vi utgått fra regjeringens nye strategi «Nasjonal barnehagestrategi mot 2030». I denne presenteres det flere tiltak som kan komme til å gjøre at de private kan få mindre forutsigbare rammevilkår enn i dag, og derfor føre til en reduksjon i tilstedeværelsen fra de private.

I «Nasjonal barnehagestrategi mot 2030» foreslår regjeringen en rekke endringer i reguleringen av dagens barnehagesektor, herunder endringer i dagens finansieringsordning (Kunnskapsdepartementet, 2022). I hovedtrekk ønsker regjeringen flere barnehagelærere og fagarbeidere, og samtidig gi kommunene større frihet til å bestemme finansiering og krav til barnehager. I tillegg fremkommer det av Statsbudsjettet for 2023 at regjeringen skal utrede og sende på høring ytterligere forslag til endringer, som for eksempel tidsavgrensede tilskudd. Under lister vi opp noen av de foreslåtte tiltakene, og beskriver hvordan disse kan påvirke de private barnehagene.

- **Forslag 1 – Tidsbegrensede tilskudd:** Tidsbegrensede tilskudd vil for det første øke usikkerheten for foreldre og ansatte i barnehagen. Foreldrene kan ikke med sikkerhet vite hvor lenge barna deres kan gå

i barnehagen, og de ansatte vet ikke hvor lenge de har en jobb å gå til. Usikkerheten i barnehagedriften vil øke, noe som kan påvirke barnehagenes evne og vilje til å satse på videre drift.

- **Forslag 2 – Gjeninnføre kommunens mulighet til å holde dyre kommunale barnehager utenfor tilskuddsgrunnlaget til private barnehager:** Å holde de dyreste kommunale barnehagene utenfor tilskuddsgrunnlaget til private barnehager vil, alt annet likt, redusere inntektene til de private barnehagene. For barnehager med begrensede muligheter for kostnadseffektivisering, vil dette kunne gå på bekostning av barnehagenes økonomiske overlevelsessevne og/eller kvaliteten på tilbudet. Hvis dette påvirker overlevelsen til barnehager, vil det også kunne påvirke mangfoldet i tilbudet negativt.
- **Forslag 3 – Stimulere til mer lokalt eierskap av private barnehager, både når det gjelder drift og eiendom:** Å prioritere lokalt eierskap, fremfor de eierne som klarer å drifte mest lønnsomt og kostnadseffektivt, kan føre til at lønnsomheten eller kvaliteten i barnehagene går ned. Lokalt eierskap kan være den mest effektive formen for eierskap, men trenger ikke å være det. Alternativt vil et slikt scenario føre til at man må øke den offentlige ressursbruken for å opprettholde dagens tilbud, for å kompensere for at lokale eiere drifter barnehagene mindre effektivt enn dagens eiere. Redusert lønnsomhet kan videre påvirke driften av barnehagene, slik som forklart tidligere. Det er likevel uklart hvordan myndighetene kan stimulere til mer lokalt eierskap, og derfor må også de forventede effektene sees som usikre.
- **Forslag 4 – Økt styringsrett til kommunene når det gjelder godkjenning av barnehager, opptak, dimensjonering og kapasitet:** Økt styringsrett til kommunene når det gjelder opptak, dimensjonering og kapasitet kan hemme de private barnehagenes muligheter til å drive på en god måte. Dette vil igjen kunne redusere kvaliteten og lønnsomheten i barnehagene. I tillegg vil det kunne øke usikkerheten i barnehagedriften dersom man er usikker på hvorvidt man i fremtiden får nye føringer på kapasitet, opptak og dimensjonering. Den økte usikkerheten vil kunne føre til redusert evne og vilje til å investere i barnehagedriften, og derfor lavere tilbud fra de private på sikt.
- **Forslag 5 – Kommunen skal få demokratisk styring og kontroll med barnehagesektoren, herunder valg av finansiering:** Dette kan føre til at kommunen prioriterer egne barnehager, og at private barnehager nedprioriteres, både med tanke på finansiering og i andre regulatoriske spørsmål. Det kan også føre til at barnehagene opplever større politisk risiko og at evnen og viljen til å satse på videre drift synker.
- **Forslag 6 – Kommunene skal få bedre muligheter til å prioritere små privateide og ideelle barnehager:** Å prioritere mindre barnehager, og dermed nedprioritere større barnehager, kan gjøre det mindre lønnsomt å drifte større barnehager. Større barnehager er mer kostnadseffektive, og er viktig for barnehagedekningen. Prioritering av mindre barnehager vil derfor kunne øke den offentlige ressursbruken, og påvirke barnehagedekningen.
- **Forslag 7 – Overskudd og profitt fra den årlige barnehagedriften skal være moderat og reflektere risikoen eieren står overfor:** Det kan være vanskelig å definere hva som er et «moderat» overskudd, samt måle risikoen i barnehageinvesteringen. Dette kan også variere stort mellom ulike typer barnehager, og mellom ulike kommuner. Lykkes man ikke med å fastsette dette på en god måte risikerer man at flere av dagens barnehager går med underskudd eller må redusere kvaliteten i tilbudet. Dersom man feilvurderer risiko, vil barnehagens vilje og evne til å satse videre svekkes.

Hvordan de forskjellige tiltakene kan komme til å påvirke private barnehager er oppsummert i Tabell 6-4. Totalt sett vil disse tiltakene kunne føre til en betydelig reduksjon i private barnehager over tid, gjennom at de både reduserer lønnsomheten til eksisterende barnehager og reduserer insentivene for private og investere i nye barnehager.

Tabell 6-4 Foreslåtte tiltak til endringer i reguleringen av barnehagesektoren, og vår vurdering av deres mulige påvirkning på private barnehager

Forslag	Lavere lønnsomhet	Lavere evne og vilje til å satse på videre drift	Lavere kvalitet på tilbudet	Redusert mangfold
Forslag 1. Tidsbegrensede tilskudd		✓		
Forslag 2. Gi kommunene mulighet til å holde dyre kommunale barnehager utenfor tilskuddsgrunnlaget	✓	✓	✓	
Forslag 3. Stimulere til mer lokalt eierskap av private barnehager	✓	✓	✓	✓
Forslag 4. Økt styringsrett til kommunene angående godkjenning, opptak, etc.	✓	✓	✓	✓
Forslag 5. Gi kommunen demokratisk styring og kontroll med barnehagesektoren	✓	✓		
Forslag 6. Gi kommunene bedre muligheter til å prioritere små privateide og ideelle barnehager	✓	✓	✓	✓
Forslag 7. Overskudd og profitt fra den årlige barnehagedriften skal være moderat og reflektere risikoen eieren står overfor	✓	✓		

### 6.2.3 Scenario hvor de private får mer forutsigbare rammevilkår enn i dag

I det tredje scenarioet forutsetter vi at de private får mer forutsigbare rammevilkår enn i dag. Det kan være flere måter å oppnå dette på. PBL har for eksempel beskrevet en alternativ finansieringsmodell som de kaller «Kvalitets- og mangfoldsmodellen».<sup>37</sup> Modellen består av en rekke forslag til endringer i dagens finansieringsmodell, og tar sikte på å dyrke en mangfoldig sektor av høy kvalitet. Modellen er også beskrevet i rapporten til Storberget-utvalget. Under har vi listet opp og beskrevet hvordan et utvalg av forslagene i denne modellen kan påvirke private barnehager. Totalt sett vil disse forslagene bygge opp for mer forutsigbare rammevilkår for de private, og dermed opprettholde et mangfold av private tilbydere.

- **Forslag 1 – Sikre private barnehager et pensjonstilskudd som fortsatt setter dem i stand til å gi gode ytelser til de ansatte:** PBL foreslår å gjøre dette ved at pensjonssjablongen som utbetales til de private barnehagene settes tilbake på 13 prosent. Dette vil gi de private barnehagene bedre rammevilkår for å opprettholde like gode pensjonsytelser som det offentlige. I tillegg vil bruk av sjablong kunne redusere konfliktflatene mellom private barnehager og kommunene.

<sup>37</sup> <https://www.pbl.no/barnehagedrift-og-tilskudd/tilskudd/kvalitets--og-mangfoldsmodellen/samtidig-finansiering-av-nye-krav/>

- **Forslag 2 – Erstatte kapitaltilskuddet med et arealtilskudd som i større grad reflekterer barnehagenes faktiske kapitalkostnader:** Som tidligere nevnt finner BDO at dagens kapitaltilskudd ikke dekker de private barnehagenes kapitalkostnader på sektornivå. Med andre ord virker det som at dagens kapitaltilskudd er innrettet på en lite hensiktsmessig måte. PBL foreslår å erstatte kapitaltilskuddet med et arealtilskudd, som i større grad tar inn over seg de reelle arealkostnadene for barnehagene, uavhengig av om de leier eller eier, og der det tas hensyn til arealkostnadene gjennom bygningenes livsløp. Forslaget kan bedre rammevilkårene til de private barnehagene ved at det i større grad vil gjenspeile barnehagenes faktiske kapitalkostnader.
- **Forslag 3 – Innføre en bunnplanke som finansierer nasjonale krav:** PBL foreslår å innføre et grunntilskudd, en bunnplanke i finansieringssystemet, som dekker barnehagenes kostnader med å innfri nasjonale krav. Dette skal legge til rette for at alle barnehager i alle kommuner har forutsetninger til å levere på kvalitetskravene. I tillegg vil tilskudd til private barnehager justeres med et lokalt påslag etter basert på lokale krav til kvalitet utover nasjonale minimumskrav.
- **Forslag 4 – Differensiert administrasjonspåslag:** PBL foreslår å differensiere administrasjonspåslaget slik at mindre barnehager får høyere administrasjonspåslag per barn enn større private barnehager. Dette er for å kompensere for eventuelle smådriftsulemper i mindre barnehager. På denne måten vil man gi også mindre barnehager bedre grunnlag for å levere gode tjenester.
- **Forslag 5 – Samtidig finansiering av nye krav:** Ettersom dagens tilskudd er basert på kommunens to år gamle regnskap må private barnehager i dag vente to år før de får kostnadsdekning for eventuelle nye krav, for eksempel strengere bemanningsnorm. Med samtidig finansiering vil private barnehager kompenseres for et kostnadsnivå som tar høyde for alle lovpålagte normer som måtte innføres, uten at de trenger å vente to år på finansieringen. Rammevilkårene til de private barnehagene vil dermed kunne bli mer forutsigbare ved at man blir kompensert for eventuelle endringer i lovkrav umiddelbart, og slipper å gjøre øvrige endringer i driften for å kompensere for eventuelle kostnadsøkninger.

Vi forutsetter i det videre at disse forslagene faktisk gir mer forutsigbare rammevilkår for de private barnehagene, slik som argumentert for over.

### 6.3 Hvordan vil rammebetingelsene for de private påvirke barnehagetilbudet i årene som kommer?

Gjennom denne rapporten har vi vist at de private barnehagene har et viktig og verdifullt samfunnsbidrag. Vi ser at de private også i tiden fremover vil ha en viktig betydning for:

- **Innovasjon i sektoren.** Private barnehager, spesielt de som er lokalisert i områder med konkurranse mellom barnehagene, vil ha sterkere insentiver til å utvikle barnehagetilbudet og kvaliteten i barnehagen. Ved å være en attraktiv barnehage vil man tiltrekke seg barn, sikre effektiv utnyttelse av barnehagens ressurser og oppnå høy kvalitet på barnehagetjenestene som tilbys.
- **Mangfoldet i barnehagetilbudet.** Dagens situasjon viser at private barnehager bidrar til å øke mangfoldet i tilbudet ved at foreldre med barn i barnehagealder i mange kommuner har muligheten til å velge mellom et eller flere kommunale og private tilbud. Dagens situasjon er samtidig at private barnehager i større grad har en pedagogisk profil enn kommunale barnehager. Hvis denne situasjonen vedvarer eller forsterkes vil private barnehager fortsatt bidra med mangfold ved at foreldrene har ulike typer barnehager å velge mellom, som i seg selv er positivt.
- **Rekruttering til sektoren.** I et fremtidsscenario vil tilstedeværelsen av private barnehager være viktig for å sikre rekruttering til sektoren. Det er eksempelvis mer interessant for friluftinteresserte personer

å jobbe i en friluftsbarnehage og kunstinteresserte å jobbe i en kunstbarnehage. Det kan også være verdifullt for arbeidstakerne å ha flere typer arbeidsgivere, karriereveier og organisasjonskulturer å velge mellom. I et vekstscenario kan dette mangfoldet være avgjørende for om man greier å tiltrekke seg tilstrekkelig med arbeidskraft til sektoren og ivareta målet om full barnehagedekning, spesielt i sentrale områder med befolkningsvekst.

- **Høyere kostnadseffektivitet.** Vi har vist at de private barnehagene er mer kostnadseffektive enn de kommunale og at tilstedeværelsen av de private også bidrar til at barnehagesektoren totalt driftes mer kostnadseffektivt. Sett i sammenheng med økende press på offentlige budsjetter kan dette være avgjørende for en effektiv bruk av samfunnets ressurser i tiden fremover.

En nedbygging av det private tilbudet vil mest sannsynlig innebære en reduksjon i de positive effektene vi ser fra de private, gitt at de kommunale barnehagene de erstattes med vil være like dagens kommunale barnehager. Særlig er det en risiko for å få redusert konkurranse og innovasjon hvis man mister det private tilbudet. Små innovasjoner i det daglige arbeidet i barnehagen drives, ifølge økonomisk teori, av konkurransen om barnehageplasser. Det er derfor en fare for mer standardiserte barnehager hvis man får en redusert andel private tilbydere. Videre ser vi at det private tilbudet i dag er betydelig mer kostnadseffektivt enn det kommunale. En nedbygging av det private vil derfor trolig resultere i økte kostnader per barnehageplass og økt offentlig ressursbruk.

Slik som vi har vist i kapittel 6.1, vil verdien av og behovet for de private barnehagene og barnehager i fremtiden påvirkes av befolkningsutviklingen nasjonalt og lokalt. Utviklingen i antall barn er usikkert, og basert på SSBs befolkningsprognoser kan antall barn i barnehagealder i 2045 være fra 23 prosent lavere enn i dag i et lavt scenario til 27 prosent høyere i dag i et høyt scenario (se Figur 6-1).

Våre erfaringer innenfor velferdsområder er at private aktører kan opp- og nedskalere tjenestetilbud mye raskere enn offentlige virksomheter kan. Private barnehagers rolle i å bygge opp barnehagekapasitet etter barnehageforliket er et eksempel på det. Det finnes tilsvarende erfaringer på det innenfor barnevern, helse og omsorg og utlendingsforvaltning. Man kan derfor argumentere med at private aktører har høyere mobilitet og fleksibilitet enn offentlige aktører. I et scenario med høy vekst i barn i barnehagealder, kan derfor de private barnehagene være avgjørende for å sikre full barnehagedekning, både i form av å levere kapasitet og hjelpe til med å rekruttere arbeidskraft til sektoren. Høyvekstscenarioet Figur B innebærer at sektoren må vokse med opptil 30 prosent i løpet av 10 til 15 år, som tilsvarer over 1 500 nye barnehager og om lag 80 000 nye barnehageplasser. Det betyr at behovsunderskuddet og nødvendig vekst er på linje med situasjonen på tidlig 2000-tall.

Det er også viktig å presisere at befolkningsveksten og behovet for nye barnehageplasser treffer kommune-Norge ulikt. I distriktsområder vil man oppleve at behovet faller og man må bygge ned tilbudet, mens i sentrale vekstområder vil man måtte ha en omfattende utbygging. Basert på at veksten sammenfaller med økt behov for skoleplasser, sykehjemsplasser og oppskalering av det kommunale tjenestetilbudet generelt, er det sannsynlig at kommunal sektor er avhengig av private barnehager for å sikre full barnehagedekning i et slikt vekstscenario. Det er også et politisk ønske om å utvide retten til barnehageplass og innføre løpende barnehageopptak. En slik utvidelse vil også kunne øke etterspørselen og behovet for flere barnehageplasser i landet.

I Tabell 6-5 presenterer vi effektene på innovasjon, dekningsgrad, kostnadseffektivitet, offentlig ressursbruk og mangfold fra de ulike regulatoriske scenariene i SSBs middels befolkningsprognose. Klassifiseringen er gjort i forhold til bidraget de private yter i dag, slik at mørkegrønn innebærer at de private vil ha et mye høyere bidrag i scenariet enn de har i dag mens mørkerødt betyr at bidraget vil være mye lavere.

Vi har tidligere vist til at det er en risiko for redusert tilbud fra de private basert på dagens rammevilkår (Scenario 1). Derfor forventer vi at det med disse rammevilkårene vil være en risiko for redusert tilbud fra det private, som igjen vil kunne føre til redusert innovasjon og mangfold, økt offentlig ressursbruk og potensielt redusert dekningsgrad. Hvis flere av tiltakene i «Nasjonal barnehagestrategi mot 2030» (Kunnskapsdepartementet, 2023) (Scenario 2) innføres, vil dette innebære at rammevilkårene for de private blir mer uforutsigbare enn de allerede er i dag. Dette vil kunne føre til en sektor med mye lavere innovasjon, mangfold og offentlig ressursbruk, og potensielt gå kraftig ut over dekningsgraden. Hvis de private derimot gis mer forutsigbare rammevilkår (Scenario 3), vil dette kunne bidra til økt innovasjon og mangfold, redusert offentlig ressursbruk og økt dekningsgrad.

**Tabell 6-5** Illustrasjon av vår vurdering av forventede effekter på barnehagesektoren for de ulike scenariene med middels vekst i antall barn

<b>Scenario 1:</b> Dagens rammevilkår	Redusert innovasjon og mangfold			
	Redusert dekningsgrad			
	Økt offentlig ressursbruk			
<b>Scenario 2: Mer uforutsigbare rammevilkår</b>	Redusert innovasjon og mangfold			
	Redusert dekningsgrad			
	Økt offentlig ressursbruk			
<b>Scenario 3:</b> Mer forutsigbare rammevilkår	Økt innovasjon og mangfold			
	Økt dekningsgrad			
	Redusert offentlig ressursbruk			
Mye lavere	Lavere	Lik	Høyere	Mye høyere

## 6.4 Hva er konsekvensen av å stramme inn mulighetsrommet for private barnehager?

I diskusjonen av rollen til private barnehager i fremtiden er det interessant å vise noen regneeksempler på konsekvensene for dekningsgrad av å stramme inn private barnehagers mulighetsrom. Vi har derfor valgt å presentere tre regneeksempler som bygger på Statistisk sentralbyrå sine prognoser av antall barn i alderen 1-5 år, se Figur 6-5. Beregningene som presenteres i figurene bygger på følgende forutsetninger:

- Kommersielle private barnehager, som utgjør en andel lik 64,4 prosent av de private barnehageplassene i dag, avvikles gradvis fra 2024 til 2028
- Antall barn i ideelle private barnehager, som utgjør en andel lik 35,6 prosent av de private barnehageplassene i dag, har en årlig vekst på 2 prosent

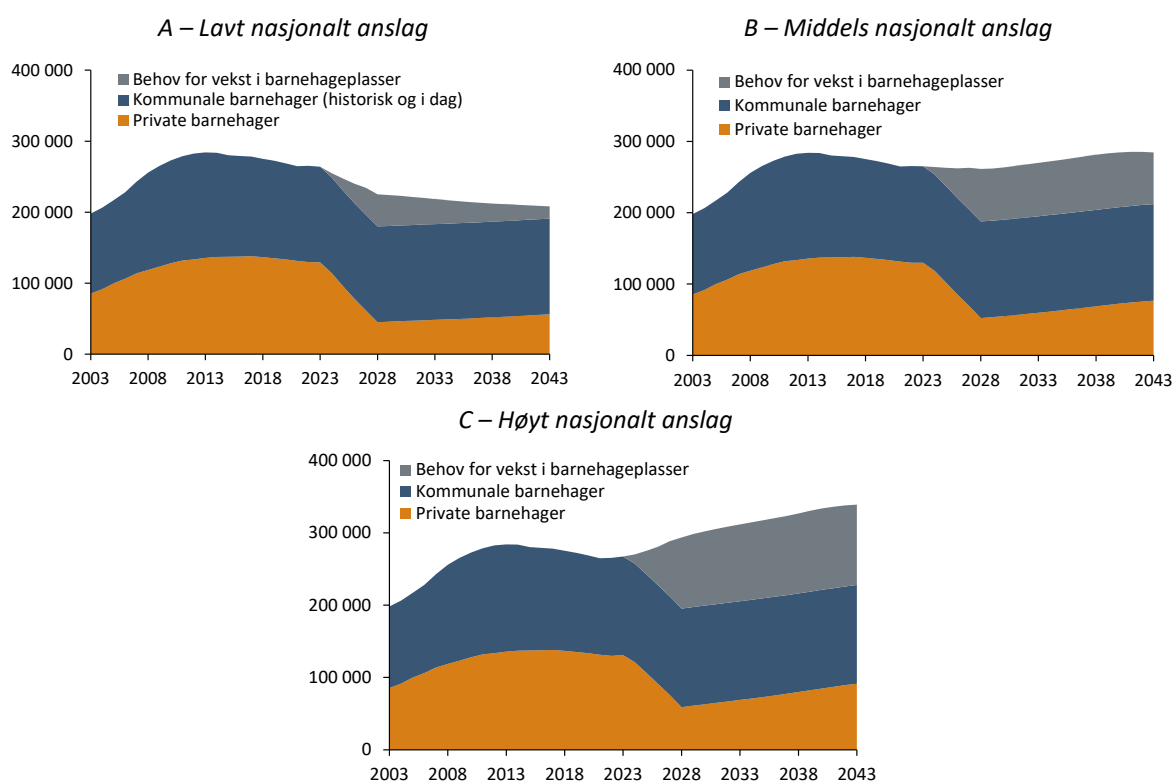
Resultatene fra regneeksemplene viser at konsekvensen av slike endringer, forutsatt en vekst for de private ideelle barnehagene på 2 prosent per år, er at kommunale barnehager må tilby et sted mellom 41 700 (lavt vekstscenario) og 101 000 (høyt vekstscenario) nye barnehageplasser de neste seks årene (innen 2030) avhengig av utvikling i antall barn. Til sammenligning innebar barnehageforliket en økning på nesten 100 000 barnehageplasser på ti år. En omlegging i tråd med de overnevnte forutsetningene er med andre ord like ambisiøst som målet om full barnehagedekning. Vår vurdering er at det presenterte eksempelet har stor sannsynlighet for å gi konsekvenser for dekningsgraden, oppfyllelse av lovkrav i sektoren og kvaliteten på tjenestene til barna.



I en fremtid med press på offentlige budsjetter, eldrebølge og mangel på arbeidskraft er det etter vår vurdering sannsynlig at private barnehager vil spille en sentral rolle. Private aktører i barnehagesektoren er med stor sannsynlighet avgjørende for å sikre full barnehagedekning i Norge uavhengig av vekstscenario, spesielt i vekstområder. I prosjektet har vi vist at private barnehager er mer kostnadseffektive enn kommunale barnehager, som kan være viktig for å sikre kostnadseffektive barnehageplasser i en tid med økt press på offentlige budsjetter.

Private barnehagers bidrag til økt mangfold vil fortsatt ha en positiv innvirkning på foreldres valgmuligheter og et mangfoldig barnehagetilbud. Mangfoldet som private barnehager bidrar med, kan som nevnt også ha en innvirkning på rekrutteringsmulighetene til barnehagesektoren og at man derigjennom har en større evne til å tiltrekke seg arbeidskraft som ellers ikke ville valgt å jobbe i sektoren. Det kan være avgjørende for å ivareta lovkrav og i ytterste forstand forhindre mangel på barnehageplasser.

**Figur 6-5** Regneeksempel for behovet for vekst i kommunale barnehageplasser frem til 2043 av å stramme inn mulighetsrommet for private (kommersielle) barnehager i Norge



Kilde: Menon Economics

## Referanseliste

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2000). *NOU 2000:19, Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- Barne- og familiedepartementet. (2003). *Lov om barnehager med forskrifter*. lovdata.no. Hentet fra <https://lovdata.no/static/RDEP/q-2003-0902.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2003). *St.meld. nr. 24 (2002-2003) Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*. Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/76dbf420abbb4ad7a8b93b224e1e2f82/no/pdfs/stm200220030024000dddpdfs.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2004). *St.prp. nr. 1 (2004-2005)*. Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/66e94cd13199495fac9fd9ad6fc38629/no/pdfs/stp200420050001bfdddpdfs.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (i.d.). *Den gode barnehagen er en likestilt barnehage - Handlingsplan for likestilling i barnehagene 2004-2007*. regjeringen.no. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/q-1071-likestilling.pdf>
- Barnehagemonitor. (i.d.). *Foreldretilfredshet i barnehagesektoren*. Hentet fra barnehagemonitor: <https://www.barnehagemonitor.no/foreldretilfredshet/>
- Barnehagemonitor. (i.d.). *Sykefravær og arbeidsvilkår i barnehagesektoren*. Hentet fra barnehagemonitor: <https://www.barnehagemonitor.no/sykefravaer/>
- Barsten, R., & Edvardsen, I. (2022). *Vil ha makspris på mat i barnehagene*. Hentet fra nrk.no: <https://www.nrk.no/innlandet/vil-innfore-makspris-pa-kostpenger-i-barnehagene-1.16063438>
- Bårten, B., Hovdenak, I. M., Kaakestad, H., & Sønsterudbåten, S. (2015). *Har barn det bra i store barnehager?* Fafo. Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2015/20553.pdf>
- BDO. (2023a). *Kostnadsanalyse av kommunale og private barnehager*.
- BDO. (2023b). *Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader*.
- Benum, E. (2015). *Kvinnerevolusjon i utdanning og arbeid*. Hentet fra norgeshistorie.no: <https://www.norgeshistorie.no/oljealder-og-overflod/1930-kvinnerevolusjon-i-utdanning-og-arbeid.html>
- Bergundhaugen, A. (2022). *Dette vet vi om barnehagens størrelse og kvalitet*. Hentet fra barnehage.no: <https://www.barnehage.no/barnehager-forskning-kvalitet/dette-vet-vi-om-barnehagens-storrelse-og-kvalitet/228806>
- Bjørnstad, E., & Os, E. (2017). *Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R\**. European Early Childhood Education Research Journal .
- Borge, L., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., . . . Vinsand, G. (2017). Nullpunktsmåling: Hovedrapport. *SØF-rapport nr. 01/17*. Senter for Økonomisk Forskning AS.

- Brogaard, L., & Petersen, O. (2021). *Privatization of Public Services: A Systematic Review of Quality Differences between Public and Private Daycare Providers*. *International Journal of Public Administration*. doi:<https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1909619>
- Brox, B., Lund, S., & Nesland, A. (2021). *Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige*.
- Coley, R. L., Votruba-Drzal, E., Collins, M., & Cook, K. D. (2016). *Comparing public, private, and informal preschool programs in a national sample of low-income children*. Elsevier. Hentet fra <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0885200615300156>
- Dickman, A., & Kovach, M. (2008). *Parents pleased with child care options and quality*. Public Policy Forum.
- Drange, N., & Rønning, M. (2017). *Child care center staff composition and early child development*. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra ssb.no: [https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/\\_attachment/332823?\\_ts=1604982ebc8](https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/_attachment/332823?_ts=1604982ebc8)
- EPSI Rating. (i.d.). *Utdanningsløpet*. Hentet fra epsi-norway: <https://www.epsi-norway.org/bransjestudier/utdanning/>
- Fagerhold, R. A., Mygh, A., Naper, L. R., & Løe, I. (2020). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2019*. Trøndelag Forskning og Utvikling AS. Hentet fra <https://www.udir.no/contentassets/f0371753ee3f448ba7219046082f7df6/sporsmal-til-barnehage-norge-20192.pdf>
- Familie, kultur- og administrasjonskomiteen. (2003). *Innst. S. nr. 250 (2002-2003)*. stortinget.no. Hentet fra <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-250.pdf>
- Finansdepartementet. (2015). *NOU 2015: 1, Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*.
- Finansdepartementet. (2021). *R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. 21/2720-8.
- FUS barnehagene. (i.d.). *fus.no*. Hentet fra Hva bør foreldre se etter når de velger barnehage?: <https://fus.no/fus-bloggen/hva-bor-foreldre-se-etter-nar-de-velger-barnehage>
- Gjerustad, C., Hjetland, H. N., & Opheim, V. (2019). *TALIS Starting Strong Survey: Første hovedfunn*. NIFU. Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2624309/NIFUrapport2019-18.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Glosvik, B. (2018). *Oftere varm mat i private barnehager*. *Kommunal Rapport*. Hentet fra <https://www.kommunal-rapport.no/oppvekst/oftere-varm-mat-i-private-barnehager/21654/>
- Gordon, J., Herbst, C., & Tekin, E. (2021). *Who's minding the kids? Experimental evidence on the demand for child care quality*. *Economics of Education Review*.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). The proper scope of government: theory and an application to prisons. *Quarterly Journal of Economics* 112, 1127- 1161.
- Helsedirektoratet. (2021, 05 04). *Mat og Måltider i barnehagen*. Hentet fra Helsedirektoratet: <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/mat-og-maltider-i-barnehagen/anbefalinger-for-mat>

og-maltider-i-barnehagen#barnehagen-bor-legge-til-rette-for-minst-tre-faste-maltider-om-dagen-med-medbrakt-eller-servert-mat

Henry, G. T., & Gordon, C. S. (2006). *Competition in the Sandbox: A Test of the Effects of Preschool Competition on Educational Outcomes*. Journal of Policy Analysis and Management. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/30162703>

Hoang, H., Bui, D., Tran, B., & Nguyen, H. (2022). *Factors Affecting Parents' Satisfaction with the Quality of Preschool Educational Services [Humanities and Social Sciences Letters]*. Humanities and Social Sciences Letters.

Høgskulen på Vestlandet. (2022). *Barnehagen fra 1800 til i dag*. Hentet fra [hvl.no: https://www.hvl.no/om/barnkunne/barnehagen-fra-1800-til-i-dag/](https://www.hvl.no/om/barnkunne/barnehagen-fra-1800-til-i-dag/)

Johansen, Ø. (2017). *Arkitekten bak barnehageforliket: Helt avgjørende med likebehandling*. Hentet fra [barnehage.no: https://www.barnehage.no/ap-frp-politikk/arkitekten-bak-barnehageforliket-helt-avgjorende-med-likebehandling/119393](https://www.barnehage.no/ap-frp-politikk/arkitekten-bak-barnehageforliket-helt-avgjorende-med-likebehandling/119393)

Johansen, Ø. (2018). *Kristin Halvorsen 15 år etter barnehageforliket: - Veldig stolt!* Hentet fra [barnehage.no: https://www.barnehage.no/barnehageforliket-sv/kristin-halvorsen-15-ar-etter-barnehageforliket---veldig-stolt/126534](https://www.barnehage.no/barnehageforliket-sv/kristin-halvorsen-15-ar-etter-barnehageforliket---veldig-stolt/126534)

Jonassen, T. (2015). *Fra oppbevaring til pedagogikk*. Hentet fra [barnehage.no: https://www.barnehage.no/barnehageloven-dmmh-pedagogikk/fra-oppbevaring-til-pedagogikk/106546](https://www.barnehage.no/barnehageloven-dmmh-pedagogikk/fra-oppbevaring-til-pedagogikk/106546)

Korsvold, T. (2023). *Barnehagereformen*. Hentet fra Store norske leksikon: <https://snl.no/barnehagereformen>

Kunnskapsdepartementet. (2005). *Lov om barnehager (barnehageloven)*. [lovdata.no](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>

Kunnskapsdepartementet. (2012). *NOU 2012: 1 Til barnas beste — Ny lovgivning for barnehagene*.

Kunnskapsdepartementet. (2017). *Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager*. Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-22-1049>

Kunnskapsdepartementet. (2021). *Du er henta! Finansiering av private barnehager*. [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/contentassets/a5bd49490b244320943a53c958783616/rapport-du-er-henta-finansiering-av-private-barnehager.pdf). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a5bd49490b244320943a53c958783616/rapport-du-er-henta-finansiering-av-private-barnehager.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2022). *Barnehagen for en ny tid - Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*. Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bf0d0ed9f7442cdbc630c749abb8959/no/pdfs/barnehagen-for-en-ny-tid.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2022). *Finansiering av barnehager*. [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/finansiering-av-barnehager/id2344788/). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/finansiering-av-barnehager/id2344788/>

Kushman, J. (1979). *A three-sector model of day care center services*. University of Wisconsin Press.

- Larsen, A. K., & Slåtten, M. V. (2020). Styrerblikk på foreldreundersøkelser i barnehagen. *Utbildning & Lärande*, Vol 14, nr 1.
- Lunder, T. E., & Måøy, J. (2022). *Lønnsomhet og gevinstrealisering i private barnehager 2020*.
- Lunder, T. E., Bjøru, E., & Eika, B. (2022). *Kostnader i barnehagene 2020*.
- Lunder, T. E., Bjøru, E., & Eika, B. (2023). *Kostnader i barnehagene 2021*.
- Moafi, H., Bjørkli, E. S., & Tuhus, P. T. (2022). *Utvikling i barnehagesektoren etter barnehageforliket*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/artikler/utvikling-i-barnehagesektoren-etter-barnehageforliket>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). *NOU 2020: 13, «Private aktører i velferdsstaten»*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/92c603f025264ef4a83390b51dd2ec2f/no/pdfs/nou20200200013000dddpdfs.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). *NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten*.
- Njørnestad, E., & Os, E. (2017). *Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R*. European Early Childhood Education Research Journal. doi:<https://doi.org/10.1080/1350293X.2018.1412051>
- OECD. (2018). *Structural characteristics and process quality in early childhood education and care: A literature review*. OECD.
- Oslo kommune. (i.d.). *Hvem får tilbud om barnehageplass først*. Hentet fra [oslo.kommune.no: https://www.oslo.kommune.no/barnehage/hvem-far-tilbud-forst/#gref](https://www.oslo.kommune.no/barnehage/hvem-far-tilbud-forst/#gref)
- Pedersen, S., Sebastian Winther-Larsen, M. R., & Hanno, I. L. (2023). *Størrelse teller . En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge*. Menon Economics. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/Menon-rapport-34-2023-Storrelse-teller.pdf>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*.
- Private Barnehagers Landsforbund. (i.d.). *Barnehagereformen - hvordan ble den til?* Hentet fra [pbl.no: https://www.pbl.no/barnehagereformen/](https://www.pbl.no/barnehagereformen/)
- Private Barnehagers Landsforening. (2022). *EPSI Rating: Private barnehager har enda en gang høyest tilfredshet i hele utdanningsløpet*. Hentet fra PBL: <https://www.pbl.no/aktuelt/foreldre-og-barnehagen/foreldreundersokelser/epsi-rating-private-barnehager-har-enda-en-gang-hoyest-tilfredshet-i-hele-utdanningslopet/>
- Rambøll. (2017). *Byggekostnader i private og kommunale barnehager*.
- Sommersel, H., Vestergaard, S., & Larsen, M. (2013). *Kvalitet i barnehager i skandinavisk forskning 2006-2011. En systematisk forskningskartlegging*. Dansk Clearinghouse.
- Stabell, C. (2017). *Barnehagedekning før og nå*. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/barnehagedekning-for-og-na>

- Torquati, J., Raikes, H., Huddleston-Casas, C., Bovaird, J., & Harris, B. (2011). *Family income, parent education, and perceived constraints as predictors of observed program quality and parent rated program quality*. ScienceDirect.
- Trøttestad, H., & Fladmoe, A. (2020). *Quality Differences of Public, For-Profit and Nonprofit Providers in Scandinavian Welfare? User Satisfaction in Kindergartens*. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations volume.
- Trond Erik Lunder, E. B. (2023). *Kostnader i barnehagene 2021*.
- Utdannings- og forskningskomiteen. (2021). *Innst. 134 S (2021-2022) Innstilling til Stortinget fra utdannings- og forskningskomiteen*. Utdannings- og forskningskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/instillinger/stortinget/2021-2022/inns-202122-134s.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Resultater fra Foreldreundersøkelsen i barnehagen*. udir.no. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/resultater-fra-foreldreundersokelsen-2019/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Andel menn i barnehagen*. Hentet fra udir.no: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/andel-menn-i-barnehager/>
- Utdanningsdirektoratet. (i.d.). *Rammeplan for barnehagen*. Hentet fra udir.no: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/fagomrader/>
- Utdanningsforbundet. (i.d.). *Mer tid til pedagogisk ledelse gir bedre barnehager*. Utdanningsforbundet. Hentet fra [utdanningsforbundet.no: https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/utdanningsforbundet-mener/mer-tid-til-pedagogisk-ledelse-002.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/utdanningsforbundet-mener/mer-tid-til-pedagogisk-ledelse-002.pdf)

## Vedlegg A – Statistisk analyse

I denne delen gjennomgår vi prinsippene for de statistiske analysene som er gjennomført. Vi starter med å gi en kort innføring i sentrale begreper, se Boks VA.

### Boks VA-0-1 Sentrale begreper for å forstå resultatene fra den økonometriske modellen

**Koeffisienter og lineære regresjoner.** En koeffisient er et tall, en konstant eller en funksjon som står som faktor i et matematisk uttrykk.<sup>38</sup> I resultatene vises koeffisienten først som et tall, med tilhørende plusstegn for å illustrere p-verdien og om koeffisienten er statistisk signifikant (se forklaring om p-verdi lenger ned). Vi har valgt å benytte lineære regresjoner i de fleste av våre analyser (vi har benyttet logistiske regresjoner for enkelte analyser, dette er forklart i avsnittet nedenfor). En slik modell forutsetter at en enhetsøkning i forklaringsvariabelen gir en endring tilsvarende forklaringsvariabelens *koeffisient* i utfallsvariabelen. Det vil eksempelvis si at hvis koeffisienten knyttet til (den naturlige logaritmen til) befolkningsstørrelse er 0,02, tilsier 1 prosent høyere befolkning at den avhengige variabelen, privat barnehage, øker med 0,02 prosentpoeng forutsatt at øvrige variabler er like. Denne virkningen forutsettes å være lineær, dvs. at den er lik uavhengig av om endringen skjer fra et lavt til et litt høyere eller fra et høyt til et litt høyere nivå.

**Logistiske regresjoner:** Modellteknisk kan det å benytte lineær regresjon for en utfallsvariabel som teoretisk ikke kan være under 0 eller over 1 være problematisk, ettersom modellen teoretisk kunne predikert under null eller over 100 prosent i den avhengige variabelen. På bakgrunn av dette har vi for enkelte variabler gjort logistiske regresjoner. Koeffisientene må ved disse regresjonene tolkes annerledes enn ved lineære regresjoner. En koeffisient fra en logistisk regresjon gir deg informasjon om hvor mye en endring i en forklaringsvariabel påvirker sannsynligheten for at utfallet skal skje. En positiv koeffisient betyr at en økning i verdien til variabelen øker sannsynligheten for at utfallet skal skje, mens det er motsatt med en negativ koeffisient. For å tolke koeffisienten kan man bruke odds-ratioen. En odds-ratio på 1 betyr at endringen i prediktoren ikke har noen effekt på oddsen for utfallet. En odds-ratio større enn 1 betyr at en økning i prediktoren øker oddsen for utfallet, mens en odds-ratio mindre enn 1 betyr at en økning i prediktoren reduserer oddsen for utfallet. For eksempel i vår modell, hvor vi har en logistisk regresjonsmodell som undersøker sammenhengen mellom å være en privat barnehage og oppfyllelse av pedagognormen, vil en positiv koeffisient for privat barnehage bety at private barnehager har større sannsynlighet for å oppfylle pedagognormen. Hvis koeffisienten er 0.10, øker sannsynligheten for å at en privat barnehage oppfyller pedagognormen med en faktor på  $e^{0.10}$ , eller omtrent 1.10.

**P-verdi.** Hver koeffisient har en tilhørende p-verdi, som vi har oppgitt i form av plusstegn bak koeffisienten. P-verdien er et mål på hvor usikker koeffisienten er. Mer konkret måler den sannsynligheten for at koeffisientene ble målt til den rapporterte størrelsen dersom det ikke fantes et forhold mellom variablene. En p-verdi på 0,05 kan dermed løst defineres som at det er fem prosent sannsynlighet for at vi har målt en koeffisient forskjellig fra null, dersom det i realiteten er sant at det ikke finnes noen sammenheng mellom forklaringsvariabelen og vår totalindikator. Jo lavere p-verdien er, jo sikrere er resultatene. I våre tabeller har vi markert mulige, men usikre resultater ( $p < 0.1$ ) med ett plusstegn, noe sikrere resultater ( $p < 0.05$ ) med to

<sup>38</sup> URL: <https://snl.no/koeffisient - matematikk> [Lastet ned 26. februar 2023]

plusstegn, og relativt sikre resultater ( $p < 0.001$ ) med tre plusstegn. Koeffisienter som ikke er markert med plusstegn er svært usikre, og vi legger heller ikke vekt på disse resultatene.

**Justert- $R^2$**  er et mål på hvor stor del av variasjonen i utfallsvariabelen som forklares av forklaringsvariablene (og en konstant). Ujustert- $R^2$  vil mekanisk øke dersom man legger flere forklaringsvariabler, også dersom disse ikke i realiteten øker modellens forklaringskraft. Vi benytter justert- $R^2$  heller enn ujustert- $R^2$ , da førstnevnte gjør fratrukk for den mekaniske økningen i forklaringskraft av å legge til flere forklaringsfaktorer.



## Vedlegg B – Kvalitetsanalysen

### Relevante forklaringsvariabler og hypoteser

Barnehager kan ha ulike forutsetninger for å levere god kvalitet, blant annet fordi de strukturelle rammene rundt barnehagene ikke er like. For eksempel er det flere kommunale barnehager i distriktene, hvor noen lovkrav er enklere å oppfylle. Dette gjelder for eksempel arealkrav, ettersom arealer er rimeligere i distriktene enn i de store byene. Det er også færre i distriktene, noe som kan gjøre det enklere å oppfylle bemanningsnormen.

Det er derfor viktig å kontrollere for strukturelle forhold som kan påvirke barnehagens muligheter til å levere kvalitet. Ved å kontrollere for faktorene som barnehagene selv ikke kan påvirke, har vi mulighet til å isolere forskjellen mellom de private og de kommunale barnehagene.

Basert på dette har vi utviklet en økonometrisk modell. Formålet med den økonometriske analysen er å dokumentere hvordan de utvalgte forklaringsvariablene påvirker forskjellen mellom private og kommunale barnehager, alt annet likt.

En viktig aktivitet for å ende opp med en god økonometrisk modell er å identifisere, begrunne og velge ut de forklaringsvariablene som skal tas med videre i analysen. Grunnlaget for å identifisere variabelkandidatene er relevant litteratur og innspill vi har fått fra relevante fagpersoner. Basert på denne gjennomgangen har vi identifisert fem forklaringsvariabler som vi mener kan påvirke forskjellene i kvalitet mellom private og kommunale barnehager. Vi har også utarbeidet hypoteser knyttet til hver av forklaringsvariablene om hvordan de kan ha betydning for kvaliteten som leveres av barnehagene.

Vi har likevel ikke mulighet å kontrollere for alle faktorer som barnehagene ikke selv kan påvirke. Uobserverbare kjennetegn kan ha signifikant innvirkning på barnehagens mulighet til å levere kvalitet. Implikasjonen av det er at vi kan overvurdere eller undervurdere kvalitetsforskjellene mellom private og kommunale.

I det følgende gjennomgås forklaringsvariablene og begrunnelsen for hvorfor de inngår i endelig modellspesifikasjon. På slutten av gjennomgangen av hver forklaringsvariabel har vi formulert en hypotese som senere er testet i den mikroøkonomiske modellen. Alle hovedhypotesene må sees opp mot nullhypotesene som sier at det ikke er en statistisk signifikant<sup>39</sup> sammenheng mellom forklaringsvariabelen og forskjellen i kvalitet mellom kommunale og private barnehager.

Korrelasjonen mellom forklaringsvariablene er diskutert i Vedlegg B.

#### Variabel for hvorvidt barnehagen er privat eller kommunal

Bruken av private aktører for å levere offentlig finansierte tjenester skaper ofte konkurranse i markedet. Dette kan redusere kostnader og effektivisere bruken av offentlige ressurser. Gjennom å konkurranseutsette utføringen av en tjeneste, får tjenesteleverandøren større insentiv til å effektivisere driften sammenlignet med når man kun har én produsent, det offentlige. Dette kan for eksempel komme til uttrykk gjennom en større evne og vilje til å kutte unødvendige utgifter, en økt skalering av aktivitet for å utnytte stordriftsfordeler samt utvikling

---

<sup>39</sup> Statistisk signifikans er i statistikken et mål på hvor sannsynlig det er at de dataene man har, skyldes tilfeldigheter. Statistisk signifikans har man dersom observasjonene i en vitenskapelig studie er fordelt på en måte som ikke kan antas å skyldes tilfeldige variasjoner i forhold til den oppstilte nullhypotesen. Man har da et rimelig grunnlag for å forkaste nullhypotesen som er lagt til grunn for studien.

og implementering av innovasjoner som øker produktiviteten. Samtidig er det delte meninger om hvorvidt konkurranseutsetting av offentlig tjenester er utelukkende positivt (Pollitt & Bouckaert, 2000). Et vanlig motargument mot konkurranseutsetting er at tjenestekvaliteten kan reduseres. Et viktig teoretisk grunnlag for denne påstanden er fra studien til Hart, Shleifer og Vishny (1997), som med utgangspunkt i kontraktsteori viser at private aktører har insentiver til å både å redusere kostnader og øke kvaliteten, men at insentivene er sterkere for å redusere kostnader ettersom dette er enklere å måle.

Vi ønsker med dette å sjekke om det er forskjell i kvaliteten som leveres av private sammenlignet med kommunale barnehager.

#### Boks 0-1 Hypoteser knyttet til variabelen om hvorvidt barnehagen er privat eller kommunal

*H1: Private barnehager leverer dårligere kvalitet enn kommunale barnehager.*

#### Sentralitetsindeks

SSBs sentralitetsindeks er beregnet på bakgrunn av antall arbeidsplasser og ulike typer servicefunksjoner (varer og tjenester) de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Arbeidsplasser og servicefunksjoner som er kortere reisetid unna gis høyere vekt enn de langt unna. Sentralitetsindeksen er utformet som en kontinuerlig skala der den enkelte kommune måles opp mot Oslo, som har høyest verdi med 1000. Mens kommunens befolkningsstørrelse avgjøres av de administrative grensene til kommunene, er denne indeksen et mål på hvor sentralt beliggende kommunen er, uavhengig av slike administrative grenser.

Kommunens sentralitet kan ha betydning for en rekke av de strukturelle kvalitetsindikatorerne. Sammenlignet med en sentral kommune, kan barnehager i desentrale kommuner ha større utfordringer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft og tilstrekkelig med arbeidskraft (Pedersen, Sebastian Winther-Larsen, & Hanno, 2023). På denne måten kan de ha utfordringer med å oppfylle pedagog- og bemanningsnormen. Samtidig kan det argumenteres for at det kan være lettere å oppfylle bemanningsnormen og arealnormen i desentrale kommuner, siden det er færre barn som har behov for barnehageplass og kvadratmeterprisen er lavere.

På den andre siden gir mer sentrale kommuner et etterspørselsgrunnlag som er stort nok til at det er behov for flere barnehager, og i de tilfeller hvor kapasiteten overgår tilbudet kan det være konkurranse mellom barnehagene. I slike situasjoner kan det argumenteres for at det, både for de kommunale og de private barnehagene, er insentiver til å levere en høyere kvalitet enn lovkravene tilsier – for å tiltrekke seg flest mulig barn og derigjennom få en høyere ressursutnyttelse. På bakgrunn av dette har vi valgt å ha med kommunens sentralitetsindeks som en forklaringsvariabel i modellen.

#### Boks 0-2 Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen sentralitetsindeks

*H2: Barnehager i desentrale kommuner yter bedre på bemanningsnorm og arealnorm.*

*H3: Barnehager i sentrale kommuner yter bedre på forhold som øker attraktiviteten ved barnehagene, som for eksempel åpningstid og pedagogisk profil.*

## Befolkningsstørrelse

Kommunens størrelse kan påvirke mange av de samme indikatorene som kontrolleres for ved sentralitet. Eksempelvis kan kommunens befolkningsstørrelse påvirke barnehagens tilgang på kompetent arbeidskraft. Dette innebærer at barnehager i mindre kommuner kan ha vanskeligheter med å oppfylle kravene til pedagog- og bemanningsnormen. I større kommuner er det ofte bedre tilgang på kvalifiserte ansatte, som gjør det enklere å rekruttere ønsket personell og følgelig oppfylle kravene til bemanning per barn og pedagogiske ledere. På den annen side kan det argumenteres for at det er enklere å oppfylle bemanningsnormen i mindre kommuner siden det er færre barn som har behov for barnehageplass.

På samme måte som for barnehager i sentrale kommuner, kan etterspørselen etter barnehager i store kommuner påvirke barnehagens insentiver til å levere kvalitet. Barnehager i store kommuner kan derfor i større grad ønske å levere høyere kvalitet enn barnehager i mindre kommuner for å tiltrekke seg flest mulig barn.

Å benytte befolkning i absolutte tall som forklaringsvariabel vil tilsvare å anta at virkningen av at ti personer ekstra bor i kommunen er den samme uavhengig av om ti personer utgjør fem prosent av befolkningen, som på Utsira, eller 0,0014 prosent, som i Oslo. Vi benytter derfor den naturlige logaritmen av kommunens befolkningsstørrelse som forklaringsvariabel. Dette innebærer den rimeligere antagelsen om at én prosent høyere befolkning har den samme virkningen i alle kommuner.

### Boks 0-3 Hypoteser knyttet til forklaringsvariabelen befolkningsstørrelse

*H4: Barnehager i mindre kommuner yter bedre på bemanningsnorm og arealnorm.*

*H5: Barnehager i større kommuner yter bedre på forhold som øker attraktiviteten ved barnehagene, som for eksempel åpningstid og pedagogisk profil.*

## Endring i antall barn i barnehagealder

En økning eller reduksjon i antall barn i barnehagealder i kommunen, påvirker kapasiteten til barnehagene i kommunen, ettersom barnehagenes fleksibilitet til å øke og redusere antall ansatte og oppholdsarealene er begrenset på kort sikt. Hvis det har vært en økning i antall barn, kan vi forvente at barnehagens kapasitet reduseres, noe som kan påvirke negativt for eksempel antall barn per ansatt og oppholdsareal per barn. Det motsatte gjelder for en reduksjon i antall barn. Samtidig kan barnehager i vekstkommuner ha større insentiver til å yte bedre på forhold som øker attraktiviteten ved barnehagene, som for eksempel åpningstid og pedagogisk profil.

Som følge av at endringer i antall barn i små kommuner kan være sensitiv for tilfeldige endringer fra år til år, har vi valgt å operasjonalisere forklaringsvariabelen som gjennomsnittlig endring de siste fem årene (2017-2022). Ved å benytte en lengre periode sikrer vi at variabelen i større grad plukker opp befolkningstrender heller enn tilfeldige årlige variasjoner.

### Boks 0-4 Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen endringer i antall barn i barnehagealder i kommunen

*H6: Barnehager i nedgangskommuner har lettere for å tilfredsstille bemanningsnormen og arealnormen.*

*H7: Barnehager i vekstkommuner yter bedre på forhold som øker attraktiviteten ved barnehagene, som for eksempel åpningstid og pedagogisk profil.*

### **Økonomisk handlingsrom**

Norske kommuner har ulike økonomiske forutsetninger. Noen kommuner er relativt sett rike, for eksempel hvis de mottar store skatteinntekter<sup>40</sup> og kan utnytte stordriftsfordeler, mens andre har lavere økonomisk handlingsrom med bakgrunn i at de mottar mindre skatteinntekter og har store ufrivillige kostnadsulempner.

Kommunens økonomiske handlingsrom kan ha stor innvirkning på et som gis til barnehagene i kommunen. Dette skyldes at tilskuddet i barnehagene blir fastsatt av kommunen gjennom årlige budsjetter, og dette budsjettet vil avhenge av kommunens økonomiske situasjon (Kunnskapsdepartementet, 2022). Dersom en kommune har begrenset økonomisk handlingsrom, kan det føre til at tilskuddet som gis til barnehagene blir nedprioritert. På den annen side, dersom en kommune har godt økonomisk handlingsrom, kan det være lettere å prioritere og øke tilskuddet til barnehagene.

På bakgrunn av dette, kan kommunens økonomiske handlingsrom påvirke flere av de strukturelle indikatorene i barnehagen. Som et eksempel kan en barnehage i en kommune med godt økonomisk handlingsrom trolig ha flere midler til å ansette tilstrekkelig med personell og slik sett ha mulighet til å ha flere ansatte per barn. Det kan også tenkes at godt økonomisk handlingsrom gjør det mulig for barnehagene i kommunen å ha lenger åpningstider, som følge av tilstrekkelig med ressurser til å holde åpent lenger.

Ifølge Borge mfl. (2017) er korrigerede frie inntekter det mest vanlige inntektsbegrepet for å fange opp kommunenes økonomiske handlingsrom. De frie inntektene inkluderer både rammetilskudd og skatteinntekter. Basert på denne størrelsen beregnes det i Prop. 1 S (2020-2021) frie inntekter korrigert for beregnet utgiftsbehov. Tallene og beregningsgrunnlaget dokumenteres i Grønt hefte. Ifølge Borge mfl. (2017) er korrigeringen basert på kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, og tar hensyn til forskjeller i antall innbyggere, alderssammensetning, stordriftsfordeler, reiseavstander og sosiale faktorer. Variabelen representerer en indeks hvor landsgjennomsnittet (per innbygger) settes lik 100 hvert år. I tillegg er det lagt til eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Variabelen er dermed sammenlignbar på tvers av kommuner.

### **Boks 0-5 Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen økonomisk handlingsrom**

*H4: Barnehager i kommuner med lavere økonomisk handlingsrom, målt ved frie inntekter korrigert for beregnet utgiftsbehov, har lavere forutsetninger for å levere kvalitet enn barnehager i kommuner med høyt økonomisk handlingsrom.*

### **Forklaringsvariabler for oppholdsareal per barn**

For strukturindikatoren oppholdsareal per barn, har vi ansett det som hensiktsmessig å kontrollere for flere variabler enn for sentralitetsgrad, kommunestørrelse, endringer i barn i barnehagealder og økonomisk

---

<sup>40</sup> Utover inntekter fra skatt på inntekt og formue kan kommunene motta eiendomsskatteinntekter, kraftinntekter (konsesjonskraftsinntekter, konsesjonsavgifter, utbytte, eiendomsskatt på kraftverk og naturressursskatt) og havbruksinntekter. I dataene vi har fått tilgang til inkluderes ordinære skatteinntekter, rammetilskudd, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

handlingsrom. Bakgrunnen for dette er at ytterligere forhold som kan påvirke oppholdsareal per barn. Vi har identifisert variablene gjennomsnittlig eiendomspris i kommunen, andel barn under tre år i barnehagen og antall barn i barnehagen som relevante forklaringsvariabler. Variabelen eiendomspris er utenfor barnehagens kontroll og vil derfor være viktig å kontrollere for. Variabelen andel barn under tre er til viss grad utenfor barnehagens kontroll, og kan derfor også være relevant å kontrollere for. Videre anser vi det som interessant å se på antall barn i barnehagen fordi det trolig påvirker oppholdsareal per barn, til tross for at dette er en variabel som barnehagen selv kan kontrollere.

Det er stor forskjell mellom eiendomspriser i kommuner. I sentrale kommuner er eiendomsprisene i snitt høyere enn i mindre sentrale kommuner som betyr at det mer kostbart med areal i sentrale strøk. Vår hypotese er at barnehager i områder med høyere eiendomspriser derfor har mindre areal per barn sammenlignet med barnehager som ligger i områder med lavere eiendomspriser.

#### **Boks 0-6** Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen kommunens gjennomsnittlige eiendomspris

*H5: Barnehager i kommuner med høyere gjennomsnittlig eiendomspris har mindre oppholdsareal per barn*

Dataen vi har tilgjengelig for oppholdsareal per barn viser det godkjente innendørs leke- og oppholdsarealet i barnehagen delt på antall barn. Imidlertid vektet ikke barnets alder i dette snittet. I henhold til veiledende norm skal barn under tre år i gjennomsnitt har 5,3 kvadratmeter oppholdsareal, mens barn over tre år skal ha 4 kvadratmeter oppholdsareal per barn. Som følge av at dette ikke er hensyntatt i vår tilgjengelige data, må vi kontrollere for andel barn under tre år når vi ser på forskjellen i oppholdsareal per barn mellom kommunale og private barnehager. Om vi ikke hadde gjort det, burde i teorien de barnehagene med en stor andel barn under tre år hatt større oppholdsareal per barn sammenlignet med de barnehagene med en liten andel barn under tre år.

#### **Boks 0-7** Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen andel barn under tre år

*H6: Barnehager med en større andel barn under tre år vil ha større oppholdsareal per barn*

Antall barn i barnehagen kan påvirke oppholdsareal per barn ved at flere barn i barnehagen fører til mindre oppholdsareal per barn. Større barnehager kan også være flinkere til å optimalisere driften slik at de har så mange barn som de har plass til i barnehagen. Vår hypotese er at store barnehager, det vil si barnehager med mange barn, har mindre oppholdsareal per barn.

#### **Boks 0-8** Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen antall barn i barnehagen

*H7: Større barnehager i form av antall barn i barnehagen, gir mindre oppholdsareal per barn*

## **Korrelasjon mellom forklaringsvariablene**

Korrelasjon er et statistisk mål på hvor mye to målbare størrelser henger sammen med hverandre. Sammenhengen kan være reell eller tilfeldig, samt positiv eller negativ. Perfekt positiv korrelasjon vil si at korrelasjonen er lik 1, og perfekt negativ korrelasjon innebærer at korrelasjonen er lik -1. For eksempel betyr en

positiv korrelasjon mellom høyde og vekt at høye folk ofte er tynge enn lave folk. Årsaken til at det er interessant å se på korrelasjonen mellom forklaringsvariablene er at det kan eksistere lineære sammenhenger mellom forklaringsvariablene, som gjør de sammenhengene vi har som formål å estimere upålitelige. Det betyr at de estimerte sammenhengene, som følge av korrelasjon mellom forklaringsvariablene, avviker med sannheten. Hvis problemet er at to forklaringsvariabler korrelerer kan en løsning på problemet være å se bort fra én av dem eller legge til et samspillsledd. Å ta med to høyt korrelerte variabler kan samtidig bidra til økt forklaringskraft i modellen, men på bekostning av presisjonen på koeffisientene til de høyt korrelerte variablene.

I Tabell 0-1 vises en korrelasjonsmatrise for de fire utvalgte forklaringsvariablene. Korrelasjonen er høy mellom særlig sentralitetsindeks og kommunestørrelse målt i antall innbyggere i kommunen. Derfor fordres en større grad av forsiktighet ved tolkning av koeffisientene av disse to variablene (på grunn av risiko for multikollinearitet) og vi har gjennomført robusthetssjekker av resultatene hvis én av disse utelates.

**Tabell 0-1** Korrelasjonsmatrise for forklaringsvariablene

	Sentralitets- indeks	Vekst i antall barn i kommunen	Kommune- størrelse (ln)	Økonomisk handlingsrom (pst)	Privat barnehage
Sentralitetsindeks	1.0				
Vekst i antall barn i kommunen	0.26	1.0			
Kommunestørrelse (ln)	0.89	0.13	1.0		
Økonomisk handlingsrom (pst)	-0.30	-0.15	-0.15	1.0	
Privat barnehage	0.22	0.08	0.18	-0.19	1.0

Kilde: Menon Economics

Vi har også gjort en korrelasjonsmatrise for variablene vi bruker i analysen av oppholdsareal per barn. Her er det særlig korrelasjon mellom sentralitetsindeks og eiendomspriser som er relativt høy.

Tabell 0-2 Korrelasjonsmatrise for forklaringsvariablene i analysen av oppholdsareal per barn

	Sentralitetsindeks	Vekst i antall barn	Kommunestørrelse (ln)	Økonomisk handlingsrom (pst)	Eiendomspris (ln)	Barnehagegjestørrelse (ln)	Andel under 3 år	Privat barnehage
Sentralitetsindeks	1.0							
Vekst i antall barn	0.25	1.0						
Kommunestørrelse (ln)	0.89	0.12	1.0					
Økonomisk handlingsrom (pst)	-0.29	-0.16	-0.12	1.0				
Eiendomspris (ln)	0.75	0.17	0.76	0.03	1.0			
Barnehagegjestørrelse (ln)	0.19	0.08	0.14	-0.18	0.07	1.0		
Andel under 3 år	0.15	0.06	0.17	0.04	0.20	-0.36	1.0	
Privat barnehage	0.21	0.07	0.17	-0.19	0.13	-0.12	0.17	1.0

Kilde: Menon Economics

## Resultater fra de statistiske analysene

### Resultater fra indikatorene gjeldende åpningstid

Tabell 0-3 Resultater av tosidig t-test av indikatorene gjeldende åpningstider mellom private og kommunale barnehager\*

	Antall barnehager		Gjennomsnitt		P-verdi for differanse
	Private	Kommunale	Private	Kommunale	
Måneder i året åpen	2 380	2 568	11,61	11,68	<0,001 <sup>+++</sup>
Åpningstid på morgningen	2 364	2 560	7,02	7,09	<0,001 <sup>+++</sup>
Åpningstid på ettermiddagen	2 364	2 560	16,74	16,64	<0,001 <sup>+++</sup>

\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillende er 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Tabell 0-4 Resultater fra regresjonsanalyser om barnehagens åpningstid

Kontrollvariabler	Måneder i året åpen	Åpningstid på morgningen	Åpningstid på ettermiddagen
Privat barnehage	-0,05 <sup>+++</sup>	-0,09 <sup>+++</sup>	0,05 <sup>+++</sup>
Sentralitet	-0,001 <sup>+++</sup>	-0,0003 <sup>+++</sup>	0,002 <sup>+++</sup>
Vekst i antall barn	0,27 <sup>+++</sup>	-0,05 <sup>+++</sup>	0,15 <sup>+++</sup>
Befolkningsstørrelse (ln)	0,03 <sup>+++</sup>	0,11 <sup>+++</sup>	-0,07 <sup>+++</sup>
Økonomisk handlingsrom	0,003 <sup>+++</sup>	0,008 <sup>+++</sup>	0,001 <sup>++</sup>
<b>R2-justert</b>	<b>0,486</b>	<b>0,283</b>	<b>0,281</b>
<b>Antall observasjoner</b>	<b>4 887</b>	<b>4 864</b>	<b>4 864</b>

\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

### Resultater fra regresjonsanalysene som ikke viste statistisk signifikante forskjeller

Tabell 0-5 Resultater fra regresjonsanalysen av strukturelle kvalitetsindikatorer mellom private og kommunale barnehager\*

Kontrollvariabler	Pedagognorm**	Bemanningsnorm**
Privat barnehage	0,10	-1,19
Sentralitet	-0,01 <sup>+++</sup>	0,004
Vekst i antall barn	-1,80 <sup>+++</sup>	-0,07
Befolkningsstørrelse (ln)	0,27 <sup>+++</sup>	-0,08
Økonomisk handlingsrom	-0,04 <sup>+++</sup>	-0,01
<b>R2-justert</b>	<b>0,033</b>	<b>0,024</b>
<b>Antall observasjoner</b>	<b>4 753</b>	<b>4 887</b>

\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). \*\*Logistisk regresjon. Kilde: Menon Economics

### Resultater fra statistiske analyser gjeldende profilbarnehager

Resultatene av t-testene viser at det er flere private barnehager som har spesifikke profiler (se Tabell 0-6). Ca. 40 prosent av alle private barnehager er profilbarnehager, mens dette gjelder for 13 prosent av alle kommunale barnehager.



Tabell 0-6 Resultater av tosidig t-test av andel profilbarnehager mellom private og kommunale barnehager\*

	Antall barnehager		Gjennomsnitt		P-verdi for differanse
	Private	Kommunale	Private	Kommunale	
Profilbarnehager	2 380	2 568	0,40	0,13	<0,001 <sup>+++</sup>

\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillter 10 prosent-nivå (0,1). \*\*Antallet viser kommuner og ikke antall barnehager. Kilde: Menon Economics

Etter å ha kontrollert for faktorer som er utenom den enkelte barnehages kontroll, finner vi at private barnehager har 27 prosentpoeng høyere andel profilbarnehager sammenlignet med kommunale barnehager. Det betyr at det omtrent er tre ganger så sannsynlig at en privat barnehage er en profilbarnehage sammenlignet med en kommunal barnehage.

Tabell 0-7 Resultater fra regresjonsanalysen av profilbarnehager mellom private og kommunale barnehager\*

Kontrollvariabler	Profilbarnehager
Privat barnehage	0,27 <sup>+++</sup>
Sentralitet	-0,0001
Vekst i antall barn	-0,06
Befolkningsstørrelse (ln)	-0,004
Økonomisk handlingsrom	-0,001 <sup>+++</sup>
<b>R2-justert</b>	<b>0,10</b>
<b>Antall observasjoner</b>	<b>4 887</b>

\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillter 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

# Vedlegg C – Spørreundersøkelsen

## Utsendelses-epost

### Formål

Formålet med spørreundersøkelsen er å kvantifisere familier med barn i private barnehager sin verdi av ulike kvalitetsattributter. De kvalitetsattributtene som vi undersøker verdien av er forhold som vi har data for, for alle barnehagene.

### Lanserings- og utvalgsstrategi

Undersøkelsen skal sendes til foreldre med barn i private barnehager. Undersøkelsen lanseres til alle private barnehager i Norge, med en tydelig melding om at undersøkelsen skal videresendes til foreldre.

### Veiledningstekst til barnehagene

**Tittel på e-post til barnehager: Spørreundersøkelse til foreldre om hva som kjennetegner en god barnehage**

Hei,

Menon Economics gjennomfører et prosjekt for PBL (Private Barnehager Landsforbund) som handler om å kartlegge verdien av barnehager i Norge. Verdien av barnehager avhenger naturligvis, i tillegg til mange andre faktorer, av foreldrenes verdsetting av barnehagetilbudet. Vi sender derfor ut denne undersøkelsen til PBL sine medlemsbarnehager – med et stort ønske om at du/dere på vegne av barnehagen dere representerer videresender undersøkelsen til foreldre med barn i barnehagen.

Formålet med undersøkelsen er å få mer kunnskap om foreldre sine meninger om hva som kjennetegner et godt barnehagetilbud. Dette er viktig i debatten rundt fremtidige rammebetingelser for private barnehager. Vi er avhengig av at så mange barnehager som mulig videresendes til foreldre for at vi skal lykkes!

Vi ønsker å være tydelige rundt følgende forhold:

- Alle svar på undersøkelsen vil bli behandlet anonymt i henhold til EUs personvernforordning (GDPR)
- Svarene vil kun anvendes til analyseformål i prosjektet for PBL og slettes etterpå
- Vi vil på ingen måte vise / offentliggjøre resultater som kan ledes tilbake til din barnehage

På dette grunnlaget ber vi om at følgende tekst klippes ut og videresendes til foreldre med barn i barnehagen du representerer:

---

### Spørreundersøkelse om hva som kjennetegner en god barnehage

Hei, Menon Economics ønsker å kartlegge norske barnehager. Formålet med undersøkelsen er å få mer kunnskap om hva som kjennetegner en god barnehage ut fra foreldrene sitt perspektiv. Slik kunnskap er viktig for å kunne ta gode beslutninger for barnehagesektoren framover. Ditt svar er derfor viktig!

Alle svar blir anonymisert og konfidensielt behandlet i henhold til EUs personvernforordning (GDPR). Det vil si at ingen svar kan spores tilbake til deg som respondent.

Trykk her for å starte spørreundersøkelsen: [\[SURVEY\\_LINK\]](#)

Vi ber deg svare så snart du har anledning, og ikke senere enn fredag den 14. april 2023.

Undersøkelsen gir deg som forelder mulighet til å vurdere kvaliteten ved valgt barnehage i forhold til hvordan du vurderer ditt/dine barns beste. Videre legger undersøkelsen opp til at den enkelte forelder svarer på vegne av seg selv og sine vurderinger.

Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt med din situasjon. Vi ber deg likevel svare så godt du kan ved å velge svaralternativer som ligger nærmest din egen oppfatning. Det vil anslagsvis ta 15 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen, avhengig av hvor mye du har på hjertet.

Dersom du har spørsmål om undersøkelsen eller har tekniske utfordringer, kan du kontakte Ida Ljøgdott von Hanno i Menon Economics på e-post: [ida.ljogodt@menon.no](mailto:ida.ljogodt@menon.no) eller på telefon 97 42 44 01.

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen!

Med vennlig hilsen,

Simen Pedersen

Prosjektleder, Menon Economics

---

Ta gjerne kontakt ved spørsmål om undersøkelsen!

## Spørsmål i spørreundersøkelsen

### Del 1 – Introdel

#### Tekstboks - Informasjon om databehandling

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil personinformasjon som knytter svarene til deg slettes innen seks måneder.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Navn: Hebe Brunvand

E-post: [hebe@menon.no](mailto:hebe@menon.no)

Hvis du trykker på neste, godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

**I spørreundersøkelsen er det mulig å bla seg frem og tilbake. Det er imidlertid ikke mulig å avslutte utfylling og fortsette igjen senere.**

**Spørsmål 1. Har du ett eller flere barn i en privat barnehage? [Obligatorisk]**

- Ja
- Nei [Hopp til slutt i undersøkelsen]
- Vet ikke [Hopp til slutt i undersøkelsen]

**Spørsmål 2. Hvor mange barn har du som går i barnehage, uansett offentlig eller privat drevet? [Obligatorisk]**

1 [Hopp til spørsmål 4]

2

3

4 eller flere

**Spørsmål 3. Hvor mange barn har du som går i privat barnehage? [Obligatorisk]**

1

2

3

4 eller flere

**Spørsmål 4. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage. Hva er barnets kjønn?**

Gutt

Jente

Annet

**Spørsmål 5. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage. Hva er barnets alder?**

0 år

1 år

2 år

3 år

4 år

5 år

6 år

**Spørsmål 6. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage. Har barnet et annet morsmål enn norsk?**

Ja

Nei

**Spørsmål 7. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hvilket fylke ligger den private barnehagen i? [Obligatorisk]**

Agder [Hopp til 8A]

Innlandet [Hopp til 8B]

Møre og Romsdal [Hopp til 8C]

Nordland [Hopp til 8D]

- Oslo [Hopp til 8E]
- Rogaland [Hopp til 8F]
- Troms og Finnmark - Romsa ja Finnmárku - Tromssa ja Finmarkku [Hopp til 8G]
- Trøndelag – Trööndelage [Hopp til 8H]
- Vestfold og Telemark [Hopp til 8I]
- Vestland [Hopp til 8J]
- Viken [Hopp til 8K]

[Denne delen er splittet opp i fylke for at foreldrene skal slippe å skrolle seg gjennom mange tusen barnehager]

**Spørsmål 8A.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Agder. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

*Legg inn liste med alle private barnehagenavn i Agder - alfabetisk.*

---

**Spørsmål 8B.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Innlandet. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

*Legg inn liste med alle private barnehagenavn Innlandet- alfabetisk.*

---

**Spørsmål 8C.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Møre og Romsdal. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

*Legg inn liste med alle barnehagenavn i Møre og Romsdal - alfabetisk.*

---

**Spørsmål 8D.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Nordland. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

*Legg inn liste med alle private barnehagenavn i Nordland - alfabetisk.*

---

**Spørsmål 8E.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Oslo. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

*Legg inn liste med alle private barnehagenavn i Oslo - alfabetisk.*

---

**Spørsmål 8F.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Rogaland. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

Legg inn liste med alle private barnehagenavn i Rogaland - alfabetisk.

---

**Spørsmål 8G.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Troms og Finnmark. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

Legg inn liste med alle private barnehagenavn i Troms og Finnmark - alfabetisk.

---

**Spørsmål 8H.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Trøndelag. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

Legg inn liste med alle private barnehagenavn i Trøndelag - alfabetisk.

---

**Spørsmål 8I.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Vestfold og Telemark. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

Legg inn liste med alle private barnehagenavn i Vestfold og Telemark- alfabetisk.

---

**Spørsmål 8J.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Vestland. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

Legg inn liste med alle private barnehagenavn i Vestland- alfabetisk.

---

**Spørsmål 8K.** Du har oppgitt at barnet ditt går i en privat barnehage i Viken. Tenk på det eldste barnet som går i privat barnehage. Hva er navnet på den private barnehagen barnet går i? [obligatorisk] [Hopp til spørsmål 9]

Legg inn liste med alle private barnehagenavn i Viken - alfabetisk.

---

#### **Tekstboks – Tilfeldig trekning [På samme side med de to neste spørsmålene]**

Senere i undersøkelsen gjennomfører vi en tilfeldig trekning av hvilke spørsmål du møter og skal svare på. Formålet med den tilfeldige trekningen er at vi får mulighet til å analysere nyanser i svar på tvers av respondenter. Som trekningsmekanisme bruker vi om fødselsdagen din og siste siffer i telefonnummeret ditt er oddetallsdag/oddetall (1, 3, 5 osv.) eller partallsdag/partall (2, 4, 6 osv.).

**Spørsmål 9.** Er fødselsdagen din en oddetallsdag eller partallsdag? [Obligatorisk]

Partallsdag

Oddetallsdag

**Spørsmål 10.** Er siste siffer i telefonnummeret ditt et oddetall eller partall? [Obligatorisk]

Partall

Oddetall

## Del 2 – Spesielt om barnehagen

**Spørsmål 11. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med følgende dimensjoner av barnehagens tilbud? [Grupperingene følger kategorier i foreldreundersøkelsen, som er et selvstendig poeng – men tar gjerne innspill som ikke er dekket]**

	Svært fornøyd	Ganske fornøyd	Verken fornøyd eller misfornøyd	Ganske misfornøyd	Svært misfornøyd	Vet ikke
Ute- og innemiljø (lokaler, lekearealer, utstyr/leker, hygiene, mattilbud og sikkerhet)						
Relasjon mellom barn og ansatte (trygghet, ivaretagelse av mitt barns behov, engasjert i barna og personaltetthet)						
Barnets trivsel (tilrettelegging for vennskap og allsidig lek/aktiviteter)						
Informasjon og medvirkning (ivaretagelse av barnets ønsker og foreldres synspunkter)						
Barnets utvikling i barnehagen (læringsmiljø som bidrar til sosial utvikling, nysgjerrighet/læring, språkutvikling etc.)						
Fleksibilitet (fleksibilitet ved henting og levering, egnede åpningstider og ivaretagelse av behov som dukker opp)						
Total fornøydhet med barnehagen						

**Spørsmål 12. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Inviterer barnehagen til foreldremøter?**

Ja

Nei

**Spørsmål 13.** Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Skal barnet ditt begynne på skolen til høsten?

Ja

Nei

### Del 3 – Vurdering som gjelder alle

**Spørsmål 14.** Ut fra ditt perspektiv, hva vil du si kjennetegner en god barnehage? Fordel 100 poeng etter hva som er viktig for deg. Om et kjennetegn overhodet ikke er viktig, skriv «0». Summen må være lik 100 før du går videre. **[Obligatorisk]**

Egnede ute- og innemiljø (lokaler, lekearealer, utstyr/leker, hygiene, mattilbud og sikkerhet)

God relasjon mellom barna og ansatte (trygghet og ivaretagelse av barnas behov)

Barnet trives (tilrettelegging for vennskap og allsidig lek/aktiviteter)

God informasjon og medvirkning (ivaretagelse av barnets ønsker og foreldres synspunkter)

Positiv utvikling i barnehagen (læringsmiljø som bidrar til sosial utvikling, nysgjerrighet/læring, språkutvikling etc.)

Tilstrekkelig fleksibilitet (fleksibilitet ved henting og levering, egnede åpningstider og ivaretagelse behov som dukker opp)

**Spørsmål 15.** Er det andre elementer du mener kjennetegner en god barnehage. Nevn i så fall noen stikkord her:

[Åpent svar]

---

**Spørsmål 16A.** Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Hvor ofte får barnet servert varm mat i barnehagen?

Hver dag

3-4 ganger i uka

1-2 ganger i uka

Sjeldnere enn 1-2 ganger i uka

Aldri

Vet ikke

**Spørsmål 16B.** Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Hvor ofte har barnet med seg medbragt mat (matpakke) i barnehagen?

Hver dag

3-4 ganger i uka

1-2 ganger i uka



- Sjeldnere enn 1-2 ganger i uka
- Aldri
- Vet ikke

**Spørsmål 17. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med mattilbudet barnet ditt har i barnehagen?**

- Svært fornøyd
- Ganske fornøyd
- Verken fornøyd eller misfornøyd
- Ganske misfornøyd
- Svært misfornøyd
- Vet ikke
- Ikke relevant / har ikke noe mattilbud

#### Del 4 – Vurdering som gjelder de som har hatt barn i både private og offentlige barnehager

**Spørsmål 18. Har du nå eller har du tidligere hatt barn i kommunal barnehage? [Obligatorisk]**

- Ja
- Nei [Hopp til del 5]

**Tekstboks – Forskjell mellom kommunale og private barnehager [betinges på partallsdag på spørsmål 9]**

Vi ønsker å undersøke om det er noen systematiske forskjeller i tjenestekvaliteten mellom kommunale og private barnehager. De kommende spørsmålene vil ta for seg dine vurderinger om forskjeller mellom det kommunale og private barnehagetilbudet.

**Spørsmål 19A. Du har oppgitt at du har/har hatt barn i kommunal barnehage. Hvordan vurderer du den kommunale barnehagen sammenlignet med den private ut fra følgende dimensjoner? [betinges på partallsdag på spørsmål 9]**

	Mye bedre	Litt bedre	Like gode tilbud	Litt dårligere	Mye dårligere	Vet ikke
Ute- og innemiljø (lokaler, lekearealer, utstyr/leker, hygiene, mattilbud og sikkerhet)						
Relasjon mellom barn og ansatte (trygghet, ivaretagelse av mitt barns behov, engasjert i barna og personaltetthet)						
Barnets trivsel (tilrettelegging for						

vennskap og allsidig lek/aktiviteter)						
Informasjon og medvirkning (ivaretagelse av barnets ønsker og foreldres synspunkter)						
Barnets utvikling i barnehagen (læringsmiljø som bidrar til sosial utvikling, nysgjerrighet/læring, språkutvikling etc.)						
Fleksibilitet (fleksibilitet ved henting og levering, egnede åpningstider og ivaretagelse av behov som dukker opp)						
Total fornøydhet med barnehagen						

**Spørsmål 19B. Er det andre elementer som gjorde den kommunale barnehagen bedre eller dårligere enn den private? Nevn i så fall noen stikkord her: [betinges på partallsdag på spørsmål 9]**

[Åpent svar]

**Tekstboks – Forskjell mellom private og kommunale barnehager [betinges på oddetallsdag på spørsmål 9]**

Vi ønsker å undersøke om det er noen systematiske forskjeller i tjenestekvaliteten mellom kommunale og private barnehager. De kommende spørsmålene vil ta for seg dine vurderinger om forskjeller mellom det kommunale og private barnehagetilbudet.

**Spørsmål 20A. Du har oppgitt at du har/har hatt barn i kommunal barnehage. Hvordan vurderer du den private barnehagen sammenlignet med den kommunale ut fra følgende dimensjoner? [betinges på oddetallsdag på spørsmål 9]**

	Mye bedre	Litt bedre	Like gode tilbud	Litt dårligere	Mye dårligere	Vet ikke
Ute- og innemiljø (lokaler, lekearealer, utstyr/leker, hygiene, mattilbud og sikkerhet)						
Relasjon mellom barn og ansatte (trygghet, ivaretagelse av mitt barns behov, engasjert i barna og personaltetthet)						

Barnets trivsel (tilrettelegging for vennskap og allsidig lek/aktiviteter)						
Informasjon og medvirkning (ivaretagelse av barnets ønsker og foreldres synspunkter)						
Barnets utvikling i barnehagen (læringsmiljø som bidrar til sosial utvikling, nysgjerrighet/læring, språkutvikling etc.)						
Fleksibilitet (fleksibilitet ved henting og levering, egne åpningstider og ivaretagelse av behov som dukker opp)						
Total fornøydhet med barnehagen						

**Spørsmål 20B.** Er det andre elementer som gjorde den private barnehagen bedre eller dårligere enn den kommunale? Nevn i så fall noen stikkord her: **[betinges på oddetallsdag på spørsmål 9]**

[Åpent svar]

## Del 5 – Valgmuligheter

**Spørsmål 21.** Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage. Hvilket tilbud fikk du/dere fra kommunen?  
**[Obligatorisk]**

- Plass i den private barnehagen barnet er i per i dag
- Plass i en annen privat barnehage
- Plass i kommunal barnehage
- Jeg/vi fikk ikke tilbud fra kommunen **[Hopp til spørsmål 25]**
- Vet ikke **[Hopp til spørsmål 25]**

**Spørsmål 22.** Takket du/dere ja til tilbudet du/dere fikk fra kommunen?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**Spørsmål 23. I forbindelse med at dere fikk tilbud fra kommunen undersøkte du/dere andre alternativer? Flere svar mulig.**

- Nei, tilbudet jeg/vi fikk tilbud om ble vurdert til å være bra
- Nei, reisetiden til andre barnehager er for lang
- Ja, men der jeg/vi fikk tilbud om plass virket totalt sett best
- Ja, men jeg/vi fant ingen annen barnehage med ledige plasser
- Ja, men av frykt for å miste tilbudet takket jeg/vi ja til tilbudet
- Vet ikke [Eksklusivt alternativ]
- Annet, vennligst spesifiser her: ...

**Spørsmål 24A. Du oppga at du/dere sa ja til tilbudet du/dere fikk av kommunen. Kan du utdype årsaken til at du/dere takket ja til barnehageplassen du/dere først fikk tildelt? [Betinget «ja» på spørsmål 22]**

[Åpent svar]

---

**Spørsmål 24B. Du oppga at du/dere sa nei til tilbudet du/dere fikk av kommunen. Kan du utdype årsaken til at du/dere takket nei? Flere svar mulig. [Betinget «Nei» på spørsmål 22]**

- Ingen konkret årsak [Eksklusivt svaralternativ]
- Jeg/vi har/hadde et annet barn i en annen barnehage og var opptatt av at barna var plassert på samme sted
- Jeg/vi har tidligere hatt et annet barn i en annen barnehage og var fornøyde med tilbudet
- Barnehagen lå for langt unna
- Barnehagen har/hadde ikke en pedagogisk profil (friluftbarnehage etc.)
- Barnehagen mangler/manglet kvaliteter jeg/vi verdsetter
- Jeg/vi hadde dårlig kjemi/dialog med representantene fra barnehagen
- Barnehagen hadde et dårlig omdømme
- Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]
- Annet, vennligst spesifiser her: ...

## Del 6 – Verdi av ulike kvaliteter ved en barnehage

**Spørsmål 25. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Omtrent hvor mye betaler du/dere i foreldrebetaling for barnehageplassen til barnet per måned? Se bort fra kost-/matpenger.**

- Under 3 000 kroner per måned
- 3 000 kroner per måned (regulert makspris)
- Over 3 000 kroner per måned (som følge av at barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller at kvaliteten på barnehage tilbudet ellers vil rammes), vennligst spesifiser her: ...

**Tekstboks – Spørsmål om hva ulike kvaliteter ved en barnehage betyr for din familie**

I de neste spørsmålene vil vi stille deg overfor ulike hypotetiske situasjoner. I situasjonene åpner vi blant annet opp for at foreldrebetalingen kan øke utover dagens makspris på 3 000 kroner per måned. Formålet med spørsmålene er ikke å øke maksprisen, men å få innsikt i hva kvaliteter ved dagens private barnehageplass kan være verdt for deg og din familie i kroner.

**Tekstboks – Åpningstid [På samme side som neste] [betinget på partall på spørsmål 9]**

Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Tenk deg rent hypotetisk at åpningstiden i barnehagen i dag er kl. 07:30.

Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen vurderer å utvide åpningstiden om morgenen fra kl. 07:30 til kl. 07:00 mot en økt foreldrebetaling.

**Spørsmål 26. Hva er den største økningen i foreldrebetaling din husholdning ville være villig til å akseptere per måned for å få en slik økt åpningstid? [Obligatorisk] [betinget på partall på spørsmål 9]**

Husk at dersom du betaler for dette, har du mindre penger igjen å bruke på andre ting.

Oppgi maksimal økning du er villig til å akseptere i kroner per måned.

- 0 kroner
- 120 kroner
- 300 kroner
- 380 kroner
- 540 kroner
- 720 kroner
- 920 kroner
- 1 140 kroner
- 1 380 kroner
- 1 640 kroner
- 2 200 kroner
- 3 000 kroner
- Vet ikke [Hopp til spørsmål 30]
- Mer enn 3 000 kroner, oppgi den største utgiftsøkningen du kan akseptere her:

---

**Spørsmål 27. Hva er den viktigste årsaken til at du ikke er villig til å akseptere en økning i foreldrebetaling for å få en utvidet åpningstid om morgenen? [Betinget av «0 kroner» på spørsmål 26] [betinget på partall på spørsmål 9] [Obligatorisk]**

- Min familie har ikke råd til å betale mer [reelt nullsvar]
- Verdien av økt åpningstid er ikke verdt mer for min familie [reelt nullsvar]
- Foreldrebetalingen er høy nok som den er [protestsvar]

Annen forklaring, vennligst spesifiser her: ... [svarene må gjennomgås manuelt og kategoriseres etter reelt nullsvar og protestsvar]

**Tekstboks – Stengetid [På samme side som neste][betinget på oddetall på spørsmål 9]**

Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Legg hypotetisk til grunn at nåværende barnehage stenger kl. 16:30.

Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen vurderer å utvide åpningstiden om ettermiddagen fra kl. 16:30 til kl. 17:00 mot en økt foreldrebetaling.

**Spørsmål 28. Hva er den største økningen i foreldrebetaling din husholdning er villig til å akseptere for å få økt åpningstid før du/dere ønsker å bytte barnehage? [betinget på oddetall på spørsmål 9] [Obligatorisk]**

Husk at dersom du betaler for dette, har du mindre penger igjen å bruke på andre ting.

Oppgi maksimal økning i kroner per måned.

- 0 kroner
- 120 kroner
- 300 kroner
- 380 kroner
- 540 kroner
- 720 kroner
- 920 kroner
- 1 140 kroner
- 1 380 kroner
- 1 640 kroner
- 2 200 kroner
- 3 000 kroner
- Vet ikke [Hopp til spørsmål 30]
- Mer enn 3 000 kroner, oppgi den største utgiftsøkningen du kan akseptere her:

---

**Spørsmål 29. Hva er den viktigste årsaken til at du ikke er villig til å akseptere en økning i foreldrebetaling for å få en utvidet åpningstid om ettermiddagen? [Betinget av «0 kroner» på spørsmål 28] [betinget på oddetall på spørsmål 9] [Obligatorisk]**

- Min familie har ikke råd til å betale mer [reelt nullsvar]
- Verdien av økt åpningstid er ikke verdt mer for min familie [reelt nullsvar]
- Foreldrebetalingen er høy nok som den er [protestsvar]

Annen forklaring, vennligst spesifiser her: ... [svarene må gjennomgås manuelt og kategoriseres etter reelt nullsvar og protestsvar]

### **Tekstboks – Åpningstid og stengetid [På samme side som neste]**

Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Tenk deg rent hypotetisk at nåværende barnehage åpner kl. 7:30 og stenger kl. 16:30.

Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen vurderer å både utvide åpningstiden om morgenen fra kl. 7:30 til kl. 7:00 og på ettermiddagen fra kl. 16:30 til kl. 17:00, mot en økt foreldrebetaling.

**Spørsmål 30. Hva er den største økningen i foreldrebetaling din husholdning ville være villig til å akseptere per måned for å få økt åpningstid både om morgenen og om ettermiddagen? [Obligatorisk]**

Husk at dersom du betaler for dette, har du mindre penger igjen å bruke på andre ting. Dette beløpet kommer istedenfor, ikke i tillegg til, det du svarte på forrige spørsmål.

Oppgi maksimal økning du er villig til å akseptere i kroner per måned.

- 0 kroner
  - 120 kroner
  - 300 kroner
  - 380 kroner
  - 540 kroner
  - 720 kroner
  - 920 kroner
  - 1 140 kroner
  - 1 380 kroner
  - 1 640 kroner
  - 2 200 kroner
  - 3 000 kroner
  - Vet ikke [Hopp til spørsmål 32]
  - Mer enn 3 000 kroner, oppgi den største utgiftsøkningen du kan akseptere her:
- 

**Spørsmål 31. Hva er den viktigste årsaken til at du ikke er villig til å akseptere en økning i foreldrebetaling for å få en utvidet åpningstid om morgenen og/eller ettermiddagen? [Betinget av «0 kroner» på spørsmål 30] [Obligatorisk]**

- Min familie har ikke råd til å betale mer [reelt nullsvar]
- Verdien av økt åpningstid er ikke verdt mer for min familie [reelt nullsvar]
- Foreldrebetalingen er høy nok som den er [protestsvar]

Annen forklaring, vennligst spesifiser her: ... [svarene må gjennomgås manuelt og kategoriseres etter reelt nullsvar og protestsvar]

**Tekstboks – Veiledende arealnorm [På samme side som neste] [Betinget på oddetall på spørsmål 10]**

Veiledende norm for barns lekeareal inne er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag 1/3 mer (ca. 5,3 kvadratmeter) per barn under tre år. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Tenk deg at nåværende barnehage tilfredsstiller den veiledende arealnormen.

Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen tilfredsstiller den veiledende arealnormen og vurderer å øke størrelsen på innendørs lekeareal per barn med 10 prosent, mot en økt foreldrebetaling.

**Spørsmål 32. Hva er den største økningen i foreldrebetaling per måned din husholdning er villig til å akseptere for å få økt lekeareal med 10 prosent? [Betinget på at oddetall på spørsmål 10] [Obligatorisk]**

Dette beløpet kommer istedenfor, ikke i tillegg til, det du svarte på forrige spørsmål. Husk at dersom du betaler for dette, har du mindre penger igjen å bruke på andre ting.

Oppgi maksimal økning du er villig til å akseptere i kroner per måned.

- 0 kroner
- 120 kroner
- 300 kroner
- 380 kroner
- 540 kroner
- 720 kroner
- 920 kroner
- 1 140 kroner
- 1 380 kroner
- 1 640 kroner
- 2 200 kroner
- 3 000 kroner
- Vet ikke [Hopp til spørsmål 32]
- Mer enn 3 000 kroner, oppgi den største utgiftsøkningen du kan akseptere her:

---

**Spørsmål 33. Hva er den viktigste årsaken til at du ikke er villig til å akseptere en økning i foreldrebetaling for å få økt oppholdsareal per barn? [Betinget av «0 kroner» på spørsmål 32] [Betinget på at oddetall på spørsmål 10] [Obligatorisk]**

- Min familie har ikke råd til å betale mer [reelt nullsvar]
- Verdien av økt oppholdsareal er ikke verdt mer for min familie [reelt nullsvar]



Foreldrebetalingen er høy nok som den er [protestsvar]

Annen forklaring, vennligst spesifiser her: ... [svarene må gjennomgås manuelt og kategoriseres etter reelt nullsvar og protestsvar]

#### **Tekstboks – Bemanningsnormen [På samme side som neste] [Betinget på partall på spørsmål 10]**

Bemanningsnormen for barnehager stiller krav om at barnehagen har en bemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Tenk deg at nåværende barnehage tilfredsstillt bemanningsnormen.

Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen tilfredsstillt bemanningsnormen og vurderer å redusere barn per ansatt med 10 prosent mot en økt foreldrebetaling.

#### **Spørsmål 34. Hva er den største økningen i foreldrebetaling per måned din husholdning er villig til å akseptere for en reduksjon i barn per ansatt med 10 prosent?**

Dette beløpet kommer istedenfor, ikke i tillegg til, det du svarte på forrige spørsmål. Husk at dersom du betaler for dette, har du mindre penger igjen å bruke på andre ting. [Obligatorisk] [Betinget på partall på spørsmål 10]

Oppgi maksimal økning du er villig til å akseptere i kroner per måned.

0 kroner

120 kroner

300 kroner

380 kroner

540 kroner

720 kroner

920 kroner

1 140 kroner

1 380 kroner

1 640 kroner

2 200 kroner

3 000 kroner

Vet ikke [Hopp til spørsmål 36]

Mer enn 3 000 kroner, oppgi den største utgiftsøkningen du kan akseptere her:

---

#### **Spørsmål 35. Hva er den viktigste årsaken til at du ikke er villig til å akseptere en økning i foreldrebetaling for å få færre barn per ansatt? [Betinget av «0 kroner» på spørsmål 34] [Obligatorisk]**

Min familie har ikke råd til å betale mer [reelt nullsvar]

Verdien av færre barn per ansatt er ikke verdt mer for min familie [reelt nullsvar]

Foreldrebetalingen er høy nok som den er [protestsvar]

Annen forklaring, vennligst spesifiser her: ... [svarene må gjennomgås manuelt og kategoriseres etter reelt nullsvar og protestsvar]

### **Tekstboks – Veiledende arealnorm og bemanningsnorm [På samme side som neste]**

Veiledende norm for barns lekeareal inne er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag 1/3 mer (ca. 5,3 kvadratmeter) per barn under tre år. Bemanningsnormen for barnehager stiller krav om at barnehagen har en bemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Tenk deg at nåværende barnehage tilfredsstillende både den veiledende arealnormen og bemanningsnormen.

Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen tilfredsstillende både den veiledende arealnormen og bemanningsnormen og vurderer å øke lekeareal med 10 prosent og redusere barn per ansatt med 10 prosent, mot en økt foreldrebetaling.

**Spørsmål 36. Hva er den største økningen i foreldrebetaling per måned din husholdning er villig til å akseptere for disse positive endringene? Dette beløpet kommer istedenfor, ikke i tillegg til, det du svarte på forrige spørsmål. Husk at dersom du betaler for dette, har du mindre penger igjen å bruke på andre ting. [Obligatorisk]**

Oppgi maksimal økning du er villig til å akseptere i kroner per måned.

0 kroner

120 kroner

300 kroner

380 kroner

540 kroner

720 kroner

920 kroner

1 140 kroner

1 380 kroner

1 640 kroner

2 200 kroner

3 000 kroner

Vet ikke [Hopp til spørsmål 38]

Mer enn 3 000 kroner, oppgi den største utgiftsøkningen du kan akseptere her:

---

**Spørsmål 37. Hva er den viktigste årsaken til at du ikke er villig til å akseptere en økning i foreldrebetaling for å øke lekearealet inne og at barnehagen færre barn per ansatt? [Betinget av «0 kroner» på spørsmål 36] [Obligatorisk]**

Min familie har ikke råd til å betale mer [reelt nullsvar]

- Verdien av disse kvalitetene er ikke verdt mer for min familie [reelt nullsvar]
- Foreldrebetalingen er høy nok som den er [protestsvar]
- Annen forklaring, vennligst spesifiser her: ... [svarene må gjennomgås manuelt og kategoriseres etter reelt nullsvar og protestsvar]

#### **Tekstbok – Pedagogisk profil [På samme side som neste]**

Det finnes mange ulike typer barnehager. Flere barnehager/avdelinger har en såkalt pedagogisk profil som legger føringer for det pedagogiske arbeidet i barnehagen/avdelingen. En pedagogisk profil i en barnehage/avdeling kan for eksempel være friluft, kultur (eks. musikk/kunst), gård, idrett, språk, miljø, samisk eller at barnehagen er tilrettelagt for barn med spesielle behov.

**Spørsmål 38. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Har barnehagen eller avdelingen barnet går i en pedagogisk profil? [obligatorisk]**

- Ja, barnehagen/avdelingen har en pedagogisk profil
- Nei, barnehagen/avdelingen har ikke en pedagogisk profil [hopp til 42]
- Vet ikke [Hopp til 42]

**Spørsmål 39. Du har oppgitt at barnehagen/avdelingen barnet ditt går i har en pedagogisk profil. Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Hva slags pedagogisk profil har barnehagen/avdelingen? Maks to svaralternativer mulig. [Maks to svaralternativer mulig]**

- Friluftbarnehage / friluftsavdeling
- Livssynsbarnehage
- Emilia inspirert barnehage
- Kultur-/kunst-/musikkbarnehage
- Gårdsbarnehage
- Miljøbarnehage
- Idrettsbarnehage
- Språkbarnehage
- Barnehage spesielt tilrettelagt for barn med spesielle behov
- Steinerbarnehage
- Montessoribarnehage
- Samisk barnehage / barnehage med samisk avdeling
- Annet, vennligst spesifiser her: ...

#### **Tekstboks – Pedagogisk profil [Betinget på «ja» i spørsmål 38]**

Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen med den pedagogiske profilen hen går i. Se for deg en situasjon der barnehagen/avdelingen vurderer å fjerne den nåværende pedagogiske profilen.

**Spørsmål 40. Hva er den største økningen i foreldrebetaling din husholdning er villig til å akseptere for at barnehagen/avdelingen skal beholde den pedagogiske profilen? [Obligatorisk]**

Dette beløpet kommer istedenfor, ikke i tillegg til, det du svarte på tidligere spørsmål. Husk at dersom du betaler for dette, har du mindre penger igjen å bruke på andre ting.

Oppgi maksimal økning du er villig til å akseptere i kroner per måned.

- 0 kroner
  - 240 kroner
  - 480 kroner
  - 760 kroner
  - 1 080 kroner
  - 1 440 kroner
  - 1 840 kroner
  - 2 280 kroner
  - 2 760 kroner
  - 3 280 kroner
  - 4 400 kroner
  - 6 000 kroner
  - Vet ikke [Hopp til spørsmål 42]
  - Mer enn 6 000 kroner, oppgi den største utgiftsøkningen du kan akseptere her:
- 

**Spørsmål 41. Hva er den viktigste årsaken til at du ikke er villig til å akseptere en økning i foreldrebetaling for å få beholde den pedagogiske profilen? [Betinget av «0 kroner» på spørsmål 40] Betinget på «ja» i spørsmål 38] [Obligatorisk]**

- Min familie har ikke råd til å betale mer [reelt nullsvar]
- Verdien av den pedagogiske profilen er ikke verdt mer for min familie [reelt nullsvar]
- Foreldrebetalingen er høy nok som den er [protestsvar]
- Annen forklaring, vennligst spesifiser her: ... [svarene må gjennomgås manuelt og kategoriseres etter reelt nullsvar og protestsvar]

**Spørsmål 42. Ut fra ditt perspektiv, hva er viktigst for deg? Fordel 100 poeng etter hva som er viktig for deg. [Obligatorisk, randomiser rekkefølgen]**

- At barnehagen åpner tidlig om morgenen
  - At barnehagen har oppe seint på ettermiddagen
-

- At barn har store lekearealer inne
- At det ikke er for mange barn per ansatt
- At barnehagen har en pedagogisk profil

## Del 7 – Avsluttende spørsmål

### Spørsmål 43. Hva er ditt kjønn?

- Kvinne
- Mann
- Annet

### Spørsmål 44. Hvilket år er du født?

*Tall mellom 1950 og 2010.*

---

### Spørsmål 45. Hva er ditt høyeste fullførte utdanningsnivå?

- Grunnskole (folkehøyskole eller barne-/ungdomsskole)
- Videregående skole (3 år utover grunnskole)
- Høyskole/universitetsutdannelse (inntil 4 år etter videregående skole)
- Høyskole/universitetsutdannelse (mer enn 4 år etter videregående skole)
- Annet, vennligst spesifiser her: ...

### Spørsmål 46. Hva er navnet på kommunen du bor i? **[Obligatorisk]**

*[Legg inn liste med alle kommunenavn - alfabetisk.]*

---

### Spørsmål 47. Hvilken beskrivelse passer din familiesituasjon best?

- To foreldre som bor sammen **[Hopp til spørsmål 49]**
- Delt forsørgeransvar
- Enslig forsørger

### Spørsmål 48. Hva var din personlige inntekt før skatt i 2022? Regn med all skattbar inntekt.

- Under 400 000 kroner per år
- 400 001 – 500 000 kroner per år
- 500 001 – 600 000 kroner per år
- 600 001 – 700 000 kroner per år
- 700 001 – 800 000 kroner per år
- 800 001 – 900 000 kroner per år

- 900 001 – 1 000 000 kroner per år
- Ønsker ikke å svare
- Over 1 000 000 kroner per år, vennligst spesifiser her: ...

**Spørsmål 49. Hva var din husholdnings samlede inntekt før skatt i 2022?** Regn med all skattbar inntekt. [Betinget på at man har svart «To foreldre som bor sammen» på spørsmål 47]

- Under 400 000 kroner per år
- 400 001 – 500 000 kroner per år
- 500 001 – 600 000 kroner per år
- 600 001 – 700 000 kroner per år
- 700 001 – 800 000 kroner per år
- 800 001 – 1 000 000 kroner per år
- 1 000 001 – 1 200 000 kroner per år
- 1 200 001 – 1 400 000 kroner per år
- 1 400 001 – 1 600 000 kroner per år
- 1 600 001 – 1 800 000 kroner per år
- 1 800 001 – 2 000 000 kroner per år
- Ønsker ikke å svare
- Over 2 000 000 kroner per år, vennligst spesifiser her: ...

**Spørsmål 50. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Har du annen informasjon du ønsker å legge til?**

[Åpent svar]

---

**Tekstboks - Du har oppgitt at du/dere ikke har barn i private barnehage.** [Alle som svarer «Nei» på spørsmål 1 ledes direkte hit]

Du inngår dessverre ikke i målgruppen for denne undersøkelsen.

**Tekstboks - Du er nesten i mål!**

Takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene! Dine erfaringer og din kunnskap er viktige og vil bidra til mer innsikt om barnehagesektoren og foreldrenes vurderinger av ulike sider ved barnehagetilbudet.

Alle dine svar vil bli behandlet anonymt og kan ikke spores tilbake til deg.

**Trykk på " Avslutt-knappen" for å avslutte spørreundersøkelsen**

## Frafallsanalysen

For å vurdere om det er systematiske skjevheter mellom de barnehagene som er med i spørreundersøkelsen og de som ikke er det, har vi gjennomført en frafallsanalyse. Av PBL sin medlemsmasse, er det om lag 12,9 prosent

av barnehagene som har gjennomført undersøkelsen. Sett opp mot alle landets private barnehager, er det om lag 8,8 prosent som har gjennomført undersøkelsen.<sup>41</sup>

Resultatene fra frafallsanalysen viser at de barnehagene som har gjennomført undersøkelsen kommer fra mindre kommuner enn de som ikke har gjennomført undersøkelsen se Tabell 0-1. Det er også få barnehager fra Oslo som har gjennomført sammenlignet med andelen private barnehager i kommunen. Imidlertid er det ikke en signifikant forskjell mellom gruppene når det gjelder sentralitetsindeks.

Det er ingen forskjell i andelen profilbarnehager mellom barnehagene som har gjennomført og dem som ikke har gjennomført, og vi finner heller ikke at det er forskjell i kostpenger mellom gruppene. De barnehagene som har gjennomført er imidlertid større i form av antall barn og har mindre oppholdsareal per barn enn de som ikke har gjennomført. Samtidig ser vi at de som har gjennomført i større grad oppfyller pedagognormen, men har flere barn per ansatt i barnehagen sammenlignet med de som ikke har gjennomført.

Vi har også sjekket for om det er forskjeller mellom gruppene når det gjelder om barnehagene har gjennomført foreldreundersøkelsen, samt hvordan barnehagene gjør det på spørsmålet i foreldreundersøkelsen som omhandler foreldrenes totale tilfredshet. Vi finner at det ikke er noe forskjell i andelen som har gjennomført foreldreundersøkelsen mellom dem som har gjennomført vår undersøkelse og de som ikke har det. Imidlertid ser vi at de som har gjennomført vår spørreundersøkelse totalt sett er mer tilfredse med barnehagen enn dem som ikke har gjennomført.

**Tabell 0-1** Resultater av tosidig t-test mellom barnehager som har gjennomført og barnehager som ikke har gjennomført vår spørreundersøkelse til foreldre\*

	Antall barnehager		Gjennomsnitt		P-verdi for differanse
	Med i undersøkelsen	Ikke med i undersøkelsen	Med i undersøkelsen	Ikke med i undersøkelsen	
Sentralitetsindeks	249	2 568	829	841	0,102
Kommunestørrelse	249	2 568	10,73	11,00	0,005 <sup>++</sup>
Andel i Oslo	249	2 568	0,06	0,14	<0,001 <sup>+++</sup>
Profilbarnehage	249	2 568	0,41	0,36	0,148
Kostpenger	249	2 491	374	370	0,6347
Pedagognormen**	249	2 091	0,76	0,69	0,019 <sup>++</sup>
Antall barn per ansatt	249	2 131	5,76	5,69	0,018 <sup>++</sup>
Antall barn i barnehagen	249	2 491	56	48	<0,001 <sup>+++</sup>
Oppholdsareal	249	2 135	5,41	5,71	0,01 <sup>+++</sup>
Gjennomført foreldreundersøkelsen	249	2 568	0,52	0,50	0,552
Total tilfredshet med barnehagen	129	1 224	4,70	4,61	<0,001 <sup>+++</sup>

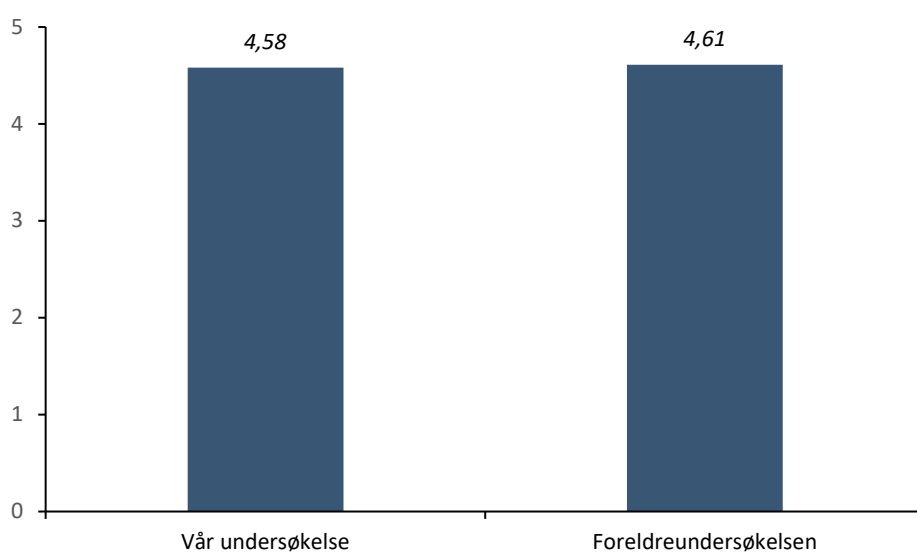
\*Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien er større enn 5 prosent.

<sup>41</sup> Dette inkluderer åpne-, familie- og ordinære barnehager.

tilfredsstillter 10 prosent-nivå (0,1). **\*\*Barnehagene som har dispensasjon fra pedagognormen er fjernet fra datasettet i denne analysen. Kilde: Menon Economics**

I vår spørreundersøkelse til foreldrene i private barnehager har vi også stilt enkelte av de samme spørsmålene som stilles i foreldreundersøkelsen. På denne måten har vi også hatt mulighet til å sjekke for skjevheter mellom de som har svart på vår undersøkelse og alle de private barnehagene som har svart på foreldreundersøkelsen. Et spørsmål i foreldreundersøkelsen som vi også har stilt i vår undersøkelse omhandler foreldrenes totale tilfredshet med barnehagen. På spørsmålet gir foreldrene i vår undersøkelse i gjennomsnitt en poengsum lik 4,58, mens de i foreldreundersøkelsen gir en poengsum lik 4,61. Dette betyr at foreldrene i vår undersøkelse i gjennomsnitt er litt mindre tilfredse med barnehagen enn gjennomsnittet i foreldreundersøkelsen. Samtidig viser resultatet at det ikke er store skjevheter mellom gruppene.

**Figur 0-1** Foreldrenes totale tilfredshet med barnehagen.\*



\*Vår undersøkelse er basert på antall foreldre (N=2 941), mens foreldreundersøkelsen er basert på antall barnehager (N=1 311). Noter imidlertid at N i foreldreundersøkelsen i utgangspunktet er basert på svar fra mange foreldre).

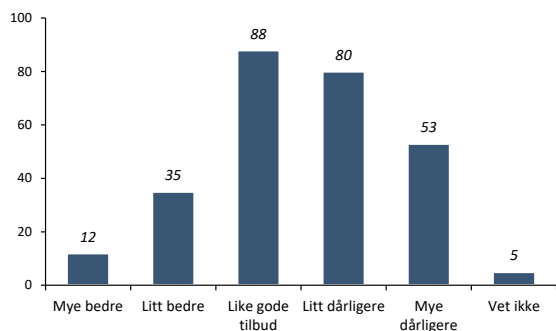
## Fornøydhet blant foreldre med barn i både privat og kommunal barnehage

**Figur 0-2** Til venstre: Tilfredshet med ulike dimensjoner i kommunale sammenlignet med private barnehager. Til høyre: Tilfredshet med ulike dimensjoner i private sammenlignet med kommunale barnehager

*Ute og innemiljø i kommunale sammenlignet med private*

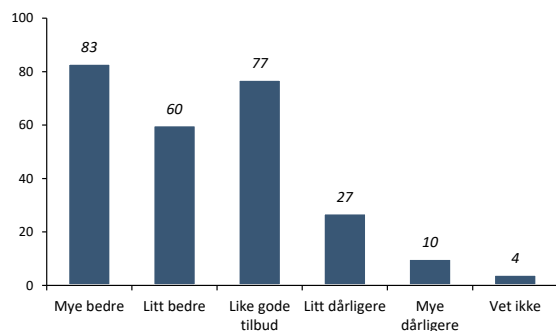
*Ute og innemiljø i private sammenlignet med kommunale*





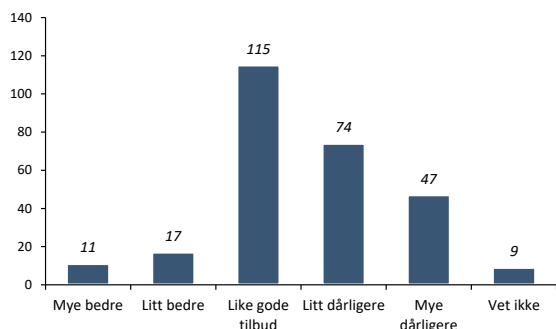
N=273

*Relasjon mellom barn og ansatte i kommunale sammenlignet med private*



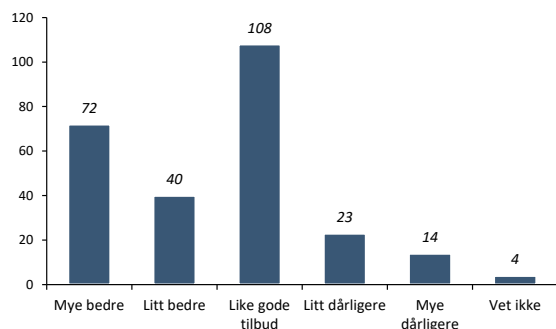
N=261

*Relasjon mellom barn og ansatte i private sammenlignet med kommunale*



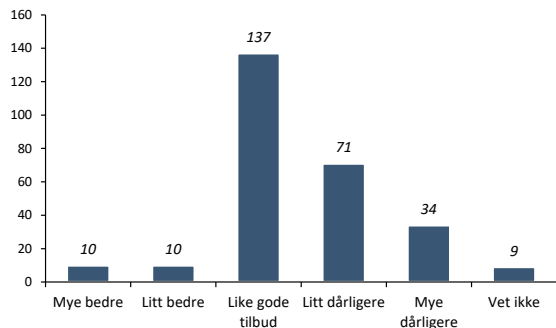
N=273

*Barnets trivsel i kommunale sammenlignet med private*



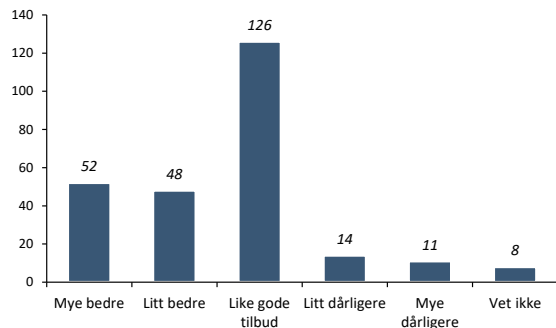
N=261

*Barnets trivsel i private sammenlignet med kommunale*



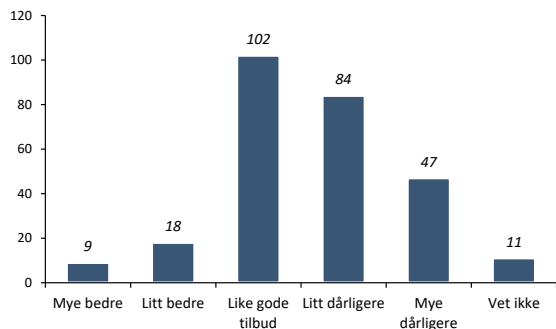
N=271

*Informasjon og medvirkning i kommunale sammenlignet med private*

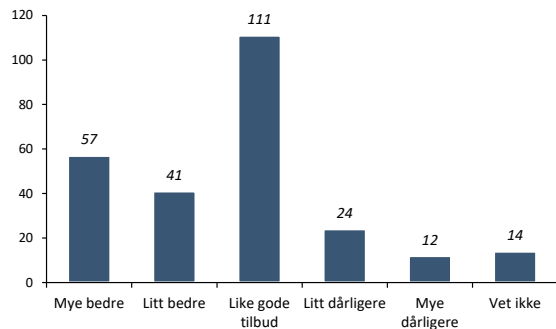


N=259

*Informasjon og medvirkning i private sammenlignet med kommunale*

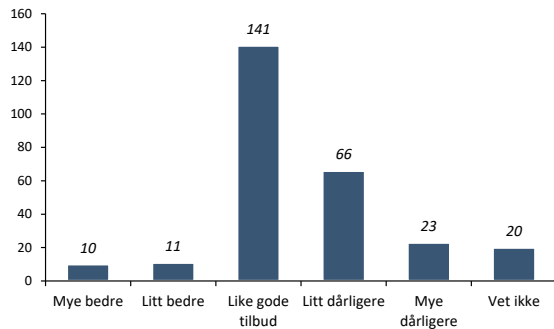


N=271



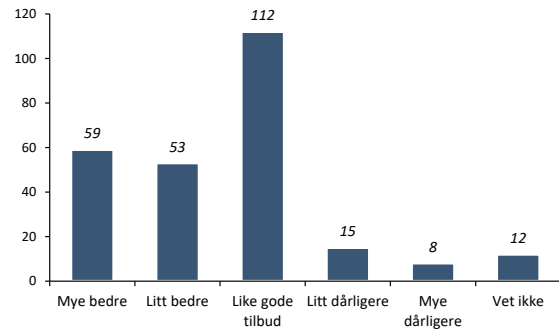
N=259

*Barnets utvikling i kommunale sammenlignet med private*



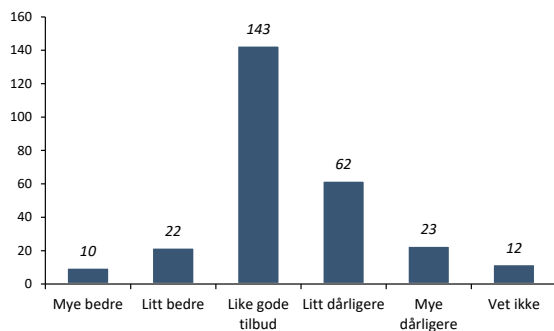
N=271

*Barnets utvikling i private sammenlignet med kommunale*



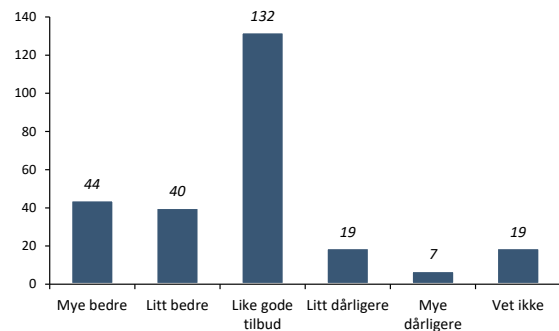
N=259

*Fleksibilitet i kommunale sammenlignet med private*



N=272

*Fleksibilitet i private sammenlignet med kommunale*



N=261

## Foreldrenes betalingsvilje for identifiserte kvalitetsforskjeller

Basert på de identifiserte forskjellene mellom private og kommunale barnehager i kapittel 4, har vi valgt å undersøke foreldrenes betalingsvilje for de observerte forskjellene. Metoden for å kartlegge forskjellene er at vi har stilt spørsmål om foreldrenes betalingsvilje for konkrete endringer i kvalitet, som sammenfaller med de observerte forskjellene mellom private og kommunale barnehager.

Vi har funnet grunnlag for å undersøke betalingsviljen for følgende fem kvalitetsdimensjoner: barnehagens åpningstid, barnehagens stengtids, barn per ansatt, oppholdsareal per barn og om barnehagen har pedagogisk profil. Enkelte dimensjoner taler i favør de private barnehagene (åpningstid, stengtids og pedagogisk profil), mens andre dimensjoner taler i favør de kommunale barnehagene (barn per ansatt og oppholdsareal per barn). Netto samfunnsøkonomisk verdi av disse fem kvalitetsdimensjonene for private barnehager (sammenlignet med kommunale barnehager), er anslått til minus 25,9 millioner kroner per år. Det tilsvarer 24,3 kroner per måned for alle familier med barn i private barnehager. Det er viktig å presisere at de kvalitetsdimensjonene som inngår i regnestykket er basert på tilgjengelige data, der vi kan observere signifikante forskjeller mellom private og kommunale barnehager. Basert på at kvalitet i barnehagen og kvalitet for foreldre kan omfatte en lang rekke forhold som ikke måles må vårt anslag kun tolkes som en illustrasjon. Regneeksempelet viser isolert sett at det er små kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager og at disse kvalitetsforskjellene har en relativt liten samfunnsøkonomisk betydning. Denne observasjonen må naturligvis ses i sammenheng med andre indikatorer på observerte kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager, som resultater fra foreldreundersøkelsen og svar fra foreldre som har hatt barn i både kommunale og private barnehager.

## Introduksjon

Kontrollert for strukturelle forhold som kan påvirke barnehagenes mulighet til å levere kvalitet, fant vi at private barnehager systematisk skiller seg fra kommunale barnehager. Basert på tilgjengelige data for alle barnehager i Norge fant vi at de private barnehagene:

- åpner tidligere enn kommunale barnehager (i gjennomsnitt klokken 7:00 sammenlignet med klokken 7:05)
- har lengre oppe på ettermiddagen enn kommunale barnehager (i gjennomsnitt klokken 16:38 sammenlignet med klokken 16:41)
- har flere barn per ansatt enn kommunale barnehager (i gjennomsnitt 5,56 barn per ansatt sammenlignet med 5,50 barn per ansatt)
- har mindre oppholdsareal per barn (innendørs) enn kommunale barnehager (i gjennomsnitt 6,6 m<sup>2</sup> per barn sammenlignet med 7,3 m<sup>2</sup> per barn)
- i større grad har en pedagogisk profil enn kommunale barnehager (40 prosent har pedagogisk profil sammenlignet med 13 prosent)

De identifiserte kvalitetsforskjellene mellom private og kommunale barnehager tilsier at de kommunale barnehagene har bedre kvalitet enn private barnehager for noen dimensjoner, og motsatt for andre dimensjoner. Vi har også identifisert at private barnehager systematisk har en høyere andel ansatte menn enn kommunale barnehager (11 prosent istedenfor 8 prosent). Siden forskjellen er veldig liten og siden kvaliteten i barnehager og foreldres opplevde kvalitet ikke kan knyttes til ansattes kjønnsfordeling har vi valgt å se bort fra denne dimensjonen når vi analyserer foreldres betalingsvilje. Disse forskjellene mellom kommunale og private barnehager er statistisk signifikante. Forskjellene er imidlertid relativt små i størrelse. Det gjelder spesielt for tidspunktene for åpning og lukking. For å kunne sette en kroneverdi på forskjellene har vi gjennomført en studie av foreldrenes betalingsvilje for de identifiserte kvalitetsforskjellene.

Formålet har vært å identifisere foreldrenes konsumentoverskudd for de identifiserte kvalitetsforskjellene. Konsumentoverskuddet uttrykker det foreldrene er villige til å betale for konkrete økninger i kvalitet i barnehagen utover de utgiftene de allerede har for barnehageplassen.

## Datagrunnlag og metodevalg

Betalingsvillighetsstudien er gjennomført ved å sende ut en spørreundersøkelse til alle PBL sine medlemsbarnehager. PBL sin medlemsmasse utgjør 68 prosent av om lag 2 817 private barnehager i Norge.<sup>42</sup> Vi har fått svar fra foreldre i 249 barnehager. Det betyr at om lag 8,8 prosent av landets private barnehager og 12,9 prosent av PBL sine medlemsbarnehager har sendt spørreundersøkelsen videre til foreldre. Frafallsanalysen forteller oss at barnehagene som har videresendt undersøkelsen til foreldre kommer fra mindre kommuner, er større i form av antall barn som går i barnehagen og har mindre oppholdsareal per barn, oppfyller i større grad pedagognormen og har flere barn per ansatt i barnehagen. Dette er verdt å ta i betraktning når man tolker resultatene, som vi kommer tilbake til.

Siden de identifiserte gjennomsnittlige kvalitetsforskjellene som vi ønsker å kartlegge foreldrenes verdsetting av er veldig små, og derfor er vanskelig å forholde seg til, har vi stilt spørsmål om større endringer enn de identifiserte forskjellene. Det betyr at den identifiserte betalingsviljen til foreldrene er høyere enn de reelle

---

<sup>42</sup> Dette inkluderer åpne-, familie- og ordinære barnehager.

kvalitetsforskjellene. Noe som betyr at den identifiserte betalingsviljen for ulike kvalitetsattributter må avkortes slik at den reelt fanger opp betalingsviljen for de reelle forskjellene. Metodisk er det uproblematisk siden de forskjellene vi har identifisert fanger gjennomsnittlige forskjeller. Når forskjellene er små betyr det at det er en betydelig andel av kommunale og private barnehager som har like kvaliteter, men at det allikevel er systematisk slik at flere private skiller seg fra de kommunale for de relevante dimensjonene. Vi har derfor valgt å anta at det er en lineær sammenheng mellom betalingsvilje og kvalitetsforskjellene. Det betyr at hvis kvalitetsforskjellene reduseres med 50 prosent reduseres også betalingsviljen med 50 prosent. Når det gjelder pedagogisk profil er det noe barnehagen har eller ikke har. Når den pedagogiske profilen er verdsatt trenger vi derfor bare å multiplisere betalingsviljen for pedagogisk profil med hvor mange flere private barnehager som har pedagogisk profil. For å forenkle skiller vi da ikke på typer pedagogisk profil.

Enkelte kvalitetsdimensjoner henger tett sammen. For eksempel kan etterspørselen etter tidligere åpningstid avhenge av hvor lenge barnehagen har åpent på ettermiddagen. Slik sett kan det argumenteres for at betalingsvilje for utjevning av kvalitetsforskjellene har en avtakende grensenytte. Det betyr at foreldrenes nytte og betalingsvilje av økt kvalitet er lavere hvis man allerede har oppgitt betalingsvilje for en annen kvalitetsattributt. Vi har derfor valgt å samle de kvalitetsdimensjoner som er bedre for private barnehager (åpningstid på morgen og lukketid på ettermiddagen) og de som er bedre for kommunale barnehager (bemanningsnorm og arealnorm) – og randomisere (fordele tilfeldig) hvilket spørsmål foreldrene møter først. Deretter spør vi om betalingsviljen for de to endringene samlet. Med et slikt utgangspunkt kan vi både identifisere den isolerte betalingsviljen for hver kvalitetsforskjell og forskjellene samlet. Vi kan også teste om grensenytten av de to endringene samlet er avtakende. Når det gjelder pedagogisk profil er saken en litt annen. For foreldre som ikke har erfaring med å ha barn i barnehage med pedagogisk profil er det krevende å vurdere betalingsviljen av et tilbud de ikke kjenner. Vi har derfor valgt å stille spørsmålet om pedagogisk profil til de som har barn i barnehage med pedagogisk profil.

## Metode for å avdekke betalingsvilje

For å identifisere konsumentoverskuddet av ulike kvalitetsforskjeller har vi tilpasset vår tilnærming basert på en etablert metodikk innenfor økonomi som kalles «betinget verdsetting». Vi startet med å stille følgende spørsmål om foreldrenes foreldrebetaling:

*Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Omtrent hvor mye betaler du/dere i foreldrebetaling for barnehageplassen til barnet per måned? Se bort fra kost-/matpenger.*

Svaralternativene var: under 3 000 kroner, 3 000 kroner per måned og over 3 000 kroner per måned (som følge av at barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller at kvaliteten på barnehagetilbudet ellers vil rammes). Formålet var å gi foreldrene et bevisst forhold til hva de betaler i foreldrebetaling i dag før de skulle svare på spørsmålene om betalingsvilje. Deretter introduserte vi foreldrene for et hypotetisk rammeverk:

*I de neste spørsmålene vil vi stille deg overfor ulike hypotetiske situasjoner. I situasjonene åpner vi blant annet opp for at foreldrebetalingen kan øke utover dagens makspris på 3 000 kroner per måned. Formålet med spørsmålene er ikke å øke maksprisen, men å få innsikt i hva kvaliteter ved dagens private barnehageplass kan være verdt for deg og din familie i kroner.*

Hver respondent fikk fire betalingsviljespørsmål, se Tabell 0-2.

Tabell 0-2 Spørsmål om betalingsvilje for ulike kvalitetsendringer

Utvalg	Spørsmål
Respondenter som har oppgitt at de har bursdag på en partallsdag	<p>Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Tenk deg rent hypotetisk at åpningstiden i barnehagen i dag er kl. 07:30.</p> <p>Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen vurderer å utvide åpningstiden om morgenen fra kl. 07:30 til kl. 07:00 mot en økt foreldrebetaling.</p> <p><b>Hva er den største økningen i foreldrebetaling din husholdning ville være villig til å akseptere per måned for å få en slik økt åpningstid?</b></p>
Respondenter som har oppgitt at de har bursdag på en oddetallsdag	<p>Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Legg hypotetisk til grunn at nåværende barnehage stenger kl. 16:30.</p> <p>Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen vurderer å utvide åpningstiden om ettermiddagen fra kl. 16:30 til kl. 17:00 mot en økt foreldrebetaling.</p> <p><b>Hva er den største økningen i foreldrebetaling din husholdning er villig til å akseptere for å få økt åpningstid før du/dere ønsker å bytte barnehage?</b></p>
Alle respondenter	<p>Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen hen går i. Tenk deg rent hypotetisk at nåværende barnehage åpner kl. 7:30 og stenger kl. 16:30.</p> <p>Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen vurderer å både utvide åpningstiden om morgenen fra kl. 7:30 til kl. 7:00 og på ettermiddagen fra kl. 16:30 til kl. 17:00, mot en økt foreldrebetaling.</p> <p><b>Hva er den største økningen i foreldrebetaling din husholdning ville være villig til å akseptere per måned for å få økt åpningstid både om morgenen og om ettermiddagen?</b></p>
Respondenter som har oppgitt at siste siffer i telefonnummeret er oddetall	<p>Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen tilfredsstillende den veiledende arealnormen og vurderer å øke størrelsen på innendørs lekeareal per barn med 10 prosent, mot en økt foreldrebetaling.</p> <p><b>Hva er den største økningen i foreldrebetaling per måned din husholdning er villig til å akseptere for å få økt lekeareal med 10 prosent?</b></p>
Respondenter som har oppgitt at siste siffer i telefonnummeret er partall	<p>Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen tilfredsstillende bemanningsnormen og vurderer å redusere barn per ansatt med 10 prosent mot en økt foreldrebetaling.</p> <p><b>Hva er den største økningen i foreldrebetaling per måned din husholdning er villig til å akseptere for en reduksjon i barn per ansatt med 10 prosent?</b></p>
Alle respondenter	<p>Se for deg en hypotetisk situasjon der barnehagen tilfredsstillende både den veiledende arealnormen og bemanningsnormen og vurderer å øke lekeareal med 10 prosent og redusere barn per ansatt med 10 prosent, mot en økt foreldrebetaling.</p> <p><b>Hva er den største økningen i foreldrebetaling per måned din husholdning er villig til å akseptere for disse positive endringene?</b></p>

For alle spørsmålene lå følgende presiseringer inne:

- Dette beløpet kommer istedenfor, ikke i tillegg til, det du svarte på forrige spørsmål
- Husk at dersom du betaler for dette, har du mindre penger igjen å bruke på andre ting.
- Oppgi maksimal økning du er villig til å akseptere i kroner per måned.

Svaralternativene var: 0 kroner, 120 kroner, 300 kroner, 380 kroner, 540 kroner, 720 kroner, 920 kroner, 1 140 kroner, 1 380 kroner, 1 640 kroner, 2 200 kroner, 3 000 kroner, vet ikke og mer enn 3 000 kroner. De som svarte «mer enn 3 000» fikk beskjed om å oppgi den største økningen man kan akseptere.

Når det gjelder betalingsviljen for at barnehagen barnet/-a går i har pedagogisk profil ble det spørsmålet betinget på at de har barn i barnehage med pedagogisk profil. Begrunnelsen for det valget er at det ikke har vært mulig for oss å være konkret på hva det betyr at barnehagen har en pedagogisk profil opp mot en barnehage uten pedagogisk profil. Vi stilte derfor følgende spørsmål til dem som oppga å ha barn i barnehage med pedagogisk profil:

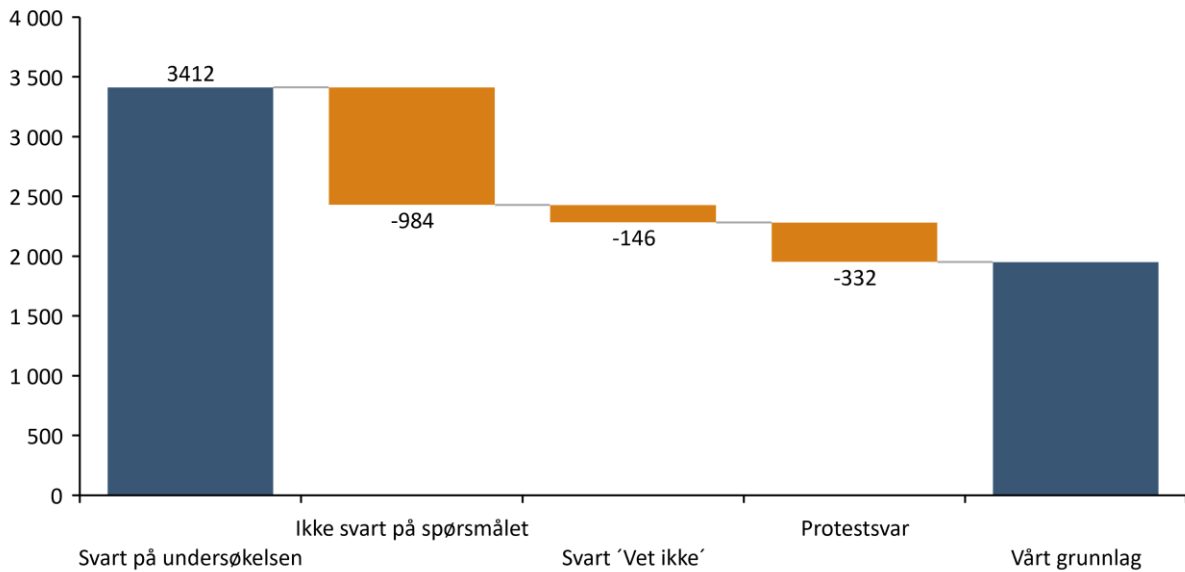
*Tenk på ditt eldste barn som går i privat barnehage og barnehagen med den pedagogiske profilen hen går i. Se for deg en situasjon der barnehagen/avdelingen vurderer å fjerne den nåværende pedagogiske profilen. **Hva er den største økningen i foreldrebetaling din husholdning er villig til å akseptere for at barnehagen/avdelingen skal beholde den pedagogiske profilen?***

Svaralternativene var: 0 kroner, 240 kroner, 480 kroner, 760 kroner, 1 080 kroner, 1 440 kroner, 1 840 kroner, 2 280 kroner, 2 760 kroner, 3 280 kroner, 4 400 kroner, 6 000 kroner, vet ikke og mer enn 6 000 kroner. De som svarte «mer enn 6 000» fikk beskjed om å oppgi den største økningen man kan akseptere.

Av de i alt 3 412 foreldrene som svarte på spørsmål i spørreundersøkelsen falt cirka 1 000 foreldre fra før de fikk betalingsvillighetsspørsmålet. Cirka 150 respondenter svarte «vet ikke». Om lag 350 foreldre oppga «0 kroner» med begrunnelsen at de synes foreldrebetalingen er høy nok som den er, eller tilsvarende. Formålet med spørsmålet var ikke å øke foreldrebetalingen, men å få foreldrene til å fastsette deres verdi av ulike kvalitetsendringer utover dagens utgifter i kroner. Vi har derfor behandlet disse svarene som såkalte protestsvar, og de inngår ikke i den videre vurderingen. Vi har også gjort en vurdering av om oppgitt konsumentoverskudd utgjør en u hensiktsmessig andel av husholdningen bruttoinntekt før skatt. Den største andelen vi har observert er at oppgitt konsumentoverskudd utgjør 20 prosent av husholdningen bruttoinntekt før skatt. Basert på at det er veldig få som oppgir en så relativt stort konsumentoverskudd, og det kan være realistisk har vi valgt å inkludere svarene i analysen. Basert på dette har vi et solid grunnlag av svar, se Figur 0-3.

Figur 0-3

## Utvalget som legger grunnlaget for å vurdere størrelsen på konsumentoverskuddet\*



\*Figuren er basert på spørsmålet: Hva er den største økningen i foreldrebetaling din husholdning ville være villig til å akseptere per måned for å få økt åpningstid både om morgenen og om ettermiddagen? Kilde: Spørreundersøkelse til foreldre med barn i private barnehager, bearbeidet av Menon Economics

### Betalingsvilje for ulike kvalitetsdimensjoner

Basert på betalingsviljespørsmålene beskrevet over finner vi at konsumentoverskuddet varierer betydelig mellom foreldre, se Figur 0-4. På spørsmål om hva foreldre er villig til å akseptere i økt foreldrebetaling for at barnehagen skal åpne 07:00 istedenfor 07:30, identifiserer vi en variasjon i betalingsvilje på mellom 0 og 10 000 kroner i måneden per husholdning. Det er imidlertid en betydelig høyere andel som oppgir en betalingsvilje på 0 kroner (48 prosent) enn 10 000 kroner (én respondent). Den gjennomsnittlige betalingsviljen for at barnehagen skal åpne klokken 07:00 istedenfor 07:30 er 263 kroner per måneden per husholdning. Tilsvarende gjennomsnittlige betalingsvilje for at barnehagen skal stenge klokken 16:30 istedenfor 16:00 er 252 kroner per måned. Til tross for liten forskjell i gjennomsnittlig betalingsvillighet mellom utvidet åpnings- og stengetid, viser resultatet at foreldrene i gjennomsnitt verdsetter tidlig åpning av barnehagen noe høyere enn sen stengetid. At den gjennomsnittlige betalingsvilligheten for tidligere åpningstid er høyere henger blant annet sammen med at det er litt større konsentrasjon av positive ytterpunkter og en lavere andel som oppgir at de ikke er villige til å akseptere økt foreldrebetaling for tidligere åpningstid. Av Figur 0-4 ser vi at omtrent halvparten av foreldrene oppgir at de ikke er villige til å akseptere en økning i foreldrebetaling for at barnehagen enten skal åpne en halvtime før eller stenge en halvtime senere. Det er litt lavere andel som oppgir å ha null kroner i betalingsvillighet for at barnehagen skal endre åpningstid (48 prosent), sammenlignet med å endre stengetid (51 prosent).

Figur 0-4

### Fordeling av konsumentoverskudd for foreldre per måned, rangert fra lavest til høyest verdi per familie (fra venstre mot høyre)

A – Konsumentoverskudd per måned av at åpningstiden på barnehagen er klokken 07:00 istedenfor klokken 07:30

B – Konsumentoverskudd per måned av at barnehagen stenger klokken 16:30 istedenfor klokken 16:00



N=958



N=1 017

Kilde: Spørreundersøkelse til foreldre med barn i private barnehager, bearbeidet av Menon Economics

I det hypotetiske scenarioet der barnehagen både får tidligere åpningstid og senere stengt tid, finner vi en gjennomsnittlig betalingsvilje på 291 kroner i måneden per husholdning, se Figur 0-5. Andelen som oppgir at de ikke har betalingsvilje (svart 0 kroner på spørsmålet) er 45 prosent. Sammenlignet med scenarioene der barnehagen enten åpner tidligere eller stenger senere, er gjennomsnittlig betalingsvilje høyere enn nytteverdien for hver av nyttevirkningene isolert. Dette gir mening da foreldrene i dette tilfellet blir tildelt to goder istedenfor ett. Vi finner imidlertid at summen av endringene i åpningstider hver for seg er betydelig høyere enn betalingsvilligheten for endringene samlet, med 515 kroner (åpningstid + stengt tid) opp mot 291 kroner. Resultatet indikerer at de fleste foreldre ikke har behov for at barnehagen både er tidlig oppe på morgenen og er sent oppe på ettermiddagen. Altså er det ikke lengden på total oppholdstid som er viktigst for foreldrene, men at de kan levere eller hente barnet i barnehagen til visse tidspunkter.

**Figur 0-5** Fordeling av konsumentoverskudd for foreldre per måned av at åpningstiden i barnehagen er klokken 07:00 istedenfor klokken 07:30 og at barnehagen stenger klokken 16:30 istedenfor klokken 16:00, rangert fra lavest til høyest verdi per familie (fra venstre mot høyre)



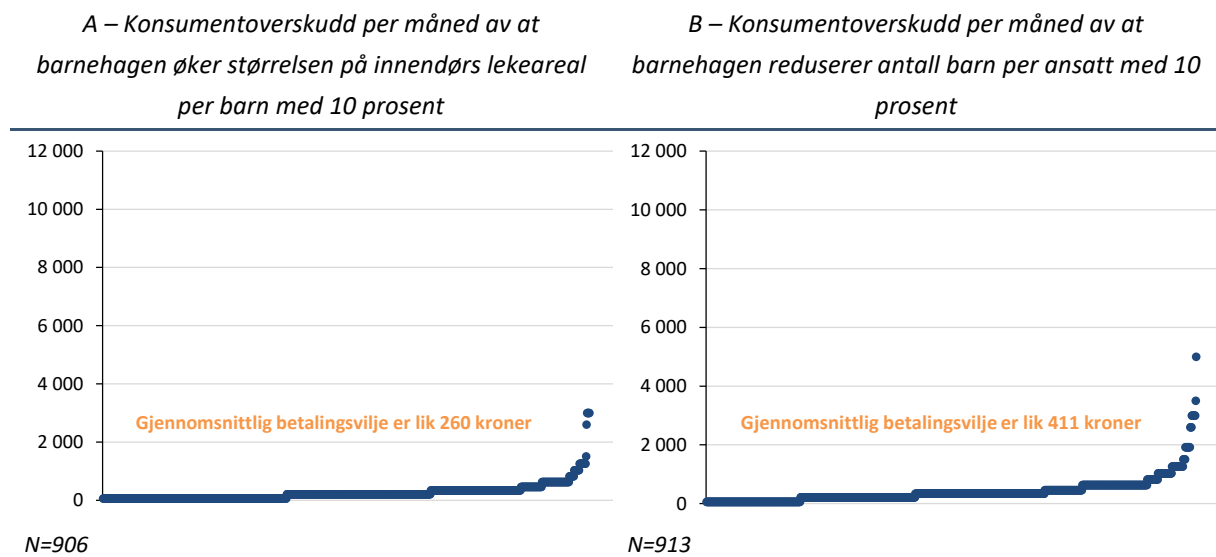
N=1 950. Kilde: Spørreundersøkelse til foreldre med barn i private barnehager, bearbeidet av Menon Economics

Vi finner vesentlige forskjeller i foreldrenes betalingsvilje når det kommer til økt innendørs lekeareal og økt bemanningstetthet i barnehagen, se Figur 0-6. Gjennomsnittlig betalingsvillighet for at barnehagen øker



størrelsen på innendørs lekeareal per barn med 10 prosent er 260 kroner i måneden per husholdning. For en tilsvarende prosentvis reduksjon i antall barn per ansatt, finner vi en gjennomsnittlig betalingsvillighet på 411 kroner i måneden per husholdning. Forskjellen mellom gjennomsnittlig betalingsvillighet for de to endringene isolert henger sammen med at en betydelig større andel oppgir positiv betalingsvillighet for økt bemanningstetthet, sammenlignet med økt størrelse på innendørs lekeareal. I underkant av en femdel (19 prosent) oppgir at de har en betalingsvilje på null kroner for å øke bemanningstettheten, mens 38 prosent oppgir en betalingsvilje på null kroner for å øke innendørs lekeareal per barn med 10 prosent. En forutsetning i scenarioet var at barnehagen allerede oppfyller arealnormen. At 38 prosent oppgir null i betalingsvilje kan indikere at foreldrene opplever nåværende arealnorm som tilfredsstillende.

**Figur 0-6** Fordeling av konsumentoverskudd for foreldre per måned, rangert fra lavest til høyest verdi per familie (fra venstre mot høyre)



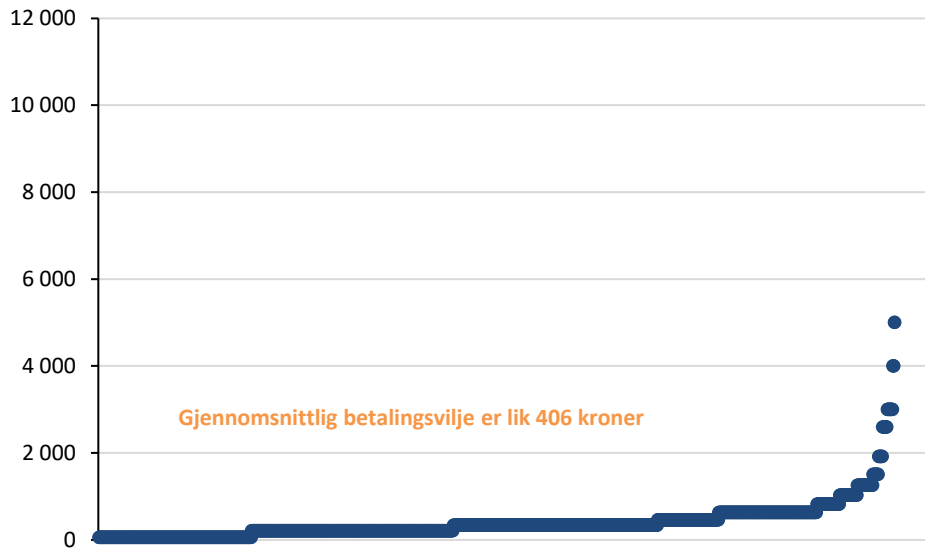
Kilde: Spørreundersøkelse til foreldre med barn i private barnehager, bearbeidet av Menon Economics

Ser vi på gjennomsnittlig betalingsvilje for økt oppholdsareal og redusert antall barn per ansatt samlet, finner vi en lavere betalingsvilje enn for de enkelte godene isolert sett. Dette er brudd med nytteteorien. Nytteteorien sier at betalingsviljen for gode A skal være lik eller lavere enn betalingsviljen for både gode A og B samlet, forutsatt at begge er goder som ikke påfører mottakeren en kostnad/ulempe. Siden både økt innendørs lekeareal og økt bemanning er positive goder gir det ikke mening at betalingsviljen for godene sammen er lavere enn for økt bemanning eller økt lekeareal isolert. En mulig forklaring på at noen foreldre har oppgitt høyere betalingsvilje for godene isolert enn godene samlet, er at spørsmålet som omhandler godene samlet har blitt mistolket. Vi finner 243 respondenter som har oppgitt lavere betalingsvilje for en kombinasjon av økt oppholdsareal og redusert antall barn per ansatt enn for en av de to godene isolert. Vi har behandlet disse svarene som ugyldige/misforståelser, og de inngår derfor ikke i den videre vurderingen.

I Figur 0-7 finner vi en gjennomsnittlig betalingsvilje per husholdning lik 406 kroner i måneden for at barnehagen både skal øke lekeareal og redusere antall barn per ansatt med 10 prosent. En andel på 19 prosent oppgir at de ikke har betalingsvilje (svarer 0 kroner på spørsmålet) for disse endringene samlet. Sammenlignet med Figur 0-6 er betalingsviljen for de to godene sammen både lavere enn den isolerte betalingsvilligheten for økt bemanning (411 kroner) og for summen av de to endringene isolert (671 kroner). Resultatet tyder på at foreldrene er delt i spørsmålet om de verdsetter både økt areal og økt bemanning.

Figur 0-7

Fordeling av konsumentoverskudd for foreldre per måned av at innendørs lekeareal i barnehagen øker med 10 prosent og at reduserer antall barn per ansatt med 10 prosent, rangert fra lavest til høyest verdi per familie (fra venstre mot høyre)

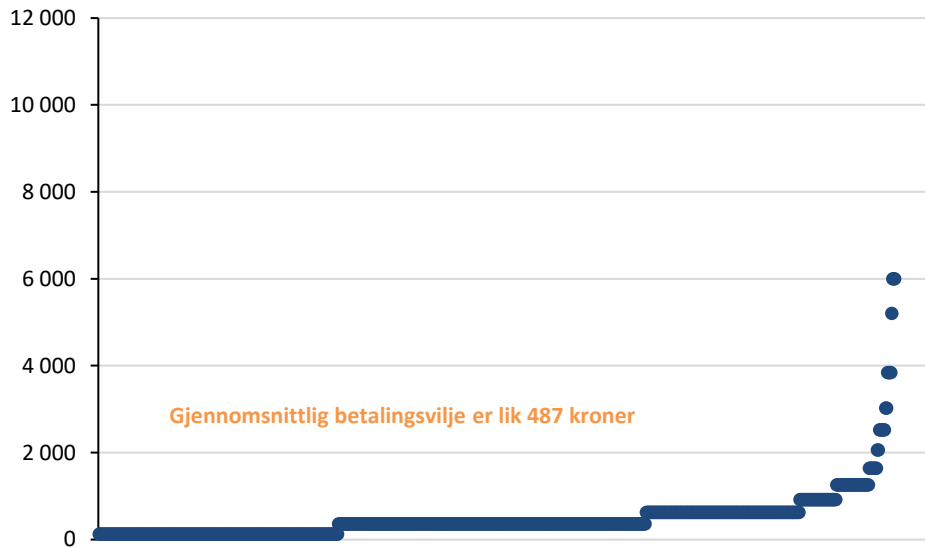


N=1575. Kilde: Spørreundersøkelse til foreldre med barn i private barnehager, bearbeidet av Menon Economics

Av de ulike kvalitetsattributtene finner vi størst gjennomsnittlig betalingsvilje for barnehager med pedagogisk profil, se Figur 0-8. For foreldre som har barn i en barnehage med pedagogisk profil, er gjennomsnittlig betalingsvilje for å beholde nåværende pedagogisk profil 487 kroner i måned per husholdning. 30 prosent oppgir at de ikke har betalingsvilje (svart 0 kroner på spørsmålet) for å beholde den pedagogiske profilen til barnehagen. Samtidig oppgir 10 respondenter at de er villige til å øke foreldrebetalingen med mer enn det dobbelte (mellom 3020 – 6000 kroner) for at barnehagen ikke skal fjerne den pedagogiske profilen. Variasjonen i betalingsvillighet tyder på at foreldre opplever stort spenn i nytten av å ha barnet sitt i en barnehage med en pedagogisk profil. Dette kan ha sammenheng med type profil og i hvor stor grad profilen oppleves som et viktig supplement til barnehagen.

Figur 0-8

Fordeling av konsumentoverskudd for foreldre per måned av at barnehagen ikke fjerner den næværende pedagogiske profilen



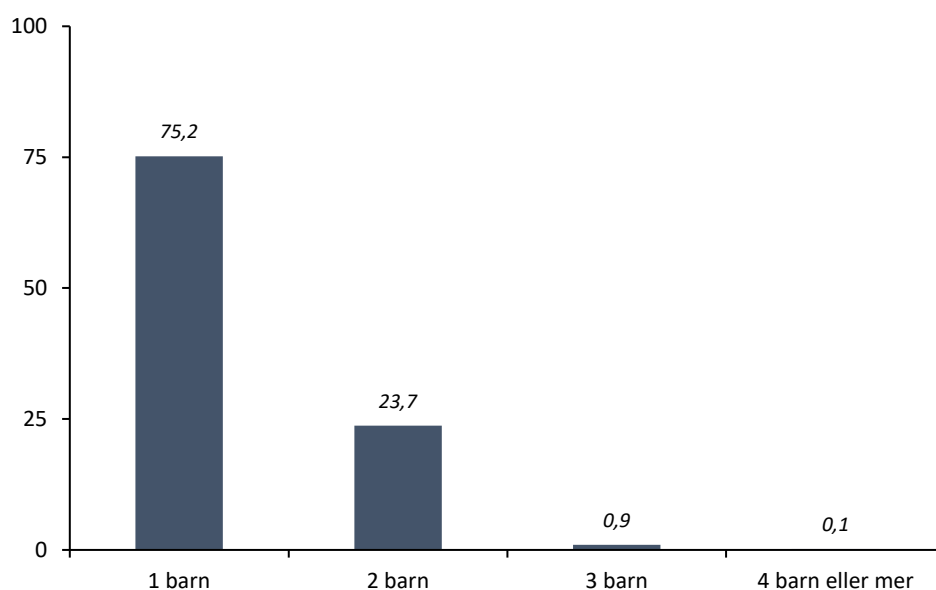
N=782. Kilde: Spørreundersøkelse til foreldre med barn i private barnehager, bearbeidet av Menon Economics

### Samlet betalingsvilje per år

Fordi de identifiserte gjennomsnittlige kvalitetsforskjellene som vi ønsker å kartlegge foreldrenes verdsetting av relativt små, og derfor vanskelig å forholde seg til, har vi stilt spørsmål om større endringer enn de identifiserte forskjellene. Det betyr at den identifiserte betalingsviljen til foreldrene er høyere enn betalingsviljen for de reelle kvalitetsforskjellene. Noe som betyr at den identifiserte betalingsviljen for ulike kvalitetsattributter må avkortes slik at den fanger opp betalingsviljen for de reelle forskjellene. I tråd med diskusjonen i datagrunnlag og metodevalg antar vi en lineær sammenheng mellom betalingsviljen og størrelsen på kvalitetseffektene. Vi starter med å omregne oppgitt gjennomsnittlig betalingsvilje per familie per år til årlig verdi for alle familier med barn i private barnehager.

For å kunne gjennomføre denne omregningen antar vi at det er 10,5 arbeids måneder i året og at familier i gjennomsnitt har 1,3 barn i barnehager. Grunnlaget for å kunne si at foreldre med barn i private barnehager i gjennomsnitt har 1,3 barn i barnehager er spørreundersøkelsen til foreldre, se Figur 0-9. Figuren viser at én av fire foreldre med barn i private barnehager har ett barn i privat barnehage, mens 23,7 prosent har to barn i private barnehager. Implikasjonen av denne forutsetningen er at vi anslår at det det står 101 500 familier bak de 132 000 barna som går i privat barnehage.

**Figur 0-9** Antall barn i private barnehager for familier som har barn i private barnehager, i prosent



N=3 384. Kilde: Spørreundersøkelse til foreldre med barn i private barnehager

Basert på de overnevnte forutsetningene kan vi omregne de oppgitte betalingsviljen per familie per måned til samlet årlig betalingsvilje for alle familier som har barn i private barnehager, se Tabell 0-3. Tabellen viser at den samlede årlige verdien av utvidet åpningstid er lik:

- 280,3 millioner kroner for økt åpningstid på morgenen (klokken 07:00 istedenfor klokken 07:30)
- 263,6 millioner kroner for økt åpningstid på ettermiddagen (klokken 16:30 istedenfor klokken 16:00)
- 310,2 millioner kroner for økt åpningstid på morgenen og på ettermiddagen (begge endringer samtidig)

**Tabell 0-3** Anslått gjennomsnittlig betalingsvilje for endrede åpningstider i barnehagen, målt i kroner

	Per familie per måned (A)	Per familie per år (B=A*10,5)	Per år for alle familier som har barn i private barnehager (C=B*101 500 familier), i millioner kroner
Tidligere åpningstid på morgenen (klokken 07:00 istedenfor klokken 07:30)	263	2 762	280,3
Senere lukketid på ettermiddagen (klokken 16:30 istedenfor klokken 16:00)	252	2 646	268,6
Begge endringer	291	3 056	310,2

Kilde: Menon Economics

Når det gjelder ansatte og oppholdsarealer per barn har vi gjort tilsvarende øvelse, se Tabell 0-4. Tabellen viser at vi anslår den samlede årlige verdien er lik:

- 277,1 millioner kroner for at innendørs oppholdsareal per barn øker med 10 prosent

- 438,0 millioner kroner for at antall barn per ansatt reduseres med 10 prosent
- 432,7 millioner kroner for begge endringer samtidig

**Tabell 0-4** Anslått gjennomsnittlig betalingsvilje for endringer i innendørs oppholdsareal og antall barn per ansatt, målt i kroner

	Per familie per måned (A)	Per familie per år (B=A*10,5)	Per år for alle familier som har barn i private barnehager (C=B*101 500 familier), i millioner kroner
Innendørs oppholdsareal per barn øker med 10 prosent	260	2 730	277,1
Antall barn per ansatt reduseres med 10 prosent	411	4 316	438,0
Begge endringer	406	4 263	432,7

Kilde: Menon Economics

I spørreundersøkelsen inkluderte vi også spørsmål om betalingsviljen for pedagogisk profil. Vi fant i delkapittel betalingsvilje for ulike kvalitetsdimensjoner at gjennomsnittlig betalingsvilje for en barnehage med pedagogisk profil er 487 kroner per familie per måned. Som vi ser fra Tabell 0-5 tilsvarer det en årlig gjennomsnittlig betalingsvilje per familie på 5 114 kroner per år. For å kunne anslå effekten av private barnehager har vi tatt utgangspunkt i andelen av barn i private og kommunale barnehager som går i en barnehage med pedagogisk profil. I 2022 utgjorde andelen 35 prosent for private barnehager og 12 prosent for kommunale barnehager. Det er altså 23 prosentpoeng differanse i andelen. Denne differansen kan tolkes som private barnehagers bidrag til at flere foreldre har sine barn i barnehager med pedagogisk profil, som de har en betalingsvilje for. Blant alle familier med barn i private barnehager (101 500) utgjør 23 prosent 23 345 familier. Vi har derfor valgt å multiplisere den årlige betalingsviljen per familie per år med 23 345 familier. Da ender på 119,4 millioner kroner per år.

**Tabell 0-5** Anslått gjennomsnittlig betalingsvilje for av barnehagen har pedagogisk profil, målt i kroner

	Per familie per måned (A)	Per familie per år (B=A*10,5)	Per år for alle familier som har barn i private barnehager (C=B*23 345 familier), i millioner kroner
Anslag	487	5 114	119,4

Kilde: Menon Economics

## Betalingsvilje for identifiserte kvalitetsforskjeller

De identifiserte kvalitetsforskjellene mellom private og kommunale barnehager er mindre enn de kvalitetsforbedringene vi har stilt spørsmål om. Det betyr at å ta utgangspunkt i betalingsvillighetsanslagene direkte, for å verdsette nettoverdien av private barnehager, betyr at vi overvurderer betydningen av de private barnehagene. Vi er derfor nødt til å avkorte den anslåtte betalingsviljen til et nivå slik at betalingsviljen representerer den reelle forskjellen mellom private og kommunale barnehager. I gjennomføringen av denne avkortningen antar vi, som nevnt, at det er en lineær sammenheng mellom betalingsvilje og kvalitetsforskjellene.

Vi starter med å anslå den isolerte verdien av at private barnehager systematisk har litt lengre åpningstid, i form av at de åpner tidligere på morgenen og har oppe lengre på ettermiddagen, enn kommunale barnehager. Resultatene er dokumentert i Tabell 0-6 og viser at vårt anslag tilsier at lengre åpningstid i private barnehager er verdt 44,4 millioner kroner per år.

Tabell 0-6 Anslått samlet betalingsvilje for at private har lengre åpningstid enn kommunale barnehager

Forskjeller mellom private og kommunale barnehager	Anslått samlet betalingsvilje per år for kvalitetsdimensjonen, i millioner kroner	Avkortingsfaktor i prosent (basert på at betalingsviljespørsmålet spør om en større endring enn den reelle endingen), i prosent	Samlet årlig betalingsvilje for kvalitetsforskjellen, i millioner kroner
Åpner tidligere enn kommunale barnehager (klokken 7:00 istedenfor klokken 7:05)	280,3	16,7	46,7
Har lengre oppe på ettermiddagen enn kommunale barnehager (i gjennomsnitt klokken 16:38 istedenfor klokken 16:41)	268,6	10,0	26,9
Begge kvaliteter samlet	310,2	13,4*	44,4

*\*For å komme frem til denne andelen har vi tatt utgangspunkt i avkortingsandelene for enkeltendringene og regnet et vektet gjennomsnitt basert på deres tilhørende samlede betalingsvilje. Kilde: Menon Economics*

Deretter fortsetter vi med å anslå den isolerte verdien av at private barnehager systematisk har litt mindre oppholdsarealer per barn og ansatte per barn enn kommunale barnehager. Resultatene er dokumentert i Tabell 0-7. Tabell 0-6 og viser at vårt anslag tilsier at lengre åpningstid i private barnehager er verdt 189,7 millioner kroner per år.

**Tabell 0-7** Anslått samlet betalingsvilje for at kommunale har flere ansatte og oppholdsareal per barn enn kommunale barnehager

Forskjeller mellom private og kommunale barnehager	Anslått samlet betalingsvilje per år for kvalitetsdimensjonen, i millioner kroner	Avkortingsfaktor i prosent (basert på at betalingsviljespørsmålet spør om en større endring enn den relle endingen), i prosent	Samlet årlig betalingsvilje for kvalitetsforskjellen, i millioner kroner
Private barnehager har flere barn per ansatt enn kommunale barnehager (i gjennomsnitt 5,56 barn per ansatt istedenfor 5,50 barn per ansatt)	438,0	10,9	47,8
Private barnehager har mindre oppholdsareal per barn (innendørs) enn kommunale barnehager (i gjennomsnitt 6,6 m <sup>2</sup> per barn istedenfor 7,3 m <sup>2</sup> per barn)	277,1	95,9	265,7
Begge kvaliteter samlet	432,7	43,8	189,7

*\*For å komme frem til denne andelen har vi tatt utgangspunkt i avkortingsandelene for enkeltendringene og regnet et vektet gjennomsnitt basert på deres tilhørende samlede betalingsvilje. Kilde: Menon Economics*

Samlet kan vi basert på disse anslagene oppsummere nettoverdien av private barnehager i de relevante dimensjonene, se Tabell 0-8. Vi finner at de identifiserte endringene samlet bidrar positivt og negativt til den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager og at nettoverdien utgjør en kostnad på 25,9 millioner krone per år. Det er et marginalt tall, og utgjør til sammenligning 24,3 kroner per familie med barn i private barnehager per måned. Denne marginale nettokostnaden må sees i sammenheng med at vi ikke har hatt datagrunnlag for å identifisere alle relevante forskjeller mellom private og kommunale barnehager, og at tallet derfor på ingen måte er å regne som en totalverdi av private barnehager. Konklusjonen vi kan dra ut av disse funnene er at private og kommunale barnehager innehar forskjellige kvaliteter, at kvalitetsforskjellene er små og at den samfunnsøkonomiske verdien av kvalitetsforskjellene taler for at de kommunale og de private barnehagene leverer tilnærmet lik kvalitet.

**Tabell 0-8** Netto samlet samfunnsøkonomisk verdi av private barnehager sammenlignet med kommunale barnehager i fem relevante dimensjoner\*

	Årlig samfunnsøkonomisk verdi, i millioner kroner
Lengre åpningstid	44,4
Færre ansatte per barn og mindre arealer per barn	-189,7
Flere foreldre har barn i barnehage med pedagogisk profil	119,4



Samlet verdi

-25,9

*\*De fem relevante dimensjonene er åpningstid på morgen, stengtstid på ettermiddagen, ansatte per barn, oppholdsareal per barn og pedagogisk profil. Kilde: Menon Economics*

# Vedlegg D – Kostnadsanalysen

## Metode kostnadsanalyse - Telemarksforsking

Tabell 0-1. Telemarksforskings metode for beregning av kostnader i kommunale barnehager

Kostnadsposter	Beskrivelse av kostnadspost
Korrigerte brutto driftsutgifter	Korrigerte brutto driftsutgifter omfatter lønn og sosiale utgifter, innkjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjonen, samt mva-utgift og avskrivninger. Hentes direkte fra KOSTRA for de relevante funksjonene.
- Myndighetsoppgaver m.m.	Kommunens rolle som barnehagemyndighet trekkes ut, og beregnes som 2 prosent av korrigerte brutto driftsutgifter ført på funksjon 201 (ved beregning av kostnader forbundet med ordinær drift) og 211 (ved beregning av kostnader forbundet med særskilt tilrettelegging).
- Lærlinger	Kommunens kostnader forbundet med bruk av lærlinger i barnehager trekkes også ut, og beregnes som 80 % av kostnadene ført på art 050 på funksjon 201.
- Premiefond	Det korrigeres for bruk av premiefond for å kun inkludere de kommunale barnehagenes reelle pensjonskostnader. Barnehagenes bruk av premiefond beregnes som barnehagenes andel av totale lønnsutgifter, multiplisert med total bruk av premiefond i kommunen.
- Åpne barnehager	Ettersom åpne barnehager har en helt annen kostnadsstruktur enn ordinære barnehager, trekkes disse ut. Kommunens kostnader forbundet med drift av åpne barnehager beregnes ved å benytte nasjonale satser for tilskudd til åpne barnehager multiplisert med tallet på barn i åpne barnehager.
= Sum direkte kostnader	
- Kapitalkostnader	Kapitalkostnader er særlig vanskelig å sammenligne, og trekkes derfor også ut. Kapitalkostnadene defineres her som sum av artene 190 Leie av lokaler og grunn og 590 Avskrivninger.
= Sum direkte kostnader ved drift	

Kilde: (Trond Erik Lunder, 2023)

Tabell 0-2. Telemarksforskings metode for beregning av kostnader i private barnehager

Kostnadsposter	Beskrivelse av kostnadspost
Personalkostnader	Personalkostnader er summen av ordinære personalkostnader, beregnet arbeidsgodtgjørelse til eier og lønn til innleid personell.
+ Avskrivninger og husleie	
+ Andre driftskostnader	Andre driftskostnader inneholder driftskostnader til bygg og forsikringer.
- Finansinntekter	Telemarksforsking trekker fra finansinntekter i kostnadsgrunnlaget.
+ Finanskostnader	
+ Skattekostnader	
+ Støtte fra eierne, kommunen og andre	Enkelte barnehager mottar spesifikk støtte som ikke føres i regnskapet. Dette er eksempelvis lav eller gratis husleie fra kommunen eller eier. Telemarksforsking behandler derfor dette som kostnadsposter.

**= Sum kostnader inkl. særskilt tilrettelegging**

- Kostnader særskilt tilrettelegging  
Gjennom rapporteringsportalen i BASIL oppgir barnehagene kostnader til særskilt tilrettelegging som *ikke* dekkes av staltige tilskudd. Telemarksforsking beregner derfor kostnader til særskilt tilrettelegging som summen av inntekter fra statlige tilskudd til særskilt tilrettelegging og rapporterte ekstrakostnader. I tillegg korrigeres det for eventuelt dobbeltføringer.

**= Sum kostnader ordinær drift**

Kilde: (Trond Erik Lunder, 2023)

## Metode kostnadsanalyse - Agenda Kaupang

Tabell 0-3. Agenda Kaupangs metode for å beregne offentlig ressursbruk på kommunale barnehager

Kostnadsposter	Beskrivelse av kostnadspost
Korrigerte brutto driftsutgifter	Korrigerte brutto driftsutgifter omfatter lønn og sosiale utgifter, innkjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjonen, samt merverdiavgift og avskrivninger. Hentes direkte fra KOSTRA for funksjon 201 og 221.
- Myndighetsoppgaver m.m.	Kommunens rolle som barnehagemyndighet trekkes ut, og beregnes som 1 prosent av korrigerte brutto driftsutgifter ført på funksjon 201 og 221.
- Foreldrebetaling	For å isolere kommunens finansiering av de kommunale barnehagene trekkes foreldrebetaling ut. Størrelsen på foreldrebetalingen hentes direkte fra KOSTRA.
+ Premiefond	Bruk av premiefond inkluderes for å beregne det faktiske tilskuddet til kommunale barnehager. Barnehagenes bruk av premiefond beregnes som andelen pensjon ført på funksjon 201 og 221 av totale pensjonsutgifter.
+ Administrasjonspåslag	Det inkluderes et administrasjonspåslag for å inkludere de utgifter kommunen har som barnehageeier til fellesadministrasjon som gjelder drift av kommunale barnehager.
+ Rentepåslag	De kommunale barnehagenes rentekostnader inkluderes ikke i korrigerte brutto driftsutgifter. Agenda Kaupang legger derfor til et anslag på barnehagenes rentekostnader. Dette gjør de ved å først beregne andelen avskrivninger ført på funksjon 221 av totale avskrivninger i kommunen. Deretter multipliseres denne andelen med posten «Renteutgifter, provisjon og andre finansutgifter».
<b>= Netto produksjonskostnad for kommunale barnehager</b>	

Kilde: Agenda Kaupang

## Metode og datakilder for beregning av kostnader og offentlig ressursbruk

### Estimering av kostnader i barnehagene

For å ha et best mulig sammenligningsgrunnlag ønsker vi å sammenligne de *ordinære* driftskostnadene i barnehagene. Vi ønsker med andre ord å holde kostnader forbundet med særskilt tilrettelegging og kapitalkostnader utenfor. Disse kostnadene holdes utenfor ettersom de er særlig utfordrende å sammenligne. I tillegg ønsker vi kun å se på ordinære barnehager, og holder derfor familiebarnehager og åpne barnehager utenfor.

### Kostnader i kommunale barnehager

For å estimere kostnadene i de kommunale barnehagene har vi i likhet med Telemarksforskning benyttet konsernregnskapstall fra KOSTRA. Ettersom vi ønsker å holde kostnader forbundet med særskilt tilrettelegging utenfor, har vi benyttet tall ført på funksjon 201 og 221. I tillegg har vi benyttet barnehagenes årsmeldinger for å få informasjon om antall barn og annen barnehagespesifikk informasjon. Vi ønsker som sagt også å kun sammenligne ordinære barnehager. Kostnader i åpne barnehager korrigeres for, mens kostnader i familiebarnehager inkluderes på grunn av det lave antallet kommunale familiebarnehager, og at disse ikke er separert fra ordinære barnehager i KOSTRA. Justeringene vi har gjort for å beregne kostnader i kommunale barnehager er vist i Tabell 0-4.

Tabell 0-4. Beregning av kostnader i kommunale barnehager, 2021. Våre beregninger sammenlignet med Telemarksforskings (TF) beregninger.

Kostnadspost	Metode for beregning	Kostnad ordinær drift, Menon (1000 kroner)	Kostnad ordinær drift, TF (1000 kroner)
Korrigerte brutto driftsutgifter	Hentes direkte fra KOSTRA.	30 288 000	30 285 000
- Myndighetsoppgaver m.m.	Beregnes som 2 prosent av korrigerte brutto driftsutgifter ført på funksjon 201.	534 000	534 119
- Læringer	Beregnes som 80 % av kostnadene ført på art 050 på funksjon 201.	234 000	235 395
+ Premiefond	Beregnes som barnehagenes andel av totale lønnsutgifter, multiplisert med total bruk av premiefond i kommunen.	- 995 000	-899 014
- Åpne barnehager	Beregnes ved å benytte nasjonale satser for tilskudd til åpne barnehager multiplisert antall barn i åpne barnehager.	22 000	-30 400
<b>= Sum direkte kostnader</b>			
+ Administrasjonspåslag	Beregnes som 4 prosent av de direkte kostnadene,	1 086 000	1 120 083

	inkludert pensjonskostnader.		
-	Kapitalkostnader	Sum av artene 190 Leie av lokaler og grunn og 590 Avskrivninger.	1 374 000 1 448 027
=	<b>Sum ordinære driftskostnader</b>		<b>28 235 000 28 258 430</b>
/	Antall alderskorrigerede heltidsplasser		179 734 171 294
=	<b>Gjennomsnittlige ordinære driftskostnader per alderskorrigeret heltidsplass</b>		<b>157 000 kroner 165 000 kroner</b>

Kilde: Menon Economics

Justeringene er gjort med utgangspunkt i metoden utviklet av Telemarksforskning, beskrevet i kapittel 5.3.1. Vår beregnede gjennomsnittlige driftskostnad per heltidsplass er omtrent 4,8 prosent lavere enn Telemarksforskings sin. Dette skyldes hovedsakelig to ting. For det første skyldes det at KOSTRA-tallene kan være revidert mellom Telemarksforskning og vi gjennomførte beregningene. For det andre har vi gjort et par justeringer som avviker fra metodikken til Telemarksforskning. Blant annet har vi benyttet et administrasjonspåslag på 4 prosent istedenfor 4,3 prosent, ettersom vi inkluderer pensjonskostnader i beregningsgrunnlaget. Dette er samme metodikk som Agenda Kaupang bruker i sine beregninger. I tillegg har vi brukt gjennomsnittlige tilskuddssatser for åpne barnehager, fremfor satser per arbeidsgiveravgiftssone. Vi har også brukt antall alderskorrigerede heltidsplasser i 2021. Telemarksforskning har på sin side brukt et vektet gjennomsnitt av antall heltidsplasser i 2020 og 2021. Metoden for beregning av antall alderskorrigerede heltidsplasser i BASIL, som vi har benyttet, er også noe annerledes enn metoden Telemarksforskning benytter. Årsaker til avviket mellom våre og Telemarksforskings tall er beskrevet ytterligere i Vedlegg D.

### Kostnader i private barnehager

For å estimere kostnader i de private barnehagene, har vi i likhet med Telemarksforskning tatt utgangspunkt i barnehagenes årsregnskap, rapportert i BASIL. Ettersom vi har hatt kostnadsdata på barnehagenivå har vi ikke trengt å gjøre manuelle justeringer for familiebarnehager og åpne barnehager, og heller bare holdt disse utenfor beregningsgrunnlaget. Metoden vi har benyttet for å beregne kostnadene i private barnehager er vist i Tabell 0-5.

Tabell 0-5. Beregning av kostnader i private barnehager, 2021.

Kostnadspost	Kostnad (1000 kroner)
Sum driftskostnader (sum poster 4005 til 7895)	26 408 000
- Avskrivninger og husleie (post 6000 + 6300)	1 913 000
<b>= Sum driftskostnader korrigeret for avskrivninger og husleie</b>	<b>24 495 000</b>
- Kostnader til særskilt tilrettelegging	793 700
+ Støtte fra eierne	11 650
+ Støtte fra andre	1 750
<b>= Sum ordinære driftskostnader</b>	<b>23 715 000</b>
/ Antall alderskorrigerede heltidsplasser	176 401
<b>= Gjennomsnittlige ordinære driftskostnader per alderskorrigeret heltidsplass</b>	<b>133 288 kroner</b>

Kilde: Menon Economics

Alle kostnadspostene utenom «Kostnader til særskilt tilrettelegging» fremkommer direkte av rapporterings-skjemaet i BASIL. Ettersom vi ikke har hatt tilgang til data for kostnader forbundet med særskilt tilrettelegging i BASIL, har vi tatt utgangspunkt i tallene til Telemarksforskning. Tallene til Telemarksforskning er kun oppgitt i totale

kostnader, slik at vi har måttet fordele kostnadene per kommune manuelt. Dette har vi gjort basert på hver enkelt kommunes størrelse på regnskapsførte overføringer på funksjon 211, art «Overføring til andre» og «Kjøp fra andre (private)» i KOSTRA. Videre korrigerer vi for støtte fra eierne og støtte fra andre ettersom dette kan være støtte som dekker ikke-regnskapsførte kostnader, for eksempel gratis administrative tjenester.

Sammenlignet med Telemarksforskning er våre estimater for kostnader i de private barnehagene omtrent 15 prosent lavere. Dette skyldes at vi holder finanskostnader, finansinntekter, skattekostnader, samt avskrivninger og husleie utenfor. Disse kostnadspostene holder vi utenfor ettersom vi kun er interessert i å sammenligne driftskostnadene i barnehagene. I tillegg legger vi og Telemarksforskning ulikt antall alderskorrigerede heltidsplasser til grunn. Dette er beskrevet ytterligere i Vedlegg D.

## Estimering av offentlig ressursbruk på barnehagene

Som ved sammenligningen av offentlig ressursbruk ønsker vi kun å sammenligne hvor mye ressurser kommunene bruker på ordinær drift av barnehager. I estimeringen av offentlig ressursbruk på barnehager har vi tatt utgangspunkt i metoden brukt av Agenda Kaupang, redegjort for i kapittel 5.3.2.

### Offentlig ressursbruk på kommunale barnehager

For å estimere offentlig ressursbruk på kommunale barnehager har vi tatt utgangspunkt i konsernregnskapstall fra KOSTRA for 2021. Ettersom vi kun ønsker å sammenligne offentlig ressursbruk på ordinær drift har vi kun inkludert størrelser ført på funksjon 201 og 221. Metoden vi har benyttet for å estimere den offentlige ressursbruken på de kommunale barnehagene er vist i Tabell 0-6.

Tabell 0-6. Estimering av offentlig ressursbruk på kommunale barnehager, 2021.

Kostnadsposter	Tilskudd/kostnad (1000 kroner)
Korrigerte brutto driftsutgifter	30 288 000
- Myndighetsoppgaver m.m.	534 000
- Foreldrebetaling	4 411 000
+ Premiefond	-995 000
+ Administrasjonspåslag	1 086 000
+ Rentepåslag	275 000
<b>= Estimert offentlig ressursbruk på kommunale barnehager</b>	<b>25 706 000</b>
/ Antall alderskorrigerede heltidsplasser	179 734
<b>= Offentlig ressursbruk per alderskorrigerede heltidsplass</b>	<b>143 021 kroner</b>

Kilde: Menon Economics

### Offentlig ressursbruk på private barnehager

For å estimere den offentlige ressursbruken på private barnehager har vi tatt utgangspunkt i konsernregnskapstall fra KOSTRA for 2021. Ettersom vi kun ønsker å sammenligne offentlig ressursbruk på ordinær drift har vi kun inkludert størrelser ført på funksjon 201 og 221. Offentlig ressursbruk på private barnehager er videre estimert til summen av artene «Kjøp fra andre (private)» og «Overføring til andre». Dette er vist i Tabell 0-7.

Tabell 0-7. Estimering av tilskudd til kommunale barnehager, 2021.

Kostnadsposter	Tilskudd/kostnad (1000 kroner)
Kjøp fra andre	22 476 000
+ Overføring til andre	448 000
= Estimert total offentlig ressursbruk på privat barnehager	22 924 000
/ Antall alderskorrigerede heltidsplasser	176 600
= Offentlig ressursbruk per alderskorrigerede heltidsplass	129 805 kroner

Kilde: Menon Economics

## Avvik mellom våre og Telemarksforskning sine kostnadsestimater

Kostnader i private barnehager	
Avvik	Mulig forklaring
<p><b>Totale driftskostnader uten avskrivninger og husleie:</b></p> <p>Telemarksforskning: 23 274 457 000 kroner</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sum av personalkostnader, andre driftskostnader bygg, driftskostnader annet, støtte fra eieren og støtte fra andre. Korrigerert for kostnader tilknyttet særlig tilrettelegging.</li> </ul> <p>Menon: 23 512 187 000 kroner</p>	<p>Forskjellen i totalt estimerte kostnader på omtrent 450 millioner kroner skyldes trolig antall private barnehager i datagrunnlaget.</p> <p>Vi har 53 flere barnehager i datagrunnlaget enn Telemarksforskning. Dette gir et avvik tilsvarende omtrent 8,5 millioner kroner per manglende barnehage. Gjennomsnittlig kostnad per barnehage i våre endelige tall er omtrent 9,8 millioner kroner. Dette understøtter at det totale avviket skyldes forskjellen i datagrunnlag.</p>
<p><b>Driftskostnader, ekskludert avskrivninger og husleie, per alderskorrigerede plass:</b></p> <p>Telemarksforskning: 137 045 kroner</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 23,27 mrd. kroner/169 041 alderskorrigerede heltidsplasser</li> </ul> <p>Menon: 133 288 kroner</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 23,51 mrd. kroner/176 402 alderskorrigerede heltidsplasser</li> </ul>	<p>Forskjellen i kostnader per alderskorrigerede heltidsplass skyldes delvis forskjellen i antall barnehager i datagrunnlaget, og delvis antall alderskorrigerede heltidsplasser som legges til grunn.</p> <p>Telemarksforskning vekter barn under 3 år med 1,8. Vi benytter derimot Udir sine vektninger der barn under 3 år vektes med 2.</p> <p>Legger vi Udirs vekting til grunn, er forskjellen mellom våre og Telemarksforskings estimater 700 kroner per heltidsplass.</p>

Kostnader i kommunale barnehager	
Avvik	Mulig forklaring
<p><b>Totale driftskostnader uten avskrivninger og husleie:</b></p> <p>Telemarksforskning: 28 258 430 000 kroner</p> <p>Menon: 28 234 281 000 kroner</p>	<p>Forskjellen i totalt estimerte kostnader skyldes forskjeller i totale brutto korrigerede driftsutgifter, samt estimerte kapitalkostnader og bruk av premiefond.</p> <p>Forskjellene er minimale, og skyldes trolig revideringer i KOSTRA i perioden mellom Telemarksforskning og vi gjorde beregningene.</p>

<p><b>Driftskostnader, ekskludert avskrivninger og husleie, per alderskorrigerede plass:</b></p> <p>Telemarksforskning: 165 000 kroner</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 28,25 mrd. kroner/171 294 alderskorrigerede heltidsplasser</li> </ul> <p>Menon: 157 000 kroner</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 28,23 mrd. kroner/179 734 alderskorrigerede heltidsplasser</li> </ul>	<p>Forskjellen i kostnader per alderskorrigerede heltidsplass skyldes antall alderskorrigerede heltidsplasser som legges til grunn.</p> <p>For det første vektet Telemarksforskning barn under 3 år med 1,8. Vi benytter derimot Udir sine vektninger der barn under 3 år vektet med 2.</p> <p>For det andre bruker Telemarksforskning et vektet gjennomsnitt av antall alderskorrigerede heltidsplasser i 2020 og 2021. Vi bruker derimot antall alderskorrigerede heltidsplasser kun for 2021.</p> <p>Legger vi våre beregnede antall alderskorrigerede heltidsplasser til grunn, er forskjellen mellom våre og Telemarksforskings estimer 132 kroner per heltidsplass.</p>
---	---

## Relevante forklaringsvariabler og hypoteser

I det følgende gjennomgås forklaringsvariablene og begrunnelsen for hvorfor de inngår i endelig modellspesifikasjon. På slutten av gjennomgangen av hver forklaringsvariabel, har vi formulert en hypotese som senere er testet i den mikroøkonomiske modellen. Alle hovedhypotesene må sees opp mot nullhypotesene som sier at det ikke er en statistisk signifikant<sup>43</sup> sammenheng mellom forklaringsvariablen og forskjellen i kostnader mellom kommunale og private barnehager.

Korrelasjonen mellom forklaringsvariablene vises i neste delkapittel.

### Variabel for hvorvidt barnehagen er privat eller kommunal

I likhet med at vi sjekker for om det er forskjeller i kvalitet mellom private og kommunale barnehager, ønsker vi også å sjekke om det er forskjeller i kostnader mellom private og kommunale barnehager.

#### Boks 0-1 Hypoteser knyttet til variabelen om hvorvidt barnehagen er privat eller kommunal

*H1: Private barnehager har lavere kostnader enn kommunale barnehager.*

### Sentralitetsindeks

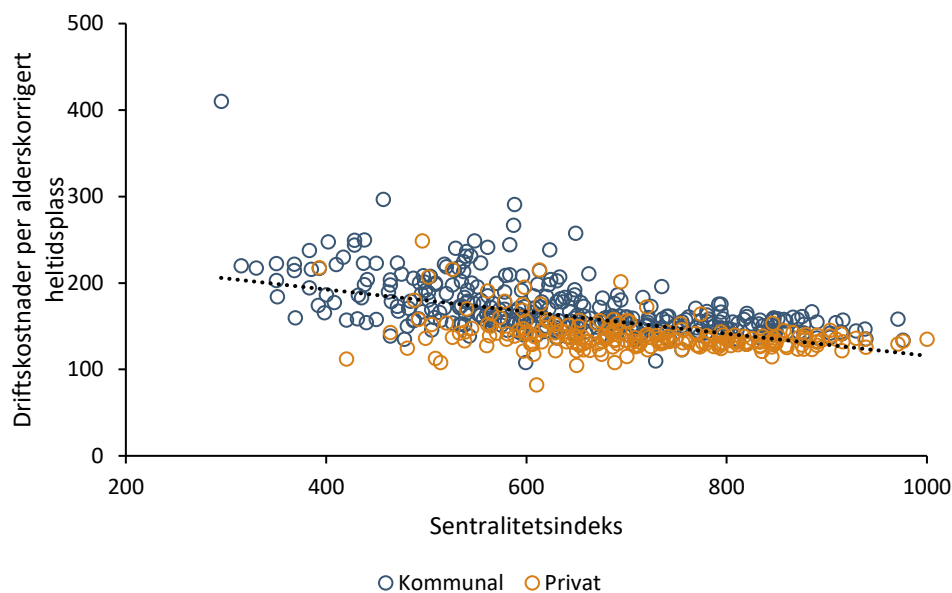
SSBs sentralitetsindeks er beregnet på bakgrunn av antall arbeidsplasser og ulike typer servicefunksjoner (varer og tjenester) de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Kommunens sentralitet kan ha betydning for de gjennomsnittlige driftskostnadene. For eksempel kan lønnskostnadene variere avhengig

<sup>43</sup> Statistisk signifikans er i statistikken et mål på hvor sannsynlig det er at de dataene man har, skyldes tilfeldigheter. Statistisk signifikans har man dersom observasjonene i en vitenskapelig studie er fordelt på en måte som ikke kan antas å skyldes tilfeldige variasjoner i forhold til den oppstilte nullhypotesen. Man har da et rimelig grunnlag for å forkaste nullhypotesen som er lagt til grunn for studien.



av sentralitet. Når vi ser på driftskostnader per alderskorrigert heltidsplass opp mot indeksen, ser vi også at det er noe høyere kostnader i mindre sentrale kommuner, se Figur 0-1. På bakgrunn av dette har vi valgt å ha med kommunens sentralitetsindeks som en forklaringsvariabel i modellen.

**Figur 0-1** Driftskostnader per alderskorrigert heltidsplass per kommune fordelt etter kommunens sentralitet



Kilde: Menon Economics

**Boks 0-2** Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen sentralitetsindeks

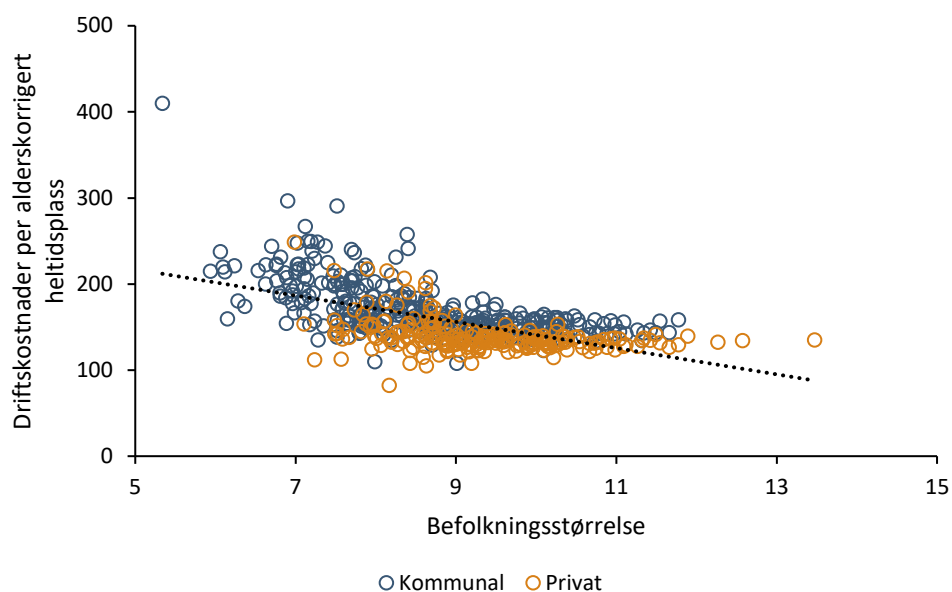
*H2: Barnehager i mer sentrale kommuner har lavere driftskostnader.*

**Befolkningsstørrelse**

Kommunens størrelse kan påvirke mange av de samme indikatorene som kontrolleres for ved sentralitet. Som et eksempel kan kommunens befolkningsstørrelse påvirke barnehagens tilgang på arbeidskraft. Dette innebærer at barnehager i mindre kommuner kan ha høyere lønnskostnader. Når vi ser på driftskostnader per kommune fordelt etter kommunistørrelse, ser vi også at kostnadene er lavere i større kommuner, se Figur 0-2. På bakgrunn av dette har vi valgt å ha med kommunens befolkningsstørrelse som en forklaringsvariabel i modellen.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Vi har med logaritmen av befolkningsstørrelsen

**Figur 0-2** Driftskostnader per alderskorrigert heltidsplass per kommune fordelt etter kommunens befolkningsstørrelse



Kilde: Menon Economics

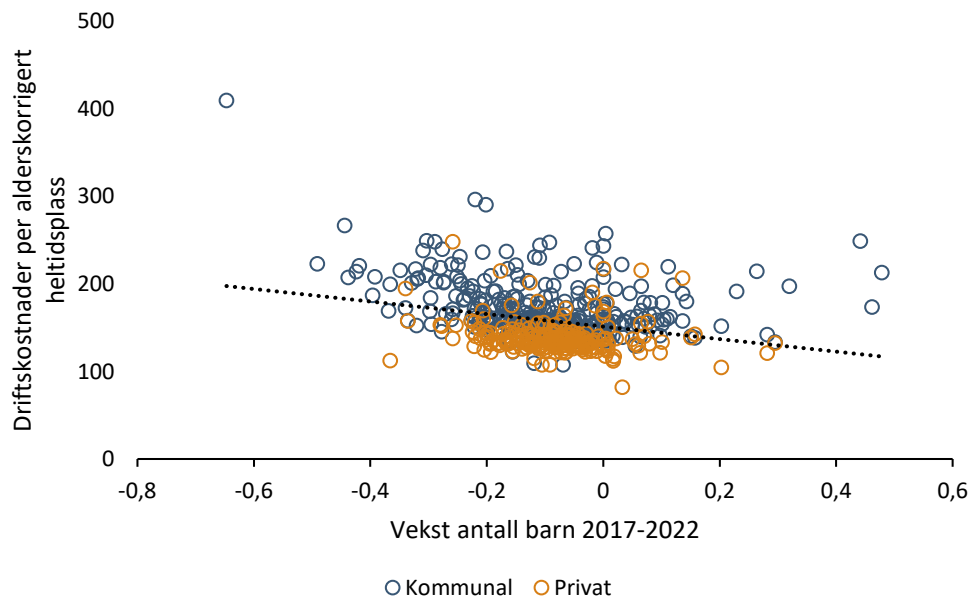
**Boks 0-3** Hypoteser knyttet til forklaringsvariabelen befolkningsstørrelse

*H3: Barnehager i mer befolkningsrike kommuner har lavere driftskostnader.*

**Endring i antall barn i barnehagealder**

En økning eller reduksjon i antall barn i barnehagealder i kommunen kan påvirke barnehagens driftskostnad, ettersom antall ansatte ikke alltid kan justeres på kort sikt. Hvis det har vært en økning i antall barn, forventer vi derfor at driftskostnadene er lavere enn hvis det har vært en reduksjon i antall barn. Når vi ser driftskostnader på kommunenivå opp mot endring i antall barn i barnehagealder ser vi også at det er høyere driftskostnader i kommuner med negativ vekst i antall barn, se Figur 0-3. På bakgrunn av dette har vi valgt å ha med endring i antall barn i barnehagealder som en forklaringsvariabel i modellen.

**Figur 0-3** Driftskostnader per alderskorrigert heltidsplass per kommune fordelt etter kommunens endring i antall barn i barnehagealder



Kilde: Menon Economics

**Boks 0-4** Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen endringer i antall barn i barnehagealder i kommunen

*H4: Barnehager i kommuner med vekst i antall barn i barnehagealder har lavere driftskostnader.*

### Økonomisk handlingsrom

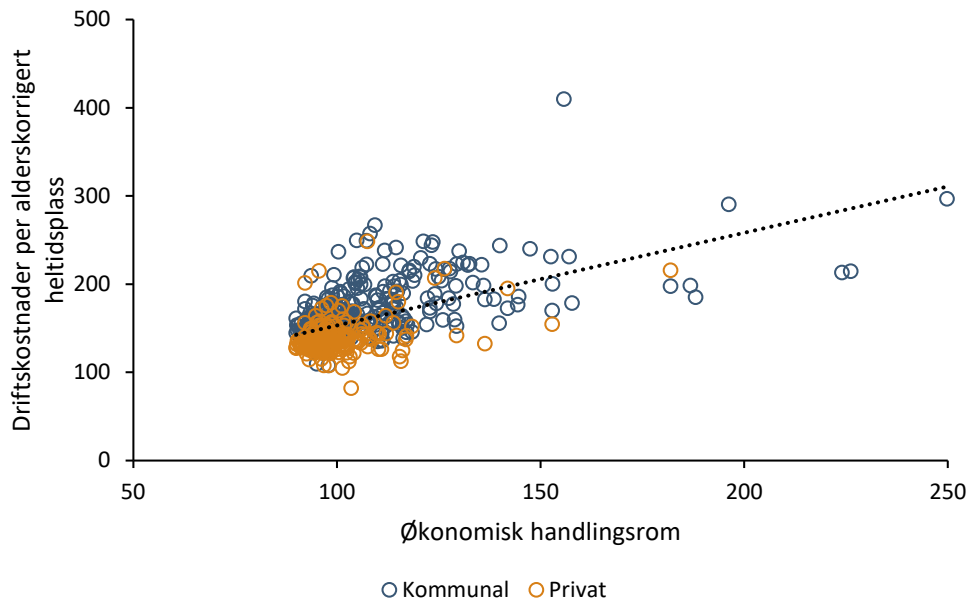
Norske kommuner har ulike økonomiske forutsetninger. Noen kommuner er relativt sett rike, for eksempel hvis de mottar store skatteinntekter<sup>45</sup> og kan utnytte stordriftsfordeler, mens andre har lavere økonomisk handlingsrom med bakgrunn i at de mottar mindre skatteinntekter og har store ufrivillige kostnadsulemper. Kommunens økonomiske handlingsrom kan ha stor innvirkning på tilskuddet som gis til barnehagene i kommunen. Vi beskriver dette i mer detalj i kapittel Figur 0-4.

Det ser ut til å være en svak men positiv sammenheng mellom driftskostnader i barnehagene og økonomisk handlingsrom, se Figur 0-4. På bakgrunn av dette har vi valgt å ha med økonomisk handlingsrom som en forklaringsvariabel i modellen.

<sup>45</sup> Utover inntekter fra skatt på inntekt og formue kan kommunene motta eiendomsskatteinntekter, kraftinntekter (konesjonskraftsinntekter, konsesjonsavgifter, utbytte, eiendomsskatt på kraftverk og naturressursskatt) og havbruksinntekter. I dataene vi har fått tilgang til inkluderes ordinære skatteinntekter, rammetilskudd, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

Figur 0-4

Driftskostnader per alderskorrigert heltidsplass per kommune fordelt etter kommunens økonomiske handlingsrom



Kilde: Menon Economics

Boks 0-5

Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen økonomisk handlingsrom

*H5: Barnehager i kommuner med lavere økonomisk handlingsrom, målt ved frie inntekter korrigert for beregnet utgiftsbehov, har lavere driftskostnader.*

### Andre forklaringsvariabler

I tillegg til kommunespesifikke forhold, er det også en rekke barnehagespesifikke forhold som kan påvirke kostnadsnivået i barnehagene. I sine årlige rapporter om kostnadsnivået i norske barnehager påpeker Telemarksforskning ulike forhold ved barnehagene som kan forklare forskjellen i kostnadsnivå i private og kommunale barnehager. I det videre beskriver vi hvilke av disse forholdene vi har valgt å kontrollere for i våre robusthetsanalyser, og bakgrunnen for at vi har inkludert nettopp disse variablene.

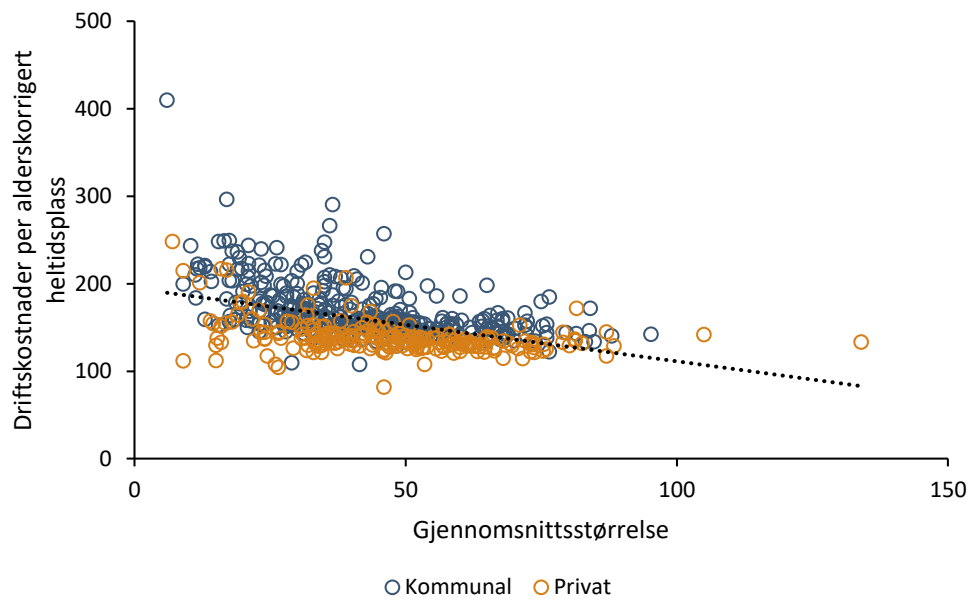
#### Størrelse på barnehagen

Telemarksforskning viser i sin nyeste rapport (Trond Erik Lunder, 2023) at større barnehager har lavere kostnader per barn. Dette skyldes særlig at store barnehager har lavere personalkostnader per barn. At store barnehager er mer kostnadseffektive enn mindre barnehager, kan skyldes at større barnehager enklere kan sette sammen kostnadsoptimale gruppestørrelser, og at større barnehager kan ha stordriftsfordeler i administrasjonen.

Av Figur 0-5 ser det ut til å være en svak, negativ sammenheng mellom driftskostnad per alderskorrigert heltidsplass og antall barn i barnehagen. På bakgrunn av dette har vi valgt å ha med størrelse på barnehagen som en forklaringsvariabel i modellen.

Figur 0-5

Driftskostnader per alderskorrigert heltids plass per kommune fordelt etter barnehagens størrelse



Kilde: Menon Economics

Boks 0-6

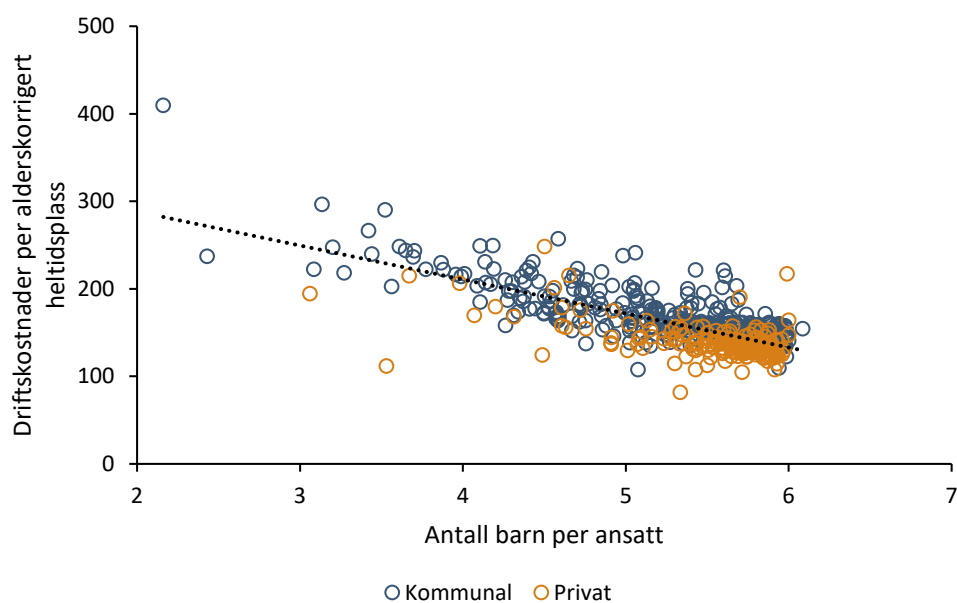
Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen størrelse på barnehagen

*H6: Store barnehager har lavere driftskostnader enn små barnehager.*

#### Antall barn per ansatt

Både Telemarksforskning og BDO har vist at personalkostnader er den klart største kostnadsposten for både kommunale og private barnehager. Samtidig viser Telemarksforskning at antall oppholdstimer per årsverk er klart høyere i private barnehager enn i kommunale barnehager. Det er derfor nærliggende å tro at antall barn per ansatt kan være med å forklare kostnadsforskjellen mellom private og kommunale barnehager. På bakgrunn av dette har vi valgt å ha med antall barn per ansatt som en forklaringsvariabel i modellen.

**Figur 0-6 Driftskostnader per alderskorrigert heltidsplass per kommune fordelt etter antall barn per ansatt**



Kilde: Menon Economics

**Boks 0-7 Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen antall barn per ansatt**

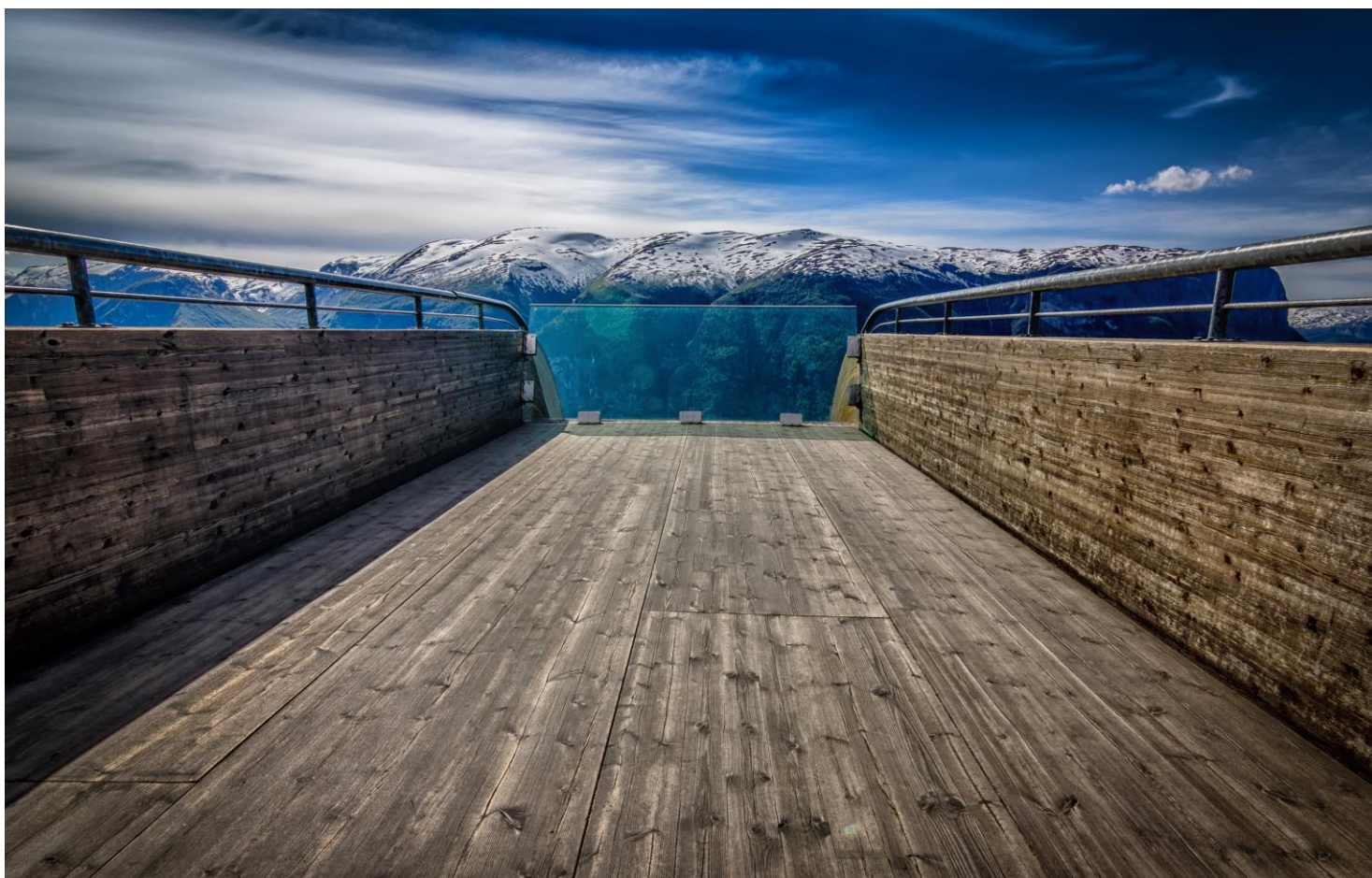
*H7: Barnehager med høyt antall barn per ansatt har lavere driftskostnader.*

## Korrelasjon mellom forklaringsvariablene

**Tabell 0-8 Korrelasjonsmatrise for forklaringsvariablene i kostnads- og ressursbruksanalysen**

	Økonomisk handlingsrom	Vekst i antall barn	Sentralitet	Befolkningsstørrelse	Antall barn per ansatt	Barnehagestørrelse	Privat barnehage
Økonomisk handlingsrom	1,00						
Vekst i antall barn	-0,05	1,00					
Sentralitet	-0,50	0,23	1,00				
Befolkningsstørrelse	-0,47	0,22	0,86	1,00			
Antall barn per ansatt	-0,49	0,24	0,64	0,61	1,00		
Barnehagestørrelse	-0,37	0,22	0,64	0,58	0,55	1,00	
Privat barnehage	-0,21	0,06	0,25	0,26	0,25	0,15	1,00

Kilde: Menon Economics



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside [www.menon.no](http://www.menon.no).

+47 909 90 102 | [post@menon.no](mailto:post@menon.no) | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | [menon.no](http://menon.no)