



Samfunnsøkonomisk analyse av gratis barnehage

Trude Gunnes, Lars Kirkebøen, Edda Solbakken, Thor Olav Thoresen, Trine Engh Vattø, Gjermund Sterri Yndesdal

TALL

SOM
FORTELLER

RAPPORTER / REPORTS

2026/14

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå

Publisert: 13. mai 2026

ISBN 978-82-587-2101-4 (elektronisk)

ISSN 1892-7513 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

Denne rapporten er en samfunnsøkonomisk analyse av gratis barnehage. Rapporten er skrevet på oppdrag for arbeidsgruppen gratis barnehage nedsatt av Kunnskapsdepartementet.

Forfatterne takker Bodil Larsen for simuleringer med LOTTE-Barn, Pål Knudsen for LÆRERMOD-beregninger, Aslak Hellevik for estimering og simulering med atferdsmodellen, og Amelie Dufour for hjelp med redigering av manus.

Statistisk sentralbyrå, 30. april 2026.

Linda Nøstbakken

Sammendrag

Denne rapporten analyserer samfunnsøkonomiske virkninger av å innføre gratis barnehage for alle barn i alderen 1–5 år. Analysen følger Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske vurderinger og bygger på modellberegninger fra LOTTE-Barn med en atferdsmodell for barnehagedeltakelse og arbeidstilbud, samt LÆRERMOD for bemanningsbehov. I tillegg benyttes registerdata, barnetilsynsundersøkelsen og relevant empirisk forskning om barns læring og foreldres tilpasning. Formålet er å gi et beslutningsgrunnlag for vurdering av gratis barnehage som nasjonal ordning.

Foreldrebetalingen utgjorde i 2023 om lag 7,4 mrd. kroner brutto og 6,1 mrd. kroner netto etter foreldrefradrag og stønad til barnetilsyn. En avvikling av foreldrebetalingen antas å måtte skattefinansieres. Basert på atferdsmodellen anslås gratis barnehage å øke deltakelsen med om lag 3 300 barn sammenliknet med referanseåret i 2023. Videre beregnes en økning i foreldrenes arbeidstilbud på rundt 2 400 årsverk, hovedsakelig fordi inntektsavhengige moderasjonsordninger bortfaller ved universell gratis barnehage for alle. Dette gir en samlet økning i arbeidsinntekt før skatt på om lag 1,4 mrd. kroner, hvorav rundt 370 mill. kroner tilfaller staten som økte skatteinntekter.

Analysen finner at ikke-brukere av barnehage i dag i stor grad kjennetegnes av husholdninger med lav inntekt, høyere andel enslige forsørgere og større innvandrerandel. Gratis barnehage antas derfor å øke deltakelsen særlig blant barn fra lavere sosioøkonomiske grupper. Økt deltakelse i disse gruppene kan bidra til å styrke tidlig læring og redusere senere prestasjonsforskjeller i skolen. Basert på norske effektstudier estimeres en samfunnsøkonomisk verdi av læringseffekter av barnehage i intervallet 41 000–164 000 kroner per barn målt i nåverdi. I hovedalternativet benytter vi midtpunktet i dette intervallet, noe som gir en samlet beregnet gevinst av økt læring på om lag 340 mill. kroner.

Økt barnehagedeltakelse medfører høyere samlede kostnader fordi flere barn gir behov for flere barnehageplasser og dermed høyere samlet ressursbruk i barnehagesektoren, herunder økte samlede lønns- og driftskostnader. Under hovedalternativet, med en økning på om lag 3 300 barn i barnehage, gir dette økt behov for bemanning. Etterspørselen etter barnehagelærere anslås å øke med rundt 350 årsverk for å opprettholde dagens barnehagelærerandel. Andelen barnehagelærere blant de ansatte er i dag om lag 0,4, mens regjeringen har en strategisk målsetning om å øke andelen til 0,6 fram mot 2030. En høyere barnehagelærerandel innebærer økt kostnad per plass, siden barnehagelærere er høyere lønnet enn øvrige ansatte. Kostnaden per barnehageplass er videre høyere for små enn for store barn, ettersom bemanningsnormen for små barn innebærer færre barn per ansatt. Alderssammensetningen av barna får dermed betydning for de samlede kostnadene.

Vi anslår at kostnader knyttet til administrasjon av inntektsmoderasjonsordningene reduseres med rundt 15 mill. kroner årlig ved en universell gratis ordning.

Netto samfunnsøkonomisk nytte er i vårt hovedalternativ beregnet til om lag -450 mill. kroner. Resultatet er følsomt for sentrale forutsetninger: høyere læringseffekter eller store arbeidstilbudseffekter reduserer underskuddet, mens flere nye barnehagebarn eller høyere andel barnehagelærere øker det. Gratis barnehage framstår som samfunnsøkonomisk lønnsomt kun under forutsetninger om lavere lærerandel enn i dag. Men en lavere lærerandel kan utfordre kvaliteten og dermed redusere læringsgevinster. Det finnes lite forskning på hvordan andelen barnehagelærere blant de ansatte i barnehager påvirker læringseffekten, så det er usikkerhet knyttet til hvordan endrede lærerandeler påvirker gevinstene.

Rapporten vurderer også alternativer til gratis barnehage for alle barn, herunder gratis barnehage kun for enkelte aldersgrupper, økt kvalitet gjennom høyere lærerandel blant de ansatte og økte kontantoverføringer. Økt lærertetthet kan isolert sett være lønnsomt dersom læringseffektene øker moderat for alle barn som deltar i barnehage, men krever betydelig rekrutteringsvekst i sektoren. Økt barnetrygd gir sterkere fordelingsvirkninger, men svakere læringseffekter enn økt barnehagedeltakelse.

Etter vår vurdering er kjernen i spørsmålet om gratis barnehage om en kan oppnå betydelige kognitive og sosiale gevinster for barn i den marginale gruppen som i dag står utenfor, med tilhørende økt yrkesaktivitet blant foreldrene. Vi kan ikke utelukke at denne gevinsten er så stor at den overstiger kostnadene som følger av skattefinansiering av redusert pris for alle og økt deltakelse. Samlet indikerer analysen at gratis barnehage kan gi viktige fordelings- og læringseffekter, men at tiltaket i hovedalternativet ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt gitt dagens kostnadsnivå.

Abstract

This report presents a cost-benefit analysis of introducing universal free childcare for all children aged 1–5 in Norway. The analysis follows the Ministry of Finance's guidelines. It draws on model-based calculations (LOTTE-Barn and LÆRERMOD), administrative register data, the 2023 Childcare Survey, and previous research on learning outcomes and labor supply. The aim is to provide a solid knowledge base for evaluating a universal free childcare policy.

Parent payments amounted to approximately NOK 7.4 billion gross and NOK 6.1 billion net after tax deductions and childcare allowance in 2023. Eliminating these payments is assumed to require full tax financing. Based on behavioral modelling, free childcare is estimated to increase participation by roughly 3,300 children, with the largest increase among one- and two-year-olds. Parents' labor supply, also based on the behavioral model, increases by around 2,400 full-time equivalents, primarily due to the removal of income-dependent discount schemes. This corresponds to an increase in labor income of about NOK 1.4 billion including increased tax revenues of around NOK 370 million.

Current non-users of childcare are disproportionately low-income households, single parents, and immigrant families. Free childcare is therefore expected to attract more children from lower socioeconomic backgrounds than those currently enrolled. Increased participation among these groups may promote early equity and help reduce socioeconomic achievement gaps. Based on Norwegian impact studies, the socioeconomic value of learning effects is estimated at NOK 41,000–164,000 per child (present value). Using the medium estimate, the total gain from increased learning amounts to approximately NOK 340 million.

Costs rise because higher enrollment requires more staff. Full coverage would require around 2,200 additional full-time equivalent qualified preschool teachers. Under the main scenario, with 3,300 additional children, demand for preschool teachers increases by an estimated 350 full-time equivalents. Costs per child is substantially higher for younger children as staffing composition strongly influences total costs. Increasing the share of qualified preschool teachers from today's 41 percent to 60 percent would raise the cost per place by about 3 percent.

Administrative costs associated with the current moderation schemes for low-income families would fall by around NOK 15 million annually under a universal free childcare model.

In the main scenario, the net socioeconomic benefit is estimated at approximately NOK –450 million. This result is sensitive to key assumptions: higher learning effects or stronger labor supply responses would reduce the deficit, whereas a higher increase in participation or a higher share of qualified teachers would increase it. Free childcare becomes economically favorable only if the teacher share falls to around 30 percent—a scenario with uncertain implications for quality, given limited evidence on how staffing composition in childcare centers affects child outcomes.

The report also examines alternatives to universal free childcare, including free childcare for selected age groups, quality improvements through a higher share of qualified teachers, and increased cash transfers. Higher teacher density may be economically beneficial if learning effects rise moderately, but it requires growth in the recruitment of teacher candidates, as there is currently a shortage of childcare teachers. Increased child benefits have important distributional effects, but these learning effects might fade during schooling. Overall, the analysis suggests that while free childcare offers important distributional and learning benefits, it is not economically profitable under current cost and staffing conditions.

Innholdsliste

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	6
1. Innledning	8
2. Bakgrunn	10
3. Foreldrebetaling i barnehage	12
3.1. Anslag for kalenderåret 2023	12
3.2. Anslag for barnehageåret 2026/2027	14
4. Hva kjennetegner familier som ikke bruker barnehage?	15
5. Effekter av gratis barnehage på deltakelse og foreldres arbeid	19
5.1. Effekter på deltakelse i barnehage	19
5.2. Effekter på foreldrenes arbeidstilbud	21
6. Etterspørsel etter barnehagelærere og læringseffekter	23
6.1. Hvordan påvirkes etterspørselen etter barnehagelærere?.....	23
6.2. Læringseffekter av å gå i barnehage	25
6.3. Nyttene av å gå i barnehage og kvaliteten på de ansatte i barnehage	26
6.4. Verdsetting av læringsgevinsten av å gå i barnehage.....	27
6.5. Læringsgevinster og fordelingseffekter	29
7. Kostnad per barnehageplass og lærertetthet	30
7.1. Kostnadsanslag på tvers av kommunale og private barnehager	30
7.2. Dekomponering av lønnskostnadene på barnehagelærere og andre ansatte	30
7.3. Kostnad per barnehageplass med ulike andeler barnehagelærere	31
8. Administrative kostnader	33
8.1. Redusert administrasjon.....	33
8.2. Case: Oslo kommune.....	34
8.3. Proxy for hele landet	35
9. Samfunnsøkonomisk analyse	36
9.1. Gevinster og kostnader	36
9.2. Sensitivitet til arbeidstilbudseffekt og læringseffekter av å gå i barnehage	39
9.3. Sensitivitet til antall barn og andel barnehagelærere	40
9.4. Gratis barnehage for små barn (1-2 år) eller store barn (3-5 år).....	41
9.5. Skalering til 2026 prisnivå - med og uten kostpenger.....	42
9.6. Oppsummering	43
10. Alternativer til gratis barnehage	44
10.1. Økt kvalitet i barnehagen.....	44
10.2. Økte kontantoverføringer	45
Referanser	47
Vedlegg A: LOTTE-Barn	51
Vedlegg B: LÆRERMOD og etterspørsel etter barnehagelærere	53
Vedlegg C: Kvasi-eksperimentell analyse for Troms og Finnmark	55
Vedlegg D: Kostnader per barnehageplass med ulike andeler barnehagelærere	58
Vedlegg E: Påslag for skattefinansieringskostnader	59
Figurregister	60
Tabellregister	61

1. Innledning

Denne rapporten diskuterer samfunnsøkonomiske konsekvenser av å innføre gratis barnehage i Norge. Formålet er å gi et kunnskapsgrunnlag for vurdering av en universell gratis ordning for barn i barnehagealder. Analysen omfatter både kostnader og gevinster som vurderes i lys av eksisterende forskning, registerdata og modellbaserte beregninger.

En innføring av gratis barnehage vil ha flere direkte og indirekte virkninger. Den første direkte effekten av tiltaket er bortfall av foreldrebetaling, som vi antar må skattefinansieres, for å opprettholde dagens tilbud. En tilsiktet indirekte effekt ved gratis barnehage er at det gir insentiver til økt deltakelse. Deltakelse kan gi positive effekter for barns utvikling og læringsutbytte, og på lengre sikt påvirke utdanningsvalg og arbeidsmarkedstilknytning for barna. På grunn av sammenhengen mellom bruk av barnehage og foreldres arbeidstilbud, vil gratis barnehage, som øker deltakelsen, kunne påvirke arbeidstilbudet, særlig blant mødre. Dette gir i sin tur økte arbeidsinntekter og økte skatteinntekter. Men på den annen side vil også kostnadene øke som følge av at ressursbehovet i barnehagesektoren øker, ettersom høyere deltakelse vil øke etterspørselen etter barnehagelærere og annet personell i barnehagene. Samtidig medfører gratis barnehage administrative besparelser, blant annet knyttet til at dagens behovsprøvde moderasjonsordninger avvikles.

Analysen av kostnader og gevinster av gratis barnehage baserer seg på prinsipper i Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Beregningene kombinerer modellbaserte beregninger og simuleringer med eksisterende kunnskapsoppsummeringer og empiriske studier. SSBs mikrosimuleringsmodell, LOTTE-Barn, brukes til å beregne besparelser i barnehageutgifter for familiene som bruker barnehage i dag. Simuleringsresultater fra LOTTE-Barn tar ikke hensyn til at foreldre endrer atferd ved endringer i familiepolitikken. Det er derfor utviklet en tilleggsmodell til LOTTE-Barn, omtalt som «atferdsmodellen», som gir anslag på økningen i barnehagedeltakelse og endringer i arbeidstilbudet ved gratis barnehage. Videre benytter vi modellen LÆRERMOD til å framskrive etterspørselen etter barnehagelærere ved økt deltakelse i barnehage og for ulike forutsetninger om lærertetthet i barnehager. Datagrunnlaget inkluderer registerdata for arbeidsmarkedet, skatt, barnehager (BASIL), utdanning (NUDB), samt barnetilsynsundersøkelsen og informasjon fra inntekts- og formuesundersøkelsen.

Rapporten er strukturert i ti kapitler. Etter denne innledningen følger en gjennomgang av dagens barnehagedekning (kapittel 2) og foreldrebetaling i barnehage i dag (kapittel 3). Det finnes ikke et landsdekkende register for hvilke familier som bruker tjenesten og dem som fremdeles står utenfor. I kapittel 4 beskriver vi hvordan vi har tilordnet barnehagebruk til familiene basert på administrative registerdata og hva som kjennetegner de to gruppene av brukere og ikke-brukere. I kapittel 5 benytter vi atferdsmodellen til å anslå hvor mange flere barn som går i barnehage dersom tjenesten blir gratis. Vi viser også til hvordan dette påvirker foreldrenes arbeidstilbud. I det påfølgende kapitlet (kapittel 6) belyser vi hvordan økt deltakelse påvirker etterspørselen etter barnehagelærere, og vi oppsummerer kunnskapen om læringseffekter av barnehagedeltakelse. Videre i kapittel 7 presenterer vi en dekomponering av kostnader knyttet til stykkprisen per barn i barnehage, der vi tar hensyn til ulike andeler av barnehagelærere blant de ansatte. I kapittel 8 diskuteres de administrative besparelsene ved å fjerne foreldrebetalingen og dermed avvikle de behovsprøvde moderasjonsordningene.

Analysene i kapitlene 3-8 danner grunnlaget for den samlede samfunnsøkonomiske vurderingen som presenteres i kapittel 9, der vi beregner netto nytte og gjennomfører sensitivitetsanalyser. Resultatene i hovedalternativet tilsier at gratis barnehage innebærer en negativ netto nytte på om lag 450 mill. kroner. Dette anslaget hviler imidlertid på flere faktorer som det er betydelig usikkerhet

knyttet til. Det er for eksempel usikkert hvor mange flere foreldre som vil benytte barnehage når den gjøres gratis, og det er stor usikkerhet knyttet til hvor store langsiktige økonomiske gevinster som kan forventes som følge av at flere barn deltar i barnehage. Vi presenterer derfor flere sensitivitetsanalyser baserte på alternative anslag.

Vi vurderer også ulike alternativer, som gratis barnehage kun for små barn (1–2 år) og kun for større barn (3–5 år). Videre viser vi en analyse der effektene skaleres, slik at barnehageprisene i barnehageåret 2026/2027 benyttes som sammenlikningsgrunnlag for gratis barnehage. Avslutningsvis (i kapittel 10) drøfter vi provenynøytrale alternativer til gratis barnehage, som økt kvalitet i barnehagen og styrking av barnetrygden.

2. Bakgrunn

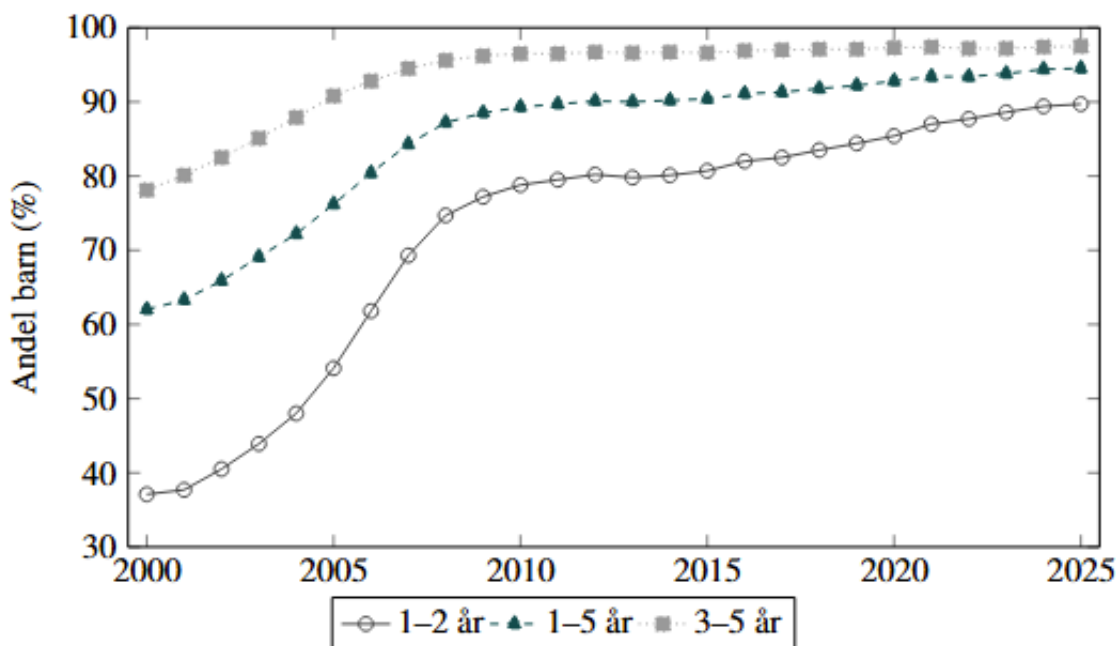
Norsk utdannings- og familiepolitikk har gjennomgått betydelige endringer de siste tiårene, særlig på barnehagefeltet. Der barnehage tidligere var et knapphetsgode og mange familier benyttet uformelle omsorgsløsninger som dagmammaer, er situasjonen i dag fundamentalt annerledes. Barnehageplass er nå en lovfestet rettighet, og det uformelle markedet for dagmammaer er i praksis forsvunnet. Samtidig har barnehagen fått en tydeligere rolle som en del av det helhetlige utdanningsløpet, selv om deltakelse fortsatt er frivillig.

Historisk sett var tilgangen på barnehageplasser for de yngste barna begrenset. Før 2000-tallet hadde ett- og toåringer ikke rett til barnehageplass, og mange barn startet først i treårsalderen. Store endringer i barnehagesektoren fant sted etter barnehageforliket i 2003. Reformen kombinerte en kommunal plikt til å bygge ut kapasiteten med innføring av maksimumspris for foreldrebetaling. Da maksimumsprisen ble innført i 2004, ble den satt til 2 750 kroner per måned for første barn. Gjennom 2000-tallet økte deltakelsen i takt med utbyggingen, og særlig for de yngste barna økte deltakelsen kraftig.

Fra 2009 ble det en lovfestet rett til barnehageplass. Rettigheten er utformet slik at barn som fyller ett år innen utgangen av august i opptaksåret, har krav på barnehageplass fra august samme år. Barn som fyller ett år i september, oktober eller november, har rett til plass fra den måneden de fyller år.

Figur 2.1 viser utviklingen i barnehagedekning fra 2000 til 2025. Dekningsgraden er i dag høy for alle aldersgrupper, særlig blant 3–5-åringer, og totalt går 94,5 prosent av barn i alderen 1–5 år i barnehage i 2025. Det innebærer at om lag 15 000 barn i samme aldersgruppe ikke gikk i barnehage. Blant disse finnes både husholdninger som bevisst velger andre omsorgsløsninger, og barn som står på venteliste.

Figur 2.1 Barnehagedekning 2000–2025



Kilde: Barnehagestatistikk

Det er ca. 5200 barnehager i Norge i dag og 49 % av disse er kommunale. I 2024 besto populasjonen av utdannede og sysselsatte barnehagelærere av om lag 50 000 årsverk, hvorav 59 % var sysselsatt i barnehager. Underdekning av barnehagelærere var på overkant av 2 000 årsverk.¹

Foreldrebetalingen utgjør i dag kun en liten andel av de totale kostnadene ved en barnehageplass. Kostnadene varierer med barnas alder og bemanningssammensetning: For barn i alderen 1–2 år er kostnaden om lag 350 000 kroner per plass, mens kostnaden for barn i alderen 3–5 år er rundt 200 000 kroner.

¹ Underdekningen angir hvor mange pedagogiske ledere som har fått dispensasjon fra kravet om barnehagelærerutdanning, altså barnehagelæremangelen.

3. Foreldrebetaling i barnehage

Beregningsmodellen LOTTE-Barn (Larsen og Vattø, 2025; 2026) er etablert for å kunne gi oppdaterte anslag på proveny- og fordelings effekter av å gjøre endringer i foreldrebetalingen i barnehagene. Den siste versjonen av modellen er basert på registerdata for 2023 og tar hensyn til skattesystemet i tillegg til overføringsordningene til barnefamiliene. Modellen er atferdsfri i den forstand at foreldrene ikke endrer barnehagedeltakelse og tilpasninger på arbeidsmarkedet av endringer i foreldrebetalingen.

I det følgende benytter vi modellen LOTTE-Barn til to formål. For det første anslår vi de totale barnehageutgiftene som faller bort for foreldrene dersom barnehage gjøres gratis. For det andre analyserer vi hvordan barnehageutgiftene fordeles etter foreldrenes inntekt, gitt gjeldende moderasjonsordninger, herunder inntektsmoderasjon, gratis kjernetid og søskenmoderasjon. Disse modellberegningene er derfor viktige for å kunne gi anslag på hvordan gratis barnehage vil påvirke barnefamiliene totalt og fordelingsmessig. Siden vi ikke har tilgang til registerdata om bruk av barnehage, antas det i modellen (noe forenklet) at alle barn i alderen 2-5 år går i barnehage, mens bruk av kontantstøtte avgjør barnehagebruk for ett-åringene.

Siden grunnlagsdataene i modellen er fra 2023 og analyser av barn som ikke bruker barnehage (presentert i neste kapittel) er for 2023, starter vi med å gi et anslag for de totale barnehageutgiftene i 2023 med fordelingen av disse. I kapittel 3.2 viser vi til anslag for barnehageåret 2026/2027.

3.1. Anslag for kalenderåret 2023

Forutsetningene for beregningene for kalenderåret 2023 er gitt i Tabell 3.1. Dette gir de totale anslagene for foreldrebetaling, vist i Tabell 3.2. Vi ser at foreldrebetalingen var om lag 7,4 mrd. kroner, mens netto foreldrebetaling når vi tar hensyn til skattefordelen av foreldrefradraget og stønad til barnetilsyn for enslige forsørgere er om lag 6,1 mrd. kroner.

Tabell 3.3 viser hvordan foreldrebetalingen fordeler seg etter husholdningstype. Vi ser at netto foreldrebetaling i gjennomsnitt er lavere for enslige forsørgere, og øker med antall barn. Tabell 3.4 viser hvordan foreldrebetalingen fordeler seg etter ekvivalentjustert husholdningsinntekt.

Tabell 3.1 Forutsetninger for referanse, 2023

Regelverk	Verdi
Makspris for heltidsplass, kr per måned	3 000
Makspris for heltidsplass i innsatssonen i Nord-Troms og Finnmark, kr per måned	1 636
Kostpenger, kr per måned	360
Søskenmoderasjon, 2. barn	30 %
Søskenmoderasjon, 3. og etterfølgende barn	73 %
Inntekstmoderasjon, maks barnehageutgifter som andel av inntekt	6 %
Gratis kjernetid, inntektsgrense, kr per år	606 445
Gratis kjernetid, nedre aldersgrense alder	2
Grunnbeløp i folketrygden (G), veid gjennomsnitt	116 239
Stønad til barnetilsyn, inntektsgrense	6 G
Stønad til barnetilsyn, dekningsgrad	64 %
Stønad til barnetilsyn, maks beløp for 1 barn, kr per år	53 094
Stønad til barnetilsyn, maks beløp for 2 barn, kr per år	69 264
Stønad til barnetilsyn, maks beløp for 3 og flere barn, kr per år	78 498
Foreldrefradrag, maks beløp for 1. barn, kr per år	25 000
Foreldrefradrag, maks beløp for 2. og etterfølgende barn, kr per år	15 000
Skattereduksjon i prosent av foreldrefradrag	22 %

Tabell 3.2 Foreldrebetaling i 2023

Foreldrebetaling, mill. kr	7 391
Skattefordel av foreldrefradrag i inntekt, mill. kr	1 257
Stønad til barnetilsyn (kun barnehage), mill. kr	50
Netto foreldrebetaling, mill. kr	6 084
Kostpenger, mill. kr	1 077
Foreldrebetaling per ekvivalent heltidsplass, kr per mnd	2 471
Netto barnehageutgifter per ekvivalent heltidsplass, kr per mnd	2 034

Merknad: Beregninger med LOTTE-Barn, grunnlagsår 2023 og referanseår 2023. Netto foreldrebetaling er beregnet som foreldrebetaling (ekskl. kostpenger) fratrukket skattefordel av foreldrefradrag i inntekt og stønad til barnetilsyn.

Tabell 3.3 Netto foreldrebetaling for ulike husholdningstyper gruppert etter antall barn. Antall husholdninger og kr/år, 2023

Forsørgerstatus	Antall barn (0-6 år)	Antall hushold	Netto foreldrebetaling ¹
			Referanse 2023
Par	1 barn	151 061	17 947
	2 barn	79 161	33 241
	≥3 barn	8 426	36 394
	I alt	238 648	23 672
Enslig forsørger ²	1 barn	37 686	9 036
	2 barn	5 958	14 792
	≥3 barn	574	11 543
	I alt	44 218	9 844
I alt	1 barn	188 747	16 168
	2 barn	85 119	31 950
	≥3 barn	9 000	34 809
	I alt	282 866	21 510

¹ Netto foreldrebetaling er beregnet som foreldrebetaling (ekskl. kostpenger) fratrukket skattefordel av foreldrefradrag og stønad til barnetilsyn.

² I husholdninger der barnet kun bor sammen med hovedforsørger og ikke sideforsørger blir hovedforsørger klassifisert som enslig forsørger. Den enslige forsørgeren kan likevel bo i en husholdning med flere voksne (for eksempel egne foreldre).

Note: Beregninger med LOTTE-Barn, grunnlagsår 2023 og referanseår 2023.

Tabell 3.4 Netto foreldrebetaling for husholdninger gruppert etter inntektsdesil. Kr/år (alle beløp i ekvivalente størrelser)

Desilgruppe	Disponibel inntekt (ref.)	Netto foreldrebetaling ¹
		Referanse 2023
1	196 955	4 347
2	310 014	8 445
3	367 087	10 373
4	411 453	11 179
5	449 752	11 521
6	486 925	11 623
7	527 262	11 540
8	576 934	11 397
9	651 498	11 393
10	951 695	11 643

¹ Netto foreldrebetaling er beregnet som foreldrebetaling (ekskl. kostpenger) fratrukket skattefordel av foreldrefradrag og stønad til barnetilsyn.

Merknad: Beregninger med LOTTE-Barn, grunnlagsår 2023, referanseår 2023. Personer er inndelt i desilgrupper basert på husholdningens ekvivalente inntekt. Inkluderer alle personer i husholdninger med barn i alderen 0-6 år.

3.2. Anslag for barnehageåret 2026/2027

Som beskrevet ovenfor, er modellens primære anvendelse å gi anslag for endringer i foreldrebetaling sammenliknet med en referanse. Tabell 3.5 beskriver forutsetninger for barnehageåret 2026/27, som anvendes til å gi anslag på proveny- og fordelings effekter for 2026 der datagrunnlaget er framført fra 2023 til 2026. Totale barnehageutgifter for dette året er beregnet i Tabell 3.6. Tabellen viser at en innføring av gratis barnehage for alle fører til at samlede brutto utgifter til foreldrebetaling i barnehage reduseres med om lag 2,9 mrd. kroner. Reduksjonen i foreldrefradrag og stønad til barnetilsyn som følge av dette (til sammen 645 mill. kr), gir en netto reduksjon i foreldrebetalingen på om lag 2,2 mrd. kroner. Foreldrebetalingen målt per heltidsplass (halv plass omregnet til hel plass) reduseres med henholdsvis brutto 957 kr/mnd og med 741 kr/mnd når vi tar hensyn til redusert foreldrefradrag og stønad til barnetilsyn.

Tabell 3.5 Forutsetninger for referanse, 2026

Regelverk	Verdi
Makspris for heltidsplass etter kategorier for sentralitet, kr per måned:	
Sone 1, 2, 3 og 4 (høy og middels sentralitet)	1 200
Sone 5 og 6 (lav sentralitet)	700
Makspris for heltidsplass i innsatssonen i Nord-Troms og Finnmark, kr per måned	0
Kostpenger, kr per måned	409
Søskenmoderasjon, 2. barn	30 %
Søskenmoderasjon, 3. og etterfølgende barn	100 %
Inntektmoderasjon, maks barnehageutgifter som andel av inntekt	6 %
Gratis kjernetid, inntektsgrense, kr per år	669 050
Gratis kjernetid, nedre aldersgrense, år	2
Grunnbeløp i folketrygden (G) ¹	130 160
Stønad til barnetilsyn, inntektsgrense	6 G
Stønad til barnetilsyn, dekningsgrad	64 %
Stønad til barnetilsyn, maks beløp for 1 barn, kr per år	57 480
Stønad til barnetilsyn, maks beløp for 2 barn, kr per år	74 976
Stønad til barnetilsyn, maks beløp for 3 og flere barn, kr per år	84 972
Foreldrefradrag, maks beløp for 1. barn, kr per år	15 000
Foreldrefradrag, maks beløp for 2. og etterfølgende barn, kr per år	10 000
Skattereduksjon i prosent av foreldrefradrag	22 %

¹ Beløp per 1. mai 2025.

Tabell 3.6 Foreldrebetaling i 2026

Foreldrebetaling, mill. kr	2864
Skattefordel av foreldrefradrag i inntekt, mill. kr	625
Stønad til barnetilsyn (kun barnehage), mill. kr	20
Netto foreldrebetaling, mill. kr	2218
Kostpenger, mill. kr	1223
Foreldrebetaling per ekvivalent heltidsplass, kr per mnd	957
Netto barnehageutgifter per ekvivalent heltidsplass, kr per mnd	741

Merknad: Netto foreldrebetaling er beregnet som foreldrebetaling (ekskl. kostpenger) fratrukket skattefordel av foreldrefradrag i inntekt og stønad til barnetilsyn. Kilde: Statistisk sentralbyrå, beregninger med LOTTE-Barn, grunnlagsår 2023 framført til 2026, referanseår 2026.

4. Hva kjennetegner familier som ikke bruker barnehage?

Siden det ikke finnes et landsdekkende register som direkte viser hvilke barn som faktisk bruker barnehage, må vi identifisere barnehagebruk indirekte ved hjelp av tilgjengelige datakilder. I LOTTE-Barn håndteres dette på en forenklet måte, der alle barn i de eldste aldersgruppene antas å bruke barnehage. I dette kapitlet går vi et steg videre og benytter informasjon fra foreldrefradraget i skattemeldingen for å identifisere barnehagebruk på husholdningsnivå. Dette gir en mer finmasket kartlegging av hvem som faktisk benytter barnehagetilbudet, og er særlig viktig for å skille mellom brukere og ikke-brukere blant de eldre barna.

I 2023 var det ifølge Barnehagestatistikken registrert 263 998 barn i alderen 1-5 år som hadde barnehageplass, noe som tilsvarer en dekningsgrad på 93,8 % av alle barn i aldersgruppen. Tabell 4.1 viser fordelingen etter alder. Barnehagestatistikken inneholder aggregert informasjon om antall barn i barnehagen, men for å kunne identifisere disse barna i registerdata med tilhørende husholdningsinformasjon må vi bruke indirekte metoder. Registerdataene vil også avvike fra tallene i barnehagestatistikken fordi registerdataene er årlige, mens barnehagestatistikken er basert på barnehagedekning per 15 desember.

Tabell 4.1 Antall barn i barnehagealder i 2023

Alder	Barn i barnehage	Andel i barnehage (%)	Barn totalt
1-2 år	98 465	88,6	111 125
3-5 år	165 533	97,2	170 337
1-5 år	263 998	93,8	281 462

Kilde: Barnehagestatistikken. Antall barn registrert i barnehage per 15 desember 2023.

Vi bruker det observerte foreldrefradraget for utgifter til pass og stell av barn for å identifisere husholdninger som betaler for barnehageplass. Barnehager og skolefritidsordninger (SFO) rapporterer husholdningenes utgifter til Skatteetaten, og disse blir forhåndsutfylt som grunnlag for foreldrefradraget i skattemeldingen. En utfordring med denne tilnærmingen er at foreldrefradraget omfatter både barnehage- og SFO-utgifter, uten at det i de fleste tilfeller er mulig å skille mellom dem. Selv når vi har mottatt mer detaljerte opplysninger bak foreldrefradraget om betalingen er gjort til kommunen eller en privat barnehage, er det ikke mulig å skille mellom kommunale barnehager og kommunal SFO.

Et unntak er Oslo, hvor SFO-utgifter rapporteres fra kommunen, mens barnehageutgifter rapporteres fra bydelene. Basert på data fra Oslo kan vi bekrefte at positivt foreldrefradrag er en god indikator på om husholdningen betaler for barn i barnehage eller ikke. I innsatssonen (Nord-Troms og Finnmark) ble det innført gratis barnehage i 2023, og vi utelater derfor observasjoner fra denne regionen i denne delen av analysen, siden vi dermed ikke kan bruke foreldrefradraget for å skille mellom barn som har gratis plass og som ikke bruker barnehage.

På denne bakgrunn definerer vi en husholdning som barnehagebruker i registerdata dersom:

- Husholdningen har minst ett barn i alderen 1- 5 år
- Husholdningen har innrapportert foreldrefradrag fra en kommune eller en privat barnehage.

I 2023 hadde barn i alderen 2-5 år fra husholdninger med inntekt under 615 590 kroner rett til gratis kjernetid i barnehagen. Når foreldrefradraget brukes som indikator på barnehagebruk, innebærer dette at barn som kun benytter gratis kjernetid ikke blir identifisert som barnehagebrukere. Foreldrefradraget kan dermed ikke skille mellom barn som bruker barnehagen uten betaling og barn som ikke bruker barnehage i det hele tatt.

Det totale antallet barn som har fått innvilget gratis kjernetid kjenner vi gjennom BASIL-rapporteringen (Utdanningsdirektoratet, 2026), hvor kommunene rapporterer antall husholdninger og barn som har fått inntektsmoderasjon og gratis kjernetid i barnehagene.

Fra registerdataene kan vi identifisere hvilke husholdninger som har rett til gratis kjernetid basert på opplysninger om inntekt. Ved å sammenligne (i) hvor mange av disse husholdningene som også betaler for barnehage, med (ii) hvor mange barn som faktisk har fått innvilget gratis kjernetid i BASIL, finner vi at om lag 86 prosent av husholdningene med gratis kjernetid også betaler for den resterende barnehageplassen. De siste 14 prosentene av husholdningene med gratis kjernetid, om lag 4 000 barn, benytter kun kjernetid i barnehagene og har ingen foreldrebetaling. Når vi bruker foreldrefradraget som indikator, kan disse husholdningene dermed ikke skilles fra husholdninger som ikke bruker barnehage i det hele tatt. Denne feilkilden påvirker likevel relativt få observasjoner og endrer ikke hovedbildet i analysen.

Tabell 4.2 viser deskriptiv statistikk for husholdninger som betaler, samt for husholdningene som ikke betaler for barnehage. Gruppen som ikke betaler består i hovedsak av ikke-brukere av barnehage, men også enkelte husholdninger som bruker barnehagen, men ikke betaler fordi de har gratis plass (for eksempel gratis kjernetid). Tabellen viser klare forskjeller mellom gruppen som ikke betaler og betaler for barnehage, i for eksempel disponibel inntekt, andelen enslige forsørgere og andelen med innvandrerbakgrunn. Vi ser blant annet at det er en langt høyere andel innvandrere i gruppen som ikke betaler for barnehage.

Tabell 4.2 Deskriptiv statistikk for husholdninger som betaler vs de som ikke betaler for barnehage

	Betaler ikke for barnehage	Betaler for barnehage
Disponibel inntekt	704 251	1 096 709
Formue	727 556	1 147 015
Alder (hovedforsørger)	35,78	36,42
Høyere utdanning (hovedforsørger) (%)	32	54
Personer per husholdning	3,74	3,97
Barn i barnehagealder (1-5 år) per husholdning	1,15	1,25
Voksne per husholdning	1,89	2
Husholdninger med kun en voksen (%)	23,24	7,58
Mottager av sosialstønad (hovedforsørger) (%)	16,03	4,77
Innvandrerbakgrunn (%)	59,6	25,77
Landbakgrunn (%):		
Norge	31,22	62,49
Europa	36,9	19,8
Asia	19,04	9,82
Afrika	10,33	4,98
Annet	2,52	2,91
Antall husholdninger	16 522	206 724

Merknad: Egne beregninger basert på inntekts- og formuesstatistikken for 2023. Husholdninger med barn i aldersgruppen 1-5 år. De som betaler for barnehage er identifisert indirekte gjennom foreldrefradraget i skattemeldingen.

På grunn av manglende presis identifikasjon av denne gruppe av husholdningene som kun benytter seg av tilbudet «gratis kjernetid», er Tabell 4.3 konstruert ved at vi viser øvre og nedre grense for de samme kjennetegnene som i Tabell 4.2, men hvor vi tar hensyn til usikkerheten knyttet til hvem vi identifiserer som brukere og ikke-brukere av barnehage. Som allerede diskutert, anslår vi at om lag 14 prosent av dem som bruker gratis kjernetid ikke bruker barnehage utover kjernetiden. Dette tilsvarer om lag 4 000 barn. Disse husholdningene inngår derfor i gruppen som ikke betaler for barnehage i Tabell 4.2 til tross for at de i virkeligheten bruker barnehage. Siden vi vet antallet barn, men ikke nøyaktig hvor disse befinner seg i fordelingen til de ulike sosioøkonomiske kjennetegnene har vi isteden funnet øvre og nedre grense for hver variabel. Først, i kolonnen for «Ikke-barnehage», antar vi at det er de 4 000 barna (blant de med rett på gratis kjernetid) med høyest verdi av variabelen, og deretter antar vi at de er de 4 000 barna med lavest verdi. Deretter beregner vi

intervaller dersom de samme husholdningene, nederst og høyest i fordelingene, ble plassert i gruppen «Barnehage». Vi gjør dette for hver variabel, som betyr at resultatene i Tabell 4.3 rapporteres ved intervaller for variablene. Tabellen viser at selv om en tar hensyn til manglende informasjon om dem som kun benytter seg av «gratis kjernetid», viser Tabell 4.3 at det er klare forskjeller mellom de to gruppene. Det er blant annet ikke overlapp i intervallene mellom inntektsnivåene og andeler med innvandrerbakgrunn.

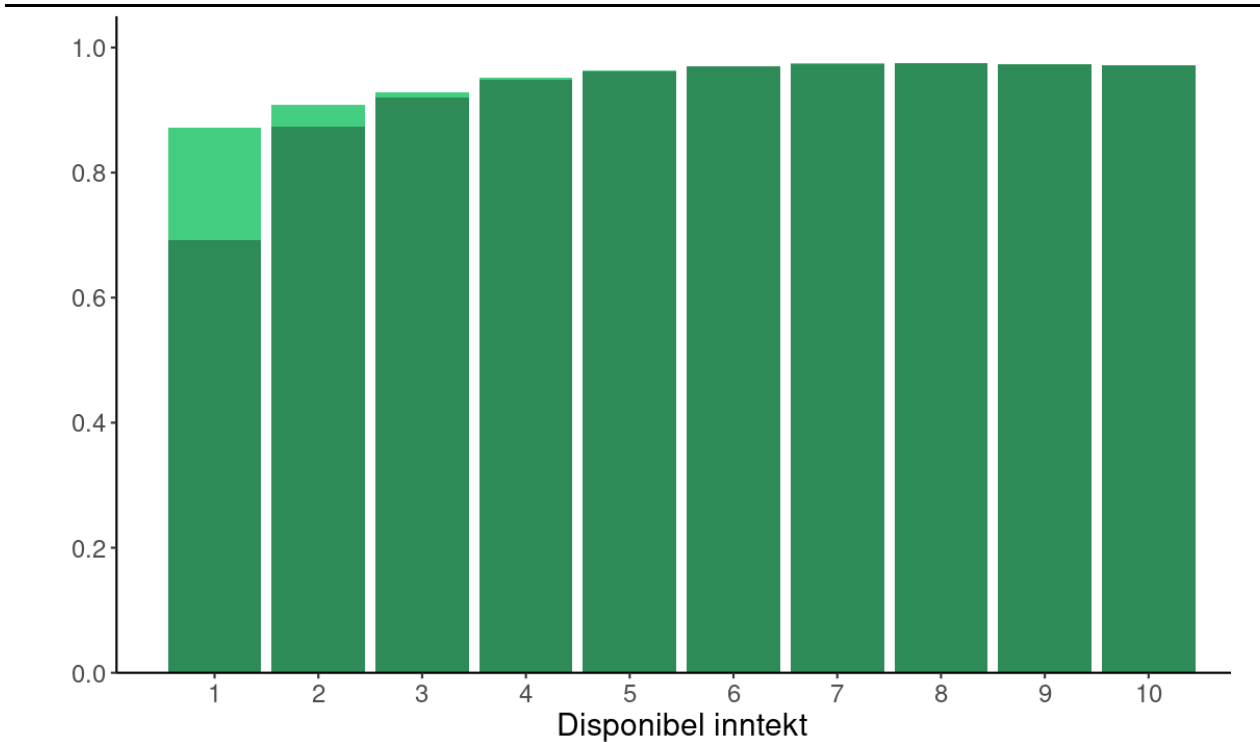
Tabell 4.3 Deskriptiv statistikk for husholdninger som bruker vs. de som ikke bruker barnehage

	Ikke barnehage	Barnehage
Disponibel inntekt	746 700 – 844 640	1 081 364 – 1 087 638
Formue	860 478 – 926 578	1 127 656 – 1 131 855
Alder (Hovedforsørger)	34,61 – 37,80	36,28 – 36,48
Høyere utdanning (hovedforsørger) (%)	30-41	53-53
Personer per husholdning	3,52 – 4,04	3,95 – 3,98
Barn i barnehagealder (1-5 år) per husholdning.	1,08 – 1,20	1,24 – 1,25
Voksne per husholdning	1,83 – 2,08	1,98 – 2,00
Husholdninger med kun en voksen (%)	11,28 – 29,39	7,46 – 8,58
Mottager av sosialstønad (Hovedforsørger) (%)	5,32 – 20,35	4,69 – 5,63
Innvandrerbakgrunn (%)	48,87 – 58,06	26,43 – 27,00
Landbakgrunn (%):		
Norge	33,20 – 39,58	61,45 – 61,84
Europa	22,93 – 44,43	19,61 – 20,95
Asia	14,59 – 24,14	9,66 – 10,25
Afrika	5,88 – 13,15	4,90 – 5,35
Annet	2,13 – 3,20	2,86 – 2,93

Merknad: Egne beregninger basert på inntekts- og formuesstatistikken for 2023. Intervallene reflekterer usikkerhet for identifisering og klassifisering av 4 000 barn med innvilget gratis kjernetid og manglende foreldrefradrag.

Basert på den samme grupperingen som i Tabell 4.3, viser Figur 4.1 fordelingen av barnehagebruk etter inntekt. Den horisontaleaksen i figuren viser fordelingen av husholdningenes disponible inntekt etter desiler, mens den vertikaleaksen viser andelen som bruker barnehage. I figuren representerer det lysegrønne arealet øvre og nedre grense for andelen barn med barn i barnehage for hvert desil. Vi finner øvre og nedre grense for første desil ved å først anta at alle de 4 000 barna som har gratis barnehage er blant de med rett på gratis kjernetid i første desil. Vi gjentar dette for de andre desilene og får dermed et minimums- og maksimumsnivå for andelen av husholdninger som bruker barnehage i hvert desil i inntektsfordelingen.

Figur 4.1 Andel av husholdninger som bruker barnehage etter disponibel inntekt



Merknad: Egne beregninger basert på registerdata fra inntekts- og formuesstatistikken for 2023. Personer er fordelt etter disponibel inntekt i ti like store grupper fra lavest til høyest disponibel inntekt. Det lysegrønne arealet beskriver usikkerheten med henholdsvis øvre og nedre grense for 4 000 barn som er usikkert klassifisert på grunn av innvilget gratis kjernetid og manglende foreldrefradrag.

5. Effekter av gratis barnehage på deltakelse og foreldres arbeid

Som diskutert i innledningen, er det et kjernepunkt i denne analysen i hvor sterk grad foreldre lar seg påvirke av gratis barnehage tilbud. For å anslå hvor mange flere barn som vil begynne i barnehage dersom tilbudet gjøres gratis, benytter vi en atferdsmodell som er utviklet som et supplement til LOTTE-Barn. Denne modellen kan også benyttes til å beregne effekter av gratis barnehage på foreldrenes arbeidstilbud, som igjen påvirker husholdningenes samlede inntekt og de tilhørende skatteinntektene. Hovedanslagene i rapporten er basert på atferdsmodellen. Et alternativ er å bruke kvasi-eksperimentelle analyser for å anslå effekter. Som et sammenlikningsgrunnlag viser vi derfor i vedlegg C til effekter på barnehagedeltakelse etter innføringen av gratis barnehage i innsatssonen i Troms og Finnmark i 2023.

5.1. Effekter på deltakelse i barnehage

I det følgende gir vi en kort beskrivelse av en beslutningsmodell for foreldre med førskolebarn, basert på modellene i Thoresen og Vattø (2019), Vattø og Østbakken (2024) og Thoresen, Vattø og Zachrisson (2026). Modellen som anvendes her er estimert på nye data fra Barnetilsynsundersøkelsen 2023, og brukes til å simulere effekter på foreldres valg når foreldrebetalingen endres, og i dette tilfellet settes til null. Thoresen, Vattø og Zachrisson (2026) gir nærmere detaljer. Modellen estimeres både for par med barn og enslige forsørgere. I den følgende beskrivelsen tar vi utgangspunkt i en modell for par med barn.

I det teoretiske rammeverket antas familien å opptre som en samlet beslutningsenhet, der foreldrene i fellesskap avgjør hvordan de skal tilpasse seg med hensyn til arbeid, barnehage og omsorgsoppgaver. Foreldrene antas å ha preferanser for konsum, fritid og det vi omtaler som «kvalitet i barneomsorgen». Sistnevnte er utvilsomt viktig for foreldrenes beslutninger, men krevende å operasjonalisere i et estimeringsopplegg basert på observerte valg («revealed preferences»). Vi legger til grunn at kombinasjonen mellom foreldrenes eget samvær og omsorg utenfor hjemmet (barnehage) har betydning for «kvaliteten». Vi gjør ingen antakelser om at tid med mor, far eller i barnehage gir høyest kvalitet. Siden vi ofte observerer at foreldre bruker barnehagen færre antall timer enn åpningstidene tilsier, kan det være rimelig å tenke seg at det er positiv og avtakende grensenytte for alle alternativene for barneomsorg (mor, far og barnehage).

Hver av foreldrene har en gitt timelønn (avhengig av alder, utdanning, etc.), og de velger mellom ulike jobber med ulike arbeidstid samtidig med at de velger oppholdstid i barnehage.² Vi observerer ikke familiens valgmuligheter i arbeidsmarkedet og i barnehagene; dette er latente størrelser som estimeres simultant med preferanseparametrene.

Siden husholdningens optimale kombinasjon av jobb- og barneomsorg for ulike priser og lønninger er uobserverbar (for oss som forskere) trenger vi å knytte forbindelsen mellom nyttefunksjonen til de observerte valgene, betinget av den økonomiske budsjettbetingelsen samt valgmengden av mulige jobb og barnepassalternativer.

Den estimerte modellen er ytterligere spesifisert ved at budsjettrestriksjonen er satt inn og ved at tre relasjoner nærmere spesifiserer konsum, fritid og foreldrenes samvær med barna. En utfordring er at dataene som anvendes i estimeringen ikke gir grunnlag for å skille mellom foreldrenes «virkelige fritid» og fritid tilbrakt sammen med barn. Derfor antas det at det er korrespondanse mellom «fritid» (eller ikke-markedsarbeid) og input fra foreldrene til «kvalitet i barnepasset». Modellen kan til en viss grad ta hensyn til at det er forskjeller i responser avhengig av kjennetegn ved husholdningene, men i stor grad viser modellsimuleringene til gjennomsnittlige responser. Det

² Foreldrene betaler for en fulltidsplass selv om faktisk oppholdstid tilsvarer (lang) deltid.

betyr for eksempel at det kan være vanskelig å kontrollere fullt ut for at det er forskjeller i atferdsresponsene mellom husholdninger med innvandrerbakgrunn og andre, slik som studier fra Sverige tyder på (Wikström mfl. 2015).

Modellen er estimert med basis i data fra Barnetilsynsundersøkelsen 2023 (Evensen mfl., 2023; Krawczynska, 2023) både for par med barn og enslige forsørgere. Thoresen, Vattø og Zachrisson (2026) beskriver data og estimeringsresultater i mer detalj. Vi har funnet det hensiktsmessig å anvende en diskret-valg tilnærming til å beskrive foreldrenes muligheter. Det er tre arbeidstids-kategorier som foreldrene (hver for seg) kan velge mellom: Ingen arbeidsdeltakelse, deltid og fulltid. Totalt sett gir dette 27 mulige kombinasjoner av arbeidstid og oppholdstid i barnehage for paret og 9 valg for enslige forsørgere. Vi har beregnet lønnselastisiteter fra modellen og de samsvarer godt med både den internasjonale litteraturen og det vi har funnet i tidligere norske studier (som Thoresen og Vattø (2019) og Vattø og Østbakken (2024)): 0,31 for gifte mødre, 0,18 for gifte fedre og 0,43 for single mødre.

Modellen anvendes til å simulere effekter på foreldrenes atferd når barnehageprisen blir gratis. Når prisen går ned til null vil flere barn gå i barnehage og foreldre vil øke arbeidstilbudet sitt. I Tabell 5.1 viser vi til økningen i antall barn som bruker barnehage som følge av at tjenesten blir gratis, fordelt på par med barn og enslige forsørgere og alder på barna. Det er viktig å merke seg at simuleringen tar utgangspunkt i systemet slik det var i 2023. Det betyr at maksprisen er på 3 000 kroner, som ikke inkluderer kostpenger (betaling for mat i barnehagene). Simuleringene viser at ca. 3 300 barn som ellers ikke ville gått i barnehage starter i barnehage som følge av at tjenesten blir gratis. Om lag 2 000 av disse barna er i aldersgruppen 1-2 år, mens 1 300 barn er i aldersgruppen 3-5 år.

Tabell 5.1 Effekter på deltakelse i barnehage som følge av at gratis barnehage

Husholdningstype	Antall husholdninger med barn som ikke deltar i barnehage (ref, register)	Økt barnehagedeltakelse (simulert)		
		1-2 år	3-5 år	1-5 år
Par med barn	11 523	1 922	1 251	3 173
Enslige forsørgere	3 409	94	49	143
Alle husholdninger	14 932	2 016	1 300	3 316

Merknad: Husholdninger som kan klassifiseres som par med barn eller enslige forsørgere impliserer noe færre husholdninger enn i Tabell 4.2. Beregninger for økt barnehagedeltakelse er basert på atferdsmodellen estimert på Barnetilsynsundersøkelsen 2023 og simulert på registerdata for 2023. De simulerte anslagene er forbundet med betydelig usikkerhet.

Resultater fra en strukturell atferdsmodell er forbundet med betydelig usikkerhet og bør valideres i lys av kvasi-eksperimentelle sammenlikninger. I vedlegg C viser vi derfor en enkel analyse av Troms og Finnmark etter innføringen av gratis barnehage i innsatssonen i 2023, basert på Barnehagestatistikken for 2020–2024. Vedlegget dokumenterer datagrunnlag og identifikasjonsopplegg. Vi estimerer at reformen økte barnehagedeltakelsen med i overkant av 2 prosentpoeng når kommuner utenfor innsatssonen i Troms brukes som sammenlikningsgrunnlag. Overført til nasjonalt nivå tilsvarer 2,2 prosentpoeng en økning på om lag 6 192 barn, altså opp mot dobbelt så stor respons som atferdsmodellen predikerer. Som i atferdsmodellen er økningen størst blant 1–2-åringene. Det er samtidig grunn til forsiktighet ved generalisering: barnehagedekningen i Nord-Troms og Finnmark var lavere før reformen, og innvandrerandelen er lavere enn landsgjennomsnittet. Slike særtrekk kan trekke i retning av sterkere effekter i innsatssonen enn ved en landsdekkende innføring.

Samtidig med økningen i barnehagedeltakelse forventer vi også en reduksjon i husholdninger som mottar kontantstøtte. Vi estimerer denne reduksjonen med atferdsmodellen til å være 1200 færre mottakere av kontantstøtte som utgjør totalt 120 millioner kroner i 2023 som vist i Tabell 5.2. Merk at i 2023 kunne en motta kontantstøtte for barn fra 13 til 23 måneder, mens i 2026 var den redusert til å gjelde for barn i aldersgruppen fra 13 til 19 måneder. Dersom kontantstøtten i dag kun benyttes

i påvente av barnehageplass (mens foreldrene står i kø), vil det forventes liten effekt på bruken av kontantstøtte når barnehagen blir gratis om ikke også barnehageopptaket utvides med ledige plasser for hele kalenderåret.

Tabell 5.2 Effekter på bruk av kontantstøtte

Husholdningstype	Antall husholdninger som benytter kontantstøtte (ref, register)	Kontantstøtte (ref, register), mill. kr	Reduksjon i antall barn som mottar kontantstøtte (simulert)	Endring i kontantstøtte (simulert), mill. kr
Par med barn	25 917	866,3	1175	-114,5
Enslige forsørgere	1 984	73,6	57	-5,8
Alle husholdninger	27 901	940,0	1232	-120,3

Merknad: Beregninger basert på atferdsmodellen presentert i de to siste kolonene er estimert på Barnetilsynsundersøkelsen 2023 og simulert på registerdata for 2023. Anslagene er forbundet med betydelig usikkerhet. Antall husholdninger som benytter kontantstøtte med kontantstøtte>0 over året. Dette kan inkludere barn som også har gått i barnehage i løpet av året.

5.2. Effekter på foreldrenes arbeidstilbud

Når barnehagen blir gratis kan det også påvirke arbeidstilbudet til foreldrene. I Tabell 5.3 viser vi hvordan atferdsmodellen predikerer at dette slår ut på arbeidstilbudet til foreldrene. Vi ser at foreldrene øker arbeidstiden som følge av at den daglige omsorgen for en del av barna nå foregår i barnehage. Endringen i arbeidstilbudet tilsvarer en økning på om lag 2 400 årsverk.

Effekten på arbeidstilbudet kommer både av at det er noen flere som deltar i barnehage (som vist over) som gjør at foreldre kan øke sin deltakelse i arbeid. I tillegg er det også en positiv effekt for de foreldrene som allerede bruker barnehage ved at barnehagen blir gratis for alle. Grunnen til dette er at moderasjonsordningene som gitt i dagens system er inntektsavhengige som gir insentiver til å jobbe noe mindre for å få rett på lavere pris i barnehagene. Når disse moderasjonsordningene fjernes ved at det blir lik pris for alle beregner vi at dette fører til økt arbeidstilbud. Vi finner at en stor del av effekten vi finner på arbeidstilbudet skyldes denne siste effekten.³

Tabell 5.4 viser de resulterende effektene på arbeidsinntekt og skatt som følge av endringene i arbeidstilbud. Totalt sett øker arbeidsinntekten med om lag 1 400 millioner kroner, herav går 372 millioner kroner til økt inntektsskatt.

Tabell 5.3 Effekter på foreldrenes arbeidstid som følge av gratis barnehage. Gjennomsnittlig arbeidstid før og etter endring

		Antall timer per uke		Antall årsverk	
		Referanse	Endring	Referanse	Endring
Par med barn	Mor	23,6	0,2	126 507	1 254
	Far	31,4	0,2	168 258	999
Enslige forsørgere		15,1	0,3	8 444	193
Totalt				303 209	2 446

Merknad: Beregninger basert på atferdsmodellen estimert på Barnetilsynsundersøkelsen 2023 og simulert på registerdata for 2023. Anslagene er forbundet med betydelig usikkerhet. Ett årsverk er beregnet ved 37,5 timer/uke og 48 uker over året.

³ Vattø og Østbakken (2024) diskuteres disse strategiske effektene ved inntektsmoderasjonsordningene i mer detalj som tilsvarer disinsentivene til et arbeid på grunn av en økning i den effektive marginalsatten til foreldrene.

Tabell 5.4 Effekter på foreldrenes årlige arbeidsinntekt som følge av gratis barnehage

		Gjennomsnitt, kr			Totalt, mill. kr	
		Endring, arbeidsinntekt	Endring, skatt	Endring, arbeidsinntekt etter skatt	Endring, arbeidsinntekt	Endring, skatt
Par med barn	Mor	3461	911	2 550	696	183
	Far	2856	752	2 104	574	151
Enslige forsørgere		6454	1848	4 606	136	39
Totalt		6330	1680	4 650	1 406	372

Merknad: Beregninger basert på atferdsmodellen estimert på Barnetilsynsundersøkelsen 2023 og simulert på registerdata for 2023. Anslagene er forbundet med betydelig usikkerhet.

6. Etterspørsel etter barnehagelærere og læringseffekter

6.1. Hvordan påvirkes etterspørselen etter barnehagelærere?

Økt barnehagedeltakelse som følge av innføring av gratis barnehage har direkte implikasjoner for bemanningsbehovet i sektoren. Gitt normen for voksentetthet i barnehager innebærer flere barn et behov for flere ansatte, herunder flere barnehagelærere. Dette kapitlet undersøker hvordan etterspørselen etter barnehagelærere endres under ulike scenarier for økt bruk av barnehage og ulike antakelser om lærertetthet, det vil si antall barnehagelærere per barn.

Etterspørselsberegningene er basert på LÆRERMOD, som framskriver tilbud og etterspørsel etter barnehagelærere under ulike forutsetninger. Modellen tar utgangspunkt i en faktisk eller ønsket lærertetthet og beregner hvor mange lærere som trengs for å opprettholde denne tettheten på sikt gitt utviklingen i framtidig antall barn. I tillegg tar modellen hensyn til ulikt bemanningsbehov mellom små og store barn, oppholdstid i barnehage samt mobilitet av barnehagelærere ut av sektoren. For en mer detaljert beskrivelse av modellens oppbygging og forutsetninger, se Gunnes og Knudsen (2024) og Gunnes mfl. (2025).

Modellrammeverket gir grunnlag for å estimere hvor mange barnehagelærerårsverk som kreves for å opprettholde en gitt lærertetthet dersom deltakelsen øker. I denne analysen benyttes «ekstremverdiene» for endringer i antall barn:

- 1. Referanse: Ingen endring i antall barn (dvs. 93,3 % av alle barn i barnehagealder går i barnehage).**
- 2. Alternativ: Full barnehagedekning (alle barn i barnehagealder går i barnehage).**

Beregningene dekker dermed bredden i hvor mye etterspørselen etter barnehagelærere kan øke. Estimater på antall nye barn i barnehage basert på atferdsmodellen til LOTTE-Barn er et sted imellom. Endringene i etterspørselen etter barnehagelærere basert på disse anslagene vil bli belyst i kapittel 9.

Referansescenariet i LÆRERMOD (med basisår 2024) bygger på gjeldende antall barnehagebarn med en dekningsgrad på 93,3 %. Det vil si at 93,3 % av barn i alderen 1–5 år gikk i barnehage i 2024. Tilbud- og etterspørselsberegningene basert på disse barnetallene er publisert i Gunnes mfl. (2025) og gjengitt i vedlegg B.

I tillegg analyseres nå et alternativt scenario der alle barn i barnehagealder benytter barnehage (dekningsgrad er lik 100 %) og har full oppholdstid. For dette scenarioet beregnes to baner basert på ulike lærertettheter i etterspørselsberegningene. Jo høyere lærertetthet, jo høyere etterspørsel:

2a) Redusert lærertetthet: Antall barnehagelærerårsverk holdes konstant på 2024 nivået (på samme nivå som i referansebanen) mens alle barn i barnehagealder går i barnehage.

2b) Opprettholdt lærertetthet: Alle barn går i barnehage og 2024-lærertettheten videreføres. Vi har benyttet en faktor på 1,07 for å opprettholde samme standard som i referansebanen.

Antall barn i barnehage som er lagt til grunn i referansebanen er gjengitt i Tabell 6.1. For full barnehagedekning benyttes befolkningsframskrivingene fra 2024 som angir totalt antall barn i alderen 1-5, se Figur 6.1.

Tabell 6.1 Antall barn i barnehage etter alder og oppholdstid per uke: Referansebanen

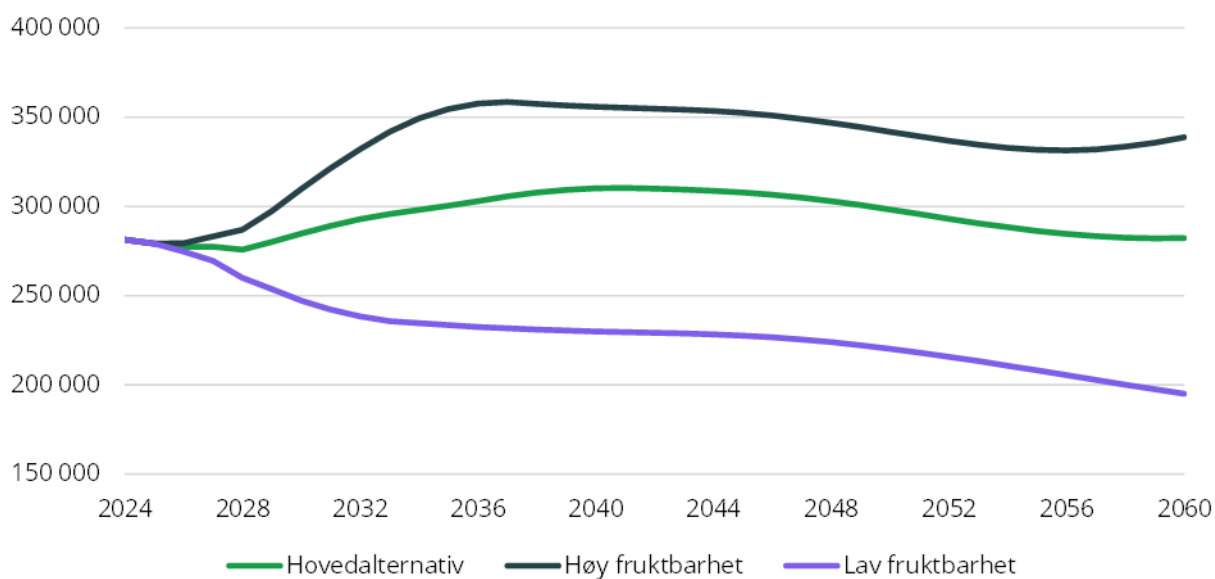
	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
0 – 32 timer	353	293	241	189	201
33 – 40 timer	475	528	544	542	550
41 – 44 timer	43 443	50 148	56 036	53 695	55 427
I alt	44 271	50 969	56 821	54 426	56 178

Kilde: Barnehagestatistikken per 15. desember 2024. Statistikkbanken, Tabell 09169.

Beregningene (se vedlegg B) viser at behovet for barnehagelærere øker betydelig dersom alle barn i barnehagealder deltar i barnehage fulltid, samtidig som 2024-standard for lærertetthet opprettholdes. Sammenlignet med referansebanen vil full barnehagedekning, kombinert med dagens lærertetthet, øke etterspørselen etter barnehagelærere i barnehager med 2 218 årsverk.⁴

I tillegg eksisterer en mangel på 2 126 årsverk barnehagelærere i 2024 basert på Udir sin tall.⁵

Merk videre at LÆRERMOD, som er en framskrivingsmodell, tar hensyn til utviklingen i barnekoorter framover, se Figur 6.1. Det er hovedalternativet fra SSBs befolkningsframskrivinger som er lagt til grunn for etterspørselsberegningene i alle våre beregninger i denne rapporten. Forskjellen er andelen barn i barnehagealder som benytter seg av barnehage. I vår referansebane er dekningsgrad på 93,3 %, mens i de alternative banene er dekningsgraden 100 %.

Figur 6.1 Ulike scenarier for framtidig antall barn i barnehagealder

Merknad: Hovedalternativ og de to alternativene med høy og lav fruktbarhet kommer fra SSBs befolkningsframskrivinger.

LÆRERMOD-beregningene gir et bilde av hvor stor kapasitetsutfordringen kan bli ved innføring av gratis barnehage. Rekrutteringen til barnehagelærerutdanningene må altså økes dersom vi skal opprettholde dagens lærertetthet samtidig som flere barn vil gå i barnehage. Alternativt må ut-av-sektor mobiliteten til utdannede barnehagelærere reduseres slik at flere med barnehagelærerutdanning faktisk jobber i barnehagene. Bare 59 % av de sysselsatte med barnehagelærerutdanning jobbet i barnehage i 2024.

⁴ Vi omtaler hvordan en økt andel barnehagelærere kan påvirke kvaliteten i barnehage i kapittel 10.

⁵ Barnehagelærermangel på 2 126 årsverk er hentet fra Udir og angir antall pedagogiske ledere uten barnehagelærerutdanning. LÆRERMOD tar ikke hensyn til denne initiale lærermangelen og beregner om denne vil øke eller reduseres framover.

Beregningene viser bare endringer i etterspørselen etter barnehagelærere. I tillegg til flere lærere kan det bli behov for flere barne- og ungdomsarbeidere og assistenter, spesielt dersom rekrutteringen av barnehagelærere ikke holder tritt med etterspørselen.

En underdekning av barnehagelærere kan også få implikasjoner for hvordan arbeidsoppgavene fordeles mellom barnehagelærere og annet personell. Videre kan for få barnehagelærere ha implikasjoner for barns læring og kvalitet i barnehagen, men eksisterende forskning har så langt ikke kunnet fastslå en entydig sammenheng mellom lærertetthet og ansattes utdanningsnivå i barnehage og barns læring og utvikling.

6.2. Læringseffekter av å gå i barnehage

Tidlig barndom er når kognitive, sosiale og emosjonelle ferdigheter utvikles, og hvor ulemper tilknyttet familiebakgrunn får fotfeste (OECD, 2025). Universell tilgang til barnehage kan gjøre en forskjell og bidra til å utjevne sosioøkonomiske forskjeller ved å skape like muligheter på et tidlig tidspunkt.

Tabell 6.2 lister opp noen norske vitenskapelige artikler (listen er ikke uttømmende) som måler læringseffekter av å gå i barnehage. Vi vil tallfeste læringseffektene basert på estimatene i tabellen og benytte dette som et anslag på nytten knyttet til å det å tilby gratis barnehage.

Tabell 6.2 Estimerte læringseffekter av å gå i barnehage

Artikkel	Alders- gruppe/ berørte barnehage barn	Ulikhets- betrakt- ninger	Betydningen av kvalitet til de ansatte på barnas utvikling	Reform	Metode	Lærings- effekter målt på hvilket klasse-trinn	Effekt-estimat
Drange og Havnes (2019)	1-2 åringer	Stor effekt på lavt- presterende elever	Liten		Lotteri	1. klasse	5 % og 3,5 % av et standard avvik i språk og matte.
Havnes og Mogstad (2011)	Alle barnehage barn	Størst effekt på barn med lavt utdannede mødre	Liten	Utbygging av sektoren	DiD	Utdanning- nivå	
Black, Devereaux, Løken, og Salvanes (2014)	Alle barnehage barn	Positiv effekt av subsidier på disponibel inntekt og skole prestasjoner			RD	VGO	Mellom 0,1 og 0,5 av et standard avvik.
Gunnes og Vattø (2026)	Barn i fattige familier			Moderas- jons- ordninger	DiD	Nasjonale prøver, 5. klasse	5 % av et standard avvik i matte.
Zachrisson mfl. (2024)	Utvidet barnehage- dekning for 1-2 åringer	Reduserer prestasjons ulikheten mellom SØG			Faste effekter	Nasjonale prøver, 5. klasse	6,6 % og 5,7 % av et standard avvik høyere prestasjoner i matte og norsk.

Merknad: SØG er forkortelse for sosial økonomisk gruppe. VGO er videregående opplæring. De ulike metodene er beskrevet i selve artiklene.

6.3. Nyttene av å gå i barnehage og kvaliteten på de ansatte i barnehage

Ikke alle studiene i Tabell 6.2 tar høyde for hvilken betydning kvaliteten på de ansatte i barnehagen har for barns læringsutbytte. Det finnes få gode mål på kvalitet i barnehager, og forskningen baserer seg i hovedsak på ansattes utdanningsnivå og forholdstallet mellom antall ansatte og barn. Norske registerdata gjør det ikke mulig å skille mellom læreres og assistenters bidrag, ettersom vi verken kan knytte barn til en bestemt barnehage eller ansatte til en spesifikk avdeling. Vi mangler også registerdata om barns sosiale og emosjonelle ferdigheter – noe barnehagen skal bidra til å utvikle.⁶

Mens tiltak i barnehager ofte blir sett på som et viktig politisk virkemiddel for å styrke humankapital og redusere sosial ulikhet, har det vokst fram en konsensus som tegner et mer nyansert bilde: Evalueringer viser ofte at de første løftene i kognitive ferdigheter forsvinner i løpet av skoleløpet. Mye av den internasjonale litteraturen har derfor tilskrevet verdien av tidlige intervensjoner på langsiktige effekter på «ikke-kognitive» ferdigheter, som for eksempel selv-regulering, sosiale ferdigheter, kreativitet og pågangsmot («grit»)⁷. Vi inkluderer ikke effekter på disse utfallene fordi det foreligger få norske studier som studerer disse utfallene. Likevel kan sosiale og emosjonelle egenskaper også bidra til bedre elevresultater. Mens fokuset lenge har vært på tidlig innsats viser nyere forskning at det ikke er for seint å sette inn tiltak i ungdomskolen (Gunnes mfl., 2025). Dette kan tyde på at tidlig innsats er viktig, men at det trolig trengs supplerende tiltak for enkelte elevgrupper i løpet av skoleløpet for at de skal kunne holde tritt.

Selv om investeringer i barnehager for barn i risikozonen ofte framheves som en effektiv strategi for å redusere framtidige sosiale kostnader,⁸ sier forskningen imidlertid lite om hva som er den ideelle balansen mellom barnehagelærere, fagarbeidere og assistenter, og hva som er den optimale lærertettheten for å sikre god kvalitet. De to studiene i Tabell 6.2 som undersøker ansattes betydning for læring, gir heller ikke entydige svar.

Fra skoleforskningen vet vi at læreren har stor betydning for elevenes læring, men vi vet fortsatt lite om hva som faktisk kjennetegner en god lærer. Det er betydelige forskjeller i lærernes bidrag til elevenes utvikling, og lærerutdanning forklarer ikke disse forskjellene alene. Forskning viser derimot at valg av undervisningspraksis – uavhengig av lærerkvalitet – er en sterk forklaringsfaktor for elevenes prestasjoner (Burgess mfl., 2022). Valg av metode og tilpasning til ulike elev-typer er derfor avgjørende for å oppnå læringseffekter.

Barnehager har høyere voksentetthet enn skoler. Samtidig kreves det ikke at alle ansatte i barnehager har lærerutdanning; både barnehagelærere og assistenter regnes som kvalifisert personell. Mange assistenter mangler derimot høyere utdanning. Videre planlegges det pedagogiske opplegget av en pedagogisk leder, men gjennomføres av alle ansatte rettet mot barn. I lys av Burgess mfl. (2022) kan dette være en effektiv modell for å fostre læring, og det kan bidra til å forklare hvorfor norske studier ikke finner klare effekter av ansattes utdanning på barns læringsutbytte. At barnehager er organisert i avdelinger, og at ansatte observerer hverandres arbeid tett, kan også være med på å styrke felles praksis og kvaliteten på gjennomføringen av de pedagogiske planene – forutsatt at planene til den pedagogiske lederen er gode og tilpasset barnegruppen.

Nyere norsk forskning viser derimot at mange barn ikke får den hjelpen de trenger i barnehagen (Lei Wang m.fl., 2025). Det er også betydelige forskjeller i hvem som faktisk får hjelp. Barn med

⁶ SELMA prosjektet ved UiS er et unntak, det samme er «the Norwegian Lamer Social Competence in Preschool scale» (Løkken mfl., 2018).

⁷ Angela Duckworth, en ledende forsker på området, definerer grit som lidenskap og standhaftighet over lang tid, snarere enn intensiv innsats i korte perioder.

⁸ Se blant annet www.heckmanequation.org.

språkvansker blir oftest identifisert, men får til gjengjeld minst hjelp. Barn med kombinerte vansker får mest støtte, mens barn med atferdsvansker ofte overses. Norge har ingen nasjonale krav til systematisk vurdering av barns språk, atferd eller utvikling. Forskerne (ibid.) anbefaler derfor økt satsing på spesialpedagoger i barnehagene, kombinert med tydelige retningslinjer for kartlegging og oppfølging.

Det har lenge vært en mangel på barnehagelærere. Likevel ser vi positive effekter av barnehagedeltakelse på senere skolerresultater. Det er imidlertid uklart hvordan disse effektene ville vært dersom barnehagene hadde hatt flere barnehagelærere – og flere spesialpedagoger. Andre faktorer enn utdanning ser også ut til å påvirke barns læring positivt, som tilstedeværelsen av mannlige ansatte og lavt sykefravær blant de ansatte (Drange og Rønning, 2020). Merk at sykefraværet i barnehager kan reduseres dersom flere ansatte har barnehagelærerutdanning siden lærerutdannede har lavere fravær enn assistenter (Drange m.fl., 2021). Lavere sykefravær kan i tillegg gi samfunnsøkonomiske gevinster, blant annet i form av reduserte offentlige utgifter til sykepenger. Hvordan sammensetningen av de ansatte påvirker sykefraværet og hvordan sykefravær påvirkes av flere barn i barnehager er ikke en del av vår analyse.

6.4. Verdsetting av læringsgevinsten av å gå i barnehage

Drange og Havnes (2019), Gunnes og Vattø (2026) og Zachrisson mfl. (2024) finner positive effekter av barnehagedeltakelse, på omtrent 5 prosent av et standardavvik på standardiserte prøver på barnetrinnet (kartleggingsprøver eller nasjonale prøver). For å sette en samfunnsøkonomisk verdi på en slik læringseffekt tar vi utgangspunkt i analyser av sammenheng mellom skolebidrag og elevers arbeidsinntekt fram til de er 33 år gamle som vist i Kirkebøen (2021).

Kirkebøen (2021) finner at en økning i skriftlig eksamen fra grunnskolen (10. klasse) på 0,05 standardavvik svarer til 1,5 prosentpoeng høyere fullføring av VGO. Videre, tidlig i 30-årene svarer det til en inntektseffekt på 1 prosent, eller omtrent 8000 2019-kroner. Justert for lønnsvekst svarer det til nesten 10 000 2024-kroner. Kirkebøen (2021) finner at effekten på inntekt øker over tid, og at den prosentvise gevinsten ser ut til å stabilisere seg i 30-årene. Vi kan finne nåverdien av læringseffekten dersom vi antar at effekten vedvarer over hele yrkeskarrieren. Eika og Kirkebøen (2023) finner livsløpsinntekter (nåverdi av arbeidsinntekt over hele yrkeskarrieren når arbeidstakeren er 19 år) på omtrent 20 millioner 2019-kroner (mer for personer med lang høyere utdanning og litt mindre for personer med VGO eller lavere som høyeste utdanning). Justert for lønnsvekst er nåverdien av 1 prosent høyere inntekt dermed omtrent 250 000 2024-kroner. Denne nåverdien er beregnet fra alder 19 år. Nåverdien av en investering i et barn som i dag er tre år er omtrent 33 prosent lavere (ved en diskonteringsrente på 2,5 prosent), det vil si omtrent 164 000 2024-kroner.

Beregningen over legger til grunn at den langsiktige effekten på inntekt av læringseffektene fra å gå i barnehage svarer til den langsiktige inntektseffekten av en like stor forskjell i skolebidrag. Dette trenger ikke være tilfelle, men uten konkret informasjon om hvordan barnehager påvirker læring (f.eks. betydningen av at de gir barna faglige, sosiale eller eksekutive ferdigheter), er det et naturlig utgangspunkt.

Videre legger vi til grunn at læringseffekten på barnetrinnet av å ha gått i barnehage vedvarer og er den samme på slutten av grunnskolen. Dette kan være optimistisk, effekter på læring faller ofte over tid. Kirkebøen (2021) finner at en gitt forskjell i skolebidrag tidlig i barneskolen gir forskjeller i grunnskolerresultater tilsvarende omtrent en fjerdedel av forskjellen i barneskolen. Hvis vi regner med dette fallet i læringseffekter over tid blir nåverdien av barnehagedeltakelse over redusert til omtrent 41 000 2024-kroner for et tre år gammelt barn.

Det er ikke gitt i hvor stor grad vi bør justere for avtakende læringseffekter. Gunnes mfl. (2025) gjør en justering basert på sammenhenger i Kirkebøen (2021) ved verdsetting av læringseffekter tidlig i ungdomstrinnet. De justerer forventet læringseffekt på slutten av grunnskolen utfra sammenhengen mellom skolebidrag tidlig på ungdomstrinnet og eksamenskarakter i Kirkebøen (2021). På den annen side kan effektene på framtidig inntekt vedvare i større grad enn effektene på læring. Chetty mfl. (2011) finner langsiktige effekter på inntekt som svarer til de opprinnelige læringseffektene, selv om de ikke finner tilsvarende læringseffekter på mellomlang sikt. Kirkebøen (2021) studerer ikke sammenhenger mellom barneskole og inntekt, men finner en sterkere sammenheng mellom skolebidrag fra barnetrinnet og fullføring av VGO enn sammenhengene mellom barneskole og eksamen samt mellom eksamen og fullføring av VGO skulle tilsi. Dette er argumenter for å ikke nedjustere eller for i mindre grad å nedjustere den opprinnelige nåverdien 164 000 2024-kroner.

Læringseffekter kan også gi langsiktige effekter utover arbeidsinntekt, som kan bidra til høyere samfunnsøkonomisk gevinst. Gunnes mfl. (2025) bemerker at tidligere forskning blant annet har funnet at mer utdanning gir bedre helse og mindre kriminalitet.

Oppsummert vurderer vi, basert på effektstudiene omtalt over, en samfunnsøkonomisk gevinst (nåverdi i dag over barnets yrkeskarriere) på 164 000 2024-kroner som et høyt anslag. Dette svarer til en effekt på inntekt tilsvarende effekt på læring i barneskolen, evt. at gevinster utover inntekt utligner eventuelt lavere inntektseffekt som følge av avtakende læringseffekt. Et lavt anslag er en samfunnsøkonomisk gevinst på 41 000 2024-kroner. Dette svarer til effekt på inntekt fra en læringseffekt justert for sammenhengen mellom barneskole og grunnskoleeksamen samt ingen effekter utover arbeidsinntekt.

Det er krevende å beregne tilsvarende samfunnsøkonomiske gevinster for Havnes og Mogstad (2011) og Black mfl. (2014). Havnes og Mogstad (2011) finner at barnehage øker utdanningsnivå som voksen med 0,35 år, samt at andelen med lav inntekt eller på trygd reduseres med 3-5 prosentpoeng. Black mfl. (2014) finner en stor effekt på karakterer fra VGS (2-10 ganger så stor som i studiene som finner effekter på barnetrinnet), men konkluderer også med at disse effektene i stor grad skyldes inntektseffekter i barnas familier heller enn barnehage. Begge disse studiene baserer seg på barn som gikk i barnehage for relativt lang tid siden (henholdsvis på slutten av 70-tallet og barn født 1986-1992). Det betyr at det kan være forskjeller både i kjennetegn ved barn som (ikke) går i barnehage og ved barnehagene sammenlignet med i dag. Vi vurderer derfor disse studiene som mindre relevante for å beregne samfunnsøkonomisk gevinst.

Merk at vi vil benytte 41 000 som et lavalternativ, 102 500 som et mellomalternativ og 164 000 som et høyalternativ i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette fordi det er usikkerhet knyttet til hvor mye gevinsten et individ oppnår av å gå i barnehage. For det første kan usikkerheten knyttes til avtakende effekt over tid (såkalte «fading-out effekter») - fenomenet der faglige eller kognitive gevinster fra tiltak – særlig tidlig innsats – avtar over tid og ofte forsvinner i løpet av skoleløpet. For det andre, studiene som vi bygger disse anslagene på, tar utgangspunkt i ulike intervensjoner knyttet til ulike økninger i antall barnehageår og ulike aldersgrupper, og de finner dermed ulike læringseffekt av å gå i barnehage.

6.5. Læringsgevinster og fordelings effekter

Tabell 6.2 viser at læringseffekten kan være noe høyere blant barn fra lavere sosiale grupper. De ulike alternativene på læringseffekter vi har presentert fram til nå er ikke først og fremst knyttet til heterogenitet i læringseffekten på tvers av sosioøkonomiske grupper, men til usikkerhet knyttet til læringseffektene - slik som avtakende effekter over tid.

Som følge av at de nye barnehagebarna som kommer inn i barnehagen når den blir gratis sannsynligvis kommer fra familier med lavere sosioøkonomisk status, og at disse ofte har en høyere læringseffekt av å gå i barnehage enn gjennomsnittsbarnet (se Tabell 6.2), kan dette tas høyde for i beregningene. Samtidig kan det tenkes at også det er her at de avtakende effektene over tid er størst.

Dersom vi legger til grunn en læringseffekt på henholdsvis 8 % eller 10 % av et standardavvik (i stedet for 5 %) kan vi multiplisere lav eller høy alternativet i kapittel 6.4 med henholdsvis 1,6 eller 2. Men på grunn av usikkerheten knyttet til blant annet høyere avtakende effekter for denne sosioøkonomiske gruppen benyttes ikke disse i hovedanalysen.

Vi tenker først og fremst at fordelings effekten oppstår gjennom økt deltakelse fra barn i familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn sett i forhold til de som allerede går i barnehage i dag (se kapittel 4). Gratis barnehage kan dermed bidra til å gi likere muligheter med tidlig læring i barnehagene og dermed redusere ulikhet i elevprestasjoner som oppstår på grunn av familiebakgrunn. OECD (2024) indikerer at barn som henger etter i skolen i tidlig alder ofte sliter med å tette prestasjonsgapet. Tilgang til høykvalitets barnehager er dermed viktig, ettersom det foster utvikling i disse formative årene og legger grunnlaget for positive resultater senere i livet – det utjevner og gir like muligheter ved skolestart.

7. Kostnad per barnehageplass og lærertetthet

Kostnadstall fra rapporten «Kostnader i barnehagene 2023» (Lunder og Bjøru, 2025) danner grunnlaget for våre anslag på kostnader per barnehageplass. Rapporten oppgir kostnader per plass for store og små barn separat for tre typer barnehager.

Vi ønsker et anslag separat for store og små barn på tvers av alle barnehagetyper, og vi ønsker å kunne variere kostnadsanslaget etter ulike alternativer for andelen barnehagelærere blant de ansatte i barnehagene. For å oppnå dette gjør vi to tilpasninger ved hjelp av tallene fra rapporten:

1. Vi lager et kostnadsanslag som dekker både kommunale og private barnehager.
2. Vi dekomponerer lønnskostnadene til personalkostnader for barnehagelærere og personalkostnader for andre ansatte i barnehagen.

For å kunne gjennomføre disse endringene formulerer vi kostnadene per barnehageplass som summen av personalkostnader per barn og andre kostnader per barn.

$$\text{kostnad per plass} = \frac{\text{personalkostnader} + \text{andre kostnader}}{\text{antall plasser}}$$

Lunder og Bjøru (2025) oppgir både total kostnader inkludert tilrettelegging per plass og ordinære driftskostnader per plass.⁹ De totale kostnadene, inkludert tilrettelegging, er om lag ni prosent høyere enn de ordinære driftskostnadene. Vi antar at andelen barn med behov for tilrettelegging er uendret når antall barn øker ved innføring av gratis barnehage, og bruker derfor totale kostnader inkludert tilrettelegging per plass som kostnaden per plass. Videre finner vi «andre kostnader» per plass ved å trekke personalkostnader fra totale kostnader inkludert tilrettelegging. «Andre kostnader» utgjør om lag 25 prosent av de totale kostnadene. Vi vil videre kun forholde oss til kostnader per plass.

7.1. Kostnadsanslag på tvers av kommunale og private barnehager

Lunder og Bjøru (2025) oppgir kostnader per plass separat for kommunale barnehager, private ordinære barnehager og private familiebarnehager. Vi ser bort fra private familiebarnehager i våre utregninger siden det er en liten og avtakende andel av barn som bruker denne typen barnehager. Videre antar vi at forholdet mellom antall barnehageplasser i private ordinære barnehager og kommunale barnehager vil være uendret dersom det blir opprettet flere barnehageplasser som følge av prisreduksjonen. Vi kan da ta et veid gjennomsnitt av kostnadene for de kommunale og private barnehagene, der vi anvender andelen heltidsplasser i hver barnehagetype som vektor for alle tallene vi bruker fra rapporten.¹⁰

7.2. Dekomponering av lønnskostnadene på barnehagelærere og andre ansatte

For å analysere hvordan kostnaden per barnehageplass varierer med andelen utdannede barnehagelærere må vi først dekomponere lønnskostnadene mellom barnehagelærere og andre ansatte. Dette gjør vi ved å benytte informasjon om gjennomsnittlig månedslønn for barnehagelærere og andre ansatte, samt beregne andelen barnehagelærere blant alle ansatte som i 2023 er 0,41. Vi skiller ikke mellom andre typer ansatte, som betyr at alle ansatte som ikke er

⁹ Alle kostnadstall er hentet fra «Kostnader i barnehagene 2023». Totalt inkl. tilrettelegging per plass for både private og kommunale barnehager er hentet fra sammendragstabellen på side 7. Ordinære driftskostnader per plass for kommunale barnehager er hentet fra tabell 2-2 og for private barnehager fra tabell 3-4. Personalkostnader per plass for kommunale barnehager er hentet fra tabell 2-10 og for private barnehager fra tabell 3-4.

¹⁰ Vi bruker tall på heltidsplasser for store og små barn fra tabell 1-3 i Lunder og Bjøru (2025).

utdannet barnehagelærere refereres til som «andre ansatte». I den samfunnsøkonomiske analysen antar vi at antall ansatte per barnehageplass holdes konstant når barnehagedekningen øker.

Som anslag på lønn for barnehagelærere og andre ansatte bruker vi gjennomsnittlig månedslønn i 2023 for hhv. førskole-/barnehagelærere og barnehage- og skolefritidsassistenter mv. fra SSBs lønnsstatistikk.¹¹ For å beregne andel barnehagelærere bruker vi tall for antall barnehagelærere og andre ansatte i barnehage for 2023 fra SSBs statistikkbank.¹²

I 2023 er månedslønnen for barnehagelærere i gjennomsnitt 26 prosent høyere enn for assistenter og 41 prosent av de ansatte i barnehagene er utdannet barnehagelærere. Månedslønnen til både barnehagelærere og andre ansatte holdes konstant. Videre antas det at alle ansatte som ikke er utdannet barnehagelærere har lik lønn som barnehageassistenter.

7.3. Kostnad per barnehageplass med ulike andeler barnehagelærere

De tre første kolonnene i Tabell 7.1 oppgir kostnadene per barnehageplass separat for store og små barn. Vi ser at total kostnaden for en barnehageplass for små barn (1-2 år) er 80 prosent høyere enn for store barn (3-5 år). Dette skyldes alderskorrigeringen som tar hensyn til at små barn krever mer ressurser (flere voksne) enn store barn. Lunder og Bjøru (2025) legger til grunn et forholdstall mellom småbarnsplasser og storbarnsplasser på 1.8.¹³ Videre ser vi at personalkostnader utgjør om lag 75 prosent av de totale kostnadene for en barnehageplass.

De to siste kolonnene i Tabell 7.1 viser andel barnehagelærere i barnehagene (0,41) og forholdet mellom gjennomsnittlig lønn for barnehagelærere og gjennomsnittlig lønn for andre ansatte i barnehagene (1,26). Disse faktorene gjør at vi kan dekomponere personalkostnadene per plass, og dermed undersøke hvordan de totale kostnadene endrer seg når andelen barnehagelærere endrer seg i Tabell 7.2.

Tabell 7.2 viser beregnede kostnader per barnehageplass for ulike andeler barnehagelærere blant de ansatte.¹⁴ Referansen er 2023-nivået, der andelen barnehagelærere er 0,41. For små barn (1-2 år) innebærer en reduksjon i andelen barnehagelærere til 0,3 at kostnaden per plass faller fra 362 292 kroner til 355 278 kroner, tilsvarende en reduksjon på rundt 2 prosent. For store barn (3-5 år) reduseres kostnaden per plass fra 201 960 kroner til 198 057 kroner, også dette om lag 2 prosent lavere enn referansen.

Regjeringen har som mål at 60 prosent av de ansatte i barnehagen skal ha barnehagelærerutdanning og 25 prosent skal være utdannet barne- og ungdomsarbeidere innen 2030 (Kunnskapsdepartementet, 2023). Dersom det strategiske målet om en barnehagelærerandel på 0,6 nås, øker kostnaden per plass til 374 383 kroner for små barn og 208 689 kroner for store barn. Dette tilsvarer en økning på i underkant av 3 prosent relativt til kostnadsnivået i 2023.

¹¹ Tabell 11418: Yrkesfordelt månedslønn, etter statistikksmål, yrke, sektor, avtalt/vanlig arbeidstid per uke, statistikkvariabel, år og kjønn. Vi bruker statistikk målet gjennomsnitt for statistikkvariabelen månedslønn for sum av alle sektorer og begge kjønn for yrkene 2342 Førskole/barnehagelærer» og 5311 Barnehage- og skolefritidsassistenter for året 2023.

¹² Tabell 09345: Ansatte i barnehager, etter personellens utdanning, statistikkvariabel, år og stilling. Vi bruker statistikkvariabel ansatte for året 2023 i regionen hele landet for alle stillinger og alle utdanninger. Vi teller kun utdanningen barnehagelærer som barnehagelærere, resten går under «andre ansatte».

¹³ Alderskorrigeringen tar hensyn til at små barn krever mer ressurser enn store barn. Vektingen innebærer at de minste barna koster 80 % mer pr. plass enn de største barna.

¹⁴ Mer detaljer om denne utregningen er presentert i Vedlegg D.

Tabell 7.1 Kostnad per barnehageplass i 2023 og parameter

	Totalt inkl. tilrettelegging per plass	Personalkostnader per plass	Andre kostnader per plass	Andel barnehagelærere av ansatte i barnehagene	Lønn barnehagelærer/lønn andre ansatte i barnehage
Små barn (1-2 år)	362 292	267 235	95 057	0,41	1,26
Store barn (3-5 år)	201 960	148 727	53 232	0,41	1,26

Merknad: Egne beregninger basert på tall fra rapporten «Kostnader i barnehagene 2023» og Statistikkbanken, Tabell 11418 og Tabell 09345. Tallene i kolonne 1-3 er gjennomsnitt av private og offentlig barnehager som forklart i del 7.1 Kostnadene er oppgitt i 2023 kroner.

Tabell 7.2 Kostnad per barnehageplass og endring etter andel ansatte som er barnehagelærere

Andel	0,3	0,41 (referanse)	0,6
	Kostnad	Kostnad	Kostnad
Små barn (1-2 år)	355 278	362 292	374 383
Store barn (3-5 år)	198 057	201 960	208 689

Merknad: Egne beregninger basert på tall fra rapporten «Kostnader i barnehagene 2023» og Statistikkbanken, Tabell 11418 og Tabell 09345. Kostnadene er oppgitt i 2023 kroner.

8. Administrative kostnader

8.1. Redusert administrasjon

Det antas at de administrative kostnadene vil reduseres dersom barnehage blir gratis. En viktig årsak er at administrasjonen av inntektsmoderasjonsordningene bortfaller dersom barnehage blir gratis for alle. Moderasjonsordningene, som ble innført nasjonalt i 2015, gir redusert foreldrebetaling og/eller gratis kjernetid for familier med lav inntekt. I tillegg er det redusert foreldrebetaling for familier med flere barn i barnehage (søskenmoderasjon). Foreldrene må ikke søke om redusert foreldrebetaling for søsken, men det er søknadsplikt for redusert betaling og gratis kjernetid på grunn av lav inntekt. Det er kommunene som administrerer moderasjonsordningene. Administrative kostnader for disse ordningene innebærer saksbehandling (søknad, vedtak og endringer), drift av IT-systemer, opplæring, rutinearbeid, kontroll og klagebehandling knyttet til søknadene, samt administrasjon av refusjonen til private barnehager.

Vi har ikke funnet noen eksisterende anslag på de administrative kostnadene knyttet til moderasjonsordningen, men basert på kvalitativt materiale har vi grunnlag for å tro at de administrative kostnadene har blitt markant redusert etter at endring i forskriften åpnet for automatisk innhenting av personopplysninger fra 2022.¹⁵ Institutt for samfunnsforskning ga i 2018 ut rapporten «Evaluering av moderasjonsordningene for barnehage» (Trætteberg og Lidén, 2018). I rapporten er det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant alle landets kommuner og oppfølgende telefonintervjuer med et utvalg kommuner. Basert på dette kvalitative materialet skriver forfatterne «Når det gjelder negative aspekter, er bildet entydig i at det er en del byråkrati og administrasjon knyttet til ordningene.»¹⁶ Rapporten framhever at en stor del av de administrative kostnadene stammer fra oppfølging av søkerne for å sikre at riktig dokumentasjon er på plass, «som i de fleste tilfeller er siste års skattemelding».^{17,18}

KS bekrefter at innhenting av opplysninger fra Skatteetaten er relativt automatisert i de fleste kommuner og at deres inntrykk er at tidsbruken på saksbehandlingen gikk ned når det ble vedtatt endring i forskriften. Reduksjonen i administrasjonskostnader knyttet til forskriftsendringen blir også bekreftet av flere kommuner i høringsuttalene til endringen. Sel kommune, som allerede hadde testet automatisert innhenting av informasjon fra Skatteetaten, skriver «Selve saksbehandlingen er gjort på noen få tastetrykk». Videre skriver Oslo kommune at «Det vil også være betydelig effektivisering og ressursrealisering hvis disse søknadene kan behandles automatisk.»¹⁹

Selv om de administrative kostnadene knyttet til saksbehandling av søknader om redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid på grunnlag av lav inntekt har gått ned, er det fortsatt administrative kostnader knyttet til vedlikehold av systemer for innhenting av opplysninger samt

¹⁵ Se Kunnskapsdepartementet (2022).

¹⁶ Side 35 i Rapport 2018:4 Evaluering av moderasjonsordningene for barnehagen Delrapport 1 fra Institutt for samfunnsforskning.

¹⁷ «Særlig når det i telefonintervjuene framkommer at det ofte trengs oppfølging av søkerne for å sikre at riktig dokumentasjon er på plass, framstår det som klart at det brukes betydelig med administrative ressurser på å forvalte ordningene. Fra telefonintervjuene er det kommet fram eksempler på kommuner som har måttet bruke stillingshjempler på administrasjon i stedet for pedagogisk arbeid som konsekvens av ordningen.» (Side 32.)

¹⁸ «I telefonintervjuene kommer det fram at i ni av de ti kommunene mangler søknadene ofte vedlegg. Dette kan være fordi søkeren ikke har forstått behovet for eller har klart å framskaffe riktig dokumentasjon, som i de fleste tilfeller er siste års skattemelding.» (Side 28.)

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-endring-i-forskrift-om-foreldremoderasjon-barnehage-og-sfo-automatisert-saksbehandling/id2912735/?showSvar=true&consterm=&page=1&isFilterOpen=true>.

behandling i kommunene. De administrative kostnadene knyttet til refusjon til private barnehager er også uendret.

I tillegg til rene administrative kostnader kan gratis barnehage bidra til å redusere kostnader knyttet til informasjonsarbeid om moderasjonsordningene. Trætteberg og Lidén (2018) beskriver at dette informasjonsarbeidet i dag skjer på tvers av flere kommunale instanser, blant annet helsestasjonene, NAV og barnehagene selv. Samtidig framhever rapporten at informasjon om moderasjonsordningene ofte gis som del av mer generell informasjon om bruk av barnehage. Behovet for slik generell informasjon vil imidlertid bestå også dersom barnehage blir gratis for alle. Dette tilsier at gratis barnehage kan redusere kostnadene knyttet til informasjonsarbeid noe, uten at behovet for informasjon om barnehagetilbudet som sådan faller bort.

8.2. Case: Oslo kommune

Oslo kommune har formidlet informasjon om hvor mange årsverk de benytter til administrasjon av moderasjonsordningene. Oslo kommune er den kommunen som har flest antall barn i barnehage og som har flest antall barn som benytter seg av moderasjonsordningene.²⁰

Når det gjelder tidsbruk, estimeres det slik:

- Før Origo/DIG utarbeidet digitale løsninger, brukte saksbehandlerne om lag 2–3,5 årsverk per år på å saksbehandle søknadene, avhengig av søknadsmengde.
- Med dagens løsninger (ikke inkludert tid brukt på å utvikle løsningene) anslår de at saksbehandlerne bruker om lag 1,2 årsverk og DIG ca. 0,25–0,5 årsverk, med en totaltid på ca. 1,7 årsverk i året.

Det har vært en nedgang i antall søknader i Oslo. I 2025 var det 5693 søknader. Tabell 8.1 viser hvordan Oslo kommune kommer fram til en tidsbruk på 1,7 årsverk.

Tabell 8.1 Administrative kostnader Oslo kommune (2025)

	Søknader	Timer ila året	Årsverk totalt
Saksbehandlingstid per søknad i snitt (antall søknader x 18 min)	5693	1708	
Ekstra saksbehandling av for sent innkomne søknader på høsten (antall sene søknader x 46 min)	577	442	
Administrasjon og oppfølging fra digitaliseringssetaten sin side		75,8	
Drift av de tekniske løsningene, inkl. migrering ifbm. nytt fagsystem og ny etat. 25 - 50 % stilling gir 436 - 872 timer ila året. Vi bruker snittet av dette, som er 654 timer.		654	
SUM		2880	1,7

²⁰ Vi har data fra Udir som viser oversikt over hvor mange barn og hvor mange husholdninger som per kommune er berørt av de ulike moderasjonsordningene, se Gunnes og Vattø (2026) for en oversikt.

8.3. Proxy for hele landet

Selv om Oslo kommune sannsynligvis har større stordriftsfordeler enn andre kommuner i administrasjonen av barnehagene, samt en noe høyere andel med rett til moderasjon, benytter vi antall søknader per barn i barnehagealder som en proxy for resten av landets kommuner. I 2025 var det 45 987 barn mellom 1–5 år i Oslo, antallet søknader per barn var 0,124 og det ble brukt 0,0003 årsverk per søknad.

I hele landet var det 332 511 barn mellom 1–5 år i 2025. Det tilsvarer, gitt andelene over, 41 231 søknader på landsbasis, som krever om lag 12,4 årsverk i administrasjon. Dersom vi antar at kostnadene for et årsverk er 1 240 000 kroner, utgjør dette rett under 15,2 mill. kroner.²¹

Merk at denne analysen kun omfatter administrasjon knyttet til inntektsgraderte moderasjonsordninger rettet mot husholdninger med lav inntekt, som etter behovsprøving kan få redusert barnehagepris eller 20 timers gratis kjernetid per uke, og ikke administrasjon av søskenmoderasjon. Vi inkluderer heller ikke potensielle kostnadsbesparelser knyttet til bortfall av administrasjon av foreldrebetaling generelt, slik som fakturering, purring og oppfølging av utestående betalinger. Slike besparelser vil kunne komme i tillegg ved innføring av gratis barnehage, men vil ikke nødvendigvis innebære et fullstendig bortfall av betalingsrelatert administrasjon dersom enkelte kostnader, som kostpenger, fortsatt kreves inn.

²¹ Anslaget på årskostnader er basert på lønnsinformasjon fra SSBs lønnsstatistikk fordelt på yrker (tabell 11418) og en antakelse om at arbeidsgivers kostnader for et årsverk tilsvarer 1,8 ganger årslønnen for årsverket. Basert på tallene fra Oslo kommune antar vi at 75 % av lønnskostnadene går til yrket «Høyere saksbehandlere i offentlig og privat virksomhet» og 25% til «Driftsteknikere, IKT», begge i «Kommuneforvaltningen». Videre ganger vi den vektete lønnen med 1,8 for å få med arbeidsgivers kostnader knyttet til feriepengene, arbeidsgiveravgift, pensjon og kontorplass m.m.

9. Samfunnsøkonomisk analyse

9.1. Gevinster og kostnader

I denne delen oppsummeres kostnader og gevinster ved innføring av gratis barnehage i en samlet samfunnsøkonomisk vurdering. Analysen følger Finansdepartementets veileder.²²

Nyttekomponenter omfatter:

- **Langsiktige gevinster knyttet til barns utvikling og samfunnsdeltakelse.** Basert på beregninger av økningen i antall barn i barnehage, verdsettes effektene av barnehagedeltakelse på forventet utdanning og arbeidsmarkedstilknytning for barna. Dette måles i form av nåverdien av økte livsløpsinntekter.
- **Økt arbeidstilbud fra foreldre.** Som følge av økt barnehagedeltakelse og bortfall av moderasjonsordningene øker sysselsetting og arbeidstimer til foreldrene med tilhørende økte skatteinntekter.
- **Økt disponibel inntekt grunnet redusert foreldrebetaling.** Direkte effekt gjennom at foreldrene slipper å betale for barnehage som gir økt disponibel inntekt etter foreldrebetaling som kan benyttes til annet konsum i husholdningene.
- **Administrative besparelser.** Avvikling av moderasjonsordninger reduserer kommunenes ressursbruk knyttet til dette.

Kostnadskomponenter omfatter:

- **Bortfall av foreldrebetaling.** Bortfallet av foreldrebetalingen må isteden dekkes av det offentlige. Finansieringen av tiltaket verdsettes med skattefinansieringskostnad i henhold til Finansdepartementets standard.
- **Kostnader per barnehageplass og bemanning.** Kostnaden per barnehageplass benyttes for ulike antakelser om lærerandeler blant de ansatte.

Det følger av dette at økt disponibel inntekt blant barnefamiliene motsvares av redusert disponibel inntekt blant dem som skattefinansierer tiltaket (alle husholdninger). Ekstrakostnaden ved skattefinansiering representeres ved et påslag på 20 øre per krone finansiert (som følger standard mal).

I hovedanalysen har vi for enkelthetsskyld unnlatt å legge et påslag for skattefinansieringen på de øvrige postene, selv om disse på kostnadssiden antas å måtte skattefinansieres og på gevinstsiden antas å redusere behovet for skattefinansiering. I vedlegg E viser vi en alternativ analyse der vi gjør antakelser om skattefinansiering for alle poster. Dette har relativt liten betydning på hovedresultatene (-448 sammenlignet med -551).

Vi har videre utelatt kontantstøtte i den samfunnsøkonomiske analysen siden effekten er relativt liten. Dersom vi hadde tatt med effekter via kontantstøtten, ville denne inngått både på nytte-siden (reduerte offentlige utgifter) og kostnadssiden (reduert inntekt for husholdningene) på tilsvarende måte som bortfallet av foreldrebetalingen i barnehage. Som beskrevet i kapittel 5, beregner vi at utgiftene til kontantstøtte reduseres med 120 millioner kroner når barnehagene blir gratis. Det betyr

²²<https://www.dfo.no/sites/default/files/2024-10/Veileder%20i%20samfunns%C3%B8konomiske%20analyser.pdf>.

at om lag 24 millioner kroner (0,2 multiplisert med 120 millioner kroner) inngår netto på den positive siden av nyttereignskapet på grunn av redusert skattefinansiering.

Alle komponenter summeres til en netto nåverdi over analyseperioden, herav læringseffektene av barnehage. Det gjennomføres sensitivitetsanalyser for sentrale forutsetninger, som antall nye barn og lærerandeler blant de ansatte i barnehager. I tillegg vurderes et alternativ der gratis barnehage bare innføres for enkelte barnegrupper (1-2 år eller 3-5 år) samt et anslag skalert til 2026 barnehageprisenivå med og uten kostpenger.

Resultatene gir et helhetlig bilde av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Analysen viser hvordan effektene fordeler seg mellom husholdninger, offentlige budsjetter og samfunnet som helhet.

I det følgende viser vi til resultater for hovedalternativet, og deretter diskuteres i hvilken grad resultatene påvirkes dersom andre anslag legges til grunn.

Alle kildene og utregningene er beskrevet i Tabell 9.1 og oppsummert i formelen under.

Netto nytte

*= antall nye barn * gevinsten av barnehage (læringseffekter)*
+ økning i inntekt som følge av økt arbeidstilbud
+ økning i disponibel inntekt når foreldrebetalingen blir borte
+ bortfall av administrative kostnader ved moderasjonsordningene
*– (bortfall av foreldrebetaling + eksisterende barn * (nye kostnader per plass*
*– nåværende kostnad per plass) + nye barn * nye kostnader per plass)*

Tabell 9.1 De ulike komponentene i kost-nytte beregningen; utregninger og kilder

Komponent	Utregning/forklaring	Kilde
Nyttegevinster:		
Læringseffekter av å gå i barnehage	Antall nye barn i barnehage multiplisert med gevinsten av barnehage.	Endring i antall nye barn fra Tabell 5.1 i kapittel 5 og anslag på læringsgevinster i kapittel 6.4. Sensitivitetssjekk med ulike alternativer for læringsgevinster.
Økt arbeidsinntekt til foreldrene	Økning i inntekt som følge av økt arbeidstilbud.	Hovedalternativ hentet fra kapittel 5.2. Sensitivitetssjekk for et alternativ der foreldre ikke endrer arbeidstilbudet.
Økt disp. inntekt til foreldrene (eksisterende barn)	Økning i disponibel inntekt når foreldrebetalingen blir borte	Netto foreldrebetaling fra Tabell 3.2 i kapittel 3 basert på LOTTE-Barn.
Administrasjonskostnader som bortfaller	Administrative kostnader ved moderasjonsordningene.	Beregninger som vist i kapittel 8.
Kostnader:		
Bortfall av foreldrebetaling	Tapt foreldrebetaling og kostnaden ved at dette må skattefinansieres. Vi følger Finansdepartementets retningslinjer og setter skattekostnaden til 20 øre per krone.	Netto foreldrebetaling fra Tabell 3.2 i kapittel 3 basert på LOTTE -Barn.
Kostnad eksisterende barnehagebarn	Antall barnehagebarn (før endring) multiplisert med eventuelle endringer i kostnadene per plass.	Antall barnehagebarn fra Tabell 4.1. Kostnadsanslag med ulike andeler lærere blant de ansatte fra Tabell 7.2.
Kostnad for nye barnehagebarn	Antall nye barn multiplisert med kostnad per plass.	Endring i antall nye barn fra Tabell 5.1 og ulike alternativer for andel lærere blant de ansatte fra Tabell 7.2.
Netto nytte	Sum nyttegevinster - Sum kostnader	

Tabell 9.2 Resultater ved hovedalternativet, effekter per år

Endring i antall barnehagebarn	3316
Økning i etterspørselen etter barnehagelærere (årsverk)	350
Nyttegevinster (mill. kr)	
Læringseffekter av å gå i barnehage (nye barnehagebarn)	340
Økte arbeidsinntekter for foreldrene	1406
Økt disp. inntekt som følge av bortfall av foreldrebetaling	6084
Administrasjonskostnader som bortfaller	15
Sum	7845
Kostnader (mill. kr)	
Bortfall av foreldrebetaling	7301
Kostnad eksisterende barnehagebarn (uendret personalstandard)	0
Kostnad nye barnehagebarn (uendret personalstandard)	992
Sum	8293
Netto nytte (mill. kr)	-448

Merknad: I hovedanalysen brukes endringen i barn i barnehage fra atferdsmodellen. Vi antar ingen endring i kostpenger og andelen barnehagelærere blant de ansatte i barnehagene opprettholdes på 0,41.

Tabell 9.2 viser netto nytte for vårt hovedalternativ. Totalt sett viser dette et underskudd på om lag 450 mill. kroner når vi har lagt til grunn at ca. 3 300 nye barn begynner i barnehage. Tabellen viser at det koster ca. 1,2 mrd. kroner ekstra å kreve inn om lag 6 mrd. kroner i form av skatt, med et påslag på 20 %. Videre ser vi at økte arbeidsinntekter som følge av det økte arbeidstilbudet til foreldrene er på ca. 1,4 mrd. kroner og at de positive læringseffektene basert på mellomalternativet er verdsatt til om lag 340 millioner kroner. Kostnadene for å drive barnehagene på sin side øker med 1 mrd. kroner som følge av den økte deltakelsen.

Økningen i etterspørselen etter barnehagelærere når antall barn i barnehage øker med 3 300 barn er anslått til omtrent 350 årsverk. Anslaget er basert på etterspørselsberegninger for barnehagelærere ved full barnehagedekning, som tilsvarer om lag 2 200 årsverk ved en økning på rundt 21 000 barn (se kapittel 6).²³

I analysen er det lagt til grunn av vi kan opprettholde samme andel barnehagelærere blant de ansatte i barnehage selv om etterspørselen øker, slik at vi holder kostnadene per plass for små og store barn konstant (se kapittel 7).

9.2. Sensitivitet til arbeidstilbudseffekt og læringseffekter av å gå i barnehage

Anslagene for både arbeidstilbudseffekter og læringseffekter er svært usikre. I hovedalternativet i Tabell 9.2 benyttes midtpunktet mellom det høye og det lave anslaget for læringseffekten. Også anslagene for arbeidstilbud er svært usikre, både når det gjelder størrelsen på effekten og om det faktisk oppstår en positiv respons. Hovedanslaget bygger på modellberegninger som indikerer en relativt sterk økning i arbeidstilbudet, særlig som følge av bortfall av inntektsavhengige moderasjonsordninger. Det er imidlertid ikke gitt at lavere barnehagepris nødvendigvis gir økt yrkesaktivitet for alle foreldregrupper, og arbeidstilbudsresponsene kan være svake eller fraværende, eller til og med negative dersom inntektseffekten dominerer substitusjonseffekten.

Tabell 9.3 viser derfor en sensitivitetsanalyse der vi varierer arbeidstilbudseffekten (ingen effekt versus hovedalternativet) og læringseffekten (lavt og høyt anslag). Analysen viser at netto nytte er negativ i alle kombinasjoner av disse, selv om både en positiv arbeidstilbudseffekt og en høyere læringseffekt trekker i retning av høyere netto nytte. Forskjellen mellom høyt og lavt anslag for læringseffekten utgjør om lag 400 mill. kroner i netto nytte, det vil si at begge alternativene avviker

²³ I tillegg til antall nye barn spiller fordelingen av store og små barn en rolle for etterspørselen etter barnehagelærere.

med rundt 200 mill. kroner fra mellomalternativet for læringseffekter som inngår i hovedalternativet.

Tabell 9.3 Netto nytte (mill. kr.) ved høy og lav arbeidstilbudseffekt og læringseffekt av å gå i barnehage

	Liten læringseffekt av å gå i barnehage	Stor læringseffekt av å gå i barnehage
Ingen arbeidstilbudseffekt	-2058	-1650
Positiv arbeidstilbudseffekt (hovedalternativet)	-652	-244

Merknad: Læringseffekten er 41 000 (liten læringseffekt) eller 164 000 kroner (stor læringseffekt) per barn. Økte arbeidsinntekten er ca. 1,4 mrd. kroner i hovedalternativet, og 0 i alternativet uten arbeidstilbudseffekt. Endringen i barn i barnehage kommer fra atferdsmodellen. Vi antar ingen endring i kostpenger og andelen barnehagelærere blant de ansatte i barnehagene opprettholdes på 0,41.

9.3. Sensitivitet til antall barn og andel barnehagelærere

I de neste to tabellene varierer vi videre to viktige forutsetninger i hovedanalysen: Antall nye barn i barnehage (Tabell 9.4) og andelen barnehagelærere blant de ansatte når barnehage blir gratis (Tabell 9.5). I tillegg til et alternativ med full barnehagedekning, det vil si at alle barn går i barnehage når prisen settes til null, presenteres tall for et alternativ som vi omtaler som «Nær full dekning», der om lag 10 000 flere barn går i barnehage. Dette alternativet ligger dermed mellom vårt hovedalternativ (med en økning på 3 300 barn) og økningen ved full dekningen. Vi ser i Tabell 9.4 at flere barn øker underskuddet på netto nytte. Årsaken til økningen er at læringseffekten og effekten på foreldrenes arbeidstilbud til sammen ikke overgår kostnaden for en barnehageplass. Merk at effekten på arbeidstilbudet ikke øker 1:1 i forhold til antall nye barn i barnehage, som skyldes at en stor del av den positive arbeidstilbudseffekten tilskrives bortfallet av moderasjonsordningene.

Tabell 9.4 Sensitivitet til endring av antall nye barn, effekter per år

	Nær full dekning	Full dekning
Endring i antall barn	10390	17464
Nyttegevinster (mill. kr.)		
Læringseffekter av å gå i barnehage (nye barnehagebarn)	1065	1790
Økte arbeidsinntekter for foreldrene	2023	2639
Økt disp. inntekt som følge av bortfall av foreldrebetaling	6084	6084
Administrasjonskostnader som bortfaller	15	15
Sum	9186	10528
Kostnader (mill. kr)		
Bortfall av foreldrebetaling	7301	7301
Kostnad eksisterende barnehagebarn (uendret personalstandard)	0	0
Kostnad nye barnehagebarn (uendret personalstandard)	3273	5553
Sum	10574	12854
Netto nytte (mill. kr)	-1387	-2326

Merknad: Arbeidstilbudseffektene kommer fra en skalering av effekten i hovedalternativet. Vi antar ingen endring i kostpenger og andelen barnehagelærere blant de ansatte i barnehagene opprettholdes på 0,41.

I Tabell 9.5 ser vi effekten på netto nytte når andelen barnehagelærere blant de ansatte endres. Siden det ikke er lagt inn noen endring i læringseffekten når lærerandelen går opp eller ned, vil en økning eller reduksjon fra 0,41 nivået i lærerandelen her kun påvirke kostnadssiden. Merk at en reduksjon i andelen barnehagelærere blant de ansatte, fra dagens nivå på 0,41 til 0,3, er det eneste scenarioet hvor gratis barnehage er lønnsomt med positiv netto nytte. Mens dersom en ønsker å øke andel barnehagelærere til 0,6 vil dette isolert sett øke kostnadene per plass og dermed redusere netto nytte i vår analyse. Vi vil diskutere hvordan lærerandeler blant de ansatte kan påvirke læringseffekten i delkapittel 10.1.

Tabell 9.5 Sensitivitet til endring av andel barnehagelærere blant de ansatte, effekter per år

	Andel barnehagelærere 0,3	Andel barnehagelærere 0,41	Andel barnehagelærere 0,6
Nyttegevinster (mill. kr.)	7845	7845	7845
Kostnader (mill. kr.)			
Bortfall av foreldrebetaling	7301	7301	7301
Kostnad eksisterende barnehagebarn	-1351	0	2340
Kostnad nye barnehagebarn	973	992	1026
Sum	6922	8293	10667
Netto nytte (mill. kr.)	922	-448	-2822

Merknad: Det er ikke lagt inn noen endring i læringseffekten når lærerandelen går opp eller ned. Nyttegevinstene er derfor de samme for alle alternativene. Endringen i antall barn i barnehage holdes fast som i hovedalternativet,

9.4. Gratis barnehage for små barn (1-2 år) eller store barn (3-5 år)

Som et alternativ til gratis barnehage for alle barn vurderer vi også effektene av gratis-ordninger som kun omfatter enkelte aldersgrupper. Vi analyserer først et alternativ der gratis barnehage innføres for små barn (1-2 år), og deretter et alternativ der ordningen gjelder for store barn (3-5 år). Vi legger til grunn at endringer i foreldrebetaling som kun gjelder én aldersgruppe, ikke påvirker etterspørselen etter barnehageplass i den andre aldersgruppen.

Økningen i antall barnehagebarn i de to alternativene, se Tabell 9.6, er beregnet ved hjelp av atferdsmodellen, ved å dekomponere effektene fra simuleringen av gratis barnehage for alle barn. Samme metode brukes for å isolere endringer i arbeidsinntekten for foreldrene. Effekten på foreldrenes arbeidsinntekt blir størst i alternativet for store barn, til tross for at antall nye barnehagebarn er lavere. Dette skyldes at bortfallet av inntektsavhengige moderasjonsordninger påvirker arbeidstilbudet mest blant familier som allerede bruker barnehage.

Læringseffekten i de to alternativene er beregnet ved å anvende samme anslag på læringsgevinst per barn som i hovedalternativet, multiplisert med antall nye barnehagebarn i hver aldersgruppe.

Den viktigste forskjellen mellom de to aldersspesifikke alternativene er at bortfallet av foreldrebetaling – og den tilhørende økningen i disponibel inntekt for foreldrene – er langt større for store barn, ettersom gruppen med 3–5-åringer som allerede går i barnehage er større. Samtidig er kostnaden per plass høyere for små barn grunnet høyere bemanning per barn, noe som gir høyere kostnader når flere 1–2-åringer deltar i barnehage.

Når vi deler hovedalternativet i separate alternativer for små og store barn, blir netto nytte mindre negativ i begge tilfeller, siden hvert alternativ kun fanger opp en del av effektene i hovedalternativet. Merk at dersom vi adderer de separate komponentene for hver aldersgruppe kommer vi fram til de samme tallene som i hovedalternativet.

Tabell 9.6 Nytte og kostnader ved innføring av gratis barnehage for enten små eller store barn, effekter per år

	Gratis for små barn	Gratis for store barn
Endring i antall barnehagebarn	2016	1300
Nyttegevinster (mill. kr.)		
Læringseffekter av å gå i barnehage (nye barnehagebarn)	207	133
Økte arbeidsinntekter for foreldrene	620	786
Økt disp. inntekt som følge av bortfall av foreldrebetaling	2269	3815
Administrasjonskostnader som bortfaller	8	8
Sum	3104	4742
Kostnader (mill. kr.)		
Bortfall av foreldrebetaling	2723	4578
Kostnad eksisterende barnehagebarn (uendret personalstandard)	0	0
Kostnad nye barnehagebarn (uendret personalstandard)	730	263
Sum	3453	4840
Netto nytte (mill. kr.)	-349	-98

Merknad: Vi bruker endringen i barn i barnehage fra atferdsmodellen. Vi antar ingen endring i kostpenger og andelen barnehagelærere blant de ansatte i barnehagene opprettholdes på 0,41. Administrasjonskostnader er for enkelthetsskyld delt likt mellom små og store barn.

9.5. Skalering til 2026 prisnivå - med og uten kostpenger

I hovedanalysen (Tabell 9.2) og i sensitivitetssjekkene (Tabell 9.3-Tabell 9.5), samt delanalysene i Tabell 9.6, sammenlignes kostnader og gevinster i 2023-priser. I Tabell 9.7 viser vi i stedet hvordan resultatene i hovedanalysen endres når vi skalere resultatene til prisnivå og regelverk for 2026, med og uten kostpenger. Dette innebærer ikke en fullstendig ny analyse for 2026, men en justering av hovedresultatene for å illustrere effekten av å innføre gratis barnehage gitt de lavere foreldreprisene som gjelder fra 2026.

Fra 2023 til 2026 er netto foreldrebetaling redusert fra om lag 6,1 mrd. kroner til 2,2 mrd. kroner, og inkludert kostpenger utgjør foreldrebetalingen i 2026 om lag 3,4 mrd. kroner. Resultatene i Tabell 9.7 er derfor beregnet ved å skalere hovedalternativet til dette nivået. Det innebærer også at vi justerer anslaget for endringen i antall barn i barnehage, siden lavere makspris i 2026 gir en mindre prisreduksjon når barnehagen gjøres gratis enn det som var tilfellet i 2023.

Denne tilnærmingen er en forenkling, ettersom atferdsmodellen bygger på 2023-data, og modellens simulerte effekter for 2023 fortsatt representerer hovedresultatene i analysen.

Tabell 9.7 Nytte og kostnader med gratis barnehage, med og uten bortfall av kostpenger i 2026, effekter per år

	Bortfall av foreldrebetaling	Bortfall av foreldrebetaling + kostpenger
Endring i antall barn	1209	1875
Nyttegevinster (mill. kr.)		
Læringseffekter av å gå i barnehage (nye barnehagebarn)	124	192
Økte arbeidsinntekter for foreldrene	513	795
Økt disp. inntekt som følge av bortfall av foreldrebetaling	2218	3441
Administrasjonskostnader som bortfaller	15	15
Sum	2869	4443
Kostnader (mill. kr.)		
Bortfall av foreldrebetaling	2662	4129
Kostnad eksisterende barnehagebarn (uendret personalstandard)	0	0
Kostnad nye barnehagebarn (uendret personalstandard)	362	561
Sum	3023	4690
Netto nytte (mill. kr.)	-154	-247

Merknad: Vi antar at andelen barnehagelærere blant de ansatte i barnehagene opprettholdes på 0,41.

9.6. Oppsummering

I dette kapitlet har vi vurdert de samfunnsøkonomiske virkningene av gratis barnehage under ulike forutsetninger. Analysen viser at resultatene er følsomme for antakelser om andelen barnehagelærere blant de ansatte og omfanget av læringseffekter for barna. Samlet sett indikerer våre beregninger at gratis barnehage i hovedalternativet ikke framstår som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Basert på våre anslag i de ulike scenarioene finner vi at gratis barnehage kun framstår som samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom andelen barnehagelærere blant de ansatte reduseres fra dagens nivå på 0,41 til 0,3. En slik situasjon kan oppstå dersom mange nye barn begynner i barnehage som følge av gratisordningen (full dekning blant barn i barnehagealder), samtidig som framtidige barnekoorter øker (se SSB anslag i Figur 6.1), og rekrutteringen til barnehagelærerutdanningen ikke øker utover 2024-nivået (se vedlegg B). Våre anslag for behovet for flere barnehagelærere er basert på at vi opprettholder lærertettheten (forholdet mellom antall barn og barnehagelærere) på samme nivå som i 2024. Dette kan imidlertid bli krevende dersom ikke rekrutteringen til barnehagelærerutdanningen øker. Selv med dagens dekningsgrad ser det ut til å bli utfordrende å opprettholde dagens lærertetthet på sikt (se Tabell B.1).

Det må vektlegges at det er betydelig usikkerhet knyttet til læringseffektene. Det er usikkerhet knyttet til om effektene av barnehage vedvarer over tid og hvordan læringseffekten er relatert til barnehagekvalitet/lærerkvalitet.

Etter vår vurdering ligger kjernen i spørsmålet om å innføre gratis barnehage i hvorvidt en kan oppnå betydelige fordelaktige kognitive og sosiale ferdigheter for flere barn i den marginale gruppen som fremdeles står utenfor barnehagen, med tilhørende gevinster av økt yrkesaktivitet fra foreldrene. Vi kan ikke utelukke at denne gevinsten er så stor at den overstiger kostnadene for de ekstra barnehageplassene i tillegg til skattefinansieringskostnaden av redusert pris for alle, selv om vi i vårt hovedalternativ viser til negativ total nytte av tiltaket.

Videre er våre anslag konservative i den forstand at det kan tenkes at økt arbeidstilbud til foreldrene og økt tilgang på barnehage for barn skaper positive eksternaliteter som vi ikke har tatt hensyn til. For eksempel kan sterkere arbeidsmarkedstilknytning og barnehagedeltakelse påvirke helse og kriminalitet. For mer om slike forsterkede effekter, se Oreopoulos og Salvanes (2011).

10. Alternativer til gratis barnehage

I tillegg til å vurdere en universell ordning med gratis barnehage er det relevant å diskutere om andre tiltak med tilsvarende økning i offentlige utgifter kan gi like store eller større samfunnsøkonomiske gevinster. Denne delen drøfter to hovedalternativer: økt satsing på kvalitet i barnehagen og økte kontantoverføringer til barnefamilier.

10.1. Økt kvalitet i barnehagen

Økt kvalitet i barnehagen knytter seg til økt andel barnehagelærere blant de ansatte samt flere spesialpedagoger. Tabell 9.5 viser at dersom andelen barnehagelærere blant de ansatte øker til 0,6, opp fra dagens nivå på rundt 0,4, vil kostnadene øke med rundt 2 mrd. kroner for eksisterende barn i barnehagen, i tillegg til en kostnad på rundt 1 mrd. kroner for de nye barna som deltar i barnehage.

Det var rundt 264 000 barn i barnehage i 2024. Dersom disse barna går fra lavalternativer (41 000) til mellomalternativet (102 500) eller fra mellomalternativet til høyalternativet (164 000) hva angår læringseffekter (se kapittel 6.4) når kvaliteten i barnehagene øker, vil denne investeringen isolert sett være lønnsom. Mer presist kreves det en økning i nåverdien av framtidige læringseffekter tilsvarende rundt 8000 kroner per barn i barnehage isolert sett for å rettferdiggjøre økningen i barnehagelærerandelen fra 0,41 til 0,6 for eksisterende barnehagebarn.

Forskningen (se kapittel 6) er derimot ikke tydelig på hvilken lærerandel blant barnehageansatte som er den optimale med tanke på å fostre læring. Det finnes forskning som viser at barnehage gir bedre læringsgrunnlag ved skolestart og dermed bidrar til å redusere forskjeller i skolen, men lite forskning peker på betydningen av lærertetthet når det gjelder utvikling av kognitive, sosiale og emosjonelle ferdigheter i barnehage. Det finnes få studier på dette, og det er for lite tilfeldig variasjon i andelen barnehagelærere på barnehagenivå for å kunne studere dette på en god måte.

Går vi til klassestørrelseslitteraturen og lærertetthet i skolen, er det heller ikke avdekket en tydelig sammenheng mellom elevresultater og klassestørrelse (Haaland mfl., 2024; Leuven og Løkken, 2020). Likevel tyder mye av forskningen på at lærere er viktige for elevenes læring, men at det er store forskjeller på hvor mye en enkelt lærer bidrar med. Faktisk er det tegn på positive effekter av flere lærere dersom klassestørrelsen reduseres betydelig (ned til rundt 15 elever per klasse) og økt lærertetthet kan ha positiv effekt på enkelte elevgrupper, heriblant elever fra familier med lav sosioøkonomisk status (Krueger, 1999). Videre kan økt lærertetthet gi bedre prestasjoner i skolen dersom de ekstra lærerstillingene brukes bevisst og på riktig måte. De ekstra lærerne må jobbe tett sammen med planleggingen og gjennomføringen for å kunne gi læring (Haaland mfl., 2024). Disse funnene kan også tenkes å være overførbart til barnehager.

En faktor som er med på å forklare hvorfor en høyere lærerandel ikke gir bedre prestasjoner er elevheterogeniteten i klasserommet. Det er vanskelig å differensiere undervisningen når flere ulike elev-typer er samlet i et klasserom. Selv uavhengig av lærerkvalitet kan dette være en utfordring - ikke minst med tanke på hva det tidsmessig er mulig å gjennomføre. I praksis vil undervisningen ofte rette seg mot et relativt smalt spenn av elevfordelingen, for eksempel elevene i midten, noe som kan innebære at både de svakeste og de sterkeste elevene i mindre grad får tilpasset opplæring. Selv om dette kan være med på å forklare hvorfor mange studier ikke finner effekter av økt lærertetthet skolen, kan det kanskje være lettere å styre mangfoldige grupper barn i barnehage når læringen er lekbasert i forhold til i skolen hvor undervisningen er mer formalisert gjennom klasseromsundervisning. Videre kan flere barnehagelærere også gi bedre samarbeid om det pedagogiske opplegget når flere barnehagelærere kan bidra og støtte opp under den pedagogiske lederen.

Som nevnt i kapittel 6, viser Wang mfl., (2025) at vi trenger systematisk vurdering av barns språk, atferd og utvikling i barnehage samt flere spesialpedagoger. Vi har ikke noe estimat på hvor mange flere spesialpedagoger som trengs, men vi kan tenke at de inngår blant andelen barnehagelærere på 0,6. Sammen med flere barnehagelærere, bedre kartlegging og bedre pedagogisk opplegg, kan dette gi bedre læringseffekter. Kombinert med at skolen også tilrettelegger og iverksetter tiltak (se blant annet Gunnes mfl., 2025) slik at vi unngår at læringseffektene viskes ut på lang sikt, kan bedre kvalitet blant ansatte i barnehager bidra til økte læringseffekter. Dette samsvarer med litteraturen som viser at betydelige og målrettede økninger i lærertetthet kan ha positive virkninger, særlig for enkelte elevgrupper (Krueger, 1999; Haaland mfl., 2024).

Økt lærerandel krever derimot økt rekruttering. Vi mangler i dag godt over 2000 barnehagelærere. Dette tallet indikerer hvor mange i pedagogiske stillinger i barnehager som har fått fritak fra kravet om barnehagelærerutdanning. Denne mangelen er med å forklare hvorfor andelen barnehagelærere i dag er 0,4. Uten lærermangelen ville denne andelen vært høyere. Tabell B.1 viser at dersom vi legger rekrutteringsgrunnlaget fra 2024 til grunn så vil vi ikke kunne opprettholde dagens standard på rundt 0,4 for lærertetthet framover, selv med en dekningsgrad blant barn på 93,3 %. Lærermangelen vil dermed trolig øke utover de 2000 årsverkene som mangler i dag. Tiltak må derfor iverksettes for å øke rekrutteringen eller redusere ut-av-sektormobiliteten til lærerkandidatene for å oppnå en lærerandel på 0,6 i barnehager.

10.2. Økte kontantoverføringer

Dersom innføring av gratis barnehage har begrenset effekt på økt deltakelse betyr det at en først og fremst gir støtte, gjennom redusert barnehagepris, til foreldre som allerede benytter seg av barnehagetilbudet. Det har som konsekvens at foreldre som ikke bruker barnehage heller ikke drar nytte av en slik endring. Dette har i seg selv negative fordelingsmessige konsekvenser dersom familier som ikke benytter seg av gratis-tilbudet har lavere disponibel inntekt i husholdningene enn familier som benytter seg av det subsidierte barnehagetilbudet.

Økte kontantoverføringer, gjennom for eksempel økt barnetrygd, er et annet alternativ til redusert foreldrebetaling i barnehage. Økt barnetrygd gir direkte økonomisk støtte til barnefamilier og kan bidra til å redusere barnefattigdom ytterligere enn gjennom gratis barnehage. Grunnen til det er at blant familier som ikke benytter seg av barnehagetilbudet er det en større andel barn i familier med inntekt under fattigdomsgrensen. Dermed er de direkte fordelingseffektene gunstigere med økt barnetrygd. Samtidig vil redusert foreldrebetaling i barnehagen sannsynligvis øke deltakelsen i barnehage i større grad enn økt barnetrygd. Dermed vil effektene på barns læring av å delta i barnehage trolig være mindre ved økt barnetrygd. Løken (2010) og Bulman mfl. (2021) viser at økt inntekt i familiene kan ha positive effekter på barns utdanning, men effekten er mindre enn ved tidlig barnehagestart. En kost-nytte vurdering av å øke barnetrygden ville basere seg, blant annet, på anslag for hvordan økt barnetrygd påvirker husholdningenes inntekt og barns langsiktige utfall.

Thoresen, Vattø og Zachrisson (2026) diskuterer avveiningen mellom kontantoverføringer som barnetrygd for barn i barnehagealder og redusert foreldrebetaling i barnehage for å redusere andel barn i lavinntekt på kort og på lengre sikt. Litteraturgjennomgangen viser at økninger i familieinntekt gjennom kontantoverføringer kan gi små, men konsistente positive effekter på barns kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling, særlig for barn i lavinntektsfamilier. Dette framgår av flere nyere oversikter, blant annet Duncan, Magnuson og Votruba-Drzal (2015), Page (2024), National Academies of Sciences, Engineering and Medicine (2019) og Cooper og Stewart (2020). Page (2024) finner at varige og forutsigbare inntektsøkninger har størst effekt, mens engangsinntekter, som lotterigevinster (Cesarini mfl., 2016), sjelden påvirker barns utvikling. Studier basert på eksogene sjokk, som kontantutbetalinger etter casinoåpning, studert av Akee mfl. (2010), og utvidelser i Earned Income Tax Credit (Dahl og Lochner, 2012), viser særlig positive effekter for barn fra

ressurssvake hjem. Samtidig gir nyere studier – blant annet RCT-en Baby's First Year (Magnuson mfl., 2025; Hart mfl., 2024) – nullfunn på flere tidlige utviklingsutfall. Norske studier fra tidligere kohorter viser generelt små, men positive effekter av inntekt på IQ og utdanning (Løken, Mogstad og Wiswall, 2012), skoleprestasjoner (Black mfl., 2014) og atferdsproblemer (Zachrisson og Dearing, 2015), særlig i lavinntektsgrupper. Teoretiske modeller – som Becker (1981), Conger mfl. (1994) og Mullainathan og Shafir (2013) – antyder mekanismer via investeringer i barn, familierelatert stress og kognitive belastninger av knapphet, men kausal dokumentasjon av de ulike mekanismene er begrenset.

Den internasjonale litteraturen på tidlig barnehage viser heterogene resultater, men norske studier gir et mer entydig bilde. Forskning fra USA viser gjennomgående positive kortsiktige effekter av målrettede barnehageprogrammer (Duncan og Magnuson, 2013) og enkelte dokumenterte langtidseffekter (McCoy mfl., 2017; Gray-Lobe, Pathak og Walters, 2022), samtidig som litteraturen er delt i spørsmålet om effektene avtar over tid (Burchinal mfl., 2024; García, 2024). Evalueringer av universelle ordninger i Europa viser positive, men kontekstavhengige funn (Blau, 2021; Huizen og Plantenga, 2018), og enkelte negative eksempler, som Quebec-utbyggingen (Baker, Gruber og Milligan, 2008; 2019). Norske studier, som drar nytte av gradvise utbygginger og lotteribasert tildeling, finner gjennomgående positive effekter av tidlig barnehageutbygging: redusert ulikhet i tidlig språk (Dearing mfl., 2018), høyere testresultater i skolealder (Zachrisson mfl., 2024), og lavere risiko for svake faglige prestasjoner ved tidlig oppstart for utsatte barn (Drange og Havnes, 2019). Langtidsstudier av barnehageutbyggingen på 1970-tallet viser små, men positive effekter på utdanning og arbeidsmarked for barn nederst i inntektsfordelingen (Havnes og Mogstad, 2011b; 2015). Forskningen peker mot at både kontantoverføringer og barnehageutbygging kan gi positive effekter, men på ulike måter. Kontantoverføringer virker primært gjennom hjemmemiljøet og foreldres ressurser, mens barnehage særlig gir gevinster ved å tilby et alternativt utviklingsmiljø som kompenserer for manglende investeringer og høyere stress i økonomisk utsatte familier. I analysene som vi har gjennomført gir begge politikktutforminger nokså like effekter på barnefattigdom, men gratis barnehage har i tillegg en forventet, om enn liten, økning i deltakelsen blant barn som har størst potensielle gevinster. Samlet vurdert tilsier forskningsgrunnlaget – nasjonalt og internasjonalt – at gratis barnehage trolig gir mer robuste og målrettede utviklingsgevinster enn en tilsvarende økning i kontantoverføringer, samtidig som begge tiltak kan betraktes som komplementære virkemidler for å styrke barns utviklingsmuligheter.

I en samfunnsøkonomisk analyse vil vi anta at kontantoverføringene må skattefinansieres på samme måte som et tilbud av gratis barnehage. Hvorvidt de samfunnsøkonomiske gevinstene overstiger kostnadene vil ved kontantoverføringer avhenge av om kostnaden ved skattefinansiering er mindre enn de samfunnsøkonomiske gevinstene av at foreldrene får bedre økonomi som gir barna bedre oppvekstvilkår på kort og lengre sikt.

Referanser

- Akee, R. K., W. E. Copeland, G. Keeler, A. Angold, og E. J. Costello (2010). Parents' incomes and children's outcomes: a quasi-experiment using transfer payments from casino profits. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(1), 86-115.
- Andresen, M. E., og T. Havnes (2019). Child care, parental labor supply and tax revenue. *Labour Economics*, 61, 101762.
- Baker, M., J. Gruber, og K. Milligan (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709-745.
- Baker, M., J. Gruber, og K. Milligan (2019). The long-run impacts of a universal child care program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 1-26.
- Becker, G. S. (1981). *A Treatise on the Family*. Harvard University Press.
- Black, S. E., P. J. Devereux, K. V. Løken, og K. G. Salvanes (2014). Care or cash? The effect of child care subsidies on student performance. *Review of Economics and Statistics*, 96(5), 824-837.
- Blau, D. M. (2021). The effects of universal preschool on child and adult outcomes: A review of recent evidence from Europe with implications for the United States. *Early Childhood Research Quarterly*, 55, 52-63.
- Bulman, G., R. Fairlie, S. Goodman, og A. Isen (2021). Parental resources and college attendance: Evidence from lottery wins. *American Economic Review*, 111(4), 1201-1240.
- Burchinal, M., A. Whitaker, J. Jenkins, D. Bailey, T. Watts, G. Duncan, og E. Hart (2024). Unsettled science on longer-run effects of early education. *Science*, 384.
- Burgess, S.M., Rawal, S., and Taylor, E.S. (2022). Teachers' use of class time and student achievement. NBER Working Paper 30686.
- Cesarini, D., E. Lindqvist, R. Östling, og B. Wallace. (2016). Wealth, health, and child development: Evidence from administrative data on Swedish lottery players. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 687-738.
- Chetty, R., J. N. Friedman, N. Hilger, E. Saez, D. W. Schanzenbach, og D. Yagan (2011). How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project Star. *The Quarterly Journal of Economics*, 126 (4), 1593-1660.
- Conger, R. D., X. Ge, G. H. Elder, F. O. Lorenz, og R. L. Simons (1994). Economic stress, coercive family process, and developmental problems of adolescents. *Child development*, 65(2), 541-561.
- Cooper, K. og K. Stewart (2020). Does household income affect children's outcomes? A systematic review of the evidence. *Child Indicators Research*, 14(3), 981-1005.
- Dahl, G. B. og L. Lochner (2012). The impact of family income on child achievement: Evidence from the earned income tax credit. *American Economic Review*, 102(5), 1927-1956.
- Dearing, E., H. D. Zachrisson, A. Mykletun, og C. O. Toppelberg (2018). Estimating the consequences of Norway's national scale-up of early childhood education and care (beginning in infancy) for early language skills. *Aera Open*, 4(1), 1-16.
- Drange, N. (2023). *Gratis kjernetid i barnehage i Oslo. Rapport 4: Oppfølging av barna på 10. trinn*. Rapporter, Statistisk sentralbyrå.
- Drange, N., Gunnes, T. og Telle, K. (2021). Workload, staff composition, and sickness absence: findings from employees in child care centers. *Empir Econ* 61, 3375-3400.

- Drange, N, og T. Havnes (2019). Child care before age two and the development of language and numeracy: Evidence from a lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581-620.
- Drange, N, og M. Rønning (2020). Child care center quality and early child development. *Journal of Public Economics*, 188, 104-204.
- Duncan, G. J. og K. Magnuson (2013). Investing in preschool programs. *Journal of Economic Perspectives*, 27(2), 109-132.
- Duncan, G. J., K. Magnuson, og E. Votruba-Drzal (2015). Children and socioeconomic status. *Handbook of child psychology and developmental science*, 1-40.
- Eika, L. og L. Kirkebøen (2023) Forskjeller i livsløpsinntekt mellom utdanningsgrupper, rapport 2023/6, Statistisk sentralbyrå.
- Evensen, A. I., E. S. Foss, E. Haraldsrud, og A. Østhus (2023). Barnetilsynsundersøkelsen 2023. Rapporter 2023/49, Statistisk sentralbyrå.
- Finansdepartementet (2018). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Oslo: Finansdepartementet.
- García, J. L. (2024). Early education's long-term benefits. *Science*, 385(6715), 1285-1285.
- Gray-Lobe, G., P.A. Pathak, og C. R. Walters (2022). The long-term effects of universal preschool in Boston. *The Quarterly Journal of Economics*, 138(1), 363-411.
- Gunnes, T., L. J. Kirkebøen, L. Lindenskov, og M. Rønning (2025). Small- and large-group instruction and a didactic method in mathematics for low-performing adolescents: results from a randomized field experiment. *Scand. J. of Economics*, 127, 613-652.
- Gunnes, T. Bennetzen, J., Ekren, R., Jones Gilje, S. og Knudsen, P. (2025). *LÆRERMOD 2024-2060*. Rapporter 2023/30, Statistisk sentralbyrå.
- Gunnes, T. og P. Knudsen (2024). *LÆRERMOD 2.0*. Teknisk dokumentasjon. Notater 2024/26, Statistisk sentralbyrå.
- Gunnes, T. og T. E. Vattø (2026). From Kindergarten to Classroom: The Impact of Increased Childcare Subsidies for Low-Income Families on Educational Outcomes. Upublisert.
- Haaland, V. F., M. Rege, og O. J. Solheim (2024). Do Students Learn More with an Additional Teacher in the Classroom? Evidence from a Field Experiment. *The Economic Journal*, 134(657), 418-435.
- Hart, E. R., L. A. Gennetian, J. F. Sperber, R. Penalva, K. Magnuson, G. J. Duncan, S. Halpern-Meehin, H. Yoshikawa, N. A. Fox, og N. G. Noble (2024). The effect of unconditional cash transfers on maternal assessments of children's early language and socioemotional development: Experimental evidence from US families residing in poverty. *Developmental Psychology*.
- Havnes, T. og M. Mogstad (2011). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 95(11-12), 1455-1465.
- Havnes, T. og M. Mogstad (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129.
- Havnes, T. og M. Mogstad (2015). Is universal child care levelling the playing field? *Journal of Public Economics*, 127, 100-114.
- Huisen, T. Van og J. Plantenga (2018). Do Children Benefit from Universal Early Childhood Education and Care? A Meta-Analysis of Evidence from Natural Experiments. *Economics of Education Review*.
- Kirkebøen, L. (2021). School value-added and long-term student outcomes. Discussion papers 970, Statistisk sentralbyrå.

- Krawczynska, M. A. (2023). Barnetilsynsundersøkelsen 2023. Dokumentasjonsnotat. Notater/2023/54. Statistisk sentralbyrå.
- Krueger, A. B. (1999). Experimental estimates of education production functions. *Quarterly Journal of Economics*, 114, 497-532.
- Kunnskapsdepartementet (2023). Barnehagen for en ny tid: Nasjonal barnehagestrategi fram mot 2030. Strategi.
- Kunnskapsdepartementet (2022). Forskrift om endring i forskrift om foreldrebetaling i barnehager og i forskrift til opplæringslova (FOR-2022-07-25-1382).
- Larsen, B. M. og T. E. Vattø (2025). Dokumentasjon av LOTTE-Barn for 2025. En simuleringsmodell for proveny- og fordelingseffekter av endringer i foreldrebetaling i barnehage, Notater 2025/19, Statistisk sentralbyrå.
- Larsen, B. M. og T. E. Vattø (2026). Dokumentasjon av LOTTE-Barn for 2026. En simuleringsmodell for proveny- og fordelingseffekter av endringer i foreldrebetaling i barnehage, Notater 2026/20, Statistisk sentralbyrå.
- Leuven, E. og S. Løkken (2020). Long-Term Impacts of Class Size in Compulsory School. *Journal of Human Resources*, 55 (1), 309-348.
- Lunder, T. E. og E. C. Bjørn (2025). Kostnader i barnehager 2023. TF-rapport, 907.
- Løken, K. V. (2010). Family income and children's education: Using the Norwegian oil boom as a natural experiment. *Labour Economics*, 17, 118-129.
- Løken, K. V., M. Mogstad, og M. Wiswall (2012). What linear estimators miss: The effects of family income on child outcomes. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(2), 1-35.
- Løkken, I. M., M. L. Broekhuizen, J. Barnes, T. Moser, og E. Bjørnstad (2018). Interaction Quality and Children's Social-Emotional Competence in Norwegian ECEC. *Journal of Early Childhood Education Research*, 7(2).
- McCoy, D. C., H. Yoshikawa, K. M. Ziol-Guest, G. J. Duncan, H. S. Schindler, K. Magnuson, R. Yang, A. Koepp, og J. P. Shonkoff (2017). Impacts of early childhood education on medium-and long-term educational outcomes. *Educational researcher*, 46(8), 474-487.
- Magnuson, K. A., G. J. Duncan, H. Yoshikawa, P. Y. Yoo, S. Han, L.A. Gennetian, S. Halpern-Meehin, N. A. Fox, og K. G. Noble (2025). Effects of unconditional cash transfers on family processes and well-being among mothers with low incomes. *Nature Communications*, 16(1), 7517.
- Mullainathan, S. og E. Shafir (2013). *Scarcity: The new science of having less and how it defines our lives*. Times Books, Henry Holt.
- National Academies of Sciences, Engineering and Medicine (2019). *A Roadmap to Reducing Child Poverty*. Washington DC: The National Academies Press.
- OECD (2024). *Education at a Glance*. OECD, Paris.
- OECD (2025). *Results from TALIS Starting Strong 2024*. OECD, Paris.
- Oreopoulos, P. og K. G. Salvanes (2011). Priceless: the nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic Perspectives*, 25 (1), 159-184.
- Page, M. E. (2024). New advances on an old question: Does money matter for children's outcomes? *Journal of Economic Literature*, 62(3), 891-947.
- Thoresen, T. O. og T.E. Vattø (2019). An up-to-date joint labor supply and child care choice model. *European Economic Review* 112, 51-73.

- Thoresen, T. O., T. E. Vattø, og H. D. Zachrisson (2026). Reducing child poverty through cash or care. Discussion Papers 1038, Statistisk sentralbyrå.
- Trætteberg, H. S. og H. Lidén (2018). Evaluering av moderasjonsordningene for barnehagen: delrapport.1 Rapport, Institutt for samfunnsforskning.
- Vattø, T. E. og K. M. Østbakken (2024). Do means-tested childcare subsidies discourage work? *Journal of Population Economics*, 37(1), 17.
- Zachrisson, H. D. og E. Dearing (2015). Family income dynamics, early childhood education and care, and early child behavior problems in Norway. *Child development*, 86(2), 425-440
- Zachrisson, H. D., E. Dearing, N. T. Borgen, A. M. J. Sandsør, og L. A. Karoly (2024). Universal Early Childhood Education and Care for Toddlers and Achievement Outcomes in Middle Childhood. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 17(2), 259–287.
- Wang, L. L., M. Melby-Lervåg, R. Lekhal, og M. V. Wang (2025). How are Difficulty Types Related to the Allocation of Special Needs Assistance in Early Childhood Education and Care. *Early Childhood Research Quarterly*, 74, 211-220.
- Wikström, M., E. Kotyrlo, og N. Hanes (2015). Childcare Reform: Effects on Earnings and Employment among Native Swedish and Immigrant Mothers. *Research in Labor Economics*, vol 42.

Vedlegg A: LOTTE-Barn

LOTTE-Barn er en simuleringsmodell som benyttes til å beregne hvordan endringer i priser og moderasjonsordninger for barnehage påvirker den totale foreldrebetalingen og hvordan den fordeles barnefamiliene.

En hovedkomponent i simuleringsmodellen, i tillegg til datagrunnlaget, er en detaljert beskrivelse av regelverket for foreldrebetaling. Dette omtales som referanseåret og utgjør utgangspunktet for simuleringer av politikkenringer. Referansesystemet bygger på de nasjonale ordningene for maksimalpris samt inntekts- og søskenmoderasjon. Ved hjelp av informasjon fra registerdata (data hentet fra LOTTE-Skatt) simuleres barnehageutgifter både i referansesystemet og under ulike regelverksendringer i LOTTE-Barn.

I denne versjonen av LOTTE-Barn benytter vi datagrunnlag for 2023. Populasjonen i modellen består av alle husholdninger med minst ett barn i alderen 0-6 år. For hvert barn finner vi relasjoner til hovedforsørger (vanligvis mor) og eventuell sideforsørger (vanligvis far).²⁴ Dersom barn ikke kan knyttes opp mot voksne i husholdningen blir de ekskludert i datagrunnlaget; til sammen utgjør dette 6 751 barn som tas ut i 2023-grunnlaget (1,7 prosent av barna).

I LOTTE-Barn tilordnes barnehageplass over året (ingen plass, halv- eller fulltidsplass) utelukkende basert på barnets alder per 31. desember 2023 og eventuell mottatt kontantstøtte over kalenderåret 2023 for barnet:

- 0-åring tilordnes ingen barnehageplass.
- 1-åring tilordnes halvtidsplass, eller ingen plass avhengig av mottatt kontantstøtte i husholdningen.
- 2-åring tilordnes fulltidsplass, eller halvtidsplass/ingen plass avhengig av mottatt kontantstøtte i husholdningen.
- 3-, 4- og 5-åring tilordnes fulltidsplass.
- 6-åring tilordnes halvtidsplass, da vi forutsetter at alle starter på skolen i høsthalvåret.

Tabell A.1 viser antall barn per alderskohort i 2023 og hvordan modellen allokere barnehageplass til barn i ulike aldre. Tabellen viser at 56 prosent av barna i alderen 0-6 år i LOTTE-Barn tildeles full barnehageplass, 29 prosent tildeles halv plass og 15 prosent av barna tildeles ingen barnehageplass over året.

I Tabell A.2 sammenlignes barnehagebruken i LOTTE-Barn med tall fra barnehagestatistikken, omregnet til kalenderåret 2023 ved hjelp av opplysninger fra barnehagestatistikken per desember 2022 og desember 2023. Statistikken viser at om lag 2 500 barn som starter i barnehagen før de fyller ett år, mens vi i modellen forutsetter at disse barna ikke har barnehageplass. Videre viser statistikken at det er om lag 340 barn som har utsatt skolestart, og som derfor fortsetter i barnehagen hele året de fyller 6 år. Dette tar vi heller ikke hensyn til i den omregnede statistikken og antar isteden at alle disse bruker barnehagen i et halvt år.

²⁴ Dersom foreldrene er gift eller samboere og bor i én familiehushold, er det enkelt å bestemme sideforsørger. Dersom samboerparet bor i en flerfamiliehusholdning kan sideforsørger være ukjent, slik at mor feilaktig kan bli klassifisert som enslig forsørger.

Tabell A. 1 Fordeling av barnehageplasser over året etter alderskohorter i LOTTE-Barn. Modellprediksjoner for grunnlagsåret 2023

Alder, år ¹	Hel plass		Halv plass		Ingen plass		Totalt
	Antall	Andel (%)	Antall	Andel (%)	Antall	Andel (%)	
0	0	0	0	0	51 368	100	51 368
1	0	0	45 505	88	6 497	12	52 002
2	48 621	85	7 424	13	1 046	2	57 091
3	54 570	100	0	0	0	0	54 570
4	56 172	100	0	0	0	0	56 172
5	56 873	100	0	0	0	0	56 873
6	0	0	58 469	100	0	0	58 469
Totalt	216 236	56	111 398	29	58 911	15	386 545

¹ Barnets alder per 31.12.2023. Barna på 12 mnd er forutsatt å ha halv barnehageplass.

Merknad: Egne beregninger med LOTTE-Barn, grunnlagsår 2023.

Tabell A. 2 Antall barn i barnehage (fulltidsekvivalenter), modellberegning og sammenligning med tall fra barnehagestatistikken

Alder, år ¹	Statistikk per des. 2022	Statistikk per des. 2023	Omregnet statistikk 2023	LOTTE-Barn kalenderår 2023	Avvik
0 år		2 497		0	
1 år	2 385	43 297	22 841	22 753	0 %
2 år	46 442	55 119	50 780	52 333	3 %
3 år	51 846	53 647	52 746	54 570	3 %
4 år	54 629	55 536	55 082	56 172	2 %
5 år	55 525	56 330	55 928	56 873	2 %
6 år	57 339	342	28 840	29 235	1 %
Totalt	268 166	266 767	266 218	271 935	2 %

¹ Barnets alder per 31.12.2023.

Merknad: Barnehagestatistikken (SSB, 2025a) og egne beregninger. Beregninger med LOTTE-Barn, grunnlagsår 2023.

Vedlegg B: LÆRERMOD og etterspørsel etter barnehagelærere

Dette vedlegget viser endringer i etterspørselen etter barnehagelærere som følge av økt barnehagedeltakelse. Beregningene er basert på framskrivingsmodellen LÆRERMOD.

Modellen beregner etterspørselen etter barnehagelærere ved å ta utgangspunkt i en tetthet mellom antall barnehagelærere og antall barn i startåret, og framskriver hvor mange årsverk som kreves for å opprettholde denne tettheten i hvert framskrivingsår, gitt dekningsgraden og veksten i antall framtidige barn i barnehagealder. Utviklingen i antall barn i barnehagealder er basert på mellomalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger fra 2024. Dekningsgradene, som angir andelen av barn i barnehagealder som går i barnehage, er 93,3 % (2024) eller 100 % (hypotetisk).

Tilbudsmodulen i LÆRERMOD tar utgangspunkt i dagens populasjon av utdannede barnehagelærere, antall nye kandidater (konstant i framskrivingsperioden, basert på produksjonen i 2024), samt en antatt pensjonering. Tilbudssiden framskrives uavhengig av etterspørselen og er uendret i denne analysen.

For en detaljert beskrivelse av modellens forutsetninger, se Gunnes og Knudsen (2024) og Gunnes mfl. (2025).

Tabell B.1 viser tre baner:

1. Referansebanen. Basert på antall barn i barnehage som i 2024 (dekningsgraden er 93,3 %) og antall barnehagelærere som i 2024.
2. Etterspørsel etter barnehagelærere når alle barn i barnehagealder går i barnehage. Etterspørselen er basert på den faktiske lærertettheten dersom vi legger dette nye barnetallet til grunn (dvs. dekningsgrad 100 %) samt samme antall lærerårsverk som i referansebanen.
3. Etterspørselen etter barnehagelærere når vi ønsker å opprettholde samme standard på lærertettheten som i referansebanen, og alle barn i barnehagealder går i barnehage. En høyere lærertetthet enn i punkt 2 gjør at etterspørselen etter barnehagelærere øker.

Tabell B. 1 Referansebanen og alternative baner for barnehagelærere. Tilbud og etterspørsel samt differansen.

Utdanning	År	Tilbud	Referansebanen (1)		Alternativ bane med full barnehagedekning og konstant lærerårsverk (2)		Alternativ bane med full barnehagedekning og konstant lærertetthet (3)	
			Etterspørsel	Differanse	Etterspørsel	Differanse	Etterspørsel	Differanse
Barnehagelærere	2024	50 983	50 983	0	50 983	0	53 200	-2 218
Barnehagelærere	2025	51 443	50 771	672	50 870	573	53 076	-1 633
Barnehagelærere	2026	51 917	50 485	1 432	50 818	1 099	53 022	-1 105
Barnehagelærere	2027	52 346	50 534	1 813	51 020	1 326	53 243	-897
Barnehagelærere	2028	52 765	50 588	2 177	51 213	1 552	53 451	-686
Barnehagelærere	2029	53 153	51 038	2 115	51 627	1 527	53 899	-746
Barnehagelærere	2030	53 493	51 500	1 993	52 029	1 464	54 335	-842
Barnehagelærere	2031	53 755	51 894	1 861	52 379	1 375	54 713	-958
Barnehagelærere	2032	53 951	52 225	1 726	52 690	1 261	55 048	-1 096
Barnehagelærere	2033	54 054	52 508	1 546	52 979	1 074	55 358	-1 305
Barnehagelærere	2034	54 061	52 800	1 261	53 290	771	55 689	-1 628
Barnehagelærere	2035	54 005	53 127	878	53 626	379	56 045	-2 040
Barnehagelærere	2036	53 873	53 478	395	53 990	-117	56 431	-2 558
Barnehagelærere	2037	53 701	53 856	-155	54 298	-597	56 755	-3 054
Barnehagelærere	2038	53 503	54 123	-620	54 512	-1 009	56 981	-3 477
Barnehagelærere	2039	53 301	54 358	-1 057	54 708	-1 407	57 183	-3 881
Barnehagelærere	2040	53 133	54 523	-1 390	54 853	-1 720	57 330	-4 197
Barnehagelærere	2041	53 008	54 642	-1 634	54 956	-1 948	57 432	-4 424
Barnehagelærere	2042	52 920	54 706	-1 786	55 009	-2 088	57 481	-4 560
Barnehagelærere	2043	52 873	54 741	-1 868	55 025	-2 152	57 492	-4 618
Barnehagelærere	2044	52 853	54 737	-1 884	54 998	-2 145	57 457	-4 604
Barnehagelærere	2045	52 839	54 690	-1 851	54 927	-2 087	57 375	-4 536
Barnehagelærere	2046	52 797	54 597	-1 800	54 809	-2 011	57 244	-4 447
Barnehagelærere	2047	52 727	54 458	-1 731	54 648	-1 920	57 068	-4 340
Barnehagelærere	2048	52 629	54 277	-1 648	54 448	-1 819	56 850	-4 221
Barnehagelærere	2049	52 469	54 056	-1 587	54 214	-1 745	56 597	-4 128
Barnehagelærere	2050	52 253	53 803	-1 550	53 953	-1 700	56 315	-4 062
Barnehagelærere	2051	51 990	53 526	-1 537	53 676	-1 687	56 018	-4 029
Barnehagelærere	2052	51 693	53 238	-1 546	53 394	-1 701	55 716	-4 023
Barnehagelærere	2053	51 361	52 954	-1 593	53 123	-1 762	55 426	-4 066
Barnehagelærere	2054	51 016	52 688	-1 672	52 875	-1 859	55 162	-4 146
Barnehagelærere	2055	50 677	52 446	-1 769	52 656	-1 979	54 930	-4 252
Barnehagelærere	2056	50 338	52 241	-1 903	52 478	-2 140	54 741	-4 403
Barnehagelærere	2057	50 001	52 078	-2 076	52 343	-2 342	54 600	-4 598
Barnehagelærere	2058	49 667	51 962	-2 294	52 255	-2 587	54 508	-4 841
Barnehagelærere	2059	49 318	51 893	-2 575	52 212	-2 894	54 466	-5 148
Barnehagelærere	2060	48 976	51 870	-2 894	52 210	-3 234	54 468	-5 491

Tabell B.1 og etterspørselsberegningene samt differansen mellom tilbud og etterspørsel viser at det på lang sikt vil bli vanskelig å opprettholde dagens standard for antall årsverk barnehagelærere per barn dersom rekrutteringen av nye barnehagelærere ikke endrer seg fra 2024 nivået, selv med en dekningsgrad blant barn i barnehagealder på 93,3 %.

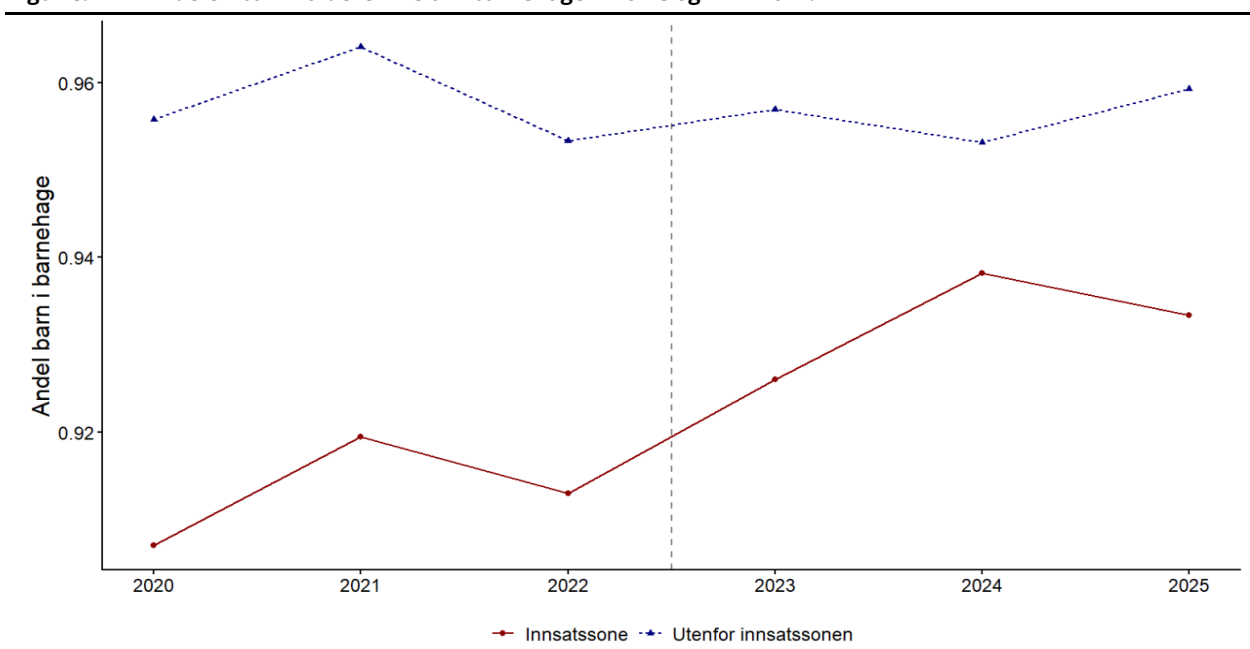
For å opprettholde lærertettheten fra referansebanen har vi multiplisert etterspørselssiden med en faktor på 1,07. Vanligvis i LÆRERMOD er tilbud lik etterspørsel i det første året siden vi benytter den faktiske lærertettheten. Dersom vi legger til grunn at flere barn går i barnehage (dekningsgraden 100 %) og antall lærerårsverk i utgangsåret er uendret, anvendes det en faktor som justerer opp standarden til ønsket lærertetthet. Vi får da hvor mange lærere vi mangler for å oppnå denne ønskede standarden. Tabell B.1 viser et større underskudd av barnehagelærere i bane (3) enn i bane (1) og (2).

Vedlegg C: Kvasi-eksperimentell analyse for Troms og Finnmark

I dette vedlegget analyserer vi effekten på barnehagedeltakelse etter innføringen av gratis barnehage i innsatssonen i Nord-Troms og Finnmark fra august 2023. Utvalget omfatter alle kommuner i Troms og Finnmark i perioden 2020–2025. Datagrunnlaget består av Barnehagestatistikken, med informasjon om antall barn i barnehagen og antall barn i barnehagealder per kommune.

I fylkene er det totalt 39 kommuner, hvorav 25 inngår i innsatssonen og fikk gratis barnehage fra 1. august 2023. Om lag 38 prosent av innbyggerne i Troms og Finnmark bodde i innsatssonen i 2023. Figur C.1 viser utviklingen i barnehagedeltakelse for barn i alderen 1–5 år i og utenfor innsatssonen fra 2020 til 2025. Fram til innføringen av gratis barnehage lå deltakelsen lavere i innsatssonen, men etter reformen nærmer nivået seg kommunene utenfor innsatssonen.

Figur C.1 Andelen barn i alderen 1-5 år i barnehage i Troms og Finnmark.



Merknad: Egne utregninger basert på Barnehagestatistikken 2020-2025 for kommuner i Troms og Finnmark.

For å estimere effekten av reformen anvender vi en vektet differences-in-differences-modell, der utfallet er andelen barn i en gitt aldersgruppe som går i barnehage. Vi presenterer resultater for ulike avgrensninger av aldersintervallene. Hver kommune vektet etter innbyggertallet i 2022. Spesifikasjonen er gitt ved

$$Y_{it} = \beta D_i^{\geq 2023} + \lambda_t + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (C.1)$$

Der Y_{it} er barnehagedeltakelse i kommune i og år t , $D_i^{\geq 2023}$ er en dummy som tar verdien 1 for kommunene i innsatssonen fra og med 2023, mens λ_t og α_i fanger opp henholdsvis års- og kommune-faste effekter. Standardfeil klustres på kommunenivå.

Tabell C.1 viser de estimerte effekten av gratis barnehage på barnehagedeltakelse i innsatssonen.

Tabell C. 1 Resultater fra differences-in-differences-analysen

Aldersgruppe	1-2 år	3-5 år	1-5 år
Estimat	0,040	0,009	0,021
Standardfeil	(0,009)	(0,005)	(0,006)

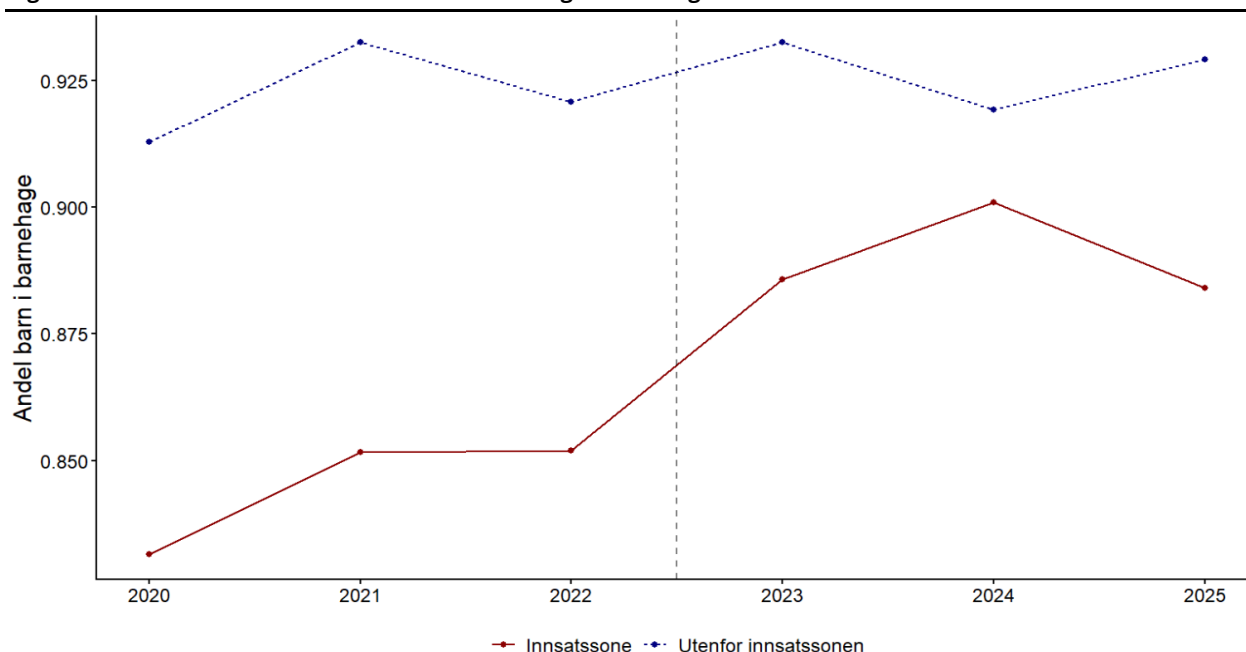
Merknad: Egne beregninger basert på Barnehagestatistikken på kommunenivå, 2020–2024. Effektene estimeres med vektet differences-in-differences (vekter: innbyggertall 2022), med års- og kommune-faste effekter som beskrevet i likning (C.1). Standardfeil er klustret på kommunenivå.

Differences-in-differences estimatene fra likning (C.1) er presentert i Tabell C.1 med standardfeil i parentes. Den estimerte effekten tilsier at innføringen av gratis barnehage førte til en økning i andelen barn i barnehage i alderen 1-5 år med 2,1 prosentpoeng. Effekten er statistisk forskjellig fra null på vanlige signifikansnivåer. Økningen drives i hovedsak av barn i alderen 1-2 år, der andelen i barnehage øker med 4 prosentpoeng.

Dersom disse resultatene kan overføres til resten av landet, tilsvarer en økning på 2,1 prosentpoeng i andelen barn i barnehage en økning på 5 911 barn nasjonalt. Dette ligger høyere enn anslaget i hovedanalysen, der vi beregner en økning på om lag 3 300 barn.

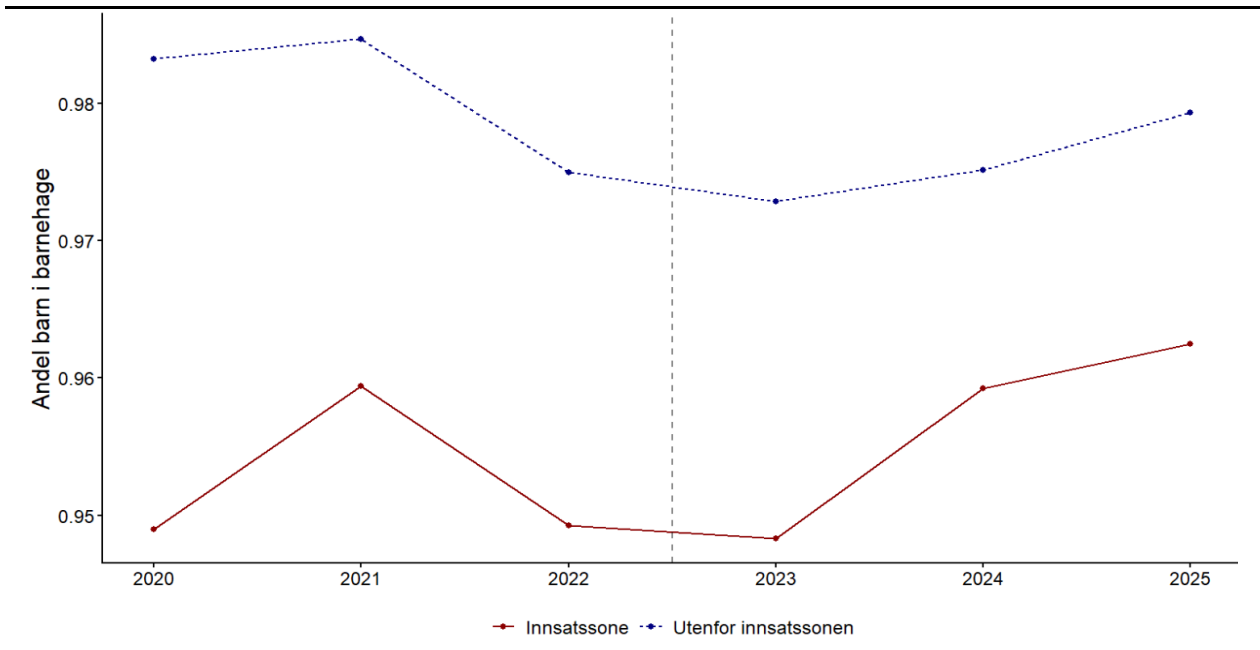
Figur C.2 og C.3 viser andelen barn i barnehage i aldersgruppene 1-2 år og 3-5 år i Troms og Finnmark. Figurene viser tilnærmet lik vekst i andelen barn i barnehage i og utenfor innsatssonen. Dette er avgjørende for at spesifikasjonen gitt ved likning C.1 skal være gyldig.

Ved innføring av gratis barnehage ser vi en økning i andelen barn i barnehage blant barn i alderen 1-2 år i innsatssonen. For barn i alderen 3-5 år ser vi en økning først året etter gratis barnehage blir innført i innsatssonen, noe som kan tyde på at effekten først og fremst er blant de små barna, og at dette slår ut i høyere barnehagedekning i den andre aldersgruppen etter hvert som de små barna blir større.

Figur C. 2 Andelen barn i alderen 1-2 år i barnehage i Troms og Finnmark.

Merknad: Egne beregninger basert på Barnehagestatistikken 2020–2025 for kommuner i Troms og Finnmark for aldersgruppen 1-2 år.

Figur C.3 Andelen barn i alderen 3-5 år i barnehage i Troms og Finnmark.



Merknad: Egne beregninger basert på Barnehagestatistikken 2020–2025 for kommuner i Troms og Finnmark for aldersgruppen 3-5 år.

Vedlegg D: Kostnader per barnehageplass med ulike andeler barnehagelærere

Her viser vi i noe mer detalj utregningen i kapittel 7.3 av hvordan kostnadene per barnehageplass varierer med andel barnehagelærere.

Ved hjelp av informasjon om gjennomsnittlig månedslønn for barnehagelærere og andre ansatte, samt antall barnehagelærere og antall andre ansatte, finner vi et anslag på lønnsforholdet mellom barnehagelærere og ansatte, og et anslag på andelen barnehagelærere blant de ansatte i barnehagene.

Personalkostnadene per barnehageplass kan så dekomponeres på følgende måte for en varierende andel barnehagelærere blant de ansatte:

$$\begin{aligned} \text{Personalkostnader} &= \left(\frac{\text{barnehagelærere}}{\text{ansatte}} \right) \cdot \text{personalkostnader hvis alle ansatte er barnehagelærere} \\ &+ \left(1 - \frac{\text{barnehagelærere}}{\text{ansatte}} \right) \cdot \text{personalkostnader hvis alle ansatte er andre ansatte} \end{aligned}$$

Vedlegg E: Påslag for skattefinansieringskostnader

I hovedanalysen har vi for enkelhets skyld kun lagt til et skattefinansieringspåslag på bortfall av foreldrebetaling. I realiteten vil også andre poster på kostnads- og gevinstsiden påvirke skattefinansieringsbehovet. I denne tilleggsanalysen tar vi høyde for dette på alle aktuelle poster. Dette endrer lite på hovedresultatene (-448 i forhold til -551).

For postene «Administrasjonskostnader som bortfaller» og «Kostnad nye barnehagebarn (uendret personalstandard)» har vi multiplisert de opprinnelige anslagene fra Tabell 9.2 med 1,2 for å anslå skattefinansieringskostnaden, på samme måte som for «Bortfall av foreldrebetaling». For å få med reduksjonen i skattefinansieringsbehovet som følge av økte arbeidsinntekter hos foreldre og barn, ganger vi den skattepliktige delen av inntektsøkningen med 1,2. Vi antar en skatteprosent på 26 prosent, basert på beregninger fra atferdsmodellen.

Tabell E. 1 Resultater ved hovedalternativet med påslag for skattefinansiering, effekter per år

Endring i antall barnehagebarn	3316
Økning i etterspørselen etter barnehagelærere (årsverk)	350
Nyttegevinster (mill. kr)	
Læringseffekter av å gå i barnehage (nye barnehagebarn)	358
Økte arbeidsinntekter for foreldrene	1480
Økt disp. inntekt som følge av bortfall av foreldrebetaling	6084
Administrasjonskostnader som bortfaller	18
Sum	7940
Kostnader (mill. kr)	
Bortfall av foreldrebetaling	7301
Kostnad eksisterende barnehagebarn (uendret personalstandard)	0
Kostnad nye barnehagebarn (uendret personalstandard)	1191
Sum	8492
Netto nytte (mill. kr)	-551

Figurregister

Figur 2.1	Barnehagedekning 2000–2024	10
Figur 4.1	Andel av husholdninger som bruker barnehage etter disponibel inntekt	18
Figur 6.1	Ulike scenarioer for framtidig antall barn i barnehagealder	24
Figur C. 1	Andelen barn i alderen 1-5 år i barnehage i Troms og Finnmark.	55
Figur C. 2	Andelen barn i alderen 1-2 år i barnehage i Troms og Finnmark.	56
Figur C. 3	Andelen barn i alderen 3-5 år i barnehage i Troms og Finnmark.	57

Tabellregister

Tabell 3.1	Forutsetninger for referanse, 2023	12
Tabell 3.2	Foreldrebetaling i 2023	13
Tabell 3.3	Netto foreldrebetaling for ulike husholdningstyper gruppert etter antall barn. Antall husholdninger og kr/år, 2023.....	13
Tabell 3.4	Netto foreldrebetaling for husholdninger gruppert etter inntektsdesil. Kr/år (alle beløp i ekvivalente størrelser).....	13
Tabell 3.5	Forutsetninger for referanse, 2026	14
Tabell 3.6	Foreldrebetaling i 2026	14
Tabell 4.1	Antall barn i barnehagealder i 2023	15
Tabell 4.2	Deskriptiv statistikk for husholdninger som betaler vs de som ikke betaler for barnehage.....	16
Tabell 4.3	Deskriptiv statistikk for husholdninger som bruker vs. de som ikke bruker barnehage.	17
Tabell 5.1	Effekter på deltakelse i barnehage som følge av at gratis barnehage	20
Tabell 5.2	Effekter på bruk av kontantstøtte.....	21
Tabell 5.3	Effekter på foreldrenes arbeidstid som følge av gratis barnehage. Gjennomsnittlig arbeidstid før og etter endring.....	21
Tabell 5.4	Effekter på foreldrenes årlige arbeidsinntekt som følge av gratis barnehage	22
Tabell 6.1	Antall barn i barnehage etter alder og oppholdstid per uke: Referansebanen	24
Tabell 6.2	Estimerte læringseffekter av å gå i barnehage	25
Tabell 7.1	Kostnad per barnehageplass i 2023 og parameter	32
Tabell 7.2	Kostnad per barnehageplass og endring etter andel ansatte som er barnehagelærere	32
Tabell 8.1	Administrative kostnader Oslo kommune (2025).....	34
Tabell 9.1	De ulike komponentene i kost-nytte beregningen; utregninger og kilder.....	38
Tabell 9.2	Resultater ved hovedalternativet, effekter per år	39
Tabell 9.3	Netto nytte (mill. kr.) ved høy og lav arbeidstilbudseffekt og læringseffekt av å gå i barnehage.....	40
Tabell 9.4	Sensitivitet til endring av antall nye barn, effekter per år	40
Tabell 9.5	Sensitivitet til endring av andel barnehagelærere blant de ansatte, effekter per år	41
Tabell 9.6	Nytte og kostnader ved innføring av gratis barnehage for enten små eller store barn, effekter per år	42
Tabell 9.7	Nytte og kostnader med gratis barnehage, med og uten bortfall av kostpenger i 2026, effekter per år	42
Tabell A. 1	Fordeling av barnehageplasser over året etter alderskohorter i LOTTE-Barn. Modellprediksjoner for grunnlagsåret 2023	52
Tabell A. 2	Antall barn i barnehage (fulltidsekvivalenter), modellberegning og sammenligning med tall fra barnehagestatistikken.....	52
Tabell B. 1	Referansebanen og alternative baner for barnehagelærere. Tilbud og etterspørsel samt differansen.....	54
Tabell C. 1	Resultater fra differences-in-differences-analysen	56
Tabell E. 1	Resultater ved hovedalternativet med påslag for skattefinansiering, effekter per år	59