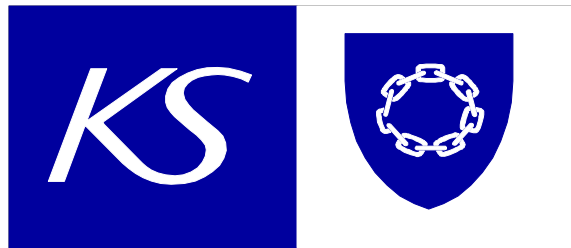


KS

**Hvem bygger ut nye
barnehageplasser – kommunalt
eller privat?**

**Sluttrapport
28.02.2006**

**FÜRST OG HØVERSTAD ANS
Jac. Aallsg. 25B
0364 Oslo**



Forord

Barnehagereformen representerer en tverrpolitisk satsning som i de seneste årene har satt et stort trykk på utbygging av barnehager i landet. Barnehagesektoren har lenge vært preget av en blanding av både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Tradisjonelt har først og fremst ideelle organisasjoner og foreldregrupper i vesentlig grad bidratt til barnehagetilbudet.

I forbindelse med Barnehagereformen forutsetter staten bl.a. at kommunale og private barnehager behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Det er etablert finansieringsordninger som skal sikre at kommunene er i stand til å bygge ut barnehager uten at det representerer en økonomisk merbelastning.

På tross av at statens virkemidler forutsetningsvis er nøytrale i forhold til valget mellom kommunal og privat utbygging, har det vist seg at flest nye barnehageplasser etableres i privat regi.

På denne bakgrunn har KS satt i gang et prosjekt for å kartlegge hvilke forhold som hindrer et større kommunalt engasjement i utbygging av barnehagene – og hvilke virkemidler som kan bidra til å styrke kommunal barnehageutbygging.

Den foreliggende rapporten søker å belyse hvilke forhold som har betydning for "utbyggingsstrategien" i kommunene og hvilke virkemidler som trengs for å sikre full behovsdekning.

Rapporten tar utgangspunkt i en spørreundersøkelse blant et utvalg kommuner som er representative for kommuner med lav dekning og lange ventelister til barnehageplass. En høy svarprosent og utfyllende svar på spørsmålene i undersøkelsen styrker konklusjonene i den foreliggende rapporten.

Etter spørreundersøkelsen ble det gjennomført tre fokusseminarer med til sammen 16 kommuner, to bydeler i Oslo og byrådsavdeling for barn og utdanning i Oslo. Fokusseminarene har gitt en verdifull utdyping av resultatene fra spørreundersøkelsen. Vi takker deltakerne for gode diskusjoner.

KS og KS' referansegruppe for barnehager har fulgt prosjektet underveis og gitt innspill til både utforming av spørreskjemaet og tolkning av resultatene. Vi takker Lars Møllerud, Siri Westgård og Bjarne Haslund for et godt samarbeid.

Oslo, 28. februar 2006

Roland Fürst

Lilian Høverstad

Innhold:

SAMMENDRAG	3
1 BAKGRUNN, MANDAT OG OPPLÉGG FOR UNDERSØKELSEN	7
1.1 Bakgrunn og mandat	7
1.2 Barnehageutbyggingen i de siste årene	8
1.3 Opplégg for undersøkelsen	10
2 UTVALGET FOR UNDERSØKELSEN	10
3 RESULTATER AV SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSEN	12
3.1 Nærmere beskrivelse av utvalgskommunene med henblikk på barnehagedekning, ventelister og utbygging av barnehager i 2004 og 2005, og planer for utbygging i 2006	12
3.2 Kommunenes/bydelenes forventninger vedr. konsekvenser av befolkningsutvikling og endringer i makspris (maksimal foreldrebetaling) i barnehagene	16
3.3 Politiske vedtak/føringer vedr. utbyggingsstruktur	19
3.4 Argumenter for etablering av kommunale barnehager	21
3.5 Kommunenes aktiviteter og argumenter for etablering av private barnehager	24
4 ANALYSE OG DRØFTING AV HVILKE FORHOLD SOM HAR BETYDNING FOR OM KOMMUNENE VELGER Å BYGGE UT KOMMUNALE BARNEHAGER	25
4.1 Modell for analyse av nivå og sammensetning av barnehageutbyggingen i kommunene	25
4.2 Sammenheng mellom utbygging og etterspørsel etter barnehageplasser	26
4.3 Hvilke forhold forklarer nivået på utbygging/etablering av plasser i kommunale barnehager?	29
5 HVORFOR BØR KOMMUNENE DRIFTE EGNE BARNEHAGER – OG HVILKE VIRKEMIDLER KAN BIDRA TIL Å STIMULERE (KOMMUNAL) BARNEHAGEUTBYGGING?	38
5.1 Hvorfor trengs det kommunale barnehager?	39
5.2 Hvilke forhold hindrer utbygging/etablering av plasser i kommunale barnehager?	42
5.3 Hvilke virkemidler kan bidra til å sikre fortsatt utvidelse av barnehagetilbudet?	44
6 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER	48
Referanser	51
Vedlegg	52
1 Oversikt over kommunene/bydelene som inngår i utvalget for undersøkelsen	52
2 Følgeskriv og spørreskjema	54
3 Multivariate analyser: Hvilke faktorer forklarer andelen av nye barnehageplasser som etableres i kommunale barnehager?	59

Sammendrag

Etter at Stortinget satte fokus på barnehageutbygging og Barnehagereformen ble satt i gang i 2004, har en stor del av de nye barnehageplassene som skal bidra til å oppnå full behovsdekning blitt etablert i private barnehager.

På denne bakgrunn satte KS i gang et prosjekt som skal:

- Kartlegge årsakene til lav kommunal barnehageetablering ("hindringsfaktorer"), og
- Drøfte hvilke virkemidler som kan bidra til å øke den kommunale andelen av nyetableringer.

Konsulentene Fürst og Høverstad ANS har gjennomført den foreliggende undersøkelsen etter oppdrag fra KS. I et første trinn i prosjektet ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant et utvalg kommuner/bydeler. Spørreundersøkelsen ble fulgt opp gjennom tre fokusseminarer med et mindre utvalg for å utdype og drøfte virkemidler som kan bidra til fortsatt utbygging av barnehager – spesielt i kommunal regi.

Spørreundersøkelsen tar utgangspunkt i et utvalg på 61 kommuner og 14 bydeler i Oslo som har hatt en betydelig utvidelse av antall barnehageplasser (kommunale eller private) i 2004, og/eller en betydelig andel barn på venteliste til barnehageplass per 20.09.2005.

70 kommuner og bydeler svarte på undersøkelsen (95 % av kommunene og 86 % av bydelene i Oslo). Kommunene og bydelene som har svart på undersøkelsen representerer 53 % av alle barn i landet som har plass og 61,5 % av alle barn som har søkt om barnehageplass uten å få tilbud.

Kommunene som har deltatt i undersøkelsen har i løpet av 2004 og 2005 etablert 37,5 prosent av de nye plassene i kommunale barnehager. Dette er en høyere andel "kommunal etablering", enn tallene som Barne- og familiedepartementet samlet inn på landsbasis viser (rundt 30 prosent). Utvalgs-kommunenes planer for 2006 kan tyde på at en enda høyere andel av de nye plassene etableres i kommunale barnehager (44 prosent av alle planlagte nye plasser).

Både i kommunale og private barnehager utgjør etablering av nye barnehager den største andelen av den samlede tilveksten i antall plasser. Utvidelse av eksisterende barnehager med flere avdelinger utgjør rundt 20 prosent av den samlede økningen, mens "merinntak" av barn i eksisterende avdelinger utgjorde i 2004 og 2005 i underkant av 10 prosent av den samlede økningen i antall plasser.

I 21 av kommunene og bydelene i utvalget ønsker de folkevalgte organene at utbyggingen av barnehageplasser først og fremst skal skje i kommunale barnehager, mens de folkevalgte i 20 av de 70 kommunene og bydelene ønsker etablering først og fremst i privat regi. En rekke av de øvrige kommuner/bydeler kommenterer at politikerne ønsker en "balansert utbygging" av barnehageplasser.

Argumenter for å bygge ut/ikke bygge ut kommunale barnehager

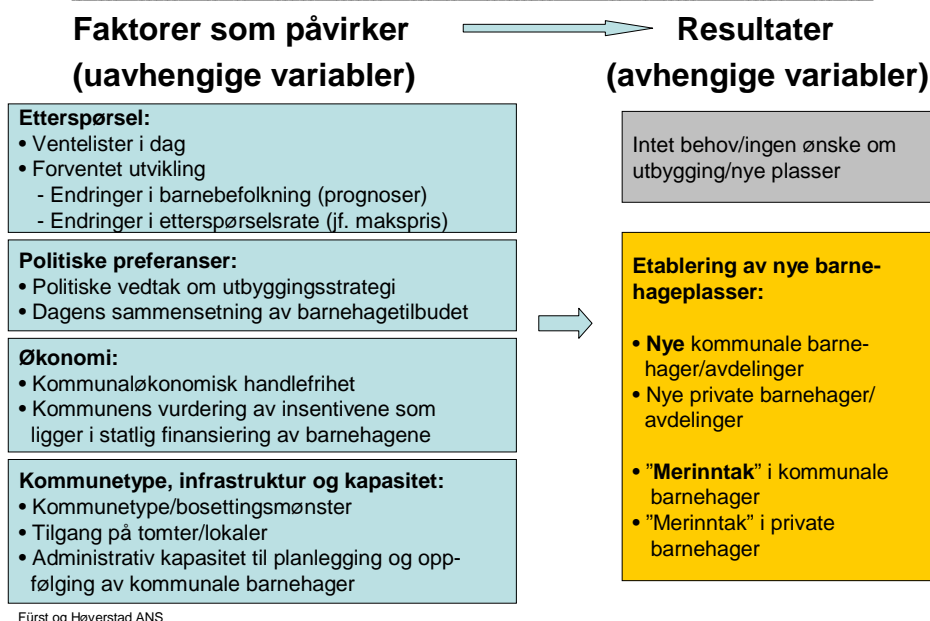
Oversikten nedenfor oppsummerer de viktigste argumentene som ble krysset av i spørreundersøkelsen:

Argumenter for kommunal utbygging	Argumenter for ikke å bygge ut kommunale barnehager
50 av 70 kommuner oppga argumenter. De viktigste er:	24 av 70 kommuner oppga argumenter. De viktigste er:
<ul style="list-style-type: none"> • Lang venteliste til barnehageplass (41) • Statens bidrag til etablering er attraktiv (28) • Politikerne ønsker kommunal etablering (22) • Utbyggingen er et kommunalt ansvar (16) • Vi har tomter/lokaler som egner seg (16) • Lettere å sikre fleksible tilbud i kommunal regi (15) • Ved full behovsdekning er det lettere å tilpasse tilbudet i kommunale barnehager (15) 	<ul style="list-style-type: none"> • Det er tilstrekkelig interesse blant private (13) • Kommunen vil ikke bygge opp overkapasitet (8) • Politikerne ønsker ikke økt kommunal andel (8) • Har ikke økonomi til å finansiere flere kommunale plasser (8) • Statens finansieringsbidrag er ikke tilstrekkelig (6)

Hvilke forhold har betydning for utbyggingsmønsteret som kommunen velger?

Som grunnlag for utforming av spørreskjemaet og for analysen av resultatene av spørreundersøkelsen har vi satt opp følgende modell:

Analyser: Hvilke forhold har betydning for valg av utbyggingsmønsteret – kommunalt eller privat?



Det betyr at vi regner med at følgende forhold kan ha betydning for utbygging og for etablering av barnehageplasser i kommunal eller privat regi: Etterspørselen etter barnehageplass, politiske preferanser blant de folkevalgte, økonomiske forhold og kommunens beliggenhet, næringsstruktur og bosettingsmønster, samt "infrastruktur og administrativ kapasitet.

En analyse av resultatene fra spørreundersøkelsen i forhold til denne modellen viser bl.a.:

- **Variasjonene i utbyggingstakten for barnehager mellom kommunene/bydelene i 2004 og 2005 gjenspeiler variasjonene i etterspørsel og underdekning for 2004:** Kommuner og bydeler som har hatt en høy "underdekning" i forhold til etterspørselen i 2003, viser gjennomsnittlig en klart større økning i antall barnehageplasser, enn kommuner/bydeler som i utgangspunktet hadde en rimelig høy dekning i forhold til behovet/etterspørselen.
- **"Utbyggingsstrategien" som kommunene og bydelene har valgt er ikke entydig:** Utvalget inneholder kommuner/bydeler som har valgt en strategi som innebærer at nye plasser i hovedsak etableres i private barnehager, men også kommuner/bydeler som har valgt en "kommunal utbyggingsstrategi" – og mange som har bygget ut plasser i både kommunal og privat regi.
- **Utbyggingsstrategien gjenspeiler imidlertid klart de politiske preferansene i kommunene og bydelene:** Blant den tredelen av kommunene og bydelene, der de folkevalgte ønsker at utbyggingen hovedsakelig skal knyttes til kommunale barnehager, finner vi en klar overvekt av nye kommunale plasser. Tredelen av kommunene/bydelene med et politisk ønske om privat barnehagedrift viser en overvekt av nye plasser i private barnehager.
- Kommuner som anser **statens økonomiske virkemidler** til etablering av kommunale barnehager som attraktive, har en høy andel nye plasser i kommunale barnehager. Kommuner som anser statens bidrag som utilstrekkelig eller som ikke stoler på framtidig finansiering, etablerer færre nye plasser i kommunale barnehager.
- Analyser viser at en lavere andel av nye barnehageplasser etableres i kommunale barnehager i kommuner som er oppført i ROBEK (KRDs register om betinget godkjenning og kontroll) og i kommuner/bydeler som sier at de "ikke har økonomi til å finansiere utvidelse av det kommunale barnehagetilbudet".
- Kommuner og bydeler, der en høy andel av plassene har vært kommunale i 2003, etablerte også i 2004 og 2005 flere nye plasser i kommunale barnehager, enn kommuner med en lav kommunal andel i utgangspunktet.
- Kommuner og bydeler som sier at de har tomter eller lokaler som er egnet til etablering av barnehager, har en høyere kommunal utbygging, enn kommuner/bydeler som ikke har egnede tomter/lokaler.

- Følgende forhold forklarer til sammen over halvparten av forskjellene i etablering av nye kommunale plasser mellom kommunene og bydelene:

<i>Høy andel kommunal utbygging</i>	<i>Lav andel kommunal utbygging</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Politikerne ønsker kommunal utbygging • En høy andel av plassene er i kommunale barnehager i utgangspunktet • Utbygging av barnehager vurderes som et kommunalt ansvar 	<ul style="list-style-type: none"> • Politikerne ønsker privat utbygging • En høy andel av plassene er i private barnehager i utgangspunktet • Det er stor interesse for barnehage-etablering blant private
<ul style="list-style-type: none"> • Tilgang på tomter/lokaler 	
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen vurderer at kommunale barnehager sikrer et fleksibelt tilbud 	

Punktene nedenfor oppsummerer de viktigste innspill som fremkom på fokusseminarene med utvalgte kommuner:

Hvorfor trengs det kommunale barnehager?

- Kommunene har et ansvar for å sikre et barnehagetilbudet til alle grupper i barnebefolkningen – bl.a. funksjonshemmede og andre barn med særlige behov. Private barnehager tar tradisjonelt opp færre barn med særlige behov og mangler i enkelte tilfeller nødvendig kompetanse for å sikre et godt tilbud til disse barna.
- Kommunene må planlegge for og sikre fleksibilitet i en situasjon med full behovsdekning. Kommunale plasser kan fungere som "buffer".
- Kommunale barnehager setter en "standard" for kvalitet og kostnader i alle barnehagene. Dette er nødvendig for å sikre "sunn konkurranse".
- Utbygging mot full behovsdekning – og de økonomiske virkemidlene fra staten – innebærer oppbygging av store verdier i barnehagene. Det er rimelig at disse verdiene forblir under offentlig (kommunal) kontroll.

Hvilke forhold hindrer utbygging av plasser i kommunale barnehager?

- Det er et uttalt politisk ønske om privat drift av barnehager i en rekke kommuner.
- Private aktører er aktive (bl.a. i forhold til det politiske miljøet i kommunene) og kan gjennomføre utbyggingsprosjekter raskere enn kommunen.
- Det er økonomisk attraktivt å drive private barnehager.
- Det hersker usikkerhet rundt de økonomiske forutsetningene for og konsekvensene av utbyggingen av kommunale barnehager – spesielt på sikt.
- Kommunene må prioritere bruk av investeringsmidler og administrative ressurser.
- Kommunene mangler egnede tomter til etablering av kommunale barnehager.

Hvilke virkemidler kan sikre fortsatt barnehageutbygging?

- Samlet og helhetlig planlegging og spesielt også gode nasjonale og regionale behovsundersøkelser som grunnlag for planlegging.
- Oversiktlige, forståelige og forutsigbare finansierungsordninger.
- Oppmerksomhet i kommunene på lokaler som blir ledige og som kan egne seg for barnehagedrift.
- Fortsatt rapportering på våren og høsten til departementet sikrer fokus på barnehageutbygging. Seminarer og konferanser med informasjon og presentasjon av "de gode eksemplene" sikrer erfaringsutveksling.

Hvilke virkemidler er egnet for å sikre økt kommunal utbygging av barnehager?

- Opprettholdelse av statens fullfinansiering av etablering og drift av nye plasser.
- Styrke kommunenes styringsrett overfor private barnehager – for å sikre et hensiktsmessig utbyggingsmønster.
- Informasjon, erfaringsutveksling og nettverksamlinger som fokuserer på hvorfor det trengs kommunale barnehager og som drøfter kvalitet og effektivitet i barnehagene.
- Forankring av satsningen på politisk og administrativt toppnivå i kommunene, bl.a. ved hjelp av impulser utenfra for å sikre at barnehagene får tilstrekkelig oppmerksomhet i forhold til "konkurrerende" sektorer.

Konklusjoner/anbefalinger:

Vi oppsummerer våre anbefalinger til oppfølging av satsningen på barnehageutbygging i fire punkter:

1. Informasjon og erfaringsutveksling.

Det bør arrangeres seminarer, konferanser og nettverkssamlinger – bl.a. i regi av KS – med følgende siktemål:

- Drøfte strukturen i barnehagesektoren – med illustrasjon av hvorfor det er hensiktsmessig å ha en blanding av både kommunale og private barnehager.
- "De gode eksemplene" som illustrerer hvordan kommunale barnehager kan organiseres og drives mest mulig effektivt og satse på kvalitetsutvikling.

2. Finansiering av satsningen framover – viktig for å oppnå full behovsdekning.

Kommunene som har deltatt på fokusseminarene bekrefter at Barnehagereformen i all hovedsak er fullfinansiert fra statens side.

Viktige elementer i finansieringsordningene er kompliserte og vanskelig forutsigbare. Dette understreker at det er behov for forenklinger av finansieringsordningene – både finansiering av sektoren fra statens side og finansiering av private barnehager fra kommunenes side.

Overgang til rammefinansiering fra statens side og etablering av "stykkeprismodeller" for finansiering av private barnehager (som er uavhengig av det faktiske kostnadsnivået i den enkelte barnehagen) vil bidra til forenkling og gjøre finansieringen mer forutsigbar.

3. Fra utbygging mot, til opprettholdelse av full behovsdekning.

Opprettholdelse av full behovsdekning i en situasjon med kortsiktige svingninger i etterspørselen, vil gjøre at enkelte barnehager vil kunne få problemer med å opprettholde driften på uendret nivå. Dette vil kreve økt fleksibilitet. Kommunene har ulike strategier for en slik situasjon – enten ved å etablere "buffer" gjennom midlertidige avdelinger i kommunale barnehager eller i samarbeid med private barnehager og bruk av familiebarnehager som "buffer".

Det er viktig å skape forståelse for at utbygging av barnehagene ikke er avsluttet, når full behovsdekning er nådd. Opprusting av gamle lokaler, flytting av barnehager og erstatning av midlertidige barnehager vil også framover kreve oppmerksomhet og ressurser.

4. Enhetlig styring av barnehagesektoren – spesielt kommunenes styringsmuligheter overfor private barnehager.

Innen barnehagesektoren innebærer kravene om økonomisk likeverdig behandling at private barnehager får en offentlig finansieringsgaranti (begrenset oppad til den offentlige finansieringen av kommunale barnehager) – mens kommunene ikke har muligheter til å styre etablering og små muligheter til å påvirke drift av private barnehager gjennom vilkår knyttet til det kommunale driftstilskuddet. På de fleste andre tjenesteområdene som har en blanding av offentlige og private tjenesteytere, kan en offentlig "bestiller" knytte klare krav til sin finansiering av den private tjenesteproduksjonen.

Når full behovsdekning er oppnådd kan det derfor være et poeng å gå over til en "bestiller-/utførerorganisering" av forholdet mellom kommunene og private barnehager. Dette innebærer bl.a. at kommunene bør ha anledning til å styre etablering av nye private barnehager for å sikre en struktur og en geografisk fordeling av barnehagene som er tilpasset lokale behov.

1 Bakgrunn, mandat og opplegg for undersøkelsen

1.1 Bakgrunn og mandat

Barnehagereformen fører med seg store endringer i omfang, styring og finansiering av barnehagesektoren:

- Krav om at kommunene skal sikre ”full behovsdekning”, jf. barnehagelovens § 8 (gjeldende fra 1.01.2006): *”Kommunen har plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.”*
- Etablering av ”makspris”, med trinn 1 (30.250 kroner per år) fra 1.05.2004, reduksjon med 5.500 kroner per år fra 1.01.2006 og varsel om innføring av ytterligere reduksjon (opprinnelig trinn 2 med 19.250 kroner per år).
- Forskrift om *”likeverdig behandling av kommunale og private barnehager i forhold til offentlige tilskudd”* – innført fra 1.05.2004 med videre innfasing mot full likeverdig behandling fra 1.08.2005.
- Krav om *samordnet opptak* i kommunale og private barnehager.
- Varsel om at det øremerkede statstilskuddet til barnehager skal innlemmes i inntektssystemet for kommunene, når full behovsdekning er oppnådd.

I tilbudsforespørsel av 16.09.05 viste KS til at en stor del av alle nye barnehageplasser som ble satt i drift i 2003-2005 ble etablert i privat regi (jf. avsnitt 1.2).

På denne bakgrunn stilte KS spørsmålet om hvorfor kommunene ikke i større grad tar ansvaret for bygging og drift av nye barnehager. I tillegg til en kartlegging av årsakene til lav kommunal barnehageetablering (”hindringsfaktorer”), ønsket KS en drøfting av hvilke virkemidler som kan bidra til å øke den kommunale andelen av nyetableringer.

KS ønsket en konkret vurdering som omfattet et betydelig antall kommuner. I og med at fokus er rettet mot barnehageutbygging, måtte utvalget fange opp kommuner som har en udekket etterspørsel (ventelister) etter barnehageplass i dag. Kartlegginger som er foretatt på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet viser at flest plasser for å komme opp i full behovsdekning mangler i de største byene. KS forutsatte derfor at store kommuner utgjør hovedtyngden av utvalget.

En ytterligere reduksjon av foreldrebetaling (trinn 2 av makspris) vil ventelig føre til en økning i etterspørselen etter barnehageplasser. I tillegg til en drøfting av hindringsfaktorer og virkemidler som kan stimulere barnehageutbygging i kommunal regi, ønsket KS en kartlegging av hvilken etterspørselsøkning som kommunene regner med som følge av reduksjonen i foreldrebetaling.

Konsulentene Først og Høverstad ANS har gjennomført den foreliggende undersøkelsen etter oppdrag fra KS.

1.2 Barnehageutbyggingen i de siste årene

I de senere årene har fokus på barnehagene ført til en betydelig utvikling av barnehage tilbudet på landsbasis. Den samlede barnehagedekningen er økt, men også sammensetningen av barnehage tilbudet er endret betydelig.

Dekningsgraden for alle barn 1-5 år har økt fra 65,9 prosent ved utgangen av 2002 til 73,4 prosent per 20.09.2005.

Dekningsgraden gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av aktivitetsutviklingen i barnehagene: Endringer i barnas gjennomsnittlig oppholdstid har ført til at aktiviteten (målt i antall oppholdstimer) har økt betydelig mer enn økningen i dekningsgraden tilsier.

En stor del av veksten i det samlede barnehage tilbudet i perioden fra 2003-2005 har skjedd i private/ikke-kommunale barnehager.

Tabell 1 nedenfor viser veksten i 2003 og 2004 i henhold til KOSTRA-tall (SSB) og veksten som Asplan Viak har kartlagt for Barne- og familiedepartementet (Asplan Viak, 2004 og 2005):¹

Tabell 1: Vekst i barnehage tilbudet i hele landet i 2003, 2004 og 2005 (per 20.09.05)

a) KOSTRA-tall (SSB):	Endring i 2003	Endring i 2004
Antall barn i kommunale barnehager	1,1 %	1,9 %
Antall barn i ikke-kommunale barnehager	6,7 %	6,3 %
Antall korrigerede oppholdstimer i kommunale barnehager	2,7 %	4,9 %
Antall korrigerede oppholdstimer i private barnehager	7,9 %	10,5 %
b) Kartlegging fra Asplan Viak:	Endring i 2004	Endring i 2005
Antall barn i kommunale barnehager	2,1 %	-1,0 %
Antall barn i ordinære ikke-kommunale barnehager	6,3 %	4,2 %
Antall barn i private familiebarnehager	2,3 %	2,4 %

Kommentar:
Tallene fra Asplan Viaks undersøkelse for 2005 tar med faktisk antall plasser per 20.09.05 og planlagt utbygging for resten av året.

Statistisk sentralbyrås KOSTRA-tall viser at veksten i antall barn i ikke-kommunale barnehager har vært betydelig høyere i både 2003 og 2004 enn veksten i antall barn i de kommunale barnehagene.

¹ De to datakildene – SSB/KOSTRA og Asplan Viak – presenterer sine resultater noe ulikt: SSB skiller mellom hhv. kommunale barnehager og ikke-kommunale barnehager (private, statlige og fylkeskommunale barnehager) ved kartlegging av antall barn i barnehagene, mens en ved beregning av aktiviteten (antall oppholdstimer, korrigeret for alderssammensetning) skiller mellom kommunale og private barnehager. Asplan Viak skiller mellom kommunale barnehager, ordinære ikke-kommunale barnehager (private, statlige og fylkeskommunale) og private familiebarnehager. Tabell 1 viser for øvrig at det er noen uoverensstemmelser mellom SSB/KOSTRA og Asplan Viaks tall når det gjelder utvikling i antall barn i barnehagene i 2004: For antall barn i kommunale barnehager viser SSB en vekst på 1,9 prosent, mens Asplan Viak opererer med 2,1 prosent.

Samtidig viser KOSTRA-tallene at aktivitetsveksten, målt i antall korrigerte oppholdstimer i barnehagene har vært atskillig større enn veksten i antall barn. Det betyr at en vesentlig del av kapasitetsøkningen i barnehagene har gått til lengre ukentlig oppholdstid. Spesielt tydelig er dette for utviklingen i kommunale barnehager i 2004: I løpet av dette året har antall korrigerte oppholdstimer økt med 4,9 prosent. I og med at likevel "bare" 1,9 prosent flere barn har fått et tilbud i kommunale barnehager, betyr det at under halvparten av aktivitetsøkningen er gått til å gi tilbud til flere barn.

I forbindelse med Barnehagereformen foretok *Asplan Viak* en registrering av barnehagetilbudet per 20.09.2004 og 20.09.2005, altså etter oppstart av nytt barnehageår. Dette gir mulighet for å vurdere utviklingen i tilbudet fra 15.12.2004 til 20.09.2005. Denne viser at tendensen fra 2004 ser ut til å ha blitt opprettholdt: Så langt i 2005 ser antall barn i kommunale barnehager ut til å ha blitt redusert med 1 prosent, mens de ordinære ikke-kommunale barnehagene (private, statlige og fylkeskommunale barnehager) viser en fortsatt økning med 4,2 prosent.

Reduksjonen i antall barn i kommunale barnehager fra 15.12.2004 til 20.09.2005 skyldes i stor grad en reduksjon i antall barn med kort oppholdstid og en vekst i antall barn med heldagsopphold. Samtidig har antall småbarn (0-2 år) – som krever høyere bemanning i forhold til store barn i barnehagene – i kommunale barnehager økt på bekostning av antall store barn.

Denne utviklingen har ført til at fordelingen av barnehagetilbudet mellom hhv. kommunale og private barnehager har endret seg betydelig i løpet av de senere årene.

Tabell 2 gir en oversikt over andelen av det samlede barnehagetilbudet som "produseres" i kommunale barnehager på landsbasis:

Tabell 2: Utvikling av andel av barn med barnehagetilbud som går i kommunale barnehager, 2002-2005

	15.12.2002	15.12.2003	15.12.2004	20.09.2005
Andel barn i kommunale barnehager	56,7 %	55,3 %	54,4 %	53,2 %

Kilder:

2002: SSB/KOSTRA

2003, 2004 og 2005: Asplan Viak

Tabellen illustrerer at høyere vekst i private/ikke-kommunale barnehager i de senere årene har ført til at andelen barn som får sitt tilbud i kommunale barnehager, har blitt redusert fra 56,7 prosent til 53,2 prosent.

1.3 Opplegg for undersøkelsen

Undersøkelsen er gjennomført i tre trinn:

- **Trinn 1: Spørreundersøkelse**

Det viktigste grunnlaget for den foreliggende utredningen er en spørreundersøkelse blant et utvalg kommuner og bydeler.

Undersøkelsen er gjennomført elektronisk ved hjelp av QuestBack AS.²

- **Trinn 2: Analyse**

I trinn 2 sammenstilte og analyserte vi svarene fra spørreundersøkelsen og data om de enkelte kommunene fra andre datakilder. Dette gjorde vi for å se om det finnes systematiske sammenhenger mellom kommunal barnehageutbygging og andre forhold som kan illustrere hvorvidt kommunene anser utbygging som et rent kommunalt ansvar, eller som et ansvar som best ivaretas i privat regi – med offentlig finansiering.³

- **Trinn 3: Fokuseminarer**

Etter at spørreskjemaene og supplerende data var analysert, ble et mindre utvalg kommuner invitert til å delta i en drøfting/fokuseminarer.

Seminarene hadde til hensikt å få en diskusjon av analyseresultatene: Er det slik at de forholdene som er beskrevet har vesentlig betydning for kommunenes valg av utbygging i kommunal eller privat regi?

I tillegg ble det lagt opp til en drøfting/idédugnad om hva som skal til for å stimulere til kommunal barnehageutbygging i kommuner som per i dag ikke har valgt å satse på utbygging i kommunal regi.

2 Utvalget for undersøkelsen

Tilbudsforespørselen fra KS forutsatte at utredningen knyttes til et representativt utvalg på 50-70 kommuner.

I og med at prosjektets fokus ligger på valg av utbyggingsstrategi for nye barnehageplasser, er det viktig at kommunene som inngår i utvalget har en udekket etterspørsel og således behov for å etablere nye barnehageplasser for å sikre at alle som ønsker det, får plass. Oversikter over udekket etterspørsel/ventelister som Asplan Viak har samlet inn og bearbeidet for Barne- og familiedepartementet per 20.09.05 (Asplan Viak, 2005), viser at en stor andel av barn på venteliste til barnehageplass er i de største kommunene. Det var ønskelig at utvalget gjenspeilet dette.

² Noen av respondentene hadde tekniske problemer knyttet til QuestBack-undersøkelsen. Disse fikk anledning til å sende inn sine besvarelser ved å fylle ut et skjema i Word-format. I presentasjon av resultatene i denne rapporten er disse besvarelsene tatt med, anonymisert på samme måte som besvarelsene som ble sendt inn via QuestBack.

³ Kravene i forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd gir kommunene uansett et ansvar i en slik "blandingsøkonomi": Ikke-kommunale barnehager har fra 2004 krav på kommunale tilskudd etter nærmere retningslinjer som forskriften presiserer.

I Oslo kommune er det praktiske ansvaret for gjennomføring av satsningene iht. Barnehagereformen i stor grad delegert til bydelene. Oslos bydeler utgjør derfor selvstendige ”kommunale enheter” i forhold til rapportering til Barne- og familiedepartementet og til Asplan Viaks oppfølging. Bydelene i Oslo som har betydelige ventelister til barnehageplass, inngår derfor i utvalget for den foreliggende undersøkelsen.

For å sikre at utvalget ikke for ensidig fokuserer på de største kommunene, har vi tatt utgangspunkt i utvalget som ligger til grunn for kostnadsanalysene for kommunale og private barnehager som vi har gjennomført for BFD for 2001-2004 (Fürst og Høverstad, 2005). Dette utvalget er et representativt på landsbasis og omfatter 50 kommuner (herunder tre bydeler i Oslo). Utvalget favner både små- og store kommuner. Mange av kommunene i dette utvalget har imidlertid per 20.09.05 ikke rapportert noen barn på venteliste og har heller ikke foretatt en betydelig utvidelse av barnehagetilbud i de senere årene. Disse kommunene er derfor ikke tatt med i det foreliggende prosjektet og er erstattet med store kommuner som har venteliste til barnehageplass per 20.09.05.

Utvalget som er lagt til grunn for undersøkelsen i den foreliggende analysen, tar således utgangspunkt i kommuner/bydeler som har hatt:

- en betydelig utvidelse av antall barnehageplasser (kommunale eller private) i 2004, og/eller
- en betydelig andel barn på venteliste til barnehageplass.

Med utgangspunkt i disse forutsetningene ble 61 kommuner og 14 bydeler i Oslo bedt om å svare på spørreundersøkelsen.

Vedlegg 1 gir en oversikt over utvalget som har fått tilsendt spørreskjemaet, samt hvilke kommuner/bydeler som har svart på skjemaet og hvilke som deltok på fokusseminarene i trinn 2 i prosjektet.

Til sammen svarte 70 kommuner/bydeler på spørreundersøkelsen, herav 58 kommuner (95 prosent av de som ble spurt) og 12 bydeler i Oslo (86 prosent av de som ble spurt).

Sett i forhold til landet som helhet dekker de 70 kommunene/bydelene som har deltatt i undersøkelsen:

- 53,0 % av alle barn som har plass i kommunale eller private barnehager per 20.09.05 ⁴
- 61,5 % av alle barn som har søkt om plass uten å få tilbud per 20.09.05 ⁴
- 52,4 % av alle innbyggere 1-5 år ⁵

Dette tilsier at vi anser utvalget som representativt i forhold til barnehageutbygging og ventelister på landsbasis. ”Frafallet” – 3 kommuner og 2 bydeler i Oslo som ikke har svart på spørreskjemaet – svekker ikke utvalget vesentlig, selv om kommunene/bydelene som falt fra

⁴ Grunnlag: Innhenting av tall fra Asplan Viak for Barne- og familiedepartementet vedr. antall barn i barnehager og antall barn som har søkt uten å få plass per 20.09.05.

⁵ Grunnlag: Antall innbyggere per 31.12.2004 (SSB/KOSTRA 2004)

har en klart høyere andel av barn på venteliste, enn de har av barn med plass og antall innbyggere 1-5 år.⁶

3 Resultater av spørreskjemaundersøkelsen

Spørsmålene i undersøkelsen fokuserte på:

- Kommunens/bydelens vurdering av utvikling av etterspørsel etter barnehageplass som følge av anslag vedr. befolkningsutvikling, og som følge av forutsatte endringer i makspris (reduksjon av foreldrebetaling med 500 eller 1.000 kroner per måned).
- Hva har kommunen/bydelen gjort og hvilke planer har de for å dekke gapet mellom tilbud og etterspørsel etter barnehageplass? Alternative løsninger kan være:
 - Utbygging/etablering av nye kommunale barnehager/avdelinger
 - Etablering av nye private barnehager/avdelinger
 - ”Merinntak” av barn i eksisterende kommunale eller private barnehageavdelinger
- Spørsmål om hvilke forhold som har betydning for utbygging av hhv. kommunale og private barnehager i kommunen.

I undersøkelsen ble både faste svaralternativer og åpne spørsmål/anledning til supplerende kommentarer benyttet. Spørreskjemaene ble sendt ut med et følgeskriv fra KS. Vedlegg 2 viser følgeskrivet og spørsmålene som er stilt.

I avsnittene nedenfor presenterer vi resultatene av undersøkelsen:

3.1 Nærmere beskrivelse av utvalgs kommunene med henblikk på barnehagedekning, ventelister og utbygging av barnehager i 2004 og 2005, og planer for utbygging i 2006

Asplan Viaks undersøkelse for Barne- og familiedepartementet per 20.09.2005 (Asplan Viak, 2005) viste i utvalgs kommunene en gjennomsnittlig samlet etterspørsel etter barnehageplass på 81,8 prosent i forhold til antall innbyggere 1-5 år. Den samlede etterspørselen er beregnet med utgangspunkt i antall barn som har barnehageplass pluss antall barn som har søkt, men ikke fått plass per 20.09.05. Den samlede etterspørselen viser dermed tilbud og udekket etterspørsel ut fra satsene for foreldrebetaling høsten 2005.

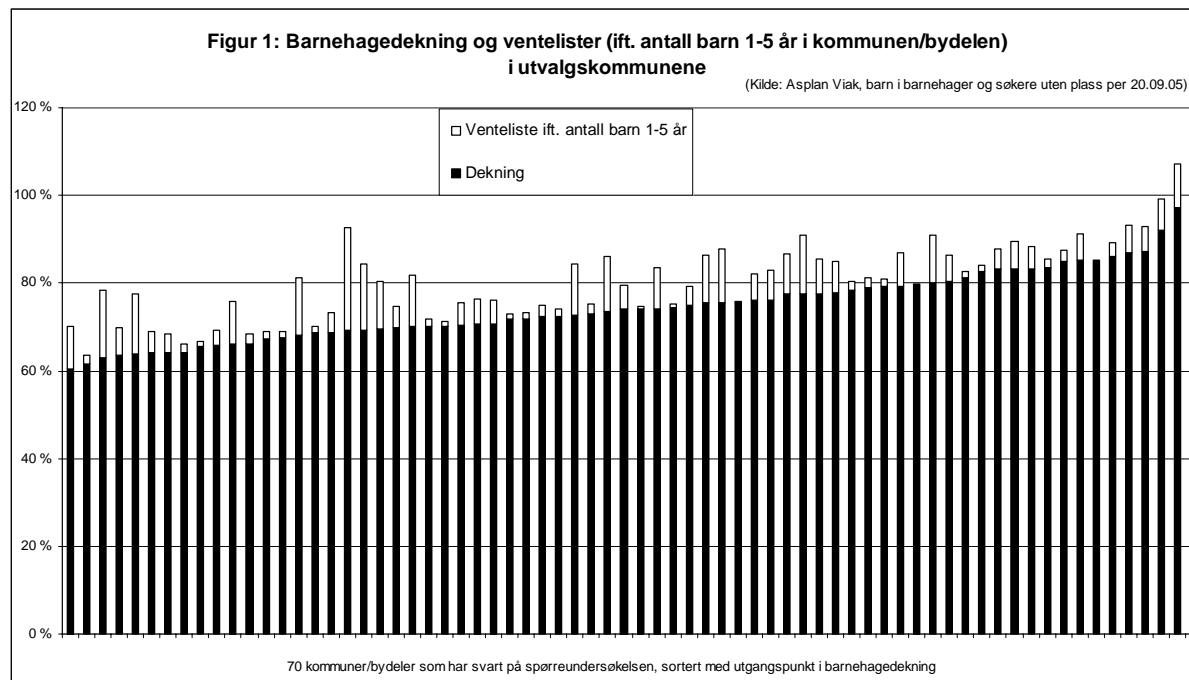
Asplan Viaks tall viser store variasjoner mellom kommunene/bydelene – fra en samlet etterspørsel som tilsvarer en dekning på 63,4 prosent, til en etterspørsel på 120,3 prosent av antall innbyggere 1-5 år. Etterspørselsrater på over 100 prosent fremkommer i to bydelers i

⁶ Frafallet utgjør:

	Ift. landet som helhet	Ift. kommunene/bydelene som har svart på undersøkelsen
Andel av barn med barnehageplass 20.09.05	3,8 %	7,1 %
Andel av barn på ”venteliste” 20.09.05	7,0 %	11,4 %
Andel av innbyggerne 1-5 år per 1.1.05	4,1 %	7,8 %

Oslo. Dette skyldes at en rekke barn i barnehager i Oslo har plass i en annen bydel, enn den de er registrert bosatt i.

Figur 1 nedenfor viser variasjonen i Asplan Viaks tall for dekning og udekket etterspørsel ("venteliste") i utvalgte kommuner/bydelene som inngår i den foreliggende undersøkelsen:



I undersøkelsen ba vi kommunene/bydelene om å spesifisere **utbygging** av antall plasser som ble foretatt **i løpet av 2004 og 2005** og utbyggings**planene** for 2006.

Tabell 3 viser hvor mange nye plasser som er etablert i hhv. kommunale og private plasser i løpet av 2004 og 2005, og som er planlagt etablert i 2006:

Tabell 3: Etablering av nye barnehageplasser i 2004 og 2005 og planlagt etablering i 2006 i 69 utvalgte kommuner/bydeler

	Antall plasser	Andel
Utbygging i 2004 og 2005:		
Kommunale barnehager	5 054	37,5 %
Private barnehager	8 412	62,5 %
Sum	13 466	100,0 %
Planlagt utbygging i 2006:		
Kommunale barnehager	4 176	44,2 %
Private barnehager	5 271	55,8 %
Sum	9 447	100,0 %

Kommentar:

En av utvalgte kommuner/bydeler har ikke oppgitt antall plasser som ble bygget ut i 2004 og 2005. Tabellen baserer seg derfor på 69 utvalgte kommuner/bydeler, i motsetning til opplysningene i rapporten for øvrig som tar utgangspunkt i 70 respondenter.

Tallene som er drøftet i avsnitt 1.2 for landet som helhet, indikerer at gjennomsnittlig rundt 70 prosent av økningen av barnehagetilbudet fra 2003 til 2005 har kommet i private barnehager.

Rapporteringen fra utvalgskommunene i vår undersøkelse tyder på at disse har etablert en høyere andel nye plasser i kommunale barnehager (37,5 prosent i 2004 og 2005, og 44,2 prosent av planlagte utvidelser i 2006) enn landsgjennomsnittet. Vi må imidlertid påpeke at våre tall antakelig bare gir uttrykk for nye plasser og at eventuelle nedleggelse av plasser i barnehager i perioden ikke er trukket fra. Tallene fra Asplan Viak som Barne- og familiedepartementet benytter gir uttrykk for netto endringer, altså utvidelser fratrukket nedleggelse av plasser.

Uansett bekrefter vår undersøkelse resultatene fra tidligere undersøkelser som dokumenterer at en høy andel av nye plasser etableres i private barnehager og at dette fører til at andelen av det samlede barnehagetilbudet som gis i private barnehager øker.

Etablering av nye plasser i barnehager kan skje på ulike måter: Enten ved utbygging av nye barnehager, utvidelse av eksisterende barnehager med nye avdelinger eller som "merinntak" av barn i eksisterende barnehageavdelinger.

Tabell 4 viser sammensetningen av de nye plassene som er etablert i 2004 og 2005, og som er planlagt etablert i 2006 i barnehagene i utvalgskommunene:

Tabell 4: Fordeling av utvidelser i kommunale og private barnehager på hhv. nyetableringer, utvidelser av eksisterende barnehager og "merinntak" i eksisterende avdelinger i barnehagene, utvidelser i utvalgskommunene i 2004 og 2005, og planlagte utvidelser i 2006

	I kommunale barnehager	I private barnehager	Sum
<i>Utbygging i 2004 og 2005</i>			
Nye barnehager	55,9 %	81,7 %	72,0 %
Utvidelse med nye avdelinger	28,5 %	12,9 %	18,8 %
"Merinntak"	15,6 %	5,4 %	9,2 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %
<i>Planlagt utbygging i 2006</i>			
Nye barnehager	57,3 %	89,2 %	75,1 %
Utvidelse med nye avdelinger	37,4 %	9,1 %	21,6 %
"Merinntak"	5,4 %	1,7 %	3,3 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Kommentar:

En av utvalgskommunene har ikke oppgitt antall plasser som ble bygget ut i 2004 og 2005. Tabellen baserer seg derfor på 69 utvalgskommuner/-bydeler, i motsetning til opplysningene i rapporten for øvrig som tar utgangspunkt i 70 respondenter.

Kommunene har ulike kommentarer knyttet til etablering av de nye plasser i hhv. nye barnehager, utvidelse og merinntak:

- Én kommune kommenterer at det i årene framover vil bli vurdert å etablere nye barnehager i skoler som nedlegges.
- Spesielt én kommune kommenterer at utvidelser (nye avdelinger som knyttes til eksisterende barnehager) delvis erstatter gamle barnehager som nedlegges.
- Flere kommuner/bydeler kommenterer at antall barn i avdelingene økes, der det er plass til det. "Merinntak" er imidlertid vanskelig å definere entydig: Noen distriktskommuner kommenterer at behovet for barnehageplasser svinger i takt med sysselsettingen i fiskerinæringen og at utkantbarnehagene sjelden fylles opp før i oktober/november. Dette vurderes som naturlige svingninger og defineres ikke som merinntak. Det kan også innebære endringer i antall plasser for enkelte barnehager, men ikke nødvendigvis endringer for kommunen som helhet.

Utvidelsen i kommunale barnehager i 2004 og 2005 utgjorde gjennomsnittlig en økning på anslagsvis 4,7 prosent i forhold til tilbudet i kommunale barnehager⁷, mens den planlagte utvidelsen i 2006 vil øke tilbudet med ytterligere 3,9 prosent i utvalgskommunene.

For 2004 og 2005 rapporterer 11 av de 69 utvalgskommunene/-bydelene at de ikke har utvidet antall plasser i kommunale barnehager, mens de øvrige har utvidet antall plasser i ulik grad. Fire kommuner/bydeler har utvidet tilbudet i kommunale barnehager i løpet av de to årene med over 20 prosent.

Planene for 2006 viser at 17 kommuner/bydeler ikke vil utvide tilbudet i kommunale barnehager, mens 4 kommuner/bydeler planlegger en utvidelse som innebærer en økning i tilbudet på kommunale plasser med over 20 prosent.

Økningen av tilbudet i de private barnehagene i 2004 og 2005 representerte en utvidelse som tilsvarer 7,9 prosent, mens planlagte utvidelser i private barnehager i 2006 vil øke tilbudet i utvalgskommunene med ytterligere rundt 5 prosent.

Også her er det store forskjeller mellom kommunene/bydelene: I 10 av de 69 kommunene/bydelene ble antall plasser i private barnehager ikke utvidet i årene 2004 og 2005, mens 10 kommuner/bydeler hadde en utvidelse på mer enn 20 prosent av plassene i private barnehager i de to årene. I 2006 regner 18 kommuner/bydeler ikke med en utvidelse av antall plasser i private barnehager, mens to kommuner rapporterer om planer om økning i antall plasser i private barnehager på over 20 prosent også i 2006.

Én kommune opplyser at all barnehagedrift vil bli konkurranseutsatt i 2006 i forbindelse med at de kommunale barnehagene organiseres som ett kommunalt foretak.

⁷ "Dagens tilbud" i barnehager er anslått på følgende måte: Antall oppholdstimer i barnehager iht. Asplan Viaks kartlegging per 20.09.05, omregnet til heldagsplasser.

3.2 Kommunenes/bydelenes forventninger vedr. konsekvenser av befolkningsutvikling og endringer i makspris (maksimal foreldrebetaling) i barnehagene

I undersøkelsen ble det stilt spørsmål om kommunene/bydelene regner med endringer (økning eller reduksjon) i behovet for barnehageplasser som følge av befolkningsutviklingen, og om de har en formening om hvor mye etterspørselen (i form av etterspørsel fra nye barn eller i form av ønske om utvidet oppholdstid) vil endre seg når foreldrebetalingen reduseres i tråd med de neste trinnene i maksprisreformen.

Kommentarene fra en rekke kommuner og bydeler tyder på at de hadde problemer med å skille mellom:

- Dagens venteliste (udekket etterspørsel)
- Forventet utvikling i etterspørselen som følge av befolkningsutviklingen
- Forventet økning i etterspørselen som følge av redusert foreldrebetaling
- Forventede endringer i etterspørselen som følge av andre reformer (bl.a. mulige endringer i reglene for kontantstøtte, gratis korttidstilbud for 4- og 5-åringer).

Dessuten var det på begge spørsmålene mindre enn halvparten av kommunene/bydelene som kunne gi et tallmessig anslag på hvor mye de tror etterspørselen vil endre seg.

Vi understreker derfor at resultatene fra undersøkelsen på disse spørsmålene som vi viser i avsnittene nedenfor må tas med betydelige forbehold.

a) Endringer i etterspørselen etter barnehageplass som følge av befolkningsutviklingen i de nærmeste fire årene:

Blant de som har svart på undersøkelsen svarte:

- 27 kommuner at de regner med endringer i etterspørselen som følge av endringer i antall barn i kommunen/bydelen i de nærmeste fire årene – og at de har anslag på hvor stor denne endringen vil være.

Blant disse regner 25 kommuner/bydeler med økt etterspørsel som følge av befolkningsvekst, mens to kommuner regner med at etterspørselen reduseres som følge av en forventet nedgang i antall innbyggere 1-5 år.

Et uvektet gjennomsnitt viser en antatt økning i etterspørselen som tilsvarende 8,9 prosent av plassene som var i drift per 20.09.05. På nytt må vi imidlertid påpeke at dette anslaget er svært usikkert. Hele 9 kommuner/bydeler oppgir en forventet økning som ligger over 10 prosent, herav fire som regner med en økning på over 20 prosent. Kommentarene fra flere av kommunene/bydelene i denne gruppen tyder på at de har tatt med barn som er på venteliste i dag i denne forventede økningen.

- 17 kommuner/bydeler regner med endringer, uten at de kan tallfeste hvor mye etterspørselen vil endre seg som følge av befolkningsutviklingen.
- 18 kommuner/bydeler regner ikke med endringer i etterspørselen som følge av befolkningsutviklingen.

- 8 kommuner/bydeler opplyser at de ikke har noen formening om etterspørselen vil endre seg som følge av befolkningsutviklingen i de nærmeste fire årene.

ECON Analyse har utarbeidet et notat for Barne- og familiedepartementet (ECON, 2005a) om regional befolkningsutvikling og behovet for nye barnehageplasser. Notatet illustrerer at behovsprognoser basert på fremskrivelse av barnetall på landsbasis blir misvisende: Rundt halvparten av kommunene – i hovedsak mindre kommuner – har per i dag full barnehagedekning. Befolkningsutviklingen tilsier at en rekke av disse kommunene i årene framover vil måtte nedlegge barnehageplasser.

SSBs fremskriving av antall barn 1-5 år (som ECON benytter) tilsier en reduksjon i antall innbyggere 1-5 år fra 2004 til 2010. Reduksjonen vil være klart større i kommunene som per i dag har korte ventelister, enn i kommunene som har en høy andel av barna på venteliste til barnehageplass.

I og med at vi i utvalget for den foreliggende undersøkelsen har tatt utgangspunkt i et utvalg som fanger opp kommuner med utbyggingsbehov – ventelister – og har utelukket kommuner som per i dag har full dekning, har vi ikke et representativt grunnlag for å ”etterprøve” ECONs funn.

En noe skjønnsmessig gjennomgang av kommunenes/bydelenes svar på spørsmål om endringer i etterspørselen etter barnehageplass som følge av befolkningsutviklingen, gir likevel anledning til noen refleksjoner:

- Flere av kommunene/bydelene som regner med en betydelig økning i antall barn som vil søke om barnehageplass i de nærmeste fire årene, ligger i ”vekstområder” (bl.a. Nedre Romerike og distriktssenterkommuner med befolkningsvekst).
- De to kommunene som regner med en reduksjon i etterspørselen som følge av befolkningsutviklingen oppgir tall som ser ut til å være i tråd med de siste årenes utvikling og SSBs fremskriving.
- I forhold til en rekke kommuner som oppgir at de regner med økt etterspørsel som følge av befolkningsutviklingen, er vi imidlertid i tvil om hvor gode anslagene er. For flere av disse er det tydelig at anslaget på etterspørselsøkningen inkluderer antall barn som er på venteliste i dag.
Dessuten er det en viss tradisjon på at en i kommunal planlegging gjerne regner med befolkningsvekst. Det er grunn til å tro at anslagene fra flere av kommunene ikke er basert på helt nøkterne anslag for befolkningsutviklingen.
- Mange kommuner/bydeler som ikke regner med en etterspørselseffekt knyttet til befolkningsutviklingen, kommenterer at reduksjonen i fødselstall som de konstaterer/ regner med, vil oppveies av en økning i etterspørselsraten.

b) Endringer i etterspørselen etter barnehageplass som følge av redusert foreldrebetaling:

I spørreskjemaet ble kommunene/bydelene bedt om å anslå hvor mye etterspørselen etter barnehageplasser vil endre seg ved en reduksjon i makspris for foreldrebetaling med hhv. 500 og 1.000 kroner. Kommunene/bydelene ble dessuten bedt om å fordele den forventede økningen i etterspørselen mellom hhv.:

- ”Ny etterspørsel”, dvs. etterspørsel fra barn som ikke tidligere har søkt om plass, og
- ”utvidet etterspørsel”, dvs. etterspørsel om økt oppholdstid.

- Til sammen har 30 av de 69 kommunene/bydelene som har svart på undersøkelsen en formening om hva en reduksjon i maksprisen på hhv. 500 og 1.000 kroner per måned ville bety for etterspørselen etter barnehageplass. Flere av disse kommenterer imidlertid at de ikke har et grunnlag for å fordele sitt anslag på etterspørselsøkningen mellom hhv. ”ny” og ”utvidet” etterspørsel.

Disse kommunene oppgir at de gjennomsnittlig regner med en økning i etterspørselen som tilsvarer 7,4 prosent av plassene som var i drift per 20.09.05 ved en reduksjon av foreldrebetalingen med 500 kroner per måned. Ved en reduksjon av foreldrebetalingen med 1.000 kroner per måned i forhold til nivået høsten 2005 regner disse kommunene med en økning i etterspørselen som tilsvarer 9,4 prosent.

- To kommuner/bydeler oppgir eksplisitt at de ikke forventer noen etterspørselsøkning ved redusert makspris. Den ene av disse oppgir å ha ledig kapasitet per i dag.
- 38 kommuner/bydeler kan ikke tallfeste hvor mye de antar etterspørselen vil endre seg.

Det er bare et fåtall kommuner/bydeler som i kommentarene til de aktuelle spørsmålene opplyser at anslagene baserer seg på en systematisk behovskartlegging. Blant disse er det én kommune som har kartlagt at etterspørselsøkningen ved en reduksjon i foreldrebetaling med 500 kroner per måned vil være på 6,8 prosent, mens en annen kommune som har gjennomført en behovskartlegging kommer opp i en anslått etterspørselsøkning på hele 25,4 prosent ved reduksjon av makspris.

Én av respondentene understreker at endringer i maksprisen isolert sett har liten betydning, men at utformingen av satsene under maksprisen i den enkelte kommunen kan ha stor betydning: De fleste foreldre som har en inntekt som i det kommunale (inntektsgraderte) betalingsregulativet tilsier at de må betale makspris, etterspør barnehageplass allerede i dag. Derimot konstaterer respondenten lavere etterspørselsrater blant lavinntektsgrupper. Det betyr at den viktigste faktoren i forhold til fremtidig etterspørsel er, hvorvidt reduksjon av maksprisen også fører til en reduksjon i kommunenes betalingssatser for de gruppene som i dag betaler mindre enn forskriftenes maksimale foreldrebetaling.

Ellers kommenteres bl.a. at reduksjon i maksprisen vil innebære at eksisterende barneparktilbud blir lite attraktive og at foreldrene da heller vil etterspørre ordinær barnehageplass.

Også under dette spørsmålet tyder kommentarene fra enkelte på at anslaget inkluderer barn som per i dag står på venteliste for barnehageplass – slik at anslaget ikke bare uttrykker effekten av reduksjon i makspris, men det samlede utbyggingsbehovet for å nå ”full behovsdekning” ved redusert makspris. Dessuten kommenterer flere at reduksjon i makspris må ses i forhold til andre endringer som har betydning for småbarnsforeldrenes økonomi (bl.a. kontantstøtten) og utforming av regulativet for foreldrebetaling innenfor makspris.⁸

ECON Analyse gjennomførte i 2005 (ECON, 2005b) en spørreundersøkelse blant 3.500 foreldre med barn mellom 1 og 5 år for KS. Undersøkelsen tok sikte på å kartlegge økningen

⁸ Det kommenteres bl.a. at innføring av makspris (trinn 1) har ført til reduksjon av foreldrebetaling først og fremst for foreldre med høy inntekt, mens satsene for lavinntektsgrupper ikke er redusert tilsvarende.

i etterspørselen etter barnehage tilbud ved en reduksjon i maksprisen fra 2.750 til 2.250 kroner.

ECONs undersøkelse antyder at reduksjon i maksprisen med 500 kroner per måned vil føre til en økning i etterspørselen som tilsvarer 19.000 barnehageplasser på landsbasis⁹, fordelt med 6.000 plasser som trengs for å dekke etterspørsel etter forlenget oppholdstid og 13.000 plasser til barn som per i dag ikke etterspør plass. Asplan Viaks tall per 20.09.05 tyder på at det på landsbasis var rundt 191.000 plasser i drift i kommunale og private barnehager i hele landet (antall barn etter ukentlig oppholdstid, omregnet til heldagsplasser). ECONs anslag indikerer dermed at reduksjonen i foreldrebetaling med 500 kroner per måned vil føre til en økning i etterspørselen på nær 10 prosent av dagens tilbud.

ECONs anslag ligger dermed klart høyere, enn det de 30 utvalgskommunene/-bydelene som har svart på dette spørsmålet i vår undersøkelse regner med i etterspørselsøkning ved reduksjon av maksprisen med 500 kroner per måned (7,4 prosent). ECON understreker imidlertid at det er stor usikkerhet knyttet til beregningene. Bl.a. påpeker ECON at spørsmålsstillingen i undersøkelsen presenterer en hypotetisk situasjon – foreldrene bes om å ta stilling til hva de ville ha gjort høsten 2005, dersom prisen hadde vært lavere – og at de blir bedt om å ta stilling til etterspørsel etter barnehageplass utelukkende som følge av ”pris”. ECON understreker at anslagene er indikasjoner på den langsiktige effekten av lavere pris, snarere enn endringer i etterspørselen som en kan forvente våren 2006.

3.3 Politiske vedtak/føringer vedr. utbyggingsstruktur

Utbyggingsform for barnehager kan bl.a. være basert på et politisk/ideologisk valg mellom hhv. kommunal og privat drift.

I undersøkelsen ble kommunene derfor spurt om politikerne i kommunen/bydelen har gitt uttrykk for om utbygging av barnehager skal skje i kommunal eller i privat regi.

41 av de 70 kommunene/bydelene har svart bekræftende på dette. Blant disse finner vi en jevn fordeling med henblikk på hva kommunestyret/bydelsutvalget ønsker:

- I 21 av kommunene/bydelene ønsker politikerne at utbyggingen i hovedsak skal skje i kommunale barnehager.
- 20 kommuner/bydeler oppgir at politikerne ønsker hovedvekt på privat utbygging av barnehager.

Tabell 5 viser at utbyggingen i 2004 og 2005 og planlagt utbygging i 2006 i disse 41 kommunene ser ut til å gjenspeile politikernes ønsker:

⁹ Disse 19.000 plassene kommer i tillegg til en underdekning som ECONs undersøkelse anslår til 17.000 plasser før reduksjon av maksprisen.

Tabell 5: Gjennomsnittlig økning i antall barnehageplasser, hhv. kommunale og private, i 2004 og 2005, og planlagt økning i 2006, fordelt mellom kommuner/bydeler, der politikerne ønsker hovedvekt på kommunal og hovedvekt på privat utbygging

(Utbygging av antall plasser i hhv. kommunale og private barnehager i prosent av antall innbyggere 1-5 år)

	21 kommuner/bydeler, der fremtidig utbygging først og fremst skal skje i kommunal regi	20 kommuner/bydeler, der fremtidig utbygging først og fremst skal skje i privat regi
<i>Gjennomsnittlig utbygging i 2004 og 2005:</i>		
- kommunale plasser	9,0 %	4,4 %
- private plasser	6,7 %	14,0 %
<i>Planlagt utbygging i 2006:</i>		
- kommunale plasser	7,4 %	1,2 %
- private plasser	3,8 %	6,2 %

I de kommunene og bydelene der politikerne ønsker utbygging hovedsakelig i kommunal regi, viser opplysningene for både gjennomført utbygging i 2004 og 2005 og planlagt utbygging i 2006 en høyere vekst i kommunale enn i private plasser. Motsatt finner vi en klart høyere vekst i private plasser både i løpet av 2004 og 2005 og planlagt utbygging i 2006, i de kommunene/bydelene, der politikerne vektlegger privat utbygging.

Flere kommuner/bydeler kommenterer at politikerne ønsker en balansert utbygging av kommunale og private barnehager. En god del sier også at man tar stilling til enkeltprosjekter uavhengig av om disse er kommunale og private. Blant annet sier en kommune at kommunale og private barnehager stimuleres på lik linje til utvidelser og ombygginger for å legge til rette for flere barn under 3 år. Når det gjelder økonomi er det motstridende synspunkter fra kommunene. Noen mener at høye skjønnsmidler til nye kommunale plasser har ført til økt utbygging av kommunale barnehager, mens andre mener at høyt ordinært statstilskudd fører til økt privat utbygging.

I kommentarene til dette spørsmålet oppgir kommunene/bydelene at bl.a. følgende argumenter har vært fremført for å underbygge det politiske valget vedr. utbyggingsform:

a. Politiske argumenter for hovedvekt på utbygging og drift av barnehager i kommunal regi:

- Barnehageutbygging er en kommunal oppgave. Likeverdig behandling gjør at kommunen uansett må bidra med samme pengesum til både kommunale og private barnehager.
- Kommunen driver sine egne barnehager kostnadseffektivt og til dels mer kostnadseffektivt enn de private barnehagene.
- Det er enklere for kommunen som en stor eier å foreta omstillinger og endringer innenfor barnehagene.
- Siden barnetallet endrer seg, må man flytte på ansatte, og i den sammenheng må man ha tilgang til de arbeidsplassene som finnes. Barnehagesektoren har i den siste tiden overtatt ansatte fra pleie- og omsorg samt fra skolesektoren.
- Kommunen har gradvis kjøpt opp/overtatt bedriftsplasser fra bedrifter som ikke lenger har behov for barnehageplasser i rekrutteringssammenheng. Private utbyggere har presentert seg for foreldre, men har ikke fått gjennomslag.

- Politikerne mente det var viktig at det ble bygget barnehager som kunne ta imot barn uansett alder og sammensetning. Det ble det opprettet et prosjekt kalt ”Modellbarnehagen” som blant annet skulle gi selvfinansierende barnehager. Dette ble grunnlaget for et vedtak om å prioritere kommunal utbygging ut fra krav og retningslinjer fra ”Modellbarnehagen”.
- Det har vært viktig med rask etablering. Konkurransetsetting av driften tar tid og ressurser.
- Kommunen har ansvar for å etablere forsterkede barnehager med spesiell tilrettelegging for barn med særlige behov.

b. Politiske argumenter for hovedvekt på utbygging av barnehager i privat regi:

- Det er flertall blant politikerne i kommunen for privat barnehageutbygging.
- Det oppleves som billigere for kommunen å ha privat utbygging og drift av barnehagene i kommunen.
- Kommunen er inne i et spareprogram som bl.a. innebærer en reduksjon av antall ansatte og redusert eiendomsmasse. Dette er argumenter for privat utbygging.
- Når nye barnehager bygges i privat regi, slipper kommunen å investere. Skole og eldreomsorg bruker opp investeringsmidlene.
- Private firmaer har gode kontakter i det politiske miljøet, og har fått hjelp og støtte til etablering og utbygging.
- Svært mange private interessenter ønsker å starte barnehage.
- Private barnehager er en forutsetning for å få til full barnehagedekning.
- Privat utbygging skjer fordi privat eier ønsker nye lokaler og har ”marked” for mindre utvidelse.

3.4 Argumenter for etablering av kommunale barnehager

Blant utvalgskommunene/-bydelene har 63 (av totalt 70) oppgitt at de har utvidet antall plasser i kommunale barnehager i 2004 og 2005 og/eller at de har planer om utvidelse i 2006.

I spørreundersøkelsen ble det bedt om å oppgi hvilke *forhold som har vært avgjørende for å satse på etablering av kommunale barnehageplasser*. Skjemaet inneholdt 11 avkrysningsalternativer og ga anledning til nærmere kommentarer. Avkrysningsalternativene er ikke gjensidig utelukkende. Det var derfor anledning til å krysse av flere alternativer. Til sammen har 50 kommuner/bydeler krysset av ett eller flere alternativer.

Følgende forhold ble krysset av:

- | | |
|--|---------------------|
| • Vi har en lang venteliste | 41 kommuner/bydeler |
| • Det er lite interesse blant private for å etablere private barnehager | 6 kommuner/bydeler |
| • Statens bidrag til etablering av kommunale barnehageplasser er attraktiv | 28 kommuner/bydeler |
| • Det er lettere å sikre et fleksibelt tilbud – bl.a. i forhold til barn med særlige behov – i kommunale plasser | 15 kommuner/bydeler |

- Når full behovsdekning er nådd, er det lettere å sikre en fleksibel tilpasning mellom tilbud og etterspørsel (ved flytting av barn, omplassering av ansatte m.m.) i kommunale barnehager 15 kommuner/bydeler
- Kommunen/bydelen kan bygge og drive billigere/mer kostnadseffektive barnehager enn private, da det ikke skal legges inn utbytte eller fortjeneste 6 kommuner/bydeler
- Politikerne i kommunen/bydelen har uttrykt at de ønsker etablering av nye kommunale barnehageplasser 22 kommuner/bydeler
- Utbygging av barnehager er et kommunalt ansvar 16 kommuner/bydeler
- Kommunen/bydelen har tomter som egner seg for etablering av kommunale barnehager 16 kommuner/bydeler
- Kommunen/bydelen har lokaler som egner seg for etablering av kommunale barnehager 10 kommune/bydeler

Flest kommuner/bydeler anser reduksjon av ventelistene som hovedargumentet for etablering av kommunale barnehageplasser. I kommentarene til spørsmålet understreker imidlertid flere at kommunal og privat utbygging ses på som likeverdige.

Mange kommuner opplever at statens finansiering (bl.a. skjønnsmidler) er attraktiv og bidrar til at etablering av kommunale plasser.

Dessuten finner vi også forholdsvis mange kommuner, der politikernes ønske om utvidelse i kommunale barnehager, kommunens ansvar for barnehageutbygging og tilgang på tomter og lokaler er viktige argumenter for utvidelse av tilbudet i kommunale barnehager.

I kommentarene til det aktuelle spørsmålet uttaler kommunene/bydelene bl.a.:

- Kommunale plasser har inntil nylig utløst mer skjønnsmidler.
- Kommunen vil ha hovedansvar for finansiering uavhengig av eierform.
- Det er ingen ønsket situasjon at de private barnehagene alene skal være premissleverandør for kostnader innen barnehagesektoren.
- Private utbyggere har ingen interesse av å etablere seg i utkanten av kommunen.
- Ved å bygge ut i eksisterende kommunale barnehager, øker man kostnadseffektiviteten best.
- Barnehager er samlokalisert med skolene.

Kommunene/bydelene ble i spørreskjemaet også spurt om **hvorfor de eventuelt har valgt ikke å satse på kommunal utbygging av barnehageplasser**. I og med at de fleste kommunene har økt antall kommunale plasser – mest gjennom nyetableringer, men i noe grad også gjennom utvidelser av eksisterende barnehager og ”merinntak” av barn i eksisterende avdelinger, jf. avsnitt 3.1 – var det rimeligvis færre svar på dette spørsmålet. Totalt 24 kommuner/bydeler krysset av forhold som grunnlag for ingen eller lite satsning på kommunal utbygging.

Følgende forhold ble krysset av:

- Vi vil ikke bygge opp overkapasitet 8 kommuner/bydeler
- Politikerne ønsker ikke økt andel kommunale plasser 8 kommuner/bydeler
- Behovet for nye barnehager løses best ved privat utbygging 5 kommuner/bydeler
- Det er tilstrekkelig interesse blant private for utbygging av barnehager 13 kommuner/bydeler
- Kommunen/bydelen har ikke økonomi til å finansiere utvidelse av antall kommunale barnehageplasser 8 kommuner/bydeler
- Statens bidrag til finansiering av nye kommunale barnehageplasser er ikke tilstrekkelig 6 kommuner/bydeler
- Kommunen/bydelen stoler ikke på at staten fortsetter å finansiere merkostnadene ved drift av nye kommunale barnehageplasser 4 kommuner/bydeler
- Private kan bygge ut og drive nye barnehager billigere og mer kostnadseffektivt enn kommunen/bydelen 4 kommuner/bydeler
- Kommunen/bydelen har ikke tomter som er egnet til nye kommunale barnehager 3 kommuner/bydeler
- Kommunen/bydelen har ikke lokaler som er egnet til nye kommunale barnehager 1 kommune
- Kommunens/bydelens administrasjon har ikke kapasitet til planlegging og oppfølging av nye kommunale barnehager 1 kommune

De hyppigste argumentene for ikke å satse på kommunal utbygging er at interessen fra private for utbygging og drift av barnehager er tilstrekkelig for å sikre en utvidelse av antall plasser. Det kommenteres spesielt at det er stor aktivitet fra private firma og at administrasjonen bidrar med hjelp og veiledning.

Flere kommuner/bydeler er også redde for, eller har allerede erfart problemstillingene som oppstår når det er overkapasitet i barnehagene.

Mange svarer også at politikerne ikke ønsker økt andel kommunale plasser. Positiv holdning til privat utbygging er således avgjørende for valg av utbyggingsstrategi i flere kommuner. En kommentar er: ”Det er politisk flertall for privatisering. Differensiert driftstilskudd med høyere utbetaling til privat drift, fører til liten interesse for kommunal drift. Enkelte private eiere driver billigere barnehager hovedsakelig p.g.a. lavere bemanningstetthet.”

Dessuten sier flere at kommunen ikke har økonomi til å utvide med kommunale barnehageplasser og at statens bidrag til finansiering av nye kommunale plasser ikke er tilstrekkelig.

I kommentarene til spørsmålet påpeker en kommune at samordnet opptak gjør at etablering av kommunale plasser ikke nødvendigvis gir bedre fleksibilitet.

3.5 Kommunenes aktiviteter og argumenter for etablering av private barnehager

16 kommuner/bydeler opplyste i undersøkelsen at de aktivt søker å stimulere til privat barnehageutbygging.

Disse kommunene/bydelene benytter følgende tiltak for å stimulere utbyggingen:

- | | |
|--|---------------------|
| • Informasjonsmøter overfor private | 8 kommuner/bydeler |
| • ”Kobling” av private (foreldregrupper m.m.) som ønsker barnehageplass med profesjonelle barnehageutbyggere | 4 kommuner/bydeler |
| • Administrativ hjelp i forbindelse med etablering av nye private barnehager | 13 kommuner/bydeler |
| • Regulering av tomter for utbygging av private barnehager | 12 kommuner/bydeler |
| • Subsidiert av tomter eller lokaler for nye private barnehager | 8 kommuner/bydeler |
| • Utlysning av anbud for bygging og drift av barnehager i privat regi | 3 kommuner/bydeler |

Flest kommuner oppgir å støtte etablering/utvidelse av private barnehager gjennom administrativ hjelp og regulering av tomter for privat utbygging. Også subsidiert av tomter eller lokaler samt at det er holdt informasjonsmøter blir nevnt av flere. En kommentar fra en kommune, er at det går med mye kapasitet til behandling og veiledning til private barnehagebyggere.

For øvrig har kommunene/bydelene kommentert følgende i forhold til dette spørsmålet:

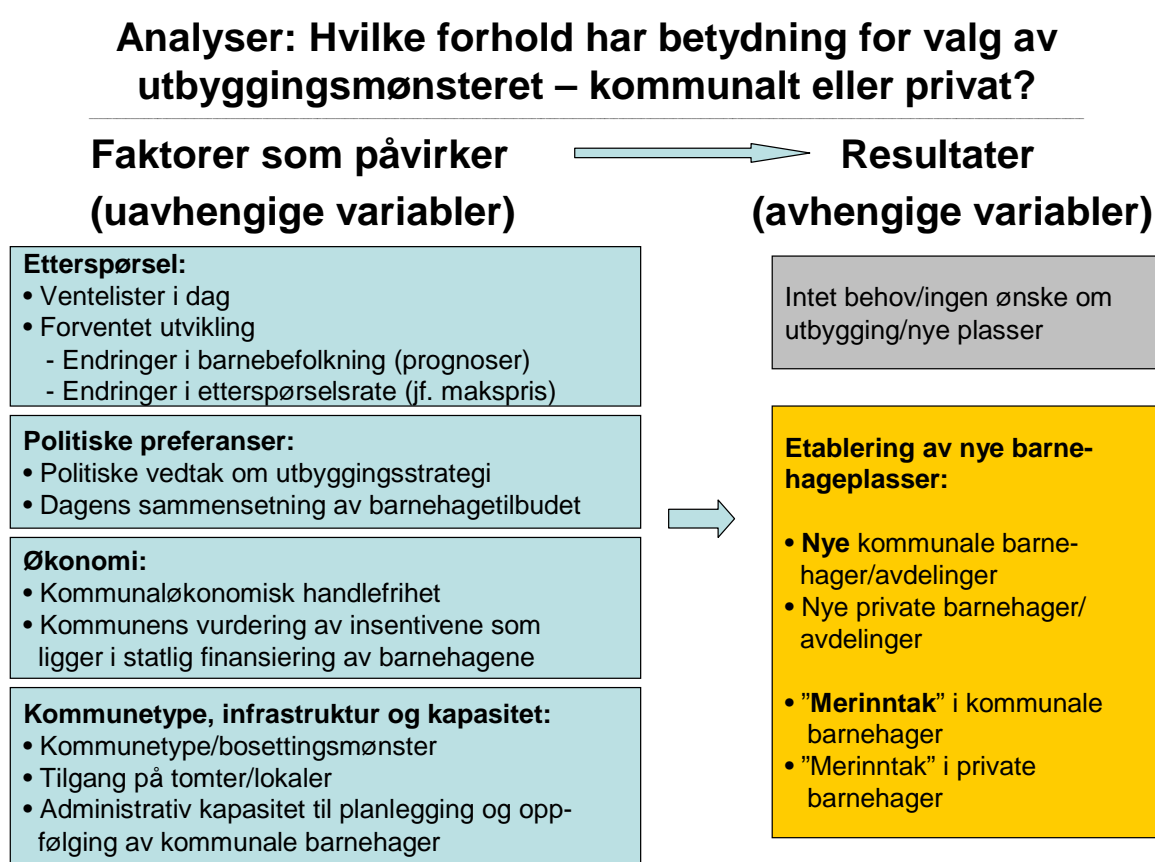
- Private aktører bygger raskere, og har planer klare bare kommunen stiller med tomt.
- Det eksisterer kommunale stimuleringsordninger som er vedtatt av bystyret.
- Det er lagt ut informasjon om utbyggingsplaner på kommunens nettside og servicetorg.
- Firmaer som bygger barnehager for private eiere, har full kontroll over eventuelle ledige barnehagetomter.

4 Analyse og drøfting av hvilke forhold som har betydning for om kommunene velger å bygge ut kommunale barnehager

4.1 Modell for analyse av nivå og sammensetning av barnehageutbyggingen i kommunene

Den sentrale problemstillingen i prosjektet er knyttet til å finne ut hvilke forhold som gjør at kommunene i de siste årene i stor grad har basert seg på en utbygging av barnehager i privat regi.

Som grunnlag for utforming av spørreskjemaet og for analysen av resultatene av spørreundersøkelsen har vi satt opp følgende modell:



Først og Høverstad ANS

Det betyr at vi i utgangspunkt regnet med at etterspørselsforhold, politiske preferanser (inkludert også en vurdering av dagens sammensetning av barnehagetilbudet), økonomiske forhold og kommunetype, tilgang på tomter/lokaler og administrativ kapasitet i kommunen kan ha betydning for

- a) om man mener å ha behov for eller et ønske om etablering av nye barnehageplasser.
- b) om nye plasser etableres i kommunale eller i private barnehager.

I avsnitt 4.2 nedenfor undersøker vi først om utbygging av barnehager i utvalgte kommunene/bydelene gjenspeiler etterspørselssituasjonen.

Deretter vil vi i avsnitt 4.3 bruke resultatene fra spørreundersøkelsen, koblet til andre data om/fra kommunene, for å belyse hvilke forhold som har størst betydning for kommunenes valg av ”utbyggingsstrategi”.

4.2 Sammenheng mellom utbygging og etterspørsel etter barnehageplasser

4.2.1 Sammenheng mellom barnehagedekning og registrert etterspørsel etter barnehageplasser

Dekningsgradene for barnehager varierer betydelig mellom kommunene. Blant utvalgskommunene finner vi per 20.09.05 at antall barn med plass i barnehager (kommunale og private) varierer fra 60,5 til 87,2 prosent av antall innbyggere 1-5 år.¹⁰

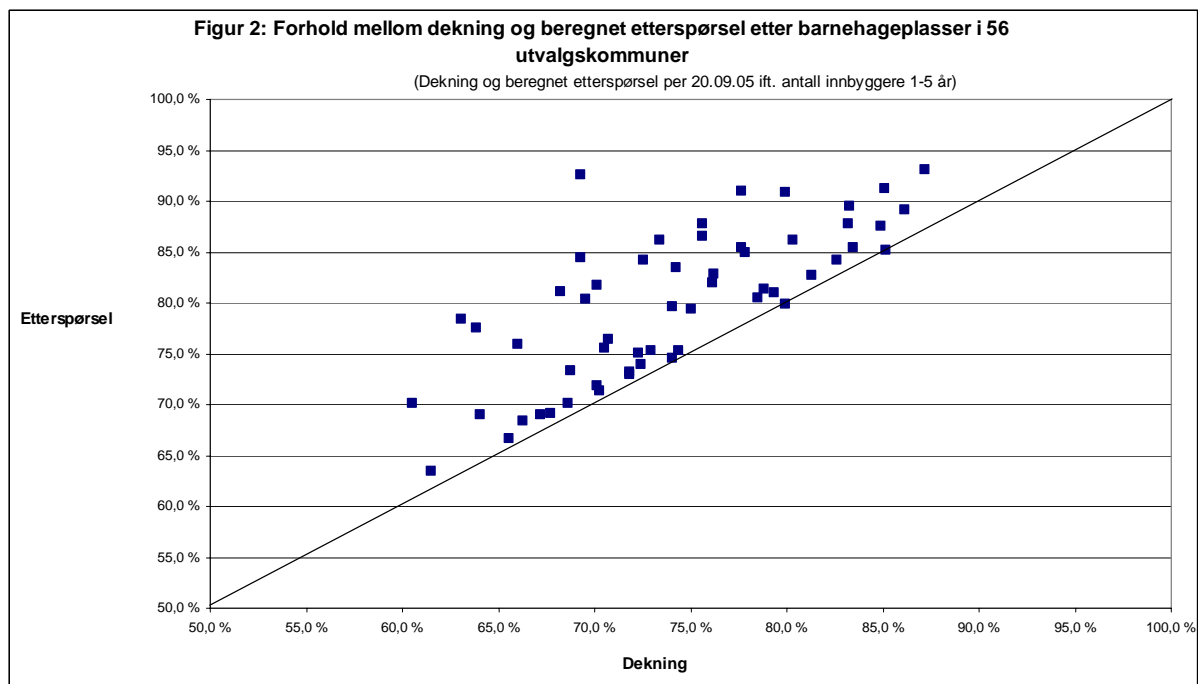
Forholdsvis lav dekning betyr imidlertid ikke nødvendigvis at en kommune har et stort behov for å bygge ut barnehageplasser, i og med at også etterspørselen varierer betydelig mellom kommunene. Blant utvalgskommunene varierer etterspørselen (antall barn som har tilbud i barnehager per 20.09.05 pluss barn som har søkt, men ikke fått plass) fra 63,4 til 93,0 prosent av antall innbyggere 1-5 år.¹⁰

Når vi ”rangerer” kommunene med utgangspunkt i dagens dekning og beregnet etterspørsel, finner vi stort samsvar. Korrelasjonen mellom dekning og etterspørsel viser en koeffisient på 0,99¹¹.

Figur 2 illustrerer nære sammenhengen mellom barnehagedekning og etterspørsel etter barnehageplass. Hvert punkt i diagrammet viser en kommune/bydel, med hhv. dekning og etterspørsel som er registrert.

¹⁰ Bydelene i Oslo er i denne sammenhengen ikke tatt med, i og med at dekningen – og etterspørselen – i bydelene ikke nødvendigvis gjenspeiler behovene til barna bosatt i bydelen, men også tilbud og etterspørsel til barn fra andre bydeler.

¹¹ Korrelasjonsanalyser vurderer den (statistiske) sammenhengen mellom to forhold (variabler). Full samvariasjon, med en koeffisient på 1,00, betyr at en økning av verdien på en variabel med 10 prosent ledsages av en økning også i den andre variabelen med 10 prosent. Ingen samvariasjon mellom variablene gir en koeffisient på 0.



Streken som går på tvers i figuren illustrerer en situasjon, der dagens tilbud ville dekke hele etterspørselen ("full behovsdekning"). To kommuner ligger på denne streken. Det betyr at de ikke har noen ventelister (udekket etterspørsel). Mange andre kommuner/bydeler ligger nær denne streken og har korte ventelister. Gjennomsnittlig viser de 56 kommunene en forskjell mellom dekning og etterspørsel – altså en udekket etterspørsel – som tilsvarer 5,9 prosent av antall innbyggere 1-5 år.

Figuren illustrerer den høye korrelasjonen mellom dekning og etterspørsel: Det er altså en klar tendens til at kommuner/bydeler med høy etterspørsel også har høyere dekning, enn kommuner/bydeler med lav etterspørsel.

Likevel er det noen kommuner og bydeler som har en betydelig registrert underdekning. 13 av utvalgte kommunene mangler per 20.09.05 plasser til over 10 prosent av antall innbyggere 1-5 år for å sikre at dagens etterspørsel dekkes. Den største underdekningen finner vi i en kommune som mangler plasser til hele 23,3 prosent av innbyggerne 1-5 år.

4.2.2 Sammenheng mellom utbygging av barnehager i 2004-06 og etterspørsel etter barnehageplass

I avsnitt 3.1 har vi vist at utvalgte kommunene/-bydelene har rapportert en betydelig utvidelse av antall plasser i barnehager som er gjennomført i 2004 og 2005 og et betydelig antall nye plasser som planlegges etablert i 2006.

For utvalgte kommunene og -bydelene utgjør utbyggingen som er gjennomført i 2004 og 2005 i kommunale og private barnehager, samlet en økning på gjennomsnittlig 13,4 prosent i forhold til nivået per 15.12.2003. De planlagte etableringene vil øke tilbudet med ytterligere 8,3 prosent i løpet av 2006.

Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene og bydelene med henblikk på hvor mye de har økt eller planlegger å øke antall plasser i barnehagene: Økningen som rapporteres for 2004 og 2005, varierer fra 0 til 49 prosent i forhold til antall plasser ved utgangen av

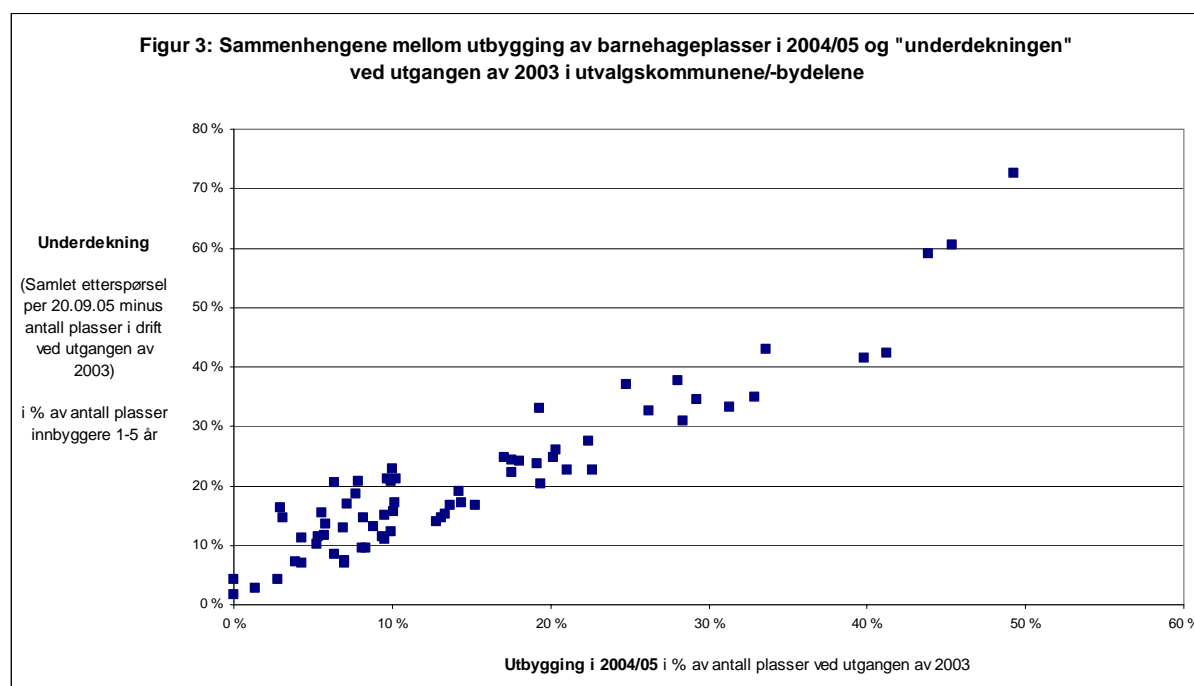
2003, mens økningen som kommunene/bydelene planlegger eller regner med i 2006, varierer fra 0 til 48 prosent av antall plasser per 20.09.05.

Vi har derfor sett nærmere på sammenhengen mellom økningen i antall barnehageplasser som kommunene og bydelene rapporterer, og etterspørselen som er registrert per 20.09.05. Disse analysene viser følgende sammenhenger:

Utbyggingen i årene 2004 og 2005 har vært:

- relativt høyere i kommuner som hadde en stor forskjell mellom antall plasser som var i drift ved utgangen av 2003 og etterspørselen som er beregnet per 20.09.2005, enn i kommuner som hadde en lav "underdekning" i 2003 (korrelasjonskoeffisient på 0,94).
- relativt lavere i kommuner som hadde en høy barnehagedekning i utgangspunkt, enn i kommuner som hadde lav dekning per 15.12.2003 (korrelasjonskoeffisient på -0,86).

Figur 3 illustrerer sammenhengen mellom utbyggingen i årene 2004 og 2005 og "underdekningen" i 2003 i forhold til etterspørselen per 20.09.05:



Dette betyr at forskjellene i utbyggingstakten i 2004 og 2005 mellom kommunene/bydelene i stor grad gjenspeiler variasjoner i etterspørsel og "underdekningen" før 2004: Kommuner/bydeler med høy "underdekning" og i utgangspunkt lav dekning i 2003 viser gjennomsnittlig en klart større økning i antall barnehageplasser, enn kommuner/bydeler som i utgangspunktet hadde en rimelig høy dekning i forhold til behovet/etterspørselen.

For planlagt utbygging i 2006 finner vi svakere sammenhenger med etterspørselen etter barnehageplass. Likevel ser det ut til å være en tendens til at det planlegges en høyere utbygging i kommuner/bydeler med lange ventelister (korrelasjonskoeffisient på 0,40) og i kommuner/bydeler med lav dekning (korrelasjonskoeffisient på -0,38).

I tillegg til å finne ut at utbyggingstakten i kommunene/bydelene svarer til dagens etterspørsel, ville det være interessant å undersøke hvorvidt utbyggingen svarer til den *fremtidige etterspørselen* for barnehageplasser som kommunene/bydelene regner med. Dette gjelder spesielt for utbyggingen som kommunene/bydelene planlegger eller regner med i 2006. I avsnitt 3.2 er svarene på spørsmål om ”etterspørselseffekten” av hhv. befolkningsutvikling og reduksjon i foreldrebetaling (makspris) referert.

Få kommuner og bydeler i utvalget har kunnet tallfeste anslaget på begge spørsmålene. I hele utvalget har bare 12 kommuner og bydeler gitt fullstendige opplysninger for gjennomført og planlagt utbygging 2004-2006 og anslått ”etterspørselseffekten” av både befolkningsutvikling og reduksjon i foreldrebetaling. Kommentarene til de aktuelle spørsmålene gjør det også tydelig at flere av respondentene har tatt med både dagens venteliste og forventet framtidig økning i etterspørselen med i sine anslag. Selv om vi skiller mellom hhv. befolkningsutviklings- og priseffekt, finner vi ingen rimelige og signifikante sammenhenger mellom disse anslagene og gjennomført/planlagt utbygging av barnehageplasser. Vi understreker imidlertid at utvalget og spørsmålsstillingene/svarene ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvorvidt kommunenes planlegging av barnehagetilbudet er tilpasset etterspørselen i årene framover.

Konklusjon:

Barnehageutbyggingen i 2004 og 2005 og utbyggingen som planlegges i utvalgskommunene/-bydelene i 2006, er gjennomsnittlig et ”rimelig svar” på etterspørselssituasjonen (dekning pluss venteliste) som kommunene og bydelene står overfor per 20.09.05.

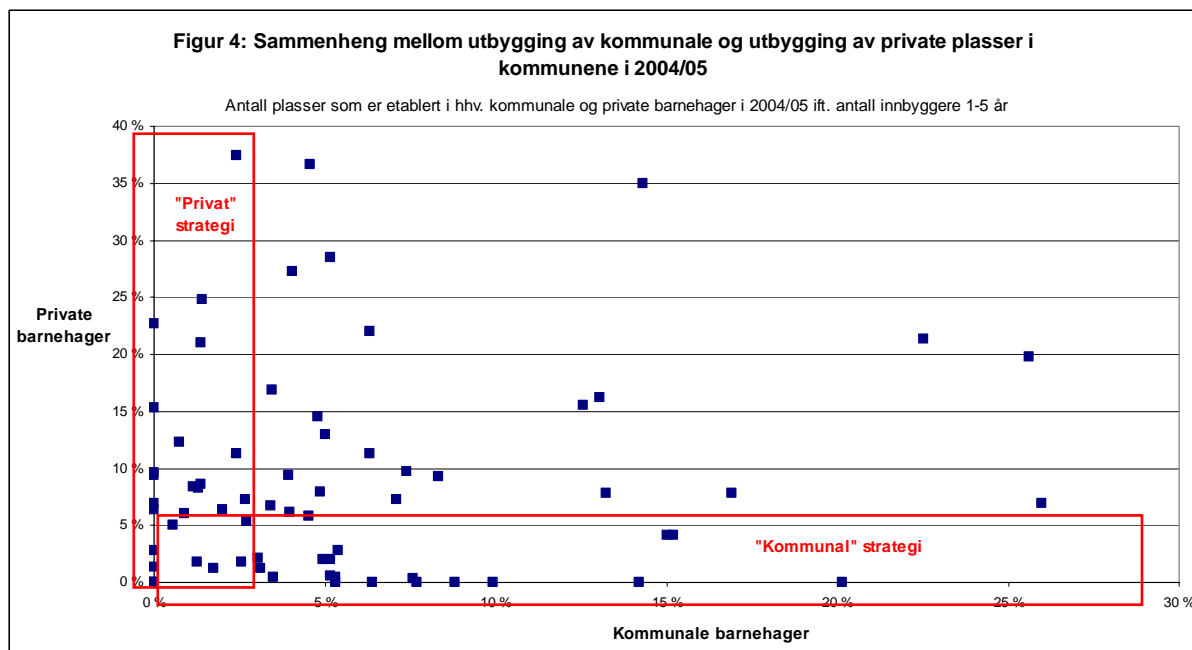
4.3 Hvilke forhold forklarer nivået på utbygging/etablering av plasser i kommunale barnehager?

4.3.1 Finner vi en entydig ”utbyggingsstrategi” i kommunene?

I kapittel 3.1 har vi vist at en stor andel av de nye plassene som er etablert i utvalgskommunene, skjedde gjennom etablering og utvidelse av private barnehager. Før vi undersøker hvilke forhold som forklarer denne strukturen, ser vi nærmere på om utbyggingen i kommunene gjenspeiler en klar ”strategi” – basert på et valg som innebærer satsning på utbygging av enten kommunale eller private plasser.

Dersom det er tale om entydige ”strategier” (utbygging enten i private eller i kommunale barnehager) ville vi kunne se en tydelig sammenheng: Kommuner med en høy utbygging i kommunale barnehager vil ha en lav utbygging av private plasser og vice versa.

Figur 4 gir en grafisk illustrasjon av forholdet mellom utbygging av plasser i kommunal og privat regi i den enkelte kommunen/bydelen. Figuren viser for hver kommune/bydel hvor mye tilbudet er økt i hhv. kommunale og private barnehager i 2004 og 2005 i forhold til antall innbyggere 1-5 år. Figuren illustrerer også i hvilke områder vi finner kommuner som er eksempler på en entydig strategi, med satsning på hhv. privat eller kommunal utbygging:



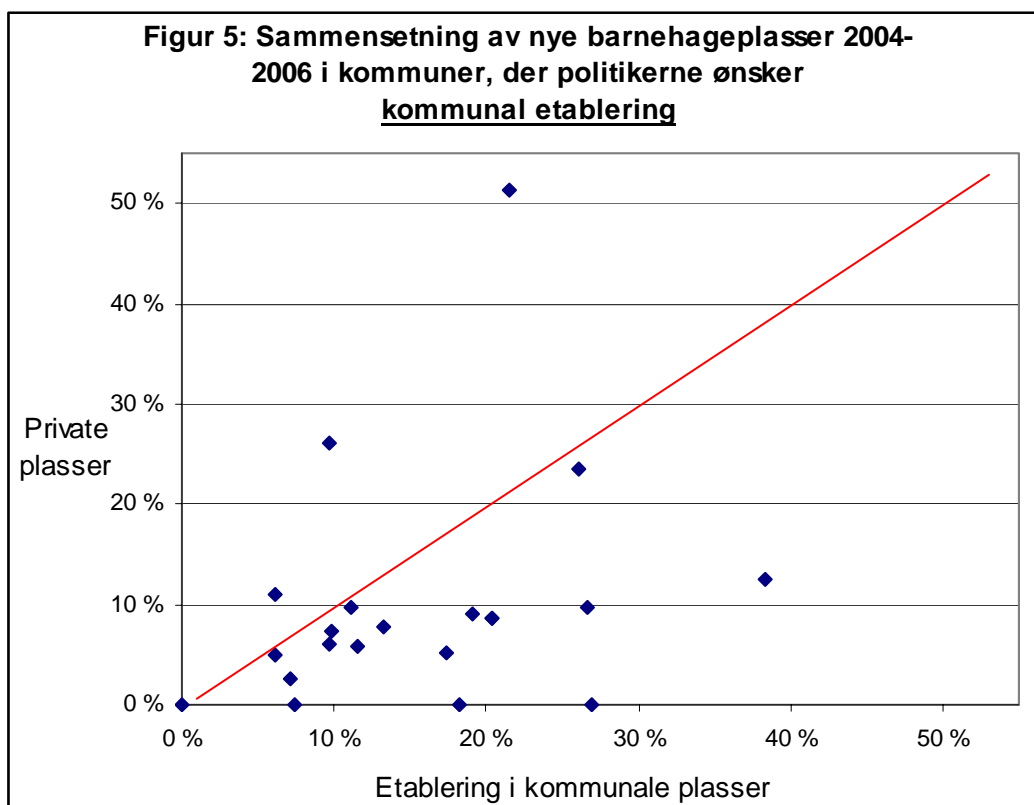
Figuren illustrerer at vi finner en rekke kommuner/bydeler som har satset på etablering av nye plasser i enten kommunale eller private barnehager – men også en rekke kommuner, der utbyggingen er jevnere fordelt mellom kommunale og private plasser. Det betyr at undersøkelsen ikke dokumenterer at kommunene generelt velger en ”entydig utbyggingstrategi”. Kommentarene fra flere respondenter i spørreundersøkelsen understreker dette: Fokus ligger først og fremst på utbygging/full behovsdekning, og man tar utgangspunkt i de konkrete utbyggingsprosjektene enkeltvis.

Tallene fra spørreundersøkelsen viser imidlertid en klar sammenheng (korrelasjonskoeffisient på 0,69) mellom gjennomført utbygging av kommunale plasser i 2004 og 2005 og planlagt utbygging av kommunale plasser i 2006. Kommuner som har hatt en betydelig utvidelse av antall plasser i kommunale barnehager i de to siste årene, planlegger altså å videreføre denne satsningen i 2006.

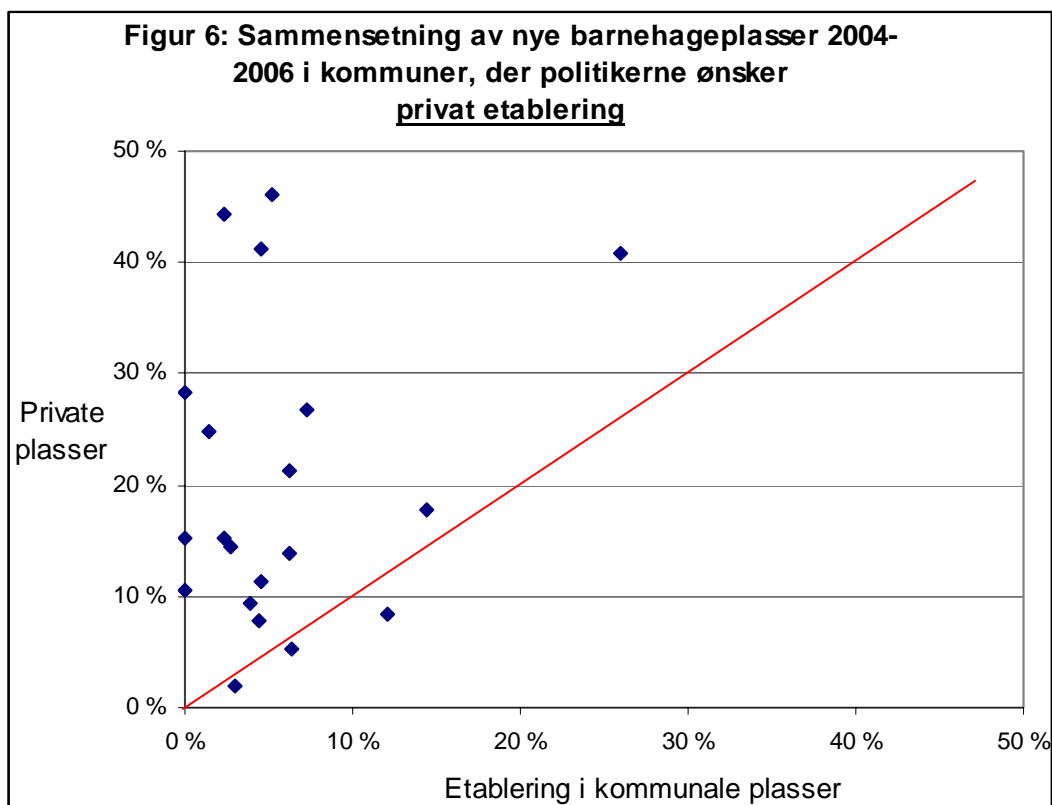
4.3.2 Sammenheng mellom utbygging av kommunale plasser og ”politiske preferanser”

I kapittel 3.3 har vi vist at *kommunene og bydelene, der politikerne har uttrykt at de ønsker utbygging i enten kommunale eller private barnehager* i stor grad har fulgt opp de politiske styringssignalene: Veksten i antall plasser i kommunale barnehager er høyere enn veksten i antall private plasser i de kommunene, der politikerne ønsker en utbygging i kommunal regi. Tilsvarende er veksten i private barnehager høyere i kommunene der politikerne ønsker privat utbygging.

De to figurene på neste side illustrerer dette for de 21 kommunene/bydelene der politikerne ønsker (hoved)vekt på kommunal, og de 20 kommunene/bydelene der politikerne ønsker privat utbygging:



Figur 5 gjør det tydelig at de fleste av kommunene der politikerne ønsker kommunal utbygging, har etablert klart flere nye plasser i kommunale enn i private barnehager. 3 av kommunene/bydelene der politikerne ønsker (hoved)vekt på kommunal utbygging, har likevel etablert flere nye plasser i private enn i kommunale barnehager.



Figur 6 viser at de fleste kommunene og bydelene der politikerne ønsker (mest) nye barnehageplasser i privat regi, har en stor overvekt av nyetableringer i private barnehager. Også her er det bare tre kommuner/bydeler som har en utbyggingsprofil som viser et utbyggingsmønster som ikke ser ut til å være i samsvar med de politiske preferansene.

Vi må understreke at bare rundt 60 prosent av kommunene/bydelene i undersøkelsen har oppgitt at de oppfatter at det er et klart politisk ønske om enten kommunal eller privat utbygging. Flere kommuner/bydeler har i kommentarene til spørreundersøkelsen vist til at politikerne har gitt uttrykk for ønske om en "balansert" utbygging.

I tillegg til uttrykte politiske ønsker om fremtidig utbyggingsprofil, antar vi at også *dagens sammensetning av barnehagetilbudet* i kommunene/bydelene bl.a. uttrykker tidligere politiske prioriteringer.

Vi har derfor sett nærmere på sammenhengen mellom:

- dagens sammensetning av barnehagetilbudet (andel oppholdstimer i private barnehager per 15.12.2004) og
- forholdet mellom utbygging av antall plasser i kommunale ift. utbygging av antall plasser i private barnehager i 2004 og 2005.

En slik analyse viser en korrelasjonskoeffisient på -0,35.

Det betyr at vi finner en tendens til at kommuner/bydeler som hadde en høy andel av barnehagetilbudet per 15.12.2004 i private barnehager, har en lavere andel av nyetableringen knyttet til kommunale barnehager. Kommuner/bydeler med få private barnehager per 15.12.2004 etablerte derimot nye plasser i større grad i kommunale barnehager.

Dette betyr at utbyggingsmønsteret i 2004 og 2005 har ikke ført til en grunnleggende "balansering" av forholdet mellom kommunale og private plasser i utvalgte kommunene/bydelene. Utbyggingen i 2004 og 2005 har heller videreført den eksisterende strukturen.

Dette understrekes bl.a. av at de 7 kommunene/bydelene som ikke rapporterte noen økning i antall plasser i private barnehager i 2004 og 2005, har en gjennomsnittlig andel av oppholdstimene i private barnehager på 32 prosent. Den gjennomsnittlige andelen av tilbud i private barnehager i utvalget er på 50 prosent.

4.3.3 Sammenheng mellom utbygging av kommunale plasser og hhv. kommunens økonomiske situasjon og kommunens vurdering av de økonomiske insentivene i Barnehagereformen

- **Kommunens økonomiske handlefrihet:**

Omfang og sammensetning av etablering av nye barnehager kan tenkes å være avhengig av kommunenes økonomiske handlefrihet.

Kommunenes *netto driftsresultat* i prosent av brutto driftsinntekter er en indikator som ofte brukes for å uttrykke kommunenes økonomiske handlefrihet. I utvalget finner vi ingen sammenheng mellom kommunenes netto driftsresultat i 2004 og verken samlet etablering av

nye barnehageplasser (korrelasjonskoeffisient på 0,13) eller etablering av kommunale plasser ($r = 0,11$).¹²

I tillegg til netto driftsresultatet kan oppføring i Kommunaldepartementets register om betinget godkjenning og kontroll (*ROBEK*) gi en indikasjon på begrenset handlefrihet. Kommuner som inngår i dette registeret, må bl.a. få godkjent alle investeringer og låneopptak av fylkesmannen. Én kommune i utvalget har spesielt vist til at skolenes og pleie- og omsorgstjenestenes behov legger beslag på alle tilgjengelige investeringsmidler – og at dette forhindrer en satsning på kommunal barnehageutbygging.

Blant kommunene i utvalget er det 13 ”ROBEK-kommuner”. I disse utgjør etablering av nye plasser i kommunale barnehager 2004-06 gjennomsnittlig 32,5 prosent av etableringen av nye plasser samlet, mens den gjennomsnittlige kommunale andelen i de øvrige kommunene/bydelene ligger på 49,1 prosent. Isolert sett kan dette altså tyde på at ROBEK-kommuner i mindre grad satser på – eller har mulighet til å satse på – utbygging av barnehageplasser i kommunal regi, enn kommuner som ikke er oppført i ROBEK.

Vi finner imidlertid store forskjeller i andelen av de nye barnehageplassene som etableres i kommunale barnehager mellom ROBEK-kommunene – med en variasjon fra 0 til 77 prosent.¹³ I avsnitt 4.3.5 nedenfor vil vi derfor undersøke nærmere, om oppføring i ROBEK, sammen med andre faktorer, bidrar signifikant til å forklare variasjoner i utbygging av kommunale barnehager.

I *spørreundersøkelsen* er kommunene og bydelene bedt om å svare på hvorfor de eventuelt ikke satser på etablering av nye plasser i kommunale barnehager. 8 kommuner/bydeler har oppgitt at de ”ikke har økonomi” til å finansiere en utvidelse av det kommunale barnehagetilbudet. I disse kommunene utgjør de nye kommunale plassene i perioden 2004-06 gjennomsnittlig 27 prosent av den totale etableringen av nye plasser. I de øvrige kommunene og bydelene i utvalget utgjør den kommunale andelen av nyetableringene gjennomsnittlig vel 48 prosent.

Analysene kan altså tyde på at ROBEK-kommuner og kommuner/bydeler som mener ikke å ha en svak økonomi, har lavere utbygging av plasser i kommunale barnehager enn kommuner som ikke er oppført i ROBEK, og som ikke påpeker at svak økonomi er en årsak for lav utbygging.

I utgangspunkt forventer vi at de forholdene som vi har analysert i dette avsnittet – netto driftsresultat, ROBEK-registrering og oppfatning av handlefriheten – viser en klar innbyrdes sammenheng. Dette er imidlertid ikke helt entydig: 8 av de 13 ROBEK-kommunene i utvalget har et netto driftsresultat som ligger blant den halvparten av utvalgskommunene som har svakest resultat. 5 av ROBEK-kommunene har imidlertid et netto driftsresultat i den øvre halvdelen av utvalget. Videre ser vi at 4 av de 8 kommunene som oppgir at de ”ikke har økonomi” til å finansiere utvidelse av det kommunale barnehagetilbudet er ROBEK-

¹² I og med at bydelene i Oslo ikke har egne skatteinntekter og rammetilskudd, har de ikke noe netto driftsresultat. I analysene har vi benyttet driftsresultatet for Oslo samlet. Vi har imidlertid også gjennomført analyser uten Oslobydelene, uten at dette har ført til at sammenhengen mellom netto driftsresultat og barnehageutbygging ble tydeligere.

¹³ Blant de kommunene som ikke er oppført i ROBEK finner vi enda større variasjon – fra en kommunal andel av etableringen av nye plasser på 0 til en andel på 100 prosent. Standardavviket (et standardmål for beskrivelse av variasjonen) er med rundt 28 prosent omtrent like stor i begge gruppene.

kommuner, mens de øvrige 4 ikke er oppført i ROBEK. Det er ingen sammenheng mellom kommunenes svar om at dårlig økonomi er årsak til lav kommunal utbygging og kommunenes netto driftsresultat.

- **Kommunens vurdering av de økonomiske insentivene for barnehageutbygging:**

I forbindelse med Barnehagereformen er den statlige finansieringen av barnehagene økt betydelig. Samtidig er det innført nye elementer i finansieringen som forutsetningsvis skal sikre at kommunenes merkostnader som følge av reformen dekkes.

Ved etablering av nye plasser får kommunene øremerkede skjønnsmidler, som skal dekke differansen mellom barnehagenes kostnader og inntektene fra ordinært statstilskudd og foreldrebetaling.

Satsene for skjønnsmidler til nye plasser tar utgangspunkt i gjennomsnittskostnadene for kommunale barnehageplasser på landsbasis.¹⁴ Kommuner som kan drive nye kommunale barnehager ”billigere” enn landsgjennomsnittet eller der det etableres private barnehager som har lavere kostnader enn det kommunale gjennomsnittet vil altså ”tjene” på skjønnsmidlene. På den annen side vil nye kommunale og nye private barnehager som koster mer enn kommunale barnehager i landsgjennomsnittet, føre til at kommunen må bidra med en netto finansiering over sine frie driftsinntekter.

I utvalget svarer 27 kommuner/bydeler at statens bidrag til finansiering av nye barnehageplasser gjør det attraktivt å etablere kommunale plasser, mens 6 kommuner/bydeler anser statens bidrag til finansiering som ikke tilstrekkelig. I tillegg svarer 4 kommuner/bydeler at de ikke stoler på at staten fremover vil fortsette å finansiere barnehager i samme omfang som i dag.

Selv om det er forholdsvis få kommuner/bydeler som uttrykker misnøye med nivået på statens finansiering eller som ikke stoler på at den statlige finansieringen opprettholdes i årene framover, finner vi store forskjeller i utbyggingsmønsteret mellom disse kommunene og de som anser statens finansiering som attraktiv. Tabell 6 gir en oversikt:

¹⁴ I reformens første år ble det skilt mellom gjennomsnittskostnadene i kommunale og private barnehager. Det betyr at en forutsatte lavere kostnader i private enn i kommunale barnehager. Fra 2005 legger satsene for skjønnsmidlene imidlertid til grunn at både nye kommunale og nye private barnehager ligger på det samme kostnadsnivået som gjennomsnittet for kommunale barnehager.

Tabell 6: Utbygging av plasser i kommunale barnehager i kommuner og bydeler, avhengig av hvordan de vurderer den statlige finansieringen

	Statens bidrag er attraktiv	Statens bidrag er ikke tilstrekkelig	Statens bidrag er ikke tilstrekkelig eller man stoler ikke på framtidig finansiering
Antall kommuner/bydeler	27	6	9
Andel av nye plasser i 2004-06 som er etablert i kommunale barnehager	56,4 %	21,0 %	19,7 %
Variasjon mellom kommunene/bydelene i hver gruppe:			
Minimum	10,1 %	0,0 %	0,0 %
Maksimum	100,0 %	44,8 %	44,8 %
Standardavvik	25,6 %	16,1 %	15,0 %

Tabell 6 viser at de 27 kommunene/bydelene som anser statens bidrag til finansiering av nye barnehageplasser som attraktiv, etablerer 56 prosent av de nye plassene i kommunal regi. Dette er en betydelig høyere andel, enn i de kommunene som er misfornøyd med statens finansiering eller som er utrygge på statens fremtidige finansiering (rundt 20 prosent).

Selv om det er et mindretall av kommunene/bydelene i undersøkelsen som har krysset av på disse svaralternativene, tyder de store forskjellene på viktige forhold:

- Flere kommuner/bydeler ser på de finansielle virkemidlene i Barnehagereformen som positive insitamenter, enn som utilstrekkelige – og de utvider antall kommunale plasser i tråd med dette.
- Dette resultatet er i tråd med andre undersøkelser (jf. bl.a. SNF-rapport 10/2005) som konkluderer med at de finansielle virkemidlene i Barnehagereformen ivaretar statens forpliktelser iht. Stortingets barnehageforlik.
- Få kommuner/bydeler anser statens finansielle virkemidler som utilstrekkelige eller lite pålitelige i forhold til den framtidige finansieringen. Disse kommunene/bydelene satser i liten grad på etablering av nye kommunale barnehager.
- Det er altså forskjeller mellom kommunene mht. hvordan de oppfatter statens virkemidler og signaler.
- Etter vår oppfatning kan noe av dette være knyttet til at Barnehagereformen er innfløkt og komplisert: Reformen har tre mål, som i praksis kan være til dels motstridende i forhold til de politiske prioriteringene og finansielle interessene i kommunene:
 - Full barnehagedekning
 - Lavere foreldrebetaling
 - Likebehandling av kommunale og private barnehager

Som en følge av dette har finansieringen av barnehagene i kjølvannet av Barnehagereformen blitt komplisert. For å få en oversikt, må kommunene analysere den samlede virkningen av ordinært statstilskudd, skjønnsmidler, konsekvenser av redusert foreldrebetaling og tilskuddene som de må betale til private barnehager (som igjen er avhengig av kostnadsnivået i de kommunale barnehagene).

Kommentarene fra enkelte kommuner/bydeler i spørreundersøkelsen kan tyde på at ikke alle har klart å skaffe seg en slik oversikt og at oppfatningen av om statens finansiering er tilstrekkelig eller ei, ofte tar utgangspunkt i vurderingen av ett av elementene i den statlige finansieringen.

4.3.4 Sammenheng mellom utbygging av kommunale plasser og hhv. kommunens beliggenhet/bosettingsmønster og infrastruktur (tilgang på tomter og lokaler)

Større, tettbygde og sentrale kommuner har tradisjonelt en høyere andel private barnehager enn mindre distriktskommuner.

Som vi har illustrert i kapittel 2, er utvalget som ligger til grunn for denne undersøkelsen representativt for kommuner med ventelister/udekket etterspørsel etter barnehageplass. Utvalget er imidlertid ikke representativt for kommuner i forhold til *kommunestrukturen* i landet: Store, tettbygde og sentrale kommuner er klart overrepresentert.

Bare 7 av utvalgskommunene er iht. Statistisk sentralbyrås kommuneklassifisering blant de ”minst sentrale” eller ”mindre sentrale” kommunene. Disse viser store forskjeller når det gjelder sammensetning av nye barnehageplasser. Utvalget viser heller ingen sammenheng mellom bosettingsmønster (andel av innbyggerne som bor i tettbygde strøk) og andel av de nye plassene som er etablert i kommunale barnehager (korrelasjonskoeffisient på 0,16).

Utvalgskommunene gir altså intet grunnlag for å fastslå en sammenheng mellom kommunestruktur og mønsteret for utbygging av barnehager. Vi må imidlertid understreke at dette kan skyldes utvalgssammensetningen.¹⁵

I spørreundersøkelsen ble kommunene/bydelene bedt om å svare på om *tilgang på tomter eller lokaler* har betydning for utbyggingsmønsteret når det gjelder nye barnehageplasser. 25 kommuner og bydeler har oppgitt at tilgjengelige tomter eller lokaler har vært en av grunnene (eller heller forutsetningene) for å bygge ut kommunale barnehager. Bare 3 kommuner/bydeler svarer at mangel på tomter eller lokaler har medvirket til manglende/lav etablering av nye plasser i kommunale barnehager.

I de 25 kommunene/bydelene som oppgir at tilgang til tomter eller lokaler er medvirkende for å etablere nye plasser i kommunale barnehager, er 57 prosent av de nye plassene etablert i kommunale barnehager, mens gjennomsnittet for hele utvalget ligger på 46 prosent.

4.3.5 Multivariate analyser

I avsnittene ovenfor har vi undersøkt sammenhengen mellom utvidelse av barnehagetilbudet – spesielt i kommunale barnehager – og de enkelte forholdene som er tatt med i analysemodellen.

Isolert sett kan disse analysene tyde på at omfanget av utvidelse av tilbudet i kommunale barnehager har sammenheng med:

- Politikernes uttrykte ønske om utbygging av hhv. kommunale og private barnehager.

¹⁵ Dette illustreres bl.a. av at vi på landsbasis – i motsetning til utvalget – finner en tydelig negativ sammenheng mellom andel innbyggere som bor i tettsteder og andel av barnehagetilbudet som gis i kommunale barnehager. Korrelasjonskoeffisienten er på -0,58. Det betyr at kommuner med en høy andel innbyggere som bor i tettsteder, har en lavere andel av det samlede barnehagetilbudet i kommunale barnehager.

- Sammensetning av barnehagetilbudet (antall plasser i hhv. kommunale og private barnehager) i utgangspunktet.
- ROBEK-registrering (med begrensninger av kommunens mulighet til å investere og finansiere nye kommunale barnehager).
- Kommunens/bydelenes vurdering av de økonomiske insentivene i statens finansiering av barnehagene.
- Tilgang på tomter og lokaler som er egnet for barnehageutbygging.

I vedlegg 3 viser vi noen resultater fra analyser som søker å beskrive hvordan disse (og noen andre) faktorer virker sammen, og hvor stor del av variasjonene i kommunal utbygging av barnehageplasser som de samlet er i stand til å forklare.

Analysene som er gjennomført, fanger opp og forklarer godt over halvparten av forskjellene i hvor stor andel av de nye plassene som etableres i kommunale barnehager.¹⁶

Følgende grupper av faktorer har entydig betydning for utbyggingsmønsteret i kommunene/bydelene:

- ***Politikernes ønske om kommunal utbygging***
Andel av plassene som i dag er knyttet til kommunale barnehager
Vurdering av at utbygging er et kommunalt ansvar

Kommuner/bydeler der politikerne ønsker kommunal utbygging, som har en høy andel av plassene i kommunale barnehager i utgangspunktet og som vurderer utbygging av barnehager som et kommunalt ansvar, etablerer en relativt høy andel av de nye plassene i kommunale barnehager.

De tre forholdene henger til en viss grad sammen: Kommuner og bydeler der politikerne ønsker kommunal utbygging, har gjennomsnittlig allerede i utgangspunkt en noe høyere andel kommunale plasser (53 prosent, mot 47 prosent i de øvrige kommunene/bydelene). Videre finner vi at 45 prosent av kommunene/bydelene der politikerne ønsker kommunal utbygging, også viser til at utbygging er et kommunalt ansvar. Blant de øvrige kommunene/bydelene oppgir bare 17 prosent at utbygging er et kommunalt ansvar.

Selv om de tre forholdene henger sammen, viser analysene at de forsterker hverandre når det gjelder å forklare hvor stor andel av de nye plassene som er knyttet til kommunale barnehager.

- ***Politikernes ønske om privat utbygging***
Andel av plassene som i dag er knyttet til private barnehager
Interessen blant private for å etablere barnehager

Kommuner og bydeler der politikerne ønsker privat utbygging, som har en høy andel plasser i private barnehager i utgangspunktet og der det er stor interesse for utbygging blant private, etablerer en høy andel av de nye plassene i private barnehager.

Også her finner vi en klar sammenheng mellom de tre variablene: I kommunene og bydelene der politikerne ønsker privat utbygging, er 60 prosent av plassene per 15.12.2004 i private barnehager, mens den "private andelen" i de øvrige kommunene/bydelene er på gjennomsnittlig 47 prosent.

¹⁶ Analysene som vi har gjennomført viser en "forklaringskraft" som varierer fra 53 til 56 prosent.

Videre ser vi at 55 prosent av kommunene der politikerne ønsker privat etablering, oppgir at det er tilstrekkelig interesse for etablering av barnehager blant private. I utvalget for øvrig oppgir bare 4 prosent at det er tilstrekkelig interesse for etablering av barnehager i privat regi.

- Dessuten tyder analysene på at følgende forhold – i sammenheng med andre variabler – har signifikant betydning for utbyggingsmønsteret i kommunene/bydelene:
 - *Tilgang på egnede tomter/lokaler*
 - *Vurdering av at kommunale barnehager gir mulighet for et mer fleksibelt tilbud eller en mer fleksibel organisering av barnehagene når full behovsdekning er oppnådd*

5 Hvorfor bør kommunene drifte egne barnehager – og hvilke virkemidler kan bidra til å stimulere (kommunal) barnehageutbygging?

I oppfølgingen av spørreundersøkelsen ble det gjennomført tre seminarer, der noen av utvalgskommunene/-bydelene ble invitert til å drøfte ulike problemstillinger rundt barnehageutbygging.

Vedlegg 1 viser kommunene og bydelene som var representert på disse tre seminarene. Deltakelsen skulle sikre at:

- De største kommunene med høy udekket etterspørsel (ventelister) er representert.
- Deltakerne på seminaret representerer ulike ”utbyggingsstrategier” – altså både kommuner som har valgt å satse på kommunal utbygging, og kommuner som i hovedsak baserer seg på utbygging/etablering av private barnehager.

Til sammen har 16 kommuner, 2 bydeler i Oslo og representanter fra byrådsavdeling for barn og utdanning i Oslo kommune deltatt på disse fokusseminarene.

Med utgangspunkt i mandatet har spørreundersøkelsen implisitt tatt utgangspunkt i at kommunene bør drive barnehager – men ikke nødvendigvis alle barnehager – i egen regi.

Spørreundersøkelsen viser at 50 av de 70 kommunene/bydelene som deltok, har oppgitt argumenter for kommunal utbygging av barnehager. ”Bare” 24 kommuner/bydeler har oppgitt argumenter for ikke å satse på kommunal utbygging, men derimot satse på at private barnehager sikrer full behovsdekning.

På tross av dette konstaterer vi i undersøkelsen en større vekst i antall plasser i private enn i kommunale plasser i utvalgskommunene og -bydelene.

Dette understøtter formålet med undersøkelsen:

Hvilke virkemidler må til for å få en større utvidelse av plasser i kommunale barnehager – spesielt når så mange kommuner/bydeler argumenterer for at det er behov for dette?

På fokusseminarene søkte vi derfor å utdype hva som gjør at kommunene/bydelene ikke har en større utbygging av plasser i kommunale barnehager og hvilke virkemidler som kan bidra til økt utbygging – spesielt i kommunal regi – og til å opprettholde full behovsdekning, når dette er oppnådd.

I avsnittene nedenfor oppsummerer vi noen av punktene som ble fremhevet på seminarene. Vi understreker at vi ikke har bestrebet oss på å gi et fullstendig referat av de tre fokusseminarene, men søker å trekke fram de punktene som flere av deltakerne har kommentert og som gir en god utdypning av svarene som fremkom i spørreundersøkelsen.

5.1 Hvorfor trengs det kommunale barnehager?

Mange kommuner/bydeler ga både i spørreundersøkelsen og på fokusseminarene uttrykk for en pragmatisk holdning: De senere årene har det sentrale målet vært å oppnå full barnehagedekning raskest mulig. Dette gjør at mange anser det som forholdsvis uinteressant om nye barnehager etableres i privat eller kommunal regi – bare de etableres.

Enkelte kommuner har gått så langt at de forutsetter at alle nyetableringer – eller til og med alle barnehager – skal driftes i privat regi. Kommunen begrenser sin funksjon dermed til å ivareta myndighetsoppgavene og til å sikre finansiering av private barnehager.

Mot en slik tilnærming anføres en rekke argumenter for at kommunene – i tillegg til å ivareta myndighetsoppgavene – også må ha barnehager som drives i egen regi.

Et generelt argument som brukes i ”privatiseringsdebatten” på alle kommunale tjenesteområder gjelder også for barnehagesektoren (jf. bl.a. Jelstad J., 2006): Det er vanskelig å være en god ”bestiller” og ”kontrollør” hvis man ikke også har kompetansen som er nødvendig for å drifte det aktuelle tilbudet. Det betyr at kommuner som gir fra seg driften av barnehagene vil kunne få problemer med å opprettholde en barnehagefaglig kompetanse som er tilstrekkelig ajour med de faglige utfordringene knyttet til innhold og kvalitet i barnehagene.

På fokusseminarene påpekte deltakere dessuten følgende problemstillinger, som tilsier at det er viktig at kommunene har ”egne” barnehager, i en blanding med private barnehager:

- ***Kommunen har et ansvar for å sikre et barnehagetilbud til alle grupper i barnebefolkningen.***

Dette innebærer at kommunene har et ansvar for å tilby barn som trenger spesiell tilrettelegging og spesielle tilbud (bl.a. funksjonshemmede barn og minoritetsspråklige barn) et barnehagetilbud på lik linje med andre barn. Tradisjonelt har private barnehager en betydelig lavere andel barn med særlige behov og minoritetsspråklige barn, enn kommunale barnehager (jf. bl.a. Først og Høverstad, 2005).

På fokusseminarene rapporterte flere om problemer når det gjelder opptak av barn med særlige behov i private barnehager – på tross av barnehagelovens krav i § 13 om at barn med nedsatt funksjonsevne og barn med barnevernvedtak har prioritet ved opptak i alle barnehagene (jf. også forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehagene av 16. desember 2005, § 2).

Disse problemene kan ha to årsaker:

- I og med at private barnehager tradisjonelt har færre barn med særlige behov, oppfatter både hjelpeinstanser (bl.a. helsepersonell) og foreldre i enkelte tilfeller at de ikke har den nødvendige kompetansen til å gi funksjonshemmede og andre barn med særlige behov et like godt tilbud som kommunale barnehager som har større erfaring og kompetanse.
- Også ved samordnet opptak (jf. bhl. § 12) har de private barnehagene anledning til å definere sin opptakskrets og ta opp barn utenom hovedopptaket. Dette kan brukes for å unngå å ta opp barn med særlige behov.

En rimelig andel kommunale plasser bidrar til å sikre en god sammensetning av barnegruppene i de kommunale barnehagene, selv i en situasjon, der de kommunale barnehagene må sikre et tilbud til de fleste barna med særlige behov.

Noen kommuner kommenterer også at fylkesmannen har støttet klager fra barnehager i tilfeller der kommunen har prøvd å pålegge barnehagen å ta opp funksjonshemmede eller andre barn med særlige behov. Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd av 19. mars 2004 (med endringer av 24. juni 2005) gir kommunene anledning til å "sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd" (jf. § 5). Merknadene til forskriftene beskriver nærmere hva departementet definerer som rimelige og relevante vilkår og viser eksplisitt til at et krav om at en privat barnehage skal følge de kommunale kriteriene for barnehageopptak ikke kan stilles. Drøftingene på fokusseminarene kan tyde på at fylkesmennene har ulik praksis når det gjelder tolkning av forholdet mellom barnehagelovens § 13 og merknadene til forskriftens § 5.

- ***Kommunene må planlegge for og sikre fleksibilitet i en situasjon med full behovsdekning.***

I en "mangelsituasjon", der etterspørselen er høyere enn det disponible antall plasser, har private barnehager ingen problemer med å utnytte kapasiteten og få inntekter som dekker kostnadene. En situasjon med full behovsdekning derimot vil kreve større fleksibilitet: Svingninger i barnetallet i barnehagenes nærområde vil innebære at enkelte barnehager kan få problemer med å få finansiert driften på uendret nivå – og i verste fall bli nødt til å legge ned.

En kommune rapporterer om at en satser bevisst på endringskompetanse/omstillingsevne i de kommunale barnehagene for å være forberedt på slike problemstillinger. Kommunale barnehageplasser i store barnehager (bl.a. gjennom midlertidige avdelinger) benyttes som "buffer" i forhold til svingninger i etterspørselen som en må regne med. Ved reduksjon eller geografisk forskyvning i etterspørselen vil kommunen på grunn av stordriftsfordeler lettere kunne omplassere medarbeidere og sikre både full behovsdekning og arbeidsplassene, enn enkeltstående, små private barnehager.¹⁷

Fleksibiliteten og styringsmulighetene ved full behovsdekning – som sikrer opprettholdelse av behovsdekningen – er dermed større, når kommunen har kommunale plasser å spille på.

¹⁷ Andre kommuner påpeker at den samme "bufferfunksjonen" ivaretas i praksis av private familiebarnehager eller kan sikres gjennom å fordele "underbelegg" mellom både kommunale og private barnehager – og redusere bemanningen i de berørte barnehageavdelingene.

- ***Kommunale barnehager setter en ”standard” for både kvalitet og kostnader i barnehagene – og er nødvendige for å sikre en sunn konkurranse i forhold til de private barnehagene.***

Dagens regelverk for finansiering innebærer at kostnadene i de kommunale barnehagene utgjør et viktig grunnlag for å ”utmåle” tilskuddene til private barnehager. I de fleste kommunene består de kommunale barnehagene av både gamle og nye, små og store enheter. For disse kommunene er det derfor interessant å effektivisere strukturen i de kommunale barnehagene¹⁸ og å tilpasse den til endringer i etterspørselen – bl.a. gjennom utvidelser av eksisterende kommunale barnehager og erstatning av kostnadskreven- de barnehager (f.eks. korttidsbarnehager).

Kommuner som ikke har kommunale barnehager, vil i stor grad være prisgitt kostnadene i de private barnehagene og må finansiere et tilbud som de har små muligheter til å påvirke.

Også innholdet i kommunale barnehagene er et viktig grunnlag for sammenligning og konkurranse med de private barnehagene. Flere kommuner påpeker at en monopol-situasjon – uavhengig av om det er et privat eller et kommunalt monopol – kan svekke mangfoldet og kvaliteten i barnehagene. Det er derfor et poeng å ha både kommunale og private barnehager.

- ***Utbygging mot full behovsdekning – og de økonomiske virkemidlene fra staten – innebærer oppbygging av store verdier i barnehagene.***

Den store satsningen på utbygging av barnehager i Barnehagereformen stimuleres gjennom statlige tilskudd til både investering og drift. Satsningen innebærer dermed at det bygges opp store verdier i både kommunale og private barnehager.

En kommune har eksplisitt argumentert med at en offentlig finansiert formuesoppbygging bør i størst mulig grad forbli under offentlig kontroll – at verdiene altså skal forbli offentlig (kommunal) eiendom. Dette sikrer at verdiene kan brukes til de formålene som det offentlige til enhver tid har størst behov for å ivareta.

Barnehagereformen gir private eiere en offentlig finansieringsgaranti, med lave krav til egenkapitalinnsats og lav risiko. Tradisjonelt har privat barnehagedrift vært knyttet til ideelle organisasjoner (f.eks. husmorlag, misjonsforeninger m.m.) og foreldreide andelslag. I de senere årene konstaterer en imidlertid en økende andel barnehager som drives på kommersiell basis – i hovedsak fortsatt i liten målestokk for å sikre eieren en arbeidsinntekt, men delvis også i større målestokk, med eiere som i mindre grad får sin inntekt gjennom deltakelse i den daglige driften av barnehagene. Selv om de er få, finnes det eksempler på private barnehager som tidligere har kunnet ta ut stort utbytte gjennom høy foreldrebetalning, og som kan videreføre dette nivået med offentlige tilskudd og lite risiko. Flere kommuner viser til at slike eksempler vil kunne svekke legitimiteten i Barnehagereformen og anser dette som et viktig argument for å etablere barnehager med et godt pedagogisk tilbud i kommunal regi.

¹⁸ Dette selv om analyser på landsbasis viser at de kommunale barnehagene gjennomsnittlig er større, enn barnehagene som drives av private (jf. bl.a. Først og Høverstad, 2005).

5.2 Hvilke forhold hindrer utbygging/etablering av plasser i kommunale barnehager?

Representantene fra kommunene ble på seminarene bedt om å oppgi de viktigste forholdene som gjør at det bygges ut flere plasser i privat enn i kommunal regi. Følgende forhold ble fremhevet:

- **Uttalt politisk ønske om privat drift av barnehager.**
Noen deltakere på fokusseminarene påpekte at politisk ønske om privat drift er knyttet til en forestilling og en politisk tro på at private kan bygge ut og drive barnehager mer kostnadseffektivt enn kommunen. Administrasjonen mangler i en del tilfeller dokumentasjon eller får ikke gehør for tilgjengelig dokumentasjon om kostnadsnivå i kommunale og private barnehager. I andre tilfeller er det politiske ønske uttrykk for et ideologisk valg om ikke å øke offentlig sektors aktivitet.

I flere av kommunene gir det politiske valget seg bl.a. utslag i at politikerne velger å lyse ut aktuelle barnehagetomter til salg til private interessenter.

- **Private aktører er aktive (bl.a. i forhold til det politiske miljøet i kommunene) og kan gjennomføre prosjekter raskere enn kommunenes administrasjon.**

Private utbyggere og barnehagedrivere utviser i mange tilfeller stor aktivitet, bl.a. gjennom lobbyvirksomhet overfor politiske organer, mens kommunenes barnehageadministrasjon ikke har de samme mulighetene for å drive lobbyvirksomhet utenom de formelle saksforberedelses- og saksbehandlingsrutinene. De kan ofte oppleves som passive, uten bevisst strategi for utbygging av barnehagene.

Private utbyggere er dessuten ikke bundet av politiske budsjettprosesser og prosjekteringsrutiner og kan derfor ofte etablere barnehager raskere og til en lavere pris enn kommunen. Barnehageloven forutsetter at kommunene godkjenner alle private barnehager som oppfyller forutsetningene når det gjelder formål og innhold i barnehagene (§§ 1 og 2).

Fra kommunenes (administrasjonens) side opplever man dessuten at det er mindre arbeidskrevende å overlate utbyggingen og driften til private. Den kommunale saksgangen krever mer administrative ressurser.

Disse argumentene blir imidlertid nyansert og tilbakevist av andre kommuner med følgende argumenter:

- Riktignok er etablering av kommunale barnehager administrativt mer ressurskrevende enn etablering av private barnehager. Kommunenes erfaringer viser imidlertid at oppfølgingen av private barnehager etter etableringen har blitt mye mer arbeidskrevende enn tidligere. Særlig kravet om økonomisk likeverdig behandling krever en del ressurser. Det betyr at kommunene har omtrent de samme kostnadene for private og kommunale barnehager, men betydelig mindre styringsmuligheter overfor de private barnehagene.
- Flere kommuner påpeker også at planlegging av utbyggingen av kommunale barnehager etter oppstart av Barnehagereformen har tatt tid. Dette var delvis knyttet til usikkerhet vedr. finansieringen og delvis knyttet til de kommunale planleggings-,

budsjetterings- og prosjekteringsrutinene. Nå er prosessene imidlertid i gang i mange kommuner, noe som ventelig vil vise seg i utbyggingstallene framover.

Resultatene fra spørreundersøkelsen kan delvis brukes som indikasjon på at dette er tilfelle: I avsnitt 3.1 har vi vist at utvalgskommunene hadde i årene 2004 og 2005 samlet en høyere utbygging av kommunale barnehager enn landsgjennomsnittet, basert på tall for 2003 og 2004. Videre tyder utvalgskommunenes rapportering for 2006 på en ytterligere økt kommunal andel av den samlede planlagte utbyggingen.

- Flere av deltakerne på fokusseminarene viser også til at en ser en forskyvning i det ”private barnehagemarkedet”: Bedrifts- og institusjonsbarnehager, samt barnehager som drives av ideelle organisasjoner og foreldreide andelslag søker i enkelte tilfeller om kommunal overtakelse. Utbyggingen av nye private barnehager skjer derimot oftere i regi av kommersielle aktører.

- ***Det er økonomisk attraktivt å drive private barnehager.***

Tilskuddsordningene som er etablert i forbindelse med Barnehagereformen innebærer i praksis en offentlig finansieringsgaranti: Private barnehager får dekket alle kostnader, inkl. eventuell utbytte, opp til det gjennomsnittlige kostnadsnivået i de kommunale barnehagene i kommunen.

Kravene til kommunal fullfinansiering av driften, sammen med den frie etableringsretten, gjør at kommunene har små muligheter til å styre etablering eller påvirke plassering og utforming av tilbudet i private barnehager.

- ***Usikkerhet rundt de økonomiske forutsetningene for og konsekvensene av utbyggingen av barnehager.***

Flere deltakere på seminarene påpeker at de – spesielt i 2004 og 2005 – har hatt manglende oversikt over hvilke økonomiske konsekvenser valg av utbyggingsmønster for barnehager har. Den statlige finansieringen og forskriftene om likeverdig behandling er såpass kompliserte at mange valg har vært/er uttrykk for synsing eller myter.

Spørreundersøkelsen underbygger dette gjennom motstridende svar med henblikk på hvordan statens finansiering av kommunale barnehager oppfattes (jf. avsnitt 3.4).

Flere understreker også at usikkerheten om fremtidige tilskudd/statlig finansiering legger en demper på viljen til å binde kommunale ressurser i utbygging av barnehager.

Problemstillingen rundt *momskompensasjon og investeringstilskudd* for etablering av kommunale barnehager ble dessuten trukket fram på alle seminarene:

Den generelle ordningen for momskompensasjon til kommunene skal forutsetningsvis være budsjettneøytral. Dette sikres ved at alle kommunene har fått redusert rammetilskuddet med et beløp som forutsetningsvis tilsvarer momskompensasjonen som de får i forbindelse med kjøp av varer og tjenester i både drifts- og investeringsbudsjettet.

Momskompensasjon for investeringer i nye barnehager ble imidlertid unntatt fra denne generelle ordningen – bl.a. fordi investeringene foretas av både private og kommunene. Det betyr at kommunenes rammetilskudd ikke er redusert for momskompensasjon knyttet til investeringer i nye barnehager. For å unngå at kommunene får redusert investeringskostnadene gjennom både momskompensasjon og investeringstilskudd, blir

investeringstilskuddet derfor redusert med et beløp som tilsvarer momskompensasjon på den aktuelle investeringen. Dette har i mange tilfeller den konsekvensen at investeringstilskuddet som kommunene får utbetalt for nye barnehager, blir minimal eller faller helt bort.

Selv om denne ordningen blir budsjettøytral for kommunen samlet i forhold til tidligere (kommunen får momskompensasjonen og et – redusert – investeringstilskudd), har den etter manges oppfatning en uheldig virkning for investeringsbudsjett og finansieringsplan for nye barnehager: Momskompensasjonen inntektsføres i kommunenes driftsregnskap, selv om den er relatert til investeringer i barnehager som ikke ble lagt til grunn ved reduksjon av rammetilskuddet. Kommunen får dermed en inntekt (momskompensasjonen) som ikke direkte inngår i finansieringsplanen for den nye barnehagen. Kommunene har mulighet til å bruke momskompensasjonen som en del av finansieringen av investeringen (gjennom overføring fra driftsbudsjettet), men mange kommuner velger åpenbart ikke å bruke denne muligheten. Momskompensasjonen inngår dermed som en del av finansieringen av kommunens ordinære drift – og barnehagene må finansieres med låneopptak og et lite investeringstilskudd.

Insitamentet til utbygging av barnehager som skal ligge i investeringstilskuddet blir dermed i mange kommuner ”usynlig” og brukt til driftsfinansiering.

- **Behov for prioritering av investeringsmidler og administrative ressurser i kommunene.** Både spørreundersøkelsen og drøftingene på seminarene viser at kommuner med lite økonomisk handlefrihet/begrensninger på investeringsrammer (bl.a. ROBEK-kommuner) ser seg nødt til å bruke tilgjengelige investerings-/lånerammer til tjenesteområder der det ikke finnes private alternativer – først og fremst skoler og pleie- og omsorgssektoren.

Planlegging/prosjektering og etablering av kommunale barnehager krever imidlertid ikke bare økonomiske, men også administrative ressurser. Flere viser til at planleggings- og fagressurser på barnehageområdet har blitt bygget ned i forbindelse med administrative reformer i mange kommuner (flat organisering – tonivå-modeller). Dette har ført til en reduksjon av mulighetene til å forestå planlegging, prosjektering og etablering av kommunale barnehager.

- **Mangel på tomter.** Mange kommuner har ikke regulert tomter til barnehageformål i tilstrekkelig omfang. Spesielt gjelder dette i utbygde områder med høy arealutnyttelse. Omregulering av tomer til barnehageformål er ofte konfliktfylt og tidkrevende.

Aktuelle tomter er dessuten ofte i privat eie og selges gjerne til høystbydende. I enkelte kommuner ønsker de folkevalgte også å legge kommunale tomter ut til salg og ønsker konkurranse blant private utbyggere. Private aktører er ofte tidlig på banen og er villige til å satse.

5.3 Hvilke virkemidler kan bidra til å sikre fortsatt utvidelse av barnehagetilbudet?

Deltakerne fra kommunene/bydelene på fokusseminarene ble bedt om å angi hva de betrakter som de viktigste virkemidlene som bør styrkes eller tas i bruk for å sikre fortsatt barnehageutbygging. Følgende forhold ble tatt opp:

- **Planlegging – spesielt også behovsundersøkelser.**

Satsingen på nasjonalt og kommunalt nivå må henge i hop. De lokale planene for utbygging må ta utgangspunkt i behovs- og brukerundersøkelser og befolkningsprognoser. Både kompetanse og ressurser begrenser gjennomføring av behovsundersøkelser i den enkelte kommunen, slik at undersøkelser og befolkningsframskrivninger på nasjonalt eller regionalt nivå kan være nyttig informasjon for den enkelte kommunen.

Arealer til barnehager må sikres i kommunens arealplanlegging (kommuneplan og reguleringsplaner). Mange kommuner har forankret krav til avsetning av lokaler til barnehager ved planlegging av nye eller utvidelse av eksisterende boligfelt.

- **Finansieringsordning.**

Oversiktlige og forståelige – og spesielt også forutsigbare – finansieringsordninger blir av mange trukket fram som et viktig virkemiddel for fortsatt utbygging.

Dagens finansieringsordninger (både de statlige ordningene og kravene til kommunene om økonomisk likeverdig behandling) er kompliserte. Mange kommuner har vansker med å se konsekvensene av ulike valg når det gjelder utbyggingsstrategi.

Andre kommuner advarer imidlertid mot store endringer i statens finansieringsordninger. Disse ser ut til å være attraktive i forhold til etablering av kommunale barnehageplasser. Endringer – bl.a. innlemmelse av statens tilskudd i rammeoverføringen til kommunene – vil kunne ha fordelingsvirkninger som reduserer insitamentene til utbygging av kommunale barnehager i noen kommuner.

- **Lokaler.**

Kommunene må være oppmerksomme på egnede lokaler og være aktive, når slike blir tilgjengelig. Dette gjelder spesielt når eksisterende private barnehager legges ned.

Flere kommuner kommenterer at en har opplevd og regner med ytterligere nedleggelse av institusjons-/bedriftsbarnehager, barnehager som drives i regi av ideelle organisasjoner eller enkeltstående barnehager som er foreldreide (andelslag). Mange av disse barnehagene er etablert i en mangelsituasjon. Eierens motiv for å drive barnehager reduseres etter hvert som en nærmer seg full behovsdekning. Kommunene kan i slike situasjoner inngå et samarbeid, ev. overta lokalene for å sikre fortsatt drift av barnehagene.

- **Rapportering, informasjon og erfaringsutveksling.**

I forbindelse med gjennomføring av Barnehagereformen har departementet etablert en ordning, der kommunene rapporterer om status når det gjelder antall barn med plass og antall barn på venteliste per 20.03. og 20.09. hvert år, i tillegg til den ordinære årsrapporteringen (KOSTRA/årsmelding for barnehagene). Denne rapporteringen gir barnehageansvarlige i kommunene en mulighet for å sikre fokus på barnehageutbygging internt i kommunen. Flere deltakere på seminarene påpeker derfor at det er hensiktsmessig å opprettholde denne rapporteringen – selv om den er arbeidskrevende og etter enkeltes mening bør kunne forenkles.

Dessuten er informasjonsmøter/konferanser til utveksling av erfaringer og gode ideer et virkemiddel som ble trukket fram av flere. Slike samlinger kan bl.a. ta opp kreative løsninger som sikrer god kvalitet og som er økonomisk effektive.

Avsnittet ovenfor oppsummerte virkemidler som kommunenes representanter trakk frem som kan bidra til å opprettholde fortsatt utbygging av barnehager – både i kommunal og privat regi.

For spesielt å styrke **kommunal utbygging**, ble følgende virkemidler kommentert:

- ***Finansiering av drift og etablering av barnehager.***

Mange av deltakerne understreker at det er viktig at staten opprettholder en finansiering av barnehager – spesielt kommunale barnehager – som oppleves og fungerer som reelt insitament til etablering og drift.

I forhold til drift av barnehagene har spesielt de øremerkede skjønnsmidlene fungert etter hensikten.

I forhold til etablering av barnehager trekker flere fram at investeringstilskuddet – etter avkortingen for momskompensasjon – ikke lenger fungerer som et synlig insitament til etablering av kommunale barnehager (jf. kommentarene i avsnitt 5.2 ovenfor).

Barnehagereformen – med utbygging og økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager – er administrativt ressurskrevende. Kommunene fikk ikke noen kompensasjon for å administrere reformen. Flere påpeker at dette har gjort det vanskelig å få aksept internt i kommunene for at utbygging og økonomisk likeverdig behandling krever ressurser. Dette, sammen med en svekkelse i ”fagadministrasjonen” og planstabene, har bidratt til at enkelte ikke makter å være i forkant i forhold til barnehagesatsingen. Det ble foretatt sammenligninger i forhold til ansvarsreformen for personer med utviklingshemming, der kommunene fikk ekstra ressurser til planlegging og gjennomføring av reformen.

På seminarene påpekte flere også behovet for å forenkle både statens finansiering og forutsetningene for likeverdig behandling. Dette vil gjøre det mulig å få oversikt over de økonomiske konsekvensene av ulike valg med hensyn til utbyggingsstrategi.

Andre advarer imidlertid mot store endringer i forutsetningene på kort sikt: Kommunene som har skaffet seg oversikt over konsekvensene av de etablerte ordninger har innrettet seg i forhold til disse. Endringer kan ha fordelingsmessige konsekvenser som gjør at insitamentene til å fortsette utbyggingen kan endres betydelig. Store endringer bør derfor ikke foretas, før full behovsdekning er oppnådd og ”konsolidert”.

- ***Styrke kommunenes styringsrett overfor private.***

Mange av deltakerne påpekte at kommunene opplever at de har liten styringsmulighet overfor de private. Det er kommunen som har ansvar for å sikre barnehageplasser på kort og lang sikt. Dette vil bli ytterligere forsterket dersom man innfører en lovfestet rett til å få barnehageplass. Deltakerne på seminarene påpekte behovet for å få bedre mulighet til å se den private etableringen i et helhetlig perspektiv. Bl.a. fri etableringsrett og mulighetene til å definere opptakskrets for den enkelte private barnehagen, begrenser kommunenes muligheter til å styre et hensiktsmessig utbyggingsmønster/en

hensiktsmessig struktur og god kvalitet i alle barnehagene. Drøftingene på fokusseminarene tyder også på at fylkesmennene har ulik praksis når det gjelder behandling av anker i forhold til vilkår som kommunene ønsker å knytte til utbetaling av det kommunale driftstilskuddet.

Selv om kommunene ønsker bedre styringsmuligheter for å sikre utbyggingsmønster og innhold i barnehagene, kommenterer de fleste at det er behov for et mangfold, der både kommunale og private barnehager har sin plass. En ”sunn konkurranse” foretrekkes fremfor et monopol i barnehagesektoren – uansett om det er et privat eller kommunalt monopol. Deltakere på fokusseminarene understreker at målet ikke først og fremst er å sikre flest mulig eller høyest mulig andel kommunale plasser, men å sikre en samlet sett mest mulig effektiv utnyttelse av offentlige midler.

Flere påpeker også at en situasjon med full behovsdekning vil gi helt nye forutsetninger for ”barnehagemarkedet”. Barnehager med et tilbud som ikke svarer til foreldrenes forventninger – knyttet til beliggenhet, åpnings-/oppholdstider eller innhold – vil måtte tilpasse seg eller nedlegge. For kommunene vil utfordringen være å kombinere rollen som bestiller og utfører på en ryddig måte.

- **Informasjon, erfaringsutveksling og nettverkssamlinger.**

Også under dette punktet ble informasjonssamlinger/konferanser til erfaringsutveksling og ”markedsføring” av gode eksempler nevnt av flere som et godt virkemiddel. KS kan være en viktig initiativtaker for slike samlinger.

Hovedfokuset på samlingene bør være på hvilken måte man sikrer best utnyttelse av offentlige midler. Kommunene etterlyser hjelp/metoder for å dokumentere effektiviteten i kommunale og private barnehager og gode ”grep” for å drive barnehager mest mulig effektivt. Effektiviseringsnettverkene med bruk av KOSTRA og brukerundersøkelser i sammenligning mellom kommunene ble ansett som et viktig virkemiddel.

- **Forankring på politisk og administrativt ledernivå.**

Kommunene har ofte begrensede ressurser til planlegging og forvaltning av barnehager. For å klare å være i forkant, sikre legitimitet til å bruke ressurser på utbygging og få til nødvendig satsing, må barnehageutbyggingen forankres på ledernivå i kommunene.

I denne sammenhengen kommenterer enkelte at barnehagene er dårligere forankret i ledelsens bevissthet, enn tunge, ”konkurrerende” sektorer. Dette understrekes bl.a. av en av kommunene som fremhever at organisering av barnehagene i en egen etat har vært en viktig forutsetning for å få til en betydelig satsning på både utbygging og utvikling av innholdet i barnehagene. Flere understreker derfor at informasjonsvirksomheten fra sentrale instanser (i tillegg til en videreføring av den statlige finansieringen) bør bidra til en ”oppgradering” av barnehagenes stilling i den politiske og administrative ledelsen i kommunene.

Målrettet informasjon mot både politisk og administrativ ledelse – bl.a. gjennom fokus på barnehageutbygging i fora der folkevalgte og rådmenn møtes – kan derfor være et bidrag til å styrke fokus på kommunal barnehageutbygging.

Mange understreker betydning av spesielt å informere kommunale folkevalgte om betydningen av kommunalt eierskap og drift av barnehager. Konsekvensene hvis man

ender opp med bare private barnehager må legges frem. I signalene fra staten og KS bør betydningen av en balansert sammensetning av barnehagetilbudet vektlegges.

Flere kommenterer at det er viktig at slik ”argumentasjonsstøtte” kommer fra instanser utenfor kommunen. Administrasjonens egen informasjon oppleves ikke alltid som objektiv, i og med at barnehageansvarlige som regel representerer både drifts- og myndighetsfunksjonen.

6 Konklusjoner/anbefalinger

De tre seminarene som ble gjennomført med et mindre utvalg kommuner utdypet resultatene fra spørreundersøkelsen.

Deltakerne på seminaret bekreftet at det er store forskjeller mellom kommunene med henblikk på valg av utbyggingsstrategi – og med henblikk på hvilke argumenter som vektlegges, når man velger strategi.

Vi vil her avslutningsvis oppsummere våre anbefalinger til oppfølging av satsningen på barnehageutbygging i fire punkter:

1. *Informasjon og erfaringsutveksling.*

En rekke kommuner og bydeler understreker behovet for fora for informasjon og erfaringsutveksling.

Seminarer, konferanser og nettverkssamlinger bør ha to siktemål:

- Drøfting av strukturen i barnehagesektoren – med illustrasjon av hvorfor det er hensiktsmessig å ha en blanding av både kommunale og private barnehager.
- ”De gode eksemplene” som illustrerer hvordan kommunale barnehager kan organiseres og drives mest mulig effektivt og satse på kvalitetsutvikling.

Fora i regi av bl.a. KS bør også kunne brukes for å sikre en god forankring av barnehagesatsningen i den politiske og administrative ledelsen i kommunene.

2. *Finansiering av satsningen framover – viktig for å oppnå full behovsdekning.*

Flere analyser har vist at Barnehagereformen – i tråd med Stortingets forutsetninger – er fullfinansiert fra statens side på ”makronivå”.¹⁹ Kommunene som har deltatt på fokusseminarene bekrefter dette i all hovedsak.

Viktige elementer i finansieringsordningene er kompliserte og vanskelig forutsigbare: Skjønnsmidlene knyttes til rapportering av antall plasser i barnehager per 20.03. og 20.09. hvert år – og utbetales etter beregning av netto økningen i antall plasser. Beregningen av kommunenes tilskudd til private barnehager er knyttet til kostnadsnivået i de kommunale barnehagene og kostnadsnivået i den enkelte private barnehagen. Beregningen er komplisert og tidkrevende.

¹⁹ Selv om reformen er fullfinansiert, kan enkelte kommuner oppleve at de må bruke mer av sine frie driftsinntekter til barnehager enn tidligere. Det vil i hovedsak være kommuner som enten har høye kostnader per plass/per oppholdstime i de kommunale barnehagene og kommuner som gir tilskudd til private barnehager utover minstekravene i forskrift om økonomisk likeverdige behandling.

Dette understreker at det er behov for forenklinger av finansieringsordningene – både finansiering av sektoren fra statens side og finansiering av private barnehager fra kommunenes side.

Overgang til rammefinansiering fra statens side og etablering av ”stykkprismodeller” for finansiering av private barnehager (som er uavhengig av det faktiske kostnadsnivået i den enkelte barnehagen) vil bidra til forenkling og gjøre finansieringen mer forutsigbar.

3. Fra utbygging mot, til opprettholdelse av full behovsdekning.

Flere kommuner understreker at kommunen – både i planlegging av egne barnehager og i sin kontakt med de private barnehagene – er nødt til å planlegge for og etablere strategier for en situasjon med full behovsdekning.

En slik situasjon vil være mindre stabil og kreve økt fleksibilitet: Kortsiktige svingninger i etterspørselen (som følge av endringer i fødselstallene, arbeidsmarkedet osv.), vil gjøre at enkelte barnehager vil kunne få problemer med å opprettholde driften på uendret nivå. Kommunene har ulike strategier for en slik situasjon:

Én kommune etablerer ”bufferer” for å takle svingninger i de kommunale barnehagene, eksempelvis gjennom opprettelse av midlertidige ”satellitter” (avdelinger som knyttes til eksisterende kommunale barnehager). En annen kommune viser til at familiebarnehager ivaretar en slik ”bufferfunksjon”: Etterspørselen etter disse barnehagene vil reduseres/falle bort, når tilbudet i de ordinære barnehagene er tilstrekkelig utbygget. En annen kommune – som har overkapasitet allerede i dag – innleder et samarbeid med de private barnehagene og søker å fordele aktivitetsreduksjonene (med forutsetning om tilpasning av bemanning) mellom både kommunale og private barnehager gjennom samordnet opptak.

Det er således viktig å skape forståelse for at utbygging av barnehagene ikke er avsluttet, når full behovsdekning er nådd. Opprusting av gamle lokaler, flytting av barnehager og erstatning av midlertidige barnehager vil også framover kreve oppmerksomhet og ressurser.

4. Enhetlig styring av barnehagesektoren – spesielt kommunenes styringsmuligheter overfor private barnehager.

Drøftingene med kommunene understreker at de fleste ønsker en struktur som sikrer mangfold gjennom en blanding av kommunale og private barnehager.

Innen barnehagesektoren innebærer kravene om økonomisk likeverdig behandling at private barnehager får en offentlig finansieringsgaranti (begrenset oppad til den offentlige finansieringen av kommunale barnehager) – mens kommunene ikke har muligheter til å styre etablering og små muligheter til å påvirke drift av private barnehager gjennom vilkår knyttet til det kommunale driftstilskuddet. På de fleste andre tjenestoområdene som har en blanding av offentlige og private tjenesteytere, kan en offentlig ”bestiller” knytte klare krav til sin finansiering av den private tjenesteproduksjonen.

Når full behovsdekning er oppnådd bør det derfor være et poeng å gå over til en ”bestiller-/utførerorganisering” av forholdet mellom kommunene og private barnehager.

Dette innebærer bl.a. at kommunene bør ha anledning til å styre etablering av nye private barnehager for å sikre en struktur og en geografisk fordeling av barnehagene som er tilpasset lokale behov.

Referanser

- Andersen, Chr. m.fl. (2005) Barnehageformen – finansiering, administrative virkninger og status for gjennomføring i 2004, SNF-rapport nr. 10/2005
- Asplan Viak (2004) Analyse av barnehagetall pr 20.09.04, arbeidsrapport for Barne- og familiedepartementet
- Asplan Viak (2005) Analyse av barnehagetall pr 20.09.05, arbeidsrapport for Barne- og familiedepartementet
- ECON Analyse (2005a) Regional befolkningsutvikling og behovet for nye barnehageplasser, Oppdragsnotat for Barne- og familiedepartementet, ECON-Notat 2005-017
- ECON Analyse (2005b) Maksimalpris på 2.250 – konsekvenser for etterspørselen, Oppdragsnotat for KS, ECON-Notat 2005-084
- Fürst og Høverstad (2005) Analyse av kostnader i barnehagene i 2004 – Resultater fra en utvalgsundersøkelse, oppdragsrapport for Barne- og familiedepartementet, august 2004
- Jelstad, Jørgen (2006) "Den store, stygge ulven", reportasje i Utdanning nr. 2 – 27. januar 2006, Utdanningsforbundet

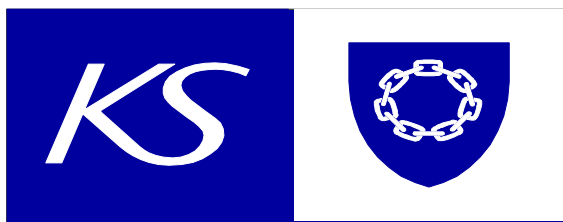
Vedlegg

1 Oversikt over kommunene/bydelene som inngår i utvalget for undersøkelsen

	Kommuner som har fått tilsendt spørreskjema ("brutto utvalget")	Kommuner som har svart på spørreskjemaet ("netto utvalget")	Kommuner som har deltatt på fokusseminarene i trinn 2 i prosjektet
0101	Halden	X	
0104	Moss	X	
0105	Sarpsborg	X	X
0106	Fredrikstad	X	
0211	Vestby	X	X
0213	Ski	X	X
0217	Oppegård	X	
0219	Bærum	X	X
0220	Asker	X	
0230	Lørenskog	X	
0231	Skedsmo	X	
0233	Nittedal	X	
0235	Ullensaker	X	X
0237	Eidsvoll	X	
0403	Hamar	X	
0412	Ringsaker	X	X
0501	Lillehammer	X	
0502	Gjøvik	X	
0602	Drammen	X	
0604	Kongsberg	X	X
0605	Ringerike		
0625	Nedre Eiker	X	
0626	Lier	X	
0627	Røyken	X	
0701	Horten	X	
0704	Tønsberg	X	
0706	Sandefjord	X	
0709	Larvik	X	
0805	Porsgrunn	X	
0806	Skien	X	
0904	Grimstad	X	
0906	Arendal	X	
1001	Kristiansand	X	
1102	Sandnes		
1103	Stavanger	X	X
1106	Haugesund	X	
1124	Sola	X	X
1130	Strand	X	X
1149	Karmøy	X	
1201	Bergen	X	X
1238	Kvam	X	
1246	Fjell	X	X
1247	Askøy	X	X
1263	Lindås	X	
1401	Flora	X	

1502	Molde	X	
1504	Ålesund	X	
1534	Haram	X	
1601	Trondheim	X	X
1702	Steinkjer	X	
1714	Stjørdal	X	X
1719	Levanger	X	
1721	Verdal	X	
1804	Bodø	X	
1833	Rana		
1866	Hadsel	X	
1901	Harstad	X	
1902	Tromsø	X	X
1931	Lenvik	X	
2012	Alta	X	
2020	Porsanger	X	
030101	Bydel Gamle Oslo	X	
030102	Bydel Grünerløkka	X	
030103	Bydel Sagene	X	
030104	Bydel St. Hanshaugen	X	X
030105	Bydel Frogner	X	
030106	Bydel Ullern	X	
030107	Bydel Vestre Aker	X	
030108	Bydel Nordre Aker	X	
030109	Bydel Bjerke	X	X
030111	Bydel Stovner	X	
030112	Bydel Alna	X	
030113	Bydel Østensjø		
030114	Bydel Nordstrand		
030115	Bydel Søndre Nordstrand	X	

2 Følgeskriv og spørreskjema



Hvem bygger ut nye barnehageplasser – kommunalt eller privat?

Utbyggingstall for barnehagesektoren de siste årene viser at utbygging av nye plasser i hovedsak skjer gjennom etablering/utvidelse av private barnehager.

KS er opptatt av å få kartlagt hvorfor kommunene ikke i større grad bygger ut kommunale barnehager – og hvilke virkemidler som ville kunne bidra til økt kommunal utbygging.

På denne bakgrunn har KS gitt konsulentene Først og Høverstad ANS oppdraget med å gjennomføre en undersøkelse blant 75 kommuner/bydeler som har søkere uten barnehageplass per 20.09.2005 og/eller som har hatt en betydelig utbygging av barnehager (kommunale eller private) i løpet av 2004 og 2005. Undersøkelsen sendes direkte til kontaktpersoner i kommunene som konsulentene har fått oppgitt ved henvendelse til kommunenes sentralbord/servicetorg.

Det er fortsatt stort behov for flere barnehageplasser, og utbygging av barnehager vil derfor være en viktig sak for kommunesektoren i tiden fremover. KS vil bruke resultatene av denne undersøkelsen bl.a. i konsultasjonsmøtene med staten. KS anmoder derfor kommunenes representanter om å bidra ved å fylle ut dette spørreskjema.

På forhånd takk!

Med vennlig hilsen

Bjørn Gudbjørgrud
Direktør KS konsultasjoner

Spørreskjema:

Ved bearbeiding av undersøkelsen blir svarene anonymisert. Det betyr at rapporten fra undersøkelsen ikke vil omtale svarene fra enkeltkommuner/bydeler. Vi ber likevel om at kontaktperson og telefonnummer oppgis, slik at vi har mulighet for å følge opp eventuelle uklarheter i besvarelsen.

Kommune/bydel: ...

Kontaktperson: ...

Telefon (direkte): ...

I flere spørsmål under bolkene I - III spør vi om antall barnehageplasser, ikke antall barn. Det betyr at vi ber om å få oppgitt antall heltidsplasser. Hvis to barn deler en plass blir det da bare én plass.

I Ventelister og utvikling av behovet som følge av endring i barnetall i kommunen/bydelen

1. Har kommunen/bydelen venteliste (søkere uten tilbud) til barnehageplass?
Ja/nei
2. Antall søkere uten tilbud per 20.09.2005
3. Regner kommunen/bydelen med en økning i etterspørselen etter barnehageplass som følge av befolkningsvekst i årene framover? Ja/nei
4. Har kommunen/bydelen en formening om hvor mange flere eller færre barnehageplasser befolkningsutviklingen i de neste fire årene vil bety?
Ja/nei

Hvis ja, anslå endringen i etterspørselen som følge av endringen i antall barn i kommunen/bydelen fram til utgangen av 2009:

Økning med ca. plasser
Reduksjon med ca. plasser

Ev. kommentarer til spørsmålene 1-4: ...

II Virkning av en reduksjon i foreldrebetaling

Reduksjon i makspris kan føre til at flere foreldre ønsker barnehageplass og at foreldre som har deltidsplass ønsker utvidet oppholdstid.

5. Har kommunen/bydelen en formening om hvor mange nye plasser som må bygges for å dekke økt etterspørsel ved reduksjon av maksprisen fra dagens nivå på 2.750 kroner per måned?
Ja/nei

Hvis ja, anslå behovet for nye plasser ved en reduksjon av maksprisen fra dagens nivå på 2.750 kroner per måned med:

	500 kroner/måned	1.000 kroner/måned
Plasser til nye barn som ønsker plass
Plasser for å dekke utvidet oppholdstid for barna som har plass i dag

Ev. kommentarer: ...

III Etablering av nye plasser i 2004/2005 og planlagte nye plasser i 2006

Nye barnehageplasser kan etableres i kommunale eller private barnehager på ulike måter:

- Etablering av nye barnehager
- Utvidelse av eksisterende barnehager med nye eller større avdelinger
- ”Merinntak” av barn i eksisterende avdelinger

6. Har kommunen/bydelen etablert nye plasser eller har kommunen planer om etablering av nye plasser i **kommunale barnehager**?

Etablert i 2004/2005	Antall plasser	i: Nye barnehager	...
		Nye avdelinger i eksisterende barnehager	...
		”Merinntak” av barn i eksisterende avdelinger	...
Planlagt etablert i 2006	Antall plasser	i: Nye barnehager	...
		Nye avdelinger i eksisterende barnehager	...
		”Merinntak” av barn i eksisterende avdelinger	...

Ev. kommentarer: ...

7. Er det etablert nye plasser eller er det planer om etablering av nye plasser i **private barnehager**?

Etablert i 2004/2005	Antall plasser	i: Nye barnehager	...
		Nye avdelinger i eksisterende barnehager	...
		”Merinntak” av barn i eksisterende avdelinger	...
Planlagt etablert i 2006	Antall plasser	i: Nye barnehager	...
		Nye avdelinger i eksisterende barnehager	...
		”Merinntak” av barn i eksisterende avdelinger	...

Ev. kommentarer: ...

IV Forutsetninger for valg av utbyggingsstrategi

8. Har politikerne i kommunen/bydelen tatt stilling til om de ønsker utbygging av barnehager først og fremst i kommunal eller privat regi?

Ja/nei

Politikerne ønsker i hovedsak:	Kommunal etablering	...
	Privat etablering	...

Kommentér hvilke begrunnelser politikerne har lagt til grunn for valg av utbyggingsstrategi, ev. andre kommentarer.

...

V Bare for kommuner/bydeler som nylig har etablert eller har planer om etablering av kommunale barnehageplasser

9. Hva har vært avgjørende for å satse på etablering av kommunale barnehageplasser i kommunen/bydelen? (flere kryss mulig)
- ... Vi har en lang venteliste
 - ... Det er lite interesse blant private for å etablere private barnehager
 - ... Statens bidrag til etablering av kommunale barnehageplasser er attraktiv
 - ... Det er lettere å sikre et fleksibelt tilbud – bl.a. i forhold til barn med særlige behov – i kommunale plasser
 - ... Når full behovsdekning er nådd, er det lettere å sikre en fleksibel tilpasning mellom tilbud og etterspørsel (ved flytting av barn, omplassering av ansatte m.m.) i kommunale barnehager
 - ... Kommunen/bydelen kan bygge og drive billigere/mer kostnadseffektive barnehager enn private, da det ikke skal legges inn utbytte eller fortjeneste
 - ... Politikerne i kommunen/bydelen har uttrykt at de ønsker etablering av nye kommunale barnehageplasser
 - ... Utbygging av barnehager er et kommunalt ansvar
 - ... Kommunen/bydelen har tomter som egner seg for etablering av kommunale barnehager
 - ... Kommunen/bydelen har lokaler som egner seg for etablering av kommunale barnehager
- Kommentarer, blant annet andre forhold som har betydning for at kommunen/bydelen velger å etablere nye kommunale barnehageplasser.
- ...

VI For kommuner som ikke har etablert og ikke har planer om etablering av kommunale barnehageplasser

10. Gjør kommunen/bydelen noe for aktivt å stimulere til privat barnehageutbygging?
Ja/nei
- Hvis ja, hva gjør kommunen/bydelen? (flere kryss mulig)
- ... Informasjonsmøter overfor private
 - ... "Kobling" av private (foreldregrupper m.m.) som ønsker barnehageplass med profesjonelle barnehageutbyggere
 - ... Administrativ hjelp i forbindelse med etablering av nye private barnehager
 - ... Regulering av tomter for utbygging av private barnehager
 - ... Subsidiert av tomter eller lokaler for nye private barnehager
 - ... Utlysning av anbud for bygging og drift av barnehager i privat regi
- Kommentarer, blant annet andre tiltak som kommunen/bydelen bruker for å stimulere til privat barnehageutbygging.
- ...

11. Hvilke konkrete forhold gjør at kommunen/bydelen ikke etablerer nye kommunale barnehageplasser? (flere kryss mulig)

- ... Vi vil ikke bygge opp overkapasitet
- ... Politikerne ønsker ikke økt andel kommunale plasser
- ... Behovet for nye barnehager løses best ved privat utbygging
- ... Det er tilstrekkelig interesse blant private for utbygging av barnehager
- ... Kommunen/bydelen har ikke økonomi til å finansiere utvidelse av antall kommunale barnehageplasser
- ... Statens bidrag til finansiering av nye kommunale barnehageplasser er ikke tilstrekkelig
- ... Kommunen/bydelen stoler ikke på at staten fortsetter å finansiere merkostnadene ved drift av nye kommunale barnehageplasser
- ... Private kan bygge og drive nye barnehager billigere og mer kostnadseffektivt enn kommunen/bydelen.
- ... Kommunen/bydelen har ikke tomter som er egnet til nye kommunale barnehager
- ... Kommunen/bydelen har ikke lokaler som er egnet til nye kommunale barnehager
- ... Kommunens/bydelens administrasjon har ikke kapasitet til planlegging og oppfølging av nye kommunale barnehager

Kommentarer, blant annet andre forhold som har betydning for at kommunen/bydelen ikke velger å etablere nye kommunale barnehageplasser.

...

3 Multivariate analyser: Hvilke faktorer forklarer andelen av nye barnehageplasser som etableres i kommunale barnehager?

I avsnittene 4.3.1 til 4.3.4 i rapporten har vi vist sammenhengen mellom utvidelse av antall plasser i kommunale barnehager og mulige "forklaringsfaktorer" enkeltvis ("bivariate analyser").

Regresjonsanalyser er multivariate analyser. Gjennom slike analyser søker en å undersøke hvordan flere variabler sammen påvirker det forholdet – andel av utbyggingen av barnehageplasser som skjer gjennom utvidelse av tilbudet i kommunale barnehager – som en søker å forklare.

Vi har gjennomført en rekke analyser, der vi har tatt med ulike "forklaringsvariabler". I tabellen på neste side vises et utvalg av disse analysene. Tabellen viser hvilke variabler vi har tatt med for å søke å forklare den "kommunale andelen" av utvidelse av barnehageplasser i utvalgs kommunene/-bydelene.

I tabellen vises betydningen som den enkelte variabelen har for den kommunale utbyggingsandelen (*koeffisienten*). Koeffisienten uttrykker hvor mye den kommunale utbyggingsandelen endrer seg, hvis forklaringsvariabelens verdi endres med én enhet.

Ikke alle forklaringsvariablene er imidlertid signifikante. Signifikans uttrykker sannsynligheten for at resultatene representerer et "tilfeldig" utslag. *T-verdien* uttrykker hvor sikre resultatene er. Tabellen viser t-verdiene for de ulike variablene (i parenteser, under koeffisienten). Variabler som har en t-verdi som indikerer mindre enn 5 prosent sannsynlighet for feil er uthevet og kursivert, variabler som har en t-verdi som gir inntil 10 prosent sannsynlighet for feil er kursivert.

For hver av analysene viser tabellen også den samlede *forklaringskraften*, r^2_{adn} . Denne viser hvor stor del av variasjonene i den kommunale utbyggingsandelen mellom utvalgs kommunene/-bydelene som analysen er i stand til å forklare.

Analyseresultater: Hvilke faktorer forklarer andelen av den samlede utvidelsen av barnehageplasser i 2004-06 som har skjedd i kommunale barnehager i utvalgskommunene/-bydelene?

	Analyse 1	Analyse 2	Analyse 3	Analyse 4	Analyse 5	Analyse 6
Udekket etterspørsel etter barnehageplass i % av antall innb. 1-5 år	-0,095 (-0,68)					
Politisk ønske om kommunal utbygging	0,053 (0,84)	0,052 (0,83)	0,057 (0,96)	0,073 (1,25)		0,101 (1,76)
Politisk ønske om privat utbygging	-0,019 (-0,26)	-0,026 (-0,37)				-0,106 (-1,77)
Andel av alle oppholdstimene i barnehager som er knyttet til private barnehager (15.12.2004)	-0,808 (-4,40)	-0,841 (-4,77)	-0,857 (-5,40)	-0,883 (-5,60)	-0,823 (-5,17)	-0,917 (-6,02)
ROBEK-registrert	-0,0005 (-0,01)	-0,003 (-0,05)				
"Kommunen/bydelen har ikke økonomi" til utbygging av kommunale plasser	-0,025 (-0,30)					
"Statens bidrag er attraktiv"	0,051 (0,93)	0,045 (0,88)	0,048 (1,00)			
"Kommunen/bydelen har tomter/lokaler"	0,062 (1,16)	0,054 (1,04)	0,051 (1,02)			0,073 (1,45)
"Tilstrekkelig interesse blant private" for å sikre full behovsdekning	-0,094 (-1,23)	-0,090 (-1,20)	-0,102 (-1,57)	-0,117 (-1,83)	-0,163 (-2,61)	
"Utbygging er et kommunalt ansvar"	0,098 (1,50)	0,093 (1,48)	0,095 (1,57)	0,098 (1,61)	0,133 (2,21)	
Kommunale barnehager gir større mulighet for å sikre et fleksibelt tilbud eller større fleksibilitet ved full behovsdekning	0,056 (0,94)	0,064 (1,10)	0,067 (1,18)	0,075 (1,33)		
Forklaringskraft (r^2_{adj})	0,53	0,54	0,56	0,56	0,53	0,53