

Rapport 2007-015

**Hva er full dekning av
barnehageplasser?**

Hva er full dekning av barnehageplasser?

Utarbeidet for
Kunnskapsdepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	3
1 INNLEDNING	6
2 BARN MED Plass OG VENTELISTER I NORGE	8
3 DRIVKREFTENE BAK ETTERSPOERSELEN OG UTVIKLINGEN FRAMOVER.....	11
3.1 Effekter av ulike variabler	11
3.1.1 Sosioøkonomiske forhold	11
3.1.2 Priser	12
3.1.3 Hvor godt forklarer modellene historien?.....	12
3.2 Utviklingen framover ifølge norske data og modellberegninger.....	13
3.2.1 Sosioøkonomiske faktorer	13
3.2.2 Priser	15
3.3 Etterspørselen i 2008.....	16
4 CASESTUDIER I FEM KOMMUNER.....	17
4.1 Innledning	17
4.2 Barnehagetilbudet	17
4.3 Definisjon av ventelister	19
4.4 Tidspunkt for måling av barnehagedekning	21
4.5 Gir økt utbygging vekst i etterspørselen?	22
4.6 Konkurransen i markedet.....	23
4.7 0-åringers behov for barnehageplasser	23
4.8 Samlede vurderinger fra casestudiene	23
5 BARNEHAGEDEKNINGEN I SVERIGE.....	25
5.1 Tilbudet av barnehageplasser.....	25
5.2 Kommunenes plikt til å tilby barnehageplasser	25
5.3 Barnehagedekning.....	26
5.4 Underdekning av barnehageplasser	28
5.5 Anslag på etterspørselen	29
6 ETTERSPOERSEL I NORGE BASERT PÅ JUSTERINGER AV SVENSK DATA.....	30
6.1 Høyere priser i Norge tilsier lavere etterspørsel	30
6.2 Kontantstøtte i Norge tilsier lavere etterspørsel.....	31
6.3 Kortere foreldrepermisjon i Norge tilsier høyere etterspørsel	31
6.4 Høyere inntekt i Norge tilsier høyere etterspørsel	33
6.5 Like høy sysselsetting blant kvinner gir like høy etterspørsel.....	34
6.6 Gratis oppholdstid i Sverige gir høyere etterspørsel.....	34
6.7 Oppsummering av dagens forskjeller mellom Norge og Sverige.....	35
6.8 Full barnehagedekning på lang sikt ut fra svenske data	35
7 SAMMENFATTENDE VURDERINGER	36
REFERANSER.....	37
VEDLEGG 1: NORSKE ANALYSER AV BARNEHAGEETTERSPOERSELEN...	38
VEDLEGG 2: ØKONOMETRISK ANALYSE AV VENTELISTER	47

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Etterspørselen etter barnehageplasser har økt kraftig de siste to årene. I rapporten presenteres en framskrivning av denne etterspørselen til en situasjon med redusert maksimalpris i 2008. Lavere priser og endringer i sosioøkonomiske faktorer vil kunne føre til en ytterligere vekst i etterspørselen fra 84 prosent av barna i alderen ett til fem år i 2006 til 90 prosent i 2008. Resultatene er usikre.

Bakgrunn

I 2003 gikk Stortinget inn for innføring av maksimalpris og et mål om full barnehagedekning (det såkalte barnehageforliket). Selv om mange flere barnehageplasser er blitt etablert de senere årene, har det vist seg vanskeligere å ”bygge seg” ut av ventelistene enn mange hadde antatt. Eksisterende data tyder på at etterspørselen har økt kraftig de siste to årene. Etterspørselen, definert som summen av barn med plass i barnehage og barn på venteliste, økte fra 78 prosent av alle barn i alderen 1-5 år i 2004 til 84 prosent i 2006.

I sin planlegging trenger myndighetene anslag på hvor stor etterspørselsøkning som må forventes de nærmeste årene. Etterspørselen framover vil trolig fortsette å vokse, bl.a. som følge av at maksimalprisen skal ytterligere ned fra dagens nivå. Det er imidlertid meget usikkert hvor stor økning i etterspørselen det er rimelig å forvente.

Problemstilling

Målet med denne rapporten har vært å komme fram til et anslag på den etterspørselen som tilsvarer full dekning av barnehageplasser, i en situasjon der maksimalprisen i løpet av 2008 er satt ned til 1.750 (2005-) kroner.

Vi har beregnet etterspørselen i 2008 ved å ta utgangspunkt i en indikator for etterspørselen i september 2006, definert som summen av antall barn med plass i barnehage og antall barn på venteliste. Etterspørselen er framskrevet ved å benytte resultatene fra analyser som er gjennomført av barnehageetterspørselen, og egne anslag på hvordan de identifiserte etterspørselsfaktorene vil utvikle seg framover.

Når man nærmer seg full dekning i barnehagemarkedet, kan det tenkes at foreldrenes søkeatferd endres, og at kravene til barnehagetilbudet øker. For å belyse den eventuelle betydningen av slike faktorer, har vi gjennomført casestudier i kommuner med tilnærmet full dekning. Vi har også studert hvordan situasjonen i Sverige, som nå har nesten full dekning av barnehageplasser, kan kaste lys over hva som vil være full dekning i Norge.

Konklusjoner

Det trengs plasser til om lag 33.000 flere barn i 2008

Basert på ulike analyser som har vært gjennomført, og antatte endringer i de faktorene som påvirker etterspørselen etter barnehageplasser, anslår vi at 90 prosent av barna i aldersgruppen 1-5 år vil etterspørre plass i barnehage i 2008. Det forutsettes at maksimalprisen da er satt ned til 1.750 (2005-)kroner for en heltidsplass. Legger vi SSBs siste befolkningsframskrivning til grunn, betyr det at foreldrene da vil ønske barnehageplass til om lag 260.000 barn i alderen 1-5 år. Til sammenligning var det per september 2006 227.200 barn, eller 78 prosent av barna i alderen 1-5 år, som hadde plass i barnehage. Dersom prognosen for 2008 er riktig, må det mellom september 2006 og 2008 etableres plasser til om lag 33.000 flere barn, hvis målet om full barnehagedekning skal nås, samtidig som prisene settes ned til 1.750 kroner. I tillegg til plasser til de 16.200 barna som sto på ventelister i september 2006, må det dermed skaffes plasser til ytterligere bortimot 17.000 barn. Det kan i tillegg komme en viss etterspørselsvekst blant nullåringene, men den vil trolig være liten.

Usikkerheten er selvsagt betydelig

Anslaget på den framtidige etterspørselen er beheftet med *betydelig usikkerhet*. Det er riktignok gjennomført flere analyser som alle gir som resultat at priser og indikatorer for ulike sosioøkonomiske faktorer spiller en betydningsfull rolle for etterspørselen. Det at størrelsen på en del av effektene varierer noe mellom analysene, er en sentral usikkerhetsfaktor. Usikkerheten går begge veier i forhold til vårt punktanslag.

Drivkrefter bak økt etterspørsel

Analysene tyder på at særlig foreldrebetalingen er viktig for etterspørselen, men også at endringer i inntekts- og utdanningsnivået vil være av betydning.

Vi har beregningsteknisk lagt til grunn at maksimalprisen på 2.250 kroner i 2006 settes ned til nivået på "trinn 2" i barnehageforliket (1.750 (2005-)kroner per måned for en heltidsplass) innen 2008. Vi anslår at det vil bidra til å heve etterspørselen med om lag 4 prosentpoeng for gruppen 1-5 år. Denne prisnedgangen er den viktigste enkeltfaktoren bak veksten i etterspørselen i vår prognose. Men det vil sannsynligvis skje endringer også i andre faktorer som er av betydning for etterspørselen. Særlig en antatt fortsatt økning i utdanningsnivået blant kvinner og i barnefamilienes inntekter, medfører i vår prognose en økning i etterspørselen fram til 2008 på ytterligere 2 prosentpoeng. Til sammen anslår vi således at etterspørselsandelen blant barn 1-5 år øker med 6 prosentpoeng fram til 2008.

Dagens ventelister og etterspørselen ved full dekning

Prognosen ovenfor var basert på at dagens ventelister gav et godt bilde av mangelen på barnehageplasser. Det er imidlertid en del forhold som gjør at vi ved å ta utgangspunkt i dagens ventelister kan få et mangelfullt bilde av etterspørselen i en situasjon med full dekning.

Det at det i dag trolig er et visst innslag av dobbelttelling av barn (barn kan stå på lister i flere kommuner), trekker i retning av at vårt anslag overvurderer etterspørselen ved full dekning.

Det kan imidlertid også argumenteres for at når det blir lettere å få plass i barnehage, og når stadig flere barn i et lokalmiljø går i barnehage, blir det ennå mer attraktivt for foreldrene å ønske barnehageplass for de gjenværende barna. Disse momentene trekker i retning av en ytterligere vekst i etterspørselen, siden slike faktorer ikke har vært analysert i de etterspørselsanalyser som vi har lagt til grunn. Vi har i casestudiene søkt å avdekke betydningen av slike effekter, men ikke funnet tegn til at disse faktorene vil bidra mye til å øke etterspørselen.

Vi tror imidlertid at når stadig flere kommuner nærmer seg full dekning, vil foreldrene kunne bli mer "kresne" med hensyn til å takke ja til en plass. Det kan bidra til at kommunene må ha en viss overkapasitet for å tilfredsstille kravene til tilgjengelighet og/eller kvalitet, for å oppfylle krav til full dekning. Vi tror også at det må bygges opp en viss overkapasitet dersom full dekning vil innebære et krav om at foreldre som søker plass skal få et tilbud om plass innen en bestemt periode (f. eks. 3 måneder).

Lærdommer fra Sverige

Det er altså usikkert hvordan søkeatferden vil utvikle seg når vi nærmer oss full dekning. I prosjektet har vi valgt å undersøke etterspørselen i Sverige, som er i en situasjon svært nær full dekning av barnehageplasser. I Sverige burde disse mulige atferdsendringene i søkeatferden ha spilt seg ut, slik at den faktiske dekningen i Sverige vil kunne gi et bilde av hva som vil tilsvare full dekning i Norge.

I 2005 var etterspørselen i Sverige på 85 prosent av antall barn mellom ett og fem år. Vi kan imidlertid ikke uten videre overføre dette tallet som anslag på hva som vil være full dekning i Norge, fordi viktige rammebetingelser for småbarnsfamiliene er annerledes i Norge. Maksimalprisen er vesentlig lavere i Sverige enn den vil bli under "trinn 2" i Norge. Videre er det betydelige forskjeller i offentlige stønader og permisjonsordninger. Norge har kontantstøtte, noe Sverige ikke har, noe som isolert sett tilsier lavere etterspørsel i Norge enn i Sverige. Sverige har mer sjenerøse regler for foreldrepermisjon enn Norge, noe som tilsier høyere etterspørsel i Norge. Inntektsnivået er høyere i Norge enn i Sverige, noe som tilsier høyere etterspørsel i Norge.

Vi har i en egen analyse søkt å tallfeste betydningen av disse faktorene. Vi anser ikke at denne analysen gir grunnlag for å revidere prognosen med utgangspunkt i norske data, som tilsier at foreldrene vil ønske barnehageplass for 90 prosent av 1-5-åringene i 2008.

1 Innledning

Selv om det de senere årene har vært etablert mange flere barnehageplasser, har ikke ventelistene avtatt i samme takt. Etterspørselen, definert som summen av barn med plass i barnehage og barn som står på venteliste for å få plass, er fortsatt høyere enn tilbudet, og synes å fortsette å vokse. Per september 2006 hadde 227.200 barn i alderen 1-5 år plass i barnehage. Samtidig sto 16.200 barn i denne aldersgruppen på venteliste. Selv om antall barn i alderen 1-5 år med plass i barnehage økte med 20.900 fra 2004 til 2006 (per 20/9), avtok ventelistene bare med 7.400 barn. Etterspørselen, definert som summen av barn med plass og barn på venteliste, økte fra 78 prosent av alle barn i alderen 1-5 år i 2004 til 84 prosent i 2006.

I sin planlegging trenger myndighetene anslag på hvilket nivå etterspørselen vil ligge på de nærmeste årene, i en situasjon hvor maksimalprisen er redusert til trinn 2 i henhold til Regjeringens politiske plattform Soria Moria-erklæringen (1.750 kroner (2005-priser)). Det tilsier at etterspørselen som tilsvarer full dekning vil være høyere enn etterspørselen høsten 2006. Også andre faktorer som det er grunn til å anta har betydning for foreldrenes ønsker om barnehageplasser for sine barn, vil trolig endre seg framover. Det kan være mulighetene for å få arbeid, utviklingen i utdanningsnivået og inntektsmulighetene dersom man har jobb. Det er grunn til å anta at utviklingen i disse faktorene vil kunne drive etterspørselen etter barnehager ytterligere opp.

Målet med denne rapporten er å komme fram til et anslag på hvilket nivå som tilsvarer full dekning av barnehageplasser i en situasjon der maksimalprisen er satt ned til 1.750 kroner (2005-priser). Vi forutsetter at dette vil kunne skje i løpet av et par år. Selv om det er gjennomført en rekke analyser av barnehageetterspørselen, kan disse ikke uten videre benyttes til å anslå dette nivået. Alle analysene som er gjennomført, har sine styrker og svakheter i forhold til problemstillingen å anslå den framtidige samlede etterspørselen i form av antall barn som foreldrene ønsker plass i barnehage for.

I denne rapporten har vi anvendt *ulike informasjonskilder* for å komme fram til en sannsynlig utvikling i etterspørselen de nærmeste to årene, under forutsetning av at maksimalprisen fra 2006 på 2.250 kroner for en heltidsplass reduseres til 1.750 kroner.

For det første vil vi basere oss på resultater fra forskjellige analyser som er gjennomført, om effektene av reduserte priser og andre forklaringsfaktorer. Vi anslår utviklingen i disse forklaringsfaktorene og beregner effektene på etterspørselen ved hjelp av resultatene fra analysene som vi legger til grunn.

For det andre vil vi ta hensyn til funn i casestudier i et utvalg kommuner som har full dekning av barnehageplasser. Disse casestudiene gir informasjon om mulige effekter av faktorer som det ikke har vært mulig å ivareta i de etterspørselsanalysene som har vært gjennomført. Slike effekter kan for eksempel være at etterspørselen vil kunne øke når sannsynligheten for å få plass blir større når ventelistene bygges ned. Også andre mekanismer i barnehagemarkedet som har konsekvenser for hva vi skal forstå med full dekning, er belyst i casestudiene.

For det tredje har vi studert utviklingen i barnehageetterspørselen i Sverige de senere årene, og drøftet hvordan situasjonen i barnehagemarkedet i Sverige kan kaste lys over hva som kan være full dekning i Norge. I denne analysen tar vi hensyn til forskjeller

mellom landene i viktige etterspørselsfaktorer som prisnivå i barnehagene samt institusjonelle og økonomiske rammebetingelser som småbarnsforeldrene står overfor.

2 Barn med plass og ventelister i Norge

Full barnehagedekning er en markedstilstand hvor det er nok barnehageplasser til alle foreldre som etterspør plass i barnehage. Ettersom det i dag ikke er full barnehagedekning i hele landet, vet vi heller ikke med sikkerhet hvor mange som ønsker barnehageplasser. Det vi imidlertid vet, er hvor mange barn som i dag har barnehageplass (dekningsgrad). Det foreligger også statistikk over underdekning i form av antall barn på ventelister. Summen av barn med plass og barn på ventelister kan danne utgangspunkt for anslag over hva som vil være full dekning de nærmeste årene. Én måte å måle denne størrelsen på er kommunes angivelser av antall barn på ventelister. Statistikk over antall barn på ventelister per 20. september samles inn og publiseres hvert år av konsultentselskapet Asplan Viak på vegne av Kunnskapsdepartementet¹. De samler også inn data for antall barn med plass i barnehage på samme måletidspunkt. Tidspunktet for opptellingen er satt til etter barnehageopptaket i august hvert år. Det foreligger data for både barnehagedekning og ventelister per 20. september i perioden fra 2004 til 2006. I dette kapitlet presenteres disse tallene.

I løpet av de siste årene har barnehagedekningen blitt bygd ut, noe som har bidratt til å heve andelen av barn som har plass i barnehage for aldersgruppen 1-5 år. Ifølge tabell 2-1 var denne dekningsgraden 70 prosent i september 2004. Til samme tidspunkt i 2005 hadde den steget til 73 prosent, mens den var 78 prosent i 2006. Dekningsgraden har økt for både de eldste og de yngste aldersgruppene, men mest for de yngste. I løpet av perioden har dekningsgraden for barn i alderen ett til to år økt med 13 prosentpoeng. Tilsvarende vekst var på 5 prosentpoeng for barna i alderen tre til fem år.

Tabell 2.1 Barn i barnhage, 2004 -2006. Antall og prosent²

Dekningsgrad	Antall barn i barnhage			Prosent av antall barn		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
0-2 år	51 900	57 700	67 300	30	34	39
3-6 år	155 500	158 100	160 900	64	66	68
0-6 år	207 300	215 800	228 100	50	53	56
1-2 år	51 500	57 200	66 700	45	50	58
3-5 år	154 800	157 600	160 400	86	88	91
1-5 år	206 300	214 800	227 200	70	73	78

Note: Tallene er basert på registreringer per 20. september hvert år.

Kilde: Asplan Viak, Statistisk Sentralbyrå

Utviklingen i underdekning på barnehageplasser kan belyses med tall for antall barn på ventelister etter barnehageplass. Den samlede etterspørselen kan defineres ved summen av antall barn på ventelister og antall barn med barnehageplasser.

¹ Statistisk sentralbyrå samler hvert år inn data for antall barn med plass i barnehage per 31/12. Disse tallene omtales ikke her.

² Nevneren er hentet fra befolkningsstatistikken til Statistisk sentralbyrå. Befolkningstallene er interpolert for å tilpasses barnehagetallene fra Asplan Viak.

Ventelistetallene fra er presentert i tabell 2-2. Det foreligger ikke en komplett tidsserie med ventelistetall. Kommunene rapporterte inn for barn i alderen ett til fem år i 2004, mens det i 2005 ble rapportert inn for barn i alderen null til seks år. Tallene for 2004 og 2005 er derfor ikke uten videre sammenlignbare. I 2006 foreligger det tilsvarende ventelistetall for begge aldersgrupperingene. Tabell 2-2 viser at andelen barn på ventelister i 2006 var størst blant de yngste barna. Det har blant sammenheng med opptaksordninger som prioriterer barn som har stått lenge på ventelister. Det har vært en nedgang i antall barn på ventelister siden 2004. Antall barn på ventelister i alderen ett til fem år utgjorde i 2004 8 prosent av alle barna i aldersgruppen, mens den var redusert til 6 prosent i 2006. Fra 2005 til 2006 har andelen barn på ventelister vært omtrent uendret for aldersgruppen 0-6 år.

Tabell 2.2 Ventelister til barnehage. Antall og prosent

	Antall barn på ventelister			Prosent av antall barn		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
0-2 år		12 700	14 100		7	8
3-6 år		4 200	4 000		2	2
0-6 år		16 900	18 000		4	4
1-2 år			12 200			11
3-5 år			4 000			2
1-5 år	23 600		16 200	8		6

Se note til tabell 2.1.

Etterspørselsandelen for barn i alderen 1-5 år, målt ved forholdet mellom antall barn som etterspør barnehageplass og antall barn totalt i samme alder, har steget med 6 prosentpoeng fra 2004 til 2006, jf. Tabell 2.3. Fra 2005 til 2006 steg etterspørselsandelen for barn i alderen null til seks år med i underkant av 2 prosentpoeng.

Tabell 2.3 Etterspørsel etter barnehageplasser. Antall og prosent

	Antall barn som etterspør barnehageplass			Prosent av antall barn		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
0-2 år		76900	81300		45	47
3-6 år		163400	164800		68	70
0-6 år		240300	246200		59	60
1-2 år			79000			69
3-5 år			164400			93
1-5 år	229900		243400	78		84

Se note til tabell 2.1.

Begrensninger ved tallmaterialet til Asplan Viak

Samtaler med Asplan Viak, samt casestudien av fem utvalgte kommuner tyder på at aggregerte tall for antall barn på ventelister kan være et overestimat på den reelle underdekningen av barnehageplasser. En faktor som bidrar til dette, er at kommunene rapporterer uten å ta hensyn til nabokommunenes rapportering. I praksis kan derfor barn stå på ventelister i to forskjellige kommuner samtidig. En aggregering av tallene, slik som er presentert i tabellen ovenfor, medfører derfor et visst innslag av dobbelttelling.

Det foreligger ikke opplysninger om omfanget av en slik dobbelttelling eller om graden av dobbelttelling har endret seg i løpet av rapporteringsperioden.

Det er også variasjon mellom kommunene i hvordan barn på ventelister blir definert. Barn som er tilbudt en barnehageplass, men takket nei, blir i noen kommuner definert ut av ventelistene. Andre kommuner har valgt å inkludere slike barn i sine ventelister. Det er også variasjon i hvordan barn som har barnehageplass og samtidig står på venteliste defineres mellom kommunene. Noen av disse barna kan stå på venteliste, til tross for at de har barnehageplass. Det er også en viss variasjon i registreringen av barn som venter på barnehageplass en gang i fremtiden. Denne problemstillingen er mest aktuell for nullåringer. I mange tilfeller vil foreldre sikre seg plass ved å søke tidlig. Dette innebærer at en del av barna som står på venteliste ikke etterspør plass på registreringstidspunktet, men kanskje først om flere måneder. Siden noen kommuner inkluderer barn som først ønsker plass om noen tid på sine ventelister, kan ventelistetallene overvurdere den reelle etterspørselen. I kapittelet om casestudien diskuteres kommunens føringer av ventelister nærmere.

3 Drivkreftene bak etterspørselen og utviklingen framover

Etterspørselen etter barnehageplasser er grunnleggende sett en følge av samfunnsutviklingen. Behovet for barnehageplasser ville for eksempel vært betydelig lavere i 2006 dersom kvinners deltakelse i arbeidslivet var på samme nivå som for 50 år siden. På den annen side er etterspørselen etter barnehageplasser høyere i 2006 enn i forrige tiår som følge av at foreldrebetalingen (prisen) har gått ned. Utviklingen i pris og sosioøkonomiske forhold kan forklare hvorfor etterspørselen historisk sett har endret seg. Det er tidligere gjennomført økonomiske studier av betydningen av ulike drivkrefter på etterspørselen etter barnehageplasser. I dette kapitlet har vi benyttet resultater fra disse studiene til å beregne betydningen av sannsynlige prisendringer og endringer i viktige sosioøkonomiske variabler de nærmeste årene.

For å anslå fremtidens etterspørsel etter barnehageplasser – altså hvilket nivå som vil være forenlig med full barnehagedekning – har vi sett på pris og sosioøkonomiske variabler. Effekten på fremtidig etterspørsel etter barnehageplasser er beregnet ved å legge inn disse forutsetninger i de økonomiske modellene.

3.1 Effekter av ulike variabler

Flere analyser har avdekket effektene av drivkrefter bak barnehageetterspørselen. I vedlegget har vi gitt en oppsummering av 5 relevante analyser. Av disse tre ECON-rapporter – ECON (2004), ECON (2005:1) og ECON (2005:2). I tillegg inkluderer vedlegget også en oppsummering av en rapport fra NOVA (2003) og en analyse av Kornstad og Thoresen (2006). Vi benytter de estimerte effektene fra én av ECON (2005:1) sine barnehageanalyser i denne rapporten. Disse resultatene er representative for de studier som er gjort. Inntektssystemutvalget (2005) har på basis av ECONs analyser, analyser gjort i Statistisk sentralbyrå og analyser utvalget selv har gjennomført, foreslått kostnadsnøkler med færre variabler enn de vi legger til grunn i våre beregninger.³ Man skal her være klar over at Inntektssystemutvalget analyserte *kostnader* til barnehager, mens vi studerer etterspørselen målt i *antall barn*. Det synes i tillegg til at behovet for enkelhet og å unngå for mange variabler i inntektssystemet har vært medvirkende til at utvalget valgte et relativt lite antall variabler i sitt forslag til kostnadsnøkkel for barnehagene.

3.1.1 Sosioøkonomiske forhold

Studien som er gjennomført av ECON (2005:1) er en tverrsnittsanalyse basert på kommunedata fra 2004. Etterspørselvirkingene er målt i oppholdstimer per uke per barn. De viktigste effektene er⁴:

- En økning i andelen barn 0-5 år i forhold til antall personer 20-39 år med 1 prosentpoeng (for eksempel fra gjennomsnittlig verdi på 0,29 til en verdi lik 0,30), gir en *nedgang* i gjennomsnittlig ønsket oppholdstid på 0,22 timer.

³ I tillegg til antall barn, foreslo utvalget at sysselsettingsandelen blant kvinner og andelen barn med grunn- og hjelpetønad skulle inngå i kostnadsnøkkel.

⁴ Utenom priseffekter, som ikke ble analysert i denne rapporten.

- En økning i yrkesandelen for kvinner på 1 prosentpoeng gir en *økning* i gjennomsnittlig ønsket oppholdstid på 0,23 timer per uke.
- En økning i andelen ett- og toåringer med 1 prosentpoeng gir en *nedgang* i gjennomsnittlig oppholdstid på knapt 0,11 timer per uke.
- En økning i andelen enslige forsørgere med 1 prosentpoeng gir en *økning* i gjennomsnittlig oppholdstid på 0,6 timer per uke.
- En økning i andelen skilte og separerte på 1 prosentpoeng gir en *økning* i gjennomsnittlig oppholdstid på 0,25 timer per uke.
- En økning i andelen av innbyggerne som bor i tettbygd strøk med ett prosentpoeng, gir en meget svakt positiv effekt på etterspørselen.
- En økning i inntektsnivået blant barnefamiliene med 10.000 kroner per år, gir en økning i etterspørselen på 0,2 timer per uke.

Ifølge datagrunnlaget for denne analysen var gjennomsnittlig oppholdstid per barn i kommunen 22 timer i uken i 2004⁵. Våre vurderinger av effekter er omregnet til prosent ved å benytte estimerte effekter i timer per uke per barn relativt til dette historiske gjennomsnittet.

3.1.2 Priser

Lavere priser medfører at flere foreldre ønsker plass i barnehage for sine barn. Både statistiske analyser som er gjort, og spørreundersøkelser mot foreldrene basert på hypotetiske spørsmål, tyder på at priseffektene kan være betydelige, jf. omtale av flere slike undersøkelser i vedlegget. Priseffektene er imidlertid noe ulike i ulike analyser.

Eksisterende prisdata er noe mangelfulle. Det foreligger data for foreldrebetaling for heltidsplasser i et utvalg kommuner og private barnehager gjennom SSBs foreldrebetalingundersøkelse.

Fra 2004 til 2006 gikk heltidsprisen i kommunale barnehager uten moderasjoner ned fra ca 2750 til 2.250 kroner, eller med bortimot 20 prosent (kommuner som er omfattet av SSBs foreldrebetalingundersøkelse). Nedgangen i den gjennomsnittlige heltidsprisen for gjennomsnittet av private og kommunale plasser var noe høyere enn dette, siden prisene i private barnehager i utgangspunktet lå over prisene i de kommunale barnehagene. I årene 2004-2006 kan imidlertid omfanget av redusert pris til søsken og familier med lave inntekter ha blitt noe redusert. Vi legger skjønsmessig til grunn en prisnedgang fra 2750 til 2.250 kroner de siste to årene.

På bakgrunn av de estimerte priseffektene og prisnedgangen fra 2004-2006, er vårt anslag at nedgangen i foreldrebetalingen i disse to årene har medført en økning i etterspørselsandelen med 2-4 prosentpoeng.

3.1.3 Hvor godt forklarer modellene historien?

I perioden fra 2004 til 2006 har det vært endringer i fire viktige størrelser. Sysselsettingsandelen for kvinner i alderen 25-39 år har økt fra 78,5 til 79,3 prosent, jfr. tabell 3.1. Det har også vært en viss vekst i andelen kvinner i alderen 20-39 år med høyere

⁵ Gjennomsnittlig oppholdstid per barn med plass i barnehage er betydelig høyere.

utdannelse. Denne andelen økte fra 34,8 prosent i 2004 til 35,6 prosent i 2006. En annen viktig størrelse er inntektene til barnefamiliene. Her foreligger det ikke tall lenger enn fram til 2004. På skjønnsmessig grunnlag har vi lagt til grunn en årlig vekst på én prosent i perioden 2005 til 2006. Dette er noe lavere enn reallønnsvekst i samme periode. Historisk sett har veksten i medianinntekten i barnefamilier ligget under reallønnsveksten.

Samlet sett viser modellen at sosioøkonomiske forklaringsvariabler til sammen forklarer en økt etterspørselvekst på 0,41 timer per uke per barn fra 2004 til 2006. Tallgrunnlaget for disse beregningene er vist i tabell 3.1 og tabell 3.2.

Med våre forutsetninger gir dette en økning i etterspørselen på 1,8 prosent, noe som tilsvarer en økning i etterspørselsandelen på 1,5 prosentpoeng (etterspørselsandelen i 2004 var 78 prosent). Legger vi til de anslåtte priseffektene på 2-4 prosentpoeng, får vi en modellberegnet etterspørselsvekst på mellom 3,5 og 5,5 prosentpoeng fra 2004 til 2006. Dette er i underkant av veksten i etterspørselen målt som summen av barn med plass og barn på venteliste, som altså økte med 6 prosentpoeng (jf kapittel 2).

Dette kan tyde på at det er drivkrefter bak veksten i etterspørselen som ikke fullt ut ivaretas av de estimerte modellene. En annen mulig forklaring kan imidlertid også være at ventelistetallene ikke fanger opp den underliggende etterspørselen på en fullgod måte, jf. drøftingen av mulige mangler ved ventelistetallene i kapittel 2.

3.2 Utviklingen framover ifølge norske data og modellberegninger

I dette avsnittet redegjør vi for hvordan sannsynlige endringer i priser og andre faktorer vil påvirke etterspørselen etter barnehageplasser i Norge de nærmeste to årene.

3.2.1 Sosioøkonomiske faktorer

For å anslå den fremtidige etterspørselen etter barnehageplasser har ECON trendfremskrevet de sosioøkonomiske forklaringsvariablene. Tabell 3.1 viser den historiske og framskrevne utviklingen i de aktuelle forklaringsvariablene (utenom prisene) på aggregert nivå. For størrelser hvor det finnes foreløpige data for 2006, er disse lagt til grunn.

Fremskrivninger av etterspørselen er sterkt drevet av fremskrivningen av de sosioøkonomiske variablene. Tabell 3.1 viser hvilke forutsetninger som er gjort og Tabell 3.2 viser hvilket bidrag variablene gir til etterspørselsutviklingen framover.

Tabell 3.1 Sosioøkonomiske forklaringsvariabler. Historisk utvikling for perioden og fremskrivninger. Andeler i prosent

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sysselsettingsandel kvinner 25-39 år	78,0	78,5	78,3	79,3	79,5	79,5
Andel kvinner med høyere utdanning, 20 - 39 år	34,2	34,8	35,2	35,6	36,0	36,4
Antall barn 1-5 per person 20-39 x 100	27,6	27,7	27,7	27,6	27,6	27,5
Andel skilte og separerte i alderen 20-39 år	5,5	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3
Andel enslige forsørgere i alderen 20-39 år	3,4	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2
Andel i tettbygd strøk	76,8	76,8	76,7	76,8	76,8	76,8
Andelen 0-åring i alderen 0-5 år	16,1	16,3	16,4	16,3	16,1	16,0
Andelen 1-2-åring i alderen 0-5 år	32,5	32,6	33,2	33,6	33,4	33,0
Medianinntekt barnefamilier, i kroner	488530	487936	492816	497744	502721	507748

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og ECON

Et av de viktigste bidragene kommer fra variabelen *Andel kvinner med høyere utdanning i alderen 20 - 39 år*. Vi har trendforlenget utviklingen i 2007 og 2008. Økningen i denne andelen bidrar til å forklare 1/3-del av veksten i økt etterspørsel. Økte inntekter i barnefamilier er en annen viktig variabel som i vårt scenario også forklarer vel 1/3 av veksten i etterspørselen frem til 2008. Vi har fram til 2008 lagt til grunn en årlig vekstrate på én prosent i denne størrelsen. Alderssammensetningen av barna i føreskolealder er også av en viss betydning for fremtidig vekst i etterspørselen. Generelt vil en høy andel av de yngste av alle barn i alderen 0-5 år bidra til å trekke ned etterspørselen. I våre fremskrivninger har vi lagt til grunn en utvikling i denne andelen som er i tråd med Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivning. Fram til 2008 forventes denne andelen å avta.

Tabell 3.2 Bidrag fra sosioøkonomiske variabler til å forklare historisk(2004-2006) og framtidig (2006-2008) etterspørsel. Timer per barn per uke der ikke annet er angitt.

Forklaringsfaktor	Bidrag til endret etterspørsel	
	2004-2006	2006-2008
Sysselsettingsandel kvinner 25-39 år		0,2
Andel kvinner med høyere utdanning, 20 - 39 år		0,2
Barn 0-5 per person 20-39 år		0,0
Andel skilte og separerte 20-39 år		0,0
Andel enslige forsørgere 20-39 år		-0,1
Andel i tettbygd strøk		0,0
Andelen 0-åring i alderen 0-5 år		0,0
Andelen 1-2-åring i alderen 0-5 år		-0,1
Medianinntekt barnefamilier		0,2
Bidrag i antall timer per uke per barn i alderen 0-5 år		0,4
prosentvis vekst		1,8
vekst i prosentpoeng		1,5

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og ECON

Ifølge modellberegningen vil gjennomsnittlig oppholdstid komme til å øke med 0,6 timer per barn per uke i perioden 2006 til 2008 som følge av utviklingen i de samme sosioøkonomiske variablene. Dette tilsvarer en vekst på 2,3 prosentpoeng i etterspørselsandelen (forholdet mellom antall foreldre som etterspør barnehageplass og antall barn totalt).

3.2.2 Priser

Flere analyser viser hvordan etterspørselen påvirkes når prisene reduseres ned til prisnivået som ligger i trinn 2 i henhold til Soria Moria-erklæringen. Vi legger til grunn at dette prisnivået er 1.750 kroner per måned for en heltidsplass, målt i 2005-priser. Ved utgangen av 2006 legger vi til grunn at prisnivået er 2.250 kroner. Vi må således ta stilling til hva effekten blir på etterspørselen av en prisnedgang fra 2.250 til 1.750 kroner, eller drøyt 22 prosent. Siden det er grunn til å tro at prisene for plasser som i dag er lavere enn 2.250 kr reduseres med mindre enn 22 prosent⁶, legger vi skjønnsmessig til grunn en prisnedgang på 20 prosent fra 2006 til 2008.

Relevansen av eksisterende analyser når det gjelder priser som avviker mye fra prisene på analysetidspunktet, har sine begrensninger. De økonometriske modellene som gir lineære etterspørselskurver tar for eksempel ikke høyde for at det kan være *metningspunkter* for etterspørselen, særlig for de yngre barna. Det er trolig en betydelig andel av foreldrene som uansett ikke vil ønske barnehageplass til sine barn selv om prisen ble lavere enn 1.750 kroner per måned. NOVA's undersøkelse og ECON's undersøkelse fra 2004 inneholder resultater fra hypotetiske spørsmål om etterspørselen dersom prisene ble svært lave og gir dermed informasjon om mulige metningspunkter i etterspørselen. Dette er drøftet nærmere i vedlegg 1.

Tabellen nedenfor gir antatte etterspørselsendringer ved en prisreduksjon fra 2.250 til 1.750 kroner, basert på eksisterende analyser av prisendringer.

Tabell 3.3 Beregnede økninger i etterspørselen ved en prisnedgang fra 2.250 til 1.750 kroner. Prosentpoeng

	1-2 år	3-5 år	1-5 år
Kornstad og Thoresen (2005)	12	2	7
NOVA (2003)			5
ECON 2004 (økonometri)	3	1	2
ECON 2004 (hypotetiske spørsmål)	5	2	3
Syntese-anslag (ECON, denne rapporten)	6	2	4

Kilde: Nova, Statistisk sentralbyrå og ECON

Vi legger til grunn at prisene fra 2006 til 2008 settes ned med 20 prosent til 1.750 kroner med dagens priser. Vi legger en viss vekt på de analysene som åpner for at etterspørselen mettes på et nivå lavere enn 100 prosent, selv om prisene blir svært lave. Denne muligheten ligger ikke inne i Kornstad og Thoresen og ECON (2005 -økonometri). Det gjør at vi legger mindre vekt på de store etterspørselsutslagene som følge av lavere pris i Kornstad og Thoresen (2005) sin analyse. Ifølge NOVA (2003) inntreffer et

⁶ Dette er barn med redusert pris pga foreldrenes lave inntekt, barn med søskenmoderasjon og barn med deltidsplasser.

metningspunkt når dekningsgraden nærmer seg omtrent 92 prosent av alle barn i alderen 1-5 år. Tilsvarende metningspunkt er ifølge ECON (2004) 87 prosent.

Vi legger til grunn at dette medfører en økning i etterspørselen med 4 prosentpoeng, fordelt med 6 prosentpoeng blant 1-2 åringene og 2 prosentpoeng blant 3-5-åringene. Dette er anslag som ligger mellom de høye anslagene til Kornstad og Thoresen (2006); og NOVA (2003) og ECON (2004) sine anslag basert på hypotetiske spørsmål.

3.3 Etterspørselen i 2008

En direkte anvendelse av disse resultatene tilsier at etterspørselen etter barnehageplasser – definert med utgangspunkt i Asplan-Viak sine tall for dekning og ventelister, øker med i størrelsesorden 6 prosentpoeng, fra 84 prosent (1-5 år) i 2006 til 90 prosent i 2008, forutsatt en maksimalpris på 1.750 (2005-) kroner for en heltidsplass.

4 Casestudier i fem kommuner

4.1 Innledning

Hensikten med casestudien var å stille kommunene spørsmål som belyste markeds-mekanismer som ikke har blitt beskrevet gjennom tidligere analyser. Øker etterspørselen når stadig flere av barna går i barnehage, gjennom en selvforsterkende prosess? Vil søkeatferden endres når ventelistene reduseres og man nærmer seg full dekning? Vil deler av den eksisterende kapasiteten bli utkonkurrert når barnehagene må begynne å konkurrere om barna? Kommunene har også blitt spurt om hvordan de fører ventelister, og om føringen av ventelister har endret seg over tid.

I forbindelse med gjennomføringen av casestudien ble nøkkelpersoner på barnehageområdet intervjuet i fem forskjellige kommuner. Utvalgs-kriteriet var at kommunene har full eller nesten full barnehagedekning. I tillegg ønsket vi å avgrense kommunene til dem som var av en viss størrelse. Dette fordi den største underdekningen på barnehageplasser gjelder større kommuner.

Det er gjennomført intervjuer i Sarpsborg, Ås, Hamar, Trondheim og Levanger kommuner. I fire av de utvalgte kommunene – Levanger, Sarpsborg, Trondheim og Ås – er det nylig erfart en stor nedgang i antall søkere på plass i barnehager. Dette har gitt full eller nesten full barnehagedekning. I Hamar har det i en periode vært full barnehagedekning, slik at man der har en viss erfaring med en situasjon med tilnærmet balanse mellom tilbud og etterspørsel i markedet for barnehageplasser.

4.2 Barnehagetilbudet

Vi redegjør i dette avsnittet kort for kjennetegn ved casekommunene og barnehagetilbudet i disse kommunene.

Tabell 4.1 Nøkkeltall for de utvalgte kommunene⁷

	Sarpsborg	Ås	Hamar	Trondheim	Levanger
Målt per 20. september 2004. (Asplan Viak)					
Barn på venteliste	200	178	15	920	20
Barn i barnehage	1785	723	1268	7579	882
Barn i kommunen (KOSTRA)	3044	993	1454	9854	1163
Dekningsgrad, prosent	59	73	87	77	76
Ventelisteandel, prosent	7	18	1	9	2
Målt per 20. september 2006. (Asplan Viak)					
Barn på venteliste	0	7	6	584	0
Barn i barnehage	2266	832	1229	8662	956
Barn i kommunen (KOSTRA)	2970	1006	1423	10013	1153
Dekningsgrad, prosent	76	83	86	87	83
Ventelisteandel, prosent	0	1	0	6	0
Endringer 2004-2006 (prosentpoeng):					
Dekningsgrad, prosent	18	10	-1	10	7
Ventelisteandel, prosent	-7	-17	-1	-4	-2
Bakgrunnskjennetegn (2005)					
Folketall	50115	14530	27593	158613	18080
Andel 16+ med universitetsutd., prosent	17	34	28	32	26
Andel bosatt på tettsted, prosent	89	83	86	94	62

Kilde: Asplan Viak og Statistisk Sentralbyrå

Hamar kommune skiller seg ut ved at barnehagesektoren har vært prioritert i mange år. Det er et interessant trekk at i de to største kommune i utvalget, Sarpsborg og Trondheim, er det satt klare retningslinjer for hvordan barnehageutviklingen skal følge bostedsutviklingen. I begge kommune er det et krav at det settes av areal til barnehage-tomter før store boligprosjekter igangsettes. I de andre kommunene foreligger det årlige planer for å sikre at barnehage tilbudet bygges ut der det er behov for barnehageplasser.

Private barnehager utgjør 75 prosent av barnehage tilbudet i Levanger kommune. Utbygging av barnehagesektoren er derfor langt på vei markedsstyrt. Ifølge fagansvarlig for barnehagesektoren har markedet selv langt på vei lyktes med å sikre tilbudet av barnehageplasser, som følge av en stor lokal interesse for å bygge private barnehager. Kommunen har hatt en koordinerende rolle i forbindelse med utbygging av nye barnehager. Blant annet har kommunen sikret et godt samarbeid med andre kommunale etater. Når det gjelder drift av barnehager, ønsker kommunene å gi brukbare drifts-avtaler til de private barnehagene. Levanger kommune skiller seg ut ved å stykkpris-finansiere private barnehageplasser.

⁷ KOSTRA-tall for 2004 og 2006 refererer seg til statistikk fra hhv 31.12.2003 og 31.12.2005.

4.3 Definisjon av ventelister

Asplan Viak sin inndeling av barn på ventelister

I et forsøk på å systematisere opptellingen av barn på ventelister ba Asplan Viak i 2006 kommunene om å kategorisere antall barn på venteliste per 20. september etter følgende inndeling:

- Antall barn som er i barnehage, men som står på venteliste til en annen barnehageplass i kommunen
- Antall barn som har fått tilbud om barnehageplass i kommunen, men takket nei
- Antall barn på venteliste som ikke ønsker plass før etter 20. september.

Våre intervjuer tyder på at det er stor variasjon mellom kommunene i hvilke av kulepunktene ovenfor som hver kommune inkluderer i antall barn på venteliste i kommunen 20. september. Dette er også Asplan Viak sitt inntrykk (telefonsamtale med Asplan Viak). Tallmaterialet fra Asplan Viak tyder også på at samme barn kan stå på ventelister i to forskjellige kommuner samtidig. Med dette utgangspunktet var det ønskelig å spørre de utvalgte kommunene om hvordan de førte ventelistene sine.

Ventelister i utvalgte kommuner

Intervjuene ECON har gjort med kommunene viser at kommunene definerer full barnehagedekning ulikt. Dette har resultert i at de fleste kommuner opererer med flere ventelistedefinisjoner. Hver kommune gir imidlertid bare én definisjon politisk oppmerksomhet, og denne definisjonen er stort sett forskjellig mellom kommunene. På bakgrunn av samtaler med de utvalgte kommunene er inntrykket at kommunene ofte er tilbøyelige til å ta utgangspunktet i den ”lokale” definisjonen når de 20. september innrapporterer ventelistetallene. Ventelistetallene består derfor av tall med utgangspunkt i forskjellige definisjoner av full barnehagedekning.

I Ås kommune er barn på ventelister definert som barn har søkt om plass, men i dag ikke har plass. I tillegg er søkere som kun har fått sitt andre ønske oppfylt, inkludert på ventelistene. Ås har direkte benyttet Barnehageloven i sin tolkning av ventelister.

Barnehageloven gir ingen rett til barnehageplass. En definisjon av hvilke barn som skal stå på kommunens ventelister for opptak til barnehage følger derfor heller ikke av loven. I Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage foreligger det imidlertid retningslinjer for hvordan opptaksprosessen skal foregå. Blant annet fremgår det at søkere som verken får første eller andre barnehageønske oppfylt, har rett til å få en skriftlig begrunnelse for hvorfor barnet ikke har fått en ønsket barnehageplass.

Litt stilisert kan vi si at en slik definisjon tar utgangspunkt i et krav til hvor misfornøyd foreldrene kan være før barnet blir inkludert på ventelistene. En slik tolkning innebærer at enkelte søkere kan stå på venteliste samtidig som de har barnehageplass. I likhet med i Ås, er det også i Hamar mulig å stå på venteliste selv om barnet har barnehageplass. De andre kommunene åpner også for dette, men retningslinjene er ikke like innarbeidet. I Levanger er det for eksempel ikke noe system som skiller ut barn som allerede har barnehageplass, fra ventelistene.

Et sentralt spørsmål er hvor lenge en søker skal ha stått uten plass før barnet føres opp på ventelisten. Det er neppe rimelig å si at det er mangel på plasser i en kommune, selv

om kommunen ikke klarer å skaffe enhver søker plass på dagen. Vi kan kalle den perioden kommunen fastsetter før en søker uten plass skal føres opp på kommunens venteliste, for en *garantiperiode*. Sarpsborg, Trondheim, Levanger og Hamar inkluderte på ventelistene bare barn som fremdeles står uten barnehageplass etter at garanti-perioden har løpt ut. Ås inkluderte imidlertid også barn som hadde ventet en kortere periode enn garantiperioden på å få plass.

Garantiperioden varierer mellom kommunene. I Sarpsborg skal alle som søker, tildeles en barnehageplass i løpet av én måned. Dersom de da ikke har fått plass, settes de på kommunens venteliste. Dette er en strengere definisjon enn det som er valgt i Trondheim, Levanger og Hamar. I Levanger og Hamar blir antall barn på ventelister definert etter antall søkere per 1. mars som ikke er tildelt plass innen barnhageopptaket i august samme år. I Trondheim kommune ble det i 2006 valgt en lengre garantiperiode enn i de andre kommunene. Antall barn på ventelister i Trondheim ble definert som antall barn som hadde søkt om plass innen 1. mars 2006, uten å få plass i løpet av 2006. Dette innebærer et løfte fra kommunen om en barnehageplass i løpet av en garanti-periode på mellom 9 og 12 måneder, et løfte som for øvrig ble oppfylt. Dette er også forklaringen på at Trondheim kommune selv anser at de har full barnehagedekning, uten at dette fremgår av tall fra Asplan Viak, se tabell 5-1. I 2007 har Trondheim kommune imidlertid som mål å senke garantiperioden til mellom 6 og 9 måneder.

Selv om en slik lite streng definisjon isolert sett bidrar til lave ventelister, har Trondheim kommune ingen begrensninger for *hvem* som får stå på ventelister. Dette gjelder både søkere som har plass på søketidspunktet, men også søkere som først ønsker plass en gang i fremtiden. Dette siste tilfellet er i første rekke aktuelt for 0-åringene. I de andre case-kommunene er for øvrig ikke søkere med fremtidig behov inkludert i ventelistene, men kommunene holder regnskap også for denne gruppen.

Hamar kommune anser at en garantiperiode på mellom 6 og 9 måneder ikke er forenlig med brukernes krav. Dette må ses i sammenheng med at Hamar er en kommune som i et par år har hatt full barnhagedekning. Brukernes krav til kort ventetid for å få barnehageplass har økt i denne perioden. Barnehageansvarlig fortalte at hun nylig hadde hatt samtale med foreldre som forventet å få tildelt plass i en ønsket barnehage. Da barnehageansvarlig fortalte at det var en viss ventetid i denne barnehagen, svarte vedkommende: "... , men hvordan er det mulig, ettersom dere har full barnehagedekning?". Dette er et eksempel på at brukernes (foreldrenes) oppfatning av full barnhagedekning er forenlig med kortere garantiperioder. Hamar anser at ordningen med opptak kun én gang i året ikke tilfredsstiller brukernes (foreldrenes) forventninger.

Kommunene samarbeider ikke direkte i selve opptaksprosessen. Derfor har de heller ingen oversikt over antall barn som står på ventelister i flere kommuner. Kun i enkelt-saker var det tilfeller av samarbeid mellom kommunene. Dersom samme barn har søkt på barnehage i to forskjellige kommuner kan dette medføre en dobbelttelling av barn på ventelister. Hamar kommune kom med et moment som underbygger en slik påstand. Kommende innflyttere til kommunen sender stort sett sin søknad om barnhageplass før avgjørelsen om flytting er tatt. I praksis er det en betydelig andel av disse søknadene som trekkes fordi søkerne lar være å flytte til kommunen. Dette er barn som enten kan ha barnehageplass, eller står på venteliste i en annen kommune. På bakgrunn av casestudien er det vanskelig å anslå omfanget av dobbelttelling i ventelistetallene.

Både ventelistetallene som er samlet inn av Asplan Viak, og ECON sine intervjuer, tyder på det er behov for en standardisering av hvilke barn som bør inkluderes på

ventelistene i landets kommuner. Dette er nødvendig for å sikre en aggregert størrelse på nasjonalt nivå som viser udekket etterspørsel etter barnehageplasser, definert på en enhetlig måte.

4.4 Tidspunkt for måling av barnehagedekning

Datoen for målingen av ventelister (20. september) er valgt fordi man på dette tidspunkt kjenner status for barnehagedekningen etter endt barnehageopptak i august. På dette tidspunktet har femåringene sluttet i barnehagen og plassene er fylt opp med barn som har stått på søkerlister. Sett i en sammenheng med felles opptak én gang i året er det en viss konsensus mellom kommunene i at 20. september er en egnet dato for måling av ventelister.

I intervjuene spurte vi kommunene om det kunne være andre måletidspunkter på året som er bedre egnet enn 20. september. Vi påpekte at 20. september ikke nødvendigvis er en spesielt egnet dato for måling av barnehagedekningen. Resonnementet vårt var at innstrømningen av mindre barn som foreldrene ønsker plass for, fordeler seg jevnt gjennom året. Dette som følge av foreldrepermisjonene går ut når barnet er omtrent ett år. Avgangen av 5-åringer i forbindelse med skolestart skjer imidlertid på ett bestemt tidspunkt i året. Av denne grunn kan det argumenteres for at målingen av underdekningen bør skje på våren, før 5-åringene slutter. Vi kom med en påstand om at en måling i mai vil være et bedre mål på etterspørselen, ettersom kapasitetsbehovet er størst på dette tidspunktet. Kommunene var stort sett enige i argumentet om at et slikt tidspunkt vil være bedre egnet når man skal kartlegge kapasitetsbehovet i kommunen

Argumentet møtte imidlertid også innvendinger. Disse var forankret i dagens regime med et søketidspunkt i mars og et opptak i august. Kommunene mente at med et slikt regime er det naturlig med en måling i etterkant av opptaket, slik det nå gjøres.

Dersom det for fremtiden gis et løfte om barnehageplass i løpet av en begrenset periode, som for eksempel 3-4 måneder slik som i Sverige, vil 20. september ikke lenger være spesielt godt egnet måletidspunkt for barnehagedekning. Ut fra et slikt synspunkt bør barnehagedekningen måles i mai, før 5-åringene slutter og begynner på skolen. Etterspørselen etter barnehageplasser er størst på denne tiden av året. Etter vår mening bør dekningsgraden kartlegges på det tidspunktet av året hvor kapasitetsbehovet er størst.

Det er også et annet viktig poeng som følger av en potensiell avkortning i garanti-perioden. En kortere garantiperiode vil føre til at flere personer skal settes opp på venteliste. Dette kan illustreres med et tenkt eksempel: en kommune rapporterer ventelistetall på bakgrunn av en 9-12 måneders garantiperiode, og går året etter over til en garantiperiode på 3-4 måneder. Denne endringen i ventelisteføringen vil isolert sett bidra til at flere søkere står uten plass etter at garanti-perioden er utløpt. Det må understrekes at dette argumentet i praksis kun har gyldighet så lenge kommunene i dag definerer ventelister ut fra lange garanti-perioder. På bakgrunn av casestudien kan vi ikke fastslå hva slags garanti-perioder kommunen legger til grunn i sine innrapporteringer den 20. september. Dersom det i fremtiden blir et krav om kortere garanti-perioder er det likevel rimelig å legge til grunn at dagens ventelister trolig være et underestimat på underdekning.

4.5 Gir økt utbygging vekst i etterspørselen?

Vi har i vedlegg 2 testet for om det er et statistisk belegg for en hypotese om at utvidet barnehagetilbud stimulerer etterspørselen. Det er to mekanismer som vi testet for. Etterspørselen kan øke i) som følge av at sannsynligheten for å få barnehageplass øker når ventelistene avtar, eller ii) som følge av at det blir mer attraktivt for foreldre å ha barnhageplass når dekningsgraden øker. Et argument som underbygger den siste mekanismen er at det vil være mer attraktivt med barnehageplass når det fleste andre barna i nærområdet har barnehageplass. Selv om vi ikke kan avdekke en statistisk sammenheng mellom utvidet barnehagetilbud og økt etterspørsel, kan de nevnte mekanismene likevel være aktuelle i barnhagemarkedet. Vi ønsket derfor å høre hva kommunene selv mente om betydningen av slike eventuelle mekanismer.

Kommunene mente at økt tilbud kan ha bidratt til å stimulere etterspørselen. I Sarpsborg og Ås anser våre informanter at bedre geografisk dekning har bidratt til at søkertallene har steget. Spesielt gjelder dette økte søkertall fra de yngste barna. I Ås var det en trend at antall 0-åringer som søker plass har steget, mens i Sarpsborg gjaldt det stort sett barn mellom 1 og 3 år. Også i Hamar kommune har de sett noe av det samme trekket, men effekten ble ikke ansett å være særlig sterk.

Som nevnt er *Hamar* en kommune som har hatt full dekning i flere år. Kommunens inntrykk var at økt sannsynlighet for å bli tildelt barnehageplass har endret foreldrenes søkeatferd, og er en av flere forklaringer til økte søkertall. Det er nå vanligere enn tidligere at foreldrene sender inn søknader hele året. Tidligere forholdt foreldrene seg i større grad til barnehageopptaket i august, med søknadsfrist i mars. I Hamar kommune ble det imidlertid påpekt at lavere pris i private barnehager, bedring på arbeidsmarkedet og søskenmoderasjon var andre vel så viktige forklaringer til veksten i søkertallene. Det som har vært av vekst i søkertallene har imidlertid begrenset seg til barn mellom null og tre år. I *Trondheim* har oppholdstiden økt de senere årene, og vår informant anså at dette skyldtes lavere pris. Kommunen mente imidlertid også at økt kapasitet også kan ha bidratt til å øke både gjennomsnittlig oppholdstid og antall søkere. I *Levanger* kommune har søkertallene steget. Kommunen anser at det i hovedsak har skyldtes lavere pris.

Forholdet mellom bedre tilbud og økt etterspørsel ser derfor ut til å være noe mer tydelig i Sarpsborg og Ås enn i Trondheim, Levanger og Hamar.

Casestudien avdekket imidlertid en annen mekanisme som også peker på en sammenheng mellom bedret barnehagetilbud og økt etterspørsel. Det kan synes som om foreldrene har blitt mer "kresne" etter hvert som barnhagedekningen har blitt bygd ut. I Hamar, Trondheim og Ås kommune er det en tendens til at foreldrene ønsker å stå på venteliste, selv om de allerede har barn i barnehage. Økte muligheter for å få barnehageplass nærmere sitt bosted har økt tilbøyeligheten for å stå på venteliste.

Vi tror at kommuner som i dag ikke har full barnehagedekning i fremtiden vil oppleve en slik utvikling. Mer "kresne" foreldre vil derfor trolig være en drivkraft bak vekst i etterspørselen etter barnehageplasser framover. Vi tror denne mekanismen er av en viss betydning.

Det er verdt å merke seg at en slik endring i søkeratferd medfører at flere barn både kan ha en barnehageplass, og samtidig stå på venteliste. Vi mener en slik dobbelttelling av samme barn vil kunne være hensiktsmessig fordi denne definisjonen av etterspørsel peker på behovet for overkapasitet. Dersom brukerne endrer sine preferanser (større

krav til barnehagens beliggenhet), eller bosettingsmønsteret endres, vil overkapasitet være nødvendig for å få full barnehagedekning. Det bør imidlertid utvikles klare kriterier for når det skal anses rimelig at barn med plass samtidig skal telles med på ventelistene.

4.6 Konkurransen i markedet

Økt utbygging har i alle case-kommunene bidratt til en viss konkurranse mellom barnhagene om å tiltrekke seg barn. Det er bare i Trondheim kommune at dette har resultert i at barnehager ser ut til å ha blitt konkurrert ut av markedet. Dette har vært tilfellet med enkelte familiebarnehager og private barnehager med ”dårlig renommé”. I de andre kommunene ble det påpekt at det ikke nødvendigvis var private barnehager eller familiebarnehager som var taperne som følge av økt konkurranse i markedet. Det kunne også gjelde kommunale barnehager. Vi kan konkludere med at økt konkurranse i noen grad fører til at eksisterende tilbud legges ned, slik at behovet for ny kapasitet blir større enn økningen i etterspørselen. Det må i tillegg til plasser til nye barn etableres plasser til erstatning for barnehageplasser som blir lagt ned fordi de ikke er attraktive nok. Bare i begrenset grad har økt konkurranse favorisert kommunale barnhager.

Økt konkurranse har gjort det tydeligere hvilke barnehager som er populære, enten som følge av beliggenhet eller som følge av kvalitet på pedagogisk innhold og drift. Det kan se ut som økt konkurranse har gitt visse kvalitetsgevinster i det lokale barnehage-markedet. Barnehagene har i alle de utvalgte kommuner lagt mer vekt på å profilere seg gjennom blant annet internett. For eksempel har virksomhetsplaner og konsepter for pedagogisk opplegg blitt atskillig mer synlige enn tidligere.

4.7 0-åringers behov for barnehageplasser

Ved barnhageopptaket er det de eldste barna som prioriteres først. Når ventelistene faller, kan det tenkes at det i seg selv fører til økt etterspørsel blant foreldre med 0-åringer. Det er bare i Ås kommune, og til en viss grad i Hamar, at det er et tydelig trekk med flere søkere blant 0-åringene den siste tiden. Inntrykket i disse kommunene er at årsaken i første rekke er at foreldrene ønsker å posisjonere seg for å sikre seg plass når fødselspermisjonen løper ut. Det ser derfor ut til at etterspørselen blant nullåringer i fremtiden kun i meget begrenset grad vil øke som følge av bedre barnehagedekning.

4.8 Samlede vurderinger fra casestudiene

Intervjuene vi har gjort tyder på at det er stor variasjon i hvordan kommunene selv ønsker å definere antall barn på ventelister. Dette medfører at ventelistetallene som innrapporteres den 20. september ikke alltid er helt sammenlignbare mellom kommunene.

Det er lite samarbeid mellom kommunene i forbindelse med barnhageopptaket. Kommunene har derfor ingen oversikt over hvilke barn som i nabokommunen står på ventelister eller har barnehageplass. Samme barn kan derfor føres i ventelistene i to forskjellige kommuner. En slik dobbelttelling trekker i retning av at ventelistetallene *overvurderer* mangelen på barnehageplasser.

I dag måles mangelen på barnehageplasser den 20. september. En måling på våren ville trolig gitt en større mangel på barnehageplasser. Grunnen er at det gjennom barnehage-året skjer en løpende tilstrømning av nye barn foreldrene ønsker plass til, mens

avgangen blant de eldste barna skjer ved sommerferien. Dette trekker i retning av at dagens ventelistetall *undervurderer* mangelen på barnehageplasser.

Ventelistetallene per 20. september tar ikke eksplisitt hensyn til forskjellig praktisering av garantiperioder. Noen kommuner inkluderer barn med et framtidig ønske om plass i sine ventelister, så lenge foreldrene har søkt innen søknadsfristen. Dette argumentet trekker i retning av at ventelistene per 20. september *overvurderer* mangelen på barnehageplasser. En annen side av dette problemet er at enkelte kommuner kan velge å utelate barn på sine ventelister fordi søknadsdatoen ligger for tett opp til opptellingstidspunktet. Dette argumentet trekker i retning av at ventelistene per 20. september *undervurderer* mangelen på barnehageplasser.

Casestudien gir ikke sterke holdepunkter for å si om de aggregerte ventelistetallene overvurderer eller undervurderer mangelen på barnehageplasser.

Hvilke barn som får lov til å stå på ventelister samtidig som de allerede har barnehageplass, varierer trolig mellom kommunene. I noen kommuner kan barn som ikke har fått oppfylt sitt første barnehageønske stå på venteliste, mens andre kommuner praktiserer strengere retningslinjer. Om dette bidrar til at ventelistetallene over- eller undervurderer mangelen på barnehageplasser, avhenger av hvordan mangelen defineres. En kommune vil registrere en større mangel på barnehageplasser dersom foreldrene kan la barnet stå på venteliste helt til førsteønsket er oppfylt.

På lang sikt er det rimelig å forvente at foreldrene blir mer ”kresne”, i den forstand at brukernes krav til å få oppfylt sine barnehageønsker øker jo nærmere man er full dekning. Økt sannsynlighet for å få barnehageplass i nærområdet bidrar til en viss grad at foreldrene vil stå på venteliste helt til deres første barnehageønske er oppfylt. På lang sikt vil en slik mekanisme *trekke opp* etterspørselen etter barnehageplasser.

Når det blir lettere å få plass i barnehage, eller når stadig flere barn i et lokalmiljø går i barnehage, blir det mer attraktivt for foreldrene å ønske barnehageplass for de gjenværende barna. Dette er to ytterligere to mekanismer som kan bidra til å *trekke opp* etterspørselen etter barnehageplasser på lang sikt. Casestudiene tyder på at slike mekanismer av begrenset betydning.

Samlet sett tror vi det er en del faktorer som ikke har vært inkludert i de kvantitative analysene, men som er belyst i casestudiene, også kan bidra til å øke etterspørselen etter barnehageplasser. Særlig vil en eventuell framtidig reduksjon i garantiperioden og det å registrere underdekningen løpende gjennom året, kunne bidra til økt etterspørsel.

5 Barnehagedekningen i Sverige

Sverige ligger svært nær full barnehagedekning blant barn 1-5 år, og det er svært få barn på venteliste uten å ha plass. Dette gjør at vi kan få informasjon om etterspørselen i form av antall barn med plass, slik at vi unngår eventuelle praktiske og begrepsmessige problemer ved å benytte foreliggende ventelistetall for å beregne etterspørselen i Norge.

I dette kapitlet redegjøres det for sentrale trekk ved barnehagesektoren og etterspørselen etter barnehager i Sverige. I kapittel 7 drøftes nærmere hvordan kunnskapen om etterspørselen i Sverige kan benyttes for å anslå hva som vil tilsvare full dekning i Norge.

5.1 Tilbudet av barnehageplasser

Kommunale barnehager sørger for den store tyngden av tilbudet av barnehageplasser i Sverige, med en andel på 84 prosent av det totale antall plasser (barnehager og familiedaghjem). Familiedaghjem er barnehager som er drevet i private hjem med tilsyn og delvis finansiering av kommunen, og kan sammenlignes med norske familiebarnehager. Av det totale barnehagetilbudet utgjør familiedaghjem 7 prosent av plassene.

På samme måte som i Norge, regnes ikke åpne barnehager i Sverige med som del av barneomsorgstilbudet.

Kommunen har ansvaret for kvaliteten ved virksomheter som tilbyr barneomsorg. Det er utarbeidet en samlet læreplan som alle barnehager i Sverige skal følge. Læreplanen skal sikre det pedagogiske tilbudet i barnehagene, inkludert familiedaghjemmene. Dette innebærer blant annet utdanningskrav til personell som arbeider i barnehagene. Ved siden av ansvaret for å sikre pedagogisk kvalitet, har kommunene også ansvaret for at lokalene tilfredsstillir sikkerhetsmessige krav, samt at det er et hensiktsmessig forhold mellom antall barn og antall ansatte. Kommunene har også et særskilt ansvar for barn med utviklingsvansker. Disse barna har krav på barnehageplass.

Kommunene kan benytte private barnehager til å dekke behovet for barnehageplasser. Private barnehager får et tilskudd av kommunen for hvert barn. Tilskuddets størrelse skal reflektere kostnader per barn i kommunens egne barnehager. Private barnehager må følge de samme retningslinjer for nivået på foreldrebetalingen som kommunale barnehager. Kommunen har ansvaret for tilsyn av private barnehager.

5.2 Kommunenes plikt til å tilby barnehageplasser

Kommunene har siden 1995 hatt plikt til å tilby heltids barnehageplass til barn (1-5 år) av foreldre som enten arbeider eller studerer.

I 2000 fremmet den svenske regjeringen et forslag til en avtale mellom kommunene og staten⁸. Avtalen som senere er inngått mellom staten og kommunene har som mål både i) å sikre kommunenes tilbud av barneomsorgsplasser, og ii) å sørge for en maksimalpris for en barnehageplass. Maxtaxa var i utgangspunktet en frivillig avtale mellom svenske kommuner og den svenske stat. I avtalen forpliktet kommunene seg til å sikre

⁸ Regjeringens proposition 1999/2000: 129, Maxtaxa och almän förskola.

barnehagetilbud til en gitt foreldreavgift. Til gjengjeld fikk kommunene som inngikk avtale, et eget statstilskudd. Avtalen ble innført 1. januar 2002. I 2003 hadde alle kommunene inngått avtale.

Kommunene fikk samtidig utvidet sin plikt til å tilby barnhageplasser til barn (1-5 år) av foreldre som enten er arbeidsløse (1. juli 2001) eller er i fødselspermisjon (1. januar 2002). Kommunene fikk plikt til å tilby plass til disse barna minimum 15 timer i uken eller 3 timer hver dag. Etter denne reformen er det kun barn av hjemmевærende foreldre og foreldre som er langtidssykemeldte som ikke har rett til barnehageplass.

I Sverige tolkes kommunenes plikt til å tilby barnehageplass, at kommunen har tre til fire måneder på seg å tilby en barnehageplass.

Maxtaxa definerer en maksimal foreldrebetaling (barnehagepris). Barnehageprisen for 2006 skal for det første barnet ikke overstige 3 prosent av husholdningens inntekt, og ikke mer enn 1.260 kroner. For andre barn er tilsvarende maksimalpris 2 prosent av inntekten, og ikke mer enn 840 kr (2/3 av 1.260). For tredje barn er pristaket 1 prosent av inntekten, og ikke mer enn 420 kr (1/3 av 1.260). Det fjerde og eventuelt ytterligere barn barnet får gratis plass. De fleste kommunene har tilpasset seg maksimalprisen. I praksis kan maksimalprisordningen derfor betraktes som en fastprisordning.

I 2003 ble kommunenes plikt til å tilby barnehageplass utvidet til å gjelde *alle* barn i alderen 4 til 5 år. I tillegg må kommunene tilby alle barn i denne alderen 525 timer gratis barnehageplass i året. Dette tilsvarer omtrent 10 timer i uken. Denne utvidede barneomsorgsplikten medførte i praksis en reduksjon i foreldrebetalingen.

Det er stor variasjon i hvordan kommunene har nedjustert foreldrebetalingen som følge av plikten til å tilby gratis 525 timers opphold i barnehage per år til de eldste barna. En del kommuner har redusert månedsprisene for 4- og 5-åringene, noe som innebærer en lavere foreldrebetaling fra første time i barnehagen. I andre kommuner betaler kun foreldrene for timer som overskrider 525 timer per år. I det siste tilfellet vil ikke foreldrene betale for barnehageplass, gitt at barnet har kortere oppholdstid enn 525 timer per år.

5.3 Barnehagedekning

I 2005 utgjorde andelen barn 1-5 år med plass i barnehage 84 prosent av alle barn i aldersgruppen. Dette var en økning fra en andel på 76 prosent i 2000.

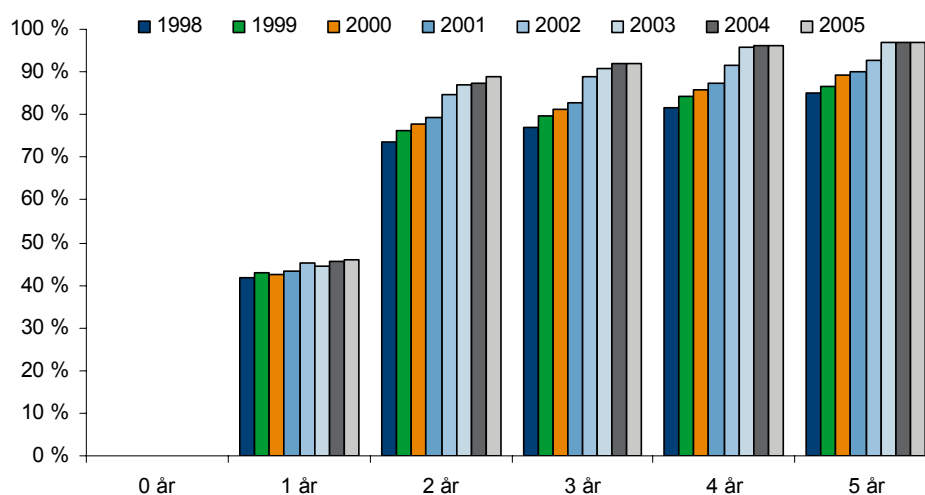
Dersom det ikke foreligger et tilbud på søketidspunktet, blir barnet plassert på en venteliste over barnehageplass i nærområdet. Både det at eldre barn skal prioriteres fremfor yngre barn og særlig lav pris som følge av gratis barnehageplass inntil 525 timer per år for 4 og 5-åringene, bidrar til å heve barnehagedekningen blant de eldste barna. Figur 1 viser at 97 prosent av barna i alderen 4 til 5 år hadde plass i barnehage i 2005. Dekningsgraden for barn i denne alderen har ligget stabilt på dette nivået de siste tre årene.

For de yngre barna er dekningsgraden betydelig lavere enn for 4- og 5-åringene. Dette gjelder særlig ettåringene, hvor dekningsgraden i 2005 var på 46 prosent. To- og treåringenes dekningsgrad var henholdsvis 89 og 92 prosent, altså ikke svært mye lavere enn for 4- og 5-åringene.

Ut fra Figur 5.1 ser det ut til at dekningsgraden for 2-åringene fremdeles er økende, mens for 3-åringene har veksten i dekningsgraden avtatt de siste to-tre årene. Dette må ses i sammenheng med at det i første rekke er 4 og 5-åringene som har mottatt ledige plasser når kommunene har blitt nødt til å øke barnehagetilbudet som følge av reformene. Når det gjelder 1-åringene har dekningsgraden bare steget meget svakt, slik at nivået må betraktes som stabilt. Den tilsynelatende stabiliteten kan skyldes permisjonsregler som har betydning for etterspørselen etter barnehageplasser for 1-åringene.

I praksis er det ikke etterspørsel etter barneomsorgsplasser for barn som er under 1 år, og det er i statistikken ikke registrert noen barn under ett år som er i barnehage. Den lave dekningsgraden for ettåringer må ses i sammenheng med lange fødselspermisjoner, men lav prioritering på ventelistene kan også ha bidratt.

Figur 5.1 Barnehagedekning i Sverige. Barn med plass i barnehage i alderen 1-5 år i prosent av antall barn i ulike aldersgrupper

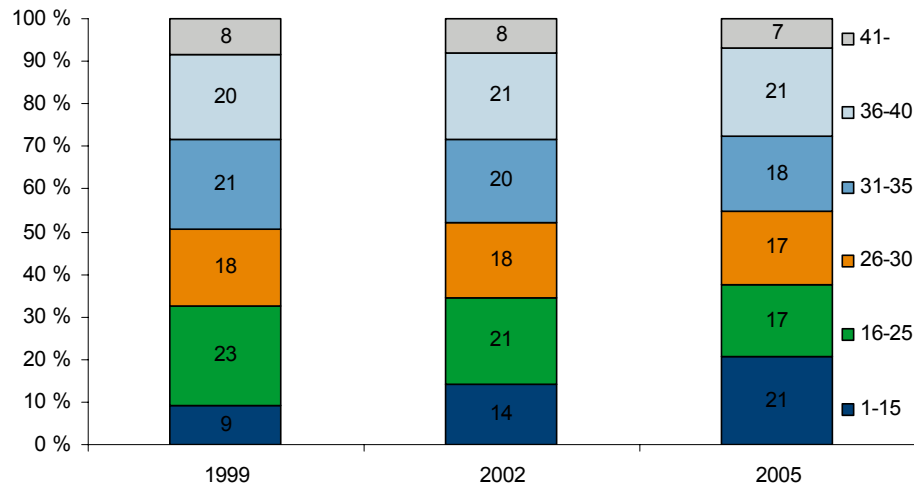


Kilde: Skolverket

Statistikk fra Skolverket viser at dekningsgraden for barn av foreldre som er arbeidsløse eller i fødselspermisjon har økt betydelig etter innføringen av maxtaxa i 2002. Det er grunn til å tro at det i første rekke er barn av foreldre som er i disse gruppene som har stått for økningen i barnehagedekningen.

Gjennomsnittlig tid i barnehagen per barn er i løpet av de senere årene blitt redusert som følge av reformene innenfor barneomsorgstilbudet. Innføringen av barneomsorgsplikt med inntil 15 timer i uken for barn av foreldre som er arbeidsledige eller i fødselspermisjon, samt gratis kjernetid for 4- og 5-åringene, har bidratt til å trekke ned gjennomsnittlig oppholdstid per barn. Ifølge Skolverket (2005) har gjennomsnittlig ukentlig oppholdstid avtatt fra 31 timer i 1999 til 30 timer i 2002. I 2005 hadde oppholdstiden sunket til 29 timer. Figur 2 understreker det samme poenget. Andelen barn med oppholdstid under 15 timer har økt fra 9 prosent i 1999 til 21 prosent i 2005. Det ser ut til at andelen barn med oppholdstid mer enn 36 timer i uken har vært stabil i perioden 1999 til 2005, på omtrent 28 prosent.

Figur 5.2 Barn i alderen 1-5 år fordelt etter antall timer i barnehage per uke. Fordelt i times intervaller. 1999, 2002 og 2005¹⁾



1) ECON har tilrettelagt bakgrunnstallene for denne figuren. Det er tatt utgangspunkt i tilsvarende tall for barn i barnehager og familiedaghjem. Tall for disse to barnegruppene er vektet med andelen av barn som benyttet henholdsvis barnehage og familiedaghjem i de aktuelle årene.

Kilde: Skolverket

5.4 Underdekning av barnehageplasser

I Sverige gjennomføres ikke nasjonale tellinger av antall barn som står på venteliste, men uten å få plass. I en utvalgsundersøkelse som ble utført i 2002 (Skolverket, 2004) ble foreldrene spurt om barna deres manglet barneomsorgsplass. Undersøkelsen viste at 2 prosent av barna i alderen 1 til 5 år manglet barneomsorgsplass i 2002.

Et økt barnehagetilbud (10 prosent) etter 2002 har isolert sett bidratt til å dempe underdekningen. På den annen side har etterspørselen tatt seg opp som følge av vekst (6 prosent) i antall barn i alderen 1 til 5 år. I tillegg har som nevnt økte rettigheter og lavere priser som følge av barneomsorgsreformene også ført til at flere foreldrene ønsker barnehageplass til barna sine.

Mangelen på barnehageplasser synes nå å være konsentrert i et lite antall kommuner. En undersøkelse fra Skolverket (2005) viser at det kun er 7 av 290 kommuner som ikke greier å tilby nok barnehageplasser. Kommunene fikk spørsmål om de i mai 2005 mente de kunne tilby samtlige barn en plass 4 måneder senere. Stockholm, Göteborg og Malmö var blant kommunene som svarte nei til dette spørsmålet. Undersøkelsen belyser ikke omfanget av underdekningen, målt i antall barn. Det kan imidlertid se ut til at underdekningen er noe større i storbykommuner enn i andre kommuner.

Vi har gjennomført telefonintervjuer med personer i barnehagesektoren i Stockholm, Göteborg og Malmö. I *Stockholm* har hver bydel ansvaret for administrering av barneomsorgstilbudet. I *Normalm* var det for tiden ingen mangel på plasser. Selv om det ved semesterstart er normalt med en viss mangel på plasser i Stockholm. I *Göteborg* var det ved utgangen av september 440 barn (2 prosent av alle barn med barnehageplass) som har ventet på plass mer enn 4 måneder. 250 av disse har fått plass, men foreldrene har avslått tilbudet. Undersøkelsen av Skolverket (2005) viser til at *Malmö* har hatt spesielt store problemer med å innfri etterspørselen etter barnehageplasser. Vårt

inntrykk er imidlertid at problemene i Malmö nå langt på vei er løst. For tiden er det ingen barn i kø i Malmö, men en overkapasitet på 200 plasser.

Undersøkelsen viser at storbykommunene ikke skiller seg ut med høyere foreldrebetaling enn i andre kommuner.

5.5 Anslag på etterspørselen

Figur 5.1 viser at dekningsgraden har stabilisert seg på 2003-nivå for 4 og 5-åringene. Når vi også tar hensyn til kommunenes plikt til å prioritere og til å tilby plasser til 4- og 5-åringene, synes det rimelig å anta at det er tilnærmet full dekning av barnehageplasser for 4- og 5-åringene.

Derimot ser det ut fra foregående avsnitt ut til at etterspørselen etter barnehageplasser overstiger tilbudet, i hvert fall for de yngste barna.

Etter en samlet vurdering av momentene som er redegjort ovenfor, anslår vi at det er en underdekning av barnehageplasser på høyst 1 prosent i Sverige. Vi forutsetter videre at det er full barnehagedekning blant 3 til 5-åringene, noe som impliserer at underdekningen utelukkende gjelder 1 og 2-åringene. Disse forutsetningene gir en underdekning på 2 prosentpoeng for 1 og 2-åringene. Våre anslag på dekning, underdekning og etterspørsel er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 5.1 Dekning, underdekning og etterspørsel etter barnehageplasser i Sverige. Andel barn i alderen 1 til 5 år i barnehager i prosent av alle barn i samme alder. Fordelt på alder i 2005

	Tilbud	Underdekning	Etterspørsel
1 år	46	2	48
2 år	89	2	91
3 år	92	0	92
4 år	96	0	96
5 år	97	0	97
Totalt	84	1	85

Kilde: Skolverket, ECON.

Note: Tall som viser tilbud er hentet fra Sveriges offisielle statistikk, Skolverket. Tallene i de to andre kolonene representerer ECONs estimat.

Siden det fortsatt er en trend i dekningsgradene for ett- og toåringene, tror vi det i Sverige fortsatt er potensial for økt etterspørsel blant de aller yngste barna (ettåringene) på noe lengre sikt.

6 Etterspørsel i Norge basert på justeringer av svenske data

Sverige har nesten full barnehagedekning for barn i alderen 1-5 år. 84 prosent av barna i denne aldersgruppen går i barnehage. I den følgende analysen har vi beregnet hva som vil være full barnehagedekning ved å bruke Sverige som et "laboratorium" for hva som vil være full dekning i Norge.

Barnehagesektoren i Sverige og Norge har klare fellestrekk. I begge landene er tilbudet langt på vei universelt ettersom barnehagerettigheter i liten grad er avhengig av foreldres sysselsetting eller barnas sosiale behov. I tillegg har begge landene et regulert marked for barnehageplasser. Markedet er kjennetegnet ved et maksimalprissystem med kommunale forpliktelser til å organisere et barnehagetilbud. Dette har medført underdekning av barnehageplasser både i Norge, og historisk sett også i Sverige. Kvinner har tilnærmet lik yrkesdeltakelse i begge landene. Det trekkes også i retning av at barnehagemarkedet i de to landene er sammenlignbare.

Det er imidlertid også forskjeller mellom den norske og den svenske barnehagesektoren. Disse er i første rekke mer sjenerøse permisjonsregler for småbarnsforeldre i Sverige, kontantstøtte i Norge og noe gratis oppholdstid (kjernetid) i de svenske barnehagene. Vi har forsøkt å tallfeste betydningen av disse forskjellene. Det er selvsagt betydelig usikkerhet knyttet til slike beregninger. En viktig usikkerhetsfaktor er at vi har benyttet de norske estimeringsresultatene for å anslå effekter av forskjeller i forklaringsvariabler på nasjonalt nivå mellom de to landene.

6.1 Høyere priser i Norge tilsier lavere etterspørsel

Selv om både Norge og Sverige har innført maksimalpris på barnehageplasser, er maksimalprisenivået forskjellig. I Sverige er maksimalprisen 1.260 svenske kroner (tilsvarende 1160 norske kroner) for en fulltids plass for første barn.

I den følgende analysen har vi forutsatt at prisnivået i Sverige i 2006 var lik maksimalprisen. I Norge var maksimalprisen 2.250 kroner for en fulltids plass i 2006. Isolert sett trekkes dette i retning av at etterspørselen etter barnehageplasser blir lavere i Norge enn i Sverige. På lang sikt er det rimelig å forutsette at gjennomsnittlig barnehagepris i Norge vil bli 1.750 kroner, noe som er i tråd med barnehageforliket.

Priseffekten på etterspørselen avhenger av hvor prisfølsom etterspørselen er. Vi har tidligere argumentert for en økning på 4 prosentpoeng i etterspørselsandelen som følge av en nedgang fra NOK 2.250 til NOK 1.750. Tidligere studier indikerer at etterspørselen i liten grad vil øke dersom prisen blir lavere enn 1.500 kroner. På bakgrunn av dette har vi lagt til grunn at prisforskjellen mellom 1.750 kroner i Norge og 1.160 kroner i Sverige tilsier en økt etterspørsel på 2 prosentpoeng. Denne effekten må betraktes som moderat, sammenlignet med en økning på 4 prosentpoeng som følge av en reduksjon fra 2.250 kroner til 1.750 kroner.

At Norge fortsatt vil ha høyere priser enn Sverige tilsier således isolert sett at nivået på etterspørselen i Norge vil ligge 2 prosentpoeng lavere enn nivået i Sverige.

6.2 Kontantstøtte i Norge tilsier lavere etterspørsel

I Norge har foreldre med barn i alderen fra 1 til fylte 3 år rett til kontantstøtte. I Statsbudsjettet 2007 fremgår det at størrelsen på kontantstøtten i 2007 vil ligge på ca 3.300 kroner i måneden.⁹ Sverige har ingen ordning med kontaktstøtte. Kontantstøtten bidrar isolert sett å dempe etterspørselen etter barnehageplasser i Norge sammenlignet med Sverige. I den følgende analysen har vi forsøkt å korrigere for dette.

Kontantstøtten bidrar til å redusere arbeidstilbudet som følge av at én av foreldrene kan velge å være hjemme med barnet. I St.prp. nr. 1 2007 fra Barne- og likestillingsdepartementet vises det til to beregninger av effekten på arbeidstilbudet. Universitetet i Bergen har gjennomført et prosjekt som heter *Økonomisk likestilling i norske barnefamilier*. Ifølge dette prosjektet ble arbeidstilbudet som følge av kontantstøtten redusert med 14.000 årsverk årlig i perioden fra 1998 til 2002. I samme St.prp. vises det også til et lignende anslag fra stortingsproposisjon om innføring av kontantstøtte. Dette anslaget viser en reduksjon i arbeidstilbudet som følge av kontantstøtten med 5.000-10.000 årsverk per år. I vår analyse har vi lagt til grunn at uten kontantstøtten ville sysselsettingen økt med 12.000 årsverk per år.

En del av de 12.000 flere årsverkene må antas å skje blant foreldre som allerede arbeider (deltidsansatte). Vi forutsetter at dette gjelder 2.000 av de 12.000 årsverkene. De resterende 10.000 årsverkene forutsettes å komme blant foreldre som har vært utenfor arbeidsmarkedet. På basis av en undersøkelse gjort av Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå, 2003), anslår vi en gjennomsnittlig stillingsbrøk på 75 prosent blant disse personene. Det tilsier at i en hypotetisk situasjon uten kontantstøtten ville drøyt 13.000 flere foreldre til barn under tre år ønske lønnet arbeid. Tall fra NAV viser at det i 2005 var 15 prosent av kontantstøttebarna som samtidig hadde plass i barnehage (gradert stønad).¹⁰ Vi forutsetter således at 15 prosent av barna til disse småbarnsforeldrene allerede har plass i barnehage. Når vi samtidig forutsetter hver av foreldrene som går inn i arbeidsmarkedet har ett barn i denne aldersgruppen, får vi som resultat at etterspørselen ville økt med 11.000 barn ved en hypotetisk fjerning av kontantstøtten. Det tilsvarer en økning i etterspørselsandelen blant barn 1-5-åringene på knapt 4 prosentpoeng.

Samlet sett tilsier således våre beregninger at det forhold at Norge har kontantstøtte, mens Sverige ikke har det, isolert sett at etterspørselen for 1-5 åringene blir 4 prosentpoeng lavere i Norge enn i Sverige.

6.3 Kortere foreldrepermisjon i Norge tilsier høyere etterspørsel

Sverige har en mer sjenerøs foreldrepermisjonsordning enn Norge. Det trekker isolert sett i retning av etterspørselen etter barnehageplasser blir høyere i Norge enn i Sverige. Vi redegjør nedenfor for våre beregninger av hvor mye forskjeller i foreldrepermisjonen mellom de to land slår ut i etterspørselen etter barnehageplasser.

⁹ St.prp. nr. 1 fra barne- og Likestillingsdepartementet.

¹⁰ Tallene er tilgjengelig på hjemmesiden til NAV: www.nav.no // Om NAV // Tall og analyse // Familie og omsorg // Kontantstøtte // Kontantstøtte.

I Sverige er foreldrepermisjonen inntil 480 såkalte stønadsdager (föräldrapenningdagar) per barn. De første 390 dagene gir rett til en dagsats tilsvarende nivå for sykepenger (sjukpenningdagar). I Sverige betales sykepenger tilsvarende 80 prosent av sykepengegrunnlaget. Det er imidlertid mulig å ta ut færre enn 7 stønadsdager per uke og dermed forlenge permisjonsperioden. Foreldrepermisjonen kan tas ut til og med det tidspunkt da barnet har fylt åtte år.

Ifølge Riksförsäkringsverket (2004) var foreldrenes gjennomsnittlige permisjon i alt 16 måneder, eller 480 dager. Rapporten viser også at uttaket av foreldrepermisjon er høyest i barnets første leveår, og begynner først å falle når barnet har blitt mellom ett og halvannet år. Når barna blir over 2 år er uttaket av permisjonsdager så lavt at det er grunn til å tro at foreldrepermisjonen kombineres med en barnehageplass. På bakgrunn av dette vurderer vi at permisjonsordningen i Sverige har liten betydning for etterspørselen etter barnehageplasser for barn eldre enn 2 år.

I Norge gis det stønad ved foreldrepermisjon i til sammen 44 uker med full lønn (308 kalenderdager) eller 54 uker (378 kalenderdager) med 80 prosent av full lønn. Valget av dekningsgrad gjelder for hele perioden og begge foreldrene må velge samme dekningsgrad. Dersom stønaden velges med 80 prosent dekning, vil den totale stønadstbetalingen bli noe lavere enn ved valg av 100 prosent dekning.

Gradert uttak av fødselspenger er mulig inntil 3 år etter barnets fødsel. Foreldre kan dermed strekke fødselspermisjonen lenger ut i tid. Det er imidlertid et krav at personen som mottar fødselspenger arbeider deltid. Det er et vilkår for gradert uttak at det foreligger en skriftlig avtale med arbeidsgiver om delvis arbeid. Bruken av gradert uttak av fødselspenger må derfor skje i samråd med arbeidsgiver.

Loven som omfatter gradert uttak av fødselspenger ble endret 1. januar 2007 og erstattet tidligere bestemmelser om bruk av tidskonto for utbetaling av fødselspenger. Med den nye loven er det blitt enklere å kombinere arbeid med fødselspenger, og dermed forlenge stønadsperioden. I begge tilfellene er det imidlertid en begrensning om at fødselspermisjonen må være tatt ut i løpet av 3 år. I tillegg sier lovendringen at antallet uker som er disponible for gradert uttak er utvidet ved at far kan ta ut sin fedrekvote som gradert uttak.

Ifølge opplysninger fra NAV benyttet ca. 3 prosent av foreldrene ordningen med tidskonto. Dette trekker i retning av lavere etterspørsel for barnehageplasser for ettåringer. Det er imidlertid uklart i hvilken grad denne nedgangen resulterer i en økning i etterspørselen blant 0-åringer. I den videre analysen forutsettes det at om lag 5 prosent av foreldrene vil benytte seg av graderte fødselspenger. Det er lagt til grunn en liten endring som følge av liberalisering av regelverk i 2007.

Det foreligger ikke statistikk som viser gjennomsnittlig benyttelse av fødselspengeperioden i Norge. På noe usikkert grunnlag har vi anslått av denne størrelsen ligger på 380 kalenderdager. De vil si en dekning under 80 prosent. Ifølge tall fra NAV benytter over 95 prosent av foreldrene mellom 80 og 100 prosent dekning. I tillegg må det foretsettes at en del foreldre tar ut ferie i forbindelse med fødselspermisjon.

På bakgrunn av dette er det grunn til å tro at etterspørselen etter barnehageplasser for 0-åringer vil være tilnærmet lik null i begge landene. Etterspørselen etter barnehageplasser for ettåringer ser imidlertid ut til å kunne være noe høyere i Norge enn i Sverige på grunn av mindre sjenerøs foreldrepermisjon, også etter at den nye loven er innarbeidet i

Norge. I tillegg er det mulig at etterspørselen etter barnehageplasser for barn som er 2 år eller eldre er noe lavere i Sverige enn i Norge. Dette som følge av mer liberale muligheter for å utsette fødselspermisjonen. Vi har imidlertid valgt å se bort fra dette i den videre analysen.

Gjennomsnittlig permisjonsperiode er ut fra våre anslag omtrent 100 dager kortere i Norge enn i Sverige. Det leder til det resultat at en hypotetisk innføring av norske permisjonsregler i Sverige ville gitt en 40 prosents vekst i antall dager uten fødselspermisjon for foreldrene til ettåringene.

Hvis forutsetter at den prosentvise forskjellen i etterspørselen etter barnehageplasser er lik den prosentvise forskjellen i antall dager uten fødselspermisjon, vil andelen ettåringer som etterspør barnehageplass i Norge ligge 40 prosent høyere enn i Sverige. Mens etterspørselsandelen blant ettåringer i Sverige var 48 prosent, tilsier forskjellene i foreldrepermisjonsordningen og våre forutsetninger at etterspørselsandelen for denne aldersgruppen vil være 67 prosent.

For gruppen 1-5 år tilsier dette at etterspørselsandelen i Norge blir 4 prosentpoeng høyere enn i Sverige som en følge av mindre sjenerøs foreldrepermisjon i Norge.

6.4 Høyere inntekt i Norge tilsier høyere etterspørsel

Ifølge statistikk fra Nordisk Socialstatistisk Komité fra 2001 (Nordisk statistisk årbok 2006) tjente par i alderen 20-44 år 24 prosent mer i Norge enn i Sverige, målt som realinntekt, korrigert for forskjeller i valutaenes kjøpekraft. Det trekker isolert sett i retning av at etterspørselen etter barnehageplasser i Norge blir høyere enn i Sverige.

For å beregne etterspørselsvirkningen av høyere inntekt har vi benyttet regresjonsresultatet fra (ECON: 2005:1) som viser at en inntektsøkning på 10.000 kroner gir en vekst i etterspørselsandelen på 0,18 prosentpoeng. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig oppholdstid på 22 timer i uken per barn totalt i alderen 1-5 år. Gitt våre forutsetninger tilsier beregningene av betydningen av inntektsforskjeller at etterspørselsandelen for barn 1-5 år skal være 7 prosentpoeng høyere i Norge enn i Sverige.

Inntektseffekten er anslått på bakgrunn av norske tverrsnittsdata. ECON (2005:1) har beregnet signifikante effekter av medianinntekten til kommunens barnefamilier på etterspørselen etter barnehageplasser i kommunen. Denne positive effekten kan forklares på to måter.

Sammenhengen mellom inntekt og etterspørsel indikerer at husholdninger med høyere inntekter relativt sett etterspør flere barnehageplasser fordi de har bedre råd. Når budsjettet øker, øker også etterspørselen etter barnehageplasser.

Inntektsnivået kan alternativt betraktes som en indikatorvariabel for sosial tilhørighet eller sosial status. I den grad dette er tilfellet, har inntekten i seg selv mindre betydning for etterspørselen etter barnehageplasser, men inntekten har en statistisk betydning ved at den skiller barnefamiliene etter sosial tilhørighet/status.

Ut fra dette finner vi det rimelig å legge til grunn at deler av de beregnede inntektseffektene kan tilskrives uobserverbare forskjeller i preferanser for barnehage i de økonometriske analysene. Vi vet ikke hvor sterk denne effekten er. Vi har på usikkert grunnlag forutsatt at inntektsforskjellene mellom Norge og Sverige bidrar med omtrent

halvparten av det som framkommer ved en direkte anvendelse av modellresultatene og data for inntekter i Norge og Sverige.

I analysen som baserer seg på svenske data har vi således skjønnsmessig satt inntektseffekten til 4 prosentpoeng istedenfor de opprinnelige 7 prosentpoeng.

6.5 Like høy sysselsetting blant kvinner gir like høy etterspørsel

Sysselsettingsandelen blant svenske kvinner i alderen 25-44 år er omtrent lik som for norske kvinner. På bakgrunn av tall som er oppgitt i Nordisk statistisk årbok 2006 har vi beregnet at denne andelen var 79,5 prosent i Norge og 80 prosent i Sverige i 2005. Tallene er hentet fra OECD sin Labour force survey (SSB sine Arbeidskraftsundersøkelser) Denne forskjellen gir ubetydelige utslag i modellen som beskriver etterspørsel etter barnehageplasser.

6.6 Gratis oppholdstid i Sverige tilsier lavere etterspørsel i Norge

I Sverige har alle barn i alderen 4 og 5 år rett på gratis oppholdstid på 525 timer i året, eller 10 timer i uken. En slik ordning har vi ikke i Norge. Gratis barnehagetid bidrar trolig til høyere etterspørsel etter barnehageplasser. Vi har forsøkt å korrigere for dette.

Ordningen med gratis oppholdstid for 4- og 5-åringene ble innført i 2003. I perioden fra 2002 til 2003 steg dekningsgraden for 4- og 5-åringene med 4 prosentpoeng for begge aldersgruppene. I de påfølgende årene har dekningsgraden vært omtrent uendret, det vil si 96 og 97 prosent for henholdsvis 4- og 5-åringene. Det er usikkert hvor mye av veksten fra 2002-nivået som bør tilskrives innføringen av gratistimer. En del av veksten kan skyldes Mx-taxa-ordningen, som i sin helhet innført i 2002.

For å kunne korrigere for andre vekstkomponenter utover betydningen av gratis plasser må vi velge en referanseutvikling. Vi har valgt å benytte utviklingen i dekningsgraden for barn i alderen 1-3 år mellom årene 2002 og 2003. Dekningsgraden for barn i alderen 1-3 år steg da med mellom 1 og 2 prosentpoeng. På usikkert grunnlag er det i analysen lagt til grunn en økning i dekningsgraden på 2 prosentpoeng for 4- og 5-åringene som følge av innføringen av gratis oppholdstid.

Vi konkluderer med at etterspørselen etter barnehageplasser i Sverige ville vært 1 prosentpoeng lavere for alle barn i alderen 1-5 år dersom det ikke hadde vært tilbud om gratis oppholdstid for 4- og 5-åringene.

Tilbudet om en viss gratis oppholdstid er én grunn til nedgangen i gjennomsnittlig oppholdstid i Sverige de senere årene og det forhold at gjennomsnittlig oppholdstid i Sverige er klart lavere enn i Norge. Ovenfor har vi anslått betydningen av dette for etterspørselen målt i antall barn. Vi anser for øvrig ikke at de forskjeller i gjennomsnittlig oppholdstid mellom de to land skal ha konsekvenser for vår analyse av etterspørselen målt i antall barn foreldrene ønsker barnehageplass for.

6.7 Oppsummering av dagens forskjeller mellom Norge og Sverige

Tabell 6.1 nedenfor oppsummerer beregningene av full dekning i Norge med utgangspunkt i hva som er full dekning i Sverige.

Den metodiske tilnærmingen å anslå full dekning i Norge ved å ta utgangspunkt i situasjonen med tilnærmet full dekning i Sverige, tilsier at full dekning i Norge i 2005 tilsvarer en etterspørsel på 86 prosent av alle barn 1-5 år. Til sammenligning har vi tidligere i denne rapporten argumentert for at en dekningsgrad på 85 prosent ville gitt full barnehagedekning i Sverige i 2005.

Tabell 6.1 *Anslag på full barnehagedekning i Norge gjennom å innføre et norsk regime i et svensk barnehagemarked. Anslag på dekomponering av effekten av viktige forskjeller mellom de to landene*

	Nivå på etterspørselen, prosent	Forskjell (Norge-Sverige), prosent-poeng 1)
Sverige, etterspørsel 2005	85	
Effekter av forskjeller mellom Norge og Sverige		
Inntekt		4
Pris		-2
Foreldrepermisjon		4
Sysselsettingsandel		0
Kontantstøtte		-4
Gratistimer		-1
Netto effekt		1
Beregnet norsk etterspørsel etter korreksjoner (2005)	86	

1) Positivt tall tilsier at norsk etterspørsel er høyere enn svensk etterspørsel som følge av dette bidraget.

Kilde: ECON, Skolverket

6.8 Full barnehagedekning på lang sikt ut fra svenske data

Den samlede virkningen av fremskrivninger i sosioøkonomiske størrelser fra 2006 til 2008 er tidligere i rapporten beregnet til å gi en isolert økning i etterspørselen drøyt 2 prosentpoeng. I dette kapittelet er etterspørselsandelen ved full barnehagedekning i Norge regnet ut på bakgrunn av etterspørselsandelen i Sverige i 2005. Det er rimelig å regne med en viss økning i etterspørselsandelen i Sverige fra 2005 til 2006. Tidligere i rapporten er den isolerte effekten av endringer i sosioøkonomiske variabler i Norge beregnet til 1,5 prosentpoeng i perioden 2004 til 2006.

Vi legger på bakgrunn av disse tallene til grunn en samlet effekt av endringer i sosioøkonomiske variabler i perioden 2005 til 2008 på 3 prosent. Med disse forutsetningene vil etterspørselsandelen i Norge ved full barnehagedekning være 89 prosent på lang sikt, beregnet ut fra barnehagesituasjonen i Sverige.

7 Sammenfattende vurderinger

De to tilnærmingene for å anslå full dekning gir relativt like resultater.

Analysen basert på å framskrive dagens etterspørsel i *Norge* (barn med plass pluss barn på venteliste) tilsier at det må skaffes plass til 90 prosent av barna i aldersgruppen 1-5 år i 2008, forutsatt en foreldrebetaling for en heltidsplass på 1.750 (2005-) kroner. Vi tror at når situasjonen nærmer seg full dekning, vil kommunene møte økte krav fra brukerne om kvalitet, tilgjengelighet og også krav om kortere ventetid enn i dag på å få tildelt plass i barnehage. Disse og andre faktorer kan tilsi at etterspørselen ved full dekning vil kunne bli høyere enn anslaget fra den kvantitative analysen av norske data. Vi har imidlertid ikke funnet grunnlag for å gi noe tallanslag for disse ”tilleggsfaktorene”.

Med analysen som baserer seg på *svenske data* omgås problemet med å bruke ventelister som et estimat på dagens underdekning av barnehageplasser, i tillegg til at den i prinsippet tar vare på eventuelle endringer i søkeatferden når man nærmer seg full dekning. Imidlertid er de nødvendige justeringene for å ”oversette” situasjonen i Sverige til situasjonen i Norge, usikre. Dette gjelder kanskje særlig betydningen av inntektsforskjellene mellom norske og svenske barnefamilier. Med våre forutsetninger blir anslaget på full dekning i 2008 89 prosent, så vidt lavere enn anslaget i analysen med norske data.

Vår *samlede vurdering* er at full barnehagedekning på lang sikt for barn i alderen 1-5 år vil være forenlig med et barnehagetilbud til om 90 prosent av barna. Som nevnt flere ganger tidligere i rapporten, er tallet usikkert.

Legger vi SSBs siste befolkningsframskrivning til grunn, betyr vårt anslag at foreldrene ved utgangen av 2008 vil ønske barnehageplass til om lag 260.000 barn i alderen 1-5 år. Til sammenligning var det per september 2006 227.200 barn, eller 78 prosent av barna i alderen 1-5 år, som hadde plass i barnehage. Dersom vår prognose for 2008 om 90 prosent etterspørselsandel er riktig, må det mellom september 2006 og 2008 etableres plasser til om lag 33.000 flere barn, hvis målet om full barnehagedekning skal nås, samtidig som prisene settes ned til 1.750 kroner. Det kan i tillegg komme en viss etterspørselsvekst blant nullåringene, men den vil trolig være liten.

Referanser

- ECON (2004): *Etterspørselen etter barnehageplasser*. ECON-rapport 2004-026, ECON Analyse.
- ECON (2005:1): *Barnehager i kommunenes inntektssystem*. ECON-rapport 2005-004, ECON Analyse.
- ECON (2005:2): *Maksimalpris på 2.250 – konsekvenser for etterspørselen*. ECON-rapport 2005-084, ECON Analyse.
- Inntektssystemutvalget (2005): *Kostnadsnøkkel for barnehager*. Delutredning fra inntektssystemutvalget, datert 3. mars 2005.
- Kornstad og Thoresen (2006): "Effects of family Policy Reforms in Norway" *Discussion Paper 450*, March 2006, Statistisk sentralbyrå.
- NOVA (2003): Anne Lise Ellingsæter, "Barnehagen – fra selektivt til universelt velferdsgode", *NOVA rapport 24/2003*, Oslo – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nordisk Ministerråd (2006): *Nordisk statistisk årbok 2006*, Nord 2006:1 - Volume 44, Nordisk Ministerråd, AKA-PRINT A/S Århus, Danmark.
- Riksförsäkringsverket (2004): *Flexibel Föräldrapenning*. Analyserar 2004:14, Enheten för forskning och utveckling, Riksförsäkringsverket, Sverige.
- Skolverket (2004), *Barns omsorg - Omsorgen om barn 1-2 år. Resultat av 2002 föräldrakät*, Rapport 258 2004, Skolverket, Sverige.
- Skolverket (2005:1), *Plats utan oskäligt dröjsmål?*, Rapport 267 2005, Skolverket, Sverige.
- Skolverket (2005:2), *Avgifter i förskola och fritidshem*, Fördjupning av Rapport 261 2005, Skolverket, Sverige.
- Skolverket (2005:3), *Beskrivande data – Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*, rapport 265 2005, Skolverket, Sverige.
- Skolverket (2006), *Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskole m.m.*, Rapport 278 2006, Skolverket, Sverige.
- Statistisk sentralbyrå (2003), *Barnefamiliers tilsynsordninger - bruk av kontantstøtte våren 2002*, rapport 2003/9, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- St.prop. nr. 1 2006 fra Barne- og likestillingsdepartementet.
- St.prop. nr. 1 2007 fra Barne- og likestillingsdepartementet.
- St.prop. nr 1 2006 fra Kunnskapsdepartementet.

VEDLEGG 1: Norske analyser av barnehageetterspørselen

I det følgende vedlegget har vi gjort rede for hovedkonklusjonen i fem tidligere av analyser av etterspørselen etter barnehageplasser. Analysene av NOVA (2003) og ECON (2005:2) viser sammenheng mellom pris og etterspørsel etter barnehageplass, uavhengig om det er heltid/deltid. ECON (2004) og Kornstad og Thoresen (2006) viser sammenheng mellom pris og fulltidsplass. I ECON (2005:1) er det beregnet sammenhenger mellom sosioøkonomiske forklaringsvariabler og etterspørsel etter oppholdstid per uke per totalt antall barn totalt.

NOVA rapport nr 24 2003, Barnehagen – fra selektivt til universelt velferdsgode

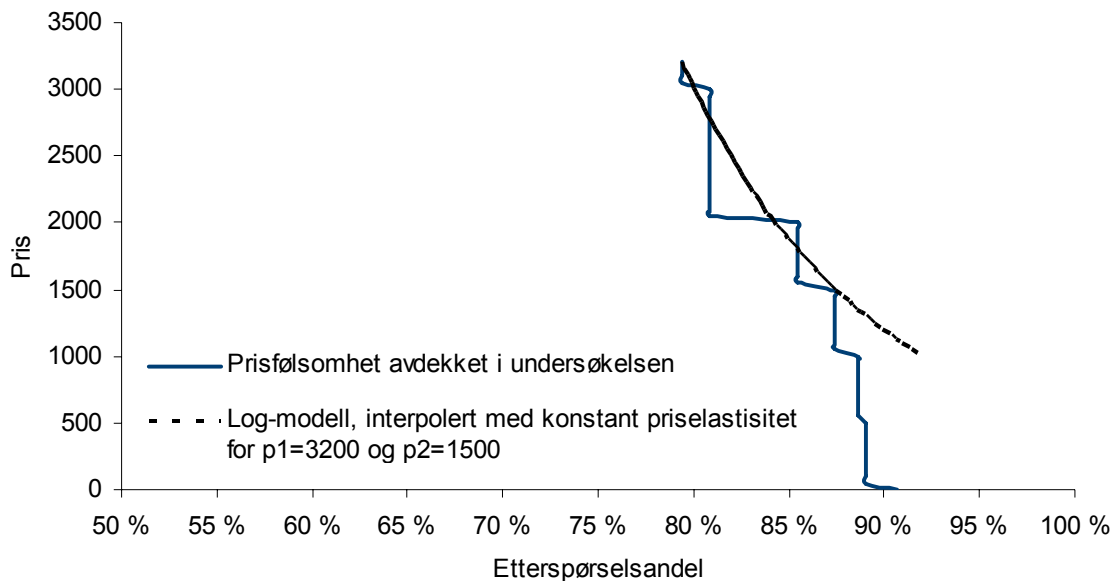
NOVA (2003) viser i sin rapport til resultater basert på Barnetilsynsundersøkelsen som Statistisk sentralbyrå gjennomførte våren 2002. Resultatene beskriver forholdet mellom pris og etterspørsel etter barnehageplasser. Undersøkelsen baserer seg på individdata hvor foreldre har blitt bedt om å besvare hypotetiske spørsmål om deres betalingsvilje for barnehageplass.

Andelen barn med barnehageplass og andelen barn på venteliste for barnehageplass utgjorde hhv 57 og 22 prosent av alle barn i alderen ett til fem år. NOVA definerer summen av disse to gruppene viser den samlede etterspørselen etter barnehageplass, gitt det gjeldende prisnivået. Med denne definisjonen var etterspørselsandelen 79 prosent av alle barn i alderen ett til fem år på gjennomføringstidspunktet. Ifølge NOVA var medianen for prisen for en fulltidsplass 3.200 kroner på samme tid.

I undersøkelsen ble foreldre uten barnehageplass og som ikke hadde barn på venteliste bedt om å oppgi deres betalingsvilje for barnehageplass. Spørsmålssekvensen startet med det høyeste prisforlaget som var 4000 kr per måned for en heltidsplass, og beveget seg deretter i intervaller nedover helt til foreldrene innrømmet deres betalingsvilje. Foreldrene fikk også mulighet til å oppgi om de ønsket heltids- eller deltidsplass. Når vi har regnet ut etterspørselens prisfølsomhet har vi ikke skilt mellom heltids- og deltidsplasser. Figuren nedenfor viser derfor en sammenheng mellom pris og etterspørsel etter barnehageplass, uavhengig av barnas oppholdstid.

I figuren nedenfor har vi forsøkt å grafisk fremstille resultatene fra Barnetilsynsundersøkelsen slik NOVA (2003) presenterer dem. Dette gjelder den kurven med trinnvise etterspørselsendringer. Prisintervallet i figuren starter på medianprisen (3200 kr) på gjennomføringstidspunktet. Det er imidlertid slik at ikke alle foreldre hadde mulighet til å motta barnehageplass til medianprisen eller lavere. Dersom alle foreldre uten barnehageplass hadde fått tilbud om medianprisen viser undersøkelsen at barnehageetterspørselen ville økt med ett prosentpoeng. Av denne grunnen starter figuren med en barnehagedekning som er 80 prosent. Den glatte etterspørselskurven har ECON konstruert ved å forutsette konstant priselastisitet og føye kurven gjennom etterspørselsandelen ved 3.200 kr og 1.500 kroner Dette ga en priselastisitet på -0,13.

Figur VI.1 *Etterspørselens prisfølsomhet ifølge NOVA rapport 2003 nr 24. Etterspørsel målt som andel barn i alderen 1-5 år med plass i barnehage*



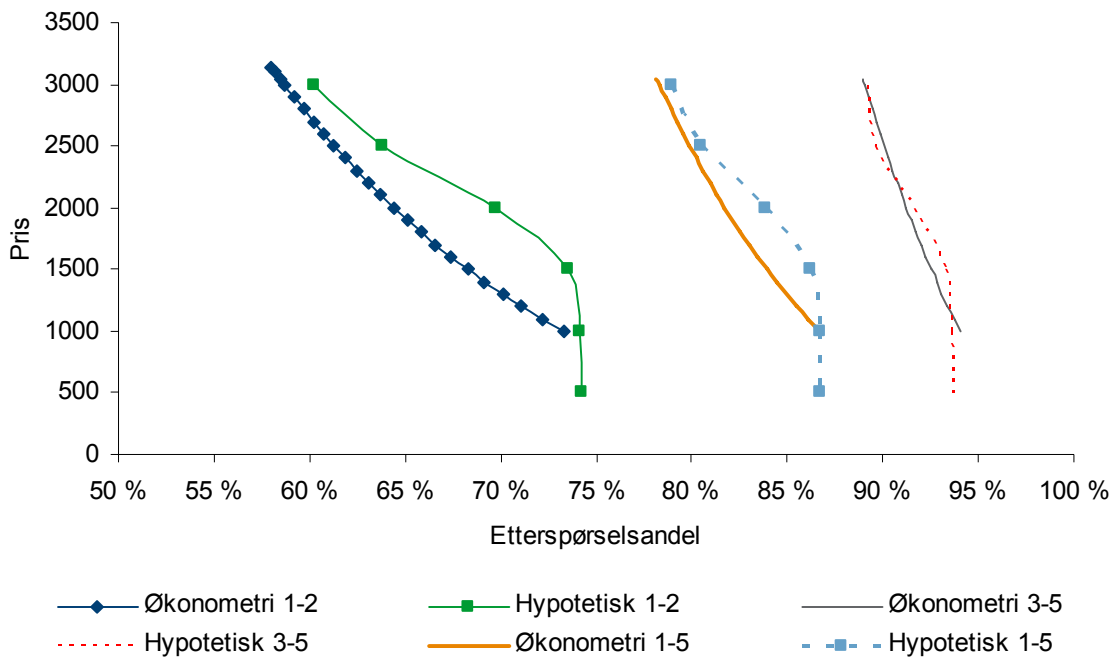
Kilde: NOVA og ECON Analyse

ECON-rapport 2004-026, Etterspørselen etter barnehageplasser

ECON (2004) har tidligere utarbeidet en modell som estimerer småbarnsfamiliers etterspørsel etter barnehageplasser. Datasettet baserte seg på en intervjuundersøkelse av et tilfeldig utvalg foreldre med barn under 5 år. Undersøkelsen ble gjennomført i 2. halvår av 2003. Prisfølsomheten ble undersøkt på to måter. Det ble gjennomført en økonometrisk analyse av etterspørselen basert på faktisk atferd og kjennetegn ved foreldrene, herunder barnehageprisene foreldrene sto overfor. Foreldrene som til eksisterende priser ble i tillegg stilt hypotetiske spørsmål om de ville ønsket barnehageplass dersom prisene hadde vært lavere enn de faktisk var.

Modellens resultater avdekket bl.a. sammenheng mellom pris og etterspørsel etter barnehageplasser. Resultatene er vist i figuren nedenfor. Vi har her kalibrert etterspørselen til den etterspørselsandelen som ble registrert i utvalget av foreldre ved undersøkelsestidspunktet ved årsskiftet 2003-2004.

Figur VI.2 *Etterspørselens prisfølsomhet ifølge ECON-rapport 2004-26. Etterspørsel målt som andel barn med plass i barnehage. Pris er foreldrebetaling per måned*



Kilde: ECON Analyse

I utvalget var barnehageetterspørselen (barn med plass og barn uten plass men som foreldrene ønsket plass for) 78 prosent av alle barn i alderen ett til fem år i 2003. For barn i alderen ett til to år var tilsvarende andel 58 prosent, og for barn i alderen tre til fem år 89 prosent. Resultatene fra de to metodene ble relativt like, selv om prisfølsomheten ved bruk av hypotetiske spørsmål ble noe høyere for barn 1-2 år enn det den økonometriske analysen indikerte.

Vi legger merke til at svarene på de hypotetiske spørsmålene tyder på at etterspørselen etter barnehageplass når et metningsnivå når prisene går lavere enn 1500 kroner. Ved priser lavere enn dette, vil etterspørselsandelene blant Barn 1-5 år ifølge disse resultatene ikke overstige 86 prosent. Metningsnivået for 1-2-åringene er ifølge analysen 74 prosent og blant 3-5-åringene 94 prosent.

Ifølge den økonometriske analysen er det flere andre variabler enn prisen som har betydning for om foreldrene ønsker plass i barnehage eller ikke. Analysen viser blant annet at foreldre som bor i kommuner med høy yrkesdeltakelse blant kvinner også har en høyere etterspørsel etter barnehageplasser enn andre foreldre. Også foreldrenes inntektsnivå, antall barn i førskolealder i familien samt foreldrenes holdninger til det å ha barna i barnehage får statistisk påviselig effekt på foreldrenes barnehageønsker for sine barn.

ECON-rapport 2005-004, Barnhager i kommunenes inntektssystem

I denne rapporten har ECON (2005:1) gjennomført to atskilte analyser som viser sammenhenger mellom bakgrunnsvariabler i befolkningen og etterspørsel etter barnehageplasser.

Den første analysen baserer seg på individdata som er benyttet i en tidligere undersøkelse (ECON:2004). Denne analysen viser sammenhenger mellom kjennetegn ved husstandene og deres etterspørsel etter barnehageplass. I den andre analysen benyttes den samme statistiske modellen, men modellen anvendes på kommunedata fra KOSTRA. I motsetning til den første analysen estimeres tilbud av barnehageplasser, alternativt til etterspørsel etter barnehageplasser. Dette må anses som en svakhet ved analysen som baserer seg på KOSTRA-data, ettersom som vår hovedinteresse er etterspørselen etter barnehageplasser. Analysen basert på KOSTRA-data har imidlertid sin fordel i at forklaringsvariablene er lett tilgjengelig når vi skal benytte modellens resultater.

I analysen som baserer seg på individdata er det også estimert en sammenheng mellom pris og etterspørsel etter barnehageplasser. Denne prissammenhengen er omtrent lik som i resultatene som er presentert under *ECON rapport 2004 nr 26*.

Resultater basert på individdata

Modellen som er utviklet estimerer etterspørsel etter barnehageplass, målt ved gjennomsnittlig ønsket oppholdstid i timer per uke per barn i kommunen. Denne modellen viser følgende sammenhenger:

Familiens inntekt har positiv effekt på etterspørselen. En forskjell i familieinntekt på 100.000 kroner tilsier en forskjell i ønsket oppholdstid i barnehage på 1,9 timer, eller ca 5 prosent av gjennomsnittlig oppholdstid.

Barnets alder har stor betydning for etterspørselen. Sammenlignet med etterspørselen blant 4 og 5-åringer, er etterspørselen blant ettåringer knapt 12 timer lavere per uke, for toåringer nesten 8 timer og for treåringer bortimot 2 timer per uke.

Antall førskolebarn i husstanden har en negativ effekt på etterspørselen. Når antall barn øker med 1, reduseres etterspørselen med andelen med 2,9 timer per uke.

Trygdede og arbeidsledige har en lavere etterspørsel enn andre. Sammenlignet med en som ikke er trygdet, er etterspørselsandelen blant barn med arbeidsledige foreldre 3 timer lavere enn blant andre barn.

Det er en sterk tendens til høyere etterspørsel i familier med eneforsørgere. Etterspørselen er i gjennomsnitt 12 timer høyere per uke enn i andre familier med samme kjennetegn (inntekt, antall barn osv).

Mors utdanningsnivå har en positiv effekt på etterspørselen. Blant mødre med utdanning på universitets- og høyskolenivå er etterspørselen 3 ½ time høyere enn for andre barn.

Sysselsettingfrekvensen blant kvinner 25-39 år i kommunen har en positiv effekt på etterspørselen. Når yrkesandelen øker med 1 prosentenheter, øker etterspørselen med 0,4 timer per uke i gjennomsnitt.

Bosettingsmønsteret i kommunen har betydning for etterspørselen; ønskene om plass i barnehage er større desto høyere andel av befolkningen som bor i tettsted. Differansen mellom en kommune der alle bor i tettsted og en kommune der ingen bor i tettsted gir en forskjell i etterspørselen etter oppholdstid i barnehage på vel 6 timer per uke.

Alt annet likt, er etterspørselen høyere i store kommuner enn i små kommuner. Forskjellen i etterspørsel mellom en kommune på 500000 innbyggere og en kommune med 1000 innbyggere tilsvarer omtrent 5 timer per uke.

Modellens resultater kan benyttes til å regne ut økt etterspørsel etter flere barnehageplasser som følge av endringer i husstandenes bakgrunnskjennetegn. Eksempelvis har sysselsettingsfrekvens blant kvinner i alderen 25 til 39 år økt med omtrent 1 prosentpoeng siden undersøkelsen ble gjennomført mot slutten av 2003. Sysselsettingsfrekvensen i årene fra 2003 til 2005 var ifølge Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftsundersøkelse hhv 78,0 prosent, 78,5 prosent og 78,3 prosent. I 2006 vil sysselsettingsfrekvensen for kvinner i denne aldersgruppen trolig bli litt i overkant av 79 prosent. Dette anslaget baserer seg på kvartalsvise tall til og med 2. kvartal 2006. Modellens resultater viser at etterspørselen etter barnehagetimer per uke per barn øker med 0,4 timer når sysselsettingsandelen blant kvinner i alderen 25 til 39 år øker med ett prosentpoeng. Vi må forutsette at denne relasjonen gjelder samtlige barn. På gjennomføringstidspunktet var det totalt ca 294.000 barn i alderen 1-5 år. Dersom vi legger til grunn en gjennomsnittlig oppholdstid per barn i kommunen på 22 timer per uke¹¹, vil barnehageetterspørselen ha økt med 5.300 flere plasser. Dette tilsvarer et bidrag på to prosentpoeng på etterspørselsandelen.

Resultater basert på KOSTRA-data på kommunenivå

Modellen som er utviklet estimerer tilbud etter barnehageplass, målt ved gjennomsnittlig oppholdstid i antall timer per uke per barn i kommunen. Forklaringsvariablene som er benyttet tar sikte på representere de samme befolkningstrekkene som i modellene som baserer seg på individdata. I noen tilfeller er variablene omtrent identiske, mens i andre tilfeller har det vært nødvendig å konstruere proxyvariabler basert på data fra KOSTRA.

I forbindelse med å anvende statistiske sammenhenger er det isolert sett en fordel å basere seg analysen som anvender individdata. Dette kan kun gjøres for de variablene som er omtrent identiske. Når det alternativt er benyttet proxyvariabler må resultatene fra analysen som baserer KOSTRA-data anvendes.

Tabellen nedenfor oppsummerer effektene av endringer i sosioøkonomiske faktorer. Der variablene framstår som andeler, vil for eksempel en kvinnelig sysselsettingsandel måles som 0,50 og ikke som 50 prosent).

¹¹ Ifølge ECON (2005:1) er gjennomsnittlig oppholdstid per barn i kommune 22 timer i uken. Gjennomsnittlig oppholdstid per barn med plass i barnehage er betydelig høyere.

Tabell V1.1 Sosioøkonomiske forklaringsvariable. Virkninger av en økning i andelen på ett prosentpoeng. Målt i gjennomsnittlig oppholdstid timer per uke per barn i kommune

Sosioøkonomiske forklaringsvariable	Koeffisienter
Sysselsettingsandel kvinner 25-39 år	22,6
Andel kvinner med høyere utdanning, 20 - 39 år	26,1
Antall barn 0-5 per person 20-39	-22,1
Andel skilte og separerte i alderen 20-39 år	24,7
Andel enslige forsørgere av befolkningen i alderen 20-39	60,7
Andel i tettbygd strøk	1,9
Andelen 0-åringer i alderen 0-5 år	-26,6
Andelen 1-2-åringer i alderen 0-5 år	-10,5
<i>Virkninger av en økning på 10.000 kr</i>	
Medianinntekt barnefamilier	0,18

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og ECON Analyse

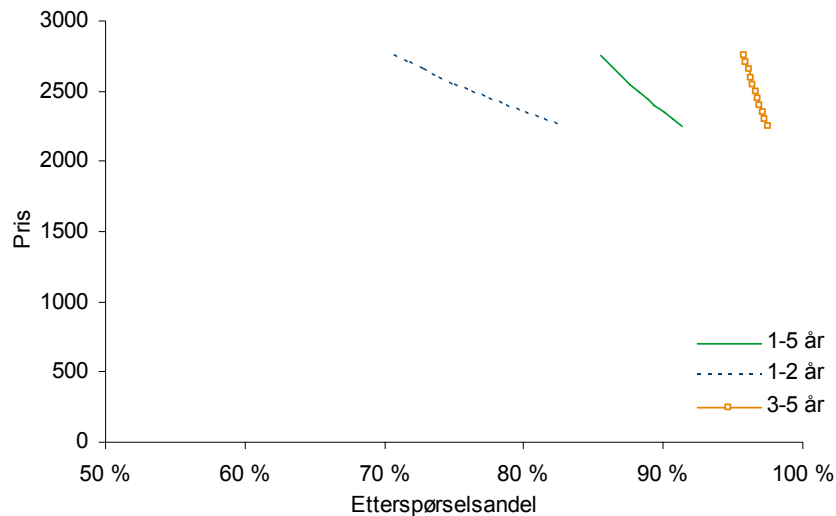
ECON-rapport 2005-0 84, Maksimalpris på 2.250 – konsekvenser for etterspørselen.

Econ (2005:2) gjennomførte i 3. kvartal 2005 en spørreundersøkelse som avdekker foreldres etterspørsel etter barnehageplasser. Foreldre med barn i alderen ett til fem år ble spurt om de ville endre sin barnehagetilpasning som følge av hypotetisk endring i pris.

Svarene tyder på at etterspørselen vil øke med 17.000 barn (tilsvarer 13.000 heltidsplasser) som følge av en prisreduksjon fra 2.750 kr til 2.250 kroner. Denne etterspørselsendringen i nevnte prisintervall gir en priselastisitet på -0,33. Rapporten avdekket en barnehagedekning på 79,5 prosent for barn i alderen ett til fem år blant barna i utvalget.

I undersøkelsen er foreldrene spurt om hva slags tilpasning de i dag har i barnhagemarkedet. Opplysninger om tilpasningen viser både om foreldrene har barnehageplass, og eventuelt hvor mange oppholdstimer barna deres benytter. Blant foreldre til barn i alderen ett til fem år som allerede hadde barnehageplass ble en prisreduksjon fra 2.750 kr til 2.250 kr beregnet til å øke etterspørselen etter flere oppholdstimer for 18.000 barn. Denne etterspørselseffekten tilsvarer 6.000 nye heltidsplasser. Dette bidraget kommer i tillegg til etterspørselseffekten (13.000 heltidsplasser) av at flere vil etterspørre barnehageplass dersom prisen blir redusert. Den samlede etterspørselseffekten av å redusere prisen fra 2.750 kr til 2.250 kr ble beregnet til 19.000 heltidsplasser.

Figur VI.3 *Etterspørselens prisfølsomhet (interpolert med konstant elastisitet) ifølge ECON rapport 2005 nr 84. Etterspørsel målt som andel barn med plass i barnehage*



Kilde: ECON Analyse

For de yngste barna påvirkes etterspørselen i større grad av pris enn for de eldste barna. Dette resultatet må ses i sammenheng med at det i 2005 var over 90 prosent barnehagedekning for barn mellom tre og fem år. Når barnehagedekningen er så høy for en gruppe er det rimelig å forvente at en endring i prisen gjør lite utslag på etterspørselen etter barnehageplass.

I samme rapport ble også udekt behov for barnehageplasser beregnet. Bakgrunnen for dette anslaget var foreldre som i undersøkelsen oppga at de ikke hadde barnehageplass, og at de samtidig hadde søkt på plass i forbindelse med barnehageopptaket høsten 2005. På gjennomføringstidspunktet ble underdekningen av barnehageplasser beregnet til å omfatte 17.000 barn i alderen ett til fem år. Dette utgjorde 6 prosent av alle barn i alderen ett til fem år. Tilsvarende andel var 13 prosent for ett- og toåringer, og 2 prosent for tre- til femåringer.

Omregnet til heltidsplasser var det udekte behovet på 14.000 plasser for barn i alderen ett til fem år som ikke hadde barnehageplass. Det totale udekte behovet var på 17.000 heltidsplasser for barn i alderen ett til fem år. Dette inkl også barn som hadde behov for lenger oppholdstid.

Kornstad og Thoresen (2006)

Kornstad og Thoresen (2006) har estimert en modell for småbarnsmødres tilbud av arbeid og etterspørsel etter barnetilsyn, basert på et datasett over et representativt utvalg av befolkningen. Modellen kan brukes til å predikere endringer i etterspørselen etter barnehageplasser, ved endringer i økonomiske rammevilkår, slik som kontantstøtte/barnetrygd, barnehagepriser og graden av underdekning i barnehagemarkedet (f. eks. målt ved antall barn på venteliste uten tilbud om plass).

Datagrunnlaget i analysen er fra SSBs Barnetilsynsundersøkelse fra 1998, men dataene er framskrevet til 2003. Data for foreldrebetalingen er tatt fra foreldrebetalingsundersøkelsen 1998. Dette er representative utvalgsundersøkelser.

I samplet er 16,3 prosent av foreldrene rasjonert i barnehagemarkedet, dvs. at de ønsker, men får ikke, plass til barna sine. Dette tallet er fra 1998, og forfatterne forutsetter at denne andelen er den samme i 2003. I 2003 hadde drøyt 69 prosent av barna mellom 1 og 5 år plass i barnehage.

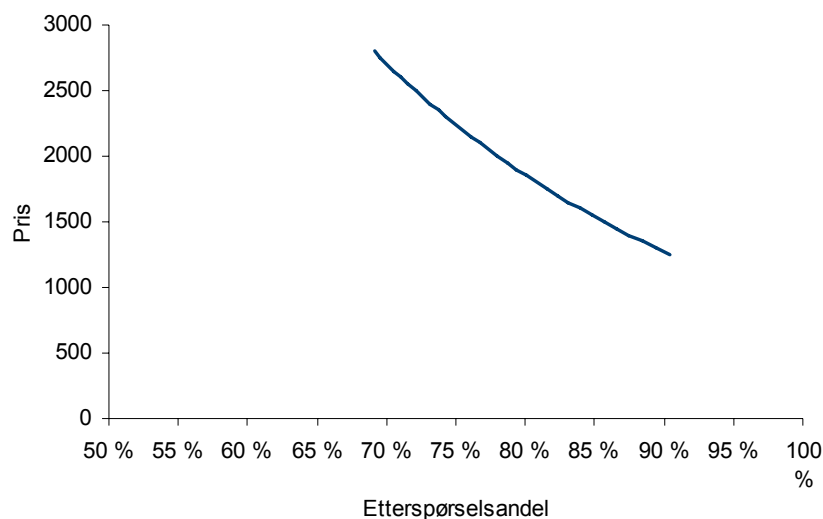
Det er gjennomført to simuleringer: For det første simuleres effekten av å eliminere rasjoneringen av (mangelen på) barnehageplasser, gjennom økt utbygging. For det andre analyseres effekten av å redusere foreldrebetalingen fra et gjennomsnitt på 2.800 kroner til 1500 kroner per måned for en heltidsplass (2003-priser).

De beregnede effektene av å fjerne barnehagekøene er en økning i etterspørselen på 18,6 prosent. Siden det var 16,3 prosent som ønsket plass, men som ikke hadde fått plass, kan vi ut fra disse tallene anslå at etterspørselen øker med $(18,6 - 16,3)$ 2,3 prosent som følge av at køene fjernes.

De beregnede effektene av å redusere prisene fra et gjennomsnitt på 2.800 til 1.500 kroner for en heltidsplass uten moderasjoner, er 23,4 prosent.

En visuell framstilling av prislefølsomheten er gitt i figuren nedenfor. I figuren er det forutsatt konstant priselastisitet.

Figur VI.4 Etterspørselens prislefølsomhet (interpolert med konstant elastisitet) ifølge Kornstad og Thoresen (2006). Etterspørsel målt som andel barn (%) 1-5 år med plass i barnehage



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi kan benytte den samme modellen til å forutsi etterspørselseffekten av en nedgang i prisen fra dagens (høsten 2006) nivå på 2.250 kroner til den inflasjonsjusterte prisen som ifølge Kunnskapsdepartementet svarer til trinn 2 i barnehagereformen (1.750 kroner). Ifølge denne lineariserte versjonen av Kornstad og Thoresens modell, vil denne prisedgangen (som er på 22 prosent) medføre en økning i etterspørselen på 9 prosent (7 prosentpoeng, fra en etterspørselsandel på 75 prosent til en andel på knapt 82 prosent).

Kornstad og Thoresen måler etterspørselseffektene ved prisreduksjoner i antall barn det ønskes plass for, og tar ikke hensyn til at lavere priser også kan føre til ønsker om lengre oppholdstid for barn som allerede har plass.

VEDLEGG 2: Økonometrisk analyse av ventelister

Ved siden av utvikling pris og sosioøkonomiske forhold kan utviklingen i etterspørsel etter barnehageplasser endres som følge av andre markedsmekanismer. Vi har forsøkt å beregne betydningen av at to mekanismer: i) etterspørselen øker når ventelistene faller som følge av økt sannsynligheten for å få barnehageplass, og ii) etterspørselen øker når dekningsgraden øker fordi det blir mindre attraktivt for barnet å være utenfor barnehagen når de fleste andre barna har barnehageplass. Vi har ikke funnet statistisk grunnlag for å hevde at slike mekanismer eksisterer.

Dette kan enten skyldes at mekanismene i praksis er av liten betydning, eller at den statistiske modellen ikke beskriver virkeligheten godt nok. Med det siste argumentet menes at modellen i for liten grad lykkes i å skille ut pris, sosioøkonomiske effekter fra variabelen vi ønsker å måle.

Mekanisme i): Etterspørsel øker når ventelistene faller, som følge av økt sannsynlighet for å få barnehageplass

Denne mekanismen peker på at det er en negativ sammenheng mellom andel barn på ventelister og etterspørselsandelen. For å beregne en slik sammenheng har vi benyttet modellen som tidligere er beregnet av ECON (2005:1) på datasettet fra 2006. Vi kjørte en regresjon for barn i alderen 1-2 år og 3-5 år. I begge tilfellene var koeffisienten for ventelistandelen signifikant, men større enn null. Dette tyder på at det er en positiv sammenheng mellom antall barn på ventelister og etterspørsel. Resultatet underbygger derfor ikke hypotesen om at etterspørselen øker når ventelistene faller. Vi testet også for om det kan være slik at denne effekten først inntreffer i kommuner med høy dekningsgrad. Dette forandret ikke sammenhengen som ble avdekket for hele datasettet.

Vi konkluderer med at slike effekter kan påvirke fremtidig etterspørsel etter barnehageplass, men at vi ikke har grunnlag for å inkludere slike effekter i våre anslag.

Tabell V2.1 Regresjonsresultater, estimering av etterspørselsandeler med ventelisteandel som forklarende variabel

Forklarende variable	Koeffisienter	t-verdi	Signifikansnivå
Barn 1-2 år			
Avhengig variabel: Etterspørselsandel			
Konstantledd	20,1	1,19	0,23
Prosentandel barn på ventelister, i prosent	0,44	4,04	0,00
Medianinntekt barnefamilier, i tusen	0,084	2,82	0,01
Prosentandel med høyere utdanning, over 16 år	0,74	5,19	0,00
Prosentandel, barn 0-5 per person 20-39	-0,72	-3,85	0,00
Prosentvis sysselsettingsandel kvinner 25-39 år	0,56	4,22	0,00
Prosentandelen 1-2-åringer i alderen 0-5 år	-1,06	-5,67	0,00
Barn 3-5 år			
Avhengig variabel: Etterspørselsandel			
Konstantledd	44,6	9,95	0,00
Prosentandel barn på ventelister, i prosent	0,64	2,32	0,02
Prosentandel med høyere utdanning, over 16 år	0,34	3,74	0,00
Prosentandelen 1-2-åringer i alderen 0-5 år	1,25	9,21	0,00

Kilde: ECON Analyse

Mekanisme ii): Etterspørselen øker når dekningsgraden øker fordi det blir mindre attraktivt for barnet å være utenfor barnehagen

Vi ønsket å teste for om tilbudet av barnehageplasser i seg selv påvirker etterspørselen etter barnehageplasser. En slik mekanisme kan begrunnes med at det blir mer attraktivt for barn å ha barnhageplass når barn i nærområdet i større grad har barnehageplass. Etterspørselen etter barnehageplass kan derfor øke når dekningsgraden øker. En slik mekanisme impliserer at det bør være positiv sammenheng mellom dekningsgrad og ventelister. Igjen benyttet vi modellen som tidligere er beregnet av ECON (2005:1) på datasettet fra 2006. Regresjonen vi kjørte beregnet en negativ koeffisienten (dekningsgraden) for både barn i alderen 1-2 år og 3-5 år. For de eldste barna var ikke sammenhengen signifikant.

Det foreligger dermed ikke statistisk belegg for en positiv sammenheng mellom dekningsgrad og ventelister. I likhet med mekanisme i) testet vi også for om det var negativ sammenheng mellom dekningsgrad og ventelister i kommuner har høy dekningsgrad. Dette forandrer ikke på resultatet.

Tabell V2.2 Regresjonsresultater, estimering av ventelistesandeler med dekningsgrad som forklarende variabel

Forklarende variable	Koeffisienter	t-verdi	Signifikansnivå
<i>Barn 1-2 år</i>			
Avhengig variabel: Ventelisteandel			
Konstantledd	0,73	0,58	0,56
Prosentandel barnehagedekning	-0,09	-5,13	0,00
Prosentandel med høyere utdanning, over 16 år	0,30	4,98	0,00
Prosentandel i tettbygd strøk	0,08	6,77	0,00
<i>Barn 3-5 år</i>			
Avhengig variabel: Ventelisteandel			
Konstantledd	0,27	0,39	0,70
Prosentandel barnehagedekning	0,00	-0,28	0,78
Befolkning i kommunen, i tusen	0,01	3,18	0,00
Prosentandel i tettbygd strøk	0,02	5,78	0,00

Kilde: ECON Analyse