

Ingen del av denne rapporten kan reproduseres i noen form uten skriftlig tillatelse fra Rogalandforskning ©.

**Brita Gjerstad, Gottfried Heinzerling, Ann Karin T. Holmen og Gunnar  
Thesen**

## **Behovet for barnehageplasser i Stavanger kommune – vurderinger av faktorer som påvirker etterspørsel**

Rapport RF – 2005/252

Prosjektnummer:	7252148
Prosjektets tittel:	Behovet for barnehageplasser i Stavanger kommune (kvalitetssikring)
Kvalitetssikrer:	Gottfried Heinzerling
Oppdragsgiver:	Stavanger kommune
ISBN:	82-490-0415-9
Gradering:	Åpen

## Innhold

SAMMENDRAG .....	3
1 BAKGRUNN.....	4
2 SPESIFISERING AV OPPDRAGET .....	4
3 PROGNOSE FOR BEFOLKNINGSUTVIKLING (NIVÅ 1) .....	8
3.1 Fruktbarhet .....	8
3.2 Flytting .....	9
4 BARNEHAGESTATISTIKK OG BEHOVSVURDERING: GREP FOR ENDRINGER (NIVÅ 2) .....	10
4.1 Behovsvurderingen pr i dag .....	11
4.2 Etablering av rutiner, oppgave- og ansvarsfordeling .....	11
4.3 Standardisering av databestillinger, differensiert informasjon .....	12
5 OFFENTLIGE VIRKEMIDLER, TILSYNSORDNINGER – ENDRINGER OG VIRKNINGER (NIVÅ 3).....	14
5.1 Lønnet permisjon.....	15
5.2 Barnehager .....	15
5.3 Kontantstøtte .....	16
5.4 Dagmamma .....	17
6 OVERORDNEDE BYUTVIKLINGSTRENDER SOM PÅVIRKER DET OFFENTLIGE TJENESTETILBUDET (NIVÅ 4).....	17
6.1 Høy mobilitet.....	18
6.2 En felles bo- og arbeidsmarkedsregion .....	18
6.3 Høyere kompetanse .....	22
6.4 Fortetting og mindre boenheter .....	22
6.5 Innvandrere.....	23
VEDLEGG 1 – BEFOLKNINGSPROGNOSE, BARNEHAGESTATISTIKK OG BEHOVSVURDERING V/CAND.POLIT. GUNNAR THESEN.....	1
I. Prognoser for befolkningsutvikling.....	1
II. Barnehagestatistikk og behovsvurdering: grep for endringer .....	6

<b>VEDLEGG 2 - ULIKE STØTTEORDNINGER SOM PÅVIRKER BEHOVET FOR BARNEHAGEPLASSER: FORELDRES BRUK OG PREFERANSER FOR BARNETILSYN V/FORSKER BRITA GJERSTAD .....</b>		<b>1</b>
I.	Lønnet permisjon.....	1
II.	Barnehage.....	3
III.	Kontantstøtte .....	9
IV.	Dagmamma (og praktikant/au pair) .....	13
V.	Oppsummering .....	14
 <b>VEDLEGG 3 - OVERORDNEDE BYUTVIKLINGSTRENDER – HVORDAN PÅVIRKER DISSE TILBUD OG ETTERSØRSEL PÅ BARNEHAGER? V/FORSKER ANN KARIN TENNÅS HOLMEN.....</b>		<b>1</b>
I.	Urbanisering – en begrepsavklaring.....	1
II.	Stabilt arbeidsmarked og høy befolkningsmessig mobilitet .....	3
III.	Stavangerregionen – Et felles bo- og arbeidsmarked.....	5
IV.	Utdanning og kompetanse.....	10
V.	Fortetting og mindre boenheter .....	12
VI.	Innvandring .....	16

## **Sammendrag**

RF-Rogalandforskning fikk i oktober 2005 i oppdrag å kvalitetssikre prognosene for behovet for barnehageplasser i Stavanger kommune. Oppdraget ble gjennomført i perioden oktober til desember 2005 i nært samarbeid med Stavanger kommune v/prosjektkoordinator Trond A. Skjæveland og barnehagesjef Mona Kopperstad.

I rapporten gis anbefalinger og vurderinger i forhold til fire tematisk avgrensede felt:

### ***Prognoser for befolkningsutvikling***

Det anbefales å bruke flere alternative forutsetninger i kommunes prognosearbeid. Behovet for alternative forutsetninger gjelder i hovedsak endringer i fruktbarhet og utviklingen i den spesifikke nærings situasjonen i regionen.

### ***Barnehagestatistikk og behovsvurdering: grep for endringer***

Det anbefales to hovedgrep for å styrke kvaliteten på vurderingen av behovet for barnehageplasser. 1) Det må opprettes rutiner for behovsvurderingen, med klare definisjoner av oppgaver og fordeling av ansvar. 2) Datauttak fra IST Extens må standardiseres, og dessuten omfatte større grad av differensiert informasjon.

### ***Offentlige virkemidler, tilsynsordninger – endringer og virkninger***

Varslede endringer i statlige støtteordninger kan komme til å påvirke etterspørselen etter barnehager. Det er imidlertid ikke mulig å predikere i hvilken grad og omfang det vil skje. Usikkerheten må forsøkes håndtert strategisk av i kommunen.

### ***Overordnede byutviklingstrender som påvirker det offentlige tjenestetilbudet***

Høy mobilitet, regionens utvikling til en felles bo- og arbeidsmarkedsregion, et økende kompetansenivå i regionens befolkning, en byutvikling i kommunen som i økende preges av fortetting og mindre boenheter og økt innvandring er faktorer som påvirker etterspørselen etter barnehageplasser. Stavanger kommune bør observere utviklingen og følge opp på kommunalt og regionalt nivå.

## 1 Bakgrunn

RF-Rogalandforskning fikk i oktober 2005 i oppdrag å kvalitetssikre prognosene for behovet for barnehageplasser i Stavanger kommune. Hensikten med kvalitetssikringen er å sikre at barnehageplanlegging og -utbygging i Stavanger kommune i perioden til 2008 skjer på grunnlag av best mulige prognoser. Som ledd i fremskrivingen av etterspørselen etter barnehageplasser i Stavanger kommune er det dessuten et behov for å gjennomgå lokale og nasjonale utviklingstrekk.

Oppdraget ble gjennomført i perioden oktober til desember 2005 i nært samarbeid med Stavanger kommune v/prosjektkoordinator Trond A. Skjæveland og barnehagesjef Mona Kopperstad.

## 2 Spesifisering av oppdraget

Som utgangspunkt ble det avtalt med oppdragsgiveren at kvalitetssikringen skulle inneholde tre hovedelementer:

1. En vurdering av prognosene for befolkningsutvikling i kommunen for ulike tidshorisonter på kort og mellomlang sikt.
2. En vurdering av de effekter innføring av maksimalpris, bortfall av kontantstøtten, endringer i sysselsetting og andre sosiodemografiske variabler vil kunne gi.
3. En vurdering av de effekter endrede oppvekstvilkår mer generelt (byutvikling med fokus på økt tetthet, urbane utviklingstrenger osv.) vil kunne resultere i.

Med dette som utgangspunkt ble oppdraget og den faglige fremgangsmåten spesifisert mer detaljert i arbeidsmøter. Deloppgavene tilknyttet kvalitetssikringen ble presisert og fordelt mellom RF-Rogalandforskning og Stavanger kommune.

Oppbyggingen av vurderinger av utviklingen i etterspørselen etter barnehageplasser i Stavanger kommune med tilhørende kvalitetssikring følger en tematisk inndeling på fire nivå. Inndelingen beskrives nedenfor. Rapporten er bygget opp i tråd med denne tematiske inndelingen.

### ***Nivå 1***

Utarbeidelse av befolkningsprognoser på årsbasis (antall barn pr. årsklasse i aldersgruppen 0 – 5 år). *Ansvar: Stavanger kommune.*

Befolkningsutviklingen analyseres med hensyn til andelene knyttet til naturlig befolkningsutvikling og utviklingen i flyttebalansen. Faktorene som påvirker utviklingen i flyttebalansen på kommunenivå forsøkes forklart i størst mulig grad. *Ansvar: Stavanger kommune, RF-Rogalandsforskning.*

Aktuell statistikk for 2004 henholdsvis 2005 (og eventuelle prognoser) gjøres tilgjengelig for en rekke variabler som på et prinsipielt grunnlag kan påvirke etterspørselen. *Ansvar: Stavanger kommune, RF-Rogalandsforskning.*

*Samlet resultat nivå 1:* Relevante befolkningsprognoser; Etablering av et første grunnlag for å kunne kommunisere relevante usikkerhetsmoment knyttet til befolkningsprognosene; Etablering av et datagrunnlag med relevans for de påfølgende nivåene.

### ***Nivå 2***

Gjennomgang av kommunens opplegg for å registrere barnehagesøknader (definisjoner, pålitelighet). Hva defineres i den sammenheng som det relevante søknadsomfanget? Hvilke attributter (alder, spesielle behov med mer) bør inngå i en mer formalisert behovsmelding? *Ansvar: Stavanger kommune.*

Basert på tilgjengelige opplysninger og statistikk bør plass- og bemanningsbehovet for ulike kategorier barn (alder, evt. handikap, etnisk bakgrunn med mer) raskt utredes og fastsettes. *Ansvar: Stavanger kommune.*

Kvalitativ vurdering av inntakspreferanser til ulike typer barnehager i forhold til ulike kategorier barn. Hvilke kategorier barn kommer de kommunale/offentlige barnehagene å ha et større eller mer spesielt ansvar for? *Ansvar: Stavanger kommune.*

*Samlet resultat nivå 2:* Kommunens søknadsstatistikk kvalitetssikres; Relevante faktorer defineres for å kunne vurdere plassbehovet ("tildelt plass") i barnehagene med utgangspunkt i befolkningsprognosene; Etablering av et annet grunnlag for å kunne kommunisere relevante usikkerhetsmoment; Etablering av et datagrunnlag med relevans for de påfølgende nivåene.

### ***Nivå 3***

Vurdering av effekter av ulike vedtak på nasjonalt nivå for utviklingen av etterspørselen etter barnehageplasser (bortfall av kontantstøtten, innføring av maksimalpris, endringer i sysselsettingen med mer). Vurderingen baseres på en gjennomgang av relevant litteratur. Effekter vurderes kvantitativt for Stavanger kommune hvis det lar seg gjøre på en faglig forsvarlig måte. *Ansvar: RF-Rogalandsforskning.*

*Samlet resultat nivå 3:* Relevante vedtak og faktorer som påvirker etterspørselen beskrives og vurderes med hensyn til effekter på etterspørselen etter barnehageplasser; Etablering av et tredje grunnlag for å kunne kommunisere relevante usikkerhetsmoment.

#### ***Nivå 4***

Vurdering av effekter av endrete oppvekstvilkår mer generelt (tettere byutvikling, urbanisering med mer). Vurderingen baseres på en gjennomgang av relevant litteratur. Effekter vurderes kvantitativt for Stavanger kommune hvis det lar seg gjøre på en faglig forsvarlig måte. *Ansvar: RF-Rogalandsforskning.*

*Samlet resultat nivå 4:* Relevante vedtak og faktorer som påvirker etterspørselen beskrives og vurderes med hensyn til relevante effekter; Etablering av et fjerde grunnlag for å kunne kommunisere relevante usikkerhetsmoment.

*Nivåene 1 og 2 vil til slutt utgjøre kjernen i en kvalitetssikret metode for årlig rullerte vurderinger av behovet for barnehageplasser i Stavanger kommune i årene fremover. Nivåene 3 og 4 vil fungere som en supplerende kvalitetssikring i prosjektet. Samtidig vil disse resultere i bakgrunnsmateriale for senere behovsvurderinger. Ved større endringer som for eksempel relevante nasjonale politisk vedtak kan relevante effekter utredes og brukes i nye behovsvurderinger.*

*Samlet sett vil Stavanger kommune dermed kunne kommunisere konkrete vurderinger av behovet for barnehageplasser. Samtidig kan de faglig begrunnede usikkerhetene i behovsvurderingene kommuniseres. Generelt sett er kommuniseringen av usikkerhetene i en prognose av like stor betydning som selve prognoseresultatene.*

Figuren på neste side viser oppbyggingen av behovsvurderingen og oppgavefordelingen mellom Stavanger kommune og RF-Rogalandsforskning mer skjematisk. Figuren tar utgangspunkt i at kommunens sluttprodukt vil være en behovsprognose henholdsvis et saksfremlegg til de relevante politiske organene i Stavanger kommune.

## Rapport

Figur 1: Behovsvurderingen - oppgavefordeling mellom Stavanger kommune og RF-Rogalandsforskning.

<b>RF-rapport (kvalitetssikring)</b>		<b>Sak i Stavanger kommune (behovsprognosen)</b>
<b>Prognosemetode</b>		<b>Utarbeidelse av en integrert behovsprognose</b>
<i>Nivå 1: Prognoser for befolkningsutvikling</i>	RFs oppgaver: Kvalitetssikring av metoden brukt i Stavanger kommune.  Vurdering av prognoseusikkerheter.	Utarbeidelse av en prognose evt. flere alternative prognoser.  Kommunisering av usikkerheter i prognosen/ene.
<i>Nivå 2: Barnehagestatistikk og prognoser</i>	RFs oppgaver: Kvalitetssikring av metoden brukt i Stavanger kommune.  Vurdering av prognoseusikkerheter.	Utarbeidelse av en prognose.  Kommunisering av usikkerheter i prognosen.
<b>Opplysninger om relevante påvirkningsfaktorer</b>		<b>Oppsummerende kommunikasjon av usikkerheten</b>
<i>Nivå 3: Faktorer som påvirker etterspørselen etter barnehageplasser mer generelt</i>	RFs oppgaver: Gjennomgang av relevant statistikk og litteratur. Beskrivelser av relevante resultat. Vurdering av prognoseusikkerheter.	Kommunisering av usikkerheter.
<i>Nivå 4: Vurdering av effekter av endrede oppvekstvilkår</i>	RFs oppgaver: Gjennomgang av relevant statistikk og litteratur. Beskrivelser av relevante resultat. Vurdering av prognoseusikkerheter.	Kommunisering av usikkerheter.



### 3 Prognoser for befolkningsutvikling (Nivå 1)

I dette kapittelet gjennomgås kommunens prognose for befolkningsutvikling. Kommunens framskrivinger av befolkningsutviklingen vurderes mot registrert befolkningsutvikling og mot Statistisk Sentralbyråets (SSBs) prognoser og forutsetninger. Vi viser til vedlegg 1 for utfyllende kommentarer og flere data.

#### 3.1 Fruktbarhet

Både kommunens egen evaluering av sine to forrige framskrivinger (i rapporten Framskrivinger for Stavanger 2003: s. 36-38) og vår gjennomgang av 2003-framskrivingen illustrerer at usikkerheten i befolkningsprognosene er størst for aldersgruppen 0 til 5 år. For siste framskriving var avviket for denne aldersgruppen på -144 barn<sup>1</sup>. Som figur 2 (neste side) viser er avviket størst for 0- og 1-åringer hvilket betyr at kilden ligger i framskrivingens fruktbarhetsforutsetninger for 2003 og 2004. Antallet 2 til 5 åringer i framskrivingen baserer seg naturligvis på registrerte fødselstall i årene 2002 til 1999, avviket for denne gruppen er altså resultat av flytting. Ser vi på framskrivingens forventede fødselstall mot registrert antall fødsler får vi det eksakte avviket som følge av fruktbarhetsutviklingen<sup>2</sup>, til sammen -161 (-58 i 2003 og -103 i 2004).

Statistisk Sentralbyrås framskrivinger av folkemengden er basert på tre sett av forutsetninger (lav, middels, høy) for hver komponent: fruktbarhet, levealder, innenlands flyttinger og nettoinnvandring. Å operere med alternative forutsetninger er en etablert og informativ metode i prognosesammenheng, hvor en både kommuniserer usikkerheten i større grad samtidig som denne usikkerheten forsøkes tallfestet og forklart gjennom variasjoner i framskrivingens komponenter.

Figuren på neste side viser avviket mellom framskrivinger og faktisk folkemengde for 2005, med Stavanger kommunes framskriving fra 2003 (SK) mot tre av SSBs alternativer fra 2002 (henholdsvis med høy, middels og lav mobilitet). Det totale avviket for gruppen 0-5 er lavest i SSBs alternativ med høy mobilitet (-83)<sup>3</sup>.

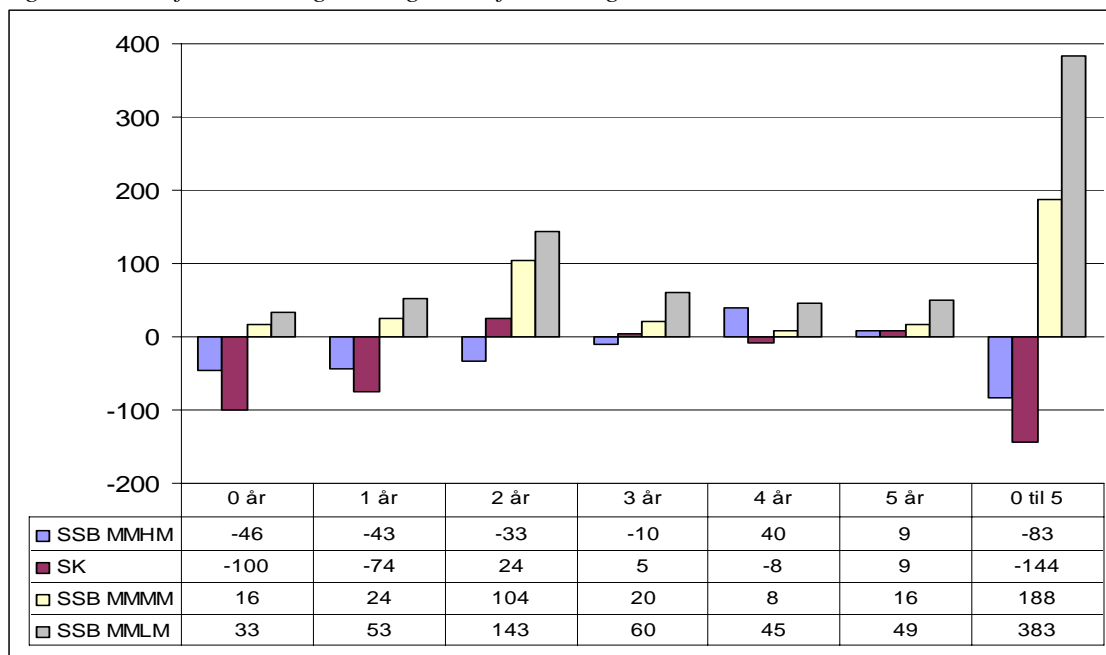
---

<sup>1</sup> Avviket regnes ved å trekke registrert folkemengde fra framskriving. Dette gir positivt avvik dersom det er færre barn enn framskrivingen forutså og negativt avvik dersom det er flere barn enn forventet.

<sup>2</sup> Antall 0-åringer vil være lavere enn antall fødte pga nettoutflytting av 0-åringer (Framskrivingen s. 7).

<sup>3</sup> Figuren viser hvordan prinsippet med flere forutsetninger kan være nyttig. Det understrekes allikevel at alternativ HMMM eller HMHM (høy fruktbarhet og høy mobilitet) burde vært framstilt (ikke tilgjengelige på nett) ettersom det er fruktbarhetsøkningen som ser ut til å forklare mesteparten av avviket i kommunens prognoser for aldersgruppen 0-5 år. SSB har nå publisert nye framskrivinger (15. desember 2005) med 9 alternativer tilgjengelige på kommunenivå. Fortsatt er ikke alternativer med høy/middels/lav

Figur 2: Avvik framskrivinger – registrert folkemengde 2005



Kilde: Stavanger kommune og SSB

**Anbefalinger:** Selv om kommuneplanavdelingen tar sikte på å revidere sin framskrivning annet hvert år anbefales det på bakgrunn av tidligere erfaringer med avvik å bruke flere alternative forutsetninger for utviklingsforløpet. Avvikene i befolkningsprognosene er størst for aldersgruppen 0 til 5 år, noe som skyldes vanskeligheter med å forutsi endringer i fruktbarhet. Av den grunn vil det være nyttig å bygge vurderingen av framtidig behov for barnehageplasser på en framskrivning som tar høyde for denne usikkerheten ved å bruke alternative forutsetninger for fruktbarhet.

### 3.2 Flytting

Stavanger fikk 1457 ”nettoinnflyttere” i løpet av 2003 og 2004 mot framskrivingens forutsatte nettoinnflytting på 800. Selv om det er fruktbarheten som i størst grad forklarer avvikene i aldersgruppen 0 til 5 år vil vi som en generell tilbakemelding også anbefale alternative forutsetninger for nettoinnflytting<sup>4</sup>.

Figuren på neste side viser nettoinnflytting til Stavanger (hel linje) mot endringene i petroleumssysselsettingen i Rogaland (stiplet linje). To hovedpoeng kan trekkes ut av figuren (sammenhengen er nærmere analysert i vedlegg 1). For det første viser den hele linjen vanskelighetene knyttet til det å forutsi flyttebalansen. Dette er i seg selv en

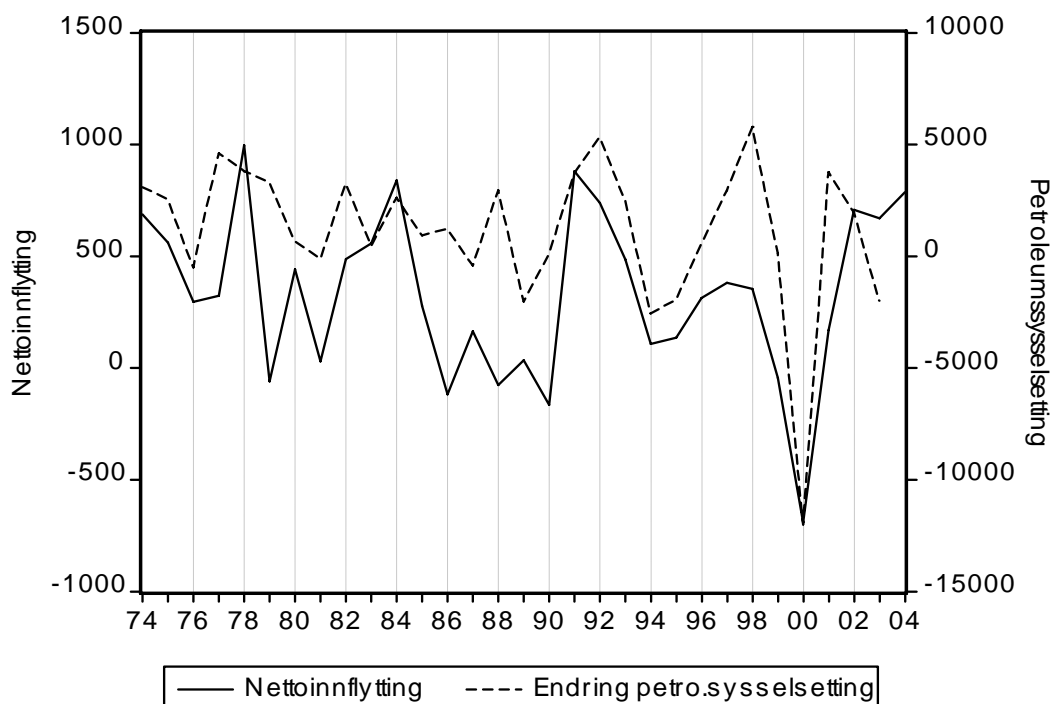
---

fruktbarhet og mobilitet, i kombinasjon med middelværdier for de to andre komponentene, lagt ut. Disse kan kjøpes fra Seksjon for demografi og levekårsforskning i SSB.

4 Et poeng som også SSB framhever: ”For kommuner er det særlig viktig å anvende flere alternativer, med både lavt og høyt flyttenivå.” <http://www.ssb.no/folkfram/>

indikasjon på at prognoser bør inkludere ulike alternativer for denne komponenten. For det andre antyder sammenfall med den stiplede linjen hvorfor utviklingen i flyttebalansen er vanskelig å forutsi, og gir altså et bilde på hvor mye av usikkerheten som kan forklares av utviklingen i petroleumsrelatert sysselsetting.

Figur 3: Nettoinnflytting Stavanger og endring i petroleumsysselssetting Rogaland, 1974-2004.



Kilde: SSB og Aetat

**Anbefalinger:** Det anbefales at den spesifikke nærings situasjonen i regionen bør danne grunnlag for alternative forutsetninger for flyttekomponenten. Det minst kompliserte eksempelet er at et lav alternativ for nettoinnflytting kan ta utgangspunkt i dårlige oljeår, mens et høy alternativ tar utgangspunkt i gode oljeår.

## 4 Barnehagestatistikk og behovsvurdering: grep for endringer (Nivå 2)

I dette kapitlet rettes fokus mot kommunens barnehagestatistikk og eksisterende behovsvurdering. Vi viser til vedlegg 1 for utfyllende kommentarer og flere data.

## 4.1 Behovsvurderingen pr i dag

Vurderinger av behovet for barnehageplasser synes å være gjort på ad-hoc basis, av forskjellige enheter/personer og ofte med forskjellige metoder og tallgrunnlag. Tre hovedproblemer finnes ved nærmere undersøkelse av kommunens siste behovsvurdering<sup>5</sup>: 1) Det framgår at dataene som ligger til grunn er usikre og mangler kvalitetssikring. 2) Forutsetninger om framtidig utvikling legges til grunn, men uten tilstrekkelig dokumentasjon og uten at usikkerheten ved forutsetningene tydeliggjøres nok. 3) Videre forenkles eller underkommuniseres vurderingen av usikkerheter, i stedet for at potensielle usikkerhetsmomenter problematiseres.

**Anbefalinger:** Det anbefales to hovedgrep for å styrke kvaliteten på behovsvurderingen. 1) Det må opprettes rutiner for behovsvurderingen, med klare definisjoner av oppgaver og fordeling av ansvar. 2) Datauttak fra IST Extens må standardiseres, og dessuten omfatte større grad av differensiert informasjon.

Nedenfor utdypes disse to grepene.

## 4.2 Etablering av rutiner, oppgave- og ansvarsfordeling

I det følgende er det skissert et forslag til hvordan kommunens arbeid med behovsvurderingen kan klargjøres. Arbeidet kan deles i en hovedoppgave med tilhørende underoppgaver og kilder:

- 1) Strategisk hovedoppgave: behovsutredning, sak/utredning om behov for barnehageplasser
- 2) Operative underoppgaver:
  - a) Statusrapport barnehageplasser (se 4.3.1)
  - b) Oppdatering av venteliste (se 4.3.2)
- 3) Eksterne underoppgaver/kilder:
  - a) Befolkningsprognoser (se kapittel 3)
  - b) RFs notat, nivå 3 og 4, kilde og dokumentasjon (se kapittel 5 og 6)

**Anbefalinger:** Behovsvurderingen (1) er her tenkt som en sak hvor spørsmålet om framtidig behov for barnehageplasser utredes grundig på bakgrunn av nevnte

---

<sup>5</sup> Saksfremlegg om "Utbygging av og behov for barnehageplasser fram til 2008", behandlet av kommunalstyret for oppvekst 24.10.2005. Det understrekes i framlegget at vurderingen bygger på forutsetninger under endring med henvisning til prosjektsamarbeidet med RF. Det er således underforstått at saksframlegget ikke i seg selv er tenkt som en ferdig behovsvurdering fra kommunens side. Som siste tilgjengelige dokumentasjon på kommunens praksis tar vi allikevel utgangspunkt i saken for å illustrere hvilke områder som må styrkes.

*underoppgaver og kilder. Kommunen bør diskutere hvor ofte det er tenkt at behovsvurderingen skal gjennomføres, når på året den skal gjennomføres og hvordan ansvaret for de ulike delene av behovsutredningen skal fordeles. Oppgaven er på strategisk nivå, med særlig fokus på lengre perspektiv og med høy relevans for politiske vedtak så vel som administrativ saksbehandling.*

Både statusrapport barnehageplasser og venteliste bør være standardiserte databestillinger fra IST Extens (se 4.3). Sett i forhold til behovsvurderingen er dette oppgaver på et operativt nivå. De kan utføres oftere, gjerne i sammenheng med administrativ behandling av andre saker eller i forbindelse med kommunikasjon utad.

### **4.3 Standardisering av databestillinger, differensiert informasjon**

*Anbefalinger: For å sikre sammenlignbarhet over tid og effektivitet ved gjentakelse anbefales det at uttak fra IST Extens standardiseres. De viktigste innholdsmessige endringene som bør ligge i en standardisering (sammenlignet med dagens praksis) dreier seg for det meste om differensiering eller disaggregering av informasjon. Informasjonsverdien i tilgjengelige data bevares i større grad når en kan skille mellom f.eks. kommunale og private barnehager, og mellom 1-åringer og 4-åringer.*

#### **4.3.1 Statusrapport barnehageplasser**

De to viktigste variablene i oversikten over barnehagestatus er *antall barn med tildelt plass* og *gjennomsnittlig plasstørrelse*. I stedet for kun å oppgi totalt antall barn med plass og gjennomsnittlig plasstørrelse for alle må statusrapporten i tillegg presentere variasjonen i disse to nøkkelvariablene ut fra:

- Alle årskullene, men også for aldersgruppene 1-2 og 3-5
- Type barnehage, f.eks. kommunal og privat men også finere inndelinger kan være aktuelt (basert på eier)
- Bosatte i kommunen/bosatte utenfor

Statusrapporten bør samtidig inkludere tilsvarende informasjon fra ventelisten. Dersom det skulle være behov for enda mer differensiert informasjon, f. eks. knyttet til status i forskjellige bydeler, kan dette innarbeides etter samme mønster. Det er viktig å ikke kun ta ut hver av disse oversiktene for seg, men å krysse variablene slik at en kan få informasjon om f.eks. plasstørrelse for ulike årskull i kommunale versus private barnehager (se tabell 1 og figur 4 neste side).

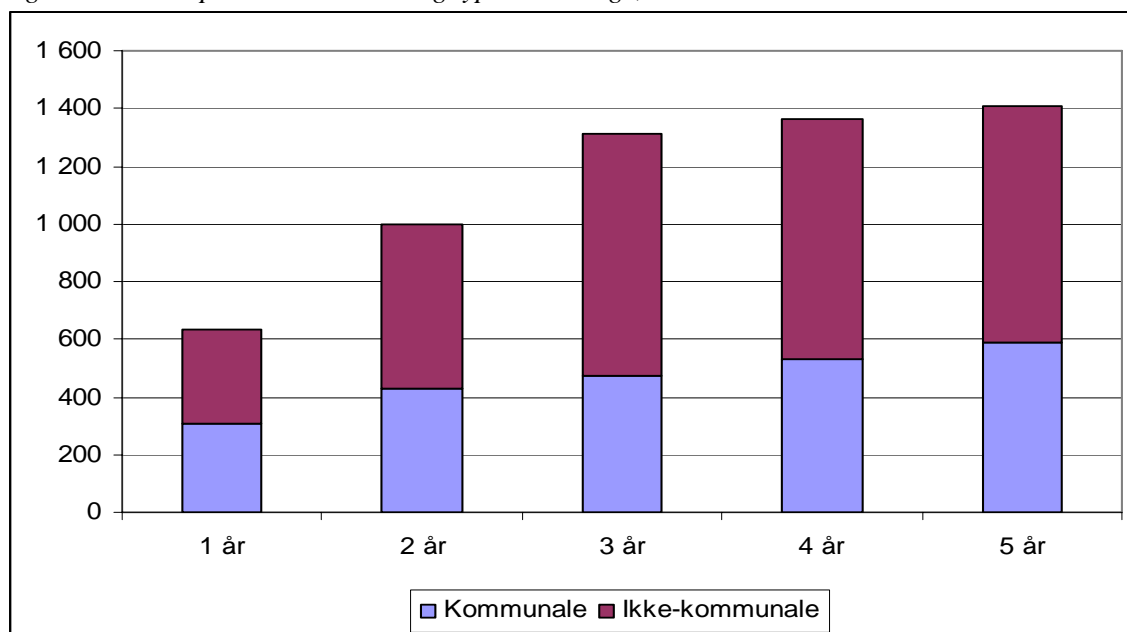
Tabell 1: Status desember 2005

	0 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år +	i alt	1 til 5
<b>Barn m/ plass</b>	<b>13</b>	<b>635</b>	<b>996</b>	<b>1 311</b>	<b>1 366</b>	<b>1 408</b>	<b>26</b>	<b>5 755</b>	<b>5 716</b>
- kommunale	2	306	432	476	534	589	7	2 346	2 337
- ikke-kommunale*	11	329	564	835	832	819	19	3 409	3 379
<b>Snitt plasstørrelse</b>	<b>95.4</b>	<b>96.1</b>	<b>94.5</b>	<b>93.9</b>	<b>94.3</b>	<b>94</b>	<b>90.4</b>	<b>94.3</b>	<b>94.4</b>
- kommunale	100	96.1	96.2	95.4	95.4	95.1	94.3	95.5	95.5
- ikke-kommunale	94.5	96	93.2	93	93.6	93.2	88.9	93.5	93.5

Kilde: Stavanger kommune \* Ikke-kommunale barnehager omfatter privat-, bedrifts- og familieeide barnehager.

Det vil også være ønskelig at en statusrapport over barnehageplasser kan vise utvikling over tid, særlig når statusrapporten bestilles i forbindelse med at framtidig barnehagebehov skal utredes. Ulike tidsenheter (år, halvår, kvartal med mer) kan brukes i en slik sammenheng, selv om det selvfølgelig er viktig å ta hensyn til variasjoner gjennom barnehageåret ved bruk av tidsenheter kortere enn ett år. Da registreringen av barnehagestatistikk gjennom IST Extens er et nytt system har det vist seg vanskelig å få gode tidsserier. Dette vil bedre seg, men ved fremstilling av data fra før 2005 bør eventuelle uttak fra IST Extens kontrolleres mot det som er rapportert i KOSTRA/SSB.

Figur 4: Barn m/plass etter årskull og type barnehage, desember 2005.



Kilde: Stavanger kommune

#### 4.3.2 Status venteliste

Gjennom interne møter og diskusjoner rundt *ventelisten* er kommunen allerede i gang med å utvikle en felles forståelse av problemer og løsninger, på tvers av avdelinger/etater.

For å unngå tvetydighet utad (og internt) er det nå enighet om at den ”offisielle venteliste” til enhver tid omfatter de som fyller hvert av de følgende 3 kriterier:

- Registrert som søkende
- Oppgitt at de ønsker plass enten i perioden før dd, eller i løpet av en framtidig periode på 4 måneder (inkl. inneværende måned)
- Folkeregistrert bosted i Stavanger

På grunnlag av dette (med forbehold om at definisjonen justeres) kan en entydig venteliste hele tiden bestilles fra IST Extens og brukes i saksbehandling, planlegging og kommunikasjon utad. Den ”fullstendige” søkerlisten vil selvfølgelig fortsatt eksistere, og omfatter alle som har søkt barnehageplass, uavhengig av bosted og ønsket plassperiode. Kommunen vil avgjøre i hvilken grad skillet mellom offisiell venteliste og fullstendig søkerliste også innebærer prioritet.

Tabell 2. Status venteliste oktober 2005

	0 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år +	i alt	1 til 5
<b>På venteliste totalt*</b>	<b>21</b>	<b>368</b>	<b>228</b>	<b>108</b>	<b>35</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>786</b>	<b>756</b>
- kommunale	9	110	90	43	17	6	7	282	266
hvorav ikke folkereg i kom.		7	8	5		2		22	22
- ikke-kommunale	12	258	138	65	18	11	2	504	490
hvorav ikke folkereg i kom.	1	71	38	19	9	8	1	147	145
<b>Ønsket plasstris totalt</b>	<b>95.2</b>	<b>93.4</b>	<b>90.4</b>	<b>85.0</b>	<b>84.3</b>	<b>89.4</b>	<b>77.8</b>	<b>90.7</b>	<b>90.8</b>
- kommunale	97.8	91.9	90.8	84.7	91.2	81.7	71.4	89.9	90.1
- ikke-kommunale	93.3	94.0	90.1	85.2	77.8	93.6	100.0	91.2	91.1

Kilde: Stavanger kommune \*Alle søkere uavhengig av folkeregistrert bosted med ønsket plass til og med januar 2006

## 5 Offentlige virkemidler, tilsynsordninger – endringer og virkninger (Nivå 3)

Foreldre velger blant flere alternativer når de velger tilsyn til sine barn. Denne valgfriheten gjør det vanskelig å tallfeste etterspørselen etter barnehageplasser. For å redusere usikkerheten knyttet til foreldrenes valg er det nødvendig å vite hva det velges mellom, og hvordan foreldrenes preferanser vil påvirkes av eventuelle endringer i alternativene som finnes. Det redegjøres derfor her om bruk av lønnet permisjon, barnehage, kontantstøtte og dagmamma. En fylldigere redegjørelse inkludert referanser er å finne i rapportens vedlegg 3.

## 5.1 Lønnet permisjon<sup>6</sup>

Foreldre kan velge mellom 43 eller 53 uker lønnet permisjon, med henholdsvis 100 og 80 prosent av lønnsinntekt. Det meste av permisjonen kan deles mellom foreldrene, med unntak av tre uker før termin og seks uker etter fødsel som er forbeholdt mor, og fem uker som er forbeholdt far. I regjeringserklæringen sier den nye regjeringen at fars kvote skal utvides med ytterligere fem uker, slik at samlet permisjonstid blir på 48/58 uker. Utvidelsen tidfestes ikke.

Tidligere utvidelser har vist at lønnede rettigheter har stor innvirkning på permisjonsbruk. På den bakgrunn kan en anta at en utvidelse av fedrekvoten vil føre til at fedre tar lengre permisjon, slik at behovet for andre tilsynsordninger for barnet blir tilsvarende utsatt. Forlengelsen kan imidlertid reduseres noe dersom Barne- og familiedepartementets forslag til lovendring blir vedtatt. BFDs forslag vil gi far og mor anledning til å ta permisjon samtidig, noe som hittil med vekslende hell har vært forsøkt begrenset. Det betyr at fedrekvoten vil kunne tas i løpet mors permisjonstid i stedet for i forlengelsen av den, slik som nå er vanlig.

Det lar seg ikke gjøre å verken tall- eller tidfeste konsekvenser av eventuelle endringer i permisjonsrettigheter. De må derfor betraktes som de usikkerhetsfaktorer de er: relevante, men ikke predikerbare.

## 5.2 Barnehager

Det etterspørres allerede flere barnehageplasser enn hva som tilbys. Et relevant spørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad etterspørselen er konstant. Fra flere hold slås det fast at det ikke er tilfelle, da både pris og tilgjengelighet virker inn på etterspørselen. I det følgende kommenteres betydningen av pris.

I tråd med barnehageforliket skulle det innføres maksimalpris på foreldrebetaling (heretter kalt makspris) i to trinn; første trinn er allerede innført. Makspris er per i dag 2 750 kroner, og den nye regjeringen erklærer at de vil innføre makspris på 2250 kroner per måned fra 1.januar 2006, og redusere den til 1750 kroner (2005-kroner) når full barnehagedekning er nådd, senest ved utgangen av 2007. Nye makspriser vil øke etterspørselen, først og fremst etter nye plasser, men også etter lengre oppholdstid for barn som har deltidsplasser. I en evaluering pekes det på at det i storbyer er to prosent av alle barn i aldersgruppen 1-5 år som har deltidsplass og som ønsker lengre oppholdstid, og ni prosent som ikke har plass men som ønsker det. Ved innføring av makspris på 2 2250 kroner vil tallene øke med henholdsvis to og fire prosent. Det presiseres imidlertid at det knytter seg usikkerhet til tallene, både angående

---

<sup>6</sup> Begge foreldre har i tillegg til lønnet permisjon rett på hver sitt år med ulønnet permisjon.



utvalgsskjevhet, statistisk usikkerhet og usikkerhet forbundet med svar på hypotetiske spørsmål.

Forliket pålegger også barnehagene å tilby søskenmoderasjon. Siden ordningen ikke ser ut til å ha noen innvirkning på etterspørselen etter barnehageplasser utdypes dette ikke.

Av hensyn til språktrening og integrering er det et politisk ønske å få fremmedspråklige barn inn i barnehager. Det er imidlertid gjort lite forskning spesielt på denne gruppens bruk av dagens tilsynsordninger, og en har derfor begrenset kunnskap om preferanser og muligheter. Forsøk fra Oslo tyder på at økonomiske faktorer er av stor betydning, da det viser seg at barnehage brukes når det gis som gratistilbud.

Selv om det ikke synes mulig å forutsi nøyaktige konsekvenser av makspris for den enkelte kommune, må en være forberedt på at etterspørselen vil øke som følge av redusert pris.

### **5.3 Kontantstøtte**

Kontantstøtten ble introdusert som et virkemiddel for å gi foreldre anledning til å være mer sammen med barnet og velge hvilken omsorgsform de ville bruke, og å sikre større likhet i de statlige overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg. Støtten graderes avhengig av oppholdstid i barnehage. Retten til støtte gjelder fra måneden etter at barnet er fylt ett år og til og med den måneden det fyller tre. Ved adopsjon er tidsbegrensningene noe annerledes. Ved inngangen av 2005 var full ubetaling kr. 3 657. Den nye regjeringen sier de vil legge om kontantstøtten når full barnehagedekning er oppnådd, tidligst i 2008. Ut perioden vil de beholde en begrenset kontantstøtteordning for ett- og toåringer.

I følge SSB mottar nesten tre av fire barn i kontantstøttealder kontantstøtte. Likevel har kontantstøtten på sikt hatt liten innvirkning på etterspørselen etter "vanlige" barnehageplasser. Derimot gikk andelen barn i familiebarnehager ned. Reduksjonen i familiebarnehagene kan forklares ved at det er en tilsynsordning som er mye brukt for de minste barna: 22 prosent av ettåringene med barnehageplass ved årsskiftet 1997/98 hadde plass i familiebarnehage. Til sammenlikning var tilsvarende tall for femåringer to prosent.

Kontantstøtten har så langt hatt små konsekvenser for etterspørselen etter barnehager fordi ordningen retter seg mot de minste barna, mens barnehager stort sett befolkes av 3-5-åringer. SSBs tall viser at 48 prosent ville foretrukket barnehage også for 1-2-åringene, dersom de kunne velge fritt uavhengig av pris og tilgjengelighet. Tallene må tolkes med forsiktighet, all den tid de er svar på hypotetiske spørsmål. Om en leser dem som uttrykk for en preferanse for barnehage, er det rimelig å anta at bortfall eller reduksjon av de økonomiske fortrinn som kontantstøtten gir vil styrke denne preferansen.

## 5.4 Dagmamma

I 2002 brukte 12 prosent av foreldrene dagmamma. De brukes hovedsakelig av familier med ett barn, og for det meste for barn under tre år. Bruken økte på 80-tallet, men avtok fra 1990 og frem til innføringen av kontantstøtten. Da stabiliserte bruken seg. Utover det hadde innføring av kontantstøtten liten innvirkning på dagmammabruken, til tross for at den gjorde dagmamma til en økonomisk gunstig ordning. Dette forklares ved at etterspørselen etter dagmammatilsyn sannsynligvis var overvurdert, samtidig som både preferanse og betalingsvillighet var større for barnehager.

Når sittende regjering sier at de vil redusere og legge om kontantstøtten kan en stille spørsmål ved om bruken av dagmamma igjen vil avta, slik den gjorde før innføring av kontantstøtten. Bortfall av støtten vil gjøre det dyrere med dagmamma, og det kan tenkes at foreldre vil organisere barnetilsynet på andre måter. Som allerede påpekt er preferansen for barnehager stor, noe som tyder på at etterspørselen etter barnehageplasser vil kunne øke. Foreldre kan velge å passe barna selv, eller gjøre bruken av dagmamma billigere ved å benytte en dagmamma som jobber svart. I teorien vil en også kunne få en oppblomstring av familiebarnehager. Dette er imidlertid en tilsynsordning som er lite utbredt i Stavanger.

At bruken av dagmamma ble lite påvirket av innføringen av kontantstøtten kan skape forventninger om at heller ikke reduksjon og omlegging av støtten vil skape endringer i dagmammapraksisen. Dagmammabruken vil i så fall forbli stabil og ikke forandre eksisterende barnehagebehov. Eventuelle endringer i dagmammabruken som kan tenkes å virke inn på etterspørselen etter barnehager vil være vanskelige å tidfeste, da de mest sannsynlig vil komme som følge av omlegging av kontantstøtten og det er uklart i hvilket tempo det vil skje. Det er dertil alt for stor usikkerhet knyttet til foreldres preferanser og muligheter til at en kan tallfeste eventuelle konsekvenser av en slik endring.

## 6 Overordnede byutviklingstrender som påvirker det offentlige tjenestetilbudet (Nivå 4)

Målsetningen i denne delen er å drøfte generelle byutviklingstrender og urbaniseringsprosesser som kan ha effekter på barnehageetterspørselen og som i tillegg representerer usikkerhetsmomenter i prognosene som kommunen lager.

På bakgrunn av litteratur fra storbyforskningen vil vi trekke frem fem sentrale trender og prosesser. I det følgende vil vi kort redegjøre for disse og vise deres relevans for Stavanger kommune. Utfyllende kommentarer knyttet til hvert av punktene finnes i vedlegg 3.

## 6.1 Høy mobilitet

Høy mobilitet er et kjennetegn for storbyer, og Stavanger kommune sammen med Stavangerregionen er ikke et unntak i denne sammenheng. Tvert imot opplever Stavangerregionen både sterk befolknings- og sysselsettingsvekst. Dette tilsier eksplisitt at tilstrømningen og gjennomstrømningen av folk og arbeidskraft er stor, noe som skaper høy mobilitet og stadige endringer i flyttemønsteret. Stavangerregionens sterke tilknytning og avhengighet av oljerelatert næring resulterer i noe mer entydige tendenser. Så lenge arbeidsmarkedet i oljenæringen er god, vil også befolkningsvekst og sysselsettingsvekst fortsette og vice versa. Avhengigheten av oljenæringen skaper på bakgrunn av dette forutsigbare tendenser, i den grad oljenæringen er forutsigbar, noe som gir gunstige planleggingsforhold sett i forhold til andre byer.

Høykonjunkturer i oljenæringen skaper også grobunn for vekst i servicenæringene i kommunen og regionen. Servicenæringene har tradisjonelt hatt en høy andel kvinnerelaterte arbeidsplasser, spesielt gjelder dette tjenester innenfor offentlig forvaltning hvor kvinner utgjør drøye 70 prosent av arbeidsstyrken. En slik utvikling hvor det er godt arbeidsmarked for begge parter i samlivet, gjør at kan en anta en fortsatt tilstrømning av unge mennesker. Dette vil kunne skape høyere etterspørsel etter barnehageplasser.

***Anbefalinger:** Stavanger kommune bør med fordel overvåke sysselsettings- og arbeidsmarkedsstatistikker. Det vil kunne bidra til i større grad forutsi endringer i mobilitetsmønsteret til ulike befolkningsgrupper når langsiktige barnehageprognoser beregnes.*

## 6.2 En felles bo- og arbeidsmarkedsregion

Stavanger og de 13<sup>7</sup> omliggende kommunene utgjør Stavangerregionen og representerer en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Pendlingsmønsteret mellom de nærmeste kommunene rundt Stavanger er i endring og viser at kommunegrensene er av relativ mindre betydning. Stadig flere velger å bo i en annen kommune enn de arbeider.

---

7 Stavangerregionen: Stavanger, Sandnes, Randaberg, Sola, Hå, Klepp, Time, Gjesdal, Rennesøy, Hjelmeland, Forsand, Strand, Kvitsøy og Finnøy.

## Rapport

Tabell 3: Arbeidspendlere til Stavanger kommune fra andre kommuner i storbyregionen

	2000	2001	2002	2003	2004	Endring 00-04	% endring 00-04
<b>Sandnes</b>	8107	8617	8749	8519	8612	505	6,2
<b>Sola</b>	3640	3705	3765	3673	3675	35	1,0
<b>Randaberg</b>	2175	2251	2238	2162	2102	-73	-3,4
<b>Hå</b>	605	650	633	557	602	-3	-0,5
<b>Klepp</b>	1 169	1 193	1 178	1 122	1 169	0	0,0
<b>Time</b>	1 027	1 049	1 045	1 055	1 102	75	7,3
<b>Gjesdal</b>	902	946	901	849	863	-39	-4,3
<b>Forsand</b>	53	51	51	46	63	10	18,9
<b>Strand</b>	887	970	936	906	922	35	3,9
<b>Hjelmeland</b>	71	87	91	90	98	27	38,0
<b>Finnøy</b>	138	157	162	144	147	9	6,5
<b>Rennesøy</b>	456	498	486	467	500	44	9,6
<b>Kvitsøy</b>	51	56	60	56	58	7	13,7
<b>TOTALT</b>	<b>19281</b>	<b>20230</b>	<b>20295</b>	<b>19646</b>	<b>19913</b>	<b>632</b>	<b>3,3</b>

Kilde: SSB Sysselsatte etter bostedskommune og arbeidsstedskommune

Denne statistikken byr ikke på store overraskelser. Ser vi på statistikk over arbeidspendling ut av Stavanger kommune, er tallene mer oppsiktsvekkende:

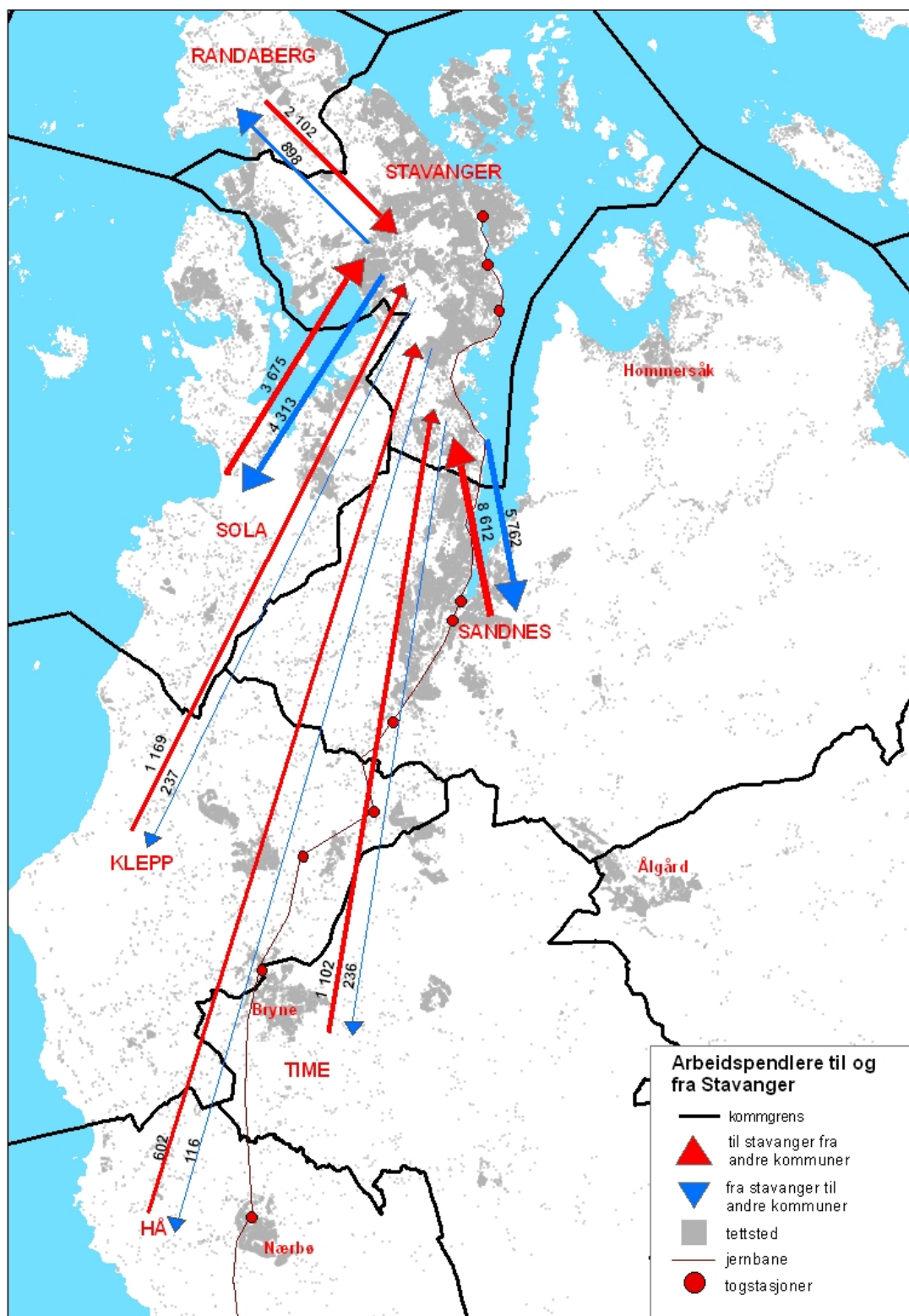
Tabell 4: Arbeidspendlere fra Stavanger til andre kommuner i Stavangerregionen

	2000	2001	2002	2003	2004	Endring	%
<b>Sandnes</b>	4535	4705	4633	5339	5762	1227	<b>27,1</b>
<b>Sola</b>	3763	4077	4159	4143	4313	550	<b>14,6</b>
<b>Randaberg</b>	978	907	869	894	898	-80	<b>-8,2</b>
<b>Hå</b>	88	74	89	79	116	28	<b>31,8</b>
<b>Klepp</b>	197	187	195	210	237	40	<b>20,3</b>
<b>Time</b>	191	202	214	228	236	45	<b>23,6</b>
<b>Gjesdal</b>	80	84	84	85	85	5	<b>6,3</b>
<b>Forsand</b>	8	10	8	9	12	4	<b>50,0</b>
<b>Strand</b>	93	84	68	53	78	-15	<b>-16,1</b>
<b>Hjelmeland</b>	11	13	19	21	34	23	<b>209,1</b>
<b>Finnøy</b>	46	58	59	57	49	3	<b>6,5</b>
<b>Rennesøy</b>	82	74	73	81	90	8	<b>9,8</b>
<b>Kvitsøy</b>	22	18	16	23	25	3	<b>13,6</b>
<b>TOTALT</b>	<b>10094</b>	<b>10493</b>	<b>10486</b>	<b>11222</b>	<b>11935</b>	<b>1841</b>	<b>18,2</b>

Kilde: SSB Sysselsatte etter bostedskommune og arbeidsstedskommune

Ut fra pendlingsstatistikkene legger vi spesielt merke til den store økningen i arbeidspendlere som forflytter seg ut av Stavanger og inn i Sandnes. De siste fire årene har denne strømmen økt med 27 prosent. Totalt pendler like i underkant av 20 000 mennesker inn til Stavanger, mens rundt 12 000 mennesker pendler ut av Stavanger kommune og til omliggende kommuner. Pendlerstrømmene vises i figur 5 på neste side. Dette er trender som en bør følge med på, ikke bare i forhold til infrastruktur og intern-regional mobilitet, men også i forhold til bruk av offentlige tjenester.

Figur 5: Arbeidspendling til og fra Stavanger kommune

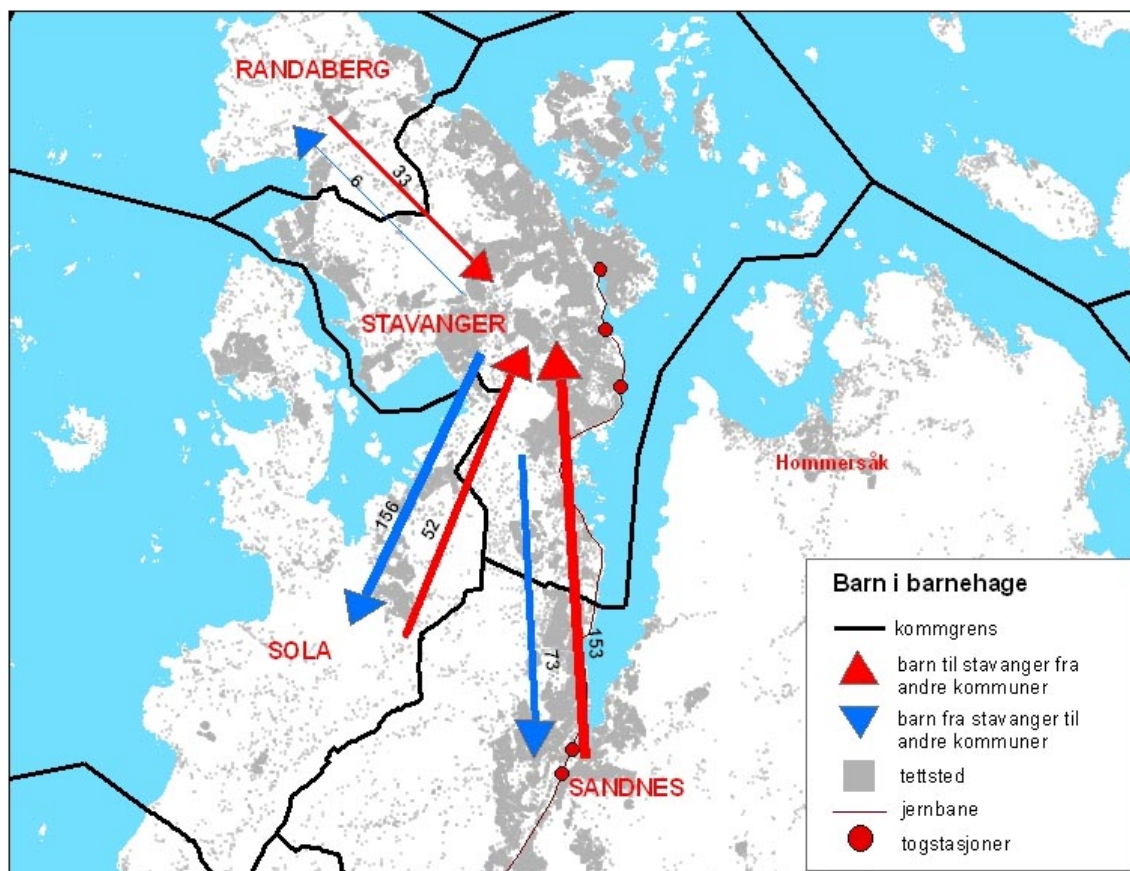


Kilde: SSB Sysselsatte etter bostedskommune og arbeidsstedskommune

I dag er det relativt god balanse mellom Stavangerbarn i barnehager i andre kommuner og barn fra andre kommuner i Stavangerbarnehager.

*Sola kommune* har i år 1274 barn i barnehager. Kommunen har både private og kommunale barnehager, hvor de kommunale prioriterer i første omgang barn bosatt i kommunen, men også barn av sysselsatte i kommunen. Private barnehager har mulighet til å ta inn barn etter ønske – uavhengig av tilhørighet, men i praksis tar de inn barn primært fra Sola kommune. Kommunen har en rekke ”spesialiserte” barnehager. Dette er barnehager som prioriterer etter helt andre kriterier. Eksempelvis finner vi Studentbarnehage og barnehagen til ConocoPhillips i kommunen. Totalt har Sola kommune 156 barn med bosted i Stavanger kommune. 52 av disse befinner seg i Studentbarnehagen, mens 23 av barna går i Ekofisk junior (ConocoPhillips). De resterende 81 befinner seg i andre barnehager i Sola. Dette tallet tilsier at 12 prosent av barnehagebarna i Sola kommune er barn med bostedsadresse i Stavanger kommune. *Sandnes kommune* har også både private og kommunale barnehager hvor barn bosatt i kommunen i første omgang blir prioritert. Også barn av sysselsatte i kommunen prioriteres. Private barnehager står friere til å velge hvilke barn de prioriterer. Totalt har barnehager i Sandnes kommune 73 barn med bostedsadresse i Stavanger. 27 av disse er barn mellom 0 – 3 år. *Randaberg kommune* har pr i dag 6 barn tilhørende Stavanger kommune.

Figur 6: Antall barn i barnehage som tilhører nabokommunen 2005



Kilde: Barnehageavdeling i kommunene Randaberg, Sola, Sandnes og Stavanger

Endringer i nabokommunenes barnehagetilbud kan endre dette. I tillegg kan en økende andel private barnehager som ikke nødvendigvis prioriterer bosatte i kommunen, gi pendlerne *valget* om de ønsker barnehageplass nær der de bor eller der de arbeider.

**Anbefalinger:** *På bakgrunn av økt pendling på tvers av kommunegrensene er det nødvendig å ha oversikt over hvor kommunens og regionens beboere velger barnehage. En form for samordning, koordinering eller i det minste informasjonsutveksling om utviklingen av barnehagesektoren i Stavangerregionen bør tilstrebes. Tiltaket kan bidra til bedre kontroll og større grad av kommunal og regional fordelingseffektivitet i barnehagetilbudet.*

### 6.3 Høyere kompetanse

Storbyene opplever økt konsentrasjon av arbeidskraft med høyere kompetanse på grunn av lokalisering av kunnskapsintensive arbeidsplasser og høyere utdanningsinstitusjoner. Andel av befolkningen med høyere utdanning er i de norske storbyene klart større enn i landet ellers. I Osloregionen har 31 prosent av befolkningen høyere utdanning, mens landet ellers ligger på 18 prosent. Stavangerregionen scorer lavt i forhold til de andre storbyregionene på dette feltet (23 prosent), men er likevel godt over landet forøvrig<sup>8</sup>. Det nyetablerte universitetet vil sannsynligvis gi positiv utslag på utdanningsstatistikker i årene fremover.

I dag finnes kun én studentbarnehage som er forbeholdt studenter. Den ligger forøvrig i Sola kommune. Et bedret tilbud av høyere utdanning vil tilføre regionen flere unge mennesker i form av studenter og bosatte. Unge mennesker søker mot storbyene hvor tilgang til kompetansearbeidsplasser for begge partnere er lett tilgjengelig<sup>9</sup>. Det er en gruppe som vil etterspørre og kreve god barnehagedekning. Økt antall studenter tilsier også økt behov og etterspørsel etter barnehageplasser i kommunen.

**Anbefalinger:** *Det anbefales å følge med i utviklingen av alderssammensetning og studentkull på kommune- og regionnivå for å bidra til redusert usikkerhet i barnehageprognoser.*

### 6.4 Fortetting og mindre boenheter

Storbyene gjennomgår store transformasjoner hvor blant annet oppgradering av gamle boligområder og omforming av tidligere industriområder til bolig og kontorformål står som sentrale prosesser. Det er primært mangel på areal og behovet for mer effektiv arealutnyttelse som er begrunnelsen for disse prosessene i tillegg til voksende etterspørsel. Mer arealkrevende virksomhet lokaliseres oftere utenfor bykjernen. Dette

---

8 Se vedlegg – nivå 4. Figur 1

9 Se vedlegg – nivå 4. Figur 2

ser vi også i Stavanger gjennom veksten i Forusområdet. Fortetting er et resultat av disse prosessene og gir sterke ringvirkninger inn i boligmarkedet. Boligpriser i kjerneområder øker og størrelse på boenheter minsker. I Stavanger kommune viser statistikkene en markant økning de ti siste årene i bygging av type 4 boliger som tilsvarer blokk eller store sammenbygde boliger. Ser vi på størrelse på boenhetene er tendensen klar; det er en markant økning også her de siste årene i boenheter med 1, 2 og 3 rom<sup>10</sup>.

Ser vi dette i sammenheng med pendlingsmønsteret, den reduserte betydningen av kommunegrenser og økt utbygging i omliggende kommuner, forteller det oss at stadig flere trekker ut av bykommunen for å få bedre plass, men også for å overkomme det stigende prisnivået i kjerneområdet. Små enheter og høyt prisnivå er lite sammenfallende med småbarnsfamiliesituasjonen, og en kan anta at denne gruppen i økende grad blir pendlere ved at de velger å bosette seg utenfor bykommunen<sup>11</sup>. Dette påvirker barnehageetterspørselen i bykommunen og de omliggende kommunene.

***Anbefalinger:** En løpende observering befolknings sammensetningene i de forskjellige områdene vil være nyttig for planleggingen av hvor å lokalisere barnehager. En samordning av boligutbygging og barnehageplanlegging er nødvendig for å skape forutsigbarhet og unngå over- og/eller underkapasitet i barnehage tilbudet på kommunenivå og innenfor de ulike områdene innad i kommunen.*

## 6.5 Innvandrere

Innvandrere utgjør en økende andel av befolkningen i storbyene. Stavangerregionen har en klart mindre andel innvandrere enn eksempelvis Oslo, men andelen er stadig økende. Dette har konsekvenser for planlegging av tjenestetilbud. Denne gruppen bidrar til økt usikkerhet i befolkningsprognosene samtidig som de har andre behov enn befolkningen for øvrig. Det er flere scenarier for utviklingen av denne gruppen: Som storbyer flest, vil denne gruppen vokse. I dag velger mange av innvandrerkvinnene å være hjemme med sine barn. Men dette kan endre seg i takt med integreringsprosessene hvor likestilling og utdanning står sentralt. Skulle flere innvandrerkvinner velge å gå ut i arbeid, vil dette øke etterspørselen etter barnehageplasser. En annen faktor som kan øke etterspørselen

---

10 Se vedlegg – nivå 4. Figur 3, Tabell 5 og 6

11 Se vedlegg – nivå 4. Tabell 7



## Rapport

etter barnehageplasser er knyttet til oppfatninger om at innvandrerbarn behøver et pedagogisk tilbud som i større grad integrerer dem i det norske samfunn. Dette krever ekstra ressurser i kommunens barnehagetilbud.

**Anbefalinger:** Kommunen bør fortsette med en spesiell oppfølging av relevante innvandrergrupper i barnehagesammenheng.

## Vedlegg 1 – Befolkningsprognoser, barnehagestatistikk og behovsvurdering v/cand.polit. Gunnar Thesen

I dette vedlegget utdypes funn og anbefalinger fra notatets kapittel 3 og 4.

### I. Prognoser for befolkningsutvikling

Nedenfor gjennomgås kommunens prognose for befolkningsutvikling med utgangspunkt i gjeldende framskrivning dokumentert i rapporten "Framskrivinger for Stavanger 2003". Arbeidet er basert på Prognoseverktøyet Kompas. Det tas sikte på ny framskrivning annet hvert år, framskrivningen i 2005 er imidlertid utsatt til nyåret.

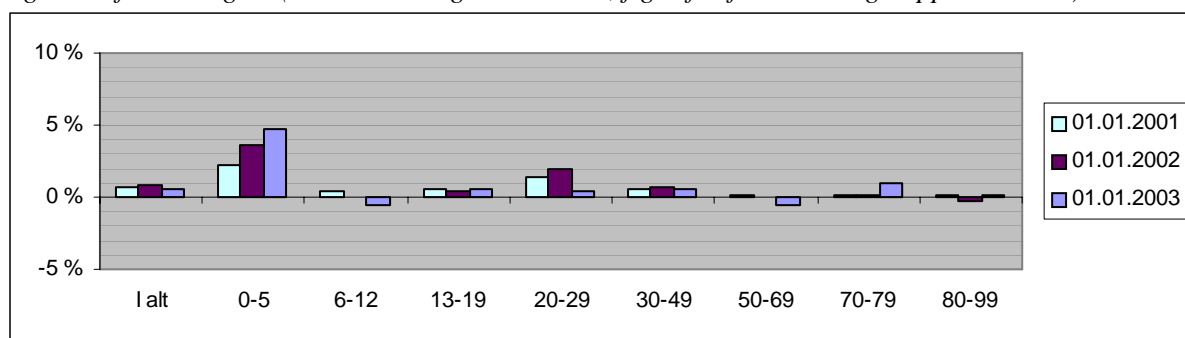
Framskrivningen vurderes mot registrert befolkningsutvikling og mot Statistisk Sentralbyrås (SSBs) prognoser og forutsetninger. På bakgrunn av dette, samt en analyse av forholdet mellom petroleumsvirksomhet og nettoinnflytting, foreslås endringer som kan øke befolkningsframskrivningens nytte for behovsvurderingen. Hovedpoenget i anbefalingene er at befolkningsframskrivningen bør operere med alternative forutsetninger, både for fruktbarhetsutvikling og flytting.

Utformingen av befolkningsprognoser vil avhenge av formålet. Her er vi først og fremst interessert i aldersgruppen 0 til 5 år, som er svært preget av fruktbarhetsutviklingen. I tillegg ser vi også nærmere på nettoinnflyttingen, en komponent som for Stavangers del er tett knyttet til petroleumsnæringen.

#### I.1 Fruktbarhet

I framskrivingsrapporten evaluerer kommuneplanavdelingen sine to forrige framskrivinger fra 1997 og 2000. Begge evalueringene illustrerer at usikkerheten i befolkningsprognosene er størst for aldersgruppen 0 til 5 år. Figur 1 viser framskrivningen fra 2000 mot registrert folkemengde. I 2003, etter 3 år, er avviket på nesten 5 prosent. Avviket er positivt, dvs. at det er færre barn i barnehagealder enn ventet. I rapporten framheves det at de ikke forutså den sterke reduksjonen i fruktbarhet.

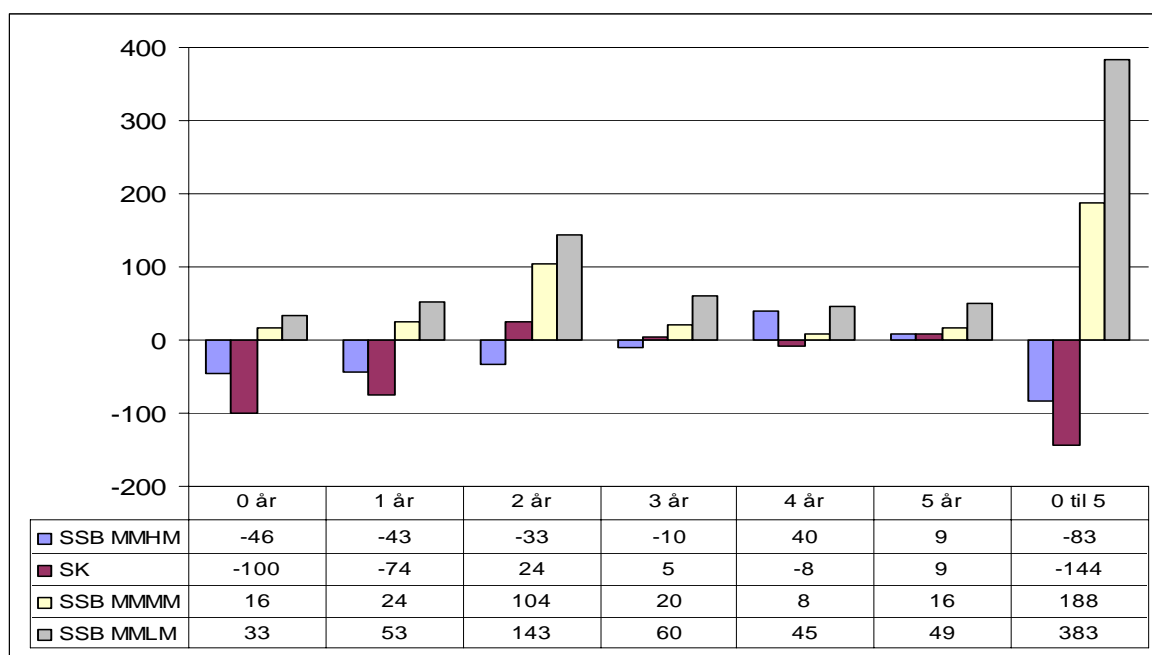
Figur 1. Folkemengde i framskrivning fra 2000 minus registrert folkemengde i prosent av registrert folkemengde. (Kilde: Stavanger kommune, figur fra framskrivingsrapporten s. 37)



## Vedlegg 1

Vår gjennomgang av 2003-framskrivingen viser negativt avvik for aldersgruppen 0 til 5 år, dvs. at det pr. 1. januar 2004 og 2005 var flere barn i barnehagealder enn forutsett. Etter 2 år var avviket på -144 barn (se figur 2) som utgjør 1,5 prosent av registrert folkemengde for denne gruppen. Som figur 2 viser er avviket størst for 0- og 1-åringer hvilket betyr at kilden ligger i framskrivingens fruktbarhetsforutsetninger for 2003 og 2004. Antallet 2 til 5 åringer i framskrivingen baserer seg naturligvis på registrerte fødselstall i årene 2002 til 1999, avviket for denne gruppen er altså resultat av flytting. Ser vi på framskrivingens forventede fødselstall mot registrert antall fødsler får vi det eksakte avviket som følge av fruktbarhetsutviklingen,<sup>12</sup> til sammen -161 (-58 i 2003 og -103 i 2004).

Figur 2. Avvik framskrivinger – registrert folkemengde 2005 (Kilde: Stavanger kommune og SSB)



Statistisk Sentralbyrås framskriving av folkemengden fra 2002 (-2020) er basert på 3 sett av forutsetninger (lav, middels, høy) for hver komponent: fruktbarhet, levealder, innenlands flytting og nettoinnvandring. Figuren over viser avviket mellom framskrivinger og faktisk folkemengde for 2005. Stavanger kommunes framskriving fra 2003 (SK) er sammenlignet med tre av SSBs alternativer fra 2002 med henholdsvis høy, middels og lav mobilitet. Det totale avviket for gruppen 0-5 er lavest i SSBs alternativ med høy mobilitet (-83).

<sup>12</sup> Antall 0-åringer vil være lavere enn antall fødte pga nettoutflytting av 0-åringer (Framskrivingen 2003: 7).

Sammenligningen over viser hvordan prinsippet med flere forutsetninger kan være nyttig<sup>13</sup>. Å operere med alternative forutsetninger er en etablert og informativ metode i prognosesammenheng, hvor en både kommuniserer usikkerheten i større grad samtidig som denne usikkerheten forsøkes tallfestet og forklart gjennom variasjoner i framskrivingens komponenter. Videre har denne metoden et klart praktisk fortrinn ved at informasjon om den faktiske utviklingen i f.eks. fruktbarhet eller flytting i ett av prognoseårene kan benyttes til å velge mellom ulike alternativ for årene framover, uten at det innebærer at kommunen må utarbeide helt nye prognoser.

Selv om kommuneplanavdelingen tar sikte på å revidere sin framskrivning annet hvert år anbefales det på bakgrunn av tidligere erfaringer med avvik å bruke flere alternative forutsetninger for utviklingsforløpet. Gjennomgangen viser at problemene med befolkningsprognosene er størst for aldersgruppen 0 til 5 år, og at disse problemene i stor grad er knyttet til vanskeligheter med å forutsi endringer i fruktbarhet. Av den grunn vil det være nyttig å bygge vurderingen av framtidig behov for barnehageplasser på en framskrivning som tar høyde for denne usikkerheten ved å bruke alternative forutsetninger for fruktbarhet. I kommunens framskrivning fra 2003 står det at avvik for denne komponenten neppe gir store utslag (2003: 25). Selv om dette er riktig for framskrivningen av det totale befolkningstallet, så er fruktbarhetsutviklingen mer avgjørende når fokus er på aldersgruppen 0 til 5 år. Dette understreker poenget om at prognosene utformes etter formålet. Kommunens framskrivning benyttes av ulike avdelinger i flere sammenhenger, deriblant også i spørsmålet om barnehagebehov. Det anbefales derfor at det gis tilbakemelding med ønske om alternative forutsetninger for fruktbarhetsutviklingen. Det er også mulig å kjøpe prognoser fra SSB, men det kan i så fall oppstå problemer dersom dette gjøres av personer/avdelinger uten nødvendig kunnskap om framskrivinger. Kommuneplanavdelingen har erfaring og kompetanse på dette området. Ettersom de også allerede har et verktøy for prognoser er det etter vårt syn best, både med tanke på kvalitet og effektivitet, dersom arbeidet med alternative forutsetninger utføres her. Videre anbefales det dessuten alternative forutsetninger for flyttekomponenten basert på næringsspesifikke trekk ved regionen (se I.2), noe som ikke SSBs regionale framskrivning tar høyde for.

## ***I.2 Flytting***

Stavanger fikk 1457 ”nettoinnflyttere” i løpet av 2003 og 2004 mot framskrivingens forutsatte nettoinnflytting på 800. Selv om det er fruktbarheten som i størst grad

---

13 Det understrekes allikevel at alternativ HMMM eller HMHM (høy fruktbarhet og høy mobilitet) burde vært framstilt (ikke tilgjengelige på nett) ettersom det er fruktbarhetsøkningen som ser ut til å forklare mesteparten av avviket i kommunens prognoser for aldersgruppen 0-5 år. SSB har nå publisert nye framskrivinger (15. desember 2005) med 9 alternativer tilgjengelige på kommunenivå. Fortsatt er ikke HMMM eller HMHM lagt ut, men disse kan kjøpes fra Seksjon for demografi og levemålsforskning i SSB.

forklarer avvikene i aldersgruppen 0 til 5 år vil vi som en generell tilbakemelding også anbefale alternative forutsetninger for nettoinnflytting.<sup>14</sup>

Flyttebalansen er i stor grad avhengig av økonomisk utvikling, i ulike sektorer og på ulike nivå. Den viktigste forklaringen finnes i utviklingen på arbeidsmarkedet. Hvilke indikatorer som forklarer mest vil avhenge av områdets næringsstruktur. For Stavanger og Rogalands del er utviklingen i petroleumssektoren avgjørende. Analysen av sammenhengen mellom utviklingen i nettoinnflyttingen og endringen i petroleumssysselsettingen nedenfor viser hvordan den spesifikke næringssituasjonen i regionen kan danne grunnlag for alternative forutsetninger for flyttekomponenten.

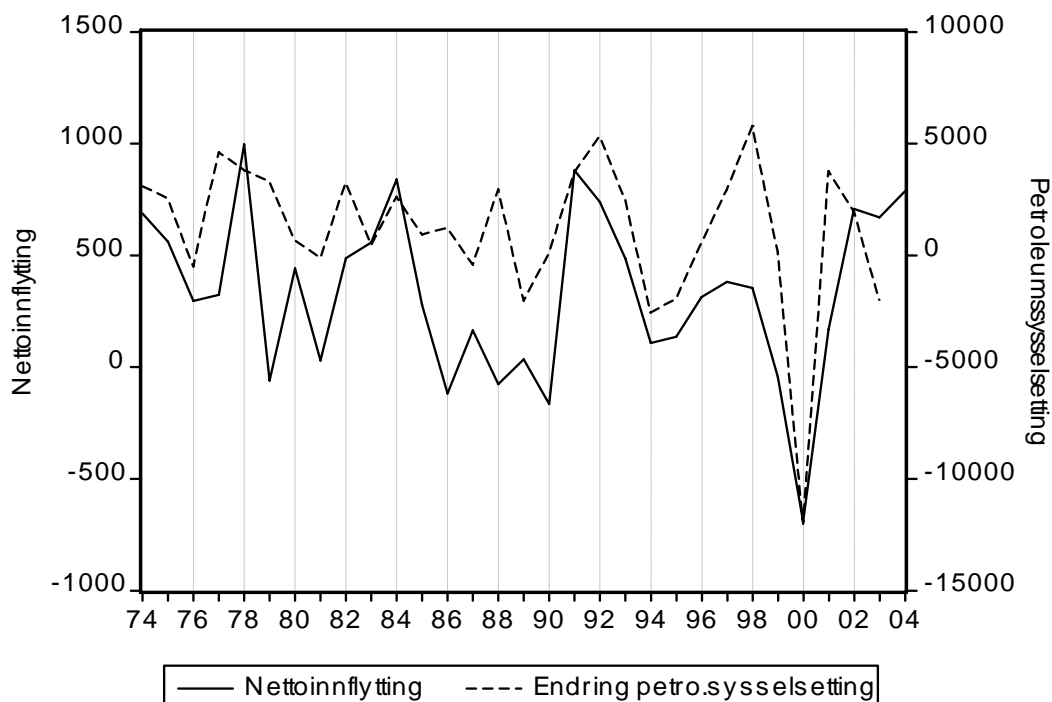
Figur 3 på neste side viser nettoinnflytting til Stavanger (hel linje) mot endringene i petroleumssysselsettingen i Rogaland (stiplet linje). To hovedpoeng kan trekkes ut av figuren. For det første viser den hele linjen vanskelighetene knyttet til det å forutsi flyttebalansen – i seg selv en indikasjon på at prognoser bør inkludere ulike alternativer for denne komponenten. For det andre antyder sammenfall med den stiplede linjen hvorfor utviklingen i flyttebalansen er vanskelig å forutsi. Endringene i petroleumssektoren kan altså bidra til å forklare noen av de mange toppe og bunne i flyttebalansen. Før 1985 er sammenhengen svakest. Fra 1985 til 1990 var det et tidsetterslep på ett år fra økning i sysselsetting til økt nettoinnflytting. På 90-tallet finner vi den sterkeste, positive sammenheng mellom vekst i petroleumsrelatert sysselsetting og nettoinnflytting<sup>15</sup>. Særlig ved ”krisene” er denne sammenhengen tydelig, fra 1992 til 1994 og fra 1998 til 2000.

---

14 Et poeng som også SSB framhever: ”For kommuner er det særlig viktig å anvende flere alternativer, med både lavt og høyt flyttenivå.” <http://www.ssb.no/folkfram/>

15 Statistisk regresjonsanalyse viser signifikant effekt av endringer i petroleumssysselsettingen på nettoinnflyttingen, også med relativt høy forklaringskraft.

Figur 3. Nettoinnflytting Stavanger og endring i petroleumssysselsetting Rogaland, 1974-2004 (Kilde: SSB og Aetat)..



Analysen (Engen 2002, Thesen og Gjelsvik 2005) tyder på at utviklingen i oljeinvesteringene er avhengig av oljeprisutvikling med 1 til 2 års tidsetterslep. Videre påvirker investeringene sysselsettingen i sektoren, som igjen gir utslag på nettoutflyttingen. Det er mulig, med ulike grader av kompleksitet, å ta dette inn i vurderingen av forutsetningene for nettoinnflyttingen. Kommunens framskrivning understreker at det ikke bør legges avgjørende vekt på dagsaktuelle forhold i oljebransjen selv om det er en klar sammenheng mellom utviklingen her og endringene i nettoinnflyttingen (2003: 31). Særlig for et lengre perspektiv, utover de nærmeste 3 årene er dette riktig. Allikevel er det ingen nødvendig motsetning mellom å vektlegge dagsaktuelle forhold, kombinert med analyser og kjennskap til historisk utvikling, ved framskrivningen av år 1-3 og det å ikke ta høyde for slike forhold ved framskrivningen av år 4 og framover. F.eks. kan prissituasjonen i år null sammen med oljepris- og investeringsvurderinger fra ulike kilder (departement/statsbudsjett, SSB, oljeselskaper) benyttes til å gi anslag for oljeinvesteringer og petroleumssysselsetting 1 til 2 år fram i tid. Videre kan også disse kildenes vurderinger av lengre framtidsutsikter for petroleumsnæringen utgjøre verdifull input i prognosesammenheng.

Eksempelet over kan bli noe komplisert, men den spesifikke nærings situasjonen i regionen bør allikevel danne grunnlag for alternative forutsetninger for flyttekomponenten. Det minst kompliserte eksempelet er at et lav alternativ for nettoinnflytting kan ta utgangspunkt i dårlige oljeår, mens et høy alternativ tar utgangspunkt i gode oljeår.

## II. Barnehagestatistikk og behovsvurdering: grep for endringer

Her rettes fokus mot kommunens barnehagestatistikk og eksisterende behovsvurdering. Med utgangspunkt i en vurdering av dagens praksis anbefales endringer som vil bidra til å styrke prognosekvaliteten. Anbefalingene går i hovedsak ut på å etablere rutiner for behovsutredninger, og å standardisere uttak av kommunale data på barnehageområdet fra kommunens databaser/IST Extens.

### II.1 Behovsvurderingen pr i dag

Utgangspunktet for arbeidet med å kvalitetssikre kommunens behovsvurdering er at dagens framgangsmåte ikke har gitt pålitelige resultater. Vurderinger av behovet for barnehageplasser synes å være gjort på ad-hoc basis, av forskjellige enheter/personer og ofte med forskjellige metoder og tallgrunnlag.

Kommunens siste behovsvurdering før kvalitetssikringsprosjektet startet er gjort i Saksfremlegg om ”Utbygging av og behov for barnehageplasser fram til 2008” (behandlet av kommunalstyret for oppvekst 24.10.2005). Det understrekes i framlegget at vurderingen bygger på forutsetninger under endring med henvisning til prosjektsamarbeidet med RF-Rogalandforskning<sup>16</sup>. Her legges det til grunn at behovet regnes på grunnlag av data knyttet til: ”1) antall barn i barnehagealder bosatt i kommunen, 2) andelen av barna i barnehagealder som søker eller har fått plass i barnehage, 3) gjennomsnittlig oppholdstid for barna i barnehagene”.

Dette er i seg selv et greit utgangspunkt for vurderingen av framtidig behov, men tre hovedproblem oppstår i fortsettelsen av vurderingen:

- Det framgår at dataene som ligger til grunn er usikre og mangler kvalitetssikring. F.eks står det at antall 0-åringer med plass økte med 55 prosent (til 463), hvilket ikke kan medføre riktighet.
- Forutsetninger om framtidig utvikling legges til grunn, uten tilstrekkelig dokumentasjon og uten at usikkerheten ved forutsetningene tydeliggjøres nok. F.eks. antas det at andelen barn med ønske om plass vil stige til ca. 92 prosent (fra 84 prosent) som følge av nedsatt foreldrebetaling, uten at dette dokumenteres eller argumenteres for.
- Videre snevres behovsvurderingen inn, i stedet for at potensielle usikkerhetsmomenter problematiseres. F.eks. forutsettes det at verken antall barn i barnehagealder eller bytteforholdet mellom Stavanger og nabokommunene i særlig grad vil påvirke utviklingen i etterspørselen etter barnehageplasser.

---

<sup>16</sup> Det er således underforstått at saksframlegget ikke i seg selv er tenkt som en ferdig behovsvurdering fra kommunens side. Som siste tilgjengelige dokumentasjon på kommunens praksis tar vi allikevel utgangspunkt i saken for å illustrere hvilke områder som må styrkes.

Det anbefales to hovedgrep for å styrke kvaliteten på behovsvurderingen. 1) Det må opprettes rutiner for behovsvurderingen, med klare definisjoner av oppgaver og fordeling av ansvar. 2) Datauttak fra IST Extens må standardiseres, og dessuten omfatte større grad av differensiert informasjon. Nedenfor utdypes disse to grepene.

## ***II.2 Etablering av rutiner, oppgave- og ansvarsfordeling***

I det følgende er det skissert et forslag til hvordan kommunens arbeid med behovsvurderingen kan klargjøres. Det understrekes at dette er et forslag til en begynnelse, uansett hvordan kommunen velger å gjøre det er hovedpoenget at de oppgavene som har vært diskutert i prosjektet må defineres, samtidig som ansvaret for dem fordeles. Arbeidet kan deles i en hovedoppgave med tilhørende underoppgaver/kilder:

- 1) Strategisk hovedoppgave: behovsutredning, sak/utredning om behov for barnehageplasser
- 2) Operative underoppgaver:
  - a) Statusrapport barnehageplasser (se 4.3.1)
  - b) Oppdatering av venteliste (se 4.3.2)
- 3) Eksterne underoppgaver/kilder:
  - a) Befolkningsprognoser (se kapittel 3)
  - b) RFs rapport, nivå 3 og 4, kilde og dokumentasjon (se kapittel 5 og 6)

Behovsvurderingen (1) er her tenkt som en sak hvor spørsmålet om framtidig behov for barnehageplasser utredes grundig på bakgrunn av nevnte underoppgaver og kilder. Kommunen bør diskutere hvor ofte det er tenkt at behovsvurderingen skal gjennomføres, når på året den skal gjennomføres og hvordan ansvaret for de ulike delene av behovsutredningen skal fordeles. Vurderingen er avhengig av befolkningsprognoser, noe som taler for at vurderingen gjennomføres når nye framskrivninger foreligger. Muligheter for alternative forutsetninger for befolkningsprognosene gjør det imidlertid mulig å revidere behovsvurderingen oftere. Oppgaven er på strategisk nivå, med særlig fokus på lengre perspektiv og med høy relevans for politiske vedtak så vel som administrativ saksbehandling.

Underoppgavene (2 og 3<sup>17</sup>) er meget forskjellige men har det til felles at de alle må være på plass for at behovsvurderingen skal utføres tilfredsstillende. Både statusrapport barnehageplasser og venteliste bør være standardiserte databestillinger mot IST Extens (se II.3). Sett i forhold til behovsvurderingen er dette oppgaver på et operativt nivå. De kan utføres oftere, gjerne i sammenheng med administrativ behandling av andre saker eller i forbindelse med kommunikasjon utad. Etersom disse oppgavene også er en del

---

17 Oversikten er ikke utømmende, det kan f. eks. tenkes andre saksframlegg som kilder og underoppgaver



av den strategiske behovsvurderingen er det viktig å avklare hvilke beslutninger eller diskusjoner som kan tas på bakgrunn av 1) og 2). Dette både av hensyn til egen planlegging, men også for å avklare hva som kommuniseres utad. F.eks. bør kun den grundige utredningen i behovsvurderingen totalt, og ikke underoppgavene, knyttes til avgjørelse om utbygging av plasser. Videre bør en unngå at ulike vurderinger av behov og dekning i et lengre perspektiv luftes på grunnlag av oppdateringer av ventelisten. I stedet bør det refereres til en gjeldende behovsvurdering og en framtidig gjentakelse.

Grensesnittet mellom 1) og de ”eksterne” underoppgaver/kilder under 3) er enklere å forholde seg til. RFs rapport med vedlegg og kilder vil fungere som et kunnskapsdokument, mens befolkningsprognosene utgjør en viktig del av datagrunnlaget for behovsvurderingen. Begge må i tillegg brukes for å illustrere og kommunisere usikkerheten i vurdering av framtidig plassbehov.

### ***II.3 Standardisering av databestillinger, differensiert informasjon***

For å sikre sammenlignbarhet over tid og effektivitet ved gjentakelse anbefales det at uttak/bestillinger fra IST Extens standardiseres. De viktigste innholdsmessige endringene som bør ligge i en standardisering (sammenlignet med dagens praksis) dreier seg for det meste om differensiering eller disaggregering av informasjon. Informasjonsverdien i tilgjengelige data bevares i større grad når en kan skille mellom f.eks. kommunale og private, 1-åringer og 4-åringer osv.

#### *a) Statusrapport barnehageplasser*

De to viktigste variablene i oversikten over barnehagestatus er *antall barn med tildelt plass* og *gjennomsnittlig plasstørrelse*. I stedet for kun å oppgi totalt antall barn med plass og gjennomsnittlig plasstørrelse for alle må statusrapporten i tillegg presentere variasjonen i disse to nøkkelvariablene ut fra:

- Alle årskullene, men også for aldersgruppene 1-2 og 3-5.
- Type barnehage, f.eks. kommunal og privat men også finere inndelinger kan være aktuelt (basert på eier).
- Bosatte i kommunen/bosatte utenfor

Slik ivaretas informasjon om ulike behovsandeler og plasstørrelse for ulike årskull, barnehagetyper og befolkningsgrupper. Årskullsinformasjonen kan i neste omgang brukes til å gjøre befolkningsprognosene om til framtidig behovsandeler og plasstørrelser.<sup>18</sup> Videre vil informasjon om status og utvikling i ulike typer barnehager, i seg selv og i kombinasjon med de andre variablene, gi viktige innspill til strategisk planlegging.

---

<sup>18</sup> Å skille mellom årskull er først og fremst nødvendig i arbeidet med behovsvurderingen. Andre oppgaver eller saker, som f.eks. kommunens arbeid med å gjøre behovsprognosene om til utbyggingsplaner i form av 0-2 års og 3-5 års plasser (med tilhørende areal- og personalbehov), trenger ikke nødvendigvis så fingradert informasjon.

## Vedlegg 1

Statusrapporten bør samtidig inkludere tilsvarende informasjon fra ventelisten. Dersom det skulle være behov for enda mer differensiert informasjon, f. eks. knyttet til status i forskjellige bydeler, kan dette innarbeides etter samme mønster.

Det er viktig å ikke kun ta ut hver av disse oversiktene for seg, men å krysse variablene slik at en kan få informasjon om f.eks. plasstørrelse for ulike årskull i kommunale vs private barnehager som i tabell 1. Her framgår det bl.a. at andelen barn plassert i kommunale barnehager er betydelig større for 1-2 åringene (45 prosent) sammenlignet 3-5 åringene (39 prosent). Videre viser oversikten over gjennomsnittlig plasstørrelse at bruken av deltidsordninger er mer utbredt i de ikke-kommunale barnehagene.

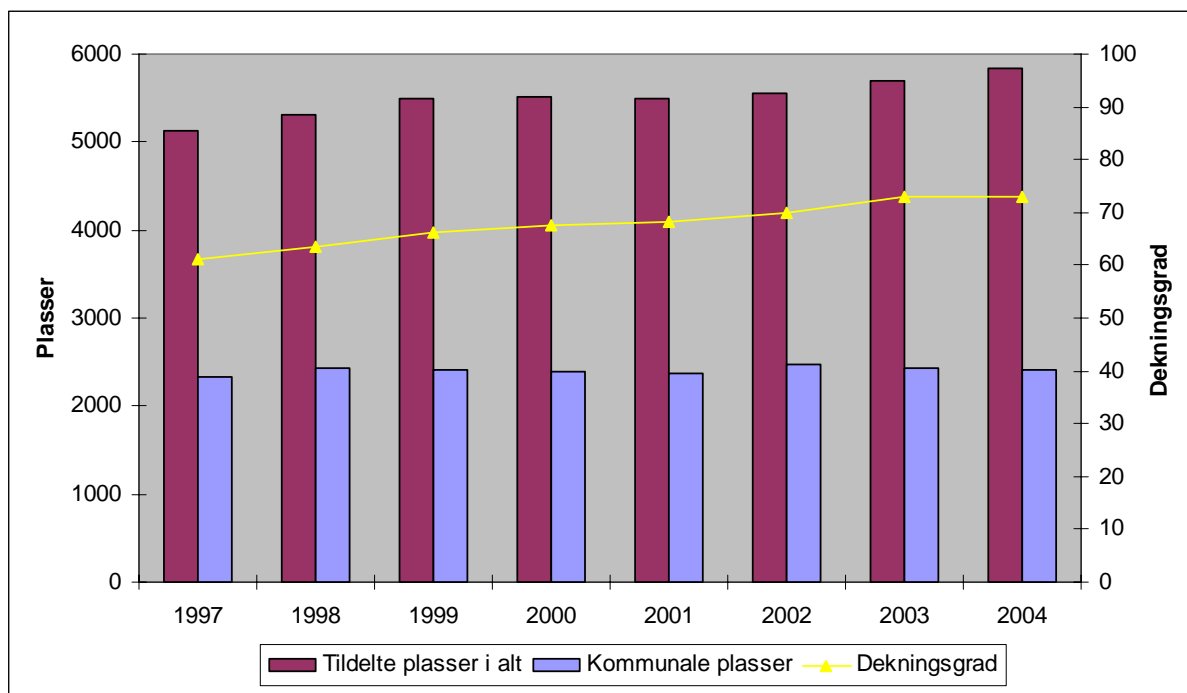
Tabell 1: Status desember 2005

	0 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år +	i alt	1 til 5
<b>Barn m/ plass</b>	<b>13</b>	<b>635</b>	<b>996</b>	<b>1 311</b>	<b>1 366</b>	<b>1 408</b>	<b>26</b>	<b>5 755</b>	<b>5 716</b>
- kommunale	2	306	432	476	534	589	7	2 346	2 337
- ikke-kommunale*	11	329	564	835	832	819	19	3 409	3 379
<b>Snitt plasstørrelse</b>	<b>95.4</b>	<b>96.1</b>	<b>94.5</b>	<b>93.9</b>	<b>94.3</b>	<b>94</b>	<b>90.4</b>	<b>94.3</b>	<b>94.4</b>
- kommunale	100	96.1	96.2	95.4	95.4	95.1	94.3	95.5	95.5
- ikke-kommunale	94.5	96	93.2	93	93.6	93.2	88.9	93.5	93.5

Kilde: Stavanger kommune \* Ikke-kommunale barnehager omfatter private-, bedrifts- og familieeide barnehager.

Det vil også være ønskelig at en statusrapport over barnehageplasser kan vise utvikling over tid, særlig når statusrapporten bestilles i forbindelse med at framtidig barnehagebehov skal utredes. Ulike tidsenheter (år, halvår, kvartal...) kan brukes i en slik sammenheng, selv om det selvfølgelig er viktig å ta hensyn til variasjoner gjennom barnehageåret ved bruk av tidsenheter kortere enn ett år. Da registreringen av barnehagestatistikk gjennom IST Extens er et nytt system har det vist seg vanskelig å få gode tidsserier. Dette vil bedre seg, men ved fremstilling av data fra før 2005 bør eventuelle uttak fra IST Extens kontrolleres mot det som er rapportert i KOSTRA/SSB.

Figur 4. Tildelte plasser, kommunale plasser og dekningsgrad 1997-2004 (Kilde: SSB/KOSTRA).

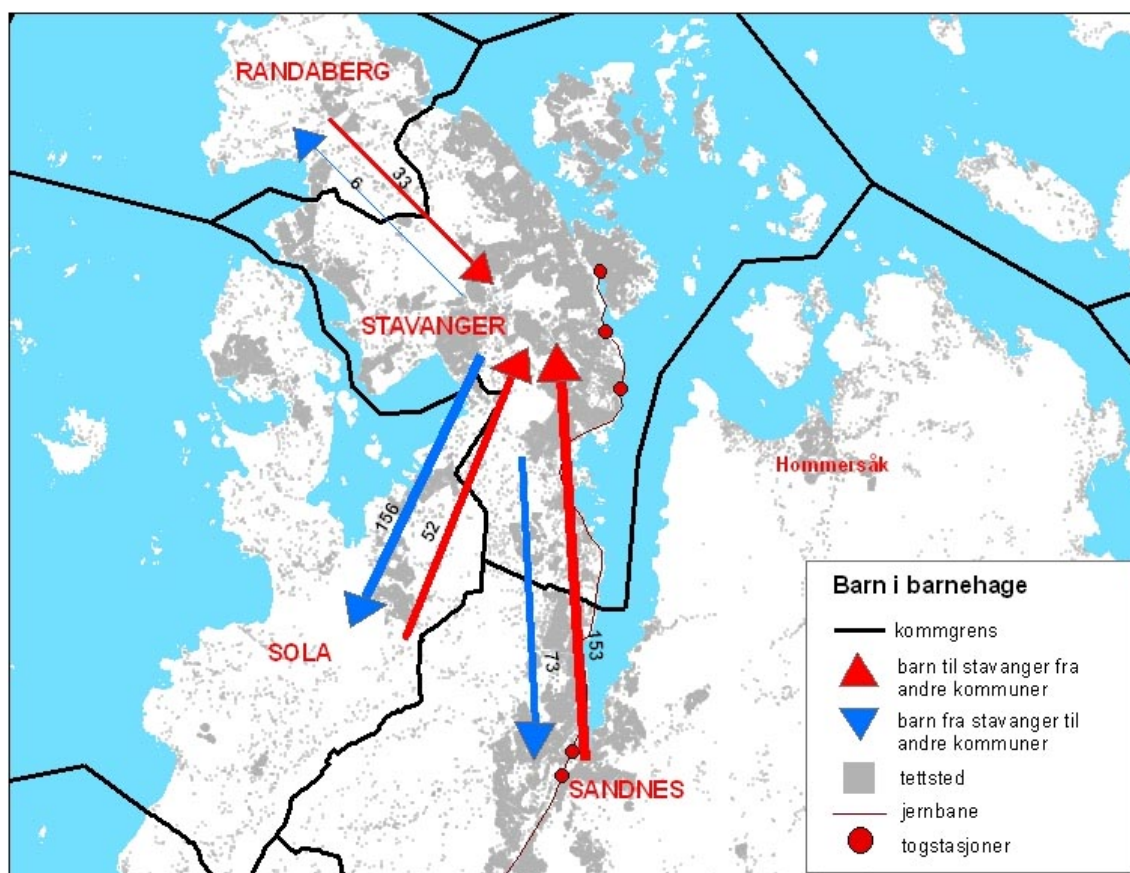


Figur 4 viser utviklingen i tildelte plasser, fordelingen kommunal vs ikke-kommunal og dekningsgrad. I løpet av perioden 1997-2004 har antallet plasser i kommunale barnehager ligget stabilt, mens antall plasser i ikke-kommunale barnehager har økt med rundt 22 prosent. Økningen i barnehageplasser gjennom privat utbygging har i et lengre perspektiv gjort at kommunen har mindre kontroll over tildelingen av plasser. Andelen kommunale plasser har sunket fra 48 prosent i 1995 til 41 prosent i 2004.

Ettersom de private har anledning til å tildele plasser til barn bosatt utenfor kommunen er det viktig å ha oversikt over utviklingen i tildelte plasser for denne gruppen. Tilsvarende må en også ha kontroll over hvor mange av kommunens egne barn som har plass i andre kommuner. Til nå har stort sett ”import og eksport” av barnehagebarn gått noenlunde i balanse (se figur 5 som viser situasjonen i høst). Kommunen bør imidlertid følge utviklingen, ettersom økt pendling sammen med mindre kommunal kontroll over tildelingen av plasser kan gi relativt store utslag i antall plasser som tildeles barn bosatt utenfor kommunen fra et år til et annet.

Figur 4 viser at dekningsgraden, dvs. antall barn med plass som andel av det totale antallet barn i kommunen, har økt betraktelig i perioden fra 1997 til 2004. Pga import/eksport av barn er det imidlertid strengt tatt feil å regne dekningsgrad (og andre andels- og omregningsnøkler) ut fra både de som er bosatte i kommune og de som er bosatt utenfor. Dette kan være problematisk dersom andelen barn utenfra øker over tid. For sammenligninger med andre kommuner og bakover i tid vil det likevel være enklest å regne dekningsgrad som før. Det samme gjelder så lenge status hele tiden viser et noenlunde jevnt bytteforhold. Men dersom bytteforholdet mellom Stavanger og andre kommuner blir skjevt anbefales det å holde importerte/eksporterte barn utenfor når en regner andeler med utgangspunkt i kommunens befolkningsstørrelse.

Figur 5. Antall barn i barnehage som tilhører nabokommunen 2005 (Kilde: Barnehageavdelingene i Randaberg, Sola, Sandnes og Stavanger kommune).



Uavhengig av om bytteforholdet er jevnt er dette en komponent som en kan og bør ha et "manuelt" forhold til. En vurdering av framtidig utvikling for denne gruppen bør gjøres på bakgrunn av utbyggingsplaner (privat/kommunal, plassering nær kommunegrensen, dekningsutviklingen i nabokommuner osv).

#### b) Status venteliste

Gjennom interne møter og diskusjoner rundt *ventelisten* er kommunen allerede i gang med å utvikle en felles forståelse av problemer og løsninger, på tvers av avdelinger. For å unngå tvetydighet utad (og internt) er det nå enighet om at den "offisielle venteliste" til enhver tid omfatter de som fyller hvert av de følgende 3 kriterier:

- Registrert som søkende
- Oppgitt at de ønsker plass enten i perioden før dd, eller i løpet av en framtidig periode på 4 måneder (inkl. inneværende måned)
- Folkeregistrert bosted i Stavanger

På grunnlag av dette (med forbehold om at definisjonen justeres) kan en entydig venteliste hele tiden bestilles fra IST Extens og brukes i saksbehandling, planlegging og kommunikasjon utad. Den "fullstendige" søkerlisten vil selvfølgelig fortsatt eksistere, og omfatter alle som har søkt barnehageplass, uavhengig av bosted og ønsket plassperiode. Kommunen vil avgjøre i hvilken grad skillet mellom offisiell venteliste og fullstendig søkerliste også innebærer prioritet.

Tabell 2. Status venteliste oktober 2005

	0 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år +	i alt	1 til 5
<b>På venteliste totalt*</b>	<b>21</b>	<b>368</b>	<b>228</b>	<b>108</b>	<b>35</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>786</b>	<b>756</b>
- kommunale	9	110	90	43	17	6	7	282	266
hvorav ikke folkereg i kom.		7	8	5		2		22	22
- ikke-kommunale	12	258	138	65	18	11	2	504	490
hvorav ikke folkereg i kom.	1	71	38	19	9	8	1	147	145
<b>Ønsket plasstrls totalt</b>	<b>95.2</b>	<b>93.4</b>	<b>90.4</b>	<b>85.0</b>	<b>84.3</b>	<b>89.4</b>	<b>77.8</b>	<b>90.7</b>	<b>90.8</b>
- kommunale	97.8	91.9	90.8	84.7	91.2	81.7	71.4	89.9	90.1
- ikke-kommunale	93.3	94.0	90.1	85.2	77.8	93.6	100.0	91.2	91.1

Kilde: Stavanger kommune \*Alle søkere uavhengig av folkeregistrert bosted med ønsket plass til og med januar 2006

## Referanser

Stavanger kommune (2003): *Framskrivinger for Stavanger 2003*. Kultur og byutvikling, kommuneplanavdelingen.

Engen, O. A. (2002): *Rhetoric and realities. The NORSOK programme and Technical and Organisational Change in the Norwegian Petroleum Industrial Complex*. Universitetet i Bergen/RF – Rogalandsforskning.

Thesen, G. og Gjelsvik, M. (2005): *Annerledesfylket Rogaland? En makroøkonomisk analyse*. Arbeidsnotat RF – 2005/081, RF-Rogalandsforskning.

## **Vedlegg 2 - Ulike støtteordninger som påvirker behovet for barnehageplasser: Foreldres bruk og preferanser for barnetilsyn v/forsker Brita Gjerstad**

Barnehagebehovet påvirkes av mange faktorer. Noe av usikkerheten knyttet til barnehagebehovet skyldes at barnehager er én av flere måter å organisere barnetilsynet på. Barn *må* ikke gå i barnehage, foreldre kan velge hvilken form for tilsyn barnet skal ha. Dette åpner for at barnehagebehovet ikke bestemmes utelukkende av demografiske variabler. For å kunne vurdere etterspørselen etter barnehageplasser vil det derfor være nyttig å vite noe om a) hvordan foreldre velger mellom de ulike ordningene, b) hvor vidt en kan anta at ordningene forblir som de er, og c) hvordan eventuelle endringer i alternativene vil påvirke valg av tilsynsordning. Videre tyder den høye andelen foreldre som velger barnehage på at det er en foretrukket løsning, og det blir derfor viktig å avklare hvor vidt andre ordninger brukes som andrevalg i stedet for å framstå som likeverdige alternativer.

I dette notatet presenteres utformingen av de mest vanlige støtteordningene for organisering av barnetilsyn. Det gjøres også rede for hvordan de brukes. Mulige endringer i ordningene diskuteres. Diskusjonen tar også opp på hvilken måte eventuelle endringer kan tenkes å virke inn på etterspørselen etter barnehageplasser. Ordningene det gjelder er lønnet permisjon, barnehage og kontantstøtte. Også bruk av dagmamma kommenteres.

### **I. Lønnet permisjon**

Permisjonstidens relevans for spørsmål knyttet til barnehagebehov ligger i at permisjon gjør det mulig for foreldrene å selv stå for barnetilsynet, og slik sett representerer et alternativ til barnehage for de minste barna. Det er også mange eksempler på at permisjonsrettigheter styrer foreldres adferd hva permisjonstid angår. Flertallet av mødrene utnytter permisjonsrettighetene fullt ut, i den forstand at de tar ut den permisjonen de har krav på. Det samme kan en se blant fedrene: innføringen av fedrekvoten har hatt stor innflytelse på fedres permisjonsbruk (Brandth and Øverli 1998). Dette gjør det naturlig å anta at endringer i permisjonsordninger, gjennom å endre foreldres adferd, vil påvirke barnehagebehovet. Det vil likevel være problemer knyttet til det å kunne si noe om i hvilken grad og i hvilket tempo adferden endres.

Dette gjelder hovedsakelig den lønnede delen av permisjonen, også kalt fødselspengeperiode. Dagens permisjonsordninger i forbindelse med fødsel består i tillegg til den lønnede også av en ulønnet del. I det følgende gjennomgås den lønnede permisjonen.

For å ha rett til utbetaling av fødselspenger må en ha vært i jobb i seks av de siste ti måneder. Maksimum uttak består av enten 42 uker med 100 prosent lønnskompensasjon (men begrenset til seks ganger grunnbeløpet), eller 52 uker med 80 prosent lønnskompensasjon. For begge løsninger gjelder at mor skal ta tre uker før termin og

seks uker etter. Fars del ble 1. juli 2005 forlenget med en uke, og utgjør nå fem uker. Ytterligere endringer er varslet; den nye regjeringen erklærer at de vil utvide foreldrepermisjonen med fem uker som forbeholdes far. Det sies ikke noe om tidspunkt for når det skal skje. De resterende ukene av permisjonstiden kan deles fritt mellom mor og far.

Stort sett er det mor som tar mest permisjon (Ellingsæter and Gulbrandsen 2003). Av mødre med rett til fødselspenger tar stadig flere lang permisjon: i 1993 var det 57,7 prosent som hadde permisjon ett år med redusert lønn, mens tidsvarende tall i 2000 var 78,7 prosent (Danielsen and Lappegård 2003). Den største forandringen i permisjonsbruk finner en likevel blant fedrene. I 2003 var det 89 prosent av fedre med opptjente rettigheter som brukte fedrekvoten (Brandth et al. 2005). Da ordningen ble innført i 1993 var tilsvarende tall fire prosent. I løpet av ti år har det med andre ord vært en dramatisk økning i fedres permisjonspraksis, og denne forklares med innføringen av en egen kvote for fedrene. En evaluering av fedrekvoten i 1998 spurte brukere og ikke-brukere av fedrekvoten om de vil ta mindre, mer eller like mye permisjon om de skulle få barn igjen. En tredel av de som brukte fedrekvoten svarte at de ville ta mer permisjon (Brandth and Øverli 1998). Etter den tidens ordninger innebar det at de ville ta en større del av foreldrenes felles permisjon. Da SSB i 2002 gjennomførte en undersøkelse om barnetilsyn fant de at nesten halvparten ønsket en lengre fedrekvote: 34 prosent både av mødre og fedrene ønsket en fedrekvote på 5-11 uker, mens 13 prosent av mødre og 14 prosent av fedrene vil ha en fedrekvote på 12 uker eller lengre (Pettersen 2003b). En kan altså spore vilje til å ta mer permisjon enn de fire ukene fedrekvoten inntil juni 2005 bestod av.

En utvidelse av kvoten vil gjøre det enklere for de fedrene som ønsker å ta lenger permisjon å etterleve ønsket. På grunn av de normative føringer som legges i rettighetene vil en utvidelse også kunne bidra til å endre praksis blant de som i utgangspunktet ikke nærer noe uttalt ønske om lengre permisjon.

*I praksis betyr dette at en etter en eventuell utvidelse kan forvente en økende andel barn som har tilsyn hjemme av foreldre i 58 uker i stedet for 53.*

I 1998 tok ti prosent av fedrene med opptjente rettigheter permisjon utover pappapermisjon og fedrekvote. Disse fedrene begrunner permisjonslengden først og fremst med barnets behov og at fedrekvoten var for kort. Også et ønske om likestilt foreldreskap spilte inn. Mange av disse fedrene har høy utdanning, er høyere funksjonærer og jobber i det offentlige. Ofte kjennetegnes deres partnere ved at de er høyere funksjonærer eller selvstendig næringsdrivende, jobber heltid og ofte overtid, og har relativt høy inntekt (Brandth and Øverli 1998).

*Basert på dette kan en anta at en utvidet fedrekvote først vil bli brukt i likestilte familier hvor mors arbeidstilknytning er sterk.*

Rett til lønnet permisjon berører de minste barna, mens barnehagedekningen er størst blant de eldre barna. I følge SSB er deknningen blant 1-åringer 33 prosent (tall fra 2003). Det er i første omgang disse som vil bli berørt av eventuelle konsekvenser av forlenget fedrekvote.

Konsekvensene av en utvidet fedrekvot kan bli modifisert av endringer i reglene som sier at mor og far må være hjemme hver for seg. Til nå har det vært begrenset i hvilken grad far og mor kan ha permisjon samtidig, noe som har gjort at far som regel tar sin kvote mot slutten av permisjonstiden (Brandth and Øverli 1998). Dette har medført praktiske ulemper, for eksempel i forhold til mors arbeidsgiver når hun skal fortsette i ulønnet permisjon etterpå. De siste justeringer fra 1. juli 2005 åpner opp for at fedrekvoten kan tas når som helst i mors permisjonsperiode unntatt de første seks ukene etter fødselen,. Mors utbetalinger stoppes i så fall mens far har permisjon. I Ot.prp.nr. 104 (2004-2005) foreslår BFD at far skal kunne ta fedrekvoten også i de første seks ukene etter fødselen, altså samtidig med mor. Det må presiseres at forslaget ikke er kommentert i regjeringserklæringen, og det er følgelig usikkert hvordan regjeringen vil stille seg til forslaget. Samtidig viser evalueringen av fedrekvoten at til tross for datidens begrensede muligheter til samtidig permisjon var allerede 35 prosent av mødrene hjemme mens far hadde fedrekvoten. Dette lot seg gjøre ved at de enten hadde ferie, hadde ulønnet permisjon eller av ulike grunner var hjemmeværende (ibid.).

*Det kan her pekes på flere usikkerhetsmomenter: Det er for det første usikkert hvor vidt ordningen vil justeres slik at far kan ta permisjon i løpet av de første seks ukene etter at barnet er født. For det andre vet en ikke i hvilken grad flere foreldre ta permisjon samtidig, slik at samlet permisjonstid kortes ned.*

## II. Barnehage

Barnehage er en svært etterspurt tilsynsordning. Som det framgår av oversikten nedenfor gjelder det særlig for barn i aldersgruppen 3-5 år (Pettersen 2003a).

Figur 1: Barnehagedekning, nasjonalt nivå, fordelt på alder. Kilde: SSB.

Alder	Dekningsgrad
0 år	2
1 år	33
2 år	54
3 år	79
4 år	87
5 år	89

Jo eldre barnet er, jo større er sannsynligheten for at det er å finne i barnehage og ikke passes av foreldre. Bruken av barnehage henger for øvrig sammen med mors arbeidstid: det er mest aktuelt der mor jobber på dagtid i full stilling eller mer. Særlig for fire- og femåringer, men også for treåringer, er barnehagedekningen stor. Men barnehage har en



sterk posisjon som tilsynsordning også for 1-2-åringene; dersom valget er fritt vil nesten halvparten (48 prosent) velge barnehage som hovedtilsynsordning (Pettersen 2003a). Det er med andre ord flere som ville velge barnehage for 1-åringene hvis de kunne, enn hva det er som har plass.

Den betydning barnehagen tillegges kommer også til uttrykk i foreldres vurderinger av tiltak som vil bidra til mer tid med barna: av foreldre med barn i kontantstøttealder er 96 prosent enige i at barnehageplass til alle som ønsker det er et slikt tiltak. Til sammenlikning er 94 prosent enige i at lågere foreldrebetaling vil gi mer tid til barna, mens 87 prosent svarer at utvidet fødselspermisjon til to år gjør det samme. (Pettersen 2003a).

Myndighetene har som mål å oppnå full barnehagedekning. Full barnehagedekning er imidlertid et bevegelig mål, blant annet fordi valg av barnehage for mange er et økonomisk spørsmål. Dette gjør det relevant å finne ut av i hvilken grad maksimalpris på foreldrebetaling (heretter kalt makspris), søskenmoderasjon og inntektsgraderte satser påvirker etterspørselen etter barnehageplasser.

## ***II.1 Makspris***

I følge barnehageforliket skal det innføres makspris i to trinn. Forskriften om foreldrebetaling som trådte i kraft 1. mai 2004 regulerer første trinn: makspris for foreldrebetalingen skal være 2.750 kroner per måned for en heltidsplass. På årsbasis kan betalingen maksimalt utgjøre 30 250 kroner; noe som tilsvarende betaling for 11 måneder i året (St.meld.nr.28(2004-2005) 2005). I gitte situasjoner gis det anledning til å gå over makspris, for eksempel dersom det vil gå ut over kvaliteten på tilsynet eller barnehagen trues med nedlegging. En deltidsplass, definert som avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer, skal koste mindre enn en heltidsplass.

Trinn to består av en ytterligere reduksjon av prisen, til 1750 kr/mnd. Trinn to var først planlagt å iverksettes fra 1. august 2005. Komiteen bak forliket ville at det skulle skje først etter en evaluering av trinn én, og under forutsetning av at full behovsdekning ble nådd i løpet av 2005. Økt etterspørsel som følge av lavere pris gjør at den forrige regjeringen ikke forventet full behovsdekning før i 2006, og innføring av trinn to ble derfor utsatt. Den nye regjeringen erklærer at de vil *"innføre makspris på 2250 kroner per måned fra 1.januar 2006. Maksimalpris på 1750 kroner (2005-kroner) innføres når full barnehagedekning er nådd senest ved utgangen av 2007."* (Plattform for regjeringssamarbeidet mellom AP)

*Effekten av makspris så langt er entydig: "Redusert foreldrebetaling har ført til en vesentlig økning i etterspørselen etter heltids barnehageplasser, og denne effekten har vært større enn forventet. Det har derfor tatt lengre tid enn forutsatt å nå full behovsdekning."* (St.meld.nr.28(2004-2005) 2005).

På oppdrag fra BFD har Econ Analyse evaluert ordningen med makspriser. Deres undersøkelse ble gjennomført i to omganger: første omgang umiddelbart etter innføring av trinn én, det vil si i mai/juni 2004, andre omgang i oktober/november samme år. Tallene som her presenteres er hentet fra undersøkelsens siste del.<sup>19</sup>

Econs undersøkelse slår fast at satsene for fulltid (heltid uten moderasjoner) er redusert. Reduksjonen har vært størst i ikke-kommunale barnehager. Tidligere prisforskjeller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager er dermed så å si utjevnet. Svært få betaler mer enn makspris (for alle heltidsplasser, med og uten moderasjoner, gjelder det en prosent i kommunale barnehager og fire prosent i ikke-kommunale barnehager), og der det skjer er det i all hovedsak i enighet med foreldreråd.

For mange barn med heltidsplass er foreldrebetalingen lavere enn makspris. I kommunale barnehager gjelder dette for over 40 prosent av barna, i ikke-kommunale for 28 prosent. Mange betaler tilsvarende makspris; det gjelder drøyt halvparten av heltidsbarna i kommunale barnehager og i underkant av 70 prosent i ikke-kommunale barnehager. Forskriften sier at deltidsplasser skal koste mindre enn heltidsplasser. Econ Analyse sin undersøkelse viser at satsene for deltid er tilnærmet uendret i kommunale barnehager. De har gått ned en prosent, mens de i ikke-kommunale barnehager har gått ned fem prosent. Det blir imidlertid presisert at det knytter seg usikkerhet til tallene, og at det er grunn til å tro at reduksjonen i realiteten er større enn hva tallene indikerer.

Econ har på vegne av KS gjennomført en nyere evaluering av makspris, der de vurderte konsekvenser av en makspris på kr. 2250 (Econ 2005). En konklusjon der var at med en reduksjon på 500 kroner vil det på landsbasis søkes plass for 17 000 flere barn. I tillegg vil en del ønske lengre oppholdstid. (ibid.). I evalueringen pekes det på at det i storbyer er to prosent av alle barn i aldersgruppen 1-5 år som har deltidsplass og som ønsker lengre oppholdstid, og ni prosent som ikke har plass men som ønsker det. Ved innføring av makspris på 2 2250 kroner vil tallene øke med henholdsvis to og fire prosent. Det presiseres imidlertid at det knytter seg usikkerhet til tallene, både angående utvalgsskjevhet, statistisk usikkerhet og usikkerhet forbundet med svar på hypotetiske spørsmål.

Som allerede påpekt viser SSBs tilsynsundersøkelse at for 1- og 2-åringer foretrekker 48 prosent av foreldrene barnehage som hovedtilsynsordning dersom de kan velge fritt, uavhengig av pris og tilgjengelighet (Pettersen 2003a). Om lag en tredel av disse barna har barnehageplass, og en kan dermed slå fast at preferansen for barnehage er større enn bruken. Om foreldrene til 3-5-åringer kan velge fritt, vil 68 prosent foretrekke barnehage som hovedtilsynsordning. Barnehage foretrekkes med andre ord i større grad for de litt større barna. Samtidig viser samme undersøkelse at 72 prosent av 3-5-åringene har barnehage som hovedtilsyn, altså en større andel enn det foretrekkes for (ibid.).

---

<sup>19</sup> Undersøkelsens andre del anses som mer pålitelig enn første del, som ble gjennomført så raskt etter at ordningen trådte i kraft at kommunene knapt hadde rukket å gjøre de nødvendige beregninger og utbetalinger.

Preferansen for barnehage finner en i alle familietyper, men den har en tendens til å øke i takt med mors utdanningsnivå og arbeidstid. Barnehager foretrekkes også i høyere grad der inntekten er høy eller lav, det vil si blant grupper (toinntektsfamilier og eneforsørgere) en i utgangspunktet kjenner som positive til barnehage. Spesielt i Oslo og Akershus er det en populær ordning.

I SSBs undersøkelse av tilsynsordninger ble det også stilt spørsmål til foreldrene til barn som ikke går i barnehage og som det ikke er søkt plass om hvorfor de ikke vil ha barnet i barnehage. Blant barn i kontantstøttealder utgjør dette 29 prosent. De fleste av disse, 69 prosent, svarer at de ikke ønsker plass for barnet nå. For ni prosent passer ikke tilbudet, mens bare åtte prosent sier det blir for dyrt (ibid.). Av barn i aldersgruppen 3-5 år utgjør disse 11 prosent. Det begrunnes med at de skal begynne på skolen til høsten (19 prosent), det passer ikke (10 prosent), det er for dyrt (ni prosent). Tallene forteller at økonomi ikke spiller noen vesentlig rolle. Disse resultatene står i motsetning til tidligere refererte utsagn som slår fast at lavere pris fører til økt etterspørsel etter barnehageplasser.

*Det slås fast at ytterligere reduksjoner i makspris vil øke etterspørselen etter barnehager. Differansen mellom preferanse og bruk av barnehage er størst for de minste barna, derfor kan en anta at den økte etterspørselen særlig vil gjelde 1-2-åringene. Det lar seg imidlertid ikke gjøre å fastslå nøyaktig hvor stor økningen vil bli på kommunenivå.*

## **II.2 Søskenmoderasjon**

Mange barnehager hadde ordninger med søskenmoderasjon før den nye forskriften trådte i kraft 1. mai 2004. I Econs materiale (Econ 2004) hadde alle kommunale og nesten alle ikke-kommunale barnehager en eller annen ordning med søskenmoderasjon. Like fullt har foreldrebetalingen for søsken nå blitt mindre.

Barn med rett på søskenmoderasjon utgjør en relativt liten gruppe. Econ fant i en undersøkelse gjennomført høsten 2003 at omtrent 14 prosent av barna i barnehage hadde eldre søsken i barnehage (Econ 2003). Analysen indikerte imidlertid at andelen i virkeligheten var noe høyere. Andre tilsynsordninger og lavere barnehagedekning for de minste barna gjør at andelen barn med eldre søsken i barnehage vil være mindre enn andelen barn med eldre søsken i førskolealder totalt sett, som i følge Econs beregninger er på 20 prosent. Basert på skjønn legger Econ til grunn at 16 prosent av barn i barnehage er barn nummer to, og én prosent er barn nummer tre eller høyere.

Den nye forskriften pålegger barnehager å gi minimum 30 prosent reduksjon for andre barn, og minimum 50 prosent reduksjon for tredje eller flere barn. Reduksjonen skal gis uansett om søsknene er i samme barnehage eller ikke. Kommunene er pålagt å lage lokale retningslinjer for hvordan det skal gjennomføres. En god del barnehager gir høyere søskenmoderasjon enn de er pålagt. Noen få kommunale barnehager følger ikke kravene til søskenmoderasjon, det samme gjelder noen flere ikke-kommunale barnehager. Kravet som brytes gjelder hovedsakelig kravet om 50 prosent moderasjon til tredje og senere barn. Samtidig er det særlig for tredje barn at satsene er redusert. De fleste ikke-kommunale barnehagene har redusert betalingssatsene for søsken betraktelig.

Reduksjonen der er i gjennomsnitt 32 prosent for tredje barn, og 17 prosent for andre barn. I kommunale barnehager er tilsvarende tall 14 og to prosent. Blant kommunale barnehager har halvparten redusert satsene, mens den andre halvparten har økt dem. Økningen kan skyldes at kommuner som har hatt gunstigere ordninger enn forskriften krever justerer satsene opp til det nivået forskriften foreslår. Det ser ut til at det over tid skjer en standardisering av søskenmoderasjoner, i den forstand at så å si alle barnehagene tilpasser seg forskriftene enten det innebærer økning eller reduksjon i takstene.

Det er lite som tyder på at søskenmoderasjon gir direkte utslag på etterspørselen etter barnehager. Det pekes imidlertid på at med flere barn framstår andre former for tilsyn som billigere, sett i forhold til barnehage. Samtidig reduseres mange familiers samlede betaling i takt med innføringen av makspris. Dertil uttrykkes det i mange sammenhenger en sterk preferanse for barnehage.

*Det er ikke mulig å gi en entydig tolkning av hvilken betydning foreldre tillegger ordningen med søskenmoderasjon når de vurderer behovet for barnehageplass, og det finnes ingen dokumentasjon på om og eventuelt i hvilken grad søskenmoderasjonen påvirker etterspørselen etter barnehageplasser.*

### **II.3 Inntektsgraderte satser**

I følge forskrift om foreldrebetaling skal alle kommuner ha ordninger hvor familiene med lavest betalingsevne tilbys reduksjon eller fritak for betaling av barnehageplasser (St.meld.nr.28(2004-2005) 2005).

Ordningen med inntektsgraderte satser ble med den nye forskriften utvidet til å i større grad omfatte ikke-kommunale barnehager. En konsekvens av dette er at flere nyter godt av ordningen. Blant ikke-kommunale barnehager har andelen barnehager med inntektsgraderte satser økt fra 25 til 30 prosent etter reformen (St.meld.nr.28(2004-2005) 2005). En reduksjon på 18 prosent gjør at en kan si at laveste sats er sterkt redusert blant disse.

Den nye forskriften har ikke ført til endringer i hvor vidt kommunene har inntektsgraderte satser eller ikke. Derimot har mange kommuner forandret sine system for gradering. Eksempelvis kan foreldre som hadde moderasjon nå betale full takst, uten at de betaler mer. Kommuner som hadde inntektsgraderte satser før 1.mai 2004 har økt laveste sats noe, men på grunn av generell reduksjon har det likevel vært en reduksjon totalt sett også for dem. Nesten halvparten av kommunene har ikke endret den. Sett under ett, er laveste sats redusert med 1 prosent etter 1. mai 2004. Også satsene for deltid er redusert (ibid.).

Inntektsgraderte satser skal være til hjelp for særlig betalingssvake familier. Denne hjelpen kan også gis i form av friplasser. Andelen friplasser er klart høyere i kommuner uten inntektsgradering enn i kommuner med inntektsgradering. (St.meld. 24 2002-2003). Stavanger kommune er blant dem som satser på friplasser som virkemiddel for å nå barna i slike familier. Friplasser gis ikke bare på grunnlag av familiens inntekt. Det tas også hensyn til andre forhold som antas å virke inn på barnets behov for

barnehageopphold, som for eksempel antall søsken, sykdom blant familiemedlemmer, og liknende. Friplasser må ikke forveksles med prioriterte plasser, som utelukkende defineres av barnets egen tilstand. Prioriterte plasser gis til barn med funksjonshemming eller til barn som en antar vil ha særlig nytte av en barnehageplass.

*I den grad inntektsgradering har noen effekt på etterspørselen etter barnehageplasser er det ikke tallfestet.*

#### **II.4 Oppholdstid**

Som allerede påpekt førte ordningen med makspris til en økning i etterspørselen etter heltidsplasser. Tall fra SSB viser at andelen barn i barnehage økte med drøyt fire prosent i løpet av 2004. Når en skiller mellom kommunale barnehager og ikke-kommunale barnehager ser en at økningen var størst i ikke-kommunale barnehager. Totalt 69,5 prosent av økningen kom der. Skillen mellom ulike aldersgrupper ser en at økningen var størst blant de yngste barna (født 2002 og senere). For øvrig var økningen for disse nesten like høy i kommunale barnehager som i ikke-kommunale.

Mens det var en nedgang i antall barn i de fleste deltidskategorier kunne en se en betydelig økning med heltidsplasser. Ved utgangen av 2004 var det for hele landet 14 200 flere barn med heltidsplass enn ved utgangen av 2003. Antall deltidsplasser ble redusert med 6 300. (St.meld.nr.28(2004-2005) 2005). Endringen i oppholdstid var størst blant de eldste barna. Siden 1999 har gjennomsnittlig ukentlig oppholdstid økt med nærmere tre timer (St.meld.nr.28(2004-2005) 2005). Bare i 2004 økte oppholdstiden med en time (fra 38,1 time per 15.12.03 til 39,1 time per 15.12.04).

Økningen i oppholdstid og nedgangen for deltidsplasser er overraskende tatt i betraktning den store andelen foreldre som i 2002 sa de vil foretrekke lang deltid for barna (Pettersen 2003a). Av de barna i kontantstøttealder som det er ønsket eller søkt om barnehageplass for, foretrakk 46 prosent lang deltid, det vil si 17-32 timer per uke. Kort deltid (0-16 timer per uke) ble foretrukket av 16 prosent. For barn i alderen 3-5 år som det er ønsket eller foretrukket barnehage for, ville nærmere 50 prosent ha lang deltid, mens 12 prosent ønsket kort deltid. Heltid ble ønsket av 40 prosent. Deltid ønskes med andre ord både for små og store barn: av alle søknadene var det 62 prosent som ønsket deltid. Ønsket om deltid stod med andre ord relativt sterkt blant foreldrene. Deltid var på det tidspunktet relativt utbredt, omtrent en tredjedel av barna hadde deltids plass. Det var mest brukt i familier med tre eller flere barn under seks år, der mor hadde kvelds- eller nattarbeid eller "andre arbeidstidsordninger", var i permisjon eller jobbet mindre enn fulltid. Det var også i størst grad foretrukket i Hedmark, Oppland, Trøndelag, Agder og Rogaland (ibid.).

*Innføringen av makspris førte til en økt etterspørsel etter heltidsplasser, til tross for en tidligere undersøkelse der foreldre klart uttrykte at de ønsket lang deltid for sine barn. Heller enn å spekulere i forholdet mellom ønsket og faktisk brukt oppholdstid skal det her slås fast at slike paradoks forekommer. Mer enn noe annet demonstrerer de utfordringer knyttet til det å skulle predikere adferd.*

## **II.5 Innvandrere**

I SSB sin oversikt over barn i barnehage fra språklige og kulturelle minoriteter går det fram at det til sammen er 1011 barn i barnehager i Rogaland med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk eller engelsk (tall fra 2003). De fleste av disse er i offentlige barnehager; 674 er der mens 337 er i private barnehager.

Få undersøkelser er gjort om innvandrerfamiliers bruk av barnehager. Det er en utbredt oppfatning at disse i liten grad etterspør barnehageplasser, noe som blant annet forklares med økonomiske forhold. På den bakgrunn ble det i bydelen Gamle Oslo i Oslo fra 1998 til 2004 gjennomført et forsøk der alle fire- og femåringer fikk tilbud om fire timer gratis barnehage (Nergård 2005). Målet var å få flere barn med innvandrerbakgrunn inn i barnehager, og å legge til rette for bedre integrering og språkopplæring. Praktisk talt alle med hjemmeværende fire- eller femåringer takket ja til tilbudet, de fleste ut fra et ønske om at ungene skulle lære norsk innen de begynte på en norskspråklig skole. Både foreldrenes og læreres erfaringer tilsa at opphold i barnehagen og den styrken av norskkunnskaper det gav lettet overgangen til skolen. Da ordningen opphørte knyttet det seg spenning til hvorvidt foreldrene ville fortsette å sende barna i barnehagen.

Det viste seg at de fleste av de fireåringene fortsatte det siste året, selv om foreldrene da måtte betale. Av de nye fireåringene, som i følge forsøksordningen skulle ha kommet inn, går tre firedeler i barnehager. Til disse opplysningene knytter det seg imidlertid en viss usikkerhet, og det antas at det reelle tallet er lågere. Den viktigste grunnen til å ikke sende fireåringen i barnehage er økonomisk; en tidel av foreldrene til fireåringer som ikke går i barnehage sier de ikke har råd til det. Andre grunner med mindre utbredelse er at foreldrene ikke ønsker det, eller at de venter på tilbud.

At økonomiske faktorer spiller en sentral rolle for målgruppen er ikke til å undres over, da ikke-vestlige innvandrere er blant de grupper i landet som har lågest inntekt. Gratistilbudet fjernet en økonomisk hindring, og har trolig gjort bruken alminnelig og akseptert i grupper som ellers har hatt liten erfaring med den, noe som har ført til bruk også når det koster penger. Prosjektet konkluderer med at betydningen av at bruken alminneliggjøres ikke må ta fokus bort fra det økonomiske aspektet, da selv små foreldretakster kan true budsjettet i disse familiene.

## **III. Kontantstøtte**

Kontantstøtten ble introdusert som et virkemiddel for å gi foreldre anledning til å være mer sammen med barnet og velge hvilke omsorgsform de ville bruke, og å sikre større likhet i de statlige overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg (<http://odin.dep.no/bfd/norsk/tema/familieokonomi/kontantstotte/bn.html>). Ordningen ble innført for ettåringer 1. august 1998 og ble utvidet til å gjelde også toåringer fra januar 1999. Retten gjelder fra måneden etter at barnet er fylt ett år og til og med den måneden det fyller tre. Ordningen gjelder også ved adopsjon: for adoptivbarn kan det gis kontantstøtte i inntil to år etter at stønadsperioden for fulle adopsjonspenger er utløpt selv om barnet er fylt tre år. Støttebeløpet fastsettes av Stortinget og har blitt justert

både opp og ned. Det var i utgangspunktet ment å skulle tilsvare statstilskuddet for en heldags barnehageplass for denne aldersgruppen, og skulle gis alle som ikke brukte statlig støttede barnehager (Baklien et al. 2001). For barn med deltidsplass gis gradert støtte. Støtten er skattefri og gis uten inntekts- eller behovsprøving.

Figur 2: Kontantstøttesatser gjeldende per 1. januar 2005 (endret 1. januar 2004), gradert etter oppholdstid i barnehage ([www.trygdeetaten.no](http://www.trygdeetaten.no)).

Oppholdstid (timer per uke)	Beløp per måned
0	3 657
1-8	2 926
9-16	2 194
17-24	1 463
25-32	737
33 og mer	0

I denne sammenheng er det relevant å ta for seg kontantstøtten fordi den tilbyr et alternativ til barnehager ved at den gjør det økonomisk attraktivt å velge andre tilsynsordninger. En kan derfor stille spørsmål ved hvor vidt bruken av kontantstøtten uttrykker et reelt ønske om mer tid med barna, eller om det representerer en reserveløsning som bidrar til å redusere behovet for barnehageplasser. Ordningen er videre relevant fordi den er politisk omstridt, og en på den bakgrunn kan forvente endringer. Den nye regjeringen sier de vil legge om kontantstøtten når full barnehagedekning er oppnådd, tidligst i 2008. Ut perioden vil de beholde en begrenset kontantstøtteordning for ett- og toåringer. Hvor store begrensningen vil være, og hva en omlegging vil innebære, presiseres ikke. En kjenner med andre ord ikke omfanget av de varslede endringene. Et naturlig spørsmål i denne sammenheng er dermed hvor vidt bortfall eller reduksjon i kontantstøtte vil føre til større søknad etter barnehageplasser.

Én måte å forsøke å besvare spørsmålet på er å så å si starte i den andre enden, og se etter hvilken effekt kontantstøtten hadde på barnehagebehovet da den ble innført. Det første året med kontantstøtte sank bruk av barnehager blant barn i kontantstøttealder med 3000 barn. Nedgangen ser ut til å ha vært midlertidig: Senere målinger (foretatt ved årsskiftet 2000/2001) viser at andelen barn i kontantstøttealder med barnehageplass har steget. Totalt sett var det likevel en økning i antall barn i barnehager, da reduksjonen ble mer enn oppveid av at flere eldre barn fikk plass.

En landsdekkende måling i desember 1998 peker ut familiebarnehagene som den del av barnehagesektoren som ser ut til å være mest påvirket av innføringen av kontantstøtten, der var det en nedgang i antall barnehager på drøyt 10 prosent i forhold til året før (Gulbrandsen and Hellevik 2000). Dette gjorde at antall barnehager totalt gikk ned, selv

om det var en svak økning i antall offentlige barnehager. Reduksjonen i familiebarnehagene kan forklares ved at det er en tilsynsordning som er mye brukt for de minste barna: 22 prosent av ettåringene med barnehageplass ved årsskiftet 1997/98 hadde plass i familiebarnehage. Til sammenlikning var tilsvarende tall for femåringene 10 prosent.

*Sett for hele landet under ett har kontantstøtteordningen redusert bruken av familiebarnehager. Dette er imidlertid en tilsynsordning som er lite brukt i Stavanger, og en kan derfor anta at innføring av kontantstøtten hadde mindre innvirkning på Stavanger kommune sammenlignet med de kommuner hvor det er tradisjon for denne typen barnehager.*

Barnehagebruken økte i alle aldersgrupper fra 1990-1997. Økningen var særlig sterkt blant ett- og toåringene. I 1998 går bruken blant ettåringene tilbake, mens det for de andre aldersgruppene er en økning også det året.

Økonomiske teorier og debatten i forkant av innføringen skapte forventninger om at det særlig ville være kvinner med lave lønninger og/eller lav nettoinntekt etter betalte tilsynsutgifter som ville anse kontantstøtten som et alternativ til arbeidsinntekt, og som derfor i størst grad ville redusere sin arbeidstid (Knudsen 2001, ref i (Sture and Koren 2004)). Det stemmer at det hovedsakelig er kvinners tidsbruk som påvirkes av kontantstøtten (Baklien et al. 2001).

I følge Knudsen 2001 og Rønsen 2001 viste det seg å være mødre med høyere utdanning som i størst grad endret tidsbruk (ibid.). Betydelig flere mødre med barn i kontantstøttealder er ute i permisjon i 2002, sammelignet med 1999 (Sture and Koren 2004). Forskerne peker på at endringen overraskende nok ikke bare gjelder mødre med lavere utdanning, men faktisk i høyere grad mødre med høy utdanning, og spesielt mødre med universitetsutdanning (ibid.).

Andre peker på tendenser som viser at andelen barn passet av foreldre synker med mors utdanningsnivå. Jo høyere utdanningsnivå, jo mer bruk av barnehage. Husholdningsinntekt virker på samme måte, det vil si jo større inntekt, jo mer bruk av barnehage (Pettersen 2003a). Det kan for øvrig være verdt å merke seg at en sammenlikning fylkene imellom viser at foreldreplass er mest utbredt i Rogaland og Agder (ibid.).

Det var usikkert hvilke tilsyn kontantstøttmottakere ville velge for eldre søsken til det barnet det ble mottatt støtte for. I 1998 ble det derfor gjennomført en undersøkelse blant foreldre med eldre førskolebarn. Det ble stilt spørsmål om hvilken tilsynsordning som ville brukes for de eldre barna etter innføringen av kontantstøtteordningen. Undersøkelsen ble gjennomført om våren, mens kontantstøtteordningen ble iverksatt i august samme år.

Av foreldre med både små og store førskolebarn svarte fire prosent at de ville ta det eldste barnet ut av barnehagen, mens 13 prosent ville ha redusert oppholdstid (Baklien et al. 2001). Dette utgjorde henholdsvis en og tre prosent av alle barn i aldersgruppen 3-5 år. Da samme spørsmål ble stilt et år senere, det vil si våren 1999, viste det seg at ikke alle gjorde som de i den første undersøkelsen oppgav at de ville. Av alle barn i aldersgruppen 3-5 år utgjorde barna som ble tatt ut av barnehage som følge av



kontantstøtteordningen 0,6 prosent, og de som av samme grunn fikk redusert oppholdstid utgjorde én prosent. Det faktiske frafallet ble med andre ord mindre enn forventet (ibid.).

*Bruk av kontantstøtte fører i svært liten grad til at eldre søsken av det barnet det mottas støtte for tas ut av barnehage.*

Sammenlikninger fra før og etter kontantstøtteordningen viser at barnehagebruk blant ettåringer ble redusert med seks prosentpoeng, og blant toåringer med tre prosentpoeng (ibid.). Tall fra SSB<sup>20</sup> bekrefter nedgangen for ettåringenes del, men ikke for toåringene. Det var flere toåringer med barnehageplass ved utgangen i 1998 enn året før, og økningen var på tre prosent.

I 2002 mottok 72 prosent av mødrene med støtteberettigede barn kontantstøtte, full eller gradert. Det gjaldt flere ettåringer enn toåringer (Pettersen 2003a). Kontantstøtte er mest utbredt i èn-inntektsfamilier, for barn med mødre med utdanning på ungdomsskole-/videregående nivå, i husholdninger med samlet inntekt på 600 000 eller mindre, og for barn med mødre som jobber kvelds- eller nattskift, eller deltid (ibid.). Den er dessuten mer populær i Rogaland, Agder, Hedmark og Oppland enn i de andre fylkene. Foreldrene begrunner kontantstøtten først og fremst med at de ønsker mer tid med barnet (81 prosent). For 70 prosent er det videre relevant at det er økonomisk lønnsomt. En annen begrunnelse, som oppgis av 64 prosent, går ut på at foreldrene da kan jobbe mindre (ibid.). Denne undersøkelsens funn om betydningen av økonomisk lønnsomhet går for øvrig på tvers av andre undersøkelsers påstander om at til tross for at økonomi er en viktig faktor, framstår valg av barnetilsyn som lite påvirket av økonomiske hensyn (Baklien et al. 2001). Snarere påvirkes valgene av mødres ulike modeller for moderskap (ibid.). For mange familier er kontantstøtten dessuten for liten til at de kan velge mer tid hjemme med barna, og i mange tilfeller forutsetter redusert yrkesinnsats og kontantstøtte en høy inntekt hos den av foreldrene som ikke reduserer arbeidstiden, som regel mannen (ibid.).

*Innføringen av kontantstøtten hadde liten innvirkning på etterspørselen etter barnehager. En vet ikke hvorvidt etterspørselen i samme grad vil være uberørt av den varslede omleggingen av støtten. Som tidligere nevnt oppgir nesten halvparten av foreldre med barn i kontantstøttealder at de, om valget var fritt, ville velge barnehage for disse barna. Dette bør ses som en indikasjon på foreldres preferanser for barnehage og må ikke oppfattes som et estimat. Den faktiske konsekvensen av omlegging av kontantstøtten for etterspørselen etter barnehager lar seg ikke fastsette.*

---

20 Mens kontantstøtteundersøkelsen er gått til et utvalg foreldre viser SSBs statistikker tall fra hele populasjonen.

#### IV. Dagmamma (og praktikant/au pair)

Uformell privat barneomsorg var en forutsetning for økningen i småbarnsmødres yrkesaktivitet før barnehageutbyggingen. I denne typen tilsyn spiller dagmammavirksomheten en sentral rolle. Det er derfor på sin plass med noen kommentarer til denne tilsynsordningen, men det må da presiseres at den dokumentasjonen som foreligger om dagmammaer gjelder de som jobber "hvitt", noe som en antar gjelder om lag 1/3 av dagmammamarkedet (Ellingsæter and Gulbrandsen 2003).

I 2002 brukte 12 prosent av foreldrene dagmamma. Dagmamma brukes hovedsakelig av familier med ett barn, og benyttes for det meste for barn under tre år (Løyland and Thoresen 2004) (Ellingsæter and Gulbrandsen 2003). Det er svært lite brukt for barn i aldersgruppen 3-5 år, kun to prosent av disse barna har dagmamma/praktikant som heltidstilsyn. Tilsvarende tall for deltid er tre prosent (Pettersen 2003a). På 90-tallet fordelte bruken seg jevnt i alle sosiale lag, i motsetning til før da det var mest vanlig blant foreldre med høy utdanning (Ellingsæter and Gulbrandsen 2003).

Bruken av dagmamma økte gjennom hele 80-tallet. Fra 1990 gikk bruken sakte men sikkert ned, inntil kontantstøtten ble innført. I forkant at kontantstøtten ble det antatt at den ville føre til større bruk av dagmamma. Antagelsen ble styrket i undersøkelser hvor foreldre svarte at de ville bruke mer dagmamma når kontantstøtten kom, og det på bekostning av barnehage (Ellingsæter and Gulbrandsen 2003). I realiteten slo antagelsene ikke til. Undersøkelser både i 1999 og 2002 viste at dagmammabruken var uendret (ibid.). Det ble med andre ord ingen økning i dagmammabruk, men nedgangen stoppet opp. For øvrig hadde innføring av kontantstøtten liten innvirkning på dagmammabruken. Dette forklares ved at etterspørselen etter dagmammatilsyn sannsynligvis var overvurdert, samtidig som både preferanse og betalingsvillighet var større for barnehager (ibid.).

I en undersøkelse av den registrerte dagmammavirksomheten i 2004 konkluderes det med at dagmamma representerer en mer fleksibel tilsynsordning enn barnehage (Løyland and Thoresen 2004). Eksempelvis mener en i undersøkelsen å finne forekomster av korttidsopphold som betales per time. Videre er det fleksibelt i den forstand at tilsynet ytes etter vekslende behov hos foreldrene i forhold til antall dager i uken, antall timer per dag og når på dagen. Fire av fem dagmammaer kjenner eller er i slekt med en eller begge foreldrene til barna de passer på (ibid.), noe en kan anta reduserer noe av den uttrykkighet denne ordningens uformelle preg medfører.

For mange finansierer kontantstøtten dagmamma. Gjennomsnittlig månedspris hos dagmamma for 3-5 åringer er 2700, mens for barna under tre er tilsvarende tall 3200. Full kontantstøtte, som gis når det ikke brukes barnehage i det hele tatt, er etter satser fra 1. januar 2005 kr. 3657. Foreldre som ligger på gjennomsnittet eller under i dagmammabetaling vil med andre ord gå i pluss. Dette vet en imidlertid ikke hvor lenge vil vare.

*Den nye regjeringen sier de vil redusere kontantstøttebetalingene, noe som betyr at ordningen med dagmamma vil miste et økonomisk fortrinn. Det er derfor rimelig å tro at bortfall av kontantstøtten vil gjøre det mindre attraktivt å velge dagmamma. Dette*

*kan føre til at etterspørselen etter barnehage vil øke. Der det antas at dagmamma på grunn av sine fordeler vil fortsette å være en viktig del av barnepassmarkedet i årene framover (Løyland and Thoresen 2004), ser antagelsen ut til å basere seg på kontantstøtte og dermed på forutsetninger som i stadig mindre grad oppfylles.*

## **V. Oppsummering**

En eventuell utvidelse i fødselspermisjon kan gi en økende andel barn som har tilsyn hjemme i 58 uker i stedet for 53.

En utvidet fedrekvote vil først bli brukt i likestilte familier hvor mors arbeidstilknytning er sterk. Det knytter seg usikkerhet til hvor vidt ordningen vil justeres slik at far kan ta permisjon i løpet av de første seks ukene etter at barnet er født. En vet heller ikke i hvilken grad flere foreldre ta permisjon samtidig, slik at samlet permisjonstid kortes ned.

Preferansen for barnehage er stor. Nøyaktig i hvilken grad innføringen av makspris vil øke etterspørselen lar seg imidlertid ikke gjøre å fastslå, særlig ikke på kommunenivå.

Det finnes ingen dokumentasjon på om og eventuelt i hvilken grad søskenmoderasjonen påvirker etterspørselen etter barnehageplasser. At ordningen gis så liten oppmerksomhet kan tolkes dithen at spørsmålet om søskenmoderasjon spiller en liten rolle for hvor vidt barnehage ønskes som tilsynsordning. En må derfor kunne anta at de foreldre som allerede har barn i barnehage også vil foretrekke det for yngre barn.

I den grad inntektsgradering har noen effekt på etterspørselen etter barnehageplasser er det ikke tallfestet.

Innføringen av makspris førte til en økt etterspørsel etter heltidsplasser, til tross for en tidligere undersøkelse der foreldre klart uttrykte at de ønsket lang deltid for sine barn. Heller enn å spekulere i forholdet mellom ønsket og faktisk brukt oppholdstid skal det her slås fast at slike paradoks forekommer. Mer enn noe annet demonstrerer de utfordringer knyttet til det å skulle predikere adferd.

Det er usikkert i hvilken grad bortfall eller reduksjon i kontantstøtten fører til større søknad etter barnehageplasser. Bortfall av kontantstøtten kan gjøre det mindre attraktivt å velge dagmamma, og at etterspørselen etter barnehage vil øke. Der det antas at dagmamma på grunn av sine fordeler vil fortsette å være en viktig del av barnepassmarkedet i årene framover ser antagelsen ut til å basere seg på kontantstøtte og dermed på forutsetninger som i stadig mindre grad oppfylles.

## **Referanser**

Baklien, Bergljot, Anne Lise Ellingsæter, and Lars Gulbrandsen. 2001. *Evaluering av kontantstøtteordningen*. Oslo: Norges forskningsråd, kultur og samfunn.

Brandth, Berit, Brita Bungum, and Elin Kvande (red.). 2005. *Valgfrihetens tid. Omsorgspolitik for barn møter det fleksible arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Brandth, Berit, and Bente Øverli. 1998. "Omsorgspermisjon med "kjærlig tvang". En kartlegging av fedrekvoten." Pp. 67, edited by Allforsk. Trondheim: Allforsk.

Danielsen, Kirsten, and Trude Lappegård. 2003. "Tid er viktig når barn blir født - om ulike bruk av lønnet fødselspermisjon." *Samfunnsspeilet*: 5.

Econ. 2005. "Maksimalpris på 2.250 -konsekvenser for etterspørselen." Pp. 28. Oslo: Econ Analyse.

Econ, Analyse. 2003. "Maksimalpris i barnehager." edited by Econ.

—. 2004. "Effekter på kort sikt av maksimalpris i barnehager." edited by Econ.

Ellingsæter, Anne Lise, and Lars Gulbrandsen. 2003. "Barnehagen - fra selektivt til universelt velferdsgode." Pp. 90, edited by NOVA. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Gulbrandsen, Lars, and Tale Hellevik. 2000. "Kontantstøtteordningens konsekvenser for barnehagesektoren." Pp. 62. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Løyland, Tor, and Thor Olav Thoresen. 2004. "En undersøkelse av den registrerte dagmammavirksomheten." Pp. 23 in *Notater*, edited by SSB. Oslo.

Nergård, Trude Brita. 2005. "Eit forsøk med gratistilbud." Pp. 2 in *Dagbladet*. Oslo.

Petterson, Silje Vatne. 2003a. "Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 2002." Pp. 101, edited by SSB. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

—. 2003b. "Halvparten av fedrene vil ha lengre kvote." *SSB: Samfunnsspeilet* 5.

Plattform for regjeringssamarbeidet mellom AP, SV og SP 2005-2009.

St.meld.nr.28(2004-2005). 2005. "Om evaluering av maksimalpris i barnehager." Pp. 48, edited by Barne- og familiedepartementet.

Sture, Christin Knudsen, and Charlotte Koren. 2004. "Mødre med barn i kontantstøttealder. Yrkestilknytning, arbeidstid og barnetilsyn." Pp. 60 in *Skriftserie*, edited by NOVA. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

## **Vedlegg 3 - Overordnede byutviklingstrender – hvordan påvirker disse tilbud og etterspørsel på barnehager? v/forsker Ann Karin Tennås Holmen**

Sterke urbaniseringsprosesser påvirker i dag byene. Det er store likhetstrekk ved disse prosessene og vi finner dem i internasjonale storbyer så vel som i norske storbyer. Urbaniseringsprosesser er utslagsgivende for hvordan utviklingen av byen tar form og hvordan mennesker i byen velger å handle som følge av disse prosessene. I dette notatet ønsker vi å sette fokus på noen av disse trendene og drøfte hvordan de virker inn på tilbud og etterspørsel etter det offentlige tjenestetilbudet knyttet til barnehageplasser.

Urbaniseringsprosessene er bakenforliggende faktorer som påvirker tilbud og etterspørsel. De representerer usikkerhetsmomenter som i stor grad kan påvirke prognosearbeidet kommunen foretar. Slike påviste trender kan gjøre en prognose mer forutsigbar under forutsetning av at man tar hensyn til dem. Drivkreftene er klare og sterke, og det er på bakgrunn av dette klare tendenser som politikere må ta i betraktning når beslutninger tas.

Behovet for en slik overordnet perspektivering kan ofte betraktes som lite konkret og pragmatisk sett i forhold til at problemstillingen er av svært praktisk art. Likevel er det nettopp problemstillingens praktiske innretning som utløser et behov for å løfte blikket for å bedre forstå de prosesser som allerede er i gang og som vil påvirke prognosene i fremtiden. Perspektiveringen vil på denne måten bidra til å gjøre fremtidige fremskrivninger og prognoser mer forutsigbare og forståelige.

Vi vil først kort gjøre rede for hva som legges i begrepet urbanisering, og hvorfor dette er en merkelapp som er passende for byutviklingen i Stavanger. Videre ønsker vi å trekke frem sentrale byutviklingsprosesser som vi anser påvirker tilbud og etterspørsel etter barnehageplasser. Vi vil videre benytte oss av litteratur og statistikk som viser hvordan disse utviklingstrekkene også gjør seg gjeldene i Stavanger kommune.

På bakgrunn av dette stiller vi følgende overordnede spørsmål:

- Hvilke overordnede *faktorer* kan påvirke etterspørsel fra barnefamilier og bruk av barnehagetilbud?
- Hvilke *effekter* vil overordnede urbane trender ha på styring av offentlige tjenestetilbud som barnhageplasser i Stavanger kommune?

### **I. Urbanisering – en begrepsavklaring**

Urbanisering betyr å gjøre bymessig eller at noe er bymessig dannet. Urbanisering er den opprinnelige betegnelsen for den prosessen som medfører byers oppkomst og vekst.

Begrepet brukes og mer snevert og/eller avledet om flere prosesser: 1) om bebyggelsens fysiske utbredelse, 2) om økning i et samfunns absolutte eller relative andel "byboere", 3) om et samfunns sysselsettingsmessige overgang fra primærnæringer til andre næringer, 4) om oppkomst og utbredelse av urbane (bybaserte) verdsett, holdninger og tenkemåter.

Går vi til nyere litteratur om by og byliv, ser vi at det er akkurat slike prosesser som er fremtredende både nasjonalt og internasjonalt: Flere folk trekker til sentrum, befolkningen har høy mobilitet og gjerne høy kjøpekraft, nye innbyggere og mangfoldig sammensetning av kulturer, byene har begrensede arealer, nye former for boligutbygging, nye former for boligform, fortetting og økt andel sysselsatte i handel og tjenesteytende næringer (Aspen 2005).

I Norge har storbyregionene vokst seg stadig større de siste 10 årene sammenliknet med områdene utenfor storbyregionene. Verdiskapningsindikatorer (Gjelsvik, Holmen 2004) for storbyene i Norge viser en stadig økende økonomisk vekst, vekst i antall innbyggere og utvidelse av geografiske avgrensninger av hva storbyregionen defineres som. Her er en knippe med indikatorer som viser storbyenes og stavangerregionens rolle sett i forhold til landet for øvrig:

- Storbyenes areal og geografisk omfang er svært lite sett i forhold til landet for øvrig. Arealet for de seks største storbyregioner utgjør kun 7,8 prosent av Norges samlede areal, men har nærmere 50 prosent av befolkningen.
- Høyere veksttakt i antall innbyggere enn landet for øvrig. Stavangerregionen har den nest høyeste veksttakten de siste 12 år etter Tromsø.
- Utdanningsnivået i storbyene er høyere enn landet for øvrig. I Stavangerregionen har tilnærmet 24 prosent av befolkningen høyere utdanning i motsetning til 18 prosent i landet for øvrig.
- Alderssammensetningen i storbyregionene er også ulik landet for øvrig, noe som også påvirker mobiliteten til befolkningen. Storbyene har en høyere andel av den yngre befolkning. Denne andelen er tilnærmet lik i Stavanger som universitetsbyene, men antas å øke som følge av åpningen av Universitetet i Stavanger.
- Andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn er høyere i storbyene enn landet for øvrig. Sammenliknet med Oslo er denne andelen liten i Stavanger, men relativt lik de andre storbyene.

Indikatorene viser klare urbaniseringsprosesser i storbyene og Stavanger.

Vi vil i det følgende trekke frem noen av de mest sentrale urbaniseringsprosessene som i stor grad påvirker det offentlige tjenestetilbud i kommunen:

**For det første** viser befolkningsvekst og befolkningsfordelingen i landet den **høye mobiliteten** som befolkningen knyttet til storbyene har. Dette skaper uforutsigbare rammer for hvilke mennesker som flytter inn og hvilke som flytter ut. Så lenge arbeidsmarkedet er godt, er det grunn til å forvente at tilveksten av befolkning vil holde seg stabil eller øke. I Stavanger er også dette spesielt konjunkturavhengig på grunn av

den store andelen sysselsatte i olje- og gassnæringen. Sysselsatte innenfor industri, olje- og gass er betydelig høyere enn i de andre storbyregionene og i Norge totalt.

**For det andre er storbyregionen som felles bo og arbeidsmarkedsregionen** en viktig faktor i de urbane prosesser. For å bo eller arbeide i tilknytning til storbyregionen forflytter vi oss geografisk i større grad. For Stavangerregionen er dette svært aktuelt. 14 kommuner regnes inn i storbyregionen og svært mange har Stavanger og Sandnes kommune som sitt arbeidssted. Dette kan påvirke befolkningens etterspørsel etter offentlige tjenestetilbud (som barnehager), ved at befolkningen kan etterspørre tjenester i flere kommuner.

**For det tredje er høy utdanning** en viktig faktor som peker seg spesielt ut i urbane områder. Høy utdanning stimulerer til etterspørsel i offentlige tjenestetilbud som kan gi begge foreldre mulighet til å ha et yrkesaktivt liv. De etterspør også i større grad fleksible løsninger. En vekst av denne gruppen vil kunne påvirke etterspørsel av barnehageplasser.

**For det fjerde** skjer det en **endring i bosettingsmønster** i storbyområder. **Fortetting** er sentralt ved at det bor stadig flere mennesker på mindre områder. Det samme skjer i transformasjonsområder som omgjøres fra industri til boligområder, og vil også være med på å påvirke prognosene for offentlig tjenestetilbud som barnehager. Befolkningen bor også i **mindre boenheter** enn tidligere. Om det er markedet som presser dette frem ved å bygge stadig flere mindre enheter, kommunens prioriteringer eller om det er en følge av beboernes egne ønsker og behov kan diskuteres, men det antas å være en vekselvirkning mellom alle disse faktorene. Boenhetenes størrelser i områder vil i stor grad avgjøre hvem som bor i områdene og hvordan vi beveger oss i forhold til arbeid. Dette påvirker i stor grad etterspørsel etter barnehager.

**For det femte** vil en økt andel **innvandrere** kunne påvirke etterspørselen etter offentlige tjenester. Det vil også i stor grad kunne påvirke prognoser på barnehageplasser, da denne gruppen representerer uforutsigbarhet i etterspørselsgrunnlaget sett i forhold til befolkningsprognoser og handlingsvalg.

## II. **Stabilt arbeidsmarked og høy befolkningsmessig mobilitet**

Storbyregionene har de siste 10 – 15 årene opplevd en enorm befolkningsøkning. I dag bor ca 50 prosent av befolkningen i storbyregionene<sup>21</sup>. Stavanger og Stavangerregionen<sup>22</sup> har de siste 10 - 15 årene også opplevd en sterk befolkningsvekst.

---

21 Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø og Kristiansand

22 Stavangerregionen (14 kommuner): Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Hå, Klepp, Time, Gjesdal, Rennesøy, Hjelmeland, Forsand, Strand, Kvitsøy og Finnøy,

Siden 1991 har befolkningen i Stavangerregionen økt med 17 prosent, noe som er en høyere vekst enn storbyregionene Oslo, Berge, Kristiansand og Trondheim.

Arbeidsmarkedet har de siste årene vært godt og fungert som en viktig katalysator for vekst i storbyene. Dette gjelder også Stavanger kommune som har opplevd en jevn vekst i antall sysselsatte i kommunen fra 2000 - 2004. Et stabilt og voksende arbeidsmarked tilsier befolkningsmessig mobilitet. Flere arbeidsføre mennesker tiltrekkes slike regioner, og rom i arbeidsmarkedet gjør at vi også "tør" bevege oss mer mellom ulike typer arbeid. Fra 2000 til 2004 økte antall sysselsatte med arbeidssted i Stavanger kommune med 1500 personer, noe som tilvarer 2,5 prosent økning. Stavanger kommune deler imidlertid arbeidsmarked med de omliggende kommunene, og det er på bakgrunn av dette nødvendig å se sysselsettingsstatistikken i en regional sammenheng. Stavangerregionen hadde en økning fra 2000 til 2004 i antall sysselsatte med 6600 personer, noe som tilsvarer 5 prosent økning.

I Stavanger, som i andre storbykommuner, øker antall arbeidsplasser innad i bykommunen. Eksempelvis ligger rundt 50 prosent av arbeidsplassene i regionen i Stavanger kommune, mens rundt 40 prosent av arbeidstakerne bor der (Vatne 2005). Dette tallet vitner om høy mobilitet innad i regionen, noe som vi kommer tilbake til i neste kapittel. En annen klar tendens i storbyene at vi fremover vil finne stadig færre arealintensive arbeidsplasser i byen, men heller mange kontorarbeidsplasser. De arealintensive arbeidsplassene desentraliseres ut i omliggende kommuner. Bykjernen og storbykommunene får på bakgrunn av dette en høy andel forretnings- og servicevirksomhet noe som kan påvirke sammensetningen av befolkningen i byene (Vatne 2005). I stavangerregionen ser vi gjennom utbyggingen i Forus-området, klare tendenser til økt lokalisering av arealkrevende virksomheter utenfor bykjernen.

Stavanger og Stavangerregionen er sterkt avhengig av oljenæringen, og svært mange arbeidsplasser er relatert til denne næringen. Konjunkturavhengigheten til oljenæringen gjenspeiler seg i nettoflyttingen de siste 10 årene. Ser vi på flyttemønsteret i Stavanger kommune og Stavangerregionen samlet fra 1995 – 2005 ser vi hvordan mobiliteten har endret seg inn og ut av regionen. Rundt 2000 opplevde oljenæringen en sterk lavkonjunktur, noe som klart avspeiler seg i flere statistikker for Stavanger og Stavangerregionen. Se også figur 3 (*Nettoinnflytting Stavanger og endring i petroleumssysselsetting Rogaland, 1974-2004, kilde: SSB og Aetat*) i kapittel 3.2.

Tabell 1: Nettoflytting 1995 – 2005, antall personer

	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>
Stavanger kommune	348	-301	475
Sandnes kommune	104	337	231
Stavangerregionen	344	-227	747

Kilde: SSB Innenlandske flyttinger

Stavanger kommune har de siste fem årene hatt en økning innenfor servicenæringen, og da spesielt innenfor finansiell tjenesteyting og offentlig forvaltning. Innenfor finansiell tjenesteyting har det vært en økning på nærmere 17 prosent i antall arbeidsplasser, noe som tilsvarer rundt 200 arbeidsplasser. Offentlig forvaltning har hatt en økning i antall



sysselsatte med 8,5 prosent, noe som tilsvarer nærmere 1900 arbeidsplasser. Disse to næringssegmentene representerer en overvekt av kvinnearbeidsplasser.

Tabell 2: Sysselsatte etter arbeidssted i Stavanger kommune innenfor finansiell tjenesteyting og offentlig forvaltning

Finansiell tjenesteyting	2000	2001	2002	2003	2004	Endring
Menn	512	558	601	589	622	
Kvinner	618	659	695	661	698	
Totalt	1130	1217	1296	1250	1320	16,8 %
Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting						
Menn	6709	6790	6790	7232	7156	
Kvinner	15327	15785	15785	16539	16755	
Totalt	22036	22575	22575	23771	23911	8,5

Kilde: SSB Sysselsatte etter hovednæring

Som tabellen over viser representerer disse vekstsegmentene viktige arbeidsplasser for kvinner. Spesielt gjelder dette offentlig forvaltning hvor kvinner utgjør 70 prosent av arbeidstyrken. Dette er et helt sentralt element for en kommunes attraktivitet, spesielt for par, at balansen mellom kvinne- og mannsdominerte arbeidsplasser er god. Balanseringen av ulike typer arbeidsplasser som gjør kommunen og regionen attraktiv for begge parter, skaper grobunn for høy befolkningsmessig mobilitet hvor tilbudet etter barnehageplasser fortøner seg som ett av de viktige elementer for tilflyttede barnefamilier. Det er derfor grunn til å anta at etterspørsel etter barnehageplasser vil påvirkes av hvor godt arbeidsmarkedet er og hvilke næringssegmenter som opplever gode tider.

### III. Stavangerregionen – Et felles bo- og arbeidsmarked.

Et viktig trekk ved befolkningsveksten i storbyregionene, er at veksten har vært størst i de nærmeste omegnskommunene til kjernekommunen. En slik tiltakende desentralisering av bosettingen i storbyene er egentlig ikke overraskende. Tilgang til boliger og byggeland er mer begrenset jo nærmere en kommer regionens sentrum, og prisene øker tilsvarende. Mange arbeidstakere foretrekker derfor å bosette seg i omegnskommunene (Vatne 2005). Stavanger representerer et godt eksempel på dette hvor Stavangerregionen, bestående av 14 kommuner, regnes som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Grensene mellom kommunene blir på bakgrunn av dette stadig mer uklare, ved at den intern-regionale mobiliteten stadig øker, - spesielt knyttet til arbeidsreiser.

Arbeidsreisen er et resultat av den samfunnsmessige lokalisering av boliger og arbeidsplasser, og den enkeltes valg og tilpasning på disse to markedene. I småbyer og på mindre steder foregår disse valgene gjerne innenfor avgrensede geografiske områder, og arbeidsreisens lengde blir dermed også begrenset. Ved at de enkelte storbyregionene oppfattes som ett arbeidsmarked hvor selve byen med omegnskommuner blir det geografiske området hvor bo- og arbeidsmarkedsvalgene foregår, blir det stor spredning

i lengden på arbeidsreisene. Omegnskommunene til storbyene har landets lengste arbeidsreiser (Hjorthol og Bjørnskau 2005).

Nærmere 20 000 mennesker pendler til Stavanger kommune for å nå sitt arbeide. Dette tallet har som tabellen under viser holdt seg relativt stabilt, men den viser også at Stavanger kommune er en kommune med mange arbeidsplasser, noe som påvirker mobiliteten til befolkningen i regionen. Årsakene til at folk velger å bo i en annen kommune enn de arbeider kan være mange. Men som i andre storbyer er økt tetthet, mindre enheter og økt prispress en sentral faktor som presser folk ut av kommunen. Se for øvrig kart over pendlingsmønster i figur 1.

Tabell 3: Arbeidspendlere til Stavanger kommune fra andre kommuner i storbyregionen

	2000	2001	2002	2003	2004	Endring 00-04	% endring 00-04
<b>Sandnes</b>	8107	8617	8749	8519	8612	505	6,2
<b>Sola</b>	3640	3705	3765	3673	3675	35	1,0
<b>Randaberg</b>	2175	2251	2238	2162	2102	-73	-3,4
<b>Hå</b>	605	650	633	557	602	-3	-0,5
<b>Klepp</b>	1 169	1 193	1 178	1 122	1 169	0	0,0
<b>Time</b>	1 027	1 049	1 045	1 055	1 102	75	7,3
<b>Gjesdal</b>	902	946	901	849	863	-39	-4,3
<b>Forsand</b>	53	51	51	46	63	10	18,9
<b>Strand</b>	887	970	936	906	922	35	3,9
<b>Hjelmeland</b>	71	87	91	90	98	27	38,0
<b>Finnøy</b>	138	157	162	144	147	9	6,5
<b>Rennesøy</b>	456	498	486	467	500	44	9,6
<b>Kvitsøy</b>	51	56	60	56	58	7	13,7
<b>TOTALT</b>	<b>19281</b>	<b>20230</b>	<b>20295</b>	<b>19646</b>	<b>19913</b>	<b>632</b>	<b>3,3</b>

Kilde: SSB Sysselsatte etter bostedskommune og arbeidsstedskommune

Rundt 11 000 mennesker bor i Stavanger men har arbeidssted utenfor kommunen. Dette tallet har økt de siste fire årene, noe som kan vises til bl.a flere arbeidsplasser i Forusområdet. Også Hå, Klepp og Time opplever en økt mengde arbeidspendlere fra Stavanger. Likevel er det Sola og Sandnes som peker seg ut i antall pendlere. Bare disse to kommunene sysselsetter 10 000 av befolkningen i Stavanger kommune.

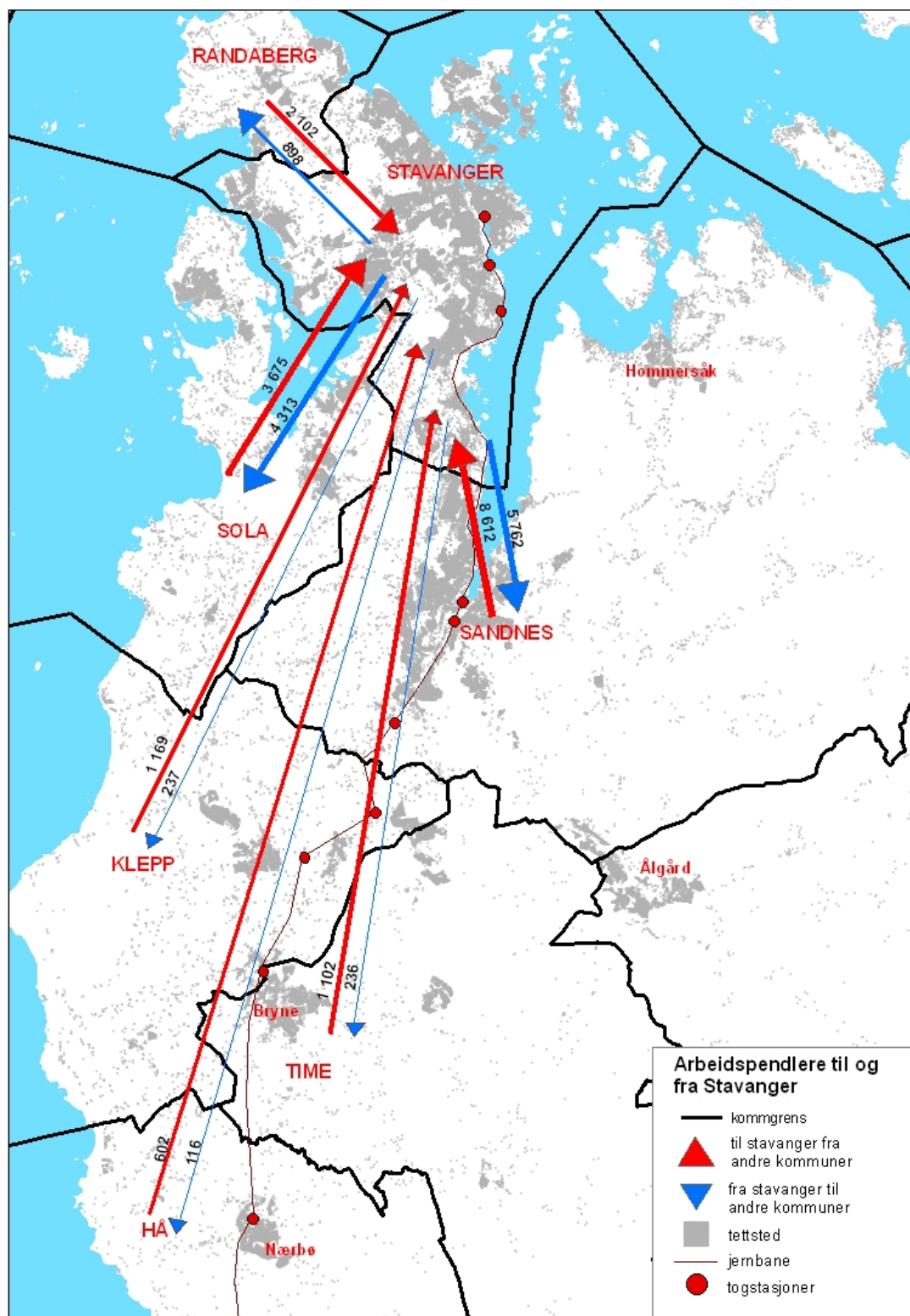
## Vedlegg 3

Tabell 4: Arbeidspendlere fra Stavanger til andre kommuner i Stavangerregionen

	2000	2001	2002	2003	2004	Endring	%
<b>Sandnes</b>	4535	4705	4633	5339	5762	1227	<b>27,1</b>
<b>Sola</b>	3763	4077	4159	4143	4313	550	<b>14,6</b>
<b>Randaberg</b>	978	907	869	894	898	-80	<b>-8,2</b>
<b>Hå</b>	88	74	89	79	116	28	<b>31,8</b>
<b>Klepp</b>	197	187	195	210	237	40	<b>20,3</b>
<b>Time</b>	191	202	214	228	236	45	<b>23,6</b>
<b>Gjesdal</b>	80	84	84	85	85	5	<b>6,3</b>
<b>Forsand</b>	8	10	8	9	12	4	<b>50,0</b>
<b>Strand</b>	93	84	68	53	78	-15	<b>-16,1</b>
<b>Hjelmeland</b>	11	13	19	21	34	23	<b>209,1</b>
<b>Finnøy</b>	46	58	59	57	49	3	<b>6,5</b>
<b>Rennesøy</b>	82	74	73	81	90	8	<b>9,8</b>
<b>Kvitsøy</b>	22	18	16	23	25	3	<b>13,6</b>
<b>TOTALT</b>	<b>10094</b>	<b>10493</b>	<b>10486</b>	<b>11222</b>	<b>11935</b>	<b>1841</b>	<b>18,2</b>

Kilde: SSB Sysselsatte etter bostedskommune og arbeidsstedskommune

Figur 1: Arbeidspendling til og fra Stavanger kommune



Kilde: SSB Sysselsatte etter bostedskommune og arbeidsstedskommune

Pendlingstallene både inn og ut av Stavanger viser hvordan kommunegrensene i storbyregionen viskes ut og mobilitet øker. Vi forflytter oss gjerne store avstander for å komme til vårt arbeid i hverdagen.

*Pendling og barn i barnehager i andre kommuner*

Økt mobilitet og utvidede kommunegrenser i forhold til bo- og arbeidssted påvirker etterspørselen etter barnehageplasser. Bosatte i Stavanger kommune som arbeider i en annen kommune kan ønske barnehageplass både nær arbeidssted og hjemmet. Det samme gjelder sysselsatte som pendler inn i Stavanger kommune.

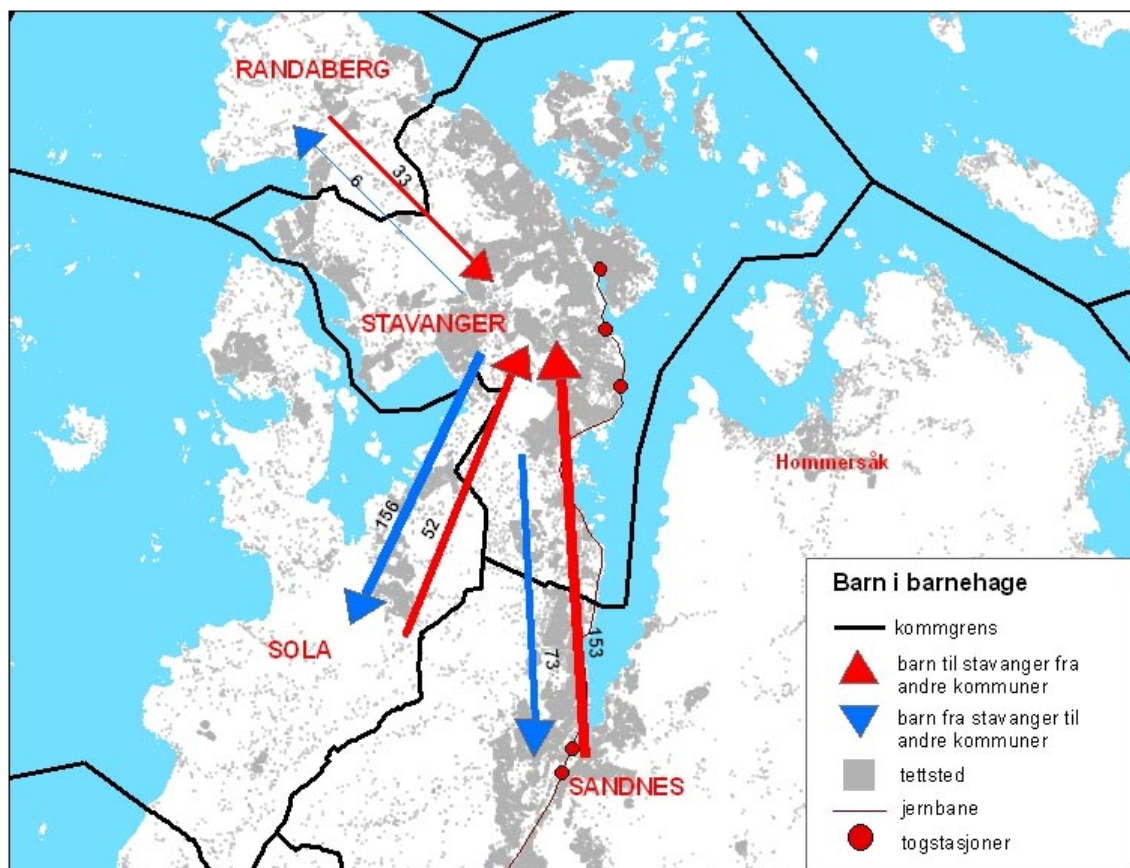
Fra undersøkelsen høsten 2000 gjennomført av Stavanger kommune (Boliger, skoler og barnehager – bilag til kommuneplanen 2006-2021) kom det frem at:

- Kort veg fra bolig til barnehage er meget viktig for 60 prosent og viktig for 35 prosent.
- Kort vei fra arbeidsplass til barnehage er meget viktig for 20 prosent og viktig for 40 prosent.

Dette tilsier at det er sannsynlig at Stavangerbefolkningen søker barnehageplasser utenbys for å få plasser nær arbeidsplassen.

”Utteksling” av barn mellom kommunene er velkjent, men ikke på noen måte samordnet. Kartet under viser hovedtrekkene i denne transaksjonen. Stavanger kommune ”huser” i dag 268 barn som har bosted i andre kommuner. Mesteparten av barna hører hjemme i de nærmeste kommunene Sola, Sandnes og Randaberg.

Figur 2: ”Utteksling” av barn i barnehager mellom kommuner



Kilde: Barnehageavdelingene i Randaberg, Sola, Sandnes og Stavanger kommune

Sola kommune har i år 1274 barn i barnehager. Kommunen har både private og kommunale barnehager, hvor de kommunale prioriterer i første omgang barn bosatt i kommunen, men også barn av sysselsatte i kommunen. Private barnehager har mulighet til å ta inn barn etter ønske – uavhengig av tilhørighet, men i praksis tar de inn barn primært fra Sola kommune. Kommunen har en rekke ”spesialiserte” barnehager. Dette er barnehager som prioriterer etter helt andre kriterier. Eksempelvis finner vi Studentbarnehage og barnehagen til ConocoPhillips i kommunen. Totalt har Sola kommune 156 barn med bosted i Stavanger kommune. 52 av disse befinner seg i Studentbarnehagen, mens 23 av barna går i Ekofisk junior (ConocoPhillips). De resterende 81 befinner seg i andre barnehager i Sola. Dette tallet tilsier at 12 prosent av barnehagebarna i Sola kommune er barn med bostedsadresse i Stavanger kommune.

Sandnes har også både private og kommunale barnehager hvor barn bosatt i kommunen i første omgang blir prioritert. Også barn av sysselsatte i kommunen prioriteres. Private barnehager står friere til å velge hvilke barn de prioriterer. Totalt har barnehager i Sandnes kommune 73 barn med bostedsadresse i Stavanger. 27 av disse er barn mellom 0 – 3 år.

Randaberg kommune har pr i dag 6 barn tilhørende Stavanger kommune.

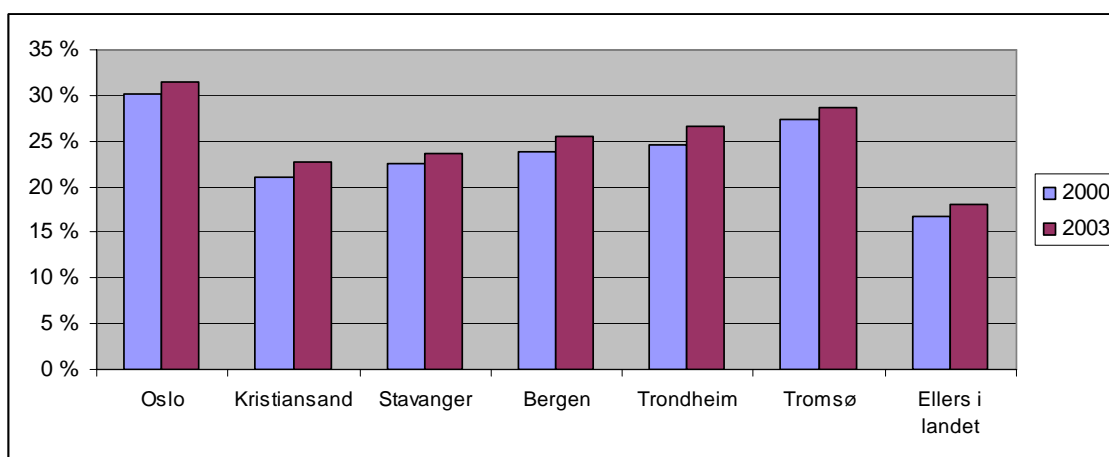
Økning i pendlingsstrømmer mellom kommuner kan i stor grad virke inn på omfanget av barn som har barnehageplass i andre kommuner enn de bor i. Det er på bakgrunn av dette viktig å se pendling og barnehageetterspørsel i en regional sammenheng, for å få bedre grep på kommunens barnehageprognoser.

#### **IV. Utdanning og kompetanse**

Storbyene opplever en stadig økende konsentrasjon av personer med høyere kompetanse, noe som begrunnes i lokalisering av kunnskapsintensive arbeidsplasser og høyere utdanningsinstitusjoner. Andel av befolkningen med høyere utdanning er i de norske storbyene større enn landet ellers. Høyest scorer Osloregionen hvor 31 prosent av befolkningen har høyere utdanning, mens landet ellers ligger på 18 prosent. Stavangerregionen scorer lavt i forhold til de andre storbyregionene på dette feltet (23 prosent), men er allikevel godt over landet for øvrig. Stavanger har sammen med Kristiansand vært de storbyene som ikke har hatt universitet, og det antas at dette er en viktig årsak til forskjellene til Oslo, Bergen og Trondheim. Figuren under viser forskjellene mellom storbyene i Norge.

### Vedlegg 3

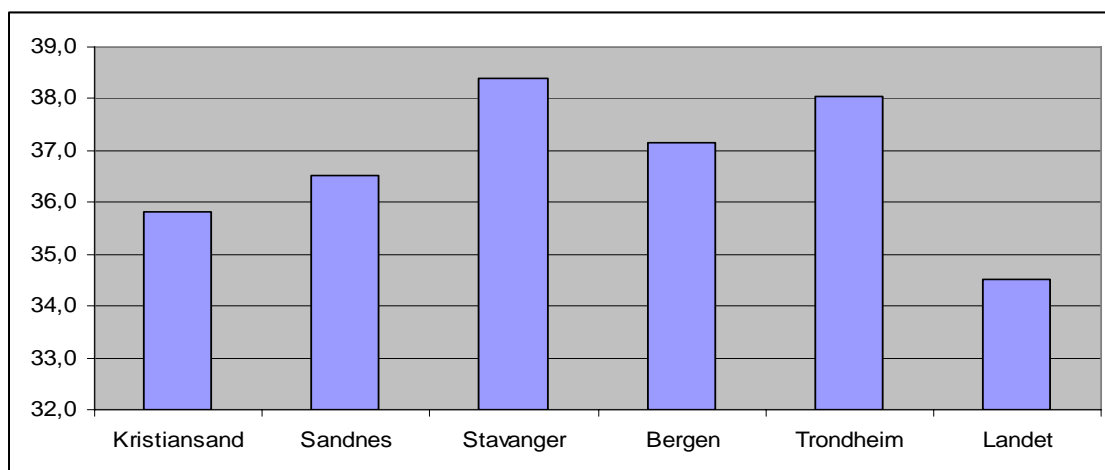
Figur 3: Andel befolkning med utdanning på høyskole- og universitetsnivå i storbyregionene



Kilde: SSB, Personer 16 år og over, etter høyeste fullførte utdanning og bostedskommune, 1.10.2003

Med et nyetablert universitet med et voksende tilbud antas det at dette vil gi utslag på utdanningsstatistikker i Stavanger i årene fremover. Et bedret tilbud for høyere utdanning tilfører regionen unge mennesker i form av studenter og bosatte. Statistikk viser at andelen av befolkning i alderen mellom 20 og 44 er større i storbyer enn landet ellers. Unge mennesker søker mot storbyene hvor tilgang til kompetansearbeidsplasser for begge partnere er lett tilgjengelig. Tabellen under viser andelen 20-40 åringer i utvalgte kommuner.

Figur 4: Andel 20-44 åringer i utvalgte kommuner



Kilde: SSB Folkemengde etter alder

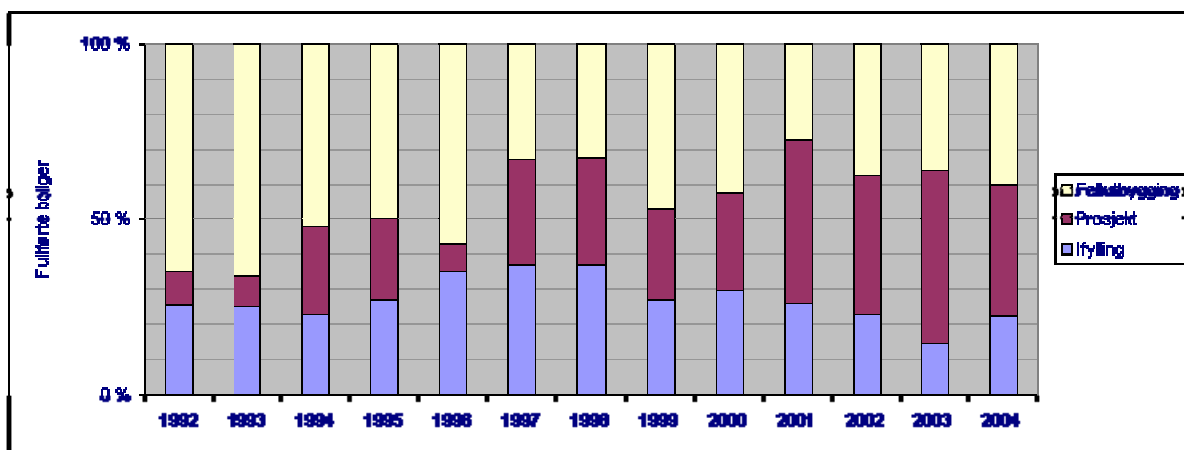
Figuren viser at storbyene har en høyere andel yngre befolkning enn gjennomsnittet for hele landet. Stavanger peker seg ut her i forhold til de andre kommunene med en høyere andel. Dette skyldes i stor grad oljenæringen som tiltrekker seg ung arbeidskraft.

Befolkningen i alderen mellom 20 og 40 år er den gruppen som i størst grad etterspør og krever god barnehagedekning, og med økt andel av denne gruppen vil dette kravet bare vokse. Økt studentmasse tilsier også økt etterspørsel etter barnehageplasser i kommunen. I regionen finnes i dag kun én barnehage som er forbeholdt studenters barn. Denne studentbarnehagen ligger for øvrig i Sola kommune.

## V. Fortetting og mindre boenheter

I løpet av de siste 20 årene har storbyene gjennomgått betydelige transformasjoner. Viktige stikkord i disse transformasjonsprosessene er omformingsområder, fortetting, gentrifisering, nye boligformer og høye priser. Som tidligere nevnt er det en økende trend at arealkrevende næringsvirksomhet flytter ut av bykjernen. Dette har åpnet for gjenbruk av tidligere industriområder – såkalt omforming. I stedet for en kvantitativ byutvikling basert på ekspansjon og et voksende arealbehov, skjer utviklingen nå i større grad gjennom kvalitativ forandring av den eksisterende byen. Dette gir nye muligheter for boligbygging. I Stavanger har disse prosessene også vært sentrale, noe vi ser gjennom statistikk for type utbygging i kommunen. De siste fem årene har det vært en sterk økning i utbygging som fortøner seg som prosjekter hvor det skjer en samlet utbygging i et allerede utbygd eller inneklemt område som brukes eller har vært brukt til annet formål.

Figur 5: Type utbygging i perioden 1992 - 2004<sup>23</sup>



Kilde: Stavangerstatistikk

Høyere utnyttelse av arealer har ført til en fortetting i bykjernene, både i form av økt andel leilighetskomplekser/blokker i transformasjonsområder, men også gjennom opprusting av boligområder som tidligere hadde lav status, såkalte gentrifiseringsområder. Økt andel leiligheter og andre typer samlede boenheter tilsier at vi velger å bo på mindre flater. Tabellene under viser utviklingen av hvilke type boliger som er blitt bygd i Stavanger kommune de siste 10 årene.

<sup>23</sup> **Feltutbygging:** Samlet utbygging av 10 boliger eller mer i ikke utbygd område, **prosjekter:** Samlet utbygging av 10 boliger eller mer i utbygd område eller inneklemt område brukt til annet formål, **ifylling:** Utbygging av færre enn 10 boliger.



Tabell 5: Type boliger bygd i perioden 1992 – 2004<sup>24</sup>

Type	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>I alt</b>	514	472	790	607	529	581	413	468	502	676	838	1272	838
<b>Type 1</b>	231	213	326	299	216	291	172	225	222	174	243	213	209
<b>Type 2</b>	87	99	118	133	115	114	40	27	28	47	50	114	139
<b>Type 3</b>	127	30	79	14	15	36	25	50	34	38	77	66	130
<b>Type 4</b>	62	120	202	147	164	90	104	161	198	316	373	720	292
<b>Type 5</b>	7	10	65	14	19	50	72	5	20	101	95	159	68

Kilde: Stavanger statistikk

Tabellen viser ikke bare at det har vært en stor økning de siste årene i det totale antall boenheter (uthevet). Det viser også en klar dreining fra bygging av eneboliger (type 1) til blokkleiligheter og delte boenheter. Spesielt ser vi type 4 som er bolig i blokk har økt kraftig. Økningen i denne type boliger skyldes i stor grad markedskreftene og etterspørselen i byene, men vises også gjennom prioriteringer i kommuneplanen og boligutbyggingsprogrammet til Stavanger kommune. Her påpekes det at det er ønskelig at slike enheter skal vokse i antall. Økning i typer boliger som blokk og store sammenbygde boligbygg viser seg også på størrelsen på boenhetene som er bygd de siste 10 årene.

Tabell 6: Størrelse på bolig etter antall rom i perioden 1992 - 2004

Antall rom	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>I alt</b>	514	472	790	607	529	581	413	468	502	676	838	1272	838
<b>1rom</b>	0	3	6	9	4	6	1	12	11	28	26	51	66
<b>2rom</b>	77	50	87	48	46	71	73	87	66	233	242	462	263
<b>3rom</b>	143	125	258	189	126	166	148	114	152	193	252	377	266
<b>4rom</b>	131	130	200	118	155	91	53	93	110	69	152	276	124
<b>5rom</b>	114	75	128	124	100	159	77	74	69	94	101	67	58
<b>6rom</b>	49	89	111	119	98	88	61	88	94	59	65	39	61

Kilde: Stavanger statistikk

Tabellen viser en klar nedgang i store boliger med mange rom og en klar økning i til mindre enheter med opp til tre rom.

<sup>24</sup> **Type 1:** Enebolig, enebolig m/sokkelleilighet, hybelleilighet o.l., **Type 2:** Vertikaldelt tomannsbolig, rekkehus, kjedehus, atriumhus, terrassehus, **Type 3:** Horisontaldelt tomannsbolig, annet småhus med 3 boliger eller flere, stort frittliggende og stort sammenbygd bolighus på 2 etasjer, **Type 4:** Blokk, store sammenbygde boligbygg med 3 etasjer eller mer, **Type 5:** Boliger i andre bygg enn boligbygg, omsorgsboliger, studentboliger

*Hva betyr så dette – hvorfor er det slik og hvilke konsekvenser kan slike trender medføre?*

Det er et urbant trekk av vi velger å bo på mindre flater. Dette gjelder også familier, som i stadig større grad velger å bo i leiligheter i stedet for store eneboliger. Dette er i følge urbanforskningen et resultat av familiens tidspres og ønsket om å bo nær byen for å kompensere for dette, samtidig som prisnivået i byene er høyt og presser antall kvadratmeter ned (Robbins 2005). Konsekvenser av fortettingen i byen, små enheter og høy pris er at en større andel av befolkningen velger å bo utenfor byen. I undersøkelser gjennomført i forbindelse med byforskningsprogrammet 2000-2004 vises det til begrunnelser for hvorfor folk velger å bosette seg i ytre bydeler / boområder. Tryggheten for barn og størrelse på bolig er den hyppigst nevnte årsaken for å bosette seg i de ytre bydelene for par med barn. Dernest kommer det å bo skjermet fra trafikk samt størrelse på bolig. For disse tre motivene er det signifikante forskjeller mellom enslige og barnefamilier, mens når det gjelder nærhet til friområder og ønsket om dette området er forskjellen små mellom enslige og barnefamilier. Tabellen på neste side indikerer svarprosenten:

*Tabell 7: Seks hyppig nevnte grunner (svært viktig) for valg av bosted i yre bydeler etter kjønn og familietype. Prosent.*

<b>YTRE BYDELER</b>				
<b>BOSTEDSMOTIVER</b>	<b>Kvinne</b>	<b>Mann</b>	<b>Enslig</b>	<b>Par med barn</b>
Trygt for barn	46	38	16	55
Skjermet fra trafikken	38	30	24	37
Større bolig	33	30	16	41
Ønsket å bo i dette området	32	25	27	29
Nær friområde	29	23	26	27
Gode kollektivtilbud	29	18	30	22

Kilde: Hjorthol og Bjørnskau 2005 side 116

Undersøkelsen indikerer i stor grad at barnefamilier har andre prioriteringer enn enslige, og velger i mange tilfeller å trekke ut av byområdet ut fra ønske om sikkerhet for sine barn og ønsket om større bolig. Dette betyr igjen at om kommunen ønsker å beholde mangfoldet av befolkningsgrupper i bykommunen og bykjernen er en bevisst boligpolitikk svært nødvendig. Stavanger kommune har påpekt i levekårsundersøkelsen og andre plandokumenter viktigheten med å stimulere til diversitet og mangfold i kommunen og de ulike bydelene for å opprettholde balanse i befolkningsgrupper og etterspørselen etter offentlige tjenester.

Gentrifiseringsprosessene som skjer i byene tilsier imidlertid at barnefamilier ikke nødvendigvis trekker ut fra bykommunen og bykjernen. Det skjer en sterk gentrifisering i boområdene. Gentrifisering kan forstås som en prosess der tradisjonelle arbeiderklassestrøk i bykjerner blir omformet av en innflyttende middelklasse som setter preg på strøket gjennom oppdatering av bosteder og utvikling av fritidsaktiviteter. Dette skjer også i Stavanger - spesielt i bydelene nær sentrum. Å bo sentralt i byen er for

familiene en måte å handtere tid på. Man bor nært barnehage, skole og fritidsaktiviteter, og en bruker mindre tid på transport. Dette gir både mer tid til familieliv og mer avslappet tidsbruk. Korte avstander skaper lengre ettermiddager, et ettertraktet gode for barnefamilier. Man betaler en høyere pris, men betaler seg på den måten ut av tidsklemma - for de gruppene som har mulighet.

Prosessene knyttet til fortetting og endring i boformer har betydning for barnehageetterspørselen. Hvis det er slik at barnefamilier i større grad trekker ut av bykommunen, vil det kunne bety en nedgang i etterspørsel. Likevel er det viktig å ha den sterke og da økende pendlingsmønsteret i bakhodet, hvor familier kan velge å ha barn i andre kommuner enn de bor. Om det er slik at barnefamilier trekker mot spesielle områder i kommunen, vil det ha stor betydning for hvor barnehagene i kommunen lokaliseres. En balanse i befolkningsgrupper og boligformer i alle bydeler vil ha størst forutsetning for å skape stabil etterspørsel over tid. Kjennskap til hvilke befolkningsgrupper som bor hvor og hvordan de bor skaper større forutsigbarhet i barnehageprognoser og planlegging av nye barnehager.

#### *Samordning av bolig- og barnehagepolitikk*

Kommunens rolle som tilrettelegger er tydeligst innen boligforsyningen, det vil si nybygging. Via kommuneplanen, arealplaner, boligplaner og utbyggingsavtaler legges omfang og rammer for boligbyggingen. Samtidig forsøker kommunen å påvirke boligbyggingen i retning av å unngå segregering, og at utjevning av levekår mellom bydelene oppnås.

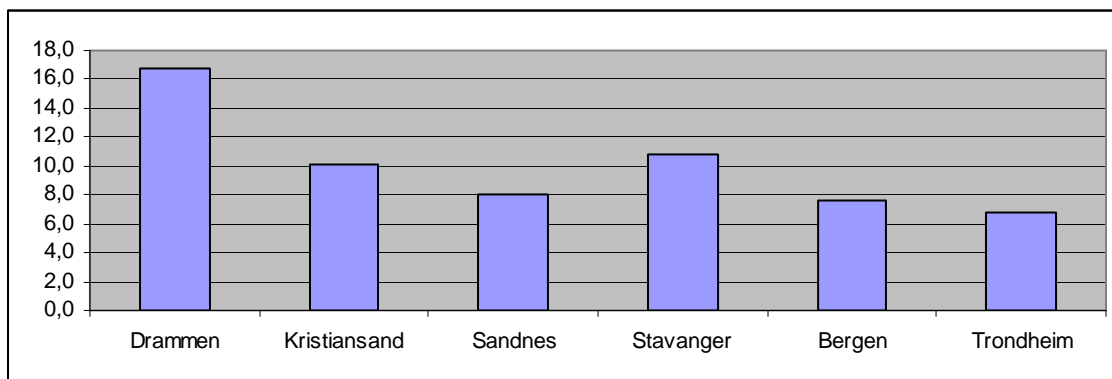
Boligpolitisk strategiplan er blant annet forankret i kommuneplanens arealdel 2002-2017. Den forteller at det i alle bydeler skal produseres attraktive, lettstelte boliger med livsløpstandard i blokk og rekkehus, for husstander som ønsker å redusere sitt boligkonsum. Det skal og satses på nyutvikling og produksjon av konsentrerte boligformer som kan ivareta mange av eneboligenes fordeler og tilfredsstillende barnefamilienes krav. Dårlig standardområder skal suppleres med nybygg av større boliger, gjerne med høy standard. Stavanger kommune skal også medvirke til at det bygges flere rimelige boligløsninger. Det skal ferdigstilles ca. 100 selvbyggerboliger pr. år.

Stavanger kommune har liten erfaring med samordning av barnehagekapasitet/skolekapasitet og boligbygging. De tar imidlertid tak i dette i større grad i den siste rullering av kommuneplanen. Det ligger inne forslag om å opprette et samordningsorgan mellom skolesektor og utbyggingssektorene. Samarbeidet formaliseres blant annet gjennom å vurdere større boligrelatert plan- og utbyggingsprosjekter som ikke er tatt stilling til i boligplanleggingen. Dette kan være et virkemiddel som kan være svært nyttig i arbeidet med å skape større forutsigbarhet i planleggingen knyttet til familier, barnehager og skoler.

## VI. Innvandring

Innvandrere utgjør en økende andel av befolkningen i storbyene. Selv om ingen andre storbyregioner i Norge kan sammenlikne seg med Oslo, er tendensen at andelen er i vekst også i de andre storbyene. Dette gjelder også Stavangerregionen som har opplevd en økning de siste årene. Ser vi på utvalgte bykommuner ser vi at forskjellen er stor. Stavanger og Kristiansand har en innvandrerbefolkning på rundt 10 prosent, Trondheim ligger på rundt 6 prosent, mens Drammen har en andel på over 16 prosent.

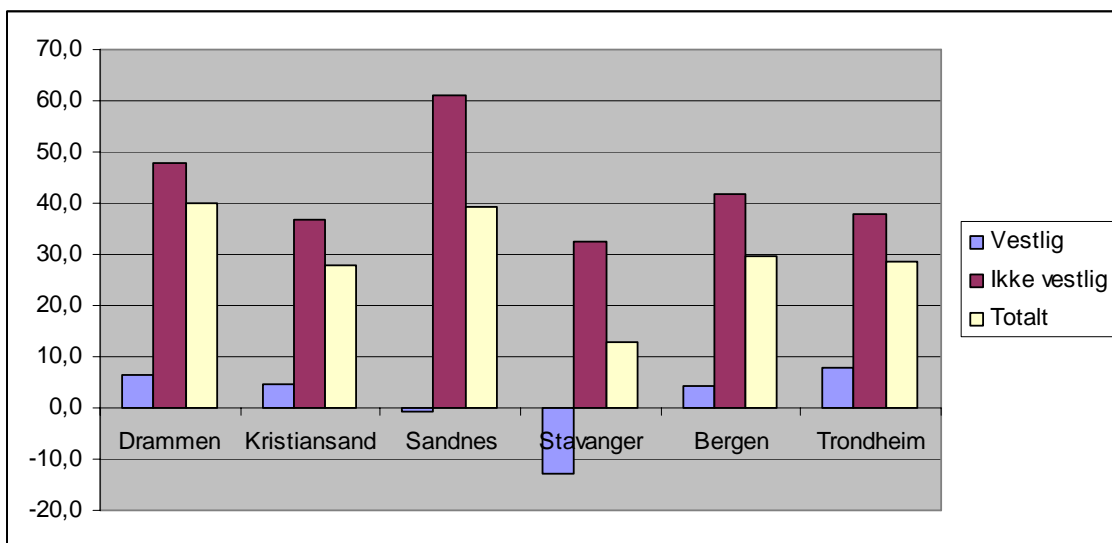
Figur 6: Andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn 2005 utvalgte kommuner



Kilde: SSB Innvandrerbefolkningen

På bakgrunn av sterk oljenæring i Stavanger, skulle en anta at andelen vestlige innvandrere er stor i Stavanger sammenliknet med andre byer. Dette er imidlertid ikke tilfellet. Den vestlige andelen innvandrere har de siste fire årene gått kraftig ned. Vestlige innvandrere utgjør en liten del av den totale innvandrerbefolkningen. Det er innenfor gruppen ikke-vestlige innvandrere vi har hatt den største økningen de siste fire årene. Her peker Sandnes seg spesielt ut som har hatt en sterk økning sammenliknet med de andre utvalgte byene.

Figur 7: Endring i innvandrerbefolkningen 2000-2005 utvalgte kommuner



Kilde: SSB Innvandrerbefolkningen

Det antas at type innvandrerbefolkning har betydning for hvilke krav og behov som utløses av innvandrerbefolkningen. Innvandrerbefolkningen er en viktig kilde til arbeidskraft og storbyene er avhengig av tilførsel av arbeidskraft og kompetanse fra denne gruppen. Gruppen representerer likevel usikkerhet knyttet til befolkningsprognoser. Vil tilstrømning av innvandrere til Norge øke, hvordan vil denne gruppen utvikle seg over tid, og hvilke krav og behov utløser denne gruppen? For kommunen vil det være interessant å følge eventuelle endringer, ikke bare i forhold til tilstrømning, men også i forhold til hvordan innvandrerbefolkningen som allerede bor i byene lever og handler.

Fertilitet blant innvandrere er et tema som stadig kommer opp. Drammen, som har en svært høy andel innvandrere, har de siste årene opplevd en stor økning i antall barnefødsler (siden 1995 økning på 13 prosent). Den høye fertilitetsstatistikken tilskrives ofte innvandrergruppen. Ser vi tilbake på figuren over, vil dette være en for entydig konklusjon. Sandnes som har hatt en økning i antall ikke-vestlige innvandrere på over 60 prosent har ikke hatt slik vekst i barnefødsler (siden 1995 økning på 3 prosent). Her ligger tallene på tilsvarende nivå som andre byer. Også Trondheim som ikke har stor andel innvandrere har tilsvarende økning i barnefødsler som Sandnes.

Det er usikkert hvorvidt en økning i innvandringsbefolkningen vil skape mer etterspørsel etter barnehageplasser. Likevel vil behov for ekstra ressurser i forbindelse med språklig og kulturell tilpasning for innvandrerbarn i barnehager være et viktig moment. Et annet moment er usikkerheter om hvordan innvandrerkvinner i fremtiden vil handle. I dag er en stor del av innvandrerkvinnene hjemme med sine barn, eller andre familiemedlemmer tar seg av barna. Spørsmålet er om dette vil fortsette, eller om også denne gruppen i større grad vil ønske å ha barna sine i barnehage. Bør vi stimulere innvandrerfamiliene i større grad til å ha barna sine i barnehage? Det er med andre ord svært mange usikkerhetsfaktorer ved denne gruppen som stadig blir mer sentral i det urbane bildet, og det er på bakgrunn av dette spesielt viktig å følge utviklingen i behov og ønsker fra denne gruppen for å skape forutsigbarhet i planleggingen i kommunen.

## **Referanser**

- Aspen, Jonny (2005): *By og byliv i endring*. Oslo: Scandinavian Academic Press
- Barlinhaug, Rolf (2005): *Storbyene boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Oslo: Scandinavian Academic Press
- Danielsen, Hilde (2005): *Med barn i bykjernen – val av bustad, val av barndom*. I Storbyenes boligmarked Barlinhaug) Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Gjeldsvik, Martin og Holmen, Ann Karin (2004): *Verdiskapningsevnen i norske storbyregioner: Indikatorer for kompetansekapital, entreprenørskap, livskvalitet og internasjonal orientering*. Rapport RF – 2004/178
- Hjorthol, Randi og Bjørnskau, Torkel (2005): *Forskjeller i bostedspreferanser og arbeidsreiser i indre og ytre deler av norske storbyer*. I Storbyenes boligmarked (Barlinhaug red.) Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Robbins, Edward (2005): *Byenes transformasjon*. I *By og byliv i endring* (Aspen red.). Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Vatne, Erik (2005): *Storbyene i kunnskapsøkonomien – arena for kunnskapsdeling og nyskaping*. Oslo: Scandinavian Academic Press

## **Annen dokumentasjon/ kilder**

- Boliger, skoler og barnehager*. Bilag til kommuneplanen 2006-2021
- Levekår i Stavanger*. Stavanger kommune 2004
- Boligplan 2005 – 2010*. Utbyggingsplanen Stavanger kommune 2005
- <http://www.ssb.no>
- <http://statistikk.stavanger.kommune.no/>