



Kunnskapsdepartementet
Kommunenes planer for barnehageutbygging i 2009

Utgave: 1
Dato: 2009-02-13

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver: Kunnskapsdepartementet
Rapportnavn: Kommunenes planer for barnehageutbygging i 2009
Utgave/dato: 1.0 / 2009-02-15
Arkivreferanse: 520 368

Oppdrag: 520 368 – Undersøkelse av planlagt barnehageutbygging i 2009
Oppdragsbeskrivelse:
Oppdragsleder: Yngve K. Frøyen
Fag:
Tema
Leveranse: Rapport

Skrevet av: Tone H. Sollien og Yngve K. Frøyen
Kvalitetskontroll: Kari Skogstad Norddal

Asplan Viak AS www.asplanviak.no

FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av Kunnskapsdepartementet for å undersøke kommunenes planer for barnehageutbygging i 2009.

Tone H. Sollien og Yngve K. Frøyen har gjennomført undersøkelsen, med sistnevnte som oppdragsleder.

Trondheim/Sandvika, 13.02.09.

Yngve K. Frøyen
Oppdragsleder

Tone H. Sollien

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Innledning	5
2	Kort om undersøkelsen	5
3	Om utvalget.....	5
3.1	Svarprosent, i forhold til antall kommuner, befolkningstall og antall barn i kullene 1-6 år 5	
3.2	Sammenligning med tilsvarende undersøkelse i 2008.....	5
3.3	Faktorer for å skalere tallene til nasjonale prognoser	6
3.4	Hvilke klassifiseringer/kategorier blir brukt i analysen?	6
4	Planlagt utbygging 2009.....	8
4.1	Brutto tilvekst av nye plasser ved utbygging.....	8
4.2	Brutto tilvekst ved kapasitetsfylling	9
4.3	Brutto avgang ved nedlegging/avvikling	11
4.4	Brutto avgang ved reduksjoner innenfor eksisterende kapasitet	13
4.5	Det samlede bildet: hva er forventet netto tilvekst i 2009?	15
4.6	Prognose skalert til nasjonale tall	16
4.7	Drøfting av prognosetallene. Hva ble resultatet i fjor?	17
5	Trekk ved kommunenes planlegging av tilvekst og avgang i barnehagesektoren	18
5.1	Hvilke metoder er benyttet, hvor brukes ulike metoder?	18
5.2	Hvilke faktorer spiller en rolle for hva kommunene planlegger?	20
5.3	Hva er årsakene når det ikke planlegges for vekst?	21

VEDLEGG: Kart over fylkesvise tilveksttall (prosentvis), i forhold til status pr 20.09.2008.

1 INNLEDNING

Kunnskapsdepartementet ønsker å få utarbeidet et bedre kunnskapsgrunnlag om kommunenes planer for kapasitetsendringer i barnehagesektoren i 2009. Departementet vil ha et oppdatert anslag for utbygging av barnehageplasser til bruk i revidert nasjonalbudsjett 2009, og i den forbindelse gjennomføres det en spørreundersøkelse om kommunenes utbyggingsplaner.

2 KORT OM UNDERSØKELSEN

Asplan Viak har gitt undersøkelsen form av et survey, praktisk gjennomført som en elektronisk – d.v.s. internettbasert - spørreundersøkelse til kommunene for å samle inn informasjon om planlagt utbygging av barnehageplasser i 2009. Alle 430 kommuner ble kontaktet, ved hjelp av de kontaktadressene som kommunene selv har etablert i forbindelse med departementets årlige aktivitetsregistrering pr. 20.september. Spørreskjemaet ble utformet i samråd med departementet, og distribuert 9. januar 2009. Opprinnelig svarfrist var 23.januar, etter denne datoen ble det sendt purringer via e-post og på telefon fram til 6. februar 2009. Siste innkomne respons er registrert 11.februar.

3 OM UTVALGET

3.1 Svarprosent, i forhold til antall kommuner, befolkningstall og antall barn i kullene 1-6 år

92 % av kommunene har svart på undersøkelsen (N=395). De kommunene som ikke har besvart er gjennomgående små og de har tilsvarende små kull av barnehagebarn, derfor representerer de innkomne svarene ca 97 % av befolkningen totalt og litt i overkant av 97 % av befolkningen i aldersgruppen 1-6 år.

Svarandelene tilsier at undersøkelsen gir høy representativitet, og at svarene trolig i stor grad vil gjenspeile barnehageutbyggingsplanene i Norge, så langt som kommunene selv kjenner dem.

Tabell 1: Svar forhold til antall kommuner, befolkningen totalt i svarkommunene og befolkningen 1-6 år i svarkommunene. Antall og andel.

	Kommuner	Befolkning	Barn 1-6 år
Kommuner som har svart	395	4541632	341632
Norge	430	4681134	351144
Svarandel	91,9 %	97,0 %	97,3 %

3.2 Sammenligning med tilsvarende undersøkelse i 2008

I 2008 svarte 386 kommuner på tilsvarende undersøkelse (ca 89 %). Også her var manglende respons i hovedsak knyttet til små kommuner: de som ikke svarte hadde i

gjennomsnitt nesten 6100 innbyggere. Kommunene som gav respons utgjorde ca 94 % av samlet folketall i Norge.

3.3 Faktorer for å skalere tallene til nasjonale prognoser

Den demografiske profilen på befolkningen vil variere mellom kommuner, det vil si at noen kommuner vil ha en relativt sett yngre eller eldre befolkning enn andre kommuner. Det er derfor ikke likegyldig hvilke kommuner som har latt være å svare når vi skal benytte resultatene til å representere et landsgjennomsnitt. I dette tilfellet er det imidlertid sannsynlig at de foreliggende svarene uten vesentlige korreksjoner kan skaleres opp til nasjonale tall, dersom vi benytter antall barn i aktuell aldersgruppe (1-6 år) som hovedfaktor:

De 35 kommunene som ikke har svart på denne undersøkelsen er gjennomgående små kommuner (antall innbyggere er i gjennomsnitt ca 3.900, mot nesten 11.000 i landsgjennomsnitt), og de har en svært liten andel av det samlede barnekullet 1-6 år. Videre vet vi fra 20. september-registreringen i 2008 at kommunene som ikke har svart i hovedsak rapporterer at de allerede har nådd målet om full barnehagedekning i 2008 (28 av 35 kommuner). De har av den grunn ikke særskilt ekspansive planer om videre utbygging. Hovedmassen av dem ligger i ikke-sentrale regioner, med tilhørende beskjeden befolkningsutvikling, men det ser likevel ut til at gjennomsnittet av dem ikke opplever befolkningsnedgang. Vi kan følgelig anta at de også vil representere beskjedne nedbyggingsvolumer. I den grad disse kommunene bidrar til prognosen ved å introdusere skeivhet i utvalget, mener vi det er mest sannsynlig at dette er i retning en overvurdering av tilveksten. Bidraget vil uansett være meget lite.

Ut fra dette vil vi anbefale å skalere estimatet på utbygging i 2009 helt uniformt i forhold til befolkningen i aldersgruppen 1-6 år.

Stipulert utbygging av barnehageplasser er oppgitt i heldagsplasser. Det har vært en gradvis utvikling av etterspørselen de siste årene i retning mot at heldagsplasser langt foretrekkes framfor deltidsplasser, noe som bl.a. har ført til at deler av den utbygde kapasiteten har gått med til å dekke etterspørsel etter flere uketimer fra barnegruppen som allerede har plass i barnehage. Gjennomsnittlig oppholdstid har hatt en jevn og ubrutt økning hele det siste tiåret, og er nå omkring 42 timer/uke, men veksten er i ferd med å bremse opp (ref. siste 20. september-registrering). Det kan bety at etterspørselen etter heldagsplasser er i ferd med å nå en praktisk grense, og videre at utbyggingsveksten i form av plasser etter hvert vil gjenspeiles i antall barn som får plass.

Vi mener derfor at anslagene for stipulerte plasser, her målt som heldagsplasser, gir et tilstrekkelig dekkende bilde også av antall plasser i samlet tilvekst i barnehagesektoren i 2009.

3.4 Hvilke klassifiseringer/kategorier blir brukt i analysen?

3.4.1 Fylkesnivået

Fordeling av svar på fylke viser om de nasjonale tendensene i svarene og svarfordeling også kan gjenfinnes på fylkesnivå. Tabell 2 viser at også på fylkesnivå er det gjennomgående slik at de kommunene som ikke har svart, har en gjennomgående (og relativt sett) mindre andel befolkning i aldersgruppen 1-6 år enn de kommunene som har svart. Det eneste unntaket er

Finnmark, der blant annet Sør-Varanger kommune ikke har svart. Denne kommunen har en relativt stor andel barn i alderen 1-6 år i forhold til andre kommuner i fylket.

Tabell 2: Svar fordelt på fylker, i forhold til kommuner og befolkning i fylket. Antall og andel.

Fylke	Kommuner svart	Antall kommuner totalt	% av kommuner	% av barn 1-6
Østfold	18	18	100,0 %	100,0 %
Akershus	21	22	95,5 %	99,6 %
Oslo	1	1	100,0 %	100,0 %
Hedmark	21	22	95,5 %	99,2 %
Oppland	23	26	88,5 %	88,0 %
Buskerud	19	21	90,5 %	95,0 %
Vestfold	14	14	100,0 %	100,0 %
Telemark	16	18	88,9 %	97,0 %
Aust-Agder	14	15	93,3 %	99,0 %
Vest-Agder	13	15	86,7 %	96,3 %
Rogaland	25	26	96,2 %	99,4 %
Hordaland	32	33	97,0 %	99,3 %
Sogn og Fjordane	22	26	84,6 %	86,8 %
Møre og Romsdal	31	36	86,1 %	90,8 %
Sør-Trøndelag	21	25	84,0 %	94,6 %
Nord-Trøndelag	23	24	95,8 %	99,7 %
Nordland	40	44	90,9 %	94,3 %
Troms	24	25	96,0 %	99,4 %
Finnmark	17	19	89,5 %	86,0 %
Alle	395	430	91,9 %	97,3 %

3.4.2 Kommunestørrelse

Kommunestørrelse er en interessant variabel med hensyn til planlagt barnehageutbygging. Størrelsen kan bl.a. ha betydning for kommunenes kapasitet og kompetanse med hensyn til planlegging av barnehagebehov, samt at det absolutte tilvekstvolumet i seg selv innebærer utfordringer i forhold til den faktiske utbyggingen (tomteareal, tilgjengelige lokaler m.m.).

TNS Gallups undersøkelse fra 2008 bruker følgende størrelseskategorier i analysen:

- Under 2 000 innbyggere
- 2 000 – 4 999 innbyggere
- 5 000 – 9 999 innbyggere
- 10 000 – 19 999 innbyggere
- 20 000 – 49 999 innbyggere
- Over 50 000 innbyggere

Vi velger i årets undersøkelse å halvere antallet størrelseskategorier. Dette både ut fra hva vi har erfaring med fra tidligere undersøkelser samt at vi vurderer det slik at den findelte kategoristørrelsen som TNS Gallup benyttet i 2008 ikke ga noe vesentlig ekstra informasjon. Vi står da igjen med følgende størrelseskategorier:

- Kommuner under 5 000 innbyggere, som blir kalt små kommuner
- Kommuner mellom 5 000 og 19 999 innbyggere, som blir kalt mellomstore kommuner

- Kommuner over 20 000 innbyggere, som blir kalt store kommuner

3.4.3 Full dekning – eller ikke – ved 20.september-registreringen, og ved denne

Vi ser også på om det er forskjeller i forventet utbyggingstakt mellom kommunene som ved siste 20.september-registrering meldte at de hadde full barnehagedekning, og de kommunene som fortsatt ikke var kommet så langt.

4 PLANLAGT UTBYGGING 2009

4.1 Brutto tilvekst av nye plasser ved utbygging

Kommunene fikk spørsmål om hvor mange nye barnehageplasser som vil bli satt i drift i løpet av 2009. Dette gjelder brutto tilvekst i form av nyetablerte barnehager eller avdelinger, men i tallene kan det også ligge gjenåpning av barnehager som tidligere har vært meldt avviklet. Dersom kommunen setter i drift nye lokaler til erstatning for midlertidige, skal dette ikke inngå i brutto tilvekst såfremt det ikke også skjer utvidelse av kapasiteten ved denne erstatningen.

Oppsummert oppgir kommunene at de planlegger 12 337 nye plasser ved utbygging i 2009. Langt de fleste plassene (to tredjedeler) planlegges i kommuner med over 20 000 innbyggere. Færrest plasser planlegges ved utbygging i kommuner med under 5000 innbyggere.

De fleste plassene er planlagt for barn under 3 år (7 235 plasser), og av disse er de fleste planlagt i kommunale barnehager (4 325 plasser). Særlig gjelder dette i store kommuner over 20 000 innbyggere. Også i kommuner under 5 000 innbyggere vil de fleste plassene komme i kommunale barnehager og for barn under 3 år.

Tabell 3: Kommunenes planer om utbygging av heltidsplasser, etter kommunestørrelse og eierskap. Antall.

Kommune- størrelse	Kommunale plasser, barn under 3 år	Ikke- kommunale plasser, barn under 3 år	Kommunale plasser, barn over 3 år	Ikke- kommunale plasser, barn over 3 år	Plasser totalt
Under 5000	360	136	304	185	985
5000-19999	885	783	681	726	3075
Over 20000	3080	2496	992	1709	8277
TOTAL	4325	3415	1977	2620	12337

Tabell 4 viser planlagte heltidsplasser ved utbygging fordelt på fylke. Tabellen viser at det særlig er planlagt plasser ved utbygging i Oslo, Rogaland, Akershus og Hordaland. I Oslo planlegges det særlig plasser i kommunale barnehager og for barn under 3 år. Det samme gjelder Rogaland. Flertallet av plassene planlegges i ikke-kommunale barnehager i Akershus. I Hordaland planlegges de fleste plassene i ikke-kommunale barnehager for barn under 3 år.

I Troms, Finnmark og Sogn og Fjordane planlegges det utbygd færrest plasser (under 200).

Tabell 4: Planer om utbygging av heltidsplasser, etter fylke og fordelt på eierskap. Antall.

Fylke	Kommunale plasser barn under 3 år	Ikke-kommunale plasser barn under 3 år	Kommunale plasser barn over 3 år	Ikke-kommunale plasser barn over 3 år	Totalt
Østfold	211	163	248	194	816
Akershus	300	461	276	494	1531
Oslo	1245	100	610	200	2155
Hedmark	60	61	54	82	257
Oppland	82	67	34	112	295
Buskerud	133	198	81	188	600
Vestfold	133	146	149	194	622
Telemark	80	90	32	80	282
Aust-Agder	80	55	38	55	228
Vest-Agder	135	81	189	76	481
Rogaland	986	188	253	261	1688
Hordaland	257	881	35	222	1395
Sogn og Fjordane	95	2	47	5	149
Møre og Romsdal	140	182	107	251	680
Sør-Trøndelag	153	79	154	60	446
Nord-Trøndelag	41	70	50	109	270
Nordland	68	64	43	25	200
Troms	69	3	63	0	135
Finnmark	57	14	24	12	107
Totalt	4325	2905	2487	2620	12337

4.2 Brutto tilvekst ved kapasitetsfylling

Kommunene ble også spurt om forventet vekst i antall barn i barnehage på grunn av økt kapasitetsutnyttelse i løpet av 2009, det vil si planlagt eller forventet tilvekst utenom utbygging. Dette kan for eksempel være når en barnehage har vært i drift uten at alle plassene har vært oppfylt, men at kjente eller forventede endringer i barnekullene (tilflytting, høyere fødselstall, søkning fra andre deler av kommunen eller andre kommuner m.v.) medfører at kapasiteten fylles opp.

Tabell 5 viser at det sannsynligvis vil dreie seg om relativt beskjedne endringer av denne typen i 2009. Tallmessig rapporterer kommunene om slik tilvekst tilsvarende ½ prosent av samlet antall barn i barnehage. Dette er nok først og fremst et uttrykk for at de fleste

kommuner opererer med høy kapasitetsutnyttelse i eksisterende barnehager, og at det fortsatt er slik at eventuell ledig kapasitet i en del av kommunen i hovedsak vil kunne bli fylt opp med ny etterspørsel fra andre deler av kommunen. Imidlertid kan det nok forventes større utslag av denne typen endringer etter hvert som full barnehagedekning blir en realitet ikke bare på kommunenivå men også på kommunedel-, bydel- eller krets nivå. Da vil så vel de regelmessige årsvariasjonene som tilfeldige fluktasjoner i barnetallet, medføre varierende kapasitetsutnyttelse.

Tabellen viser at forventningene om vekst i form av høyere kapasitetsutnyttelse er størst for barn under 3 år, og særlig for kommunale barnehager. Videre viser tabellen at særlig store kommuner planlegger økt kapasitetsutnyttelse, men at også små kommuner gjør det. De mellomstore kommunene planlegger i mindre grad med økt kapasitetsutnyttelse i 2009.

Tabell 5: Vekst i antall barn i barnehage grunnet økt kapasitetsutnyttelse 2009. Fordelt på kommunestørrelse og eierskap. Antall.

Kommune- størrelse	Kommunale plasser barn under 3 år	Ikke- kommunale plasser barn under 3 år	Kommunale plasser barn over 3 år	Ikke- kommunale plasser barn over 3 år	Totalt
Under 5000	205	46	121	35	407
5000-19999	110	99	64	37	310
Over 20000	318	196	130	64	708
Totalt	633	341	315	136	1425

Tabell 6 viser at særlig Akershus planlegger for økt kapasitetsutnyttelse i 2009. Også Rogaland, Hordaland, Buskerud og Vestfold. Oslo oppgir ingen planlagt vekst ved økt kapasitetsutnyttelse i 2009.

Tabell 6: Vekst i antall barn i barnehage grunnet økt kapasitetsutnyttelse 2009. Fordelt på fylke og eierskap. Antall.

Fylke	Kommunale plasser barn under 3 år	Ikke-kommunale plasser barn under 3 år	Kommunale plasser barn over 3 år	Ikke-kommunale plasser barn over 3 år	Totalt
Østfold	7	17	6	12	42
Akershus	166	76	130	9	381
Oslo	0	0	0	0	0
Hedmark	3	1	4	0	8
Oppland	51	31	4	3	89
Buskerud	15	58	2	28	103
Vestfold	60	9	22	10	101
Telemark	17	2	21	6	46
Aust-Agder	5	5	8	0	18
Vest-Agder	3	5	5	5	18
Rogaland	99	20	35	27	181
Hordaland	43	49	10	3	105
Sogn og Fjordane	18	0	5	0	23
Møre og Romsdal	18	10	12	10	50
Sør-Trøndelag	12	0	1	0	13
Nord-Trøndelag	12	4	9	3	28
Nordland	35	13	20	11	79
Troms	31	31	13	0	75
Finnmark	38	10	8	9	65
Totalt	633	341	315	136	1425

4.3 Brutto avgang ved nedlegging/avvikling

Kommunene ble spurt om antall barnehageplasser som er planlagt eller forventes nedlagt i løpet av 2009. Dette dreier seg om reelle nedleggelse som ikke erstattes av annen kapasitetsutvidelse, altså ikke om midlertidige lokaler som avløses av permanente.

Tabell 7 viser at kommunene til sammen rapporterer om 979 planlagt nedlagte barnehageplasser i 2009. Dette er meget beskjedne tall, tatt i betraktning at nesten alle kommuner nå melder om full barnehagedekning, og følgelig at befolkningsutviklingen etter hvert tar over som viktigste enkeltfaktor som bestemmer etterspørselen tallmessig. Mange kommuner har lav, eller også negativ befolkningstilvekst, og ser vi på den geografiske "omrøringen" både regionalt og lokalt er tendensene til sentralisering fortsatt sterkt til stede. Det vil kunne innebære at flere barnehager, spesielt i utkantene, etter hvert får vansker med å opprettholde driften med full kapasitetsutnyttelse.

Slike tendenser ser i beskjeden grad ut til å være til stede i årets undersøkelse. Dette kan både skyldes at det fortsatt er få kommuner som har nådd "over kanten" og som opplever fluktuasjoner i en slik størrelsesorden at det går ut over driftsforholdene, eller det kan skyldes at ikke så mange kommuner har full oversikt over problemstillingen. En tredje forklaring er at noen kommuner ikke oppgir bruttotallene for eventuelle endringer, men bygger alle endringstall inn i brutto tilvekst – som altså dermed blir netto tilvekst.

Det er ikke store variasjoner knyttet til kommunestørrelse, men mellomstore kommuner rapporterer i mindre grad om planlagt nedlegging av plasser og store kommuner rapporterer noen flere planlagte nedlegginger av barnehageplasser. Det er særlig plasser for barn over 3 år (640 plasser), og spesielt i kommunale barnehager (399 plasser), som planlegges nedlagt.

Tabell 7: Barnehageplasser planlagt eller forventet nedlagt 2009, fordelt etter kommunestørrelse og eierskap. Antall.

Kommune- størrelse	Kommunale plasser barn under 3 år	Ikke- kommunale plasser barn under 3 år	Kommunale plasser barn over 3 år	Ikke- kommunale plasser barn over 3 år	Totalt
Under 5000	116	14	175	23	328
5000-19999	34	63	79	78	254
Over 20000	31	81	145	140	397
Totalt	181	158	399	241	979

Tabell 8 viser at kommuner i Vestfold og Akershus rapporterer om mange av de planlagte/forventede nedleggingene i 2009 (hhv. 211 og 147 plasser). Også i Østfold rapporterer kommunene om relativt sett mange planlagte eller forventede nedlegginger (118 plasser). Sør-Trøndelag, Finnmark og Agder-fylkene rapporterer om svært få planlagte eller forventede nedlegginger av barnehageplasser (5 til 15 plasser). Oslo er det eneste fylket som rapporterer om ingen planlagte eller forventede nedlagte plasser i 2009.

Tabell 8: Barnehageplasser planlagt eller forventet nedlagt 2009, fordelt etter fylke og eierskap. Antall.

Fylke	Kommunale plasser barn under 3 år	Ikke-kommunale plasser barn under 3 år	Kommunale plasser barn over 3 år	Ikke-kommunale plasser barn over 3 år	Totalt
Østfold	44	11	42	21	118
Akershus	0	48	44	55	147
Oslo	0	0	0	0	0
Hedmark	0	4	16	0	20
Oppland	10	10	18	10	48
Buskerud	33	0	36	0	69
Vestfold	18	48	50	95	211
Telemark	0	9	14	18	41
Aust-Agder	0	6	0	4	10
Vest-Agder	0	5	0	10	15
Rogaland	3	5	10	4	22
Hordaland	9	2	0	16	27
Sogn og Fjordane	27	0	42	0	69
Møre og Romsdal	10	2	61	3	76
Sør-Trøndelag	5	0	0	0	5
Nord-Trøndelag	0	8	0	3	11
Nordland	16	0	22	0	38
Troms	3	0	37	2	42
Finnmark	3	0	7	0	10
Totalt	181	158	399	241	979

4.4 Brutto avgang ved reduksjoner innenfor eksisterende kapasitet

Kommunene ble endelig spurt om forventet nedgang i antall barn i barnehage i 2009, på grunn av redusert kapasitetsutnyttelse, det vil si forventet nedgang utenom nedleggelse.

Tabell 9 viser at kommunene totalt rapporterer om 309 færre barn i barnehage i 2009 som følge av redusert kapasitetsutnyttelse. Det er særlig små kommuner som rapporterer om dette. Det gjelder også i særlig grad for barn over 3 år i kommunale barnehager.

Tabell 9: Barn ved redusert kapasitetsutnyttelse, fordelt etter kommunestørrelse. Antall.

Kommune- størrelse	Kommunale plasser barn under 3 år	Ikke- kommunale plasser barn under 3 år	Kommunale plasser barn over 3 år	Ikke- kommunale plasser barn over 3 år	Totalt
Under 5000	53	8	131	10	202
5000-19999	11	10	13	23	57
Over 20000	0	0	40	10	50
Totalt	64	18	184	43	309

Tabell 10 viser at særlig kommuner i Sogn og Fjordane og Akershus rapporterer om færre barn som følge av redusert kapasitetsutnyttelse. Tallene er likevel meget små.

Tabell 10: Barn ved redusert kapasitetsutnyttelse, fordelt etter kommunestørrelse og fylke. Antall.

Fylke	Kommunale plasser barn under 3 år	Ikke- kommunale plasser barn under 3 år	Kommunale plasser barn over 3 år	Ikke- kommunale plasser barn over 3 år	Totalt
Østfold	14	9	10	6	39
Akershus	0	0	40	10	50
Oslo	0	0	0	0	0
Hedmark	6	0	16	5	27
Oppland	0	0	3	0	3
Buskerud	0	0	0	0	0
Vestfold	0	0	12	0	12
Telemark	0	0	0	5	5
Aust-Agder	0	0	0	0	0
Vest-Agder	0	0	0	0	0
Rogaland	0	0	0	0	0
Hordaland	2	0	14	10	26
Sogn og Fjordane	26	5	15	7	53
Møre og Romsdal	0	0	15	0	15
Sør- Trøndelag	1	0	11	0	12
Nord- Trøndelag	6	0	6	0	12
Nordland	0	0	19	0	19
Troms	7	4	8	0	19
Finnmark	2	0	15	0	17
Totalt	64	18	184	43	309

4.5 Det samlede bildet: hva er forventet netto tilvekst i 2009 i de kommunene som svarer?

Forventet tilvekst av barnehageplasser utgjør summen av brutto tilvekst ved utbygging og kapasitetsutnyttelse (13762) minus summen av brutto nedlegging av barnehageplasser og redusert kapasitetsutnyttelse (1288). Netto tilvekst av barnehageplasser som er planlagt i 2009 er dermed **12474**, i de kommunene som har svart på undersøkelsen.

Kommunene ble også spurt om hva som er hovedårsakene til planlagte/forventede endringer i antall barnehageplasser i 2009. Ikke uventet spiller forventet tilflytting til kommunen en større rolle jo større kommunen er. Det har sammenheng med sentraliseringstendenser. Litt mer overraskende er det at det uavhengig av kommunestørrelse er svært få som legger forventet fraflytting til grunn i planleggingen.

I mellomstore kommuner er det flere som svarer at søkerne har ønsker om heltidsplass i stedet for deltidsplass i forhold til små og store kommuner. I disse kommunene er det også flere som oppgir geografiske skjevheter innad i kommunen som grunnlag for planlagte endringer i barnehageplasser. Dette er i svært liten grad en problemstilling i små kommuner, som i mange tilfeller kan ha bare en eller to barnehager.

Det er flere små kommuner enn mellomstore og store kommuner som oppgir overkapasitet med hensyn til barnehageplasser i kommunen som årsak til planlagte endringer.

Tabell 11: Oppgitte årsaker til planlagt/forventet vekst eller nedbygging av barnehageplasser 2009, fordelt etter kommunestørrelse. Andel.

Årsaker til vekst eller nedbygging av barnehageplasser	Kommuner under 5000	Kommuner 5000-19999	Kommuner over 20000	Gjennomsnitt
Forventet tilflytting til kommunen/bydelen	21 %	33 %	48 %	28 %
Forventet fraflytting fra kommunen/bydelen	3 %	2 %	2 %	3 %
Har fortsatt ikke full dekning	8 %	18 %	25 %	13 %
Forventet større søkning enn antall barnehageplasser i dag	28 %	44 %	50 %	36 %
Endringer i demografien (befolkningen i barnehagealder)	31 %	23 %	35 %	29 %
Søkerne har ønsker om heltidsplass i barnehage i stedet for deltids/korttidstilbud	39 %	49 %	40 %	42 %
Det er geografiske skjevheter innad i kommunen/bydelen som vi ønsker å korrigere	4 %	19 %	15 %	11 %
Overkapasitet mht barnehageplasser i kommunen	15 %	6 %	6 %	11 %
Annet. Beskriv i kommentarfeltet.	15 %	21 %	21 %	18 %

4.5.1 Hva kjennetegner kommuner med forventet vekst?

Kommuner med planlagt og forventet vekst i antall barnehageplasser i 2009 er større kommuner som ikke har oppnådd full dekning. Særlig mangler det plasser til barn under 3 år.

4.5.2 Hva kjennetegner kommuner med avgang?

Det er i alt 34 kommuner i materialet som rapporterer at de forventer en netto avgang i antall barn i barnehage i 2009. Disse 34 er nesten uten unntak små kommuner (Steinkjer, Ski og Oppegård er unntakene), og beliggenheten har en hovedvekt i "ikke-sentrale" områder (omtrent halvparten av dem ligger i Sogn og Fjordane og i de tre nordligste fylkene). 32 av de 34 kommunene meldte ved siste 20.september-rapportering at de hadde full barnehagedekning i 2008.

Vi finner derfor relativt sterk støtte for en antakelse om at majoriteten av kommunene som opplever tilbakegang i sektoren, gjør det fordi de allerede har full dekning, og dermed vesentlig påvirkes av befolkningsendringer. Imidlertid er vi skeptiske til om denne

undersøkelsen avdekker det komplette bildet: antakelsene om reduksjoner virker nokså beskjedne. Et forhold som støtter at reduksjonen trolig er undervurdert er at det bare er 34 kommuner som rapporterer negativ vekst i antall barnehageplasser i 2009, mens tendensen i de senere årenes barnehagestatistikk (for eksempel 20.september-undersøkelsene) er at omtrent halvparten av landets kommuner har hatt en absolutt nedgang i tallet på barn i barnehage (de aller fleste har likevel opprettholdt eller økt andelen barn med barnehageplass, fordi befolkningstallene har gått ned mer enn antallet barnehageplasser).

4.5.3 Er det forskjeller mellom kommuner med/uten full dekning i 2008?

Nettotilveksten varierer relativt mye avhengig av om kommunen hadde full dekning eller ikke i 2008. Vi har her valgt å relatere netto tilvekst til antall barn i aldersgruppen 1-6 år.

De kommunene som 20.september meldte at de hadde full dekning, får en netto tilvekst på 2,6 % i 2009, dersom vi skal tro oppgavene i surveyet. De som oppgav at de ville oppnå full dekning i løpet av 2009, har en anslått netto tilvekst på hele 5,2 %. De har altså signifikant større hastighet i utbyggingen. De kommunene som meldte at de kom til å nå full dekning etter 2009, har også høyere tilvekst enn de som allerede er i mål, 3,4 %, men altså likevel lavere enn de som har 2009 som sin (selvpålagte) frist.

4.6 Prognose skalert til nasjonale tall

Vi velger her å benytte en skaleringsfaktor som kun tar hensyn til antall barn i barnehagealder (1-6 år). Årsaken til at 1-6 år brukes er at dette representerer en kullstørrelse som i omfang er nær ved å bestemme kapasitetsbehovet: 0-åringene vil i løpet av året komme til med inntil et halvt årskull, mens 6-åringene vil gå over i skolen midt i året. Selv om basis for maksimalsituasjonen i juni da vil kunne bestå av ½ årskull 0-åring + hele gruppen av 1-6-åring, vet vi at i praksis planlegger mange kommuner slik at man aksepterer et etterslep på noen måneder fra hovedopptaket om våren til opptaket gjennomføres i august. Vi mener derfor at antall barn 1-6 år er et godt nok grunnlag for det nasjonale estimatet.

Skaleringsfaktoren nasjonalt blir derfor 1,028, mens den på fylkesnivå varierer mellom 1,0 og 1,16. Dette er samlet tilvekstprognose (målt som antall plasser):

Tabell 12: Samlet tilvekstprognose

Fnr	Fylke	SUM
01	Østfold	701
02	Akershus	1 721
03	Oslo	2 155
04	Hedmark	220
05	Oppland	378
06	Buskerud	668
07	Vestfold	500
08	Telemark	291
09	Aust-Agder	238
10	Vest-Agder	503
11	Rogaland	1 858
12	Hordaland	1 457
14	Sogn og Fjordane	58
15	Møre og Romsdal	703
16	Sør-Trøndelag	467
17	Nord-Trøndelag	276
18	Nordland	236
19	Troms	150
20	Finnmark	169
	TOTAL	12 821

4.7 Drøfting av prognosetallene. Hva ble resultatet i fjor?

Det estimatet som framkommer i foregående avsnitt har klare likhetstrekk med tilsvarende estimat fra fjorårets undersøkelse når det gjelder geografisk fordeling av tilveksten, der hovedmengden av økningen ligger i fylkene Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland, men i absolutte tall er forventet vekst på bare om lag 2/3 sammenlignet med 2008-prognosen. Dette skyldes både at utbyggingsaktiviteten ser ut til å ligge på et lavere nivå, og at anslagene for reduksjoner i etterspørselen er et godt stykke høyere i år enn i fjor.

Vi kjenner ikke faktisk tilvekst i 2008, ettersom bearbeidingen av KOSTRA-tallene (barnehagenes årsmeldinger) ikke er ferdig i det denne undersøkelsen ferdigstilles. Imidlertid kjenner vi kommunenes rapporterte tilvekst i årets 9 første måneder i 2008 (20.september-registreringen), samt anslagene som kommunene ved samme anledning gjorde for utbyggingen i løpet av årets tre siste måneder. Erfaringsmessig gir disse tallene et relativt godt, om enn noe konservativt estimat på samlet tilvekst i sektoren.

I 2008 ble det tilført kapasitet i sektoren samlet tilsvarende ca 5.400 barn fram til september, og dessuten anslått planer for utbygging på ca 4.900 plasser ut resten av året. Hva det sistnevnte tallet svarer til i antall barn er noe usikkert, men ble anslått til 6-7.000, avhengig av hvor mye av kapasitetsveksten som ville gå med til å øke oppholdstiden for de som allerede har plass i barnehage. Til sammen er estimatet for tilvekst i 2008 på ca 12.000 barn. Dette ligger vesentlig under estimatet fra fjorårets kommunesurvey, der tilveksten ble anslått til drøyt 18.000 plasser, men det ligger meget nær den foreløpige prognosen basert på årets survey, se i tabell 12 over.

Det høye estimatet i fjor kan henge sammen med flere faktorer, men de viktigste er sannsynligvis:

- En del av kapasitetsveksten i antall plasser blir brukt til å øke oppholdstiden i barnehage, slik at ressursinnsatsen (målt som flere plasser og økt timetall) ikke gir full uttelling i form flere barn i barnehage (og dermed reduserte ventelister).
- Kommunene underestimerer (og har ikke god nok oversikt over) reduksjon og kapasitetsnedbygging.

Den siste faktoren er sannsynligvis betydningsfull. I kapittel 4.5 framgår det at bare 34 kommuner (under 9 %) melder at de forventer reduksjoner i sektoren, mens virkeligheten de siste årene har vært at omtrent halvparten av landets kommuner har faktisk tilbakegang fra det ene året til det neste. Ved 20-septemberundersøkelsen i 2008 utgjorde reduksjonen målt som absolutte tall hele 30 % av tilveksten i årets 9 første måneder. Dersom tilsvarende resonnement hadde vært påført fjorårets estimat fra surveyet, ville det alene forklart omtrent $\frac{3}{4}$ av forskjellen mellom estimatet, og den forventede tilveksten i henhold til 20.septemberundersøkelsen.

Det denne observasjonen viser er at man sannsynligvis bør ta høyde for at kommuner med befolkningsstagnasjon har en tendens til å undervurdere kapasitetsnedbygging og reduksjoner på grunn av manglende oppfylling av eksisterende barnehager. Selv om årets survey har langt høyere estimat for reduksjoner i antallet plasser enn fjorårets, er det likevel grunn til å bruke tallene med forsiktighet. Dersom omfanget av reduksjoner på landsbasis blir som de var i fjor (her anslått på basis av 20.september-analysen), bør tallene for reduksjon som framkommer i kommunesurveyet minst dobles, kanskje multipliseres med 3. I så tilfelle kan det regnes med en samlet nasjonal tilvekst på omtrent **11.000-11.500** plasser i **2009**.

5 TREKK VED KOMMUNENES PLANLEGGING AV TILVEKST OG AVGANG I BARNEHAGESEKTOREN

5.1 Hvilke metoder er benyttet, hvor brukes ulike metoder?

Kommunene ble spurt om hva de bygger sine forventninger og planer for barnehageplasser i 2009 på.

Tabell 13 viser at det er svært vanlig at kommunene legger tidligere søknadslister ved tidligere hovedopptak til grunn for planleggingen av hvor mange barnehageplasser man trenger i 2009. Det er også vanlig å utarbeide en egen analyse av demografisk utvikling i kommunen. I tillegg baserer drøyt halvparten av kommunene planleggingen også på dialog med barnehagene. Det er mindre vanlig å planlegge med anslag og forutsetninger som er nedfelt i kommuneplanen. Det er svært få kommuner som sier de baserer sin planlegging på anslag og forutsetninger i kommunedelplaner og rammeplan for barnehager eller på egne behovsundersøkelser i befolkningen.

Tabell 13: Grunnlag for planlagte/forventede barnehageplasser i kommunene. Antall og andel.

Grunnlag for planlagte/forventede barnehageplasser	Antall kommuner	% av kommuner
Søknadslister til tidligere hovedopptak	245	62 %
Forutsetninger/anslag i kommuneplan	70	18 %
Forutsetninger/anslag i kommunedelplan/rammeplan for barnehage	36	9 %
Egen analyse av demografi/befolkningsstatistikk	234	59 %
Egne behovsundersøkelser, spørreundersøkelser i befolkningen	24	6 %
Dialog med barnehagene i kommunene	209	53 %
Annet. Beskriv i kommentarfeltet.	63	16 %

Undersøkelsen viser at jo større kommunen er, jo flere kilder benyttes for å planlegge antall barnehageplasser. Dette har naturlig sammenheng med oversiktelighet i kommunen.

Tabell 14 viser at jo større kommunen er, jo mer vanlig er det å bygge planleggingen på søknadslister til tidligere hovedopptak. Også forutsetninger og anslag i kommunedelplan brukes hyppigere jo større kommunen er. Egen analyse av demografi og befolkningsstatistikk brukes av et flertall av alle kommunene, men i enda større grad i de store kommunene. Å bygge planleggingen av barnehageplasser på dialog med barnehagene er mer vanlig i små og mellomstore kommuner enn i store kommuner.

Tabell 14: Grunnlag for planlagte/forventede barnehageplasser i kommunene. Kommunestørrelse. Andel.

Grunnlag for planlagte/forventede barnehageplasser	Kommuner under 5000	Kommuner 5000-19999	Kommuner over 20000	Gjennomsnitt
Søknadslister til tidligere hovedopptak	50 %	73 %	88 %	62 %
Forutsetninger/anslag i kommuneplan	8 %	27 %	33 %	18 %
Forutsetninger/anslag i kommunedelplan/rammeplan for barnehage	6 %	13 %	10 %	9 %
Egen analyse av demografi/befolkningsstatistikk	57 %	56 %	79 %	59 %
Egne behovsundersøkelser, spørreundersøkelser i befolkningen	6 %	7 %	2 %	6 %
Dialog med barnehagene i kommunene	56 %	55 %	35 %	53 %
Annet	16 %	15 %	19 %	16 %

En liten kommune, Engerdal kommune i Hedmark, har følgende kommentar til hvordan man arbeider med planleggingen av barnehageplasser:

"Vi er en liten og oversiktlig kommune og kan kartlegge behovet ut fra befolkning, alder osv. Usikkerheten ligger i ut/inntilflyttinger, men dette vil nok utgjøre lite for oss."

En mellomstor kommune som Mandal sier følgende om planleggingen av behov for barnehageplasser:

"Utarbeidet ny Barnehagebehovsplan 2009 - 2013. Vedtatt i bystyret 18.12.08. Bygger på behovsundersøkelse og vurdering befolkningsvekst utført av ekstern konsulent i 2007/08."

En annen mellomstor kommune, Rygge i Østfold, gjør undersøkelser utover demografiske framskrivninger fra SSB for å få så riktige tall som mulig:

"Det er hvert år kontakt med helsestasjonen for å få eksakt antall barn bosatt i kommunen, der hvor SSB ikke er oppdatert. Forut (pr. 15. februar) for hvert hovedopptak bekrefter foresatte som har plass om denne skal opprettholdes eller om det ønskes endring."

En stor kommune som Trondheim har tall i økonomiplanen som legges til grunn, men støtter seg også på andre kilder i planleggingen:

"Befolkningsutviklingen er analysert gjennom kommunens arbeid med økonomiplanen for 2009-12"

5.2 Hvilke faktorer spiller en rolle for hva kommunene planlegger?

Kommunene ble spurt om hvilke faktorer som legges til grunn i kommunens planer for barnehageplasser. Hvilke faktorer som legges til grunn har sammenheng med hvilke metoder kommunene benytter for planleggingen.

Tabell 15 viser at det er særlig vanlig å legge demografiske faktorer som endringer i fødselskull eller mobilitet til grunn for planleggingen. Utviklingen mot flere heldagsplasser i stedet for deltidsplasser er fremdeles også faktorer som er viktige i planleggingen for mange kommuner. Endringer i opptaket, barnehagebarn fra andre kommuner og prisvekst er faktorer som ikke tillegges vekt av særlig mange kommuner i planleggingen for 2009.

Tabell 15: Faktorer kommuner legger til grunn i barnehageplanleggingen 2009. Antall og andel.

Faktorer som legges til grunn i planleggingen	Antall kommuner	Andel kommuner
Endring i fødselskull (større/mindre)	266	67 %
Flytting (til eller fra kommunen)	236	60 %
Endringer i overgang mellom heltid og deltid	176	45 %
Flere/færre søknader om deltids plass enn tidligere år	146	37 %
Prisendringer	33	8 %
Færre/flere opptak i året til barnehage	43	11 %
Tar inn flere/færre barn fra andre kommuner	23	6 %
Annet, spesifiser	57	14 %

Tabell 16 viser at det er noen forskjeller mellom hvilke faktorer kommunene vektlegger i planleggingen etter kommunestørrelse. Selv om det er et flertall av kommuner av ulik størrelse som vektlegger demografiske faktorer, er det vanligere jo større kommunen er. Det samme gjelder også forholdet mellom deltidsplasser og heltidsplasser.

Det er noe vanligere i små kommuner å legge faktorer som endret opptak til grunn i planleggingen, men dette gjelder likevel et klart mindretall av kommunene (14 %). Det er også forskjeller knyttet til hvorvidt prisfaktorer tillegges vekt i planleggingen. I store kommuner er dette mer vanlig enn i mellomstore og små, men også her er det snakk om et klart mindretall av disse kommunene (13 %).

Tabell 16: Faktorer kommuner legger til grunn i barnehageplanleggingen 2009, etter kommunestørrelse. Antall og andel

Faktorer som legges til grunn i planleggingen	Kommuner under 5000	Kommuner 5000-19999	Kommuner over 20000	Gjennomsnitt
Endring i fødselskull (større/mindre)	67 %	64 %	75 %	67 %
Flytting (til eller fra kommunen)	57 %	61 %	69 %	60 %
Endringer i overgang mellom heltid og deltid	41 %	48 %	50 %	45 %
Flere/færre søknader om deltids plass enn tidligere år	32 %	39 %	54 %	37 %
Prisendringer	8 %	7 %	13 %	8 %
Færre/flere opptak i året til barnehage	14 %	8 %	6 %	11 %
Tar inn flere/færre barn fra andre kommuner	4 %	7 %	13 %	6 %
Annet, spesifiser	12 %	13 %	29 %	14 %

Av andre faktorer som nevnes som viktige for planleggingen, er flere søknader om småbarnsplasser, nye asylmottak/flyktninger i kommunen og geografiske skjevheter innad i kommunen faktorer som nevnes gjennomgående.

5.3 Hva er årsakene når det ikke planlegges for vekst?

Kommunene ble spurt om hva som eventuelt er årsakene til at kommunen/bydelen ikke planlegger netto endringer i antall barnehageplasser i 2009.

Tabell 17 viser at 295 kommuner av totalt 395 kommuner som svarte på undersøkelsen, svarer at de ikke planlegger for netto vekst i 2009. Av disse svarer 237 (80 %) at dette er fordi de har full barnehagedekning. Et stort flertall av disse er små kommuner under 5000 innbyggere. Bare 7 kommuner (2 %) svarer at de ikke har full barnehagedekning, men at de likevel ikke planlegger for vekst på grunn av budsjettmessige årsaker. De resterende svarer annet.

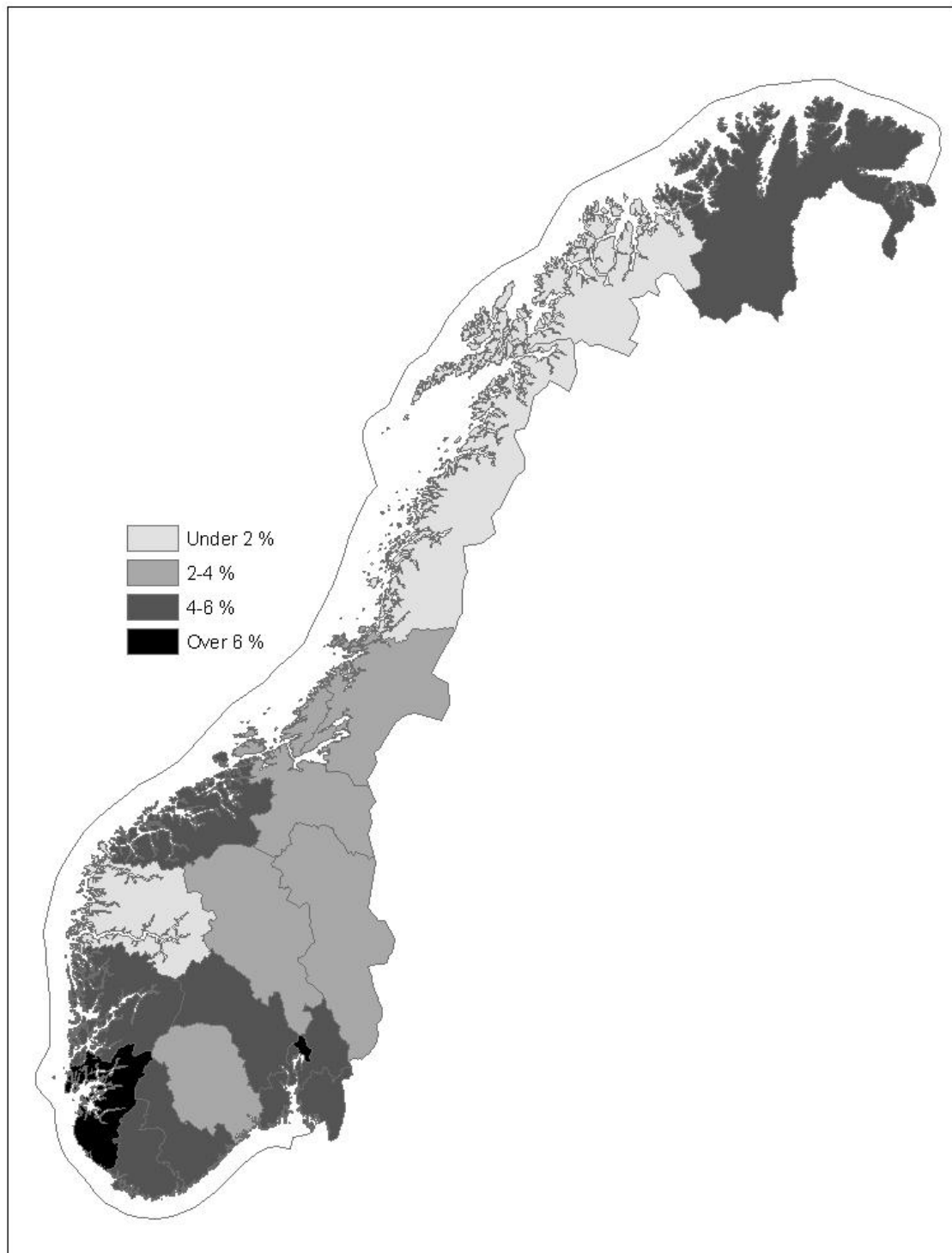
Tabell 17: Oppgitte årsaker til at det ikke planlegges for netto vekst i 2009. Antall.

	Kommuner under 5000	Kommuner 5000-19999	Kommuner over 20000	
Vi har full barnehagedekning	153	63	21	237
Vi har ikke full barnehagedekning, men av budsjettmessige årsaker øker vi i	2	4	1	7
Annet	26	23	2	51
Totalt antall kommuner som har svart	181	90	24	295

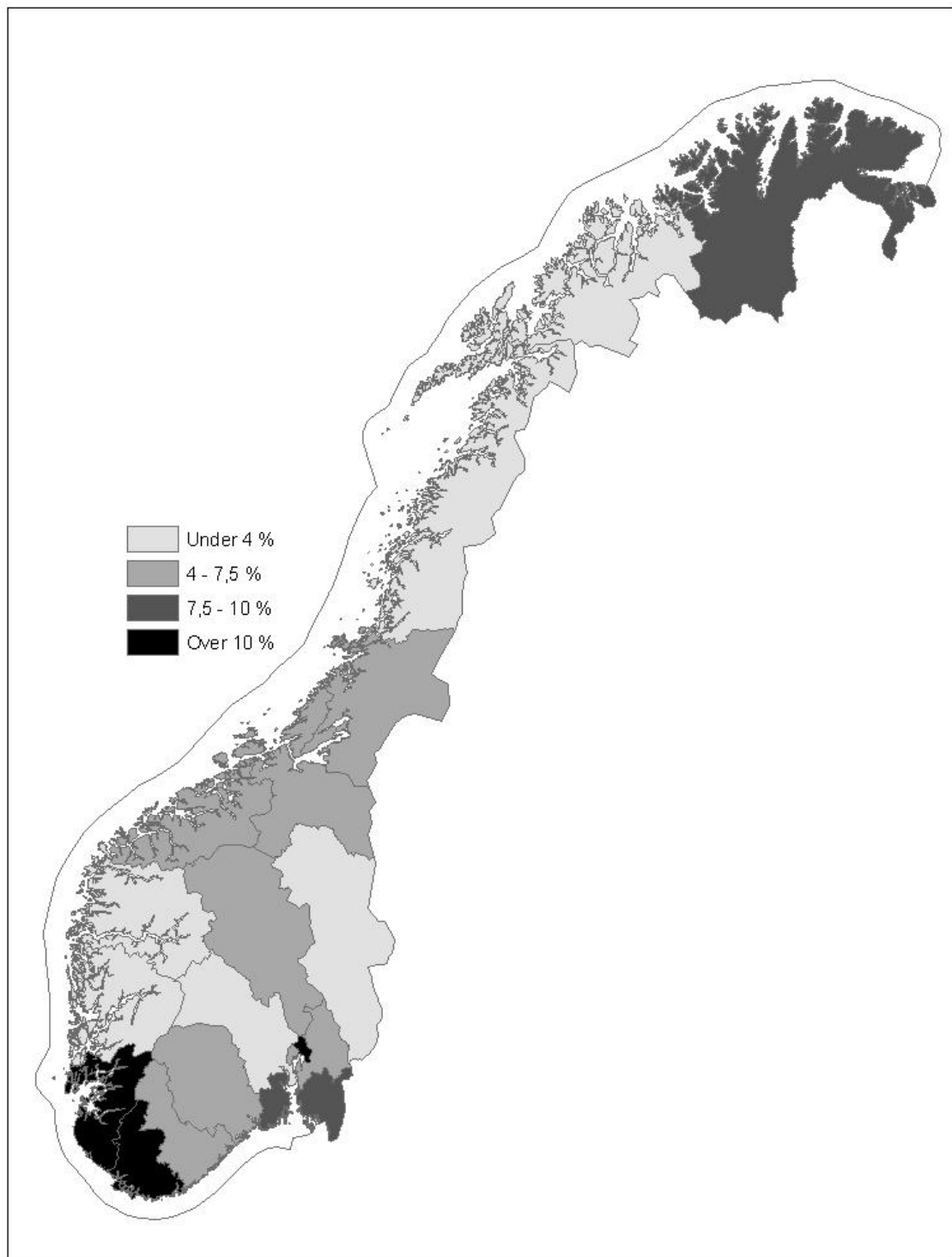
Flere kommuner kommenterer begrepet "full dekning" i kommentarfeltene. Det sies blant annet at det er full dekning i henhold til gjeldende retningslinjer, men at det er usikkerhet knyttet til hvordan dekningen blir ved innføringen av rett til barnehageplass i august 2009. Det blir også sagt at selv om de har full dekning, er det i en del tilfeller slik at ikke alle får plass i barnehagen de egentlig sogner til. Det kan også være at det bygges opp ventelister gjennom året, men at alle får plass ved hovedopptaket, og at man da definerer det som full dekning.

VEDLEGG

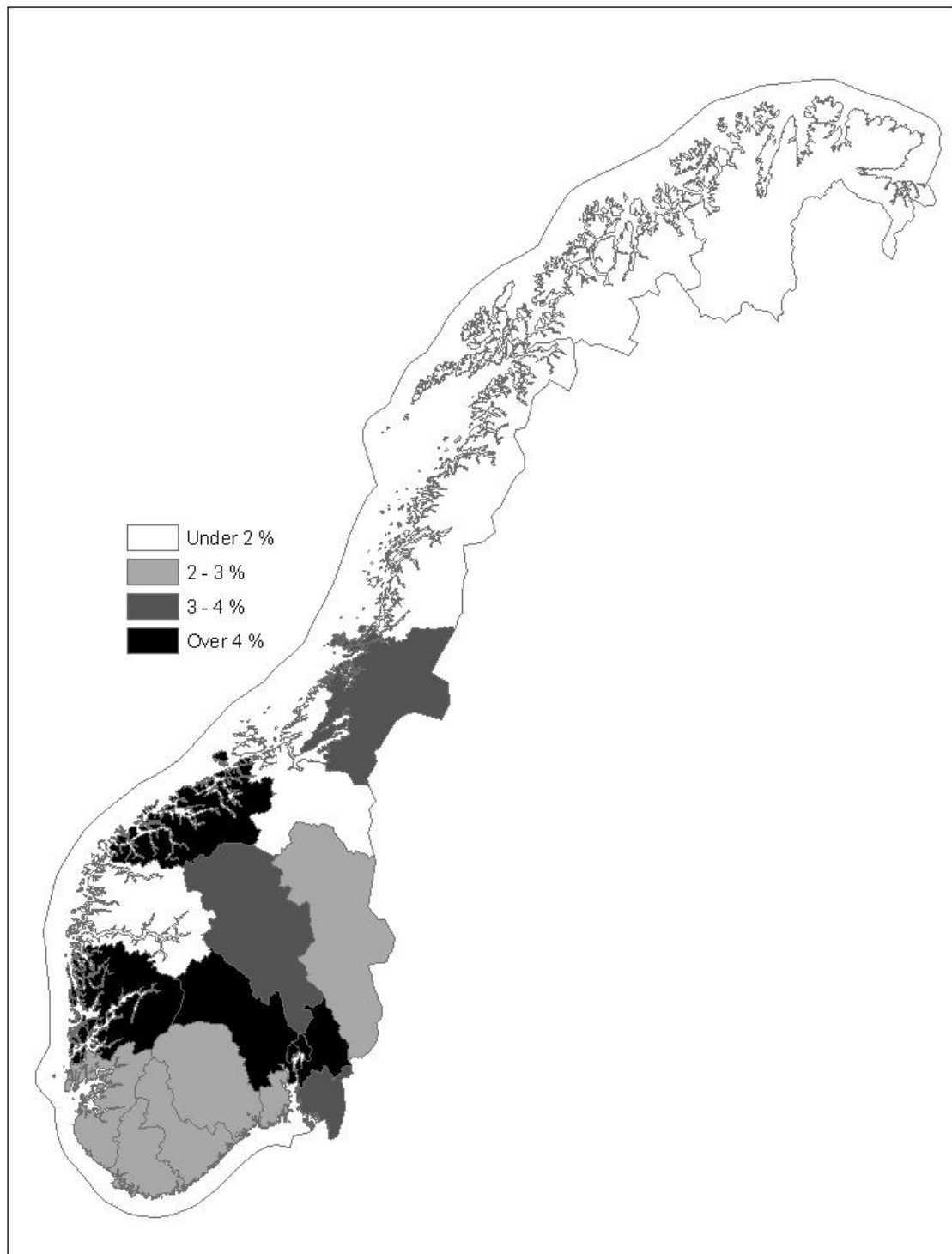
Fylkesvise tilveksttall for 2009 (målt i forhold til status pr. 20.september 2008).



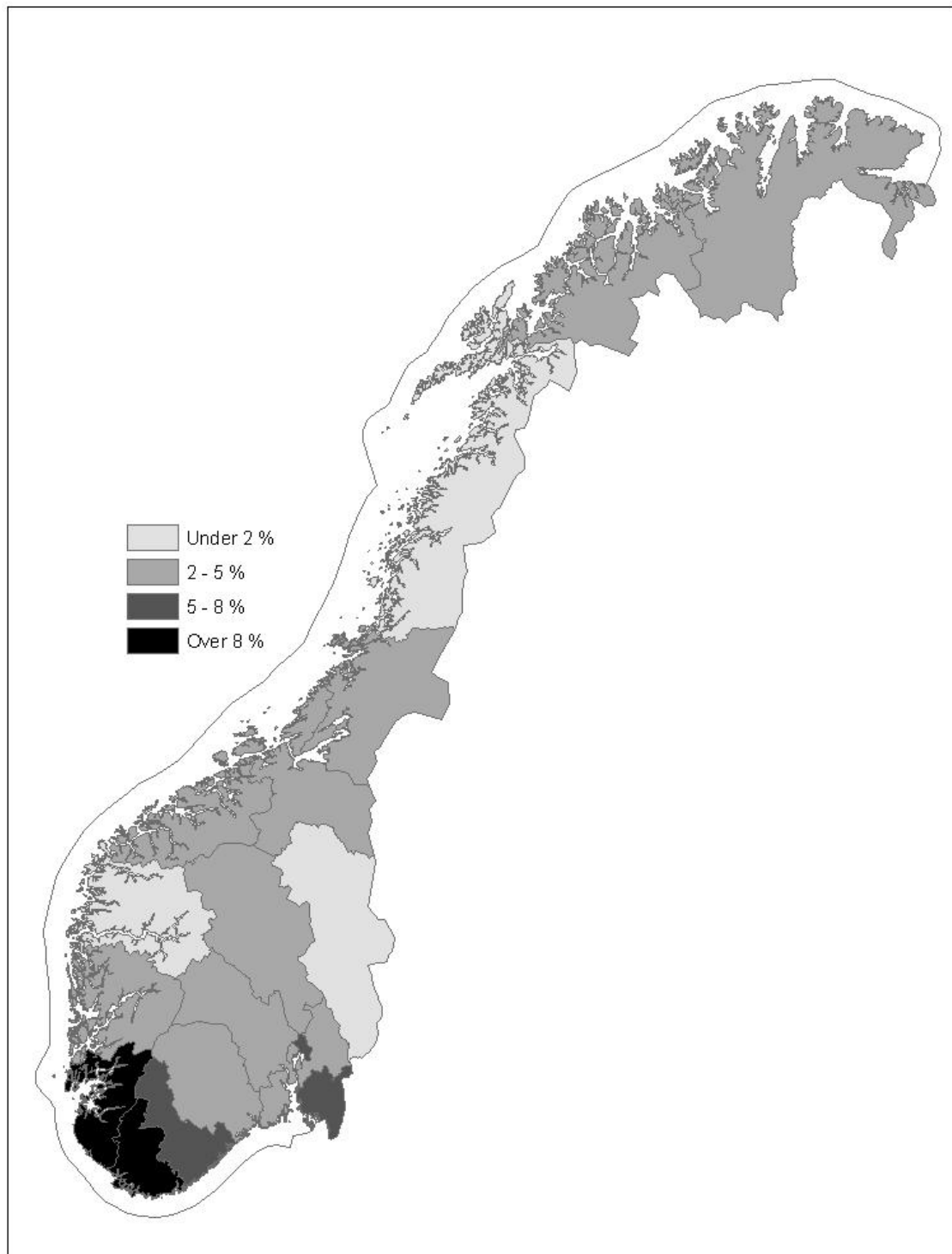
Figur 1: Samlet tilvekst 2009, i forhold til antall barn i barnehage 20.9.2008



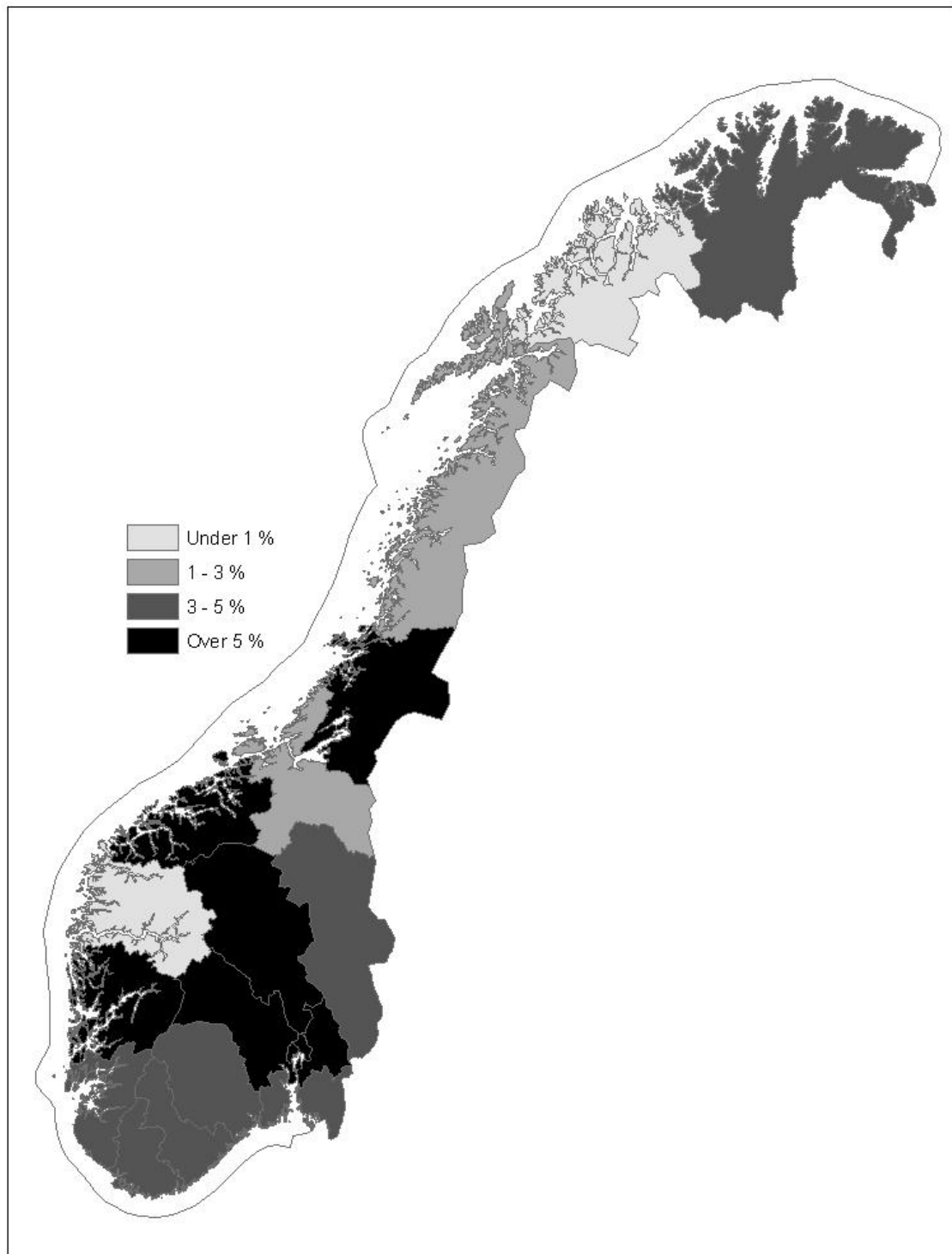
Figur 2: Tilvekst barn under 3 år, 2009, i forhold til situasjonen pr 20.9.2008



Figur 3: Tilvekst barn over 3 år, 2009, i forhold til situasjonen pr 20.9.2008



Figur 4: Tilvekst kommunale plasser i 2009, i forhold til status pr 20.9.2008



Figur 5: Tilvekst ikke-kommunale plasser i 2009, i forhold til status pr 20.9.2008