

Barnehagesektoren:

## Fortsatt vekst, tross kontantstøtten

---

Terje Risberg

---

*Veksten i barnehagesektoren fortsetter, til tross for at Reform 97 og innføringen av kontantstøtten har ført til frafall i de yngste og eldste aldersgruppene. 6-åringene har begynt i skolen, og etter innføringen av kontantstøtten har det blitt færre 1- og 2-åringer i barnehagen, og en vridning fra heltids- til deltidsplasser i disse aldersgruppene. Det har også vært en nedgang i andelen private barnehager.*

Barnehagesektoren har opplevd en kontinuerlig vekst de siste 30 årene. Sektoren har utviklet seg fra "nesten ingenting" på midten av 1960-tallet, og fram til å omfatte over 192 700 barn ved utgangen av 1999. Ser vi bort fra 5 100 barn som har plass i en åpen barnehage, hadde 187 600 barn plass i barnehage. Bortsett fra en nedgang i forbindelse med innføringen av skolestart for 6-åringer i 1997, har tallet på innmeldte barn vist stigning i hele perioden. Dette betyr at hvert andre barn under 6 år har plass i en

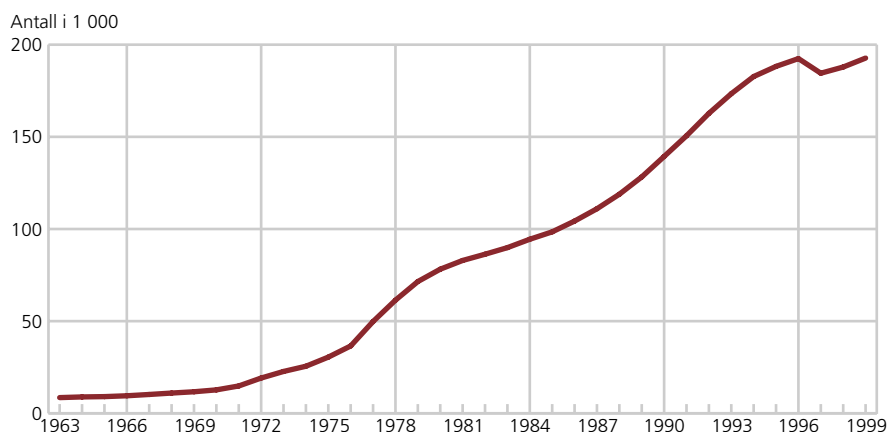
barnehage. Fra 1975 og fram til 1999 er andelen av 0-5-åringene som har plass i barnehage økt fra 6 prosent til godt over 50 prosent.

### "Barnehageeksplosjonen"

Ved inngangen til 2000 tilsvarte antall barn i barnehage en fordobling i forhold til 1984, en femdobling i forhold til 1976 og hele 22 ganger så mange barn som ved barnehagestatistikkens opprinnelse i 1963 da det bare var 8 500 barn i barnehager. Utviklingen har også medført at det er 5 700 flere barnehager (en

økning på over 2 200 prosent) og over 50 000 flere ansatte (en økning på over 4 000 prosent) siden 1963. I tillegg til en sterk vekstperiode på slutten av 1970-tallet, var veksten spesielt sterk i femårsperioden fra 1988-1993 da antallet barn i barnehager økte med nesten 55 000. Veksten illustreres også av at det har vært en kontinuerlig vekst hvert år, med unntak av 1997 da antallet barn i barnehager ble redusert med 8 000 i forbindelse

**Figur 1. Barn i barnehage. 1963-1999**



Kilde: Barnehagestatistikk.

Statistikken om barnehager og barn i barnehager samles inn årlig per 15. desember. En barnehage er i lov om barnehager av 6. juni 1975 definert som en godkjent pedagogisk tilrettelagt virksomhet for barn under opplæringspliktig alder. En barnehage kan organiseres etter forskjellige prinsipper, som en ordinær barnehage, familiebarnehage eller åpen barnehage. Forutsetningen er at en førskolelærer er ansatt som pedagogisk leder eller veileder. Barnehager som er godkjent etter loven, kan søke om statsstøtte etter satser bestemt av Stortinget. Barnehager drives både av det offentlige og av private. Som offentlige barnehager regnes barnehager eid og drevet av kommunene, fylkeskommunene eller staten.

**Tabell 1. Barn i barnehage, barnehager og ansatte i barnehager. 1963-1999**

|      | Barn i<br>barnehage | Barnehager | Ansatte |
|------|---------------------|------------|---------|
| 1963 | 8 515               | 258        | 1 177   |
| 1970 | 12 711              | 402        | 2 292   |
| 1975 | 30 479              | 884        | 6 599   |
| 1980 | 78 189              | 2 554      | 16 866  |
| 1985 | 98 454              | 3 281      | 23 593  |
| 1990 | 139 350             | 4 649      | 35 891  |
| 1995 | 188 213             | 6 261      | 51 832  |
| 1996 | 192 446             | 6 409      | 52 084  |
| 1997 | 184 514             | 6 260      | 51 793  |
| 1998 | 187 869             | 6 178      | 52 643  |
| 1999 | 192 726             | 5 942      | 52 447  |

med Reform 97 og 6-åringenes overgang til skolen.

### Tre av fire 3-5-åringer har barnehageplass

Utviklingen i barnehagesektoren kan også illustreres ved utviklingen i dekningsgraden (antall barn i barnehage i forhold til den aktuelle aldersgruppen). I løpet av de siste 20 årene fra 1980 til 1999 har andelen 1-5-åringer med barnehageplass økt fra under 20 prosent til 63 prosent. Det er spesielt i aldersgruppen 3-5 år at dekningsgraden har økt. For denne aldersgruppen har dekningsgraden økt fra 27 pro-

sent til over 78 prosent. Bare de siste tre årene har dekningsgraden for denne aldersgruppen økt med nesten 10 prosentpoeng, de siste syv årene med 20 prosentpoeng. Blant 1-2-åringene hadde 39 prosent tilbud om barnehageplass i 1999.

Denne markante utviklingen innen barnehagesektoren må også sees i sammenheng med at økt barnehagebygging har vært et av myndighetenes viktigste politiske virkemidler for å realisere målet om økt likestilling, fordi det bidrar til å øke kvinners deltakelse i arbeidsliv og studier.

### Kontantstøtte og Reform 97

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 1998 vedtok Stortinget å innføre kontantstøtte for 1-åringer fra 1. august 1998, og for 2-åringer fra 1. januar 1999. En undersøkelse utført av Statistisk sentralbyrå viser at kontantstøtten er meget populær, i den forstand at mange benytter seg av den (Reppen og Rønning 1999). De siste tallene fra september 2000 viste at nesten 76 prosent av foreldrene til 1-åringer og 67 prosent av foreldrene til 2-åringer mottok kontantstøtte. Ved å sammenligne 1- og 2-åringer med barnehageplass før og etter innføringen av kontantstøtten, vil man kunne se hvorvidt kontantstøtten har medført noen forandringer i antall barn i barnehage. Mens eventuelle endringer for 1-åringer først vil synes ved å sammenligne 1998- med 1997-tall, vil endringer for 2-åringene først være synlig ved sammenligning av 1999- med 1998-tallene.

I tillegg til innføringen av kontantstøtten har et helt årskull "forsvunnet" fra barnehagene på grunn av 6-åringenes innmarsj i skolen. Etter at en god del 6-åringer i løpet av 1990-tallet hadde et frivillig tilbud i

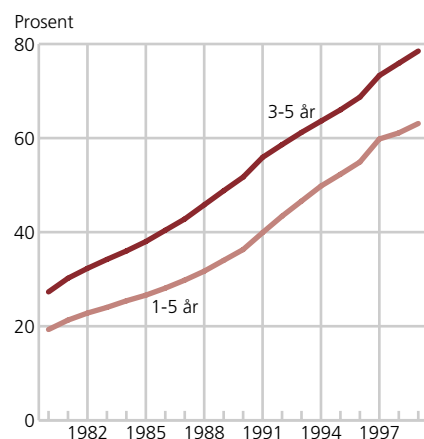
skolen i stedet for barnehage, ble obligatorisk skolestart for 6-åringer innført fra og med høsten 1997. Og ettersom barnas foreldre nå kan ta fødselspermisjon sammenhengende i nesten hele barnets første leveår, har den reelle målgruppen for barnehagene de siste årene blitt innnevret til 1-5 år.

Vi vil nå kort beskrive noen endringer som har skjedd i barnehagesektoren de siste årene i forbindelse med innføringen av Reform 97 og kontantstøttereformen. Siden vi i hovedsak kun har hatt tilgang til materiale fra barnehagestatistikken, vil vi ikke gå inn på hvilke(n) tilsynsordning(er) foreldrene til barn i kontantstøttealder eventuelt velger i stedet for barnehageplass.

### Færre barnehager siden 1996

Selv om veksten i antall barn i barnehage tok seg opp igjen etter 1997, har derimot trenden med en nedgang i antall barnehager fortsatt i årene etter 1996. Fra 1996 til 1999 har antall barnehager blitt redusert med nesten 470 eller 7 prosent. Ser vi bort fra reduksjonen fra 1996 til 1997, som vi må anta hadde en mer direkte tilknytning til innføringen av Reform 97 enn de senere års reduksjoner, har antall barnehager fra 1997 fram til 1999 blitt redusert med 220. Det er spesielt de private barnehagene det har blitt færre av. Mens antall offentlige barnehager har holdt seg relativt stabilt på ca. 3 000, har antall private barnehager gått ned fra 3 350 i 1996 til 2 950 i 1999.

Som vist er en relativ stor del av barnehagesektoren er privat. Etter at andelen private barnehager var relativt stabil på ca. 40 prosent i 1980-årene, skjedde det en kraftig vekst i den private barnehagesektoren i første halvdel av 1990-tallet.

**Figur 2. Barnehagedekning for 1-5-åringer og 3-5-åringer. 1980-1999. Prosent**

Kilde: Barnehagestatistikk.

Tabell 2. Barnehager og barn i barnehage, etter eierforhold. 1990-1999

|      | Barnehager |           |         | Barn i barnehage |            |         |
|------|------------|-----------|---------|------------------|------------|---------|
|      | I alt      | Offenlige | Private | I alt            | Offentlige | Private |
| 1990 | 4 649      | 2 737     | 1 912   | 139 350          | 89 238     | 50 112  |
| 1991 | 4 961      | 2 787     | 2 174   | 150 566          | 92 367     | 58 199  |
| 1992 | 5 266      | 2 850     | 2 416   | 162 720          | 98 278     | 64 442  |
| 1993 | 5 631      | 2 936     | 2 695   | 173 386          | 103 527    | 69 859  |
| 1994 | 6 003      | 2 991     | 3 012   | 182 713          | 107 165    | 75 548  |
| 1995 | 6 261      | 3 015     | 3 246   | 188 213          | 109 158    | 79 055  |
| 1996 | 6 409      | 3 057     | 3 352   | 192 446          | 111 725    | 80 721  |
| 1997 | 6 260      | 2 971     | 3 289   | 184 514          | 107 716    | 76 798  |
| 1998 | 6 178      | 3 009     | 3 169   | 187 869          | 111 044    | 76 825  |
| 1999 | 5 942      | 2 992     | 2 950   | 192 726          | 115 332    | 77 394  |

Ved toppåret 1996, før innføringen av Reform 97 og kontantstøtten, utgjorde de private barnehagene over 52 prosent av alle barnehagene, og 42 prosent av alle barnehagebarn. Men fram til 1999 har andelen private barnehager sunket med nesten 3 prosentpoeng til under 50 prosent, mens 40 prosent av alle barn med barnehageplass hadde plass i disse barnehagene, en nedgang på 2 prosentpoeng.

Reduksjonen i antall barnehager de siste to årene har skjedd til tross for at det har vært en økning i antall barn i barnehage på over 8 000. Dette betyr at det ved utgangen av 1999 var like mange barn i barnehage som før innføringen av skolestart for 6-åringene. Men i motsetning til 1996 var det 3 600 flere barn i de offentlige barnehagene og 3 300 færre barn i private barnehager.

### Færre 1- og 2-åringer i barnehager

Etter innføringen av kontantstøtten har også antall 1- og 2-åringer med barnehageplass gått ned. Fra utgangen av 1997 til utgangen av 1998 sank antall 1-åringer i barnehager med 16 prosent fra 18 700 til 15 800 barn, mens det var en økning på 22 prosent fra 1996 til 1997. Fra 1998 til 1999 var det

igjen en liten økning på 400 barn. At 1998 er det eneste året på 1990-tallet hvor antallet 1-åringer i barnehage har blitt redusert, er en klar indikasjon på at kontantstøtten har ført til at det har blitt færre 1-åringer i barnehage.

For 2-åringene ble kontantstøtten først innført i januar 1999. Derfor er det foreløpig kun ved å sammenligne tallene fra 1998- og 1999-statistikken vi kan se eventuelle virkninger denne utvidelsen av kontantstøtten har medført på barnehagesektoren. Og det er samme tendens for 2-åringene som det var for 1-åringene. Mens drøyt 31 500 2-åringer hadde plass i barnehage ved utgangen av 1998, var tilsvarende tall ved utgangen av 1999 28 000 barn, en reduksjon på over 11 prosent.

Men det er ikke bare i antallet 1- og 2-åringer som det har skjedd forandringer med som en følge av innføringen av kontantstøtten. De siste årene har det vært en generell vridning fra heldagsplasser til deltidsplasser for barn under 3 år. Men ettersom foreldre til barn i barnehage som ikke har heldagsplass (33 timer eller mer per uke i 1999), også mottar redusert kontantstøtte, har denne vridningen blitt påskyndet ytterligere. Siden kontantstøt-

tens størrelse er avhengig av barnets oppholdstid i barnehage, har nok mange foreldre redusert barnets oppholdstid i forhold til hva de ellers ville ha valgt, for eksempel ved å velge deltids plass framfor heldagsplass. På denne måten får barna plass i barnehage samtidig som foreldrene får utbetalt redusert kontantstøtte. Selv om en omlegging av oppholdstidskategoriene fra 1998 til 1999 vanskeliggjør en 100 prosent direkte sammenligning, er tendensen allikevel klar. Mens nesten 75 prosent av 1-åringene i barnehage hadde heldagsplass året før innføringen av kontantstøtten, har denne andelen sunket til under 68 prosent i løpet av de to siste årene.

Ettersom definisjonen av en heldagsplass har forandret seg fra avtalt oppholdstid på "31 timer eller mer per uke" til "33 timer eller mer per uke", er det kun kategorien "41 timer eller mer" som er direkte sammenlignbar for alle årganger. For denne kategoriene var det fra 1997 til 1998 en nedgang på over 2 800 1-åringer, sammenlignet med en total nedgang i antall 1-åringer på 3 000. Dette betyr at antall barn

Tabell 3. 1- og 2-åringer i barnehage, etter oppholdstid. 1995-1999

|           | Barn i alt | 41 timer eller mer | Heldagsplass <sup>1</sup> |
|-----------|------------|--------------------|---------------------------|
| 1-åringer |            |                    |                           |
| 1995      | 14 000     | 10 699             | 11 196                    |
| 1996      | 15 394     | 11 385             | 11 865                    |
| 1997      | 18 723     | 13 308             | 13 990                    |
| 1998      | 15 763     | 10 539             | 11 131                    |
| 1999      | 16 157     | 10 348             | 10 980                    |
| 2-åringer |            |                    |                           |
| 1995      | 23 664     | 16 997             | 17 866                    |
| 1996      | 25 551     | 17 907             | 18 882                    |
| 1997      | 29 776     | 19 997             | 21 238                    |
| 1998      | 31 531     | 20 187             | 21 723                    |
| 1999      | 28 006     | 16 925             | 18 012                    |

<sup>1</sup> Heldagsplass tilsvarer en avtalt oppholdstid på 31 timer eller mer for årene tom. 1998 og 33 timer eller mer fom. 1999.

i de oppholdskategoriene som også medfører utbetaling av redusert kontantstøtte nesten ikke er redusert. Foreldrene til 1-åringer som har gitt barnet et barnehagetilbud, har de to siste årene valgt kortere oppholdstid enn hva som var vanlig før innføringen av kontantstøtten.

Vi ser også den samme tendensen for 2-åringer ved å sammenligne 1999 med 1998. Etter en økning i både antall 2-åringer med plass og antall 2-åringer med heldagsplass fram til og med 1998, var det i 1999 over 3 700 færre 2-åringer med heldagsplass. Andelen 2-åringer med heldagsplass i forhold til alle 2-åringer i barnehage gikk derfor ned fra 69 til 64 prosent. Antall 2-åringer med oppholdstid på 41 timer eller mer gikk ned med nesten 3 300, mens den totale nedgangen av antall 2-åringer var 2 800.

Men til tross for reduksjonen i antall 1- og 2-åringer i barnehagene, har det totalt sett blitt flere barn i barnehagene. Barnehagene domineres i dag derfor av 3-5-åringene, som i 1999 utgjorde over tre av fire barnehagebarn.

### Mot full behovsdekning?

Helt siden slutten av 1980-tallet har det vært en politisk målsetting om å oppnå full behovsdekning av barnehageplasser. I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 8 1987-1988, Barnehagene mot år 2000, gikk en samlet komité på Stortinget inn for å sette opp et mål om full

behovsdekning av barnehageplasser rundt århundreskiftet. (Innst. S. nr. 157, 1987-1988). Stortinget har i forbindelse med behandlingen av den nyeste barnehagemeldingen (St.meld. nr. 27, 1999-2000) på nytt konkretisert denne målsettingen i form at av alle som ønsker det (full behovsdekning) skal få barnehageplass innen utgangen av 2003 (Innst. S. nr. 207, 1999-2000).

Men hva er full behovsdekning? Det er vanskelig, om i det hele tatt mulig, å fastsette en eksakt prosentsats for hva som er full behovsdekning. Dette vil ikke bare være avhengig av tilbudet av barnehageplasser, men også foreldrenes etterspørsel av barnehageplasser. Mens tilbudet av barnehageplasser "enkelt" kan reguleres ved å bygge nye barnehager, påvirkes foreldrenes etterspørsel av mer ustabile faktorer som satser for foreldrebetaling, størrelse på kontantstøtte, arbeidsledighet og andre generelle utviklingstrekk i samfunnet. Så lenge vi har særskilte ordninger som fødselspermisjon og kontantstøtte for barn under 3 år, vil det også være naturlig å anta at det alltid vil være en lavere dekningsgrad som tilsvarer full behovsdekning for denne gruppen enn for eldre barn. SSBs undersøkelse om kontantstøtten (Reppen og Rønning 1999) viste at hvis mødrene fritt kunne velge tilsynsordning, uavhengig av pris og tilgjengelighet, ønsket 10 prosent av mødrene for barn under 1 år barnehageplass som tilsynsordning. Tilsvarende andeler for barn i kontantstøttealder (1- og 2-åringer) var 34 prosent, mens for barn i alderen 3-6 år var andelen 57 prosent. Men for å vurdere anslaget for full barnehagedekning, må man også ta hensyn til

andelen som ønsker kombinerte tilsynsordninger.

Selv om det er vanskelig å anslå hva full behovsdekning vil bety, anslår Barne- og familiedepartementet at full behovsdekning i denne betydning tilsvarer ca. 213 000 plasser, eller en dekningsgrad på om lag 70 prosent for alle 1-5-åringer. Dette anslaget er gjort med bakgrunn i undersøkelser fra SSB og Asplan, gjengitt i St.meld. nr. 27, 1999-2000. I forhold til utgangen av 1999 betyr dette at det fortsatt mangler ca. 25 000 barnehageplasser.

I innstillingen til Stortinget gikk da også et flertall av komiteen inn for målsettingen om å nå full behovsdekning. Eksakt hvordan den forventede økningen på ca. 25 000 barnehageplasser vil fordele seg, er derimot vanskelig å forutse. Men siden det allerede er tilnærmet full behovsdekning for 3-5-åringene, vil nok en relativt større andel av de nye plassene være plasser for barn under 3 år.

### Litteratur

Innst. S. nr. 207 (1999-2000): Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barnehager til beste for barn og foreldre.

Innst. S. nr. 157 (1987-1988): Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om St.meld. nr. 8 (1987-1988).

Statistisk sentralbyrå (1963-1999): NOS Barnehagestatistikk.

Reppen, Heidi Kristin og Elisabeth Rønning (1999): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 1999*. Rapporter 1999/27, Statistisk sentralbyrå.

St.meld. nr. 8 (1987-1988): *Barnehagene mot år 2000*. Barne- og familiedepartementet.

St.meld. nr. 27 (1999-2000): *Barnehage til beste for barn og foreldre*. Barne- og familiedepartementet.

### Terje Risberg

(Terje.Risberg@ssb.no) er førstekonsulent i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for befolknings- og utdanningsstatistikk.

**Tabell 4. Mødres valg av tilsynsordning for barna dersom de kunne velge fritt, uavhengig av pris og tilgjengelighet, etter barnets alder. Prosent**

| Barnets alder   | Antall svar i undersøkelsen | I alt | Foreldre | Slektninger | Dag-mamma/ praktikant | Barnehage | Kombinerte tilsynsordninger |
|-----------------|-----------------------------|-------|----------|-------------|-----------------------|-----------|-----------------------------|
| Under 1 år      | 787                         | 100   | 59       | 4           | 5                     | 10        | 22                          |
| 1- og 2-åringer | 1 767                       | 100   | 22       | 3           | 8                     | 34        | 33                          |
| 3-6-åringer     | 2 098                       | 100   | 7        | 1           | 2                     | 57        | 33                          |