

# Barnehageplass – fra unntak til regel

Lars Gulbrandsen, NOVA

I løpet av de siste 50 årene har barnehagesektoren i Norge endret seg fra å være et marginalt fenomen som berørte et lite mindretall av landets barn og barnefamilier, til å bli en normal og sentral del av norske barns og foreldres hverdag. Mer enn tre kvart million nordmenn, det være seg barn, foreldre eller ansatte, er daglig direkte involvert i barnehagesektoren. Den økonomiske betydningen er stor, både gjennom sektorens bidrag til bruttonasjonalproduktet, gjennom dens press på statlige og kommunale finanser, og direkte og indirekte for barnefamilienes økonomi og velferd. Politisk er barnehager et høyaktuelt saksfelt der alle politiske partier kjemper om å være best med hensyn til å tilby barnehager til lav pris og med høy kvalitet til alle som vil ha plass. Sektorens politiske betydning avspeiles ikke minst av sektorens plass i media. I perioden 1984-1986 hadde for eksempel Aftenposten i gjennomsnitt 33 artikler årlig som inneholdt ordstammen barnehage. 20 år senere var det årlige gjennomsnittlige antall artikler i avisen som inneholdt dette ordet, steget til 1 238.

Et viktig mål med denne artikkelen er å dokumentere barnehagesektorens tallmessige vekst. Deretter analyseres noen av drivkreftene bak denne utviklingen, både på tilbuds- og etterspørselssiden. Veksten i etterspørselen etter barnehageplasser var i

første omgang et resultat av at barnefamilier økte sitt tilbud av arbeidskraft, og denne økningen skjedde særlig blant mødre med høy utdanning. Et viktig spørsmål er hvordan denne etterspørselen har bidradd til å skape en skjev sosial fordeling av plasser og av overføringer innenfor sektoren. Men barnehagene har aldri bare vært til for å fylle en tilsynsfunksjon i den tiden foreldrene jobber. Barnehagens viktigste brukere er barna, noe som i økende grad understrekes gjennom rammeplaner og kvalitetsarbeid og gjennom krav om pedagogisk kompetanse blant de ansatte. Myndighetene har lovet full barnehagedekning innen utgangen av 2007, men sliter fortsatt med å nå dette målet. Det blir et minst like stort problem å utstyre de eksisterende og de nye barnehagene med så mange førskolelærere som skal være der i henhold til forskriftene om pedagogisk bemanning.

## Historisk utvikling – fra barnevernstiltak til universelt velferdsgode

Den første norske offisielle barnehagestatikken beskrev situasjonen i 1963 (Statistisk sentralbyrå 1966). Sektoren omfattet dette året 259 barnehager som rommet 8 156 barn og 1 177 ansatte. Det var imidlertid gjort sporadiske kartlegginger også tidligere. I 1950 hadde det vært 116 barnehager med 5 071 barn. På dette tidspunktet var barnehager en del av

barnevernet. I en lovproposisjon fra 1952 om barnevern ble barnehager omtalt som daginstitusjoner og som én av tre typer barnevernsinstitusjoner. De to andre var feriekolonier og barnehjem. Det var på dette tidspunktet 20 flere barnehjem enn barnehager her i landet (Ot. prp. nr. 56 (1952)). På sentralt hold ble barnehagene administrativt plassert under Sosialdepartementet, lokalt under de kommunale barnevernsnemndene. Et forslag fra Samordningsnemnda for skoleverket om å flytte det administrative ansvaret for barnehagene til Kirke- og undervisningsdepartementet sentralt og til de kommunale skolestyrene lokalt fikk ingen støtte, verken i Barnevernskomiteen som avga sin innstilling høsten 1951 eller i Sosialdepartementet. I følge Barnevernskomiteen sto man overfor et sosialpolitisk problem som ble skapt som følge av at et økende antall mødre tok seg arbeid utenfor hjemmet. I sin proposisjon fulgte Sosialdepartementet komiteens tilråding. Samordningsnemnda for skoleverket hadde begrunnet sitt forslag med barnehagenes pedagogiske betydning (Gulbrandsen 2005:14). Det skulle gå 55 år før nemndas forslag om endret departementstilknytning ble til virkelighet.

Tabell 1 oppsummerer barnehagesektorens tallmessige vekst fra 1963 og fram til utgangen av 2006. Det var først på 1970-tallet at det kom fart i barnehageutbyggingen. Mellom 1970 og 1980 ble både antall barnehager og antall barn med plass mer enn seksdoblet. Veksten fortsatte på 1980-tallet, men ikke så sterkt som i det foregående tiåret. På 1990-tallet ble den jevne veksten brutt, først gjennom Reform 97 som flyttet seksåringene over i grunnskolen, deretter gjennom innføring av kontantstøtten. Reform 97 førte både til færre barnehager og til færre barn i barnehagene. Innføringen av Reform 97 hadde for-

øvrig skjedd gradvis. I 1996 hadde drøyt 33 000 seksåringer allerede et førskoletilbud i regi av skolen.

Mens tallet på barnehager fortsatte å synke helt fram til 2002, ble reduksjonen av barnetallet mellom 1996 og 1997 en engangsaffære. Veksten ble nok bremsset noe på grunn av innføringen av kontantstøtten i 1998, men den lille nedgangen i antall barnehagebarn fra 1998 til 1999 skyldes at barn i åpne barnehager ikke lenger ble tatt med i statistikken (Gulbrandsen og Hellevik, 2000: 48 ff). Hvert år fra og med årtusenskiftet har barnehagene både fått flere barn og flere ansatte.

**Tabell 1. Utviklingen av barnehagesektoren i Norge: antall barnehager, antall barn i barnehager og antall ansatte. 1963-2006**

	Antall barnehager	Antall barn	Antall ansatte
1963 .....	259	8 516	1 177
1965 .....	273	9 053	1 335
1970 .....	402	12 711	2 292
1975 .....	884	30 479	6 599
1980 .....	2 554	78 189	16 866
1985 .....	3 281	98 454	23 593
1990 .....	4 649	139 350	35 891
1991 .....	4 961	150 566	40 061
1992 .....	5 266	162 720	43 071
1993 .....	5 631	173 386	46 394
1994 .....	6 003	182 713	49 394
1995 .....	6 261	188 213	51 832
1996 .....	6 409	192 446	52 084
1997 .....	6 260	184 514	51 793
1998 .....	6 178	187 869	52 643
1999 <sup>1</sup> .....	5 991	187 612	52 898
2000 .....	5 833	189 837	52 673
2001 .....	5 776	192 649	53 816
2002 .....	5 845	198 262	55 924
2003 .....	5 924	205 172	58 422
2004 .....	6 035	213 097	60 470
2005 .....	6 278	223 501	64 713
2006 .....	6 436	234 948	69 655

<sup>1</sup> Fra og med 1999 er barn i åpne barnehage ikke lenger med i statistikken. I 2006 var det 7 464 barn som hadde plass i åpne barnehager.

Kilde: 1963-2000: Årlige statistikkpublikasjoner fra SSB om barnehager. 2001-2004: SSBs nettsider, 2005-2006: KOSTRA.

Mens tabell 1 viser sektorens tallmessige vekst, viser tabell 2 barnehagens endrede plass sett i forhold til alle norske barn under skolepliktig alder. Helt fram til 1970 var barnehager et helt marginalt fenomen. På dette tidspunktet hadde 97 prosent av barna ikke barnehageplass, og heller ikke for de fire eldste årskullene var deknningen nevneverdig høyere. Utbyggingen på 1970-tallet var særlig rettet mot de største barna. Mens dekningsgraden for ett- og toåring økte med 4,9 prosentpoeng, var den tilsvarende økningen blant de eldre barna 27,7 prosentpoeng. I 1980 var 58 prosent av barnehagebarna fem år eller mer. Dette utbyggingsmønsteret fortsatte på 1980-tallet. Av tabell 2 kan vi beregne at mindre enn hver femte nye plass i dette tiåret tilfalt de minste barna. Deretter kom imidlertid de minste barna langt mer i fokus. Mer enn 80 prosent av tilveksten mellom 1990 og 1995 besto av plasser til ett- og toåring. I disse årene var det særlig familiebarnehager som ble brukt for å redusere køen blant de minste barna. Det hadde vært 3 550 barn i familiebarnehager i 1990. Tallet steg deretter hvert år til foreløpig topp i 1996 med 14 293 barn (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003:36). Ved å sammenlikne endringer i det samlede barnehagetilbudet og i bruken av familiebarnehager, sluttet Gulbrandsen og Hellevik (2000) at foreldre foretrakk ordinære barnehager framfor familiebarnehager.

Kontantstøtten ble fulgt av en kortvarig stagnasjon i veksten i bruk av barnehager for de minste barna, men bruken var snart oppe på samme nivå som før ordningen trådte i kraft (Ellingsæter og Gulbrandsen 2001). Etter årtusenskiftet har barnehagedekningen økt over hele aldersspennet, men fortsatt mest blant de minste barna. I denne perioden har det også skjedd en bevegelse bort fra familiebarnehager. I

**Tabell 2. Barnehagedekning 1950-2005. Blant alle barn under skolepliktig alder, i aldersgruppen 1-2 år og i aldersgruppen 3-5 år. Prosent**

	Alle barn under skolepliktig alder <sup>1</sup>	1-2 år	3-6 år (3-5 år fra 1997)
1950 .....	1,1	-	-
1960 .....	1,8	-	-
1963 .....	1,9	0,5	3,1
1970 .....	2,8	0,9	4,3
1975 .....	7,1	3,0	10,6
1980 .....	20,9	6,8	32,0
1985 .....	27,5	9,4	43,0
1990 .....	35,9	15,4	57,9
1995 .....	44,3	31,3	61,7
1997 .....	50,7	40,0	74,4
1998 .....	51,6	38,8	75,9
2000 .....	52,2	37,1	78,1
2002 .....	56,8	40,9	84,0
2004 .....	60,5	47,5	87,2
2005 .....	64,1	53,9	90,6
2006 .....	67,5	61,8	92,8

<sup>1</sup> Til og med 1995 er basis for denne tallkolonnen alle barn mellom 0 og 6 år. Fra og med 1997 er basis alle barn mellom 0 og 5 år.

Kilde: 1963-2000: Årlige statistikkpublikasjoner fra SSB om barnehager. 2001-2004: SSBs nettsider, 2005-2006: KOSTRA.

2005 hadde 10 150 barn plass i familiebarnehage. Dette var 4 143 færre enn i toppåret 1996. I den første sterke satsingen på de minste barna spilte familiebarnehager en vesentlig rolle. Dette er ikke tilfelle i den ekspansjonsfasen vi nå er inne i. Som tidligere nevnt ble barn med plass i åpen barnehage fjernet fra statistikken i 1999. Dersom disse fortsatt hadde blitt tatt med, hadde den totale dekningsgraden i 2006 vært 69,6. Det er dette tallet som bør sammenliknes med dekningsgraden på 50,7 i 1997. Dersom man ser antall plasser i forhold til aldersgruppen ett til fem år, får man i 2006 en dekningsgrad på 81,2 som stiger til 83,8 dersom også barn i åpne barnehager tas med.

I de første årgangene av den offisielle barnehagestatistikken opererte man med

tre undertyper av daginstitusjoner for barn: daghjem, småbarnsstuer og barnehager (Gulbrandsen 2005:16). I daghjem og småbarnsstuer oppholdt barna seg stort sett hele dagen, og de fleste hadde fått plass med begrunnelse i foreldrenes yrkesdeltakelse. I barnehagene hadde knapt en tredjedel fått plass av samme grunn. Statistisk sentralbyrå kommenterte forskjellen med at storparten av disse barna kom fra flerbarnsfamilier, hvor moren hadde behov for avlastning for å kunne få bedre tid til vanlig husarbeid (Statistisk sentralbyrå 1966:6). Barnehager ble i statistikkpublikasjonen definert som avdelinger i daginstitusjoner som ledes av en godkjent barnehagelærer, og som tar hånd om barn i alderen tre til sju år i inntil seks timer daglig. Daghjem var åpne mer enn seks timer daglig, men ellers var de lite forskjellige fra barnehager. Småbarnsstuer var daghjem for barn under tre år. I de første årene finner man ikke opplysninger om oppholdstid i statistikken. Vi regner likevel ikke med å gjøre noen alvorlig feil dersom vi definerer plass i det som den gang ble kalt barnehage, som korttidsopphold, eller dersom vi definerer plass i det som den gang ble kalt småbarnsstuer og daghjem som heldagsopphold.

Tabell 3 viser hvordan avtalt oppholdstid har utviklet seg fra 1964. Fram til 1975 var det særlig heltidstilbudet som ble utbygget, mens den første sterke veksten, i 1970-årenes andre halvdel, i særlig grad besto av korttidsplasser. Deretter har utviklingen gått mot et stadig større innslag av heltidsplasser. Det lille bruddet vi ser i 2000, var nok mer en følge av at statistikken ble lagt om fra og med 1999 for å tilpasses reglene for utbetaling av kontantstøtte, enn av en reell nedgang i heltidsopphold. Men også på dette punktet, som for antall barnehagebarn totalt sett, representerte kontantstøtten en mid-

**Tabell 3. Andel av barn i barnehage med avtalt oppholdstid mer enn 30 timer per uke 1964-2005. Prosent**

1964 .....	43,9
1970 .....	57,9
1975 .....	59,5
1980 .....	40,2
1985 .....	45,2
1990 .....	58,6
1995 .....	65,0
1997 .....	66,1
2000 <sup>1</sup> .....	63,4
2002 .....	66,8
2005 .....	77,6
2006 .....	82,7

<sup>1</sup> Fra og med 2000 vises andel med ukentlig oppholdstid over 32 timer.

Kilde: Barnehagestatistikk, Statistisk sentralbyrå.

lertidig nedbremsing av en sterk og langvarig vekst. Senere har det blitt stadig mer vanlig å avtale heltidssopphold, noe som ikke minst har økt i kjølvannet av gjennomføringen av barnehageforlikets løfte om sterk prisreduksjon.

### **Barnehageutbyggingen – en etterspørselsdrevet utbygging**

Selv om deler av 1950-tallets beskjedne barnehagetilbud var rettet mot yrkesaktive mødre, forekom likevel slik yrkesaktivitet relativt sjelden. I historiens første langtidsprogram foreslo regjeringen 10 nye daghjem med 400 plasser i programperioden 1954-1957, ganske nær Sosialdepartementets anslag over udekket behov som var 600 plasser (St. meld. nr. 62, 1953:215). Avstanden mellom småbarnsmødres yrkesaktivitet og barnehagedekningen økte gradvis. I 1965 var 14 prosent av mødrene yrkesaktive, mens det bare var plass til to prosent av barna (Ellingsæter og Gulbrandsen, 2003:22). Fram til 1971 ble yrkesaktiviteten fordoblet, mens barnehagedekningen nærmest sto på stedet hvil. Den kraftige utbyggingen på 1970-tallet holdt på ingen måte tritt med veksten i yrkesaktiviteten. I 1980 hadde

barnehagedekningen passert 20 prosent, men yrkesdeltakelsen blant småbarnsmødre hadde økt fra 28 prosent i 1971 til 47 prosent i 1980. Veksten hadde nesten utelukkende dreid seg om vekst i deltidsarbeid. Andelen mødre i heltidsarbeid var drøyt 10 prosent både i starten og slutten av tiåret, mens andelen yrkesaktive mødre med deltidsarbeid hadde økt fra 16 til 34 prosent. Akkurat dette passet bra med barnehageutbyggingen i denne perioden som først og fremst hadde økt tilbudet av korttidsplasser.

I første halvdel av 1980-tallet steg fortsatt småbarnsmødrenes yrkesdeltakelse og nådde nesten 60 prosent i 1986. Nå økte heltidsarbeid vel så mye som deltidsarbeid (Blix og Gulbrandsen 1992). Barnehagedekningen økte langt fra så sterkt, slik at avstanden mellom barnehagedekning og mødrenes yrkesdeltakelse økte. Fram mot slutten av 1980-tallet var det en svak tilbakegang i småbarnsmødres yrkesaktivitet slik at avstanden mellom barnehagedekning og yrkesdeltakelse ble mindre. For mødrene til de minste barna var avviket fortsatt meget stort. Den private dagmammavirksomheten nådde sin største utbredelse rundt dette tidspunkt. For å løse sine tilsynsbehov måtte et stort antall familier ty til private løsninger. I 1989 hadde 20 prosent av førskolebarna dagmamma som viktigste tilsynsform ved siden av foreldrene. Senere har denne andelen gått nedover, og den økte heller ikke etter innføringen av kontantstøtten (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003:42).

På 1990-tallet var det fortsatt vekst i småbarnsmødres yrkesdeltakelse. Mellom 1991 og 2001 økte andelen sysselsatte blant mødre med yngste barn i aldersgruppen 0-2 år fra 66 til 75 prosent. Blant mødre med yngste barn i aldersgruppen 3-6 år økte andelen fra 75 til 85 (Kitterød

og Kjelstad 2004:19). Som i den foregående femårs periode økte barnehagedekningen langt mer. Etter dette har det ikke vært noen nevneverdig økning av mødres yrkesdeltakelse (Barne- og likestillingsdepartementet 2006), men barnehageutbyggingen har vært sterkere enn noen gang. Siden dette har vært en utbygging med det mål å dekke den eksisterende etterspørselen, har korrelasjonen mellom etterspørsel etter barnehageplass og mødres yrkesdeltakelse nødvendigvis blitt sterkt svekket.

I norsk sammenheng er det misvisende å påstå at velferdsstaten har lagt til rette for likestilling i arbeidslivet. Barnehagetilbudet har ikke blitt lagt til rette, men snarere blitt tvunget fram av mødre som ønsket å være yrkesaktive. I så måte har Norge skilt seg ut fra Sverige og Danmark der barnehagepolitikken i langt større grad er blitt lagt opp for å gjøre kvinnelig yrkesdeltakelse mulig (Ellingsæter og Gulbrandsen 2007). Sammenliknet med de to nabolandene har Norge vært klart akterutseilt, og dette har vart lenge. Midt på 50-tallet, da det var omkring 7 000 plasser i Norge, var det mer enn 30 000 plasser i Danmark og mer enn 40 000 plasser i Sverige (Gulbrandsen 2005:14). Ved inngangen til 2005 hadde Sverige og Danmark fortsatt et stort forsprang når det gjaldt barnehagedekning for ett- og toåringer. Med nær 90 prosent dekning for toåringer er barnehager blitt regelen for toåringer i Danmark og Sverige, mens dekningsgraden for norske toåringer på samme tidspunkt var 59 prosent (Ellingsæter og Gulbrandsen 2007).

Aktivitet fra foreldre som ønsket plass, har også i perioder vært en viktig drivkraft bak opprettelsen av barnehager. I norsk barnehagesektor har private eiere alltid vært viktige aktører. Som vist i tabell 4 var barnehager på 1960-tallet i stor grad

eid av private. I 1963 var fire av fem barnehager privateid. Deretter økte innslaget av offentlig eide barnehager fram mot 1980. For disse årene er det ikke offentliggjort statistikk som viser hvordan barna fordelte seg på offentlige og private barnehager, men en ny analyse av grunnlagsmateriale for den offisielle barnehagestatistikken viste at 55,9 prosent av plassene i 1973 var i offentlig eide barnehager. Denne andelen steg til 61 prosent i 1976, men falt deretter til 56,8 prosent i 1979 (Lea 1982:52). Private interessenter sto altså for en større del av den sterke utbyggingen på slutten av 1970-tallet enn det offentlige. På denne tiden var det særlig organisasjoner med ulike former for kristen verdiforankring som bygget ut korttidstilbudet til de eldste barna. På 1980-tallet økte innslaget av offentlige barnehager igjen, men innenfor den private delen av utbyggingen var det et betydelig innslag av ressurssterke foreldre som ikke ville vente på kommunen, men som selv startet barnehager. På dette tidspunktet var ressurssterke foreldre med høy utdanning sterkt overrepresentert i private barnehager (Gulbrandsen og Tønnessen 1989). Da andelen offentlige barnehager gikk sterkt ned i første halvdel av 1990-tallet, skyldtes dette primært et stort antall nye og små familiebarnehager. Den senere reduksjonen av antall familiebarnehager kan forklare at den offentlige andelen, både av barnehager og barn i barnehager, steg fram til år 2000. Senere har det private innslaget økt, uansett om dette måles med utgangspunkt i antall barnehager eller med utgangspunkt i antall barn som oppholder seg i barnehagene.

KOSTRA-tallene forteller ikke om hva slags eiere som befinner seg i kategorien private eiere. Den senest publiserte oversikten finner vi i den foreløpig siste NOS-utgave av barnehagestatistikken som er

**Tabell 4. Andel barnehage eid av det offentlige 1963-2005 samt andel av barnehagebarna i barnehage eid av det offentlige 1985-2005. Prosent**

	Andel barnehager eid av det offentlige	Andel barn i barnehage eid av det offentlige
1963 .....	20,8	..
1966 .....	25,3	..
1970 .....	35,8	..
1975 .....	54,4	..
1980 .....	53,6	..
1985 .....	57,7	62,9
1990 .....	58,9	64,0
1995 .....	48,2	58,0
2000 <sup>1</sup> .....	51,1	59,5
2003 .....	49,1	57,8
2005 .....	45,5	54,8
2006 .....	43,8	52,1

<sup>1</sup> Fra og med 1999 er barn i åpen barnehage ikke lenger med i statistikken. I 2006 var det 7 464 barn med plass i åpen barnehage.

Kilde: 1963-2000: Årlige statistikkpublikasjoner fra SSB om barnehager. 2001-2004: SSBs nettsider, 2005-2006: KOSTRA.

fra 2003 (Statistisk sentralbyrå 2005). Av 3 013 private barnehager var 9,5 prosent eid av menigheter eller trossamfunn, 29 prosent var eid av foreldre, husmorlag/sanitetsforeninger og pedagogisk/ideologisk organisasjon sto for henholdsvis 2,5 og 2,8 prosent, mens den klart største enkeltkategorien var enkeltpersoner som var eier av 34,6 prosent av de private barnehagene. I denne kategorien finner vi sannsynligvis de fleste familiebarnehagene. 14,3 prosent var plassert i en restkategori betegnet «andre».

### **Sosioøkonomisk fordeling av plasser – behov og etterspørsel**

Den sosioøkonomiske fordelingen av barnehageplassene er et lite interessant tema dersom nesten ingen eller nesten alle har plass. Dette var langt på vei tilfelle i starten av den perioden vi beskriver, og vil langt på vei være det også i dag. Det er imidlertid en viktig forskjell. I dag strever myndighetene, i stor grad prisgitt private

utbyggere, med å kunne tilby sterkt subsidierte plasser til alle som ønsker plass. I så måte er fordelingsvirkningene et resultat av hvem som etterspør eller ikke etterspør plass, ikke et resultat av hvem som får eller ikke får tildelt plass. Barnehagepolitikken får derfor først og fremst fordelingsvirkninger for foreldre med barn i de aldersgruppene der ikke alle ønsker plass. Med full barnehagedekning, definert som plass til alle som ønsker plass, vil dette langt på vei bare gjelde ett og toåringer, først og fremst ettåringene. Her er imidlertid subsidiene svært store. Statens driftstilskudd til kommunale og private heldagsplasser i denne aldersgruppen er henholdsvis drøyt 80 000 og drøyt 90 000 kroner årlig, og i tillegg kommer betydelige driftsmidler fra kommunene. I kommunale barnehager var i driftsutgiftene i gjennomsnitt fordelt med 55 prosent på stat, 19 prosent på foreldre og 26 prosent på kommunene (<http://www.ssb.no/emner/04/02/10/barnehager/>). Dersom denne fordelingen også gjenspeiler seg i driftskostnadene for de minste barna, får vi et gjennomsnittlig kommunalt tilskudd på 38 000 kroner per plass, altså en samlet offentlig subsidiering per plass på nesten 120 000 kroner. Gjennomsnittlige netto kommunale utgifter til barnehagedrift, uansett aldersgruppe og oppholdstid, var i 2006 drøyt 14 000 kroner per plass.

Det er sannsynlig at 1950- og 1960-tallets beskjedne tilbud og dets forankring i barnevernet førte til en streng prioritering av de få plassene man hadde ut fra foreliggende, akutte omsorgsbehov. På midten av 60-tallet var det like mange barn med barnehageplass som antall barn i samme aldergruppe som var gjenstand for barnevernstiltak (Sundnes mfl. 2004:18), og det var sannsynligvis en betydelig overlapping mellom de to gruppene. Med økende tilbud ble det stadig mer slik at etterspør-

selen blant foreldrene kom til å styre fordelingen. Det var særlig familier med yrkesaktive mødre som søkte plass, og denne yrkesaktiviteten hang nøye sammen med mødrenes utdanningsnivå. Både en nasjonal utvalgsundersøkelse fra 1979 og en undersøkelse gjennomført i Oslo i 1981 viste en klar ulikhet både i fordelingen av plassene og i fordelingen av etterspørselen. På landsbasis var andelen med plass høyere blant mødre med høy utdanning enn blant mødre med lav utdanning, mens den udekkede etterspørselen var enda mer sosialt skjevfordelt. Det var altså flere blant mødre med høy utdanning enn blant mødre med lav utdanning som ikke fikk dekket sin etterspørsel etter barnehageplass. I Oslo var det noe annerledes. Her var tilbudet langt større, men samtidig var det en større sosial skjevhet i fordelingen av plasser sammenliknet med den sosiale skjevhet i etterspørselen (Gulbrandsen 1985). På grunnlag av disse og andre foreliggende undersøkelser konkluderte Gulbrandsen og Tønnessen (1988) med at økt tilbud av barnehageplasser så langt hadde ført med seg økt sosial skjevhet i fordelingen av plassene.

Undersøkelser på 1990-tallet bekreftet de tidligere funn om sosial ulikhet. Basert på data fra 1991 fant Blix (1993) at det forelå en klart økende bruk av barnehager med økende utdanningsnivå, det samme gjorde Kristiansen (1993) på grunnlag av levekårsundersøkelsene i 1987 og 1991. Han fant også at forskjellen mellom utdanningsgruppene hadde økt fra 1987 til 1991. Gulbrandsen og Hellevik (1998) påviste at forskjellen mellom utdanningsgruppene var den samme i 1998 som den hadde vært i 1992. Også her kunne resultatet forklares med ulikhet i etterspørsel. Foreldre med høy utdanning søkte plass tidligere i barnets liv enn foreldre med lav utdanning. I tillegg var andelen barn som

på dette tidspunktet ikke så ut til å nyte godt av barnehagetilbudet i det hele tatt, klart høyere dersom mor hadde lav utdanning enn om hun hadde høy utdanning (Gulbrandsen og Hellevik 1998:19).

Den foreløpig siste undersøkelsen som forteller oss om barnehageplassenes fordeling ut fra foreldrenes utdanningsnivå, er SSBs barnetilsynsundersøkelse fra våren 2002. Tabell 5 viser hvordan det å ha minst ett av sine barn, og det å ha alle barn i barnehage, avhenger av mors utdanningsnivå. Tabellen viser at det i 2002 fortsatt var en klar tendens til at barna til mødre med høy utdanning oftest fikk nyte godt av barnehagetilbudet.

I likhet med tabell 5 er også de tre påfølgende tabeller basert på barnetilsynsundersøkelsen i 2002 og opprinnelig publisert i Ellingsæter og Gulbrandsen (2003). I tabell 6 og 7 er imidlertid enhetene barn under skolepliktig alder. Disse er gruppert etter om barnet har plass, om foreldrene har søkt plass til barnet, om foreldrene ikke har søkt, men sier de ønsker plass og endelig i en siste gruppe hvor foreldrene både oppgir at de ikke har søkt, og at de heller ikke ønsket plass på daværende tidspunkt. Blant barn under tre år er det en klar tendens til at foreldrene i økende grad aktivt etterspør plass med økende utdanningsnivå. Blant mødre med lavest utdanning er det 48 prosent som etterspør plass ved enten å ha plass eller å ha søkt

**Tabell 5. Barnehagebruk blant mødre med barn 0-5 år, etter mors utdanningsnivå. 2002. Prosentandeler**

	Ungdoms- skolenivå	Videregående I <sup>1</sup>	Videregående II <sup>2</sup>	Universitet og høyskole I	Universitet- og høyskole II <sup>3</sup>
Bruker barnehage .....	49	46	57	64	74
Alle barn i barnehage .....	39	35	45	48	60
N .....	155	602	874	857	183

<sup>1</sup> Grunnutdanning 11-12 år.

<sup>2</sup> Avsluttende utdanning, 13 år+ eller påbygging til videregående utdanning 14 år+.

<sup>3</sup> Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

**Tabell 6. Andel av barn i aldersgruppen 0-2 år som har plass i barnehage, har blitt søkt plass for, har foreldre som foretrekker barnehage uten å ha søkt eller har foreldre som verken har søkt eller ønsker plass, etter mors utdanningsnivå. Prosent**

	Ungdoms- skolenivå	Videregående I <sup>1</sup>	Videregående II <sup>2</sup>	Universitet og høyskole I	Universitet- og høyskole II <sup>3</sup>
Har plass .....	21	13	24	29	41
Har søkt plass .....	27	32	31	36	42
Ønsker plass .....	15	14	12	10	2
Ikke søkt, ønsker ikke .....	36	40	33	25	16
N .....	101	370	587	648	122

<sup>1</sup> Grunnutdanning 11-12 år.

<sup>2</sup> Avsluttende utdanning, 13 år+ eller påbygging til videregående utdanning 14 år+.

<sup>3</sup> Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.



om plass. Blant mødre med høyest utdanning er det 83 prosent som etterspør plass. Tabellen viser at barnets sjanse til å få begynne tidlig i barnehagen øker i betydelig grad med mødres utdanningsnivå.

Tabell 7 viser tilsvarende fordelinger for de større barna. Også her er det en klar forskjell mellom utdanningsgruppene med hensyn til om barnet har plass, men denne forskjellen reduseres i stor grad dersom vi antar at søknadene om plass fører fram, hvilket vel ikke var usannsynlig for denne aldersgruppen. Men så sent som i 2002 var det barn som sannsynligvis aldri fikk dra nytte av barnehagetilbudet, og foreldres utdanningsnivå var her en viktig forklaringsfaktor. Ut fra tabell 7 kan vi beregne at 30 prosent av alle barn mellom tre og fem år hadde mødre uten utdanning utover videregående. Blant barn med foreldre som verken hadde søkt eller ønsket plass, hadde nesten 80 prosent mødre uten høyere utdanning.

Tabellene 6 og 7 viser etterspørsel ut fra det tilbudet som hersket våren 2002, altså før man begynte å iverksette barnehageforliket om maksimalpris. I undersøkelsen var det imidlertid utviklet et spørsmålsbatteri som skulle avdekke betalingsvillighet, og dermed den etterspørsel som ville

komme til syne forutsatt at det ble gitt et tilbud med lavere priser. For tankegangen bak og utformingen av disse spørsmålene viser vi til Gulbrandsen (2002a). I tabell 8 har vi gjort den antakelsen at de som hadde plass eller hadde søkt om plass, var villig til å betale de prisene som den gang ble krevd. De som ikke hadde søkt, ble i intervjuundersøkelsen stilt overfor stadig lavere priser inntil de svarte at de ville akseptere den foreslåtte pris. Om de ikke aksepterte noen av de skisserte tilbudene, ble de til sist spurt om de ville ta i mot tilbud om plass dersom plassen var gratis. En forenklet framstilling av mødrenes svar på disse spørsmålene er vist i tabell 8. Tabellen viser de økende andelene som beskriver hvor stor del av barnegruppen som ville komme i barnehage under forutsetning av at foreldrene forholdt seg til de faktiske prisene eller til alternativt lavere priser. Ettersom det først og fremst er blant de minste barna at de sosiale forskjellene i etterspørselen er store, har vi nøydt med å vise etterspørselen for ett- og toåringene.

**Tabell 7. Andel av barn i aldersgruppen 3-5 år som har plass i barnehage, har blitt søkt plass for, har foreldre som foretrekker barnehage uten å ha søkt eller har foreldre som verken har søkt eller ønsker plass, etter mors utdanningsnivå. Prosent**

	Ungdoms- skolenivå	Videre- gående I <sup>1</sup>	Videre- gående II <sup>2</sup>	Universitet og høyskole I	Universitet- og høyskole II <sup>3</sup>
Har plass .....	65	61	76	84	93
Har søkt plass .....	16	15	12	9	5
Ønsker plass .....	7	10	5	3	-
Ikke søkt, ønsker ikke ....	13	14	8	5	1
N .....	102	407	565	566	122

<sup>1</sup> Grunnutdanning 11-12 år.

<sup>2</sup> Avsluttende utdanning, 13 år+ eller påbygging til videregående utdanning 14 år+.

<sup>3</sup> Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

**Tabell 8. Barn 1-2 år fordelt etter bruk av barnehage, søknad om barnehage og foreldres betalingsvilje våren 2002, etter mors utdanningsnivå. Kumulativ prosentuering**

	Ungdoms- skolenivå	Videre- gående I <sup>1</sup>	Videre- gående II <sup>2</sup>	Universitet og høyskole I	Universitet- og høyskole II <sup>3</sup>
Har plass .....	26	18	32	41	62
Søkt om plass .....	53	54	64	77	93
Akseptere heldagsplass til 2 000 kr .....	65	67	72	82	94
Akseptere et enda billigere tilbud .....	75	80	83	89	96
N .....	82	269	423	450	81

<sup>1</sup> Grunnutdanning 11-12 år.

<sup>2</sup> Avsluttende utdanning, 13 år+ eller påbygging til videregående utdanning 14 år+.

<sup>3</sup> Hovedfagsnivå eller mer.

Kilde: Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

Det er først og fremst blant barna som har mødre med lav utdanning at prisreduksjon påvirker etterspørselen. Dersom tilbudet hadde vært utbygget i tilstrekkelig grad, ville drøyt halvparten av barna til mødre i de to laveste utdanningsgruppene ha fått plass, forutsatt at en opprettholdt prisnivået som hersket før den gradvise iverksettelsen av ordningen med maksimalpris. En reduksjon til 2 000 kroner per måned ville ha ført til at omtrent to av tre barn som hadde mødre med lav utdanning, ville ha kommet inn i barnehagen. Ved å senke prisen helt ned til gratis ville ytterligere en drøyt tiendedel komme med, men drøyt 20 prosent av mødrene med lav utdanning ville fortsatt ikke ha sendt sine barn i barnehagen. Med økende utdanning reduseres effekten av prisreduksjon. Blant mødre med universitetsutdanning hadde prisreduksjonen så godt som ingen effekt på etterspørselen. Barnehageforlikets maksimalpris hadde en viss utjevneende effekt og ville i enda større grad ha virket utjevneende dersom prisen var blitt ytterligere senket. Men forliket hadde også en annen effekt, nemlig å gi betydelig lavere priser til foreldre som i utgangspunktet var villig til å betale langt mer for denne tjenesten. Kornstad og Thoresen (2003)

har påvist at barnehageforliket påvirket småbarnsforeldres inntektsfordeling til størst fordel for de som hadde høyest inntekt. Ved ytterligere prisreduksjon for å få med flere av barna til foreldre med lav utdanning blir akkurat denne effekten sannsynligvis desto sterkere.

### Kompetent personale

Barnehagepolitikken i det nye årtusenet har ikke bare dreid seg om antall plasser og pris. Det har også vært en betydelig satsing på økt kvalitet. Like før årtusenskiftet ble det lagt fram en stortingsmelding som varslet en treårig kvalitetssatsing. Med start i 2001 skulle alle barnehager innen utgangen av 2003 ha etablert redskaper og systemer for å videreutvikle og sikre barnehagens kvalitet (St. meld. nr. 27 (1999-2000):8). I etterkant av kvalitetssatsingen oppnevnte regjeringen en arbeidsgruppe som skulle arbeide videre med dette temaet. Gruppen avga sin innstilling i mars 2005 (Barne- og familiedepartementet 2005). Det har også blitt foretatt en totalrevisjon av barnehageloven, og det har blitt vedtatt ny rammeplan for barnehagene.

Et viktig tema i kvalitetssatsingen var barnehagenes personale. Dette dreide seg om rekruttering av personer med pedagogisk kompetanse, kompetanseutvikling og økt stabilitet blant de ansatte i barnehagene. I dagens barnehager har en tredjedel av de ansatte førskolelærerutdanning, samtidig som knapt 3 prosent hadde annen pedagogisk utdanning. Over halvparten av de ansatte er assistenter. I stor grad er disse ufaglærte. I 2006 hadde bare 19 prosent av de ansatte utdanning som førskolelærer, fagutdanning eller annen pedagogisk utdanning. Her inngår personer med barne- og ungdomsarbeiderfag, men antallet med slik bakgrunn rapporteres ikke i KOSTRA-tallene. Med hensyn til rekruttering foreslo kvalitetsutvalget at pedagogandelen blant de ansatte burde økes slik at halvparten hadde denne utdanningen. Økt kompetanse gjennom kurs og tilleggsutdanning er imidlertid langt fra noe uproblematisk tiltak. Moser mfl. (2006:37) avdekket for eksempel et større antall barnehagestyrere som var av den oppfatning at deltakelse i videreutdanningstiltak økte faren for at ansatte sluttet å jobbe i barnehagen. Når det gjaldt stabiliteten, ble det i to rapporter om gjennomføringen av kvalitetssatsingen stilt spørsmålsteget ved tidligere antakelser om stor ustabilitet blant personalet (Gulbrandsen 2002b, Gulbrandsen og Sundnes 2004).

Problemet med førskolelærenes frafall fra yrket har vi hatt nesten like lenge som vi har hatt barnehager. Fram til 1960 var det utdannet 900 førskolelærere, eller barnehagelærerinner som var den tidens vanligste betegnelse. 44 prosent av disse jobbet i barnehage (St. meld. nr. 89 (1961-1962)). At man på denne tiden var meget opptatt av problemet, framgår av at det i barnehagenes årsmeldingsskjema ble spurt om hvor mange som hadde sluttet, og hvor mange som var blitt nyansatt siden forrige

årsmelding. Mellom 1963 og 1971 ble opplysningene brukt i de årlige publikasjonene om barnehagestatistikk. Det er beregnet at barnehagene hvert år startet opp med en tredjedel nyansatte førskolelærere (Gulbrandsen 2005:25). På dette tidspunktet var det svært vanlig at kvinner forlot yrkeslivet når de giftet seg. En yrkesgruppe som nesten utelukkende besto av kvinner med en gjennomsnittsalder på 23 år, måtte nødvendigvis få et stort frafall. På denne tiden var det relativt uvanlig for kvinner å jobbe mens de hadde små barn, samtidig som gjennomsnittlig fødealder var langt lavere enn i dag.

Fra 1970 og de nærmeste påfølgende årene finansierte Familie- og forbrukerdepartementet flere representative spørreundersøkelser blant førskolelærere, ikke minst for å samle kunnskap om årsaker til det store frafallet. Den første, en representativ undersøkelse av førskolelærere uteksaminert mellom 1953 og 1967, ble gjennomført i 1970 (Holt 1972). I tabell 9 har vi tatt utgangspunkt i resultatene fra denne undersøkelsen og sammenliknet med nyere data hentet fra SSBs registerdatabaser. Liksom Lisa Holt valgte 1970, har også vi tatt utgangspunkt i et bestemt år, 2005, og gruppert førskolelærerne etter hvor mange år som har gått siden de avla eksamen.

Tabell 9 viser at på 1960-tallet falt yrkesaktiviteten betydelig, kort tid etter avlagt eksamen. Mellom seks og ti år etter eksamen jobbet en tredjedel som førskolelærere, mens over halvparten var husmødre uten inntektsgivende arbeid. Tilbakekomst til yrket blant de som var blitt uteksaminert på 1950-tallet, var også meget beskjeden. Men det var heller ikke noen særlig «lekkasje» til andre yrker. I 2005 er det, uansett utdanningstidspunkt, en høyere andel som jobber i barnehage enn 35 år

tidligere. Men samtidig har det i perioden 1988 til 2002 vært et større frafall fra barnehagene enn i perioden 1953 til 1967. Dette frafallet skyldes først og fremst at førskolelærere har fått seg jobb andre steder enn i barnehagene. Til sammenlikning har vi også tatt med de som i 2005 hadde utdannet seg for tidlig til å kunne sammenliknes med de som deltok i undersøkelsen fra 1970. Av de som i 2005 fortsatt var under pensjonsalder, og som hadde tatt eksamen som førskolelærer før 1988, jobbet godt over halvparten andre steder enn i barnehage, mens en knapp tredjepart fortsatt jobbet i barnehage.

Skal man nå målet om full pedagogdekning, er man selvsagt avhengig av ny-

rekruttering, men man er også avhengig av en viss bremsing av det sterke frafallet fra barnehagesektoren som tidligere har kjennetegnet førskolelærerne. Fra SSBs registerdatabaser har vi hentet ut data om yrkesaktiviteten i år 2000 og 2005 for alle som har fullført eksamen som førskolelærer før 2000, og som fortsatt er i yrkesaktiv alder og er bosatt i Norge ved utgangen av 2005. I tabell 10 er disse gruppert etter alder i 2005. Tabellen viser nettoendringer mellom 2000 og 2005.

Sammenliknet med det store frafallet over tid som tabell 9 viser, kan vi lese ut av tabell 10 at det tidligere frafall fra barnehager er stoppet opp. Blant førskolelærere under 55 år har det ikke vært noe frafall

**Tabell 9. Førskolelæreres yrkesaktivitet, etter hvor lang tid som har gått siden eksamen ble avlagt. 1970 og 2005. Prosent**

	3-5 år	6-10 år	11-14 år	15-17 år	Mer enn 17 år og yngre enn 68
<b>1970</b>					
Førskolelærer .....	49	31	38	37	.
Annet yrke .....	9	15	17	22	.
Husmor .....	42	54	45	41	.
N .....	126	183	128	105	.
<b>2005</b>					
Jobber i barnehage ...	67,9	55,9	51,8	48,3	31,1
Annet yrke .....	23,8	35,3	38,9	43,5	58,9
Ikke yrkesaktiv .....	8,3	8,8	9,3	8,2	9,9
N .....	5 987	9 538	3 953	1 763	11 986

Kilde: 1970 - Lisa Holt (1972), 2005 - Statistisk sentralbyrås registerdata.

**Tabell 10. Andel som jobber i barnehage i 2000 og 2005, etter alder ved utgangen av 2005. Basis: Alle som tok eksamen før 2000, var i yrkesaktiv alder i 2005 og var bosatt i Norge. Prosent**

	Alder								
	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-67
2000 .....	58,1	59,6	54,4	45,6	37,5	28,8	28,7	23,7	22,7
2005 .....	62,1	59,9	53,4	45,3	37,7	28,8	26,7	21,3	9,5
N .....	688	5 303	5 099	4 054	5 011	4 514	1 682	672	211

Kilde: Statistisk sentralbyrås registerdata.

**Tabell 11. Andelen førskolelærere som jobbet i barnehage to år etter eksamen og andelen førskolelærere som jobbet i barnehage i 2005, etter eksamensår. Prosent**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Etter to år .....	55,90	59,60	60,60	66,70	70,00	72,60
I 2005 .....	57,80	60,80	66,30	68,40	70,10	72,60
N .....	2 023	2 345	2 459	2 065	1 463	1 272

Kilde: Statistisk sentralbyrås registerdata.

fra barnehagene i denne perioden. Også blant førskolelærere mellom 55 og 64 år er det et helt minimalt nettofall.

Samme tendens til at flere jobber i barnehager kan vi også observere blant de nylig uteksaminerte førskolelærerne. I og med at vi har yrkesopplysninger fra og med år 2000, kan vi for perioden 1998 til 2003 etablere en tidsserie over yrkesaktivitet to år etter eksamen. Tabell 11 viser at en stadig økende andel av nye førskolelærere har valgt å jobbe i barnehage. Etter år 2000 har utdanningskapasiteten gått betydelig ned, uten at dette har medført et tilsvarende fall i antall nye førskolelærere som søker til barnehagene. Den andre raden i tabellen viser hvor stor andel som fortsatt jobbet i barnehage i 2005. For alle kull som tok eksamen mellom 1998 og 2002, er det flere som jobber i barnehage i 2005 enn to år etter fullført eksamen. Størst tilsig får vi i det største utdanningskullet, nemlig de som tok eksamen i 2000. Fra 2002 til 2005 økte andelen av dette kullet som jobbet i barnehage, med nesten seks prosentpoeng, eller med 140 førskolelærere.

Reform 97 åpnet muligheter for å ansette førskolelærere i grunnskolens fire første klassetrinn. Det er da også grunnskolen som har vært en stor avtaker av førskolelærere. Blant førskolelærere i yrkesaktiv alder i år 2000 jobbet hver fjerde i grunnskolen, mens godt under halvparten var å finne i barnehagen. Etter årtusenskiftet har

**Tabell 12. Førskolelærere fordelt etter type arbeid. Alle med førskolelærerutdanning i yrkesaktiv alder i 2000, i yrkesaktiv alder i 2005 og alle som tok eksamen mellom 2000 og 2005. Prosent**

	Alle i yrkesaktiv alder i 2000	Alle i yrkesaktiv alder i 2005	Alle nyutdannet mellom 2000 og 2005
Barnehage .....	44,15	0,4	68,5
Grunnskole .....	25,6	19,4	7,1
Andre yrker .....	22,6	21,1	16,2
Ikke yrkesaktiv	7,7	9,0	8,2
Antall .....	27 363	37 012	9 781

Kilde: Statistisk sentralbyrås registerdata.

betydningen av skolen som arbeidsplass blitt redusert. Sammenlikner vi antall førskolelærere i yrkesaktiv alder i 2000 og 2005, var det i 2005 nesten 6 600 flere som hadde funnet sin arbeidsplass i barnehagen, mens det bare har blitt 169 flere sysselsatte i grunnskolen. Tabell 12 viser også at svært få av de nyutdannede har havnet i skolen i 2005.

Vi har tidligere reist spørsmålet om førskolelærere utdanner seg videre og bort fra barnehagene. I tabell 13 viser vi hvor førskolelærere finner sitt arbeid i 2005, avhengig av når de avsluttet sin førskolelærerutdanning, og om de senere har skaffet seg tilleggsutdanning eller ikke. Uansett utdanningstidspunkt er det en klar tendens til at tilleggsutdanning fører førskolelærerne ut av barnehagen. Den

**Tabell 13. Type arbeidsplass i 2005 for førskolelærere i yrkesaktiv alder, fordelt etter eksamensår og om man har tatt eller ikke tatt tilleggsutdanning. Prosent**

	Før 1971		1971-1979		1980-1989		1990-1999		2000-2005	
	Uten	Med	Uten	Med	Uten	Med	Uten	Med	Uten	Med
Barnehage .....	25	12	45	20	55	28	67	41	73	61
Grunnskole .....	6	22	12	35	13	38	9	32	3	13
Andre yrker .....	24	38	28	38	21	28	15	19	15	18
Ikke yrkesaktiv .....	45	28	15	7	10	6	10	8	8	8
Antall .....	305	393	1 386	3 562	2 804	4 717	7 342	6 723	6 112	3 668

Kilde: Statistisk sentralbyrås registerdata.

gjennomsnittlige uveide effekten av tilleggsutdanning er 21 prosentpoeng i disfavør av barnehage. Det er arbeid i grunnskole som i størst grad skiller førskolelærere med og uten tilleggsutdanning. Når det gjelder arbeid i andre yrker, har det mindre betydning om førskolelæreren har skaffet seg tilleggsutdanning. Ellers er det kombinasjonen av å være utdannet mellom 1980 og 1999 og ha tatt tilleggsutdanning som i størst grad fører førskolelærerne til grunnskolen. For førskolelærere som utdannet seg før 1980, og som har tilleggsutdanning, er det mest vanlig å ha havnet på andre typer arbeidsplasser enn barnehage eller grunnskole.

### Full barnehagedekning – når, til hvilken pris og med hvilken kvalitet?

Vi har i denne artikkelen beskrevet barnehagesektorens utvikling fra å være et marginalt fenomen med forankring i barnevern til å bli en normal del av norsk barndom. At utviklingen i bruken av barnehageplass skal gå fra å være et unntak til å bli en regel, er ikke fullført selv om man når målet om full barnehagedekning. Barn vil fortsatt være avhengig av at foreldre vil og kan betale den egenandel som myndighetene bestemmer for barnehagebruk. Det er likevel av interesse å se hvor mange plasser som må skaffes

til veie, dersom målet om full dekning skal nås.

Man bør i den forbindelse sammenlikne med Danmark og Sverige. Barnehagedekningen for ett- og toåringer er betydelig høyere i disse landene enn i Norge, og det er liten grunn til å tro at Norge ikke vil følge etter utviklingen i nabolandene. I Norge er det ikke gjort noen undersøkelser som måler betalingsvillighet for barnehageplass etter 2002. Resultatene fra denne undersøkelsen med hensyn til hvordan foreldre den gangen etterspurte barnehager med den tidens priser eller egenandeler, og med alternativt lavere priskrav, gir likevel visse indikasjoner for hva som vil være dagens etterspørsel.

**Tabell 14. Bruk av barnehage, søknad om barnehage og betalingsvilje, etter barnets alder våren 2002. Kumulative procenter**

	Barnets alder				
	1	2	3	4	5
Har plass .....	22	46	69	77	79
Søkt om plass ..	58	78	88	87	85
Akseptere plass til 2 000 kr .....	64	84	92	92	89
Akseptere enda billigere plass ....	77	93	97	97	93
N .....	670	660	589	558	539

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Barnetilsynsundersøkelsen 2002.

I tabell 8 har vi tidligere presentert fordelingene for etterspørsel etter og betalingsvilje for barnehager for ett og toåringer etter mors utdanningsnivå. Tabell 14 viser tilsvarende fordeling for alle barn under skolepliktig alder. Av tabellen kan vi slutte at ved å forespeile priser som ligger i nærheten av dagens maksimalpris, vil det være etterspørsel etter barnehageplass for tre av fire ett- og toåringer. Dette er vel og merke svar som er avgitt våren 2002. Fem år senere har det skjedd en betydelig utskifting innenfor foreldregruppen. Nye foreldre, med et enda større innslag av mødre med høyere utdanning og antatt større barnehageetterspørsel, har erstattet foreldrepopulasjonen fra 2002 (Ellingsæter og Gulbrandsen 2007). Av den grunn kan vi anta at etterspørselen for dagens ett- og toåringer kan være enda litt høyere enn hva tabell 14 antyder.

Med en antatt etterspørsel blant ett og toåringer på 80 prosent, ville det ut fra situasjonen ved utgangen av år 2005 ha vært en underdekning som tilsvarte 26 prosent av denne aldersgruppen. Dette tilsvarer 30 000 plasser. Det måtte med andre ord etableres 15 000 nye plasser per år i 2006 og 2007 dersom man ville oppnå full barnehagedekning innen utgangen av 2007. Dette ville i tilfelle ha vært betydelig mer enn i 2005 som med om lag 10 500 nye plasser lå betydelig høyere enn de foregående årene. Til tross for rekordutbygging i 2006, rakk man likevel ikke å bygge ut mer enn rundt 11 500 nye plasser.

I statsbudsjettet for 2007 var barnehagene en budsjettvinner med vekst på 21,4 prosent sammenliknet med året før. Det ble avsatt drøyt 18 milliarder til barnehager. I tillegg kommer kommunale driftstilskudd. Innholdet i barnehageforliket medfører at det brukes betydelige midler

for å kunne tilby barnehageplass til familier som hadde vært villig til å betale en langt høyere pris. Samtidig er det et visst innslag av barn som ikke kommer i barnehage, fordi foreldrene ikke kan eller ikke vil betale den prisen som forlanges i dag. Som vist i tabell 8, er barn av foreldre med lav utdanning overrepresentert i denne gruppen, sannsynligvis også barn fra familier med innvandrerbakgrunn. KOSTRA inneholder to kategorier, nemlig barn fra språklige og kulturelle minoriteter med barnehageplass og barn med innvandrerbakgrunn. I 2006 utgjorde den første kategorien 46,1 prosent av det siste. I den grad dette gir et pålitelig anslag over barnehagebruk blant innvandrede barn, er dette klart lavere enn tilsvarende andel blant alle barn i aldersgruppen 0-5 år. Betrakter man barnehageplass som et universelt velferdsgode, noe den administrative omplasseringen til Kunnskapsdepartementet gir ytterligere grunnlag for, er det naturlig at tjenesten har en lav egenandel. Men samtidig er det problematisk at et universelt gode innenfor undervisningssektoren ikke når fram til alle på grunn av manglende etterspørsel fra foreldrenes side. Antar man at foreldre i gjennomsnitt betaler 25 000 kroner årlig i egenandel, ville det kreve ytterligere drøyt seks milliarder i årlige statlige overføringer for å få full barnehagedekning med gratis barnehager. Samtidig er det muligheter for at endrede betalingsordninger kunne komme foreldre med liten betalingssevne eller betalingsvilje i møte. Det kunne være en inntektsbasert friplassordning hvor selv en ganske høy inntektsgrense sannsynligvis ikke ville få altfor store budsjettmessige konsekvenser. Det kunne også være en ordning av den modellen som allerede Longva-utvalget foreslo for drøyt ti år siden (NOU: 1996:13). Utvalget foreslo gratis kjernetid for alle barn over tre år. Data fra barnetilsynsundersøkelsen i 2002

tyder på at en slik ordning ville ha gitt en betydelig sosial utjevning av barnehagebruken (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003:75). En slik ordning ville også åpne for gradvise reformer i retning av Skolefritidsordningen (SFO) der det kunne avkrevses høyere oppholdsavgift for opphold utover det som ble fastsatt til å være et universelt gratis tilbud.

Den ekspansjonen som nå pågår, dreier seg nesten utelukkende om barnehageplasser for små barn. Dette er svært dyre plasser. 15 000 nye heldagsplasser til små barn vil kreve en vekst i statlig driftstøtte på omtrent 1,3 milliarder kroner i året. Plassene er først og fremst dyre fordi små barn krever flere ansatte. Dette reiser igjen spørsmålet om kvalitet i betydning kompetent personale. I følge KOSTRA-tall var det ved utgangen av 2005 ansatt 20 638 styrelere og pedagogiske ledere i norske barnehager. 2 240 av disse hadde ikke godkjent førskolelærerutdanning. Dette var 15 flere enn i år 2000. På bakgrunn av at det i denne perioden ble 445 flere barnehager og 33 664 flere barn med plass i barnehager, holdt rekrutteringen av førskolelærere tritt med veksten i sektoren. Når tidligere prognoser om at tilbuds- og etterspørselskurven for førskolelærere skulle krysse hverandre i 2005 (Køber mfl. 2005) ikke har slått til, skyldes nok dette at etterspørselsveksten er blitt betydelig større enn prognosene forutsatte. I den sterke veksten som skjedde i 2006, kom bemanningen av førskolelærere ytterligere på etterskudd. Antallet styrelere og pedagogiske ledere uten godkjent førskolelærerutdanning var nå steget til 2 934. Som nevnt måtte det dessuten ha blitt skaffet til veie rundt 30 000 nye plasser i 2006 og 2007 dersom målet om full barnehagedekning skulle innfris. Da det ble omtrent 11 500 nye plasser i 2006, var det altså fortsatt en mangel på mellom 18 000 og 19 000

plasser i forhold til disse prognosene. Dersom disse plassene i de nye barnehagene som vil måtte bli opprettet, skal fylles av barn under tre år, kreves det drøyt 2 300 nye pedagogiske ledere og et ukjent antall styrelere.

Målet om full barnehagedekning er i ferd med å bli nådd. I mer enn 50 år har barnehager vært et offentlig knapphetsgode med en etterspørsel som har vært langt større enn tilbudet. I det samme tidsrommet har sektoren også slitt med en annen mangel, nemlig mangelen på førskolelærere. Man vil nå målet om barnehagedekning, sannsynligvis i løpet av 2008, men uten å nå full dekning av førskolelærere. En viktig kvalitetsfaktor vil derfor ikke være plass, selv om dette også vil være et overgangsproblem. Ifølge de nevnte prognosene fra SSB vil det bli et stadig større overskudd på førskolelærere i årene fram mot 2015 (Køber mfl. 2005:251). Selv om dette overskuddet kommer noe senere enn tidligere antatt, vil det uten tvil inntreffe. En viktig grunn er at svært få førskolelærere vil gå av med pensjon i de nærmeste årene. I 2005 var det for eksempel bare 166 førskolelærere mellom 60 og 67 år som jobbet i barnehage (Gulbrandsen 2007: 34). Men det er fortsatt regionale forskjeller. Særlig i hovedstadsområdet er det stor mangel på førskolelærere som vil arbeide i barnehager. Her vil vi sannsynligvis få oppleve at går lengst tid fra full barnehagedekning til full pedagogdekning.

### Referanser

Barne- og familiedepartementet (2005): Klar, ferdig, gå. Tyngre satsing på de små, Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren.

Barne- og likestillingsdepartementet (2006): Yrkesdeltakelse og arbeidstid



blant mødre og fedre, Rapport, Vedlegg til St. prp. nr. 1 (2006-2007).

Blix, Karin Wenche Schytte (1993): Barnehager: behov, etterspørsel og fordeling, Institutt for sosialforskning, Rapport 1993:8.

Blix, Wenche Karin og Lars Gulbrandsen (1992): Småbarnsmødre er ikke noe B-lag på arbeidsmarkedet, Søkelys på arbeidsmarkedet 1/92: 17-21.

Ellingsæter, Anne Lise og Lars Gulbrandsen (2001): Kontantstøtten – stor reform med små virkninger, Søkelys på arbeidsmarkedet. Nr. 1:15-25.

Ellingsæter, Anne Lise og Lars Gulbrandsen (2003): Barnehagen – fra selektivt til universelt velferdsgode, NOVA: Rapport 24/03.

Ellingsæter, Anne Lise og Lars Gulbrandsen (2007): Closing the Childcare gap: The Interaction of Childcare Provision and Mothers' Agency in Norway Journal of Social Policy, 36, 4, 649-669.

Gulbrandsen, Lars (1985): «Konsum av barnetilsynstjenester» i *Fakta om norske husholdningers bruk av tid og penger*, Forbruker- og administrasjonsdepartementet – Universitetsforlaget: 159-169.

Gulbrandsen, Lars (2002a): «Barnetilsyn: etterspørsel og betalingsvilje» i Gulbrandsen, Lars (red): *Forskning om småbarnsforeldres dagligliv. Problemstillinger og data*, NOVA-rapport 12/02, s. 21-27.

Gulbrandsen, Lars (2002b): Kvalitetssatsing i norske barnehager. Statusrapport midtveis, NOVA, Temahefte 2/02.

Gulbrandsen, Lars (2005): «Data og statistikk i barnehagesektoren» i *Klar, ferdig, gå. Tyngre satsing på de små*, Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren, Barne- og familiedepartementet 2005, Vedlegg 3.

Gulbrandsen, Lars (2007): Full dekning, også av førskolelærere? NOVA, Skriftserie 4/07.

Gulbrandsen, Lars og Cathrine Ulstrup Tønnessen (1988): Barnehageutbyggingens fordelingsmessige virkninger, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Årgang 29, nr. 6: 539-554.

Gulbrandsen, Lars og Cathrine Ulstrup Tønnessen (1989): Private barnehager og sosial ulikhet, Helse- og sosialforum nr. 8/9 1989:42-43.

Gulbrandsen, Lars og Tale Hellevik (1998): Barnehager og kontantstøtte i et fordelingsperspektiv, *Samfunnsspeilet* 5/1998: 17-23.

Gulbrandsen, Lars og Tale Hellevik (2000): Kontantstøtteordningens konsekvenser for barnehagesektoren, NOVA: Rapport 16/00.

Gulbrandsen, Lars og Anita Sundnes (2004): Fra best til bedre? Kvalitetssatsing i norske barnehager. Statusrapport ved kvalitetssatsingsperiodens slutt, NOVA, Rapport 9/04.

Holt, Lisa (1972): Rapport om førskolelærernes yrkeskarrierer, Vedlegg 5 til NOU 1972: 39 Førskoler: 134-165.

Kitterød, Ragni Hege og Randi Kjeldstad (2004): *Foreldres arbeidstid 1991-2001 belyst ved SSBs arbeidskraftsundersøkelser, tidsbruksundersøkelser og leveårsunder-*

søkelser, Rapporter 2004/6, Statistisk sentralbyrå.

Kornstad, Tom og Thor Olav Thoresen (2003): Barnehageforliket – effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling, *Økonomiske analyser* 5/2003; s. 25-31. Statistisk sentralbyrå.

Kristiansen, Jan Erik (1993): *Barnehagetilsyn. Sosialt utsyn 1993*, Statistiske analyser 1, 415-421, Statistisk sentralbyrå.

Køber, Tonje, Terje Risberg og Inger Texmon (2005): *Hvor jobber førskolelærere og lærere? Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*, Statistiske analyser 74: 232-253, Statistisk sentralbyrå.

Lea, Jon A. (1982): Framveksten av norsk barnehagepolitikk. En analyse av interesser på barnehagemarkedet. Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning. Notat 82:12.

Moser, Thomas, Bettina Dudas, Turid Thorsby Jansen og Mari Pettersvold (2006): Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren – kartlegging av tilbud og etterspørsel. Delrapport 2: Styreres (daglige lederes) vurdering av kompetanseutvikling, etter- og videreutdanning. Høgskolen i Vestfold. Rapport 4/2006.

NOU (1996:13): Offentlige overføringer til barnefamilier.

Ot. prp. Nr. 56 (1952): Lov om barnevern. Statistisk sentralbyrå (1966). Daginstitutioner for barn 1963, NOS A 148.

Statistisk sentralbyrå (2005): Barnehager 2003, NOS D 328.

St. meld. nr. 62 (1953): Langtidsprogrammet for 1954-1957.

St. meld. nr. 89 (1961-62): Om retningslinjer for utbygging og drift av daginstitutioner m.v. for barn.

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

Sundnes, Anita, Lars Gulbrandsen, Agnes Andenæs og Sten-Erik Clausen (2004): ... og imens går tida. Barnevern, barnehage og kontantstøtte, NOVA, Rapport 6/04. <http://www.ssb.no/emner/04/02/10/barnehager>