



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 27

(1999-2000)

Barnehage til beste for barn og foreldre

*Tilråding frå Barne- og familiedepartementet av 22. desember
1999, godkjend i statsråd same dagen.*

1 Innleiing og samandrag

1.1 Bakgrunn og formål med meldinga

Barnehagesektoren har dei siste 20 - 30 åra vore i sterk utvikling. Ein aktiv barnehagepolitikk frå staten si side, med tilskotsordningar, tilpassing av lovverket, rettleiing og informasjon som verkemiddel, har vore med på å gi volumvekst, men også fagleg utvikling og eit meir variert barnehagetilbod enn berre for eit par tiår sidan. Barnehagane er blitt ein viktig sektor i kommunane. Gradvis er også forvaltningsoppgåver overførte frå statleg til kommunalt nivå.

Etterspørselen har heile tida vore større enn tilbodet. Med aukande utbygging har etterspørselen også auka. Fleire og fleire småbarnsforeldre ønskjer barnehageplass for barna sine, både av omsyn til barna sjølve og som ei trygg og stabil ordning for foreldre som har arbeid utanfor heimen eller er under utdanning. Det aukande behovet for barnehagar avspeglar dei store samfunnsmessige endringane i familiestruktur, bu- og nærmiljø, utdanning og arbeidsliv i siste del av 1900-talet. Dette er endringar som i høg grad har påverka oppvekstmiljøet for barna og kvardagslivet i familiane.

Den førre stortingsmeldinga om barnehagar, St.meld. nr. 8 (1987-88) *Barnehager mot år 2000*, drøfta verdien av barnehagen og den rolla barnehagen spelar. Med utgangspunkt i meldinga la Stortinget grunnlaget for barnehagepolitikken i 1990-åra. To hovudområde stod sentralt: ein offensiv utbyggingspolitikk med sikte på full behovsdekning omkring hundreårsskiftet og ein brei innsats for å sikre det pedagogiske innhaldet og kvaliteten i barnehagen.

Om utbyggingsmålet uttalte ein samla komité i Innst. S. nr. 157 (1987 - 88):

«Komiteen slutter seg til at det er et mål å nå full behovsdekning av barnehager. Komiteen vil påpeke at full behovsdekning vil si at alle barn, dersom foreldrene ønsker det, kan få et pedagogisk tilbud, og at foreldrene så langt som mulig kan få et betryggende tilsyn for barna i sin egen arbeidstid.»

Stortinget gav i den same innstillinga brei oppslutning til innsatsen for å sikre og utvikle kvalitet i barnehagen. Særleg viktig var den einstemmige fråsegna om rammeplan:

«Komiteen mener at tiden nå er inne for å utarbeide en felles rammeplan for barnehagene, og at selv om barnehagene foreløpig når et mindretall av barna, har barnehagens mål og innhold stor interesse for samfunnet for øvrig.»

Gjennom dei årlege budsjettproposisjonane har Stortinget kunna følgje utviklinga i barnehagesektoren og bruke statstilskotet og andre økonomiske verkemiddel aktivt for å styre utviklinga. Eit viktig ledd i arbeidet for ein tidsmessig barnehagepolitikk var den omfattande revisjonen av barnehagelova som blei vedteken av Stortinget på grunnlag av Ot.prp. nr. 68 (1993 - 94). Den nye barnehagelova tok til å gjelde frå 1. januar 1996. Frå same tidspunkt blei «Rammeplan for barnehagen» innført som forskrift til lova.

I 1990-åra er det gjennomført fleire viktige reformer som verkar inn på barnehagefeltet: Den opplæringspliktige alderen blei senka til 6 år med verknad frå byrjinga av skoleåret hausten 1997. Det frigjorde plassar i barnehagane for yngre barn.

Vidare er det sett i verk viktige familiepolitiske reformer. Permisjonen ved svangerskap og fødsel er utvida frå 18 til 42 veker i denne perioden, - 52 veker for dei som vel 80% lønnskompensasjon. Som eit ledd i å sikre foreldra endå meir tid til å vere heime med barna dei første leveåra og gi større valfridom i omsorga, er kontantstøtta innført - først for eittåringar frå 1. august 1998 og deretter for toåringar frå 1. januar 1999.

Desse reformene har påverka behovet for og etterspørselen etter barnehagar og gitt nye utfordringar både for kommunane som lokal barnehagestyresmakt, kommunale og private barnehageeigarar og kvar enkelt barnehage. Det har vore nødvendig med omstilling og tilpassingar, både økonomisk, organisatorisk og pedagogisk.

Tilveksten av nye barnehageplassar har i 1990-åra vore stor, med tilsvarende aukande dekningsgrad. Ved årsskiftet 1998/99 hadde vel 188 000 barn i alderen 1 - 5 år plass i barnehage. Det gir ei barnehagedekning på 61 prosent av alle barn i aldersgruppa. Stadig fleire kommunar har fått full eller tilnærma full behovsdekning, medan andre har ein barnehageplan med målsetjing om full behovsdekning mellom 2000 og 2006-7. Innføringa av Reform 97, med senking av skolealderen og ringverknader av kontantstøtta har gjort somme kommunar meir forsiktige i utbyggingsplanane sine før den siste etappen mot full behovsdekning. Kommunane har, i større grad enn tidlegare, hatt eit behov for meir omfattande og grundige undersøkingar som kan fortelje kva behov barna i kommunen har. Større valfridom, mellom anna ved bruk av fleire barnehagesatsar som er samkøyrde med kontantstøtta, gjer at fleire småbarnsfamiliar kan få ein betre og meir fleksibel kvardag, men dette stiller også større krav til planlegging og tilpassing frå barnehageeigarane sin side.

Målet om full behovsdekning, forstått som barnehageplass til alle familiar som ønskjer det, ser det ikkje ut til at ein kan nå for alle aldersgrupper i år 2000. Som det vil gå fram av denne meldinga, meiner Regjeringa at dette målet i all hovudsak blir nådd for aldersgruppa 3 - 5 år. Det forutset at utbygginga går som planlagd i 1999. For dei yngste barna må det ein intensivert innsats til i fleirtalet av kommunane for å nå dette målet. Nokre kommunar har full dekning, men fleirtalet har ikkje nådd målet.

Etter nokre usikre år for planlegging på barnehagesektoren, der både Reform 97 og kontantstøttereforma endra føresetnadene for barnehageplanlegginga i kommunane vesentleg, er no tida inne for å fullføre ei utbygging tilpassa dei nye rammevilkåra.

Denne meldinga drøftar verkemiddel og tiltak for å nå målet om full behovsdekning. Men ho tek også opp viktige problemstillingar når sektoren no etter kvart går inn i ein ny fase. Det har vore ein føresetnad at barnehagetilskotet skal innlemmast i rammetilskotet ved full behovsdekning. Dette krev ein gjennomgang av lovverket og finansieringsgrunnlaget tilpassa den nye situasjonen. Hovudutfordringa for kommunane blir etter ferdig utbygging tilpassing og effektiv utnytting av alle barnehagar i kommunen, både dei kom-

munale og dei private. Kvalitetssikring og brukartilpassing blir viktige utfordringar.

Problemstillingane som er nemnde ovanfor, dannar bakgrunn for meldinga. Meldinga skal gi Stortinget eit heilskapleg grunnlag for å drøfte barnehagane og barnehagepolitikken inn i det neste tusenåret. Regjeringa meiner ei slik samla drøfting er ønskjeleg og nødvendig som basis for den nærmare utforminga av barnehagepolitikken framover.

1.2 Samandrag av innhaldet i meldinga

Andre kapittel konkretiserer dei måla Regjeringa har for ein god barnehagepolitikk. Dette er ein politikk der alle familiar som ønskjer det, skal få eit barnehagetilbod for barna sine, ein barnehage i nærmiljøet som integrerer omsorg og pedagogikk, ein barnehage som også gir eit tilpassa tilbod til dei barna som treng ekstra innsats, og ein barnehage som er variert, fleksibel og brukarvennleg.

Kapitlet tek vidare opp dei hovudutfordringane barnehagesektoren står overfor for å kunne innfri desse måla. Utfordringane er å vidareutvikle kvaliteten i barnehagane i vid forstand. Vidare må kommunane setjast i stand til å ta eit heilskapleg ansvar for barnehagesektoren gjennom endringar i lovverket og finansieringsordningane. Og sist - men ikkje minst - må utbygginga fullførast til full behovsdekning i løpet av få år. Tiltak for å møte desse utfordringane blir deretter konkretiserte i meldinga.

I tredje kapittel blir dei viktigaste rammevilkåra innanfor sektoren - barnehagelova og den øyremerkte statlege tilskotsordninga - gjennomgått. Barnehagelova med forskrifter og Rammeplan for barnehagen inneheld føresegner om formålet med barnehagen, innhaldet og utforminga, foreldremedverknad og reglar om ansvaret og avgjerdsmakta til kommunane. Vidare regulerer lova krav om godkjenning av barnehagar og krav til personalet, herunder utdanningskrav og krav om tilfredsstillande politiattest. Det blir også gitt ein kort gjennomgang av tilskot knytte til barn med særskilde behov og til barnehagar med spesielle formål.

Deretter blir det gjort greie for utbygginga av barnehagane, med hovudvekt på perioden frå 1987 - då den førre stortingsmeldinga om barnehagar blei lagd fram for Stortinget - og fram til i dag. I perioden har talet på barnehageplassar auka frå 111 000 til 188 000, samtidig som prosenten av barna i målgruppa for barnehageplass som har ein slik plass, har auka frå 31 prosent til 61 prosent.

Kapitlet blir avslutta med ei drøfting av kor mange nye barnehageplassar som trengst for at ein skal nå målet om full behovsdekning, det vil seie at alle familiar som ønskjer det, skal få tilbod om ein barnehageplass for sitt eller sine barn. På grunnlag av undersøkingar som blei gjennomført våren 1999, blir det antatt at det dreiar seg om i underkant av 25 000 barnehageplassar på landsbasis, i hovudsak for barn under 3 år. Anslaga tek utgangspunkt i talet på barnehageplassar ved årsskiftet 1998/99 og tilsvarende at omlag 70 prosent av barna i aldersgruppa eitt til og med fem år har ein barnehageplass på heiltid eller deltid. Det blir sterkt understreka at det sjølv sagt er knytt stor uvisse til slike overslag.

Fjerde kapittel drøftar det ansvaret kommunane har for barnehagesektoren. Regjeringa legg til grunn at det er eit offentleg ansvar å sikre befolkninga eit likeverdig tilbod ut frå det behovet barn har for omsorg og kvalifisering, og dei ønska familieane har. Det vil seie at kvalitet må sikrast gjennom lovverket, og at barnehagen må subsidierast slik at foreldra har råd til å bruke han.

Det er kommunane som har ansvaret for planlegging og tilrettelegging av tilbodet i tråd med lokale tilhøve. Det er ein føresetnad frå Regjeringa si side at kommunane tek ansvar for den utbygginga som står att. På grunnlag av behovsundersøkingar må kommunane utarbeide planar for å sikre den nødvendige utbygginga. Barnehageplanane må ha som siktemål full behovsdekning for barn over 3 år i løpet av år 2000 og det same for barn under 3 år i løpet av 2003. To vesentlege lovendringar blir drøfta og foreslått, som begge skal gjere sitt til at dette siktemålet blir nådd. For det første må private barnehagar inngå som ein likeverdig og integrert del av barnehagetilbodet i kommunane. Regjeringa vil lovfeste ei plikt for kommunane til å inngå samarbeidsavtalar med eigarane av private barnehagar som er tekne med i dei kommunale barnehageplanane. Avtalane skal omfatte økonomiske forpliktingar og andre forhold som er viktige for å få eit godt og heilskapleg barnehagetilbod i kvar kommune. Målet er økonomisk tryggare og meir stabile rammevilkår for dei private barnehagane, samtidig som dei kan vere meir målretta med på å oppfylle dei pliktene kommunen har overfor brukarane innanfor barnehagesektoren.

For det andre foreslår Regjeringa at kommunane i ein framtidig utbygd sektor må ha ein lovfest plikt til å tilby barnehageplass i samsvar med familieane sine ønskjer. Ei slik lovfesting må sjåast i samanheng med innlemminga av det øyremerkte tilskotet i rammetilskotet til kommunane når utbygginga er fullført. Det vil forplikte kommunane til å etablere og vidareføre eit barnehagetilbod i tråd med dei måla for ein god barnehagesektor som er trekte opp i denne meldinga.

Kapitlet tek også opp behovet for at kommunane styrkjer den rolla som barnehagestyresmakt som dei har etter barnehagelova. Forslaga i kapittel fire må sjåast saman med forslaga som følgjer av drøftingane omkring finansieringa av barnehagane i kapittel fem.

Femte kapittel har ein gjennomgang av kostnadsutviklinga på barnehagesektoren. Kostnadene i private og offentlege barnehagar blir drøfta, det same blir kostnadsutviklinga slik ho har vært i nittiåra. Det blir teke utgangspunkt i kostnadsnivået slik det er i dag, for ei drøfting av finansieringsbehovet i ein fullt utbygd sektor.

Regjeringa vil halde på målet om ei utgiftsfordeling på makronivå med 40 prosent frå staten, 30 prosent frå kommunen og 30 prosent frå foreldrebetalinga. Dette målet er ikkje blitt realisert i nittiåra. Medan ein trur at den statlege delen ved budsjettforslaget i 2000 vil kome opp i ca. 40 prosent, har tendensen elles vore ei stadig høgre gjennomsnittleg foreldrebetaling og ein minskande kommunal del. I avsnitt 5.3 er det derfor presentert ein konkret handlingsplan for korleis den resterande utbygginga skal finansierast, og korleis kostnadsfordelinga innanfor sektoren totalt skal kunne kome i tråd med målet om ein offentleg prosentdel av finansieringa på 70 - 40 prosent i form av stats-tilskot og 30 prosent i form av kommunal innsats. Fram til full utbygging vil Regjeringa gjennom dei årlege budsjetta leggje til rette for at den statlege

delen av finansieringa skal liggje på 40 prosent i gjennomsnitt. Vidare vil det bli stilt midlar til rådvelde for kommunane, slik at deira del av den siste utbygginga skal vere på 30 prosent.

Samtidig må kommunane sin del av finansieringa på barnehagesektoren som heilskap auke opp til målet på 30 prosent. På denne måten kan vi få ein kvalitetsbarnehage som er tilgjengeleg for dei familiane som ønskjer det og uavhengig av økonomien i dei einskilte familiane. Regjeringa vil sikre ein auke i dei frie inntektene til kommunane som kan gjere ei slik satsing mogleg.

Deretter drøftar meldinga ei innlemming av det øyremerkte tilskotet til barnehagane i rammetilskotet til kommunane. Konklusjonen er at Regjeringa tek sikte på å innlemme tilskotet til barnehagane i rammefinansieringa når målet om full behovsdekning er nådd. Forholdet til dei private barnehagane og særtilskota blir drøfta spesielt i denne samanhengen.

Siste del av kapitlet tek opp foreldrebetalinga. Målet om at det offentlege skal dekkje til saman 70 prosent av dei totale kostnadene i sektoren, skal vere retningsgivande for nivået på foreldrebetalinga på kommunenivå, men ikkje nødvendigvis i den enkelte barnehagen. Målet om eit barnehagetilbod for alle som ønskjer det, kan ikkje sameinast med eit prisnivå som utelukkar barn frå familiar med svak økonomi.

Regjeringa ønskjer ikkje å innføre andre ordningar for statleg regulering av foreldrebetalinga enn dei som følgjer av målet for kostnadsfordelinga. Men kommunar og private barnehageeigarar bør i større grad enn i dag ta i bruk målretta og differensierte betalingssystem - til dømes syskenmoderasjon, inntektsgraderte betalingssatsar og å gi enkeltfamiliar med svak økonomi høve til friplass eller støtte til barnehageutgiftene.

Kapittel seks tek opp dei rammevilkåra som er utgangspunktet for sikring av kvalitet i barnehagane. Dei fleste av desse vilkåra er regulerte etter barnehagelova med forskrifter, men nokre viktige føresegner som gjeld barnehagane, finst også i forskrifta om miljøretta helsevern og forskrifter om leikeplassar.

Det meste av kapitlet handlar likevel om personalet, som er den viktigaste enkeltressursen i barnehagen. Regjeringa vil ha ei god pedagogisk bemanning i barnehagane. Regelverket både for den totale bemanninga og for den pedagogisk bemanninga blir drøfta, utan at det blir foreslått endringar. Men det vil bli vurdert om norma for den pedagogiske bemanninga skal flyttast frå forskrift til lovtekst i samband med overgangen til rammefinansiering.

Problemstillingar knytte til rekruttering og utdanning av spesielle personalgrupper som trengst i barnehagen for å gi eit fullverdig pedagogisk tilbod, blir også drøfta.

Etter mange år med ei sterk utbygging av sektoren og med for liten kapasitet i førskolelærarutdanninga, skulle no kapasiteten rekkje til full førskolelærardekning innan få år. Det ser likevel ut til at rekrutteringa til barnehagane er i ferd med i svikte. Regjeringa ser alvorleg på dette og vil ta initiativ til konkrete tiltak. I denne samanheng blir det presentert ei skisse til ein tiltaksplan for å sikre rekrutteringa og stabiliteten i barnehagesektoren.

Når det gjeld fysiske rammevilkår, blir to forhold tekne opp: Det blir varsla at barnehagelova kjem til å bli endra for å gi heimel for regulering av særskilde barnehagetypar som er blitt vanlegare i dei siste åra, til dømes opne barneha-

gar og naturbarnehagar. For det andre blir det varsla tiltak for evaluering og oppfølging av forskrifta om miljøretta helsevern i barnehagane for å sikre oppholdsmiljøet i barnehagane.

Kapittel sju tek opp kvaliteten i den omsorga og den pedagogikken barnehagen tilbyr til dagleg. Regjeringa meiner at kvaliteten i den norske barnehagen er god, men at ein heile tida må ha merksemda retta mot arbeidet i barnehagen. Det blir gitt ein kort gjennomgang av kvalitetsarbeidet fram til i dag, og kva regjeringa meiner det bør satsast på framover.

Regjeringa vil leggje fram ein samla plan for ei kvalitetssatsing i barnehagesektoren for åra 2001 - 2003. Tre temaområde er sentrale i denne satsinga: ein barnehage for alle barn, varierte og brukartilpassa barnehagar i tråd med dei behova barn og foreldre har, og eit kompetent barnehagepersonale. I meldinga blir det gitt ei førebels skisse av mål, strategiar og tiltak og ei oversikt over ansvar og oppgåver for dei ulike nivåa innanfor sektoren i samband med ei slik kvalitetssatsing.

Målet er at alle barnehagar skal ha etablert system for utvikling og sikring av kvalitet i løpet av 2003. Ansvar og oppgåver innanfor ein plan for kvalitetsutvikling på barnehagesektoren må fordelast mellom tre hovudaktørar: den enkelte barnehagen/barnehageeigaren, kommunane og staten. Barnehagen skal etablere system for utvikling og sikring av kvaliteten i tilbodet. Det inneber mellom anna å utforme, vurdere og følgje opp kriterium for kvaliteten. Kommunane skal leggje til rette for at alle barnehagar som er tekne med i den kommunale planen, engasjerer seg i lokal kvalitetsutvikling. Staten har ansvar for å leggje til rette overordna mål og rammer for den nasjonale kvalitetssatsinga og hjelpe kommunar og barnehagar i arbeidet.

Barne- og familiedepartementet vil starte ei konkretisering av kvalitetssatsinga i dialog med dei aktuelle partane på grunnlag av den skissa meldinga presenterer. Det konkrete arbeidet skal ta til i 2001.

2 Mål og utfordringar i barnehagepolitikken

2.1 Mål

Regjeringa sine mål for ein god barnehage er :

- Barnehage til alle barn.
- Barnehage i nærmiljøet som integrerer pedagogikk og omsorg.
- Ein barnehage også for dei med spesielle behov.
- Ein barnehage som er variert, fleksibel og brukarvennleg.

2.1.1 Barnehage til alle barn

Ingen annan periode i livet påverkar mennesket så sterkt som barndommen. I dei første barneåra utviklar personlegdommen seg, og identiteten til barnet blir forma i nært samspel mellom heimen og nærmiljøet. Foreldra har ansvaret for omsorga og barnet si utvikling, og for å skape gode høve for verdi- og kulturformidling. Barn utforskar og oppdagar omgivnadene sine, og dei utviklar tillit og tryggleik i høve til seg sjølve og sine nærmaste. Dei får forståing og ser samanhengar i tilværet og utviklar kompetansen sin ut frå formidla kunnskap, ulike rollemodellar og konkrete opplevingar og erfaringar. Barndommen som livsfase har stor eigenverdi, og barn si eiga frie tid, deira eigen kultur og deira eigen leik er grunnleggjande.

Samtidig er det behovet barna har for omsorg og tryggleik, heilt fundamentalt. Dei treng foreldre og vaksne som har tid til å vere saman med dei, snakke med dei, dele erfaringar og verdier, og som er der når dei treng dei. Barn har behov for rik kontakt både med yngre barn, jamaldringar, eldre barn og med vaksne, og dei må få tid og rom til å halde på med aktivitetar som ikkje er vaksenstyrte. Får barn utvikle seg harmonisk, er dei ein uvurderleg ressurs for eit samfunn. Barn har rett til ei utvikling i samsvar med eigne evner og behov.

Å vere med på å sikre barn og unge gode og trygge oppvekst- og levevilkår er ei av dei aller viktigaste oppgåvene for Regjeringa. Det inneber å leggje til rette for gode og likeverdige utviklingsvilkår, uavhengig av økonomisk og sosial bakgrunn og bustad. I tillegg til familien sin omsorg kjem barnehagen inn som det viktigaste tilbodet til barna etter spedbarnsaldern og fram til skolestart.

Den sentrale plassen familien har i omsorg og oppseding av barn har brei forankring i vår kultur. Det offentlege engasjementet for å gi barn gode oppvekstvilkår skal vere eit supplement til familien si eiga omsorg og oppseding og skal i størst mogleg grad skje på familien sine premisser og slik familien vil.

Det er særleg viktig at foreldra har tid og høve til omsorg for eigne barn i dei første leveåra. Fødselspermisjonen er no slik utforma at mor eller far kan vere heime så å seie heile det første leveåret til barnet. Gjennom reforma om kontantstøtte til eitt- og toåringar har småbarnsforeldra fått betre høve til å vere meir heime saman med barna. Foreldre som treng innsats frå andre i omsorga for barna, har også fått større fridom i val av omsorgsform. Tilhøva

er lagde betre til rette for at foreldra ut frå egne ønske og prioriteringar kan velje korleis dei vil innrette seg i kvardagslivet medan barna er små.

Men skal valfridommen bli reell, må det også finnast barnehagar tilgjengeleg for dei familiane som ønskjer denne omsorgsforma, anten heile eller delar av dagen, kvar dag eller nokre dagar i veka. For dei eldre barna er barnehagen alt etablert som ein del av kvardagen for det store fleirtalet trass i at tilbodet er frivillig og må betalast for. Foreldre legg vekt på samvær med andre barn, eit tilbod under pedagogisk leiing, tryggleik og førebuing til skolekvardagen når dei ønskjer barnehageplass.

Regjeringa vil derfor føre ein barnehagepolitikk der alle familiar som ønskjer det, skal få eit tilbod om barnehageplass.

2.1.2 Barnehage i nærmiljøet som integrerer pedagogikk og omsorg

«Rammeplan for barnehagen» har definert den gode barnehagen som

«... en barnehage som gir barna muligheter for å utvikle basiskompetanse gjennom lek og læring i sosialt samspill og gjennom arbeid med ulike fagområder. Barna utvikler kunnskaper, ferdigheter og holdninger på sentrale fag- og livsområder. En god barnehage gir barna frihet, med muligheter til selv å kunne styre sin hverdag innenfor grenser som de kan mestre i forhold til sin alder og utvikling.»

Barnehageverksemda byggjer på kristne verdiar, grunnleggjande demokratiske verdiar, eigenverdien til enkeltmennesket, respekt for miljøet og den retten barna har til trygge og utviklande oppvekstvilkår. Dette verdigrunnlaget er nedfelt i formålsparagrafen i barnehagelova og er utdjupa i «Rammeplan for barnehagen». Mange oppfattar det som eit samfunnsmandat for den norske barnehagen. Dette er konkretisert i «Rammeplan for barnehagen», som mellom anna trekkjer opp mål og retningslinjer for barnehagen og for kva barn, foreldre og nærmiljø skal kunne vente.

Eit viktig mål for barnehagen er å sikre barn basiskompetanse, som blir definert som utvikling av sosial handlingsdugleik og utvikling av språk og kommunikative evner i vid forstand. Barnehagen skal vere med på å leggje grunnlaget for livslang læring og verdimedvit, og han skal hjelpe til med å kvalifisere barna til å møte eit samfunn som er i rask endring, og som stadig stiller nye krav til dei som veks opp. Gutar og jenter må vere likestilte på alle område i det daglege livet i barnehagen.

Verksemda i barnehagane våre følgjer den nordiske barnehagetradisjonen, som sameinar det sosiale og det pedagogiske siktemålet. Denne barnehagemodellen vil Regjeringa byggje vidare på. Det vil seie at barnehagen skal møte alle sider av det behovet barnet har for tryggleik, omsorg og utviklande aktivitetar - både sosialt, intellektuelt og kroppsleg ut frå situasjonen til kvart enkelt barn. Det som er til beste for barnet og den heilskaplege utviklinga til barnet, skal stå i sentrum. Dette er viktig for foreldra, same korleis dei innrettar seg i høve til eiga deltaking i yrkes- og samfunnslivet. Oppgåvene til barnehagen, som går ut på å gi barna omsorg og støtte, tilsyn, oppseding og kvalifisering, kjem i tillegg til det heimane gir.

Barnehagar skal drivast i nært samarbeid og forståing med heimane. Dette viktige prinsippet er nedfelt i formålsparagrafen i barnehagelova og er følgt opp gjennom føresegner om foreldreråd og samarbeidsutval. Regjeringa

ønskjer å styrkje medavgjerdsretten til foreldra og brukardemokratiet. Brukardemokrati omfattar også at barna får høve til å vere med i utforminga av sitt eige leike- og læringsmiljø, og at dei får oppleve at dei vaksne legg vekt på kva barna meiner. Barnehageverksemda skal byggje på kristne og demokratiske grunnverdiar og sikre rettane til barn i form av eit trygt og utviklande oppvekst- og nærmiljø. Barnehagen er saman med andre nærmiljøarenaer for barn, til dømes leikeplassar, friluftsområde og skolar, ein trygg stad å få venner og gjere erfaringar på vegen frå familien og inn i det store samfunnet. Barnehagen har også viktige oppgåver i å førebu barna til skolekvarden. Gjennom kontakten mellom barnehage og skole kan overgangen til skolen bli mjukkare og betre førebudd både for skolen og det enkelte barnet.

Sjølv om barnehagen først og fremst er eit tilbod til barna, er han også ein viktig møtestad for foreldra. Foreldre kan ha stort utbytte av å bli kjende med kvarandre og utveksle erfaringar. Saman med helsestasjonane speler barnehagane mange stader ei viktig rolle i lokalt arbeid med foreldrerettleiing. Barnehagen som møtestad for foreldre, eventuelt med deltaking frå andre instansar, forsterkar den rolla barnehagen speler som ein viktig ressurs i nærmiljøet.

I tillegg til å sikre velferd og trivsel for barn og familiar, har eit godt utbygt barnehagetilbod også positive verknader for kommunane. Barnehagen er i dag ei viktig investering for lokalsamfunnet for å nå andre viktige mål, mellom anna innanfor busetting, sysselsetting og næringsutvikling.

Barnehagen må medverke til samarbeid for å skape eit godt oppvekstmiljø lokalt og vere ein aktiv part i eit heilskapleg tilbod til barnefamiliane.

2.1.3 Ein barnehage også for dei med spesielle behov

Vanskelege oppvekstvilkår

Dei fleste barn og unge i Noreg har gode oppvekstvilkår. Vilkåra er ulike både sosialt og kulturelt, men i dei fleste tilfella har barna ei trygg ramme rundt barndommen. For somme barn kan likevel oppvekstvilkåra vere vanskelege, og heimemiljøet til barnet kan i nokre tilfelle ikkje yte det som er nødvendig for ein god oppvekst.

Samanhengen mellom vanskelege oppvekstvilkår og risikoen for å utvikle avvikande atferd som ungdom og vaksen er etter kvart veldokumentert. Det er derfor ei særleg viktig samfunnsoppgåve å setje inn tiltak overfor barn som er i ein utsett livssituasjon. Samtidig som det blir sett inn hjelpetiltak i familien, kan det også vere nødvendig å skaffe barna andre arenaer for utfolding. Det krev at det finst gode og varierte omsorgs- og læringsarenaer som kan møte dei behova desse barna har. Barnehagen kan gjennom leik, opplevingar og aktivitetar i formelle og uformelle samanhengar gi barn med vanskelege heimforhold høve til aktiv utfolding og konstruktiv samhandling med andre.

Minoritetar

I stadig fleire lokalsamfunn er det kulturelle mangfaldet ein naturleg del av kvarden, ikkje minst for barn og unge. Ei viktig utfordring er å gi barn med minoritetsbakgrunn eit godt startgrunnlag for utdanning og yrkesliv og for integrering i det norske samfunnet. Å gi barn felles opplevingar som bakgrunn

for å utvikle språk og omgrep og for å skaffe seg ei felles forståingsramme, er ei viktig oppgåve for barnehagen.

Læring og utvikling av norsk språk er heilt avgjerande for å kunne meistre skolegang og vidare kvalifisering. Barnehagen kan også utviklast til å bli eit viktig tilbod for mødrer, og barn med ein kulturbakgrunn som gjer at dei i liten grad deltek i det norske samfunnet.

Funksjonshemma

Barn med funksjonshemmingar har etter § 9 i barnehagelova rett til prioritet ved opptak i barnehage. Barnehagen kan for mange av desse barna vere ein god stad for læring og utvikling i ein fase av livet der læring for å meistre si eiga funksjonshemming er svært viktig for livskvaliteten seinare i livet. Noko avhengig av typen funksjonshemming kan også barnehageopphald i mange tilfelle fungere som ei heilt nødvendig avlastning for heimen. Opphald i barnehagen er veileigna som førebuing til ein skolekvardag der fleirtalet av barna er funksjonsfriske. Med nødvendig ekstra assistanse kan barnehagen vere av særleg stor verdi for desse barna, ikkje minst på grunn av at dei der får vere saman med andre barn.

Regjeringa vil satse på ein barnehage som aktivt bruker samvær og leik mellom barn med ulike føresetnader og behov som ein ressurs.

2.1.4 Ein barnehage som er variert, fleksibel og brukarvennleg

Barnehagen er eit verkemiddel for å sikre barn gode oppvekstvilkår. Samtidig er barnehagen eit tenestetilbod til familiane. For å fylle desse oppgåvene er det viktig at sektoren er service- og brukarorientert. Det får verknad for to viktige sider ved barnehageverksemda: For det første må barnehagen innhalds- og kvalitetsmessig dekkje dei behova barna og familiane har. For det andre må den meir ytre ramma, til dømes opphaldstider og driftstypar, vere best mogleg i samsvar med det tilbodet familiane har behov for. Regjeringa ønskjer eit variert barnehagetilbod både når det gjeld pedagogisk innhald, livssyn, driftstypar og opphaldstider.

Barnehagane er viktige for barna sjølve og for at foreldra skal få høve til å velje korleis dei vil innrette seg i dagleglivet. Dei fleste småbarnsforeldre ønskjer å kombinere foreldreansvaret med det å ta del i yrkeslivet. Det krev både at dei har høve til å velje omsorg og arbeid i ulike kombinasjonar, og at barnehagane viser fleksibilitet. Både det offentlege og arbeidsplassane har medansvar for å leggje til rette for at både mor og far kan ivareta oppgåvene som foreldre. Tryggleik for barna er ein nødvendig føresetnad for at det skal vere mogleg å oppnå likestilling mellom kvinner og menn.

Opphaldstid

Men barnehagen skal også vere eit tilbod til familiar der ikkje begge foreldra er i fulltidsarbeid. For desse familiane er det viktig at det er høve til kortare opphaldstid, med ein lågare pris enn i heiltidsbarnehagen. Medan det var stor mangel på heiltidsbarnehageplassar i 1980-åra, finst no 90 prosent av alle barnehageplassane i barnehagar med ei opningstid på 41 timar eller meir. Det gir fleksibilitet for dobbeltarbeidande foreldre og aleineforeldre, men er ikkje og skal ikkje vere normdannande for opphaldstida til kvart enkelt barn. Samtidig

er prisnivået så høgt at dei færreste er villige til å betale for eit heiltidstilbod som barnet ikkje treng. Utfordringa for barnehagane er derfor å tilby opphaldstider og deltids plassar som passar kvar enkelt familie. Tilskotssystemet er no tilpassa slik at ein heiltids plass kan delast av to eller fleire barn utan at barnehagen taper tilskot. På same måten er kontantstøttesatsane tilpassa slik at det kan gjerast ulike avtalar om deltids bruk av barnehagen. Siktemålet er at tilbodet skal vere fleksibelt, slik at alle familiar og barn kan bruke barnehagen.

Barnehagetypar

Ulike barnehagetypar er også med på å gi eit variert tilbod. Dei fleste barnehagar blir drivne som eigne institusjonar, det vil seie med eigne lokale og uteområde spesielt utforma for barnehagedrift. Over 90 prosent av barnehageplassane finst i slike ordinære barnehagar.

Familiebarnehagen er blitt ei meir og meir vanleg barnehageform utover i 1990-åra. Verksemda skal helst gå føre seg i vanlege heimar, men kan også drivast i leigde lokale som har eit heimleg preg. Familiebarnehagen er gjerne sett saman av to eller fleire heimar og kan vere knytt til ein vanleg barnehage eller kan drivast som eiga verksemd. Familiebarnehagen er blitt eit populært tilbod, særleg for dei yngste barna, og blir ofte sedd på som ein god overgang frå heimeomsorg til ordinær barnehage. I 1998 fanst det ca. 13 000 plassar i familiebarnehagar.

Opne barnehagar har inga fast gruppe av barn, men tek imot barn saman med foreldre eller andre vaksne til leik og sosialt samvær. Denne barnehageforma kan vere eit tilbod til småbarnsfamiliar der ein av foreldra er heimarbeidande, eller eit tilbod som kan nyttast av dagmammaer. Open barnehage er ikkje spesielt omtalt i barnehagelova, men tilbodet får statstilskot. Det finst førebels vel 4000 plassar i opne barnehagar.

Desse ulike barnehageformene gir ein variasjon som er med på å gjere barnehagen til eit aktuelt tilbod for fleire barn.

Innhald

Det finst også ein variasjon i det innhaldsmessige tilbodet som barnehagane gir. Alle barnehagar skal følgje barnehagelova og rammeplanen. Innanfor desse rammene kan barnehagen likevel utformast slik at han framstår som spesiell for barn og foreldre. Først og fremst handlar dette om barnehagar med eit vedtektsfest livssynsformål. § 1 i barnehagelova slår fast at barnehagen skal hjelpe til med å gi barna ei oppseding i samsvar med kristne grunnverdiar. Private barnehageeigarar har likevel høve til å vedtektsfeste at ei vid praktisering av det kristne formålet skal leggjast til grunn for verksemda, at barnehagen skal drivast ut frå eit anna livssyn, eller at barnehagen skal drivast utan noko uttalt verdigrunnlag.

Innhaldet i barnehagen kan også vere prega av at dei blir drivne etter spesielle pedagogiske retningar, til dømes Steiner- eller Montessori-pedagogikk.

Andre barnehagar kan velje å halde ein viss innhaldsmessig profil, der det til dømes blir lagt særleg sterk vekt på friluftsliv, miljømedvit, form og farge, musikk e.l. For somme familiar kan eit slikt spesielt barnehagekonsept representere eit betre tilbod enn ein vanleg barnehage. Men det er viktig å peike på

at for andre familiar kan det same innhaldet vere eit hinder for at familien vel barnehagen for sitt barn.

Mange slike alternative barnehagar er komne til på privat initiativ og er med på å gi ein ønskt variasjon i tilbodet. Det er ein viktig grunn til at Regjeringa ønskjer ein barnehagepolitikk som støttar opp om det store innslaget av privat drift på barnehagesektoren.

Regjeringa meiner at eit variert barnehagetilbod når det gjeld pedagogisk innhald, livssyn, driftsformer og opphaldstider er ein styrke for sektoren som heilskap. Samtidig må det understrekast at det nok berre er i dei mest tettbygde strøka at familiane har eit reelt innhaldsmessig val når dei skal søkje om barnehageplass. Dei aller fleste barn og familiar kjem også i framtida til å vere avhengige av ein god barnehage i nærmiljøet eller lokalsamfunnet, der tilpassingar skjer etter lokale forhold.

2.2 Utfordringar

For å få ein barnehagesektor som innfrir desse måla - barnehage til alle barn, ein barnehage som integrerer pedagogikk og omsorg, som også har plass til dei barna som har spesielle behov, og som er variert og brukarvennleg - står barnehagepolitikken overfor store utfordringar som må møtast i dei nærmaste åra:

- Arbeidet med å sikre barnehagen som eit kvalitetstilbod til alle barn, må førast vidare.
- Kommunane må utvikle ansvaret sitt for sektoren.
- Utbygginga må fullførast.

2.2.1 Kvalitet i barnehagen

Regjeringa meiner at kvaliteten i norske barnehagar stort sett er god. Men rask utbygging og store endringar i samfunnet føreset ei stadig evne til utvikling og omstilling i barnehagane, der personalet utgjer den viktigaste ressursen.

Så lenge barnehage var eit gode som det var knapp tilgang på, slik som i 1980-åra, stod heller ikkje dei krava brukarane stilte til barnehagen, særleg sentralt. Dette har endra seg. Gjennom heile 1990-talet har det blitt drive utviklingsarbeid i barnehagesektoren, som mellom anna har hatt som siktemål å auke kompetansen i kommunane og hos barnehagepersonalet til å møte dei nye krava som blir stilte.

Regjeringa vil at dette arbeidet skal halde fram konsentrert om tre hovudtema:

- *Ein barnehage for alle barn:* Barnehagen skal sikre at alle barn utviklar basiskompetanse, slik det er forklart i «Rammeplan for barnehagen». Det vil bli lagt særleg vekt på dei barna som treng denne kompetansen mest: funksjonshemma barn, barn med ein vanskeleg heimesituasjon og barn med minoritetsbakgrunn.
- *Varierte og brukartilpassa barnehagar i tråd med dei behova barn og foreldre har:* Utvikling av barnehagane skal skje i samarbeid og dialog med foreldra. Barnehagane skal vere varierte, fleksible og brukarvennlege.
- *Eit kompetent barnehagepersonale:* Barnehagepersonalet skal ha høve til å skaffe seg nødvendig kunnskap og kompetanse for å møte dei nye utfor-

dringane og å sikre kvaliteten i barnehagen. I tillegg skal barnehagen sikrast eit meir stabilt personale gjennom denne kvalitetsutviklinga.

Regjeringa vil setje i gang ei treårig satsing på kvalitetsutvikling med desse tre hovudtema i perioden 2001 - 2003. Dette arbeidet skal byggje på måla og føringane i rammeplanen. Kvalitetssatsinga er nærmare omtalt i kapittel 7 i denne meldinga.

Skal barnehagen i framtida kunne fylle den sentrale rolla han har i oppveksten til dei fleste norske barn i tida før skolestart, er denne kvalitetssatsinga svært viktig.

2.2.2 Kommunane sitt ansvar for barnehagetilbodet

Regjeringa vil understreke det ansvaret kommunane har for eit godt barnehagetilbod til innbyggjarane. Barnehagelova slår alt i dag fast dette ansvaret. Regjeringa vil forsterke dei pliktene kommunane har etter barnehagelova, gjennom å påleggje dei ei plikt til å ha eit barnehagetilbod i tråd med ønskjene i familiane. Ei slik lovfesting blir nærmare drøfta i kapittel 4 i denne meldinga. Innlemminga av barnehagetilskotet i rammeoverføringa har vore ein føresetnad sidan innføringa av nytt inntektssystem i kommunane i 1986, som ei naturleg endring når utbygginga av barnehagesektoren er fullført.

Dei viktigaste tiltaka som blir drøfta i denne meldinga, gjeld likevel understrekinga av det ansvaret kommunane har som barnehagestyresmakt, noko som inneber ansvar for planlegging, kvalitetsutvikling og tilsyn med heile barnehagesektoren i kommunen.

Dette ansvaret inkluderer både dei private barnehagane og dei barnehagane kommunane sjølve eig og driv. Dei private barnehagane har stått for ein vesentleg del av barnehageutbygginga i 1990-åra og tilbyr no vel 40 prosent av barnehageplassane. I mange kommunar har dette vore ein bevisst politikk fordi ein ønskte privat initiativ i sektoren. I andre kommunar har det i større grad vore ei etablering direkte ut frå behova hos brukarane.

Som styresmakt for barnehagane har kommunen eit ansvar for barnehagetilbodet som heilskap. Det vil seie at kommunane i planlegging, finansiering og program for kvalitetsutvikling innanfor sektoren må ta omsyn til alle barnehagane i kommunen - både dei offentlege og dei private. Dei kommunane som i dag ikkje har full behovsdekning, må gjennom brukarundersøkingar kartlegge behov og setje seg mål som skal innfriast i løpet av få år.

Regjeringa kjem i denne meldinga med forslag om å påleggje kommunane eit ansvar for å inngå samarbeidsavtalar med dei private barnehagane i kommunane som inngår i kommunanes barnehageplanar. Mange kommunar har alt slike avtalar med alle eller nokre av dei private barnehagane. Desse avtalane kan dreie seg om opptakskrav, kommunal støtte, foreldrebetalingsspolitikk, personalpolitikk og kompetansetiltak. For dei private barnehagane kan slike avtalar gi sikrare og meir stabile driftsvilkår, samtidig som kommunane kan få til eit samarbeid om inntak av barn, foreldrebetaling, syskenmoderasjon osv.

Eit slikt samarbeid gir grunnlag for ein barnehagesektor i kommunen som vil tene dei behova brukarane har, samtidig som dei samla ressursane i sektoren blir utnytta så effektivt som råd.

2.2.3 Slutføre utbygginga

Som det blir gjort nærmare greie for i kapittel 3, må det framleis etablerast fleire plassar i barnehagane for at vi skal kunne seie at barnehagen når alle dei familiane som ønskjer eit slikt tilbod. Med utgangspunkt i situasjonen ved årsskiftet 1998-99 dreiar det seg i underkant av 25 000 plassar på landsbasis.

Hovudtyngda av desse plassane må vere for aldersgruppa under 3 år, anten heiltids- eller deltidsplassar. Det er forståeleg at barnehageeigarane - både kommunar og private barnehagar - har nølt dei siste åra når det gjeld utbygging for denne aldersgruppa. Dei har vore usikre på korleis etterspørselen kom til å utvikle seg etter at kontantstøtta blei innført. No veit vi noko meir om verknadene. Etterspørselen totalt sett har til no minka svakt for barn mellom eitt og to år, det er større etterspørsel etter deltidsplassar, medan etterspørselen for toåringar er om lag som tidlegare.

I tillegg må vi rekne med ein viss vekst i etterspørselen som følgje av aukande brukartilpassing i sektoren. Vi veit at ein del foreldre ikkje søker barnehageplass fordi dei veit at det tilbodet dei ønskjer for sitt barn, ikkje er tilgjengeleg der dei bur.

Fram til utbygginga er fullført, vil Regjeringa halde på det øyremerkte statstilskotet og prioritere at den statlege delen av kostnadene i gjennomsnitt skal utgjere 40 prosent av totalkostnadene. Samstundes vil Regjeringa syte for at kommunane skal kunne dekkje 30 prosent av kostnadene i sektoren. Dette inkluderer også kommunal støtte til private barnehager. Som drahjelp for dei kommunane som ligg etter i barnehageutbygginga, blir det gitt eit stimuleringsstilskot til nyetablering i denne perioden.

3 Barnehagane i dag - ansvar, rammevilkår, utbygging og behov

Barnehagesektoren framstår i dag som ein stor sektor, med mange tilsette og med mange brukarar, i form av både barn og foreldre. Forvaltninga av sektoren er delt mellom staten ved Barne- og familiedepartementet og fylkesmennene, og kommunane.

Staten ved Barne- og familiedepartementet har det overordna ansvaret for dei to viktigaste verkemidla for styring av sektoren: barnehagelova og det øyremerkte tilskotet til drift av barnehagar. Vidare har departementet ansvar for faglege utviklingsoppgåver, sidan det ikkje finst noko direktorat eller nokon underliggjande etat som tek seg av denne funksjonen på barnehagesektoren.

Fylkesmennene utfører forvaltningsoppgåver på vegne av Barne- og familiedepartementet. Det inneber mellom anna vedtak i saker om driftstilskot til barnehagar. Fylkesmennene har også oppgåver som følgjer av barnehagelova, herunder sjølvstendig tilsynskompetanse overfor barnehagane, fullmakt til å gi varig dispensasjon frå utdanningskravet, behandling av klagesaker o.a. I tillegg har fylkesmennene vore sentrale i lokalt utviklingsarbeid i barnehagesektoren.

Kommunane har som styresmakt for barnehagane viktige oppgåver i forvaltninga av sektoren. Oppgåvene omfattar mellom anna godkjennings- og tilsynsansvar overfor barnehagane og oppgåver i tilknytning til forvaltning av statstilskotet til barnehagane.

3.1 Barnehagelova

Drift av barnehagar blei første gongen regulert ved *Lov om barnehager av 6. juni 1975 nr. 30*, med forskrifter. Lova gjekk i perioden mellom 1975 og 1995 gjennom nokre revisjonar. Barnehagesektoren var i denne perioden i sterk utvikling, og det blei derfor gjennomført ein omfattande revisjon av lova. Den no gjeldande lova, *Lov om barnehager av 5. mai 1995 nr. 19* (barnehagelova), tok til å gjelde frå 1. januar 1996.

Barnehagelova med forskrifter inneheld føresegner om formål, innhald og utforming av barnehagen, foreldremedverknad og reglar om ansvar og makt for kommunen. Vidare regulerer lova krav om godkjenning av barnehagar og krav til personalet, herunder utdanningskrav og krav om tilfredsstillande politiattest.

3.1.1 Ansvar og makt for kommunane

Kommunen har, etter § 7 i barnehagelova, «ansvar for utbygging og drift av barnehager i kommunen». Denne lovregelen gir kommunen ansvar for å sikre barn gode oppvekstvilkår gjennom å tilby gode barnehageplassar til flest mogleg barn. Det ligg ikkje noko rettsleg ansvar på kommunen, men lova markerer at barnehageutbygging er ei kommunal oppgåve. Lova gir heller ikkje høve til sanksjonar dersom kommunen ikkje oppfyller dei pliktene som lova

uttrykkjer. Lova forpliktar med andre ord ikkje kommunen til utbygging i større grad enn kommunen sjølv ønskjer.

Forvaltninga av dei statlege tilskota til dei kommunale og private barnehagane er delt mellom fylkesmannen og kommunane. Fylkesmannen står for vedtaka om tildeling av tilskot til kvar barnehage, medan kommunen elles forvaltar tilskota både til kommunale og private barnehagar i kommunen. Det er ei lovpålagd oppgåve for kommunen å forvalte tilskota til private barnehagar, jf. § 8 i barnehagelova. Forvaltninga inneber både ein kontroll av årsmeldingane frå barnehagane og utbetaling av sjølvle tilskotet. Nærmare retningslinjer blir gitt i det årlege tilskotsrundskrivet. For dei kommunale barnehagane er ansvaret for å føre kontroll med eiga verksemd heimla i kommunelova.

Kontroll med statlege tilskot til barnehagar

Barnehagelova seier ikkje noko om kontroll av det statlege driftstilskotet til barnehagane. På denne bakgrunn fremma Barne- og familiedepartementet Ot.prp. nr. 35 (1996 - 97), med forslag om kontroll med dei statlege tilskota til barnehagar som oppgåve for kommunane gjennom endring av § 10 i barnehagelova.

Forslaget frå Regjeringa om kommunane som kontrollorgan fekk ikkje fleirtal ved behandlinga i Stortinget. Stortinget vedtok derimot å leggje denne kontrolloppgåva til fylkesmennene og endra lovforslaget. Fleirtalet si grunngiving var at fylkesmannen som uavhengig instans kunne syte for lik kontroll med kommunale og ikkje-kommunale barnehagar.

Departementet har ikkje sanksjonert vedtaket, fordi lovteksten etter stortingsvedtaket verkar noko uklar i høve til dei oppgåvene og den rolla fylkesmannen har.

Ein har også ønskt å sjå dette i eit heilskapleg barnehagepolitisk perspektiv. I den meldinga som ligg føre, er ordninga vurdert i lys av eit slikt perspektiv. Dersom forslaget om innlemming av barnehagetilskotet i inntektssystemet får tilslutning, kjem ordninga med øyremerkt tilskot til å eksistere berre i nokre få år til. Det kan derfor synast lite tenleg å leggje nye kontrolloppgåver til fylkesmennene no. Regjeringa vil fremme ein odelstingsproposisjon om denne saka.

3.1.2 Godkjenning av barnehagar

Barnehagelova fastset føresegner om godkjenning av barnehagar. Føresegnene gir verksemdar som gir tilsyn og omsorg for barn under opplæringspliktig alder etter nærmare definerte kriterium, pålegg om å søkje godkjenning som barnehage. Det er kommunane som har fullmakt til å gi godkjenning, jf. § 8 i barnehagelova. Formålet med kommunal godkjenning er å sikre kvaliteten på barnehagane ved at dei krava lova stiller, er oppfylte. Kravet til godkjenning gjeld både offentlege og private barnehagar. Mellom anna skal lokala og uteområdet til barnehagen godkjennast. Barne- og familiedepartementet har gitt ei rettleiande norm for leike- og opphaldsarealet per barn. Norma er 4 kvm netto leike- og opphaldsareal per barn over 3 år og om lag ein tredel meir for barn under 3 år. Norma er gitt som ei rettleiing for barnehageeigarane og godkjenningsstyresmaktene. Lova stiller i tillegg krav om at vilkår stilte i eller med heimel i anna lov, skal vere klarlagde før kommunen gjer vedtak om god-

kjenning etter barnehagelova. Det gjeld mellom anna vilkår etter plan- og bygningslova, brannforskrifter og forskrift om miljøretta helsevern.

Etter § 12 i barnehagelova har verksemdar som tilfredsstiller dei gjeldande krava som blir stilte til barnehagar, rett til godkjenning. Lova stiller private og kommunale utbyggjarar likt, og ho set ingen grenser for kven som kan eige eller drive barnehagar. Godkjende verksemdar har automatisk rett til statstilskot for drift av barnehagar. Det følgjer av det årlege budsjettvedtaket i Stortinget. Rett til godkjenning og statstilskot har vore viktige føresetnader for å få private eigarar til å etablere barnehagar.

Barneparkar er eit tilbod i nokre kommunar. Ein barnepark er ei verksemd der ein eller fleire tilsette har tilsyn med og omsorg for ei gruppe små barn nokre timar ute kvar dag heile året. Dette er ikkje eit pedagogisk tilbod slik barnehagar er, men ei alternativ tilsynsordning med ei opningstid på maksimalt 20 timar per veke. Barneparkar faller utanfor barnehagelova sitt virkeområde og blir derfor ikkje godkjende som barnehagar. Barneparkar har ikkje rett til statstilskot for drift av barnehagar.

3.1.3 Ansvar for kvalitet og innhald

Kommunen sitt ansvar som godkjennings- og tilsynsstyresmakt overfor barnehagane omfattar også dei krava barnehagelova, rammeplanen og andre forskrifter stiller til innhald og kvalitet i det pedagogiske tilbodet i barnehagane.

§ 1 i lova seier om formålet med barnehagen:

«Barnehagen skal gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas heim.»

Det overordna siktemålet med formålsparagrafen er å leggje verdigrunnlaget og sikre kvaliteten på innhaldet og arbeidsforma i barnehagen. Formålsparagrafen gir vide rammer for mål og innhald i barnehagen. Ei nærmare konkretisering er gitt i rammeplanen for barnehagar som er ei forskrift til lova, jf. § 2 andre leddet.

«Rammeplan for barnehagen» blei innført i 1996, og forskrifta legg overordna føringar for barnehageverksemda og set barnehagen inn i ein samfunnsmessig samanheng. Målet med rammeplanen er å gi personalet og samarbeidsutvalet i barnehagen ei forpliktande ramme å arbeide etter i planlegging, gjennomføring og vurdering av innhaldet i barnehagen. Etter barnehagelova kan barnehageeigaren gi retningslinjer for lokal tilpassing av rammeplanen.

Barnehageeigarar har eit sjølvstendig ansvar for at barnehagen utviklar eit tilbod av god kvalitet, og for å gi personalet høve til å utvikle nødvendig kompetanse. Kommunen må likevel ha ei sentral rolle i å leggje til rette for utvikling av det pedagogiske innhaldet i barnehagane i tråd med rammeplanen og vere med på å styrkje kompetansen til dei tilsette i kommunale og private barnehagar.

3.1.4 Bemanning i barnehagen

Etter § 17 i barnehagelova skal den samla bemanninga «være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Med

uttrykket «tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» meiner ein at barnehagen skal drive i samsvar med formålsparagrafen og rammeplanen. Skjønnsomgrepet «tilstrekkelig» seier noko om kor mykje personale ein barnehage totalt sett må ha. Kva som er tilstrekkeleg, må vurderast både ut frå kor mange barn det er totalt, alderen på barna, opphaldstida, talet på barn med behov for spesiell hjelp og støtte, den fysiske utforminga av barnehagen og andre tilhøve.

Barnehagelova stiller krav om at styrarar og pedagogiske leiarar skal ha utdanning som førskolelærar, sjå §§ 16 og 17 i barnehagelova. Barnehagelova har også føresegner om mellombels og varige dispensasjonar frå utdanningskravet dersom det etter utlysing ikkje melder seg søkjarar med førskolelærarutdanning. Kommunen har etter lova fullmakt til å gi mellombels dispensasjonar, medan fylkesmannen kan gi varige dispensasjonar frå utdanningskravet. Nærmare retningslinjer er gitt i forskrifter.

Ansvar for den samla bemanninga i barnehagen ligg i første rekkje hos kvar enkelt barnehageeigar. Samtidig er dette noko kommunen som tilsynsstyresmakt har ansvar for å sjå til blir følgt. Tilsynsstyresmaktene kan gi råd og rettleiing, men kan også gjere vedtak i ei tilsynssak dersom dei finn det nødvendig.

Vidare stiller barnehagelova krav om at den som skal arbeide i ein barnehage, må leggje fram tilfredsstillande politiattest, sjå § 20 i lova. Ein tilfredsstillande politiattest er ein attest som ikkje har merknader om sikting, tiltale eller domfelling for sedskapsbrottsverk overfor barn. Kommunen kan krevje politiattest også for andre personar som har fast opphald i barnehagen. Bakgrunnen for denne føresegna er at barnehagen er ein viktig del av oppvekstmiljøet, og barnehagepersonalet får eit nært tillitsforhold til barna. Ein må hindre misbruk av tillitsforholdet, og det kan ein mellom anna oppnå ved å stille krav om kvalifikasjonar og referansar til barnehagepersonalet. Krav om politiattest for tilsette i barnehagar kom inn i barnehagelova då den nye lova blei sett i verk 1. januar 1996.

Dette var første gongen ein slik regel blei innført i norsk lov. Seinare er tilsvarende reglar tekne inn i *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* av 9. juni 1998 og *Lov om barneverntjenester* av 17. juli 1992.

3.1.5 Tilsyn

Kommunen har etter § 10 i barnehagelova ansvar for å føre det lokale tilsynet. Tilsynsansvaret inneber at kommunen gjennom rettleiing og pålegg skal sjå til at alle barnehagane i kommunen blir drivne etter dei reglane som lova gir, og andre retningslinjer som styrar slik verksemd. Tilsynsstyresmaktene kan gi pålegg om retting av ulovlege tilhøve, til dømes at barnehagen blir driven i strid med forskrifta om pedagogisk bemanning. Dei kan også gi pålegg om retting av uforsvarlege tilhøve. Denne føresegna skal fungere som ei sikring og skal kunne fange opp tilhøve som ikkje direkte er regulerte av barnehagelova, men som likevel kan føre til uforsvarlege tilstandar for barna. Eit døme kan vere at barnehageeigaren har endra norma for arealutnytting i barnehagen til eit slikt nivå at tilsynsstyresmaktene ser det som uforsvarleg.

Fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak om retting eller stenging. Vidare er fylkesmannen tillagd ansvar for å gi rettleiing på det området barnehagelova dekkjer, overfor kommunen som forvaltningsstyresmakt

og overfor barnehageeigarane. Fylkesmannen har den same tilsynskompetansen som kommunen og kan på eige initiativ gripe inn som tilsynsstyresmakt, jf. § 10 andre leddet i barnehagelova. I praksis er dette mest aktuelt der kommunen er eigar av barnehagen. Der fylkesmannen gjer vedtak i første instans, kan vedtaket klagast inn for Barne- og familiedepartementet.

Tilsynet skal følgje opp dei vilkåra som følgjer av godkjenninga, krava til personalet og krava til innhald. Det er ikkje gitt spesielle retningslinjer for tilsynsansvaret utover dei som følgjer av lova og merknadene til lova.

3.2 Tilskotsordninga frå staten

I 1999 er budsjettet for dei statlege utgiftene til barnehagedrift i underkant av 4,5 milliardar kroner. Driftstilskotet til barnehagedrift kan delast inn i eitt generelt og fleire særskilde driftstilskot. Desse tilskota er lista opp i tabell 3.1.

Tabell 3.1: Fordeling av løyving på ulike tiltak over kap. 856 post 60, 1999 (1000 kroner)

	1999
Ordinært tilskot til barnehagar	3 966 182
Tilskot til tiltak for barn med funksjonshemmingar	396 618
Tilskot til tospråklege assistanse	82 000
Tilskot til samiske barnehagar	7 000
Tilskot til barnehagar for barn av nykomne flyktningar	6 000
Driftstilskot til barnehagetiltak på Svalbard	2 100
Lønnstillegg til tilsette i Finnmark og Nord-Troms	2 000
SUM	4 461 900

Kjelde: St prp nr 1 Barne- og familiedepartementet (1998-99)

3.2.1 Ordinært driftstilskot til barnehagar

Det ordinære driftstilskotet utgjer knapt 90 prosent av totalløyvinga i 1999. Alle godkjende barnehagar har rett til statleg driftstilskot. Tilskotet blir rekna ut på grunnlag av det faktiske talet på barn i barnehagen og den tildelte opphaldstida. Slike opplysningar blir rapporterte per 15.12 kvart år frå kvar enkelt barnehage til kommunen. Kommunen kontrollerer at opplysningane er korrekte, og sender ein samla søknad vidare til fylkesmannen. Fylkesmannen gjer vedtak om tildeling av tilskot på grunnlag av søknaden frå kommunen. Barne- og familiedepartementet skriv ut belastningsfullmakter til fylkesmannen, som deretter reknar ut og utbetaler statstilskot til kvar kommune. Kommunane vidareformidlar tilskotet til dei ikkje-kommunale barnehagane. Tabell 3.2 viser satsane for driftstilskot til barnehagar.

Tabell 3.2: Satsar for driftstilskot til barnehagar i 1999 (kroner per år)

Opphaldstimar per veke	Barn fødde i 1996 og tidlegare	Barn fødde i 1997 og seinare
0 - 8 timar	3 920	7 500
9 - 16 timar	7 850	15 000
17 - 24 timar	11 770	22 500
25 - 32 timar	15 690	30 000
33 - 40 timar	16 260	31 500
41 timar og meir	20 600	38 000

Kjelde: Barne- og familiedepartementet

Tilskotssatsane for familiebarnehagane er dei same som for ordinære barnehagar. Det blir også gitt tilskot til barn som er under opplæringspliktig alder og som høyrer til i heimen. Etter forskrift om familiebarnehagar er det ein føresetnad at minst halvparten av barna i ei familiebarnehagegruppe må vere andre enn dei som høyrer til i denne heimen. Det blir ikkje gitt tilskot for eigne barn i heimane utover den opphaldstida dei andre barna har.

Tilskot til opne barnehagar

Det blir også gitt driftstilskot til verksemd godkjend som open barnehage, det vil seie barnehagar der det ikkje går ei fast gruppe barn, men der barn og foreldre/omsorgspersonar kan kome ei viss tid per dag. Tilskotet blir rekna ut frå gjennomsnittstalet på barn, alderen deira og kor lang opphaldstid dei har per veke. Det blir ikkje gitt driftstilskot til opne barnehagar utover ei opphaldstid på 20 timar per veke.

Ofte er tilbodet gratis. Denne typen barnehage kan fungere som ein møtestad i nærmiljøet for både barn og omsorgspersonar og kan i tillegg vere ein god reiskap i arbeidet med integrering av minoritetsspråklege grupper. Etter som barna i ein open barnehage ikkje har fast plass, har eitt- og toåringane som går i open barnehage, rett til full kontantstøtte.

Det finst både kommunale og private opne barnehagar. For at barnehagen skal godkjennast, må det vere tilsett minst ein førskolelærer. Det gjeld sjølv om barnehagen har mange barn under 3 år. Den gjennomsnittlege alderen på barna i opne barnehagar var i 1998 2 år (Asplan Viak, 1998).

Tal frå ei undersøking om opne barnehagar gjorde av Asplan Viak i 1998, viser at denne typen barnehagar har langt lågare kostnader per barn enn det ordinære barnehagar har. Det heng mellom anna saman med at opne barnehagar kan ha mindre bemanning enn ordinære barnehagar.

Staten yter tilskot til drift via det ordinære driftstilskotet til barnehagar. Opne barnehagar får statsstøtte til drift ut frå det gjennomsnittlege talet på barn som er i barnehagen gjennom ei veke. Barne- og familiedepartementet vil vurdere korleis den framtidige finansieringa av opne barnehagar skal vere. Det blir derfor arbeidd vidare med dei utfordringane som ligg i å kunne ha eit tilbod i opne barnehagar, samtidig som finansieringa av opne barnehagar skal vere tilpassa finansieringa av resten av barnehagesektoren.

3.2.2 Statleg stimuleringstilskot

Frå 1991 til 1996 blei det gitt eit eingongstilskot (stimuleringstilskot) for etablering av nye barnehageplassar. Tilskotet skulle stimulere til auka utbygging av nye barnehageplassar og dessutan bidra til å betre utnytting av eksisterande barnehagar. Dette tilskotet, saman med det ordinære driftstilskotet, har i 1990-åra vore det viktigaste statlege verkemidlet for å nå det nasjonale målet om full barnehagedekning.

Stimuleringstilskotet ble primært gitt til barnehageeigarar for etablering av nye plassar. Men vilkåra for å få stimuleringstilskot er blitt endra noko gjennom desse åra. Dei to første åra blei tilskotet også gitt til betre utnytting av lokale i eksisterande barnehagar som alt var godkjende. Frå og med 1993 fall denne ordninga bort, og tilskotet blei berre gitt til reelle utvidingar. Fleire innstrammingar blei innførte frå 1994 ved at tilskotet blei retta mot særleg prioriterte formål: seksåringar i skolen eller barnehagen - for å stimulere til raskare utbygging fram mot skolestart for seksåringane - familiebarnehagar og barnehageplassar for barn under 3 år.

Stimuleringstilskotet til dei enkelte familiebarnehagane blei gitt til heimen dei to første åra, deretter til både heimen og kommunen i dei to neste åra, for så å falle bort frå og med 1995. Opne barnehagar fekk stimuleringstilskot så lenge ordninga varte. Dei tre første åra blei tilskotet gitt per open barnehage med utgangspunkt i ei gruppe på meir enn 20 barn. Dei to siste åra blei tilskotet gitt på lik linje med tilskot til vanlege barnehagar, med andre ord per barn. Talet på barn blei rekna ut frå kor mange som vanlegvis nytta seg av tilbodet.

Det har vore knytt ei bindingstid til utbetaling av stimuleringstilskotet. Omgrepet bindingstid står for den tidsperioden barnehageeigaren forpliktar seg til å drive barnehagen for å behalde heile stimuleringstilskotet. Dersom eigaren ikkje heldt bindingstida, måtte heile eller delar av tilskotet betalast tilbake. Bindingstida for tilskotet var 5 år for ordinære barnehagar, 2 år for familiebarnehagar og 3 år for opne barnehagar.

Erfaringane med stimuleringstilskotet var at det hadde ein positiv effekt på etableringa av nye plassar. Statistikken frå 1991 og 1996 viser ein auke på 1450 barnehagar med totalt 41 900 fleire barn i barnehage i denne perioden.

3.2.3 Tilskot til tiltak for barn med funksjonshemmingar

Barnehage er eit av dei viktigaste enkelttiltaka for barn med funksjonshemmingar. Funksjonshemma barn har rett til prioritet ved opptak i barnehage, jf. § 9 i barnehagelova. Det er kommunen som har ansvar for at prioriteringa av barnehageplass for desse barna blir praktisert ved opptak i kommunale og private barnehagar.

Funksjonshemma barn kan ha behov for spesiell tilrettelegging for at dei skal kunne ha nytte av å vere i ein barnehage. Det blir derfor gitt eit ekstra tilskot frå staten, som utgjer 10 prosent av det ordinære driftstilskotet. Dette tilskotet blir gitt til kvar enkelt kommune, og alle godkjende barnehagar kan søkje kommunen om tilskot. Ved utgangen av 1998 var i alt drygt 3300 barn tekne opp etter § 9 i barnehagelova, og av desse fekk nær 2900, eller 88 prosent, ekstra ressursar. Tilskotet kan mellom anna nyttast til å styrkje bemanninga i barnehagen, redusere storleiken på barnegruppa, gi tilskot til eller dekkje særlege skyssordningar, gi heil eller delvis dekning av friplass, nyttast

til innkjøp av særskilt materiell eller til utbetringar av lokale eller uteområde som er nødvendige for å gi dei funksjonshemma barna eit godt tilbod. Tilskotet kan også brukast til teiknspråkopplæring over kortare tid for det faste personalet som har døve eller sterkt høyrselshemma barn i gruppa. Døve og sterkt høyrselshemma førskolebarn har rett til teiknspråkopplæring etter opplæringslova § 2-6.

Tilskotet skal ikkje brukast til å dekkje utgifter som knyter seg til rettar eller tilbod etter anna regelverk. Det skal til dømes ikkje nyttast til å dekkje kommunale utgifter til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringslova. I dei seinare år har Barne- og familiedepartementet frå tid til anna sett at midlane ikkje blir brukte i samsvar med føresetnadene, men til å dekkje utgifter kommunane har etter anna regelverk. Barne- og familiedepartementet meiner at dette kan gå ut over det allmennpedagogiske tilbodet funksjonshemma barn skal få i barnehage.

Fordi kommunen har det overordna ansvaret for å gi barn med funksjonshemmingar plass i barnehage, må også kommunen yte det som er nødvendig av egne midlar, i tillegg til statstilskotet. Kommunen kan tilby plass i kommunal barnehage i staden for å dekkje ekstrautgiftene i ein privat barnehage dersom utgiftene til den private barnehagen blir urimeleg høge, og kommunen har eit tilbod som er eigna. Statistikken viser tydeleg at kommunane i hovudsak vel eigne tilbod til desse barna. Ved utgangen av 1998 hadde over 80 prosent av barn tekne opp etter § 9 plass i kommunale barnehagar.

I 1994 gjennomførte Ergoplan ei undersøking for Barne- og familiedepartementet om bruk av ekstra ressursar i fire kommunar/bydelar. Undersøkinga var naturleg nok ikkje representativ for heile landet, men indikerer at det er ein ulik praksis i kommunane. Det er to grupper barn som får ekstra ressursar, den eine er barn tekne opp etter § 9, den andre er barn som blir «oppdaga» i barnehagen, det vil seie barn med sosiale funksjonshemmingar, åtferdsvanskar, sein språkutvikling osv. Undersøkinga viste at ressursbruken til barn tekne opp etter § 9, varierte lite, medan det var store skilnader kommunane imellom når det gjaldt å bruke ressursar til andre barn med spesielle behov. Prosentdelen av barn som fekk ekstra ressursar i tillegg til § 9-barna, varierte frå 0 til 3. Staten dekte om lag ein tredel av den samla ekstra ressursbruken gjennom det øyremerkte barnehagetilskotet. Det var elles stor variasjon mellom kommunane om fordelinga av ressursar til barna var knytt til skolesektoren eller barnehagesektoren.

3.2.4 Tilskot til tospråkleg assistanse

Intensjonen med tilskotet til tospråkleg assistanse i barnehagane er å leggje tilhøva til rette slik at kommunar og private barnehageeigarar kan gi barn frå språklege og kulturelle minoritetar eit godt og utviklande barnehagetilbod. Ved utgangen av 1998 var det i alt 8877 minoritetsspråklege barn i barnehagane, og av desse fekk 51 prosent tospråkleg assistanse. Tilskotet blir gitt med ein fast årleg sats per barn. I 1999 er satsen 15 000 kroner per barn som får tospråkleg assistanse i 6 - 25 timar per veke. For eit tilbod på meir enn 26 timar per veke er satsen 20 000 kroner per barn. Tilskotet dekkjer i utgangspunktet ikkje heile lønna til assistenten, men dersom det er mange barn per assistent, kan tilskotet dekkje store delar av lønnsutgiftene.

Det er dei kommunale barnehagane som har størst innslag av minoritets-
språklege barn. 6,5 prosent av alle barn i kommunale barnehagar er minori-
tets-
språklege, mot 2,2 prosent i dei private barnehagane.

Det er ein føresetnad for å få tilskot at barnehagen har tilsett ein tospråk-
leg assistent som snakkar same språk som barnet/barna. Ei av dei viktigaste
oppgåvene for ein tospråkleg assistent er å arbeide for at alle barna i barne-
gruppa blir integrerte i ein fellesskap. Assistenten har også ei viktig oppgåve
når det gjeld å skape god kontakt mellom barnehagen og foreldra. Tilskots-
ordninga omfattar også tospråklege assistentar som meistrar teiknspråket,
når det er døve eller sterkt høyrselshemma barn i barnehagen.

Barn som har svensk, dansk eller engelsk som morsmål, kan i dei fleste
tilfella kommunisere med andre barn og foreldre. Vilkåra for å få tilskot til
tospråkleg assistanse for desse barna er derfor ikkje til stades.

3.2.5 Tilskot til samiske barnehagar

For samiske barn er det eit hovudmål å leggje til rette for ein oppvekst der to
språk og to kulturar kan verke positivt og utviklande for barna. Det er eit mål
for Regjeringa å leggje grunnlag for at samiske barn får eit barnehagetilbod
som er i samsvar med språk- og kulturbakgrunnen deira. Dette målet er ned-
felt i § 7 i barnehagelova og i «Rammeplan for barnehagen». Føresegna i bar-
nehagelova er ei erkjenning av at samisk språk og kultur er ein del av den fel-
les nasjonale kulturarven, som det er eit særleg ansvar for Noreg å verne om,
jf. § 110 A i Grunnlova, samelova, Noregs ratifikasjon av ILO-konvensjon nr.
169 om urbefolkningar og stammefolk og FN-konvensjonen om rettane til bar-
net. I rammeplanen er det understreka at det er eit hovudmål for nasjonale sty-
resmakter å leggje til rette for ein oppvekst der to språk og to kulturar, såkalla
funksjonell tospråksbruk, kan verke positivt for barn. Det krev eit godt og kon-
struktivt samarbeid med samane sjølve, gjennom mellom anna Sametinget, og
med andre sentrale, regionale og lokale aktørar. Den lokale kulturen må vere
eit naturleg utgangspunkt for det som skjer i den samiske barnehagen. Det er
derfor viktig at det blir etablert eit nært samarbeid mellom heimane, lokalsam-
funnet og barnehagen. Kommunar i samiske distrikt har eit særleg ansvar for
å leggje til rette barnehagetilbod for samiske barn. Barne- og familiedeparte-
mentet vil samtidig understreke at alle kommunar har ansvar for å leggje til
rette tilbod som er tilpassa språk og kultur hos minoritetar, jf. formålsparagra-
fen i barnehagelova og rammeplanen.

Dei samiske barnehagane er svært varierte både når det gjeld innhald, og
når det gjeld driftsformer. Litt over halvparten er i kommunal eige. Dei fleste
private samiske barnehagane blir drivne av lokale sameforeiningar og flyttsa-
melag. Hovudtyngda av samiske barnehagar er organisert som ordinære bar-
nehagar, men det blir også gitt tilbod i familiebarnehagar, ambulerande bar-
nehagar og reindriftsbarnehagar. I dag er det tilbod om samisk barnehage, frå
Oslo i sør, til Engerdal i aust, Røros, Tysfjord, kommunar i Troms og fleire
kommunar i Finnmark.

Samiske barnehagar er det einaste offentlege tilbodet til samiske førskole-
barn støtta når det gjeld språk- og identitetsutvikling.

For å fremme etableringa av samiske barnehagar blei det i 1985 innført ei
særskild tilskotsordning for barnehagar med samisk som hovudspråk. I til-

legg blei det i 1996 innført ei føresegn i § 7 i barnehagelova om det ansvaret kommunane har for å leggje til rette barnehagetilbod for samiske barn.

I intensjonane bak det særskilde tilskotet til samiske barnehagar heiter det at tilskotsordninga ikkje skal vere eit generelt driftstilskot, men er meint å dekkje ekstrasutgiftene som eit samisk tilbod fører med seg. Situasjonen for mange samiske barnehagar er likevel slik at tilskotet er blitt ein føresetnad for å halde oppe den ordinære drifta. I utkast til innstilling frå kommunalkomiteen, Innst. S. nr. 27 (1999 - 2000), om Sametingets virksomhet i 1998, heiter det:

«Komiteen vil spesielt rette oppmerksomheten mot det samiske førskoletilbudet utenfor forvaltningsområdet for samelovens språkregler. Få kommuner ser det som sitt ansvar å drive samisk barnehage. Samtidig finnes det nesten ikke private tilbud som kan dekke opp mangelen på kommunale tilbud.»

Det er ein føresetnad at barnehagen har vedtektsfest at han byggjer på samisk språk og kultur for at det skal bli gitt særskilt tilskot. Formålet med tilskotet er å sikre at samiske barn i barnehagane får utvikle og styrkje det samiske språket og den samiske kulturbakgrunnen sin. Det har dei seinaste åra vore ein auke i talet på barnehagar som tek imot samisk tilskot. Det kan ha samanheng med ei aukande interesse mellom foreldre for at barn med samisk bakgrunn skal få eit barnehagetilbod som byggjer på eige språk og eigen kultur. I 1998 fekk 56 barnehagar, med i alt 925 barn, slikt tilskot.

Tilskotssatsane er dei same for alle typer samiske barnehagar. I ordinære barnehagar blir tilskotet gitt per barnegruppe. Har barna i gruppa ulik opphaldstid, reknar ein tilskotet etter den opphaldstida som hovudtyngda av barna har. I familiebarnehagar reknar ein tilskotet per heim. Ambulerande barnehagar står i ei særstilling, sidan dei i tillegg til det samiske tilskotet også får eit tilskot for kvar barnehage. Barnehagar som har samiske barn, men som ikkje fyller vilkåra for å få særskilt tilskot til samiske barnehagar, kan søkje om tilskot til tospråkleg assistent. Tilsvarende kan ikkje barnehagar som tek imot tilskot som samisk barnehage, samtidig få tilskot til tospråkleg assistanse.

Det er lagt opp til at tilskotsordninga skal overførast til Sametinget frå og med budsjettåret 2001. Det skal setjast ned ei arbeidsgruppe med representantar frå Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sametinget, Samisk utdanningsråd og fylkesmennene som skal førebu overføringa administrativt.

3.2.6 Tilskot til barnehagar for barn av nykomne flyktningar

Målsetjinga med tilskotet til barnehagar for barn av nykomne flyktningar er å gjere kommunen i stand til å starte arbeidet med å integrere barn av nykomne flyktningar så tidleg som mogleg etter busetjing. Barna er å rekne som nykomne når dei flyttar til den første bustadkommunen frå mottak eller direkte frå utlandet som overføringsflyktningar eller i samband med familiesameining. Tilskotet blir også gitt tilbarnehageplassar for barn av personar som har fått opphald på humanitært grunnlag. Tilbodet til barna blir ofte gitt i kombinasjon med at foreldra får norskundervisning. Talet på kommunar som tek imot slikt tilskot, varierer frå år til år. I 1998 fekk 20 kommunar tilskot for til saman om lag 370 barn.

Tilskotet blir rekna ut frå eit barnehagetilbod på 15 timar per veke i åtte månader. Det som blir dekt, er lønn og sosiale utgifter, og dessutan ein fast, månadleg sum til materiell, leiker osv. Det ordinære driftstilskotet kjem til frådrag etter faste satsar. Det må vere tilsett ein tospråkleg assistent for at det skal bli gitt tilskot. Det er vidare eit vilkår at talet på barn er minst fire.

3.2.7 Driftstilskot til barnehagetiltak på Svalbard

Sjølv om Svalbard er ein del av Noreg, gjeld ikkje norsk lovgiving fullt ut på øygruppa. Det har dels samanheng med føresegner i Svalbardtraktaten, men det er også uttrykk for eit ønske om ikkje å gjere reglar gjeldande på Svalbard som det ikkje er behov for på øygruppa, eller som det av praktiske grunnar ikkje er formålstenleg å handheve der. Det er inga kommunal eller fylkeskommunal forvaltning på Svalbard og barnehagelova er ikkje gjort gjeldande der. Under arbeidet med ny lov om barnehagar av 5. mai 1995 blei spørsmålet om å gjere lova gjeldande for Svalbard, vurdert, men i hovudsak på grunn av fråvær av kommunal forvaltning blei det ikkje funne formålstenleg. Barnehagedrifta på Svalbard er såleis regulert av dei vilkåra som blir stilte i samband med at Barne- og familiedepartementet gjer vedtak om tilskot til drift av barnehagar på Svalbard over budsjettet til departementet. Vilråa tek utgangspunkt i krava i barnehagelova, mellom anna kravet til pedagogisk bemanning, kravet til tilfredsstillande politiattest, prioritet for barn med funksjonshemmingar osv.

Ved utgangen av 1998 var det tre barnehagar med i alt 102 barn på Svalbard. Det er berre i den norske busetnaden i Longyearbyen, det administrative senteret på Svalbard, at det i dag er drift av barnehagar. Synfaring av og tilsyn med barnehagane på Svalbard blir utført av sysselmannen og andre relevante instansar på Svalbard etter avtale med Barne- og familiedepartementet. Sysselmannen på Svalbard utfører i tillegg ein kontrollfunksjon i høve til årsmeldingsskjemaet og vidareformidlar søknader om tilskot frå barnehagane på Svalbard til departementet. Departementet legg årsmeldingsskjemaet til grunn for utrekninga av statstilskotet. Statstilskotet blir overført frå departementet til sysselmannen for utbetaling til kvar enkelt barnehage.

Regjeringa meiner at barnehageverksemda på Svalbard bør formaliserast, slik at forvaltninga av barnehagane på Svalbard skjer etter tilsvarande prinsipp som på fastlandet og etter reglane i barnehagelova så langt dei høver.

3.2.8 Lønnstillegg til tilsette i Finnmark og Nord-Troms

Intensjonen med eit eige lønnstillegg for førskolelærarar i Finnmark og Nord-Troms (sju kommunar) er å betre tilgangen på arbeidskraft med godkjend utdanning. Løyvinga dekkjer lønnstillegg til førskolelærarar tilsette som styrarar eller pedagogiske leiarar i barnehage og førskolelærarar tilsette i barnehegeadministrasjonen i kommunane. Statistikken viser at ein greier å halde prosentdelen av førskolelærarar på eit rimeleg nivå. Ved utgangen av 1998 hadde 86 prosent av styrarane og 71 prosent av dei pedagogiske leiarane i barnehagane i Finnmark godkjend førskolelærarutdanning. Tilsvarande prosenttal for heile landet var høvesvis 84 og 80.

3.2.9 Barnehagar med spesielle støtteordningar

Reindrifftsbarnehagar

Landbruksdepartementet støttar reindrifftsbarnehagar som del av reinsdrifts-avtalen. Det er reindrifftsforvaltninga som administrerer ordninga. Tilskota utgjer kr 35 000 per år med barn frå éi til tre driftseiningar, kr 50 000 per år til barnehagar med fire til fem driftseiningar og kr 80 000 per år til barnehagar med barn frå seks eller fleire driftseiningar. Tilskota for barnehageåret 1998/99 var 795 000 kroner, fordelte på 20 barnehagar og til saman 63 barn.

Onnebarnehagar

Landbruksdepartementet gir via jordbruksavtalen støtte til barnehage-/barneparktilbod i periodar det er aktuelt å ha særskilt tilbod i landbruket. Det kan bli gitt tilskot til delvis dekning av lønn, husleige og andre driftsutgifter. For å få tilskot er det ein føresetnad at søkjaren rådfører seg med den kommunale barnehageetaten. Tilskot til onnebarnehagar er ein del av ordninga med midlar til bygdeutvikling over jordbruksavtalen, og ordninga blir administrert av fylkesmannen.

Det blir ikkje sett av eigne rammer for tilskot til onnebarnehagar. Tilskotet går inn i ein samlepott til bygdeutvikling. I 1998 blei det løyvt i alt 1,158 mill. kroner til totalt 88 tiltak.

Studentbarnehagar

Barnehageplassar, øyremerkte for barn av studentar, drivne av studentsamskipnader eller i samarbeid med andre, får støtte frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet i tillegg til ordinær støtte frå Barne- og familiedepartementet. Studentbarnehagane skal leggje til rette for betre studieprogresjon, og dei skal vere eit supplement til tilbodet i kommunal og privat sektor elles. Studentbarnehagane får gjennomgåande inga kommunal støtte.

Det blir gitt støtte til plassar der barna har ei avtalt opphaldstid på 31 timar i veka eller meir. Det blir ikkje gitt støtte til plassar under 31 timar per veke. Tilskotsordninga frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet er ramlestyrt.

Satsane for 1999 utgjorde kr 40 140 for barn under 3 år og kr 18 690 for barn over 3 år. I budsjettet til Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet for 1999 blei det løyvt om lag 67,4 mill. kroner til drift av studentbarnehageplassar. Denne løyvinga skulle dekkje eit barnehagetilbod til om lag 2350 barn.

3.3 Utbygging av barnehagesektoren

Når ein skal forklare utbygginga av barnehagesektoren, er det viktig å skilje mellom veksten i talet på barnehageplassar og veksten i talet på barnehagar. Den mest presise karakteristikken av utbygginga får ein ved å oppgi talet på plassar, men samtidig er det nødvendig å kjenne til korleis utviklinga i talet på barnehageeiningar har vore.

3.3.1 Utbyggingsmål 1987 - 1999

I St.meld. nr. 8 (1987 - 88) *Barnehager mot år 2000* blei det gjort ei vurdering av behovet for nye barnehageplassar. Behovet blei vurdert til 175 000 nye plassar, noko som tilsvarte ei barnehagedekning på 90 prosent for barn under 7 år. Det blei vedteke at utbyggingstakten gjennom 1990-åra skulle tilsvare ein gjennomsnittleg tilvekst på 10 000 nye plassar per år. Det var semje om at det var utbygging av plassar til dei eldste barna som skulle prioriterast først. Det statlege driftstilskotet til barnehagane skulle vere det viktigaste verkemidlet for å nå utbyggingsmålet.

I heile perioden sidan St.meld. nr. 8 (1987 - 88) har det vore brei politisk semje om målsetjinga om barnehageplass til alle familiar som ønskjer det for sine barn. Frå og med budsjettåret 1991 blei det lagt opp til ei høgare utbyggingstakt, med eit måltal på 20 000 plassar det første året. Kommunane blei oppmoda til å sikre dei eldste barna eit barnehagetilbod gjennom oppretting av tilbod til seksåringar i skolen. For dei minste barna skulle utbyggingstakten forserast ved å intensivere utbygginga av familiebarnehagar. I 1991 blei det også innført eit stimuleringsstilskot som eit eingongstilskot ved etablering av nye barnehageplassar.

Parallelt med at det har vore ei intensiv utbygging av barnehageplassar, er det blitt gjennomført fleire endringar i barne- og familiepolitikken, som har ført til at rammevilkåra for barnehagesektoren er blitt vesentleg endra. Det har verka inn både på storleiken på det utbyggingsbehovet som står att, og på behovet for plassar til ulike aldersgrupper. Det er særleg tre reformer som er viktige:

Utvidinga av den lønna fødselspermisjonen har hatt mykje å seie for når foreldra har ønskt og hatt behov for barnehageplass for barna sine. I 1986 var lengda på den lønna fødselspermisjonen 18 veker. Etter dette er permisjonen gradvis blitt utvida, og frå og med 1993 har yrkesaktive foreldre hatt rett til permisjon med full lønn i 42 veker, eller med 80 prosent lønn i 52 veker. Fleirtalet av foreldra vel å ta permisjon i eitt år, og konsekvensen for barnehagane er at behovet for plassar for barn under 1 år er relativt lite.

Reform 97, med innføring av 10-årig grunnskole, endra også alderssamansetjinga i barnehagane. Seksåringane gjekk frå og med hausten 1997 over i skolen. Dei eldste og minst kostnadskrevjande barna forsvann dermed frå barnehagane, og etter dette er barnehagetilbodet i all hovudsak eit tilbod for barn mellom 1 og 5 år.

Den siste reforma som har verka inn på behovet for barnehageplassar, er ordninga med kontantstøtte for familiar med eitt- og toåringar. Ordninga blei innført for eittåringar hausten 1998 og for fullt for toåringar frå og med 1. januar 1999. Vi har dermed ikkje erfaringar frå eitt fullt kalenderår, men det synest likevel klart at ordninga har konsekvensar for etterspørselen etter barnehage for dei yngste barna. Vidare kan det sjå ut som om typen barnehageplass som det er mest spørsmål etter i denne aldersgruppa, har endra seg noko som følgje av kontantstøtteordninga.

Samla har desse reformene ført til at det ikkje lenger er behov for ei barnehagedekning på 90 prosent for barn under 7 år. I tillegg til at alderssamansetjinga i barnehagane er endra, er det også gjort nye vurderingar av kor stor barnehagedekning som tilsvare full behovsdekning. Ved årsskiftet 1996 - 97 sette den dåverande regjeringa ned eit interdepartementalt arbeidsutval for å

oppsummere status for barnehageverksemda og vurdere ulike sider ved den utbygginga som sto att før ein nådde full behovsdekning. Dette arbeidet resulterte mellom anna i ein handlingsplan for full barnehagedekning, som blei presentert som eit vedlegg til St.prp. nr. 1 (1997 - 98). I denne handlingsplanen førte ein vidare målsetjinga om at alle familiar som ønskjer det, skal få barnehageplass innan år 2000. Vidare blei det slått fast at full behovsdekning tilsvarte ei barnehagedekning på mellom 70 og 75 prosent for barn i aldersgruppa 1 - 5 år.

Målet om barnehageplass til alle som ønskjer det, står framleis ved lag, men det er vanskeleg å fastslå eksakt kva som utgjer full behovsdekning. Denne problematikken blir diskutert nærmare i punkt 3.4.

3.3.2 Utbygging av barnehageplassar 1987 - 1998

På bakgrunn av tal frå den årlege barnehagestatistikken frå Statistisk sentralbyrå (SSB) er det mogleg å dokumentere den kvantitative utviklinga i barnehagesektoren gjennom den siste tiårsperioden.

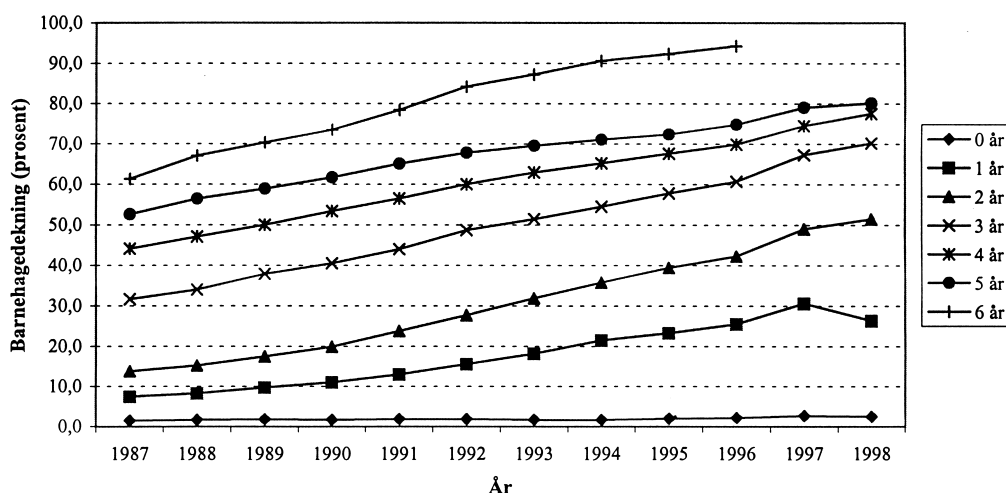
Talet på barn i barnehagar har stige frå 111 000 barn i 1987 til 188 000 barn i 1998. I 1996, som var det siste heile året før seksåringane gjekk over i skolen, var det heile 192 400 barn som gjekk i barnehage. I tillegg var det dette året 33 800 seksåringar som hadde eit tilbod i skolen.

Tabell 3.3: Talet på barn i barnehage 1987 - 98, fordelt på offentlege og private barnehagar

År	Offentlege barnehageplassar	Private barnehageplassar	Sum barnehageplassar
1987	72 000	39 000	111 000
1998	111 000	77 000	188 000

Kjelde: Barnehagestatistikk 1998, SSB

Barnehagestatistikken viser også at målsetjinga frå 1988 om ein gjennomsnittleg vekst på 10 000 plassar årleg er blitt innfridd. Den intensiverte utbyggingstakten som blei lansert i 1991, gav ei utbygging på over 15 000 plassar for fleire år. Tilbodet til seksåringar i skolen blei også kraftig utbygt.



Figur 3.1 Barn i barnehage i prosent av alle barn på same alderssteget (inklusive tilbod til seksåringar i skolen)

Kjelde: SSBs barnehagestatistikk

Figur 3.1 viser utviklinga i talet på barn i barnehage i perioden 1987 - 1998, fordelt på alderssteg per 15.12. kvart år.

Figuren illustrerer at det gjennom heile perioden har vore store skilnader i dekningsgrad mellom dei ulike aldersgruppene. Barnehagedekninga har heile tida vore lågast for dei yngste barna og har vore høgare for kvart alderssteg oppover. For alle alderssteg, bortsett frå 0-åringane, har barnehagedekninga stige relativt jamt kvart år. Reform 97 gjorde at plassane etter seksåringane blei frigjorde, og figuren illustrerer korleis dette førte til ein markant auke i dekninga for barn i alderen 1 - 5 år i 1997.

Pedagogisk tilbod til seksåringar i skolen

Seksåringane har hatt den høgste barnehagedekninga. Det heng mellom anna saman med endringar i barnehagelova (jf. Ot.prp. nr. 57 (1990 - 91)) og nye forskrifter som opna for etablering av eit frivillig pedagogisk tilbod for seksåringar i skolen i 1991. Dette var eit ledd i arbeidet med førebuingane til Reform 97. Det første året utgjorde dette tilbodet 4600 plassar. Alt året etter var talet på plassar oppe i 11 400, og ved utgangen av 1996 var det 33 800 seksåringar som hadde eit tilbod på skolen. Same året hadde i underkant av 24 000 seksåringar plass i barnehage.

Som eit ledd i førebuingane til grunnskolereforma blei det statlege stimuleringsstilskotet til etablering av barnehageplassar frå og med 1995 sett av til etablering av tilbod for seksåringar på skolane. Kommunane blei på denne og andre måtar aktivt oppmoda til å satse på etablering av nye plassar for seksåringane i skolane for å leggje til rette for innføringa av 10-årig grunnskole. Då grunnskolereforma blei gjennomført hausten 1997, var det slutt på barnehage-tilbodet til seksåringar.

Barnehagedekning for barn under 3 år

Figur 3.1 viser også at det har vore ein kraftig auke i talet på plassar for barn under 3 år. Gjennom den siste tiårsperioden er det blitt etablert 700 nye plassar for 0-åringane, i underkant av 15 000 nye plassar for eittåringane og ca. 22 700 nye plassar for toåringane.

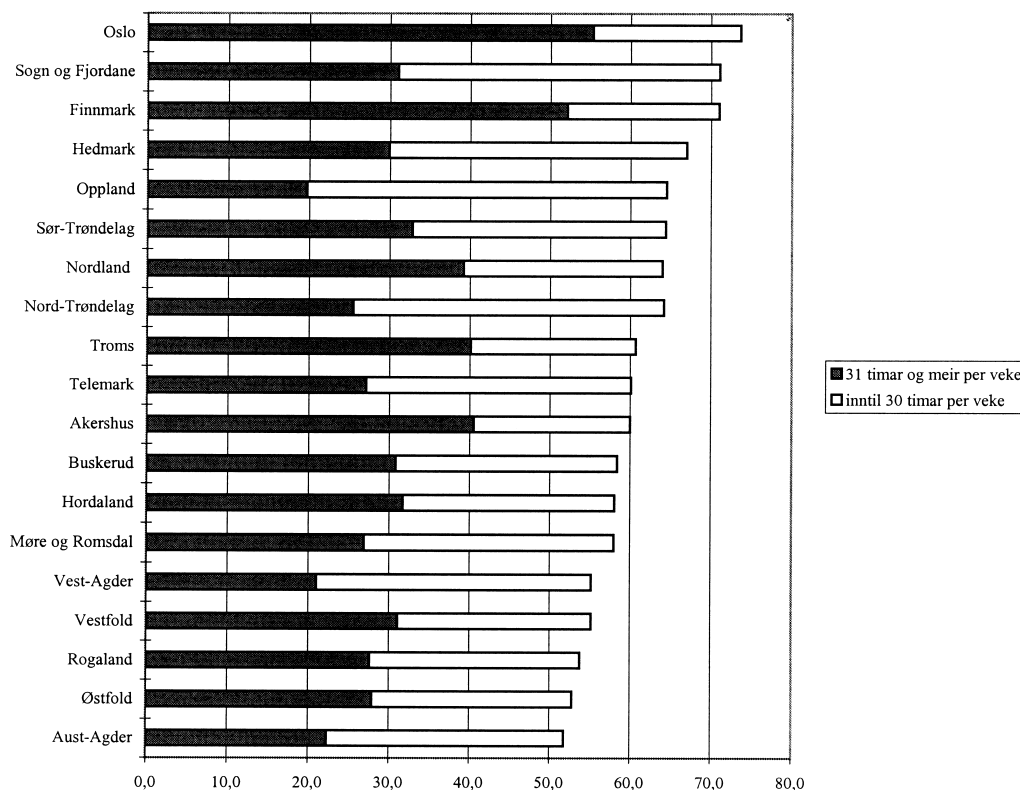
Barnehagestatistikken viser at 1500 0-åringar hadde plass i barnehage ved utgangen av 1998. Utvidinga av fødselspermisjonen til eitt år er truleg den viktigaste årsaka til at innslaget av 0-åringar held seg på eit relativt stabilt lågt nivå. I tillegg er det mange kommunar som rett og slett ikkje tek inn 0-åringar, sjølv om familiane måtte ønskje det.

Når det gjeld eittåringar, er talet på plassar nesten femdobla gjennom desse åra - frå 3900 barn i 1987 til 18 700 barn i 1997. I den same perioden blei også talet på toåringar meir enn fire gonger så stort, frå 7100 barn i 1987 til 29 800 barn i 1997. Frigjeringa av nye plassar etter seksåringane førte til ein markant auke av nye plassar for eitt- og toåringane i 1997. Det blei også gitt eit statleg omstillingstilskot til omgjerding av plassar etter seksåringane til nye småbarnsplassar.

Veksten endra seg til ein nedgang i talet på plassar for eittåringane i 1998. Talet blei redusert med nesten 3000 frå 1997. Det har truleg samanheng med innføringa av kontantstøtta hausten 1998.

Lokale og regionale variasjonar

Det er store skilnader i utbygginga av barnehageplassar på fylkes- og kommunenivå. Ved utgangen av 1998 hadde alle fylka ei barnehagedekning på over 50 prosent, men berre 11 av fylka hadde over 60 prosent dekning. Figur 3.2 viser den fylkesvise variasjonen i dekningsgrad.



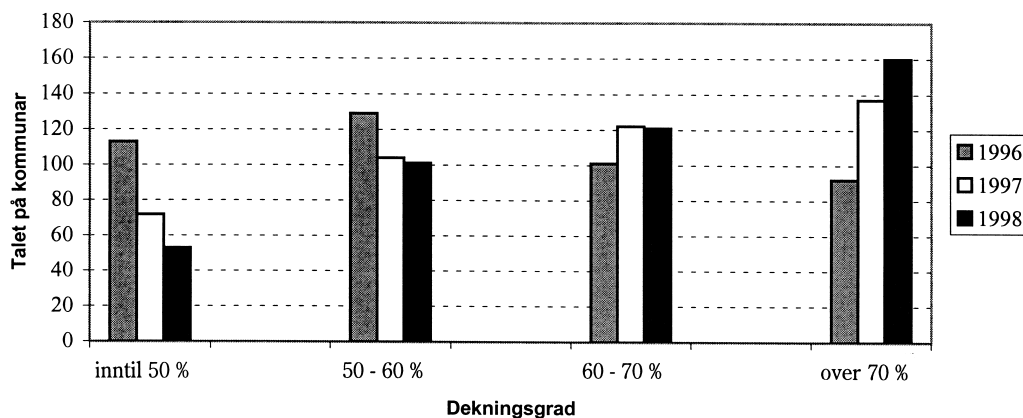
Figur 3.2 Prosentdel av barn i barnehage (1 - 5 år), fylkesvis fordeling av tilbud over/under 31 timar per veke

Kjelde: SSBs barnehagestatistikk

Figur 3.2 viser at det er ein variasjon i dekningsgrad på meir enn 20 prosentpoeng mellom fylka. Aust-Agder har den lågaste dekninga, med 51,8 prosent, medan Oslo har den høgste, 73,7 prosent. Figuren illustrerer også at det er store fylkesvise variasjonar når det gjeld forholdet mellom heiltids- og deltids plassar. Oslo og Finnmark har den klart høgste prosentdelen av heiltids plassar. Nordland, Troms og Akershus har også relativt mange heiltids plassar. I fylke som Sogn og Fjordane, Aust- og Vest-Agder, Hedmark, Oppland o.fl. er meir enn halvparten av plassane deltids plassar.

Det er som vist Oslo som har den høgste dekningsgraden og samtidig den høgste prosentdelen heiltids plassar. Samtidig er det kjent at det framleis er ventelister i Oslo. Dei fylka som har den lågaste dekninga, har også barn på ventelister, men det er likevel ikkje gitt at desse fylka skal ha like høg dekning som det til dømes Oslo har.

Når det gjeld kommunane, er det langt større variasjonar i dekningsgraden, frå 30 prosent og opp til om lag 90 prosent. Figur 3.3 viser korleis utbygginga i 1996 - 98 har endra talet på kommunar med ulik dekningsprosent.



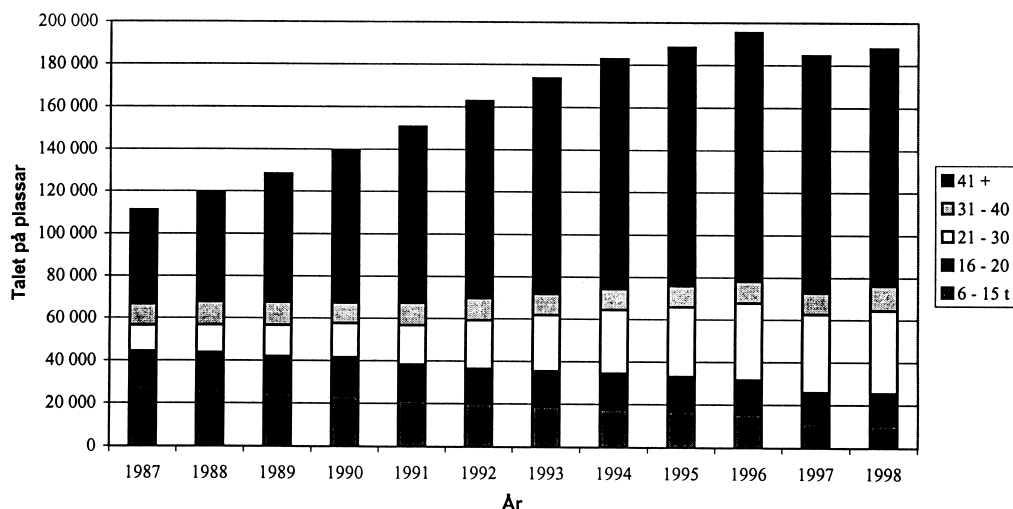
Figur 3.3 Utviklinga i talet på kommunar med gitt dekningsgrad (1 - 5 år) 1996 - 1998

Kjelde: SSBs barnehagestatistikk

Det er eit lite mindretal av kommunane som har ein dekningsgrad på under 40 prosent, og tal for 1998 viser at 382 av 435 kommunar har over 50 prosent dekning for aldersgruppa 1 - 5 år. 160 kommunar hadde ein dekningsgrad på over 70 prosent. I 1996 var det 92 kommunar som hadde ein dekningsgrad på over 70 prosent.

Situasjonen i store byar og kommunar

Dei store byane skil seg frå dei mindre kommunane ved at dei har ansvar for mange barn. I dei fire største kommunane, med meir enn 100 000 innbyggjarar, bur nesten 1/4 av alle barn i førskolealder her i landet. Desse byane har den høgste prosentdelen barn i heiltidsplassar, og den største prosentdelen barn i private barnehagar utan noka form for kommunal støtte. Desse byane har også høgare barnehagedekning enn resten av landet, og det er særleg Oslo som trekkjer opp gjennomsnittet for dei store byane. Samtidig viser undersøkingar at etterspørselen etter barnehageplass, særleg i aldersgruppa 1 - 2 år, er høgare i dei store byane enn i dei mindre kommunane. Utfordringa for dei store byane framover blir dermed å etablere plassar for dei minste barna.



Figur 3.4 Barnehageplassar fordelte etter opphaldstid, 1987 - 1998

Kjelde: SSBs barnehagestatistikk

Fleksibilitet i tilbudet

Figur 3.4 viser utviklinga i talet på plassar i perioden 1987 - 98 og viser også samansetjinga av plassar med ulike opphaldstider. Det kjem fram at talet på deltids plassar har vore relativt stabilt, og at veksten i plassar for ein stor del har kome i form av heiltids plassar.

Fordelinga mellom heiltids- og deltids plassar har endra seg over tid. Talet på barn som har nytta seg av eit deltids tilbud, har halde seg stabilt mellom 60 000 og 70 000 plassar, medan det har vore ein markant auke av heiltids plassar i den siste tiårsperioden. Utviklinga i første halvdel av dette tiåret var prega av etablering av heiltids plassar for både store og små barn. Den største brukar-gruppa av heiltids plassar har heile tida vore barn under 3 år. Utviklinga dei siste åra viser ein kraftig reduksjon i bruken av heiltids plassar for dei yngste barna. I 1998 var det 64 prosent av barna under 3 år som nytta seg av eit tilbud på 41 timar eller meir. Samanlikna med 1991 er det ein nedgang på 16 prosent. For barn over 3 år var det rundt 40 prosent som hadde plass på 41 timar eller meir i 1987, medan prosentdelen med heiltids plass har variert mellom 57 og 58 prosent i perioden frå 1993 til 1998. Korttidstilboda - under 20 timar per veke - er det blitt stadig færre av i perioden.

Driftstilskotet til barnehagar var tidlegare innretta slik at det gav mest per time for ein heiltids plass. I 1998 blei det gjort ei endring slik at ein fekk ei utjamning av tilskotet per time for dei ulike opphaldstidskategoriane. Siktemålet var at tilskotet skulle bli tilnærma likt for ein heiltids plass og ulike kombinasjonar av kortare opphaldstider, og dermed gjere det økonomisk enklare for barnehageeigaren å tilby delte plassar.

Ved innføringa av kontantstøtta hausten 1998 var det eit mål å få til ei fleksibel ordning, slik at foreldra kunne velje ein kombinasjon av barnehage og kontantstøtte. Hausten 1999 tok ordninga med femdelte satsar for kontant-

støtte til å gjelde. Samtidig blei driftstilskotet til barnehagar endra ved nye opphaldstidskategoriar for framleis å kunne harmonisere med kontantstøtta.

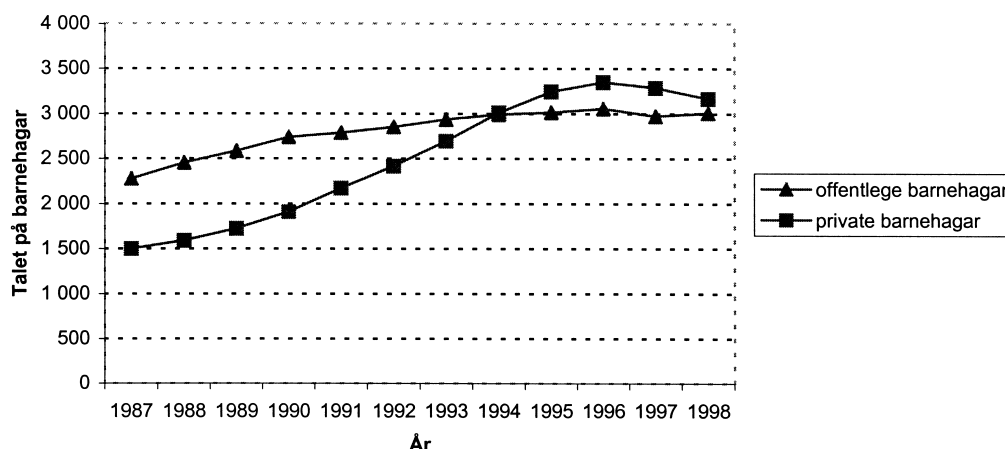
3.3.3 Nye barnehagar i perioden 1987 - 1998

Talet på nye barnehagar steig kraftig i byrjinga av 1990-åra, men utbyggings-takten har minka mot slutten av tiårsperioden. I dei seinare åra er mange av dei nye plassane blitt oppretta i eksisterande barnehagar.

Tal frå SSB viser at det var totalt 6178 barnehagar ved utgangen av 1998. Talet på offentlege barnehagar har stige frå 2277 i 1987 til 3009 i 1998, det vil seie ein tilvekst på vel 700 barnehagar i perioden. Veksten i talet på private barnehagar har vore mykje sterkare, frå 1502 barnehagar i 1987 til 3169 barnehagar i 1998.

Figur 3.5 viser utviklinga i talet på offentlege og private barnehagar sidan 1987. Det kjem fram at veksten i private barnehagar stoppa opp i 1996.

Den kraftige auken i talet på private barnehagar heng mellom anna saman med framveksten av familiebarnehagar. Hovudtyngda av desse barnehagane er små og er drivne av private.



Figur 3.5 Offentlege og private barnehagar 1987 - 1998

Kjelde: SSBs barnehagestatistikk

Familiebarnehagar

I 1961 blei eit prøveprosjekt med familiebarnehagar gjennomført i Trondheim. Prosjektet var organisert som ein del av det førebyggjande barnevernet, og låg under Sosialdepartementet. Gjennom dei neste tjue åra blei det etablert eit fåtal plassar i familiebarnehagar, og i slutten av 1980-åra fanst det framleis berre nokre heilt få slike barnehagar. I 1987 var det registrert 2323 barn i offentlege, og 380 barn i private familiebarnehagar, det vil seie 2,4 prosent av det totale talet på barn i barnehage. Familiebarnehagane var strengt regulerte i desse åra. Etter rundskriv P 32/78 (1978) var kravet til få godkjenning som familiebarnehage at assistenten skulle ta imot barn i eigen heim og ha dagleg ansvar for maksimalt fire barn i kvar heim, inklusive eigne barn i førskolealder. I byrjinga av 1990-åra blei dei sterke restriksjonane ved godkjenning av familiebarnehagar oppheva, og det blei mogleg å etablere familiebarnehagar utanfor eigen heim. Maksimalgrensa for talet på barn blei også auka til fem

barn for aldersgruppa barn over 3 år. Bakgrunnen for den sterkare satsinga på denne typen barnehagar var først og fremst å auke barnehageutbygginga, men også eit ønske om å gjere noko med den uregulerte dagmammaverksemnda. Ved å lette etableringa av familiebarnehagar ønskte ein å få dei som arbeidde som dagammaer, til å sjå på familiebarnehagen som eit alternativ, sidan dei som arbeider der, er sikra rettar som mellom anna pensjonspoeng og sjukelønn. Samstundes sikrar familiebarnehagen barna eit godt pedagogisk tilbod.

Ved innføringa av stimuleringstilskot i 1991 blei det vedteke at familiebarnehagar skulle få tildelt 10 000 kroner per heim ved etableringa. I 1993 vedtok Stortinget at kommunane også skulle få 10 000 kroner per ny heim i familiebarnehagen. Grunngevinga for det ekstra tilskotet til kommunane var mellom anna dei kostnadene kommunane hadde i samband ved administrasjon og rettleiing av assistentane i familiebarnehagane. Stimuleringstilskotet for familiebarnehagar blei redusert i 1994, for så å falle heilt bort i 1995.

I tillegg til lovendringar og økonomiske verkemiddel blei spreiking av informasjon om familiebarnehagane intensivert. Det blei mellom anna utarbeidd rettleiingsbrosjyrar til hjelp ved oppretting av familiebarnehagar.

Det er grunn til å tru at kombinasjonen av lovendring, stimuleringstilskot og aktivt informasjonsarbeid har spelt ei vesentleg rolle for den kraftige veksten i talet på familiebarnehagar i 1990-åra. I dei første åra var det flest kommunale familiebarnehagar, men frå 1993 var det dei private familiebarnehagane som stod for veksten. Tala frå 1998 viser at rundt 78 prosent av barna har plass i familiebarnehagar som er i privat eige.

Veksten av plassar i familiebarnehagar kulminerte i 1996, med 14 300 barn. Dei siste åra har tendensen vore ein reduksjon i talet på plassar. Det kan truleg for ein stor del forklarast med betre dekning i ordinære barnehagar. Det er og grunn til å tru at innføringa av kontantstøtte hausten 1998 i særleg grad har påverka etableringa av nye plassar i familiebarnehagar for barn under 3 år.

Utbygging av private barnehagar

Private barnehagar er barnehagar som andre enn det offentlege eig. Både enkeltpersonar og andre juridiske personar, til dømes stiftingar, foreiningar, aksjeselskap, partslag osv., kan stå som eigarar av dei private barnehagane. Det som særpregar private barnehagar i høve til privat drift i andre bransjar, er at aktørane i mindre grad driv ut frå omsynet til fortjeneste. Mellom anna er private barnehagar som foreldre og ideelle organisasjonar eig, drivne ut frå ikkje-kommersielle interesser. Det siste tiåret er prega av ein sterk vekst i talet på barnehageplassar. Dei private initiativtakarane har vore viktige bidragsytarar til den veksten som har vore.

Særleg i 1990-åra har det vore ein sterk vekst både i talet på private barnehagar og talet på plassar i private barnehagar. Mange stader har private tatt initiativ til etablering av barnehage som følgje av manglande kommunale tilbod, eller som følgje av manglande kommunalt initiativ til etablering av barnehagar.

Figur 3.5 viser at den sterke veksten i privat sektor stagnerte i 1996, og at talet på private barnehagar har gått noko ned. Det kan vere ulike årsaker til denne nedgangen. Mellom anna er dei private barnehagane meir utsette øko-

nomisk enn kommunale barnehagar. Av dei 3169 registrerte private barnehagane i 1998, fekk 48 prosent tilskot frå kommunane. For meir enn 3/4 av dei private barnehagane som fekk tilskot frå kommunane, var det stilt vilkår til støtte. Vilkår knytte til den kommunale økonomiske støtte kan mellom anna vere at barnehagen må stille ein del av plassane til disposisjon for kommunen. Det kan også vere krav om at foreldrebetalinga er tilnærma den same for like tilbod, og at dei tilsette har lønns- og arbeidsvilkår slik dei er fastlagde i eksisterande tariffavtalar for sektoren. Også den kommunale støtte varierer. Det kan vere støtte til drift eller garanti for lån, redusert husleige og hjelp til å dekkje underskot i drifta.

Det som særpregar barnehagedrift i privat sektor i høve til kommunal sektor, er at dei private barnehagane utan kommunal støtte har ein meir usikker økonomisk situasjon. Våren 1999 utførte Opinion AS, på vegner av Barne- og familiedepartementet, ei spørjeundersøking blant 800 private barnehagar, eksklusive familiebarnehagar. Undersøkinga omfattar dermed om lag 40 prosent av dei ordinære private barnehagane. I dette utvalet var det 56 prosent av barnehagane som fekk kommunal støtte, som er i overkant av det barnehagestatistikken viser for 1998. 70 prosent av barnehagane fekk støtte mot å innfri kommunale vilkår for drifta. Nord-Noreg var den delen av landet der kommunane i størst grad gav støtte til privat sektor. I desse kommunane fekk nesten 9 av 10 private barnehagar støtte.

Undersøkinga argumenterer for at rundt 10 - 13 prosent av dei private barnehagane kan vere i faresona for nedlegging på sikt. Barnehagar utan kommunal støtte eller avtale er overrepresenterte her. Dei andre fareindikatorane som undersøkinga nemner, er ein vedvarande ubalanse mellom inntekts- og utgiftssida, definert som underskot i rekneskapen for 1998 og budsjettert underskot for 1999, og at barnehagane alt hadde gjennomført tiltak for å få ned kostnadene og auka foreldrebetalinga. Det er også i hovudsak dei store barnehagane, med 26 eller fleire barn, som har dei største økonomiske problema.

Endringar i rammevilkåra kan slå hardt ut i den private delen av barnehagesektoren. Ei undersøking utført av Polarfakta AS (1999), med intervju av styrarar i 300 private barnehagar, gir eit bilete av kva for endringar i rammevilkåra dei siste åra styrarane meiner har gitt negative økonomiske konsekvensar for drifta. På spørsmål om kva som har hatt størst negativ økonomisk konsekvens for barnehagen, og kva for endringar det har vore vanskelegast å tilpasse seg, er det tre av sju svaralternativ som skil seg ut. 40 prosent av styrarane svarer at det er nye forskrifter for leike- og uteområde som har påverka mest i negativ retning, 30 prosent meiner at det er seksårsreforma, og 17 prosent nemner kontantstøtta. Rundt 73 prosent av dei spurde styrarane meiner at meir statleg/kommunal støtte er det som skal til for at barnehagen skal få betre rammevilkår.

Oppsummering

Barnehagesektoren har hatt ein kraftig vekst i perioden 1987 - 98. Talet på plassar og talet på barnehagar har auka. Økonomiske verkemiddel som øyremerkt tilskot til drift, samt ulike former for stimuleringstilskot, har vore effektive verkemiddel for å få fart på utbygginga. Vidare har barnehagelova vore innretta mot utbygging, ved at alle barnehagar som oppfyller gitte vilkår, har

rett til godkjenning. Slik godkjenning har automatisk gitt rett til statstilskot, og har medverka til at det har vore relativt enkelt for private organisasjonar osv. å etablere barnehagar. Endringar i rundskriv opna også for at private personar kunne tilsetje assistentar og etablere familiebarnehagar i eigne heimar, noko som har vore sterkt medverkande til at barnehagedekninga for dei yngste barna er blitt svært mykje betre. I dag framstår barnehagesektoren som variert, både med omsyn til eigarskapsstruktur og i høve til typen plassar sektoren kan tilby.

3.4 Behov

Ved utgangen av 1998 hadde 188 000 barn plass i barnehage. Det tilsvarer ein barnehagedekning på 61 prosent for barna mellom eitt og fem år. Målsetjinga er at alle familiar som ønskjer det, skal få tilbod om barnehageplass til barna sine. Dette målet er ikkje nådd med ein dekningsgrad på 61 prosent. Undersøkingar og tilbakemeldingar frå foreldre og kommunar viser at det framleis er familiar som ikkje får tilbod om barnehageplass.

3.4.1 Behovet for barnehageplassar

Storleiken på barnehagesektoren blir ofte uttrykt i dekningsgrad. Med «dekningsgrad» eller «barnehagedekning» meiner vi talet på barn i barnehage i prosent av totaltalet av barn i same aldersgruppe. Dersom alle barn i ei aldersgruppe nyttar seg av eit barnehagetilbod, har ein hundre prosent barnehagedekning.

«Behovsdekning» i barnehagesektoren er eit mål for kor stor del av dei barna der foreldra har eit ønske om å få barnehageplass for barnet, som får dette ønsket eller behovet dekt av dei eksisterande barnehagetilboda. Hundre prosent behovsdekning er oppnådd når alle som ønskjer barnehageplass for barnet sitt, har fått tilbod om plass.

Regjeringa har som målsetjing full behovsdekning. Av det følgjer naturleg spørsmålet om kven sine eller kva for behov som skal dekkjast. Når det er snakk om behov for barnehageplassar, viser det seg ofte at det gjeld behov på fleire ulike nivå.

På eitt nivå kan vi snakke om at barna har behov for barnehageplass. Vi tenkjer då på at barna sjølve har nytte av eit pedagogisk tilbod eller behov for samvær med andre barn. Det kan i særleg grad gjelde dei barna som har spesielle behov, til dømes barn med funksjonshemmingar, barn frå språklege og kulturelle minoritetar, barn som lir under omsorgssvikt, osv. Full behovsdekning kan slik sett vere definert som å gi plass til alle barn som etter gitte kriterium har behov for barnehageplass.

Det er også vanleg å snakke om det behovet familieane har for barnehageplass. Då tenkjer vi mellom anna på familiar der begge foreldra er i arbeid eller er studentar og som av den grunn har behov for tilsyn av barna på dagtid. Full behovsdekning er med eit slikt behovsmål nådd når alle familiar av denne typen har fått plass til barna sine.

Målet om full behovsdekning inneber at barnehageplass skal stillast til disposisjon for alle familiar som ønskjer det for barna sine. Målsetjinga skal såleis ikkje vere basert på at faste kriterium for dei behova barna eller familien har, skal vere grunnlag for tildeling av plass. Full behovsdekning inneber at tilde-

linga av barnehageplassar skal skje utan noka form for behovsprøving. Det skal vere foreldra sine ønske om plass som skal vere retningsgivande for dimensjoneringa av sektoren. Summen av alle ønske om barnehageplass frå alle familiar representerer det totale behovet for barnehageplassar.

3.4.2 Kva er full behovsdekning?

Innføringa av kontantstøtte har gitt noko uvisse omkring kva for eit nivå som utgjer full behovsdekning. Det er grunn til å rekne med at etterspørselen etter plassar for dei yngste barna har gått noko ned som følgje av kontantstøtteordninga. Det gjer det vanskeleg å slå fast kor mange fleire barnehageplassar som må etablerast før ein har oppnådd full behovsdekning.

Kontantstøtteordninga er framleis relativt ny. Ein har til dømes ikkje erfaring frå eit heilt år med kontantstøtte til både eitt- og toåringar. Dermed er det vanskeleg å vite på førehand korleis familiane vil gjere bruk av kontantstøtte og barnehagar, og korleis dei vil utnytte høvet til å kombinere dei to ordningane. Dette gjeld først og fremst etterspørselen etter barnehagar for eitt- og toåringar, men det har også vore nemnt at barnehagebruken for eldre sysken kan endre seg noko som følgje av kontantstøtta.

Barne- og familiedepartementet har, trass i at det tek tid før reformer «set seg», valt å gjere undersøkingar som kan seie noko om behovet for barnehageplassar i åra framover. Det er fleire måtar å undersøkje behovet på. Først og fremst kan det gjerast ved å spørje foreldra. Med utgangspunkt i Regjeringa si målsetjing om at full behovsdekning tilsvare barnehageplass til alle som ønskjer det, er det naturleg å spørje familiane direkte.

Statistisk sentralbyrå har på oppdrag frå Barne- og familiedepartementet utført to spørjeundersøkingar om tilsynsordningar, yrkesdeltaking og økonomi i barnefamiliar. Den første delen av undersøkinga blei gjennomført våren 1998 og kartla mellom anna situasjonen før innføring av kontantstøtte. Den neste delen av undersøkinga blei gjort våren 1999 og fangar dermed opp situasjonen etter innføringa av kontantstøtte. Begge undersøkingane byggjer på representative utval av familiar med barn under skolealder. Dei som blei trekte ut i 1998, blei også spurde om å vere med i 1999.

I undersøkinga er det stilt fleire spørsmål om barnehagebruk og behov for barnehage. Det er stilt spørsmål om kva slags tilsynsordning foreldra ville ha valt ut frå eigen arbeidssituasjon og dersom dei kunne velje tilsynsordning fritt, uavhengig av pris og tilgang på slike ordningar. Vidare er foreldra spurde om kva slags tilsynsordning dei meiner er best for barn i ulike aldersgrupper. Det tredje spørsmålet som kan seie noko om det resterande behovet for barnehageplassar, er om foreldra har søkt eller kjem til å søkje om barnehageplass inneverande år.

Dersom ein på grunnlag av dei svara foreldra har gitt, reknar ut kor stort utbyggingsbehov som står att, kjem ein til noko ulike overslag. Det heng saman med ulike veikskapar ved dei ulike spørsmåla eller atterhald som må takast.

Svara på spørsmålet om kva for typar av tilsyn som er best for ulike aldersgrupper, kan tyde på at vi alt no ligg svært nær full behovsdekning, og at det berre er relativt få familiar som ikkje får den plassen dei har behov for. Her bør ein truleg vere varsam i tolkinga, for dei ideelle ønska frå familiane er ikkje all-

tid i samsvar med dei faktiske vala dei gjer. Til dømes kan økonomiske grunnar gjere at familiar ikkje har råd til å ha ein av foreldra ute av yrkeslivet ein periode medan barna er små. Familiane må derfor sende barna i barnehage eller anna tilsynsordning, sjølv om dei ideelt sett hadde ønskt å passe barna sjølve.

Når det gjeld spørsmålet om kva slags tilsynsordning familiane ville ha valt ut frå sin noverande arbeidssituasjon og dersom dei kunne velje tilsynsordning fritt, uavhengig av pris og tilgang, kan svara vise ein høgare etterspørsel enn det som er reelt. Det heng saman med at pris er ein faktor som gjer at somme blir hindra i å søkje om eller ta imot tilbod om barnehageplass. Det kan både kome av at familien ikkje har råd til å ta imot tilbodet, eller at familien vel å prioritere annleis.

Barne- og familiedepartementet meiner at det er tala for kor mange som har søkt om barnehageplass inneverande år, som gir det beste grunnlaget for å seie noko om det utbyggingsbehovet som står att.

På grunnlag av resultata frå SSB-undersøkinga kan ein rekne med at ein fullt utbygd sektor tilsvare 210 000 plassar. Ved utgangen av 1998 var det i alt 188 000 plassar. Storleiken på behovet for vidare utbygging er avhengig av kor mange nye plassar som var etablerte i tidsrommet mellom utgangen av 1998 og tidspunktet for spørjeundersøkinga (april 1999). Det er ikkje grunn til å tru at det dreiar seg om etablering av svært mange plassar, maksimalt 1000. Utbyggingsbehovet som står att, er dermed 21 000 - 22 000 nye barnehageplassar.

Den andre måten å undersøkje barnehagebehovet på er å spørje kommunane om deira vurdering av situasjonen og behovet framover. Asplan Viak Trondheim AS fekk sommaren 1999 i oppdrag å utføre ei slik undersøking ved å vende seg til alle norske kommunar.

Undersøkinga viste at det etter vurderingane i kommunane vil vere full behovsdekning ved ei barnehagedekning på landsbasis på 70 prosent. For barn under 3 år oppnår ein full behovsdekning ved ei barnehagedekning på 53 prosent, og for barn over 3 år når barnehagedekninga er 80 prosent. Det kjem fram at det er dei største kommunane som oppgir dei høgste behovstala.

Undersøkinga til Asplan viser vidare at 82 prosent av barna mellom eitt og to år bur i kommunar der det er større etterspørsel enn tilbod om barnehageplass for denne aldersgruppa. For barn over 3 år er det tilsvarende talet 71 prosent.

Ved å samanhalde det faktiske talet på barnehageplassar i kommunane med det talet som er oppgitt for full behovsdekning, har Asplan vurdert kor mange plassar som står att på landsbasis før ein har full behovsdekning. Undersøkinga viser at dette talet er 25 000 nye barnehageplassar for aldersgruppa 1 - 5 år på landsbasis.

På grunnlag av desse to undersøkingane legg ein til grunn at det frå og med 1999 står att å etablere i underkant av 25 000 nye plassar før barnehagedekninga tilsvare full behovsdekning.

Ein fullt utbygd barnehagesektor vil såleis ha i underkant av 213 000 plassar. Barnehagedekninga vil då vere 70 prosent.

I samband med statsbudsjettet for 1998 blei det lagt fram ein handlingsplan for full behovsdekning. I denne planen blei det slått fast at ei barnehage-

dekning på mellom 70 og 75 prosent vil oppfylle målet om barnehageplass til alle som ønskjer det.

Behovsprognosen som blir presentert i denne meldinga, er såleis lågare enn det som blei lagt til grunn i handlingsplanen frå 1997 - 98.

Kontantstøtta er teken med som ein faktor i dei undersøkingane som blir lagde til grunn for behovsprognosen i denne meldinga. Kontantstøtte kan truleg forklare kvifor behovet for barnehageplassar er lågare no enn for nokre år sidan. Det er likevel nødvendig å presisere at vi enno ikkje veit alt om bruken av kontantstøtta.

Sjølv om ein kan uttrykkje talmessig kva som er det resterande behovet for barnehageplassar på nasjonalt nivå, veit vi lite om dette er nok til å dekkje ønska frå familiane når det gjeld type av barnehageplass. Er det til dømes full behovsdekning når ein familie får tilbod om éin type barnehageplass, medan dei meiner dei har behov for ein annan? Behovet til familien kan til dømes dreie seg om kvar plassen ligg geografisk i høve til heimen, det pedagogiske innhaldet i barnehagen eller at talet på timar i tilbodet ikkje stemmer med behovet.

Ei rett dimensjonering av barnehagesektoren er derfor avhengig av korleis vi lykkast med å fange opp dei ønska foreldra har om plass for barna sine. Målet om full behovsdekning inneber dermed også at familiane får den typen plass dei meiner dei har behov for, og som dei ønskjer.

4 Kommunane sitt ansvar for barnehagesektoren

4.1 Tilbod om barnehageplass - eit offentleg ansvar

Som det er gjort greie for i kapittel 3, er barnehagesektoren bygd sterkt ut dei siste 15 - 20 åra. Barnehageplass er i dag eit allment tenestetilbod. Fleirtalet av barna har erfaring frå barnehage før dei begynner i skolen. Staten har gjennom ein aktiv barne- og familiepolitikk lagt til rette for at foreldra sjølve kan velje den omsorgsløysinga som passar for den enkelte familien.

Det er kommunane som har ansvar for utbygging og drift av barnehagar, jf. § 7 i barnehagelova. Kommunane har engasjert seg stadig sterkare i barnehagesektoren, med sikte på å byggje ut eit tilbod som dekkjer etterspørselen. Etter kvart er barnehagen etablert som ei av dei sentrale tenestene kommunane tilbyr innbyggjarane sine i så å seie alle kommunar.

Det er viktig at barnehagen er tilgjengeleg der folk bur. Barnehagen gir barnet eit nødvendig og godt tilbod, og gir samtidig foreldra høve til å kombinere yrkesdeltaking med omsorg for barnet. Det offentlege har ansvar for å gi tilbod om barnehageplass i tråd med dei behova barna og foreldra har. Føresetnaden for barnehagar av god kvalitet til alle familiar som ønskjer det, er ei offentleg subsidiering av tenesta.

Staten har eit overordna ansvar for barnehagesektoren. Krava til kvalitet blir først og fremst stilte gjennom barnehagelova og rammeplanen. Lova og rammeplanen skal - saman med tilskota til sektoren - sikre at tilbodet er godt same kvar i landet ein bur, og at det er tilgjengeleg for dei familiane som ønskjer det, same kva slags sosial eller økonomisk bakgrunn dei har.

Eit likeverdig barnehagetilbod inneber at familiane skal kunne få eit barnehagetilbod som samsvarer best mogleg med dei behova dei har, og til ein pris som er overkomeleg.

Det er i første rekkje omsynet til likskap i tenestene og eit likeverdig tilbod til heile folket som tilseier at det blir fastsett nasjonale krav på viktige område der kommunane har hovudansvaret. Det gjeld mellom anna på helse- og sosialsektoren og innanfor utdanning. Når det gjeld ei teneste retta mot barn, er det særleg viktig. Barnehagen er derfor eit område der det må stillast nokre overordna krav om kvalitet og at tilboda er lett tilgjengelege.

Regjeringa legg til grunn at det er eit nasjonalt ansvar å sikre befolkninga eit likeverdig tilbod ut frå dei behova barnet har for omsorg og utvikling, og ut frå kva familiane ønskjer. Det vil seie at kvalitet må sikrast gjennom lovverket, og at tenesta må subsidierast slik at familiane har råd til å bruke henne.

4.2 Kommunane sitt ansvar i barnehagesektoren

Utfordringa for kommunane er å utvikle det lokale tenestetilbodet i tråd med nasjonale prioriteringar samtidig som kommunane har reell innverknad på utforminga av tenestene lokalt.

Barnehagen gir ikkje og skal heller ikkje gi eit einsarta tilbod. Dei behova og ønska familiane har, varierer i høve til omfang og innhald av tilbodet, og dei endrar seg med alderen til barnet. Barn har ulike behov, og behova varierer med utviklingssteg og situasjon. For barnehagane er det utfordrande og stimulerande å forme og tilby brukarvennlege tenester. Det har vore ei positiv utvikling i sektoren, og barnehagane har vist aukande vilje til å tilpasse tilbodet til ulike behov.

Kvar enkelt barnehage kan ikkje dekkje alle typar behov og må avvege fleksibiliteten i tilbodet mot dei omsyna som må takast for at barnehagen som fellesskap skal fungere godt. Det behovet barn og foreldre har for barnehageplass, må dekkjast innanfor det samla tilbodet i ein kommune. Det inneber at kommunane må ha ansvaret for å kartleggje behov og utforme eit variert tilbod som samla kan dekkje dei fleste behova familiane har. Omfanget og samansetjinga av tilbodet må også kunne endrast over tid. For kommunane vil ei slik utvikling vere i tråd med den generelle utviklinga av krava til tenestetilbod også på andre område.

Det ligg derfor eit særleg ansvar på kommunane som planleggjarar av ein heilskapleg og effektiv barnehagesektor, der målet er eit best mogleg tilbod til innbyggjarane i kvar kommune. Dette ansvaret har kommunen etter barnehagelova, same om eigarskapen og drifta av barnehagane er privat eller kommunal.

Oppgåvene til kommunane på denne sektoren har også andre viktige sider.

Kommunane har ansvar som styresmakt for barnehagane. Det er kommunane om godkjenner barnehagane, fører tilsyn med drifta og gir rettleiing. I tillegg er det kommunane som administrerer dei statlege driftstilskota. Når kommunen opptretr som barnehagestyresmakt, er det viktig at alle barnehagar, uavhengig av kven som eig dei, blir behandla på same måten.

Tilsynet med barnehagane er ein sentral del av det kommunale ansvaret. Stadig fleire kommunar har etablert gode rutinar for tilsynet ut frå at det skal fungere som ein gjensidig dialog mellom barnehagane og kommunen. Barnehageeigaren har nytte av ordningar som sikrar dei informasjon og rettleiing i høve til barnehagedrifta. Det inneber hjelp til å drive innanfor dei rammene lova og forskriftene fastset. Tilsynet skal samtidig vere ein kontroll. Kommunen har plikt til å forsikre seg om at verksemda er forsvarleg, kome med pålegg og i dei vanskelegaste tilfella krevje utbetringar eller stenging.

Departementet vil gjennom utviklings- og informasjonstiltak hjelpe kommunane med å vidareutvikle og betre tilsynsarbeidet.

Den rettleiingsplikta kommunane har overfor barnehagane, omfattar også dei krava barnehagelova, rammeplanen og andre forskrifter stiller til innhald og kvalitet i det pedagogiske tilbodet som barnehagane gir. Den rolla kommunane har som barnehageutviklar, står sentralt i utviklinga av kvaliteten i barnehagane og kompetansen til dei tilsette. Det gjeld også for dei private barnehagane. Erfaringar viser at kommunane gjennom planlegging, kompetanseoppbygging, utviklingsarbeid, rettleiing og som pådrivarar for samarbeid kan vere positivt med på å utvikle barnehagane.

Kommunen opptrer også som barnehageeigar i høve til sine egne barnehagar og må på linje med andre barnehageeigarar oppfylle dei krava som blir stilte til verksemda etter barnehagelova og anna lovverk.

Ansvar for barnehagane er i dei fleste kommunar lagt til skole- eller oppvekstetaten. Oppgåvene har vakse med utbygginga av sektoren, og det same har krava til administrativ kapasitet og kompetanse. Den raske utbygginga har ført til at nokre kommunar heng etter når det gjeld administrasjon av sektoren. Dette arbeidet må prioriterast. Utfordringane som kommunane står framfor - mellom anna attståande utbygging og utvikling av kvaliteten - gjer at behovet for kommunal planlegging, koordinering og utviklingsarbeid aukar. Ein fullt utbygd sektor vil krevje lokal administrativ kompetanse som kan ta eit samla ansvar for barnehagane.

Det ansvaret kommunane har etter lov om barnehagar blir ført vidare. Regjeringa vil understreke at dette inneber at kommunane må halde fram arbeidet med å styrkje rolla som styresmakt for barnehagane, mellom anna i høve til tilsyn og rettleiing, og ansvaret for planlegging og dimensjonering av ein heilskapleg barnehagesektor i kommunen.

4.3 Full behovsdekning - attståande utbygging i kommunane

Målet om full behovsdekning inneber at det er familiane sine egne vurderingar av behov som skal vere retningsgivande for dimensjoneringa av sektoren, og det offentlege skal ikkje gjere spesielle avgrensingar med omsyn til den situasjonen foreldra eller barna er i.

Det er derfor uråd å seie at ein kommune har full behovsdekning ut frå prosentdelen av førskolebarn som går i barnehage. Sjølv med ein høg prosentdel av barnehagebarn, kan det vere behov for fleire plassar, til dømes i nokre av dei største byane, medan ein lågare prosentdel i andre kommunar kan gi plass for alle som ønskjer det.

Biletet blir endå meir komplisert av at dekningsprosenten berre ser talet på plassar i høve til talet på barn, medan etterspørselen er konkretisert - der faktorar som alderen til barnet, deltid/heiltid, nærleik til heimen, pris og kanskje også ønske om eller krav til eit spesielt pedagogisk innhald kan vere bestemmende for om familien ønskjer plass. Kommunane har derfor ei viktig rolle når det gjeld å kartleggje den konkrete etterspørselen frå familiane.

Det er framleis store variasjonar i barnehagedekninga mellom kommunane, sjølv om det har vore ei positiv utvikling i dei fleste kommunar. Den vidare utbygginga av barnehagar må ta utgangspunkt i lokale behov, og kvar enkelt kommune må finne fram til den barnehagedekninga som tilsvarende behovet for plassar. Erfaringar viser at behovet endrar seg over tid, og at det har ein tendens til å auke i takt med aukande utbygging. Det er derfor ikkje mogleg å fastslå behovet ein gong for alle. Men ut frå den kunnskapen kommunane kan skaffe seg mellom anna gjennom behovsundersøkingar og vurdering av søkinga til barnehagar, kan dei finne ut kva for eit nivå som tilsvarende full behovsdekning for dei ulike aldersgruppene.

Som det er gjort greie for i kapittel 3.4, legg Regjeringa til grunn at for å nå eit nivå på landsbasis som tilsvarende full behovsdekning, er det nødvendig å etablere i underkant 25 000 nye plassar for aldersgruppa 1 - 5 år. For barn over 3

år har Regjeringa lagt til grunn at ein kan nå målet i 2000, medan det for dei yngste barna er mogleg å nå tilnærma fullbehovsdekning om få år. Regjeringa har som mål at alle kommunar skal ha full behovsdekning for barn under 3 år i løpet av 2003. Kommunane vil no etter kvart få sikrare indikasjonar på korleis kontantstøtta slår ut, både når det gjeld den totale etterspørselen etter plassar, og når det gjeld endringar i samansetjinga av heiltids- og deltids plassar.

Regjeringa føreset at kommunane utarbeider planar for barnehagetilbodet som byggjer på oppdaterte behovstal. Løpande og tidsaktuell planlegging er ein viktig reiskap for kommunane når barnehagesektoren skal drivast ut frå lokale behov og føresetnader. I planen må det utbyggingsbehovet som står att, talfestast, og kommunen må ta stilling til når etableringa av dei nye plassane kan gjennomførast. Barnehageplanen må vere ein del av planverket elles i kommunane.

I den kommunale planlegginga må det leggjast vekt på dei pliktene sektoren har overfor barn og familiar som har behov for særleg innsats og merksemd. For somme grupper av barn er barnehagen svært viktig. Det gjeld mellom anna barn med funksjonshemmingar, barn i innvandrarfamiliar og barn som har ein utsett livssituasjon på grunn av tilhøva i heimen. Ofte har fleire etatar i kommunen eit ansvar for tiltak overfor desse barn og familiane deira. Det er nødvendig med eit godt samarbeid mellom etatar, profesjonar og institusjonar. Ei god styring og tilrettelegging av barnehagesektoren er ein viktig ressurs i arbeidet med å få til den nødvendige koordineringa og det nødvendige samarbeidet mellom instansane når det gjeld oppgåver og ansvar overfor desse barna.

I dei fleste kommunar finst det private barnehagar. Regjeringa vil understreke at barnehagetilbodet i kommunane bør vere best mogleg samordna, anten tilbodet blir drive av kommunen eller av private. Det stiller krav om gjensidig samarbeid mellom kommunen som barnehagestyresmakt og private aktørar. Det er ei utfordring for kommunane å leggje opp den løpande planleggingsprosessen slik at den private innsatsen blir best mogleg integrert i heilskapen. Kartlegging av korleis private kan medverke til at kommunen kan oppfylle pliktene sine på barnehagesektoren, er eit viktig ledd i planprosessen.

Dimensjoneringa av barnehagesektoren har i ein fase med sterk utbygging først og fremst handla om å auke talet på plassar. Men dimensjonering handlar også om å kunne tilby dei rette typane barnehageplassar. Målet er at familiane skal få tilbod om den typen plass som passar dei best. Barnehagesektoren må vere innstilt på å møte ønska frå familiane. Det inneber at ein barnehageplan må spesifiserast meir enn til talet på plassar for ulike aldersgrupper. Planen må også ta for seg heiltid/deltid, svingingar som kan ventast i etterspørselen, og korleis ein best kan planleggje for minkande eller aukande etterspørsel i framtida.

Familiebarnehagen er eit døme på ei løysing som ikkje krev store og langsiktige investeringar, og som kan vere velegna til å «skreddarsy» tilbodet. Somme familiar vil også særleg etterspørje familiebarnehagen, fordi dei meiner at denne barnehageforma best ivaretek deira behov.

Fleksibiliteten i tilbodet må førast vidare. Når det gjeld dei minste barna, er det ei utfordring for kommunane i samarbeid med barnehagane, å leggje til rette for at ein plass i barnehage kan kombinerast med kontantstøtte. Tilrette-

legging av fleire deltidsplassar kan også gjere sitt til at fleire barn får plass i barnehage. Mange av dei nye plassane dei seinare åra har kome som følgje av større vekt på brukartilpassing innanfor dei eksisterande barnehagane. Det er også grunn til å rekne med at for fleire av dei eldre barna som i dag ikkje har plass, er det mest aktuelt med deltidsplass.

I planleggingsprosessane er det naudsynt å vere i dialog med befolkninga, då det må skapast forståing for at brukartilpassing og fleksibilitet kostar. Det gjeld både for barnehagetilbodet i kommunen som heilskap og i kvar enkelt barnehage. Barnehageeigarane har ansvar for at det behovet brukarane har for fleksible løysingar, kan kombinerast med omsynet til arbeidssituasjonen for dei tilsette. Ein føresetnad for at barna skal få eit godt tilbod, er at dei tilsette greier å organisere kvardagen i barnehagen og ta seg av kvart enkelt barn.

Dei fleste barnehagane har greidd å bli meir fleksible utan å auke ressursbruken. Men større variasjon i tilbodet er ressurskrevjande og kan føre til at kapasitetsutnyttinga ikkje alltid blir optimal. Behova til brukarane varierer over tid, og denne forma for brukartilpassing inneber ein nesten kontinuerleg endringsprosess.

Regjeringa føreset at kommunane tek ansvar for den utbygginga av barnehageplassar som står att. På grunnlag av behovsundersøkingar må kommunane utarbeide planar for å sikre den nødvendige utbygginga. Barnehageplanane må ha som siktemål full behovsdekning for barn over 3 år i løpet av år 2000 og det same for barn under 3 år i løpet av 2003.

4.4 Kommunane si plikt til å tilby barnehageplass

Det øyremerkte statstilskotet til barnehagane har vore det viktigaste statlege verkemidlet for å oppnå full behovsdekning. Når dette målet var nådd, har det heile tida vore føresetnaden at det øyremerkte tilskotet skulle avløysast av ei rammefinansiering, slik som på andre viktige område der kommunane har ansvaret for det konkrete tenestetilbodet til befolkninga.

I førre stortingsmelding om barnehagar, St.meld. nr. 8 (1987-88) *Barnehager mot år 2000*, blei også lovgiving drøfta som eit mogleg verkemiddel for å oppnå full behovsdekning. Den dåverande regjeringa ville vente på resultata av det framlagde utbyggingsprogrammet, men varsla at ho ville vurdere å gi kommunane pålegg om å byggje ut barnehagetilbodet i tråd med måla i programmet dersom utbygginga ikkje blei som venta. Ein rett til barnehageplass blei også omtalt, men ein ønskte ikkje å innføre ein slik rett før han kunne bli reell. Når full utbygging var nådd, såg ein det som aktuelt å drøfte innføring av ein lovheimla rett til barnehage. Eit fleirtal i Stortinget merkte seg desse synspunkta om dei juridiske verkemidla utan å kommentere det nærmare, jf. Innst. S. nr. 157 (1987 - 88) side 9.

Regjeringa meiner at tida er inne for å diskutere barnehagar som ei lovpålagd oppgåve på nytt, ikkje minst i lys av planane om å leggje statstilskotet inn i rammeoverføringane til kommunane når utbygginga om få år er fullført.

4.4.1 Rettar og plikter i nokre andre land

Det ansvaret som det offentlege har innanfor barneomsorga, står også på dagsordenen i andre europeiske land. Her gjer vi kort greie for situasjonen i dei nordiske landa.

Danmark

I Danmark har kommunane, etter lov om «social service» av 10. juni 1997, § 7, slikt ansvar:

«Kommunen sørger for, at der er det nødvendige antal pladser i dagtilbud til børn, jf. dog § 16, med henblik på at give pædagogiske, sociale og pasningsmæssige tilbud. Kommunen har det overordnede ansvar for dagtilbudene. Dagtilbudene kan etableres som daginstitutioner, dagpleje og puljeordninger. Tilrettelæggelse af dagtilbudene skal fastlægges i overensstemmelse med § 4.»

§ 16 i den danske lova handlar om særlege dagtilbod som skal tilpassast spesielt for barn som på grunn av sterk og varig nedsett fysisk eller psykisk funksjonsevne har særleg behov for støtte, behandling osv. Desse barna er med andre ord spesielt sikra gjennom lova. § 4 handlar om det ansvaret kommunane har for å leggje til rette dei oppgåvene og tilboda som omfattar barn, unge og familiane deira, i samarbeid med foreldra og på ein slik måte at det fremmar utviklinga, trivselen og sjølvstendet til barna og dei unge.

Med omsyn til kva som ligg i det ansvaret kommunane har når det gjeld å syte for mange nok plassar, er det i merknaden til lova sagt at dette må overlatast til dei enkelte kommunane sjølve å vurdere. I dette skjønnnet må det takast med ei rad faktorar, herunder det faktiske tilbodet av plassar, venta framtidig etterspørsel etter dagtilbod og dei økonomiske tilhøva.

I 1997 hadde 68 prosent av kommunane i Danmark full plassgaranti for aldersgruppa 0 - 9 år, og 5 prosent til hadde garanti for tilbodet for aldersgruppa 1 - 5 år. «Børnehageklasser» er eit tilbod før skolestart, som kommunane er pliktige til å tilby. Tilbodet er på 20 timar per veke og blir nytta av 98 prosent av barna. Betalinga for opphaldet er fastsett sentralt. Foreldrebetalinga dekkjer i gjennomsnitt 23 prosent av driftsutgiftene.

Sverige

Frå 1. januar 1998 blei føresegnene om barneomsorg flytta frå sosialtenestelova til skolelova. I den sistnemnde lova er kommunane gjorde ansvarlege for å gi eit førskoletilbod for barn i alderen 1-5 år i den utstrekning foreldra treng det i samband med arbeid eller studium. I tillegg er kommunen ansvarleg dersom barnet har eit eige behov for omsorg. Tilbodet skal givast utan unødig forsinking, noko som er blitt tolka som mindre enn tre - fire månader etter at behovet er meldt. Dersom behovet for omsorg fell bort fordi foreldra sluttar i arbeid eller avsluttar eit studium (utan å gå over i arbeid), har ikkje kommunen lenger ansvar for å gi eit omsorgstilbod.

Det er ikkje sett opp sanksjonsmiddel som kan gjerast gjeldande overfor ein kommune som ikkje oppfyller plikta.

I Sverige var i 1997 72 prosent av alle barn i alderen 1-5 år i førskole eller familiedagheimar. Foreldrebetalinga dekte drygt 16 prosent av bruttokostnadene.

Finland

I Finland kan familiar med barn under 3 år velje mellom kommunal barnehageplass, tilskot til å vere heime med eigne barn (kontantstøtte eller «hemvårdstöd») eller tilskot til privatpersonar eller organisasjonar som tek omsorga for barn («privatvårdstöd»). Kommunen har plikt til å stille barnehageplass til disposisjon for familiar som ønskjer barnehage etter lov om «barn-dagvård» av 19. januar 1973, § 11. Dette prinsippet blei innført for barn under 3 år i 1990 og utvida til å gjelde alle førskolebarn i 1996. Foreldrebetalinga utgjer i gjennomsnitt 15 prosent av driftsutgiftene av det kommunale tilbodet. Ordninga med økonomisk støtte der familien ønskjer å bruke private omsorgsløysingar i staden for kommunal barnehage, blei innført i 1997. Støtta blir betalt direkte til den privatpersonen/institusjonen som passar barna. Kontantstøtte til familiar som sjølve ønskjer å ta omsorg for barn under 3 år blei innført alt i 1985. Kontantstøtta er behovsprøvd etter familieinntekta og storleiken på familien.

4.4.2 Framtidig lovregulering

Ei lovregulering kan anten ta som utgangspunkt at kommunen har plikt til å tilby barnehageplassar, eller at enkeltfamilien, eventuelt kvart enkelt barn, har rett til ein barnehageplass. Begge desse innfallsvinklane er kjende i norsk lovgiving. Det er ulike sterke og svake sider ved begge måtane å regulere eit tenestetilbod på, og desse måtane blir drøfta kort i det følgjande. Men konklusjonen frå Regjeringa er at ei lovpålagd kommunal plikt til å tilby barnehageplass verkar meir tenleg enn ei rettsfesting.

Kommunal plikt til å tilby barnehageplass

Den noverande lovgivinga slår fast at kommunane har eit ansvar for utbygging og drift av barnehagar. Men føresegnene pålegg ikkje kommunane plikter i høve til kva slags tilbod dei må ha.

Ei kommunal plikt til å tilby barnehageplass skal sikre at familiane får eit likeverdig tilbod om tenester innanfor barnehagesektoren same kva for ein kommune dei bur i. Likeverdig er ikkje nødvendigvis det same som likt. Tilbodet kan vere ulikt som følgje av ulike ønske og behov hos familiane, men også fordi det er tilpassa særtrekk ved og føresetnader i dei ulike lokalsamfunna og kommunane. Ei slik plikt kan utformast i ei lov og følgjast opp frå staten si side gjennom krav om rapportering.

Kommunane må ta omsyn til ei slik plikt ved prioriteringa av ressursane, sjølv om det ikkje gir kvar enkelt familie ein rett i den forstand at dette er eit gode som familien har eit rettskrav på.

Ei plikt for kommunane til å tilby barnehageplass kan utformast på ulike måtar. For ein kommune vil ei presisering av innhaldet i ein «plikt»-regel vere viktig for kor mykje sjølvstende kommunen har, eller kor bunden han er til å leggje til rette eit tilbod innanfor dei rammene lova set. Plikta kan gjerast generell ved stort sett å overlate til kvar enkelt kommune å fastsetje innhaldet, jf. den danske ordninga som overlèt til skjønnnet i kvar kommune å fastsetje kor mange barnehageplassar kommunen skal tilby. Plikta kan også utformast meir utfyllande, med visse krav til omfang, mangfald i tilbodet, til dømes både heiltids- og deltidstilbod, nærleik til bustaden eller andre krav som aukar

sjansane for at barnehagane i ein kommune totalt sett kan møte dei fleste behova innbyggjarane i kommunen måtte ha for barnehagetilbod.

Eit tilbod til ein overkomeleg pris for kvar enkelt familie er også ein føresetnad for at eit tilbod om barnehageplass skal vere reelt. Foreldrebetalinga må vurderast nærmare ved lovfestinga av ei plikt for kommunane til å tilby plass.

Grunngivinga for ei kommunal plikt til å tilby barnehageplass er at ei slik plikt gir kommunane pålegg om å prioritere midlar til ein gjennomdrøfta barnehagepolitikk. Samtidig gir ho kommunane høve til å utforme det samla tilbodet ut frå lokale behov og innanfor dei ressursane som finst.

Rett til barnehageplass

Innanfor norsk rett er det eit velkjent verkemiddel å sikre at befolkninga får dekt fundamentale behov ved å gi lovreglar om rett til tenester innanfor både utdanning, helse og sosialrett. Som døme kan nemnast rett - og plikt - til grunnskoleopplæring etter opplæringslova, rett til sosiale tenester etter lov om sosiale tenester dersom ein ikkje er i stand til å syte for sitt eige livsopphald eller til å ta omsorg for seg sjølv, og rett til nødvendig helsehjelp etter kommunehelsetenestelova.

Ein rett til eit tilbod på visse vilkår er ein rett som kvar enkelt har eit rettsleg krav på å få oppfylt dersom vilkåra er til stades. Eit slikt krav kan leggjast fram for domstolen dersom ein ikkje har fått retten oppfylt. Det offentlege på si side er då forplikta til å stille opp med det tilbodet som svarer til retten.

Eit døme på ein rett som kan ha parallellar til retten til barnehageplass, er retten til tre års vidaregåande opplæring. Den retten blei innført ved Reform 94 for ungdom som fyller visse krav, primært at 9-årig grunnskole er gjennomgått. Søkjarar har ikkje krav på plass ved det alternativet dei har som første prioritet, men dei har krav på eitt av tre alternative grunnskurs. Fylkeskommunen har på si side plikt til å planleggje og byggje ut tilbod som sikrar dei rettane som søkjarane har. Kven retten omfattar i dei nemnde tilfella, er avhengig av ei tolking av kvar enkelt føresegn - det vil seie at ikkje alle som har eit behov, utan vidare tilfredsstiller vilkåra.

Ein rett til barnehagetilbod til alle familiar som ønskjer det for barna sine, må definere kven retten omfattar, og presisere kva retten inneber. Behovet for barnehage varierer, og det er nødvendig å avklare kva som ligg i ein rett i høve til alderen til barnet, omfanget av tilbodet og geografisk nærleik. Andre forhold som kan vere avgjerande for retten til barnehageplass, er prisen på tilbodet.

Ein etter måten «svak rett» vil vere retten til eit tilbod, ikkje nærmare presisert med omsyn til opphaldstid eller avstand frå heimen, men innanfor den kommunen barnet er busett i. Ein sterkare rett vil vere retten til eit tilbod som er nærmare definert i form av ein viss type plass, i nærleiken av der familien bur, og til ein pris som ikkje skal overstige ein viss sum. Det kan også stillast krav om å gi tilbodet innan ein viss frist. I Sverige inneheld lova føresegn om å gi tilbodet utan unødig opphald, som i praksis blir oppfatta som innan tre - fire månader. Fristen kan også fastsetjast til eit tidsrom av meir skjønnsprega karakter, til dømes «innan rimeleg tid».

Grunngivinga for ein rett til barnehageplass er primært å gi kvar enkelt familie ein tryggleik for barnehageplass same kvar han bur, ut frå argumentet om like rettar. På den andre sida er det vanskeleg, kanskje nesten praktisk uråd, å utforme presise føresegnar, noko som er ein føresetnad for at ein slik lovfest rett skal ha reell og praktisk verdi. Kommunane på si side vil kunne bli pålagde å bruke dei samla barnehageressursane lite effektivt og heilskapleg ved ei slik løysing. Ønska om barnehage er svært ulike i familiane, og det gjer ei planlegging for individuell rettsfesting vanskelegare enn når det dreiar seg om eit meir standardisert gode.

Oppsummerande drøfting

Regjeringa legg til grunn at kommunane skal ha ansvaret for å dekkje det behovet barn og foreldre har for barnehageplass. Det inneber at kommunane ikkje kan stå fritt i utforminga av barnehagetilbodet, men må vere forplikta til å tilby plassar som familiane vil ta i bruk. Det stiller krav til samansetjinga og omfanget av barnehagetilbodet i kvar kommune og evne til å endre og utvikle tilbodet etter behova i befolkninga.

Etter Regjeringa sitt syn vil ei individuell rettsfesting av tilbodet om barnehageplass avgrense det høvet kommunane har til å utforme eit samla tilbod tilpassa lokale behov. Det vil vere vanskeleg å utarbeide eit presist regelverk for ei teneste der skiftande prioriteringar i familiane kan gjerast til gjenstand for tvistar i enkeltsaker. Kommunane kan kome i ein situasjon der store ressursar blir bundne opp på ein lite effektiv måte i høve til den totale samfunnsnytta. Barnehagane skal gi varierte tilbod, og dette tilbodet må utformast lokalt på grunnlag av dei behova familiane har. Ansvaret for å planleggje eit tilbod i samsvar med dei reelle behova må liggje hos kommunen.

Regjeringa vil derfor i staden kome med forslag om å lovfeste ei plikt for kommunane til å tilby barnehageplass til alle familiar som ønskjer det, når sektoren er fullt utbygd. Ei plikt for kommunane til utbygging og drift av barnehagar balanserer mellom omsynet til kommunalt sjølvstyre på den eine sida og nasjonale omsyn til at folk skal få eit likeverdig tilbod same kvar dei bur, på den andre. Når statstilskotet samtidig blir innlemma i rammetilskotet, vil også midlane til å realisere dette ansvaret bli disponerte av kommunane.

Regjeringa vil kome tilbake med eit konkret lovframlegg parallelt med forslaget om å innlemme dei statlege tilskota til barnehagane i inntektssystemet til kommunane.

Eit utgangspunkt er at kommunane skal etablere eit tilstrekkeleg tilbod av heil- og deltidsplassar, og tilbodet skal givast i ein geografisk avstand frå bustaden som gjer det mogleg å ta plassen i bruk og innan rimeleg tid etter ein søknad. Prisen på tilbodet bør stå i eit rimeleg forhold til familien sin økonomi.

Regjeringa meiner at kommunane i ein framtidig utbygd sektor må ha ei lovfest plikt til å tilby barnehageplass til alle familiar som ønskjer det. Det vil forplikte kommunane til å etablere og vidareføre eit barnehagetilbod i tråd med dei måla for ein god barnehagesektor som er trekte opp i denne meldinga.

4.5 Kommunane sitt ansvar for dei private barnehagane

4.5.1 Private barnehagar - ein integrert og likeverdig del av det samla barnehagetilbodet i kommunane

Privat barnehagedrift har lange tradisjonar i Noreg, og private barnehagar har vore eit viktig bidrag til den barnehagedekninga som er oppnådd i mange kommunar, sjå kapittel 3.

Ut frå formålet med drifta kan ein skilje mellom tre ulike typar private barnehagar som Regjeringa meiner har ein naturleg plass i ein variert barnehagesektor. For det første er dette barnehagar med alternativt pedagogisk innhald, til dømes Montessori- eller Steinerbarnehagane. For det andre gjeld det barnehagar med eit spesielt livssynsgrunnlag, til dømes utvida kristen formålsparagraf eller barnehagar for ulike trussamfunn. Ei tredje viktig gruppe er barnehagar drivne av mellom anna foreldre eller frivillige organisasjonar, der formålet først og fremst er å skaffe fleire plassar ut frå udekte behov.

Regjeringa meiner at private barnehagar må gå inn som ein integrert og likeverdig del av barnehagetilbodet i kommunane. Dette gjeld med eitt atterhald.

Gjennom det siste tiåret er det blitt oppretta ein del barnehagar med sikte på størst mogleg forteneste for eigaren. Regjeringa ønskjer ikkje at slike barnehagar skal støttast med offentlege midlar. Barnehagelova sikrar at alle barnehagar som innfrir bestemte vilkår, har rett til godkjenning. I dei årlege budsjettvedtaka får alle godkjende barnehagar rett til statstilskot. For å unngå å gje offentleg støtte til barnehageeigarar som driv med sikte på størst mogleg forteneste, vil Regjeringa arbeide vidare med ei endring som tek sikte på å hindre at dei får statstilskot frå og med 2001.

Når dei pliktene kommunane har overfor dei private barnehagane, blir drøfta vidare, er det ein føresetnad at kommunane ut frå lokalkunnskap kan utøve eit skjønn i høve til reint kommersielle barnehagar når det er tale om kommunal støtte og avtalar med private.

I St.meld. 8 (1987-88) *Om barnehager mot år 2000* blei det vedtekne utbyggingsprogrammet i hovudsak basert på at barnehagar skulle byggjast ut og drivast av kommunane. Private barnehagar som var integrerte i det kommunale tilbodet til dømes gjennom felles opptak, dekning av driftsunderskot osv., skulle ha sin naturlege plass i utbygginga.

Utviklinga i 1990-åra har vist at private barnehageeigarar har stått for ein langt større del av utbygginga enn det ein rekna med for ti år sidan.

Den private barnehageutbygginga auka raskt i første halvdel av 90-åra for deretter å flate meir ut dei siste åra. Det var særleg framveksten av foreldredrivne barnehagar og barnehagar drivne av enkeltpersonar, som skaut fart i denne perioden. Dei tradisjonelle private barnehagane som kyrkjelydar og ideelle organisasjonar driv, har ikkje hatt ein tilsvarande vekst. Bortsett frå gjennom foreldrebetaling har privat medfinansiering av drifta heller minka enn stige i perioden.

Den kommunale støtta til private barnehagar varierer mykje frå kommune til kommune både i innhald og omfang. Departementet har inntrykk av at stadig fleire kommunar viser aukande interesse for å betre samarbeidet med dei

private barnehagane, og at dei arbeider aktivt for å finne fram til formålstenlege støtte- og samarbeidsformer. Denne utviklinga må halde fram.

Fleire av dei store byane vurderer korleis private barnehagar kan integrerast betre, mellom anna gjennom ulike ordningar for støtte til syskenmoderasjon og ulike typar driftsstøtte.

I Oslo fremma byrådet i september 1999 ei byrådssak om «Likebehandling av kommunale og private barnehager». I saka gjer byrådet greie for situasjonen for private barnehagar og for samarbeidet med kommunen. Utgreiinga som er gjort, viser at det er store skilnader i driftsvilkår og andre vilkår mellom dei private barnehagane. Skilnadene i driftsvilkår gjeld mellom anna i høve til investeringskostnader, samansetjing av barnegrupper, søkjargrunnlag, foreldrebetaling og kommunal støtte.

Regjeringa meiner at private barnehagar skal vere ein integrert del av det samla barnehagetilbodet i kommunane. Dei må få økonomisk støtte og anna oppfølging tilsvarende dei oppgåvene og pliktene dei tek på seg på lik linje med dei kommunale barnehagane. Innhaldet og omfanget av samarbeidet må tilpassast føresetnadene i kvar enkelt barnehage. Regjeringa oppfordrar private barnehageeigarar og kommunane til å utvikle samarbeidsrelasjonane til nytte for begge partar.

4.5.2 Plikt til å inngå samarbeidsavtalar med private barnehagar

Regjeringa ønskjer ein framtidig barnehagepolitikk i kommunane der privat barnehagedrift skal vere ein integrert del av det samla tilbodet. Kommunane er avhengige av den private barnehagedrifta for å kunne tilby barnehageplass slik Regjeringa vil kome med forslag om at dei skal ha ei lovfest plikt til.

Det har vore stor uro når det gjeld økonomien i dei private barnehagane den siste tida. Private barnehagar har lagt fram oversikter over økonomien og vist at risikoen for nedlegging på grunn av svakt økonomisk driftsgrunnlag er svært reell for fleire av dei. Ei undersøking som Polarfakta utførte våren 1999 mellom dei private barnehagane, stadfester at særleg dei største barnehagane er svært økonomisk sårbare for endringar i rammevilkåra. Reform 97 og nye forskrifter for leike- og uteområde er døme på reformer som har hatt stor innverknad på økonomien i dei private barnehagane. Det er særleg dei barnehagane som driv berre på grunnlag av foreldrebetaling og statstilskot som er utsette.

Det har derfor vore drøfta om alle private barnehagar bør få eit fast tilskot per barn - til dømes rekna ut i høve til alder og opphaldstid - frå det offentlege. Ei slik løysing vil vere enkel, men tek ikkje omsyn til dei skilnadene som finst mellom barnehagane, mellom anna i høve til det ansvaret og dei oppgåvene dei tek på seg. I kapittel 5 kan ein finne ein nærmare gjennomgang av kostnader og finansiering av barnehagesektoren. Kostnadene til drifta, og dermed den totale økonomien til barnehagen, er svært avhengige av barnehagetype, prosentdel av funksjonshemma, befolkningstettleik i nærmiljøet osv. Eit fast tilskot per barn blir derfor lett lite målretta. Det gir heller ikkje kommunane den fridommen dei må ha til å utforme eit samla og kostnadseffektivt tilbod i kommunen som heilskap.

Regjeringa meiner at eit variert og mangfaldig tilbod best kan sikrast gjennom eit samarbeid mellom kommunar og private barnehagar. Eit slikt samar-

beid finst i dag i mange kommunar, men det er altfor mange private barnehagar som ikkje har fått tilbod om å vere med i samarbeidet. Kommunane har eit særleg ansvar for å leggje til rette for eit nærmare samarbeid.

Regjeringa vil derfor kome med forslag om ei lovfest plikt for kommunane til å inngå samarbeidsavtalar med private barnehagar som er med i planane for barnehagesektoren i kvar kommune. Samarbeidsavtalane skal omfatte dei gjensidige forpliktingane mellom barnehagen og kommunen. Det er ein klar føresetnad frå regjeringa si side at alle type private barnehagar som er med i kommuneplanen, skal kunne inngå ein samarbeidsavtale. Kommunane må ikkje nekte å inngå samarbeidsavtalar fordi den private barnehagen blir driven på grunnlag av alternativ pedagogikk eller alternativt livssyn. Tvert om bør kommunane - på grunnlag av dei måla for ein variert barnehagesektor som er omtalt i denne meldinga - vurdere om ikkje slike barnehagar vil vere eit viktig supplement til kommunen sitt eige tilbod.

Regjeringa føreset at dei private barnehagane i den framtidige barnehagesektoren skal vere ein integrert del av barnehagetilbodet i kommunen, og at dei skal takast med i planane for full behovsdekning. Private barnehagar som er med i den kommunale barnehageplanen, må få nødvendig økonomisk støtte. Dei private barnehagane vil med ei kommunal subsidiering i tillegg til det statlege tilskotet få ein meir stabil og føreseieleg driftssituasjon, og det vil vere mogleg også for dei private barnehagane å halde foreldrebetalinga på eit meir akseptabelt nivå. I ein fullt utbygd sektor vil kommunane ha ansvar for å sikre alle barnehagar som er med i den kommunale planen, økonomisk forsvarlege driftsvilkår.

Private barnehageeigarar vil ha nytte av eit samarbeid som gjennom økonomisk støtte og ei sterkare tilknytning til kompetanse- og utviklingstiltak kan gjere at drifta blir meir stabil og forsvarleg både økonomisk og fagleg. Det blir lettare å dimensjonere tilbodet etter behova i lokalsamfunnet. Kommunane vil på si side trenge den kapasiteten og kompetansen dei private barnehagane utgjer, for å nå målet om full behovsdekning.

Det skal vere rom for at dei private barnehagane kan gi eit bidrag til eit samla tilbod ut frå sine føresetnader. For mange private barnehagar er det naturleg å ta ansvar og oppgåver fullt ut på linje med dei kommunale barnehagane. Det vil ofte innebere felles opptak og felles foreldrebetalingssatsar. Då må dei også få tilsvarende økonomisk støtte og fagleg oppfølging. For andre private barnehagar kan situasjonen vere at dei berre delvis ønskjer å ta på seg slike plikter. Det må det også vere høve til, men då blir det gjensidige samarbeidet med kommunen mindre omfattande.

Aktuelle punkt i ein samarbeidsavtale sedd frå kommunen sin ståstad, kan vere opptakskrav, ansvar for barn med spesielle behov, foreldrebetaling inklusive eventuelle friplassordningar og syskenmoderasjon, og krav til ordna lønns- og arbeidsvilkår for tilsette.

Den private barnehagen kan på si side ha eit ønske om å betre driftsvilkåra sine også på andre måtar, i tillegg til eit eventuelt driftstilskot. Det kan vere snakk om garanti for lån, eventuell underskotsdekning, deltaking i kommunale opplegg for kompetanseutvikling, billig lokalleige, tilskot for å kunne gi syskenmoderasjon osv. I familiebarnehagane kan det vere formålstenleg at den kommunale støtta blir gitt i form av rettleiing eller vikarteneste.

Hovudpoenget er at det må vere eit rimeleg samsvar mellom vilkår og støtte. På denne måten kan samarbeidsavtalane vere ei hjelp til å få eit godt og heilskapleg barnehagetilbod i kommunane, eit tilbod som dekkjer dei behova befolkninga har.

I samband med lovendringa tek departementet sikte på å utarbeide ein rettleiar for kommunane i arbeidet med å utforme samarbeidsavtalar. Det vil vere naturleg å dra kommunane med i dette arbeidet.

Regjeringa vil lovfeste ei plikt for kommunane til å inngå samarbeidsavtalar med eigarar av private barnehagar som er med i barnehageplanane i kommunane. Avtalane skal omfatte økonomiske plikter og andre tilhøve som er viktige for eit godt heilskapleg barnehagetilbod i kommunen.

4.6 Konklusjonar frå Regjeringa

- Barnehageplass er ei teneste som det offentlege har ansvar for å tilby familiane. Regjeringa legg til grunn at det er eit nasjonalt ansvar å sikre befolkninga eit likeverdig tilbod ut frå det behovet barn har for omsorg og kvalifisering og dei ønska familiane har. Det vil seie at kvaliteten må sikrast gjennom lovverket, og at tenesta må subsidierast, slik at foreldra har råd til å bruke henne.
- Det er kommunane som har ansvaret for planlegging og tilrettelegging av tilbodet i tråd med lokale tilhøve.
- Kommunane sitt ansvar etter lov om barnehagar blir ført vidare. Regjeringa vil understreke at det vil seie at kommunane må arbeide vidare med å styrkje rolla som styresmakt for barnehagane, mellom anna i høve til tilsyn, rettleiing og ansvar for planlegging av ein heilskapleg barnehagesektor i kommunen.
- Regjeringa føreset at kommunane tek ansvar for den utbygginga som står att. På grunnlag av behovsundersøkingar må kommunane utarbeide planar for å sikre den nødvendige utbygginga. Barnehageplanane må ha som siktemål full behovsdekning for barn over 3 år i løpet av år 2000 og det same for barn under 3 år i løpet av 2003.
- Regjeringa meiner at kommunane i ein framtidig utbygd sektor må ha ei lovfest plikt til å tilby barnehageplass til dei familiane som ønskjer det. Det vil forplikte kommunane til å etablere og vidareføre eit barnehagetilbod i tråd med dei måla for ein god barnehagesektor som er trekte opp i denne meldinga.
- Regjeringa meiner at private barnehagar skal vere ein likeverdig og integrert del av barnehagetilbodet i kommunane. Regjeringa oppfordrar dei private barnehageeigarane og kommunane til å utvikle samarbeidsrelasjonar til nytte for begge partar.
- Regjeringa vil lovfeste ei plikt for kommunane til å inngå samarbeidsavtalar med eigarar av private barnehagar som er med i barnehageplanane i kommunane. Avtalane skal omfatte økonomiske plikter og andre forhold som sikrar eit godt og heilskapleg barnehagetilbod i kommunen. Det vil bli vurdert å utarbeide ein rettleiar til hjelp i arbeidet med slike samarbeidsavtalar.

5 Kostnader og finansiering

Det har vore brei politisk semje om at det offentlege skal støtte barnefamiliane og sikre gode oppvekst- og levekår for barn. Det er derfor etablert ei rad tenestetilbod og overføringsordningar for denne målgruppa. Ein aktiv oppvekst- og familiepolitikk skal leggje grunnlag for gode oppvekstvilkår for barn og gi foreldra reelle val mellom å vere yrkesaktive på heiltid, deltid eller ha omsorg for barna i heimen. Barnehagane er eitt av fleire verkemiddel for å realisere desse målsetjingane overfor barnefamiliar.

Lovverket stiller visse kvalitetskrav til barnehagane for å sikre at dei kan gi barn omsorg og gode utviklingsvilkår og samtidig vere eit tilbod som foreldra meiner er trygt. Slike krav gjer barnehagetilbodet meir kostbart å produsere enn tilsynsordningar som ikkje er gjenstand for regulering. Dersom familien skal dekkje heile kostnaden ved ein barnehageplass, vil det føre til at barnehagen for mange familiar ikkje lenger er eit reelt tilbod, sjølv om tenesta isolert sett blir vurdert som det beste tilbodet for barna og foreldra. Løyvingar frå staten og kommunen skal sikre at alle får det same høvet til å ta i bruk eit barnehagetilbod, uavhengig av bustad og av økonomisk og sosial stilling. Den offentlege subsidieringa er derfor eit viktig element i ein god oppvekstpolitikk og ein føresetnad for reell valfridom for foreldra når det gjeld omsorgsform.

Dette kapitlet drøftar økonomien i barnehagesektoren fram til full behovsdekning og når utbygginga i hovudsak er fullført. Det øyremerkte tilskotet skal saman med andre økonomiske og juridiske tiltak leggje grunnlag for full behovsdekning i løpet av få år, jf. avsnitt 5.3 «Handlingsplan for å oppnå full behovsdekning». Deretter tek regjeringa sikte på å lovfeste ei plikt for kommunane til å tilby barnehageplass og ei innlemming av barnehagetilskotet i inntektssystemet for kommunane, jf. avsnitt 5.4 om innlemming i inntektssystemet.

5.1 Kostnadsutviklinga i barnehagane

Det er ei målsetjing at kostnadsnivået i barnehagesektoren skal haldast på eit akseptabelt nivå. Det er særleg viktig at foreldrebetalinga ikkje blir for høg.

Tal frå SSB viser at om lag 97 prosent av kostnadene ved å produsere barnehagetenester er driftsutgifter. Hovudtyngda av dette er lønn arbeidsgivaravgift, pensjonar og forsikringar for dei tilsette.

I tillegg kjem kostnader til drift av bygningane til barnehagen og innkjøp av ulike typar materiell og utstyr (leiker, leikeplassutstyr, materiell, mat osv.).

Kapitalkostnader og husleige kan variere svært mykje frå barnehage til barnehage. Dersom barnehageeigaren nyleg har investert i nytt bygg eller pussa opp lokalet, er utgiftene til renter og avdrag på lån høge i ein periode. Andre barnehagar leiger lokale.

I tillegg kjem utgifter til dømes til rekneskapsførsel, innkrevjing av foreldrebetaling, annonsering osv. Dette er ein type utgifter som utgjer ein svært liten del av dei totale kostnadene i barnehagane, men som kan slå ulikt ut for ulike barnehagetypar. I private barnehagar kjem denne typen kostnader van-

legvis inn under drifta, medan kommunane ofte har sentrale ordningar for slike tenester, som gjer at utgiftene blir rekneskapsførte utanfor driftsbudsjettet til barnehagane.

Ulike barnehagetypar har ulikt kostnadsnivå. Familiebarnehagar er billigare i drift enn ordinære barnehagar. Likeins er opne barnehagar ein barnehagetype med relativt låge kostnader, sidan barna er i barnehagen saman med foreldra eller ein annan omsorgsperson.

Det er gjort nokre undersøkingar for å få fram eit bilete av kostnadssituasjonen i barnehagane og korleis kostnadene varierer mellom ulike barnehagetypar. Sidan det er store variasjonar både når det gjeld eigarskap og driftsform, og det blir stilt ulike krav til bemanning og areal for plassar til barn over og under 3 år, er det ikkje enkelt å seie noko eintydig om kva ein barnehageplass kostar.

I «Kommunal monitor» 1997 (Norsk samfunnsvitskaplig datatjeneste) er produktivitet og ressursinnsats i barnehagesektoren undersøkt. Produktivitet blir delt inn i to former: arbeidsproduktivitet, som blir rekna på grunnlag av talet på årsverk per barnehageplass, og økonomisk produktivitet, som blir rekna på grunnlag brutto driftsutgifter per barnehageplass.

Som utgangspunkt for utrekningane har Norsk samfunnsvitskaplig datatjeneste definert ei felles «produkteining»: ein standard barnehageplass. Det er teke høgd for at det er dyrare å drive plassar for barn under 3 år, at plassane har ulike opphaldstider, og at somme barn får tildelt ekstra ressursar.

Barnehagane er delte inn i tre grupper: Det er reine kommunale barnehagar, private barnehagar med driftsstøtte frå kommunen og private barnehagar som driv utan økonomisk støtte frå kommunen.

Når det gjeld arbeidsproduktivitet, konkluderer «Kommunal monitor» med at det er liten skilnad mellom dei tre gruppene av barnehagar. Det inneber at talet på årsverk per standard barnehageplass stort sett er likt, same om barnehagen er i privat eller offentleg eige, og uavhengig av om han får kommunal støtte eller ikkje. Når det gjeld økonomisk produktivitet, kjem det fram at det er dei minste kommunane som har dei høgste driftsutgiftene per standardplass. Undersøkinga gir ikkje svar på om årsaka er at eit barnehagetilbod til alle som ønskjer det, kostar meir i små kommunar fordi kapasiteten oftare enn i større kommunar ikkje kan nyttast fullt ut, eller om kvaliteten i barnehagar i små kommunar faktisk er betre enn i kommunane elles.

SSB publiserer årleg tal over kostnader i barnehagar. Det blir gjort på grunnlag av statistikk over rekneskapen i private barnehagar og på grunnlag av data frå kommunerekneskapa. Det er stor uvisse knytt til denne statistikken, mellom anna på grunn av at skjemaet for innhenting av rekneskapsopplysningar frå private barnehagar har nokre veikskapar. Det er heller ikkje heilt eintydig korleis kommunane deler alle utgiftene opp rekneskapsmessig, til dømes der barnehagen blir driven saman med andre kommunale institusjonar. Tala gir likevel ein viss indikasjon på situasjonen. Av rekneskapstal for 1997 går fram det at det kostar i snitt 92 000 kroner i året å drive ein privat barnehageplass for barn i aldersgruppa 0-2 år. Det tilsvarende talet for eit barn i aldersgruppa 4-5 år var 46 000 kroner. Kommunale barnehagar hadde gjennomsnittleg høgre utgifter, 128 000 kroner for dei yngste barna og 64 000 kro-

ner for dei eldste. Familieebarnehagar inngår ikkje i desse tala. Det er fleire forhold som kan forklare skilnaden i kostnadstala.

Utgifter til tilsette er den største utgiftsposten for barnehagesektoren. Dermed slår ulikskapar i bemanningstettleik raskt ut i kostnadsnivået. Barnehagestatistikken frå SSB inneheld tal for barn per årsverk. For 1997 var dette forholdstalet 4,7 for alle barnehagar samla. I kommunale barnehagar var det 4,4 barn per årsverk, medan det var 5,2 barn per årsverk i private barnehagar. Tala viser at det er ein høgre bemanningstettleik i kommunale barnehagar, og det forklarar mykje av skilnaden i kostnadsnivået. Ein grunn til at det er fleire tilsette i høve til barnetalet i kommunale barnehagar, er at hovudtyngda av barn med spesielle behov går der.

Undersøkinga som er presentert i «Kommunal monitor» 1997, viste at arbeidsinnsatsen og driftsutgiftene per plass ikkje var ulik i kommunale og private barnehagar. Det hang saman med at den standardiserte «barnehageplassen» som var utgangspunkt for desse utrekningane, var vekta for ekstra ressursbruk for barn med spesielle behov. Når ein ser på totaltala for kostnadene i barnehagane, er ikkje tala vekta på same måten.

Kostnadstala har vore relativt stabile gjennom heile 1990-åra. Men tala for 1997 viste ein vesentleg auke for kommunale barnehagar. Årsaka til det er truleg først og fremst innføringa av 10-årig grunnskole, som innebar at det var slutt på det kommunale 6-årstilbodet i skolen. Dette tilbodet var langt rimelegare i drift enn barnehagetilbodet til seksåringane. Det var med på å halde gjennomsnittskostnadene i kommunale barnehagar låge i dei åra ordninga eksisterte som ein del av barnehagetilbodet.

Reform 97 førte til at ein heil aldersklasse, seksåringane, gjekk frå å vere barnehagebarn til å bli skolebarn. Sidan dette var dei eldste og også dei «billigaste» barna, var ein før reforma oppteken av korleis barnehagesektoren best kunne dempe kostnadsveksten når gjennomsnittsalderen på barna i barnehagen blir lågare.

«Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren», som blei gjennomført i åra 1995-97, retta merksemda mellom anna mot desse spørsmåla. 49 kommunar og Barnehageforbundet var med i programmet. Kommunane blei følgde nøye, mellom anna i høve til produktivitet og ressursbruk. Fleksibilitet og brukartilpassing var viktige stikkord. Vista Utredning AS skreiv i samband med programmet rapporten «Drift og økonomi i barnehagene i Utviklingsprogrammet 1995-97» (1998). I rapporten er det vist til at produktiviteten har auka i barnehagane i programkommunane. Målt i talet på opphaldstimar per vekeverk har det frå 1995 til 1997 vore ein produktivitetsvekst på nærmare 5 prosent i barnehagane i desse kommunane. Barn under 3 år er vekta i høve til at dei treng meir bemanning og areal enn eldre barn.

Det er ikkje gjort tilsvarande undersøkingar om produktiviteten i barnehagane på landsbasis. Men dersom ein ser på tala frå SSB over kor mange tilsette det har vore per årsverk over ein litt lengre periode, ser ein at forholdstalet har endra seg lite. Statistikken viser at talet på barn per årsverk har halde seg relativt stabilt på mellom 4,7 og 4,9. Prosentdelen av barn under 3 år i barnehage har stige i 1990-åra, og prosentdelen av heildagsplassar har også stige. Dermed er det grunnlag for å slå fast at innsatsen per tilsett har gått opp. Det kan tolkast slik at mange kommunar, også dei som ikkje var med i utviklingspro-

grammet, har arbeidd for ei meir fleksibel og kostnadseffektiv utnytting av barnehageplassane.

Det er altså fleire indikatorar som tyder på at kostnadsutviklinga er under kontroll. Forholdstalet mellom utførte årsverk og talet på barn tyder på at mange barnehagar har gjennomført tiltak for å få betre ressursutnytting. Det er ikkje noko som tyder på at kommunalt eller privat eigarskap har stor innverknad på kostnadene. Kommunale barnehagar har gjennomsnittleg høgre kostnader, men det kan forklarast med ulikt innslag av dei ulike barnehagetypane og at hovudtyngda av barn med spesielle behov går i kommunale barnehagar.

Regjeringa meiner derfor at kostnadsnivået slik det er i dag, gir eit realistisk utgangspunkt for vurderinga av kva for verkemiddel som bør nyttast i sektoren i åra framover.

5.2 Kostnadsfordeling: målet 40-30-30

5.2.1 Kostnadsfordelinga i dag

Under behandlinga av den førre stortingsmeldinga om barnehagar, St.meld. nr. 8 (1987 - 88), var det ein føresetnad frå Stortinget si side at kostnadene skulle delast mellom staten, kommunane og foreldra. Eit større driftstilskot frå staten skulle vere eit hovudverkemiddel for å nå målet om full behovsdekning. Det blei lagt opp til at den statlege delen i gjennomsnitt skulle utgjere 40 prosent, medan dei resterande 60 prosent skulle fordelast likt mellom kommunen og foreldra. Stortinget har seinare halde fast ved denne kostnadsfordelinga jf. Innst. S. nr. 239 (1995 - 96) frå familie-, kultur- og administrasjonskomiteen. Alle godkjende barnehagar skulle ha krav på statstilskot, men å bestemme den økonomiske innsatsen frå kommunane og foreldrebetalingssnivået blei overlate til kommunane, som ansvarlege for utbygging og drift av barnehagane.

Som vist ovanfor, varierer driftsutgiftene i barnehagane mellom anna etter kva for ein barnehagetype det gjeld og i høve til om barnehagen har barn med særskilte behov. Prosentdelen av driftsutgiftene for dei ulike inntektskjeldene varierer derfor mellom dei enkelte barnehagane og mellom kommunane. Målsetjinga er at den nemnde kostnadsfordelinga skal vere tilnærma oppfylt på makronivå. Med makronivå meiner ein her både sektoren totalt og kvar enkelt kommune.

Rekneskapstal viser likevel at den faktiske situasjonen ikkje har vore heilt i samsvar med den utgiftsfordelinga Stortinget har lagt opp til. Sidan 1991 har Barne- og familiedepartementet systematisk samla inn rekneskapsopplysningar frå barnehagane, mellom anna for å kunne følgje utviklinga i finansieringa av sektoren. Nivået og utviklinga i prosentdelane frå 1991 til 1997 går fram av tabell 5.1.

Tabell 5.1: Utvikling i finansieringsdelar i prosent av brutto driftsutgifter, vege gjennomsnitt. Alle barnehagar

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Betaling frå foreldre	31,9	32,4	34,0	35,2	35,7	35,9	36,3
Tilskot frå staten	35,7	38,1	38,9	38,7	37,1	37,5	37,4
Tilskot frå kommunane	23,1	22,1	20,7	19,6	20,2	19,6	18,7
Andre inntekter	9,3	7,4	6,5	6,5	6,8	7,0	7,6

Kjelde: SSB, 1998

«Andre inntekter» er i hovudsak lønnsrefusjonar frå folketrygda. I 1997 utgjorde desse refusjonane 4,4 prosent av totalinntektene. Resten av «andre inntekter» er gåver, ytingar frå arbeidsgivaren i bedriftsbarnehagar osv. Det bør understrekast at rekneskapstala har veikskapar når dei skal brukast direkte til å slå fast finansieringsdelane.

Tabellen viser likevel nokre sentrale utviklingstrekk det siste tiåret: Foreldra dekkjer ein stadig større del av utgiftene, og den offentlege delen av finansieringa minkar, først og fremst ved redusert kommunal medfinansiering. Begge desse utviklingstrekk må sjåast i samanheng med andre utviklingstrekk i sektoren i same periode. Gjennom 1990-åra har det vore ein kraftig vekst i talet på barn som får tilbod om barnehageplass. Størst har veksten vore i den private delen av sektoren. Det har hatt innverknad både på foreldrebetalinga og den kommunale medfinansieringa.

I private barnehagar dekte foreldrebetalinga 46,4 prosent av driftsutgiftene i 1997. Tilskot frå staten utgjorde 39,8 prosent og tilskot frå kommunane utgjorde 6,6 prosent av inntektene i private barnehagar. I kommunale barnehagar, derimot, var fordelinga annleis: Inntekter frå foreldrebetalinga utgjorde 29 prosent, tilskot frå staten 35,7 prosent og tilskott frå kommunane 27 prosent. Tala gir eit bilde av at kommunale og private barnehagar har eit svært ulikt finansieringsgrunnlag.

Når barnehagedekninga aukar, er det stadig nye brukargrupper som tek barnehagetenesta i bruk. Det får direkte konsekvensar for inntektene frå foreldrebetalinga. Ein stadig lågare prosentdel av foreldre som har reduserte betalingssatsar eller friplassar ut frå ulike kriterium, gjer at den gjennomsnittlege betalinga frå foreldra aukar. Med relativt stabile kostnader i sektoren er det derfor naturleg at den delen av kostnadene som foreldra betaler, har stige noko.

Veksten i sektoren dei siste åra har vore størst i den private delen. Omfanget og verknaden av inntektsgraderte betalingssatsar og syskenmoderasjon er mindre i dei private barnehagane enn i dei kommunale. Dreininga i sektoren mot eit større innslag av private barnehagar, har dermed også gjort sitt til at foreldrebetalinga utgjer ein stadig større del av utgiftene.

5.2.2 Kostnadsfordelinga i ein fullt utbygd sektor

Tabell 5.1 viser utviklinga i finansieringsdelar fram til og med 1997. Det ligg likevel føre tal frå 1998 som viser kostnadene for barnehagesektoren totalt

sett. Dette totaltalet er utarbeidd av Statistisk sentralbyrå på grunnlag av tal frå kommunerekneskapa og tal frå rekneskapsrapportar frå private barnehagar. Det kjem fram at barnehagesektoren totalt sett kosta 11,25 mrd. kroner i 1998.

Statstilskotet til barnehagar utgjorde i underkant av 4,2 mrd. kroner i 1998. Dermed har staten finansiert 37 prosent av kostnadene i barnehagesektoren i 1998. Det ligg ikkje føre tal som viser korleis resten av finansieringa er fordelt mellom foreldre, kommunar og andre i 1998.

Intensjonen om ei kostnadsfordeling på 40-30-30 mellom staten, kommunen og foreldra, er samtidig ei målsetjing om 70 prosent offentleg finansiering av sektoren. Frå tabell 5.1 går det fram at ein i 1990-åra har vore langt unna dette nivået og at den offentlege finansieringa har sunket i perioden. Nedgangen i den offentlege finansieringa kjem først og fremst av at den delen som dei kommunale midlane utgjør, går ned. Det økonomiske bidraget frå kommunane til sektoren som heilskap har ikkje greidd å halde tritt med den kraftige veksten i talet på barnehagar. Kommunane yter totalt meir til sektoren, men nye private barnehagar ikkje får den same kommunale støtta som dei private aktørane som har vore i marknaden over lang tid. I ein slik situasjon blir ein stadig større del av utgiftene lagd på foreldra.

Regjeringa vil framleis leggje utgiftsfordelinga på makronivå med ein offentleg del på 70 prosent, fordelt med 40 prosent statleg og 30 prosent kommunal støtte, og ein del frå foreldra på 30 prosent til grunn for den utbygginga som står att, og for tilbodet i ein framtidig utbygd sektor.

Offentlege og private barnehagar er likeverdige tilbod og må sikrast likeverdige vilkår for drift. Det er eit offentleg ansvar å sikre at tilbod om barnehageplass blir eit tilbod som alle skal kunne få. Då må foreldrebetalinga vere på eit rimeleg nivå.

Regjeringa meiner at det fastsette målet for utgiftsfordeling sikrar eit slikt rimeleg nivå. Målet skal framleis vere ei utgiftsfordeling på makronivå på 40-30-30 mellom staten, kommunen og foreldra. Offentlege tilskot frå staten og kommunane skal sikre at alle får same høve til å ta i bruk eit barnehagetilbod, uavhengig av økonomisk og sosial stilling.

5.3 Tiltak for å oppnå full behovsdekning

Utbygginga av barnehagesektoren nærmar seg slutfasen. I heile utbyggingsperioden har staten gitt øyremerkte midlar til drift av barnehageplassar. I nokre år er det også blitt gitt stimuleringstilskot til barnehageeigarar som har etablert nye plassar. Som vist i kapittel 3 legg Regjeringa til grunn at ein fullt utbygd barnehagesektor tilsvarer i underkant av 213 000 barnehageplassar, noko som gir ei barnehagedekning på nasjonalt nivå på om lag 70 prosent for barn i aldersgruppa 1-5 år. Med dette talet på plassar reknar Regjeringa med at målet om barnehageplass til alle som ønskjer det, skal vere oppnådd.

Ved utgangen av 1998 var det 188 000 barnehageplassar, og dermed må det etablerast i underkant av 25 000 nye plassar for å nå målet om full behovsdekning. Vi har førebels ikkje tal over kor mange plassar som er blitt etablerte i 1999. Når det er klart, veit vi meir om kor mange plassar som står att. I 1999 er det planlagt 7500 nye plassar. I budsjettet for 2000 har regjeringa fremma forslag om 6000 nye plassar og i tillegg ei ordning med stimuleringstilskot for etablering av nye plassar.

Kombinasjonen av øyremerkte tilskot til drift av barnehagar og stimuleringstilskot ved etablering av nye plassar, har gitt grunnlag for ein kraftig vekst i talet på nye plassar. I dei seinare åra har utbygginga likevel gått saktare, og det kan sjå ut som om dei siste plassane er langt tyngre å etablere enn det som har vore tilfellet tidlegare i utbyggingsfasen. Det er fleire forhold som kan tyde på at barnehagesektoren slit tungt økonomisk. Foreldrebetalinga er svært høg i ein del barnehagar, og statistikken viser at foreldra dekkjer ein for stor del av kostnadene i sektoren. Vidare er det mange private barnehagar som slit tungt økonomisk, og som driv på grensa av det som er økonomisk forsvarleg. Det er eit faresignal når private barnehagar er nedleggingstrua sjølv i område der det framleis står barn på venteliste. Regjeringa meiner at det må setjast i verk særskilde tiltak for å nå målet om full behovsdekning, slik det er definert tidlegare i denne meldinga. Regjeringa foreslår derfor ein handlingsplan for å fullføre utbygginga i perioden 2001 - 2003. Handlingsplanen inneheld tiltak og verkemiddel som skal gjere det realistisk å oppnå full behovsdekning i løpet av desse åra.

Regjeringa sin handlingsplan for full behovsdekning i barnehagesektoren

Regjeringa har desse tre hovudmåla for handlingsplanen for full behovsdekning i barnehagesektoren:

- Det skal vere full behovsdekning i barnehagesektoren i løpet av 2003.
- Kostnadsfordelinga i barnehagesektoren skal i 2003 vere slik at staten dekkjer 40 prosent, kommunane 30 prosent og foreldra 30 prosent av kostnadene.
- Private og kommunale barnehagar skal sikrast likeverdig behandling når det gjeld økonomiske rammevilkår.

Full behovsdekning i løpet av 2003

Regjeringa legg til grunn at det blir tilnærma full behovsdekning for barn over 3 år i løpet av 2000. Undersøkingar viser at det er best dekning for dei eldste barna. For barnehageeigarar er dette dei rimelegaste plassane å etablere, og det er derfor grunn til å tru at desse plassane blir etablerte først. Når det gjeld dei yngste barna, er det Regjeringa si målsetjing at det skal vere full behovsdekning for barn under 3 år innan utgangen av 2003. Føresetnaden er at etableringa av nye plassar vil kome både i form av kommunale og private barnehagar og i form av heiltids- og deltids plassar.

Stimuleringstilskot

Regjeringa vil bruke stimuleringstilskot for at dei siste barnehageplassane skal bli etablerte. Utbyggingstakten i dei åra det var stimuleringstilskot, har vist at dette tilskotet har vore eit effektivt verkemiddel.

Kostnadsfordeling

Med utgangspunkt i rekneskapsstatistikk for 1998 og planar for utbygging i 1999 og 2000 er det rekna ut at kostnadene for barnehagesektoren totalt kjem

til å utgjere 12,4 mrd. kroner i 2000. Vidare reknar ein med at ein fullt utbygd barnehagesektor, med i underkant av 213 000 plassar, kjem til å koste 13,4 mrd. kroner. Av dette skal staten dekkje 40 prosent.

Barnehagesektoren må derfor totalt få tilført 1 mrd. kroner i åra 2001 - 2003 for å få etablert dei siste plassane som er nødvendige for å få full behovsdekning. Med utgangspunkt i intensjonen om kostnadsfordeling i barnehagesektoren inneber dette at staten skal dekkje 400 mill. kroner, og kommunane og foreldrebetalinga 300 mill. kroner kvar av desse plassane.

Fordeling av kostnadene i ein fullt utbygd barnehagesektor- 40-30-30

Det viktigaste verkemidlet for Regjeringa for å oppnå og halde oppe full behovsdekning, er å auke den offentlege finansieringa av barnehagesektoren. Målsetjinga om ei kostnadsfordeling mellom staten, kommunane og foreldra på 40 - 30 - 30 prosent, er framleis ikkje oppnådd. I dag er barnehagesektoren finansiert ved at staten dekkjer tilnærma 40 prosent, medan kommunane dekkjer langt mindre og foreldra langt meir enn det som har vore intensjonen til Stortinget, jf. avsnitt 5.2.

Det er derfor nødvendig å setje kommunane i stand til å yte 30 prosent av kostnadene i sektoren. Etter berekningar som er gjort vil det koste kommunane ytterlegare 500 mill. kroner å nå denne målsettinga. Auken i finansieringssandelen til kommunane skal medverke til at foreldrebetalinga ikkje blir for høg, og at private barnehagar får driftsvilkår som er likeverdige med dei vilkåra kommunale barnehagar har. På denne måten sikrar ein stabilitet og vidare drift for private barnehagar. Dersom det ikkje blir gjort noko for å sikre ei styrking av den offentlege finansieringa av barnehagesektoren, vil det vere urealistisk å nå målet om full behovsdekning i løpet av få år. Utan ein auke i den offentlege finansieringa vil truleg nyoppretting av plassar skje parallelt med nedlegging av plassar i andre delar av barnehagesektoren. Effekten kan dermed bli at talet på plassar blir det same.

Likeverdig behandling av private og kommunale barnehagar

Mange private barnehagar slit tungt økonomisk. Berre om lag halvparten av dei private barnehagane får kommunal støtte til drift. Regjeringa vil gjennom både økonomiske tiltak og juridiske verkemiddel sikre meir likeverdig behandling av private og kommunale barnehagar.

Økonomiske tiltak

I åra fram mot full behovsdekning blir det svært viktig å sikre at målsetjinga om kostnadsfordelinga blir realistisk både når det gjeld etablering av nye plassar og kostnadsfordelinga i ein fullt utbygd sektor. Kommunane må derfor setjast i stand til å auke sin del av finansieringa. Det vil føre til styrkt økonomi for sektoren som heilskap, og det vil i særleg grad innebære at kommunane får høve til å auke den økonomiske støtta til private barnehagar og å halde foreldrebetalinga på det ønskete nivået. Regjeringa vil derfor i åra fram til 2003 gjennomføre tiltak for å sikre at målet 40-30-30 for kostnadsfordelinga i sektoren kan realiserast:

Etablering av nye barnehageplassar

- Regjeringa vil syte for at det statlege tilskotet til barnehagesektoren blir halde på minimum 40 prosent av dei totale utgiftene i sektoren. 2000-budsjettet på barnehagesektoren skal kunne dekkje desse utgiftene. Ved å yte 400 mill. kroner i tillegg i åra 2001-2003 vil den statlege delen framleis utgjere 40 prosent av kostnadene ved ein fullt utbygd sektor.
- Regjeringa vil også bruke stimuleringstilskot for å få etablert dei siste barnehageplassane.
- Vidare vil Regjeringa sikre at kommunane blir sette i stand til å dekkje sin del av ein fullt utbygd sektor. Det inneber at kommunane får tilført 300 mill. kroner fram til 2003, slik at dei kan dekkje dekke 30 prosent av kostnadene ved etableringa av dei siste barnehageplassane.

I ein fullt utbygd sektor

I tillegg skal kommunane få tilført 500 mill. kroner i dei frie inntektene i perioden 2001 - 2003. Det vil setje dei i stand til å nå målet om å yte 30 prosent av finansieringa i ein fullt utbygd sektor. Auken i dei frie inntektene til kommunane vil vere eit viktig verkemiddel for å sikre private barnehagar. Dette vil setje kommunane i stand til å inngå avtalar med private barnehagar om økonomisk støtte, etablere og halde oppe kommunale barnehagar og halde foreldrebetalinga på det nivået ein ønskjer.

Juridiske verkemiddel

Desse økonomiske tiltaka må sjåast i samanheng med dei forslaga til lovendringar som er presenterte i meldinga:

- Kome med forslag til endring av barnehagelova for å påleggje kommunane å inngå samarbeidsavtalar med dei private barnehagane som er med i kommunane sine planar for full barnehagedekning. Nye føresegner i barnehagelova om samarbeidsavtalar skal setjast i kraft i 2001. Ein føreset at kommunane har tida fram til utgangen av 2003 til å setje i verk kravet om utarbeiding av samarbeidsavtalar.
- Kome med forslag om å lovfeste ei plikt for kommunane til å tilby barnehageplass til alle familiar som ønskjer det, når sektoren er fullt utbygd. Det vil seie at ei slik lov bør setjast i kraft i 2004.

Regjeringa meiner at denne handlingsplanen vil gi full barnehagedekning i 2003 gjennom å sikre utbygging i kommunar der det framleis er udekte behov, og hindre nedleggingar av private barnehagar på grunn av dårleg økonomi. Handlingsplanen vil også gjere sitt til at prisen for ein barnehageplass er i samsvar med betalingsevna til familiane.

5.4 Finansiering av barnehagesektoren på sikt - innlemming i inntektssystemet

Det øyremerkte statstilskotet har vore eit viktig verkemiddel når det gjeld å oppnå ei utbygging av barnehagar. Denne positive verknaden har også vore den viktigaste grunnivinga for å halde på tilskotet - trass i at utbygging og drift av barnehagar etter barnehagelova er ei kommunal oppgåve. Når full

behovsdekning er nådd, har det vore føresetnaden at det øyremerkte tilskotet skal innlemmast i inntektssystemet.

Generelt gjeld det at finansieringsordningar bør utformast slik at dei gir grunnlag for ein effektiv tenesteproduksjon. Effektivitet i barnehagesektoren vil seie at barnehagetenesta har ei dimensjonering og ein kvalitet som tilfredsstiller dei ønska og behova brukarane har. I tillegg inneber det at tenestevolumet skal produserast til lågast moglege kostnader, samtidig som kvaliteten er sikra.

Etter kvart som ein kjem nærmare full behovsdekning, er det likevel viktig at finansieringsordninga ikkje fører til feiltilpassingar - til dømes for mange plassar av ein bestemt type i høve til behovet.

Rett dimensjonering av sektoren er langt meir enn talet på barnehageplassar. Barnehagetilbodet må også utformast mest mogleg i tråd med dei reelle ønska som brukarane har. Finansieringssystemet bør ikkje verke styrande, men leggje til rette for lokal tilpassing.

Barnehagesektoren er ei av dei offentlege tenestene der det er størst innslag av privat verksemd. Dei private barnehagane har stått for variasjon i det innhaldsmessige tilbodet og har samtidig vore heilt nødvendige for å løyse oppgåva med å tilby alle barnehageplass. Finansieringsordninga må sikre at private tilbod får likeverdige vilkår når det gjeld etablering og drift av barnehagar i framtida.

Eit moment som også må tilleggjast vekt ved vurderinga av ulike finansieringsordningar, er dei administrative konsekvensane. Finansieringsordninga bør vere så administrativt enkel som råd.

5.4.1 Finansieringsordninga i dag - øyremerkt tilskot

På statsbudsjettet for 1999 var det løyvt nærmare 4,5 milliardar kroner i driftstilskot til barnehagane. Løyvinga til driftstilskot omfattar ordinære driftstilskot, tilskot til tiltak for barn med funksjonshemmingar, som utgjer 10 prosent av dei ordinære tilskota, tilskot til tiltak for barn frå språklege minoritetar i barnehagar, tilskot til barn av nykomne flyktningar, lønnstillegg til førskolelærarar i Finnmark og Nord-Troms og tilskot til samiske barnehagar.

Grunntrekka i tilskotssystemet for barnehagar har vore dei same sidan 1975, då systemet fekk den forma det har i dag. Ved innføringa av det nye inntektssystemet for kommunane i 1986 blei barnehagetilskotet vurdert lagt inn i rammetilskotet, men blei halde utanfor fordi sektoren var i ein utbyggingsfase, med langt lågare tilbod enn det som kunne definerast som «full barnehagedekning». Det blei derfor bestemt at den totale økonomiske ramma for sektoren skulle opp på eit høgre nivå før midlane eventuelt blei lagde inn i rammetilskotet. Vidare var det semje om at det var vanskeleg å tilpasse rammeoverføringane til ein sektor med så stort innslag av privat verksemd. Utbygginga i kvar enkelt kommune var svært ulik, og ei overføring av støtte etter kriteri i inntektssystemet ville i liten grad falle saman med dei faktiske utgiftene til barnehageformål i kommunane. Det blei også peikt på at det kunne vere vanskeleg å finne eit tilfredsstillande statistikkgrunnlag for utforming av fordelingskriterium knytte til tilsynsbehov.

I St.meld. nr. 8 (1987 - 88) blei det slått fast at det ikkje var nemneverdige endringar i desse tilhøva, og at ein derfor inntil vidare skulle behalde driftstilskotet til barnehagar som eit øyremerkt særtilskot.

Diskusjonen om innlemming av barnehagetilskotet blei igjen aktualisert i samband med oppfølginga av Rattsø-utvalet i 1996 (NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*). Rattsø-utvalet foreslo at barnehagetilskotet skulle innlemmast i inntektssystemet frå og med 1997. Det blei likevel vedtatt, med bakgrunn i dei same argumenta som tidlegare, at tida ikkje var inne for ei innlemming av barnehagetilskotet i inntektssystemet.

Hovudsiktemålet med eit øyremerkt tilskot er at det bør produserast meir av den tenesta tilskotet omfattar enn det som hadde vore tilfellet dersom dei same midlane var blitt gitt som rammeoverføringar til kommunane. Den viktigaste grunngevinga for øyremerkte tilskot er såleis at dei prioriteringane som ein gjer lokalt, skal vere i samsvar med nasjonale mål.

Det øyremerkte barnehagetilskotet er eit aktivitetsbasert tilskot som blir tildelt i høve til den faktiske produksjonen av barnehagetenester. Subsidierringa fører til at barnehagetenesten framstår som relativt billigare for kommunane å produsere enn andre ikkje-subsidierte tenester. Tilskotet blir derfor karakterisert som eit prisvridande tilskot, som er tenkt å ha ein prioriterings-effekt på den som produserer tenesta.

Øyremerkte tilskot kan vere eit effektivt verkemiddel i høve til oppbygging av «nye» sektorar. For sektorar der ein ønskjer ei rask oppbygging, har øyremerkte tilskot vist seg å vere godt eigna til å framskande utviklinga. Også på område som står svakt i kommunane, kan det vere rett å bruke øyremerkte tilskot. Det kan til dømes vere at brukargruppa for ei teneste får lite gjennomslag i den lokale politiske prosessen. Øyremerkte tilskot kan i slike situasjonar verke som ein statleg garanti for at desse gruppene ikkje skal bli underprioriterte.

Ved sida av at ein gjennom øyremerkinga generelt har stimulert til utbygging av barnehagesektoren, har også tilskotsordninga vore brukt til å styre utviklinga av tilbodet. I tidlegare periodar har ein til dømes prioritert heildags-tilbod for barn over 3 år. Det har gitt seg utslag i at staten har dekt ein større del av kostnadene for denne gruppa enn for andre aldersgrupper og opphaldstidskategoriar. Slike prioriteringar må ein gå ut frå har verka styrande for utforminga av.

Regjeringa meiner at tilskotssystemet i framtida må stimulere til ei styrking av fleksible ordningar, slik at ein på lokalt nivå får ein større fleksibilitet til å utforme tilbodet i tråd med behovet til brukarane. Med aukande barnehagedekning blir det vanskelegare å peike ut allmenne nasjonale prioriteringar.

Øyremerkte tilskot har også sine ulemper i høve til fordelinga av innsatsen mellom ulike sektorar. Dersom slike prisvridande tilskot gir dei ønskje prioriteringseffektane i kommunane, kan ein samtidig risikere ein for høg ressursinnsats på eitt tenesteområde, slik at dei interne prioriteringane i kommunane kjem i utakt med dei lokale behova. Når det statlege tilskotet ikkje fullfinansierer den aktuelle tenesta, slik at det krevst ei kommunal eigenfinansiering, kan effekten vidare vere at kommunar med høge inntekter i større grad kan utnytte tilskotsordninga enn det kommunar med låge inntekter har høve til.

På den måten kan øyremerkte tilskot også vere med på å forsterke inntektsvariasjonane mellom kommunane.

Øyremerkte tilskotsordningar inneber i prinsippet ei statleg styring av prioriteringane i kommunane, noko som kan svekkje det lokale sjølvstyret. Det er likevel ikkje opplagt at rammeoverføringar åleine gir lokal handlefridom. Dersom rammetilskota blir kombinerte med ei styring av ressursbruken gjennom lov, med standardkrav og rettsfesting, vil også det binde kommunane.

Omfattande bruk av øyremerkte tilskot, tildelte som refusjon i høve til faktisk tenesteproduksjon, vanskeleggjer den makroøkonomiske styringa av kommunesektoren. Overføringane til kommunane vil som ei følgje av slike ordningar vere avhengig av dei kommunale prioriteringane, og å rekne ut utgiftene til sektoren over statsbudsjettet blir dermed vanskeleg.

Øyremerkte tilskot krev større administrative ressursar for å fordele midlane enn det ei ordning med rammetilskot gjer. Dette i seg sjølv stiller krav til at ein gjennom det øyremerkte tilskotet oppnår klart betre resultat for dei måla som er sette, enn om tenesta blei rammefinansiert.

I eit system med mange prisvridande tilskot blir dessutan dei totale effektane svært uoversiktlege.

5.4.2 Rammefinansiering - innlemming av driftstilskotet til barnehagar i inntektssystemet til kommunane

Rammefinansiering (skatt og rammetilskot) er det berande prinsippet for finansiering av kommunesektoren og utgjer ca. 70 prosent av dei samla inntektene i kommunane. Rammefinansiering vil i prinsippet fremme prioriteringseffektivitet, fordi kvar enkelt kommune på ein betre måte enn sentrale styresmakter kan tilpasse tenestetilbodet etter lokale skilnader i behovet til dømes for barnehageplassar. Kommunane har betre kunnskapar enn sentrale styresmakter om lokale tilhøve, og på bakgrunn av det må ein gå ut frå at dei er betre i stand til å vurdere nytte og kostnader ved offentlege tiltak på lokalt nivå. Dess større skilnader det er mellom kommunane i behovet for barnehageplassar og den nærmare utforminga av dei, dess større kvalitative og kvantitative gevinstar kan ein vente ved at kommunane sjølve styrer produksjonsnivået.

Rammefinansiering kan også prinsipielt sett fremme kostnadseffektivitet, fordi gevinstar av ein meir effektiv tenesteproduksjon kjem kommunen sjølv til gode. Kommunar kan til dømes hauste gevinsten av avtalar med private dersom desse driv tenesta meir effektivt enn kommunen sjølv er i stand til. Når det gjeld barnehagesektoren, kan ein likevel hevde at dei kvalitetskrava som er stilte til barnehagane, standardiserer tenesta såpass at det er marginale skilnader mellom privat og offentlig drift.

Ei innlemming av barnehagetilskotet i inntektssystemet kan ikkje utan vidare sameinast med ei nasjonal målsetjing om å oppnå full behovsdekning. Gjennom inntektssystemet blir midlane fordelte som rammetilskot etter såkalla objektive kriterium. Objektive kriterium kan til dømes vere ulike demografiske forhold i kommunen, slike som busetjingsmønster, alderssamansetjing og yrkesaktivitet. Innanfor det gjeldande lov- og regelverket kan kommunen fritt disponere midlar som er fordelte gjennom inntektssystemet. Den koplinga mellom overføringane til den enkelte kommunen og den fak-

tiske produksjonen av barnehagetenesta vi har i dag, blir med andre ord oppheva. Det er viktig å sikre tenesta gjennom eit lov- og regelverk slik at kommunane vil nytte ressursane til barnehageformål.

Ei rammetilskotsordning gir altså ikkje eit økonomisk incentiv til aukande utbygging på same måten som eit prisvridande, øyremerkt tilskot. Særleg i økonomisk pressa kommunar kan denne ordninga derfor resultere i ei seinare utbygging av barnehagesektoren enn om ein held på ei kopling mellom kommunane sin eigen ressursinnsats og tilskotsmidlane frå staten.

Regjeringa ønskjer derfor først å leggje statstilskotet til barnehagane inn som ein del av rammeoverføringane til kommunane frå det tidspunktet ein har oppnådd full behovsdekning.

Utfordringane når dette målet er nådd, vil vere å sikre stabile driftsforhold, samtidig som ein rettar merksemda mot fleksibilitet og variasjon i barnehage-tilbodet. Det er kommunane som best kan dimensjonere tilbodet i tråd med lokale behov og endringar i desse behova. Større kommunal fridom kan gi grunnlag for ei god brukartilpassing av barnehagesektoren både kvalitativt og kvantitativt.

Men samtidig kan fordelingsverknadene av ei innlemming i inntektssystemet vere så store at kommunar med behov over gjennomsnittet ikkje får godt nok økonomisk handlingsrom, verken til å leggje til rette for varierte tilbod eller til å halde på tenestetilbodet slik det er i dag. Ein er også klar over dei omfordelingsverknadene ei slik endring i tilskotssystemet kan få. Kor store desse verknadene blir, og kva konsekvensar dei får, er likevel avhengig av kor mykje av dei variasjonane i barnehagedekninga vi har i dag, som blir fanga opp av dei kriteria som skal leggjast til grunn for utrekning av ramma til kommunane. Utforminga av kostnadsnøkkelen er derfor svært viktig. Det er også eit poeng at det er ein fem års overgangsperiode når eit øyremerkt tilskot blir lagt inn i inntektssystemet. Overgangsordninga inneber at dei objektive kriteria blir innførte gradvis, parallelt med ei utfasing av det aktivitetsbaserte tilskotet.

I utgangspunktet er det ønska til foreldra som skal styre tilbodet av barnehagetenester. Kriteria for utgiftsbehovet til kommunane skal såleis reflektere dei ønska foreldra har. Relevante kriterium i denne samanhengen kan vere talet på barn i barnehagealder (ulik vektning i høve til alder) og ulike typar kriterium som fangar opp variasjonar i ønsket om barnehageplass. Det kan vere snakk om skilnader i småbarnsforeldre si yrkesdeltaking, innslaget av einlege forsørgjarar, inntekta til hushalda, prosentdelen av funksjonshemma osv. I tillegg må kostnadsnøkkelen ta omsyn til geografiske forhold som spreidd busetjing, reiseavstand, urbaniseringsgrad o.l.

Eit rammetilskotssystem vil alltid vere noko grovmaska, og det er ikkje mogleg å fange opp alle nyansar i behova, verken på barnehageområdet eller innanfor andre ordningar som er finansierte gjennom rammeoverføringer.

Regjeringa foreslo i kommuneøkonomiproposisjonen for 1999 (St.prp. nr. 60, 1997 - 98) å setje i gang forsøk i nokre kommunar og fylkeskommunar med å tildele øyremerkta tilskot som rammetilskot. Ved behandlinga av proposisjonen slutta Stortinget seg til forslaget frå regjeringa. Tjue forsøkskommunar vil vere med i forsøket, som går over ein fireårsperiode, med start i år 2000. Driftstilskotet til barnehagar, saman med særtilskota til funksjonshemma og tospråkleg assistanse i barnehagar, blir lagde inn i ramma. Formålet med

dette forsøket er å finne ut om inntekter i form av rammetilskot gir grunnlag for ei meir kostnadseffektiv løysing av oppgåvene og om tilskot gitt som ramme gir større handlingsrom for kvar enkelt kommune, med andre ord styrker lokaldemokratiet. Barne- og familiedepartementet vil følgje dette forsøket særleg nøye med tanke på konsekvensane for barnehagesektoren, ikkje minst for å vurdere følgjene for private barnehagar.

Særtilskota og inntektssystemet

Ved sida av det ordinære driftstilskotet omfattar det statlege tilskotet til barnehagar fleire såkalla særtilskot, jf. omtale i avsnitt 3.2. Desse særtilskota er tilskot til tiltak for barn med funksjonshemmingar, tilskot til tospråklege assistentar, tilskot til samiske barnehagar, tilskot til barn av nykomne flyktningar og lønnstillegg til førskolelærarar i Finnmark og Nord-Troms. Dersom driftstilskotet skal innlemmast i inntektssystemet, reiser dette spørsmål om desse særtilskota skal vidareførast.

Særtilskota er med på å finansiere ulike typar tilbod i barnehagane for barn med spesielle behov. Det er svært ønskjeleg at desse tilboda blir vidareførte, også dersom finansieringsmåten for sektoren blir endra. Truleg kan tilskotet til tiltak for barn med funksjonshemmingar relativt uproblematisk innlemmast i inntektssystemet. Dette tilskotet blir i dag fordelt til kommunane etter kor stort driftstilskot dei har, og ikkje etter talet på barn med funksjonshemmingar. Ei fordeling av midlane gjennom inntektssystemet kan bli ei meir rettferdig fordeling. Det vil derfor bli foreslått at dette tilskotet blir innlemma i inntektssystemet frå same tidspunkt som det ordinære tilskotet blir lagt inn.

Tilskotet til samiske barnehagar skal etter planen overførast til Sametinget frå og med 1. januar 2001. Dermed er ikkje dette tilskotet aktuelt å vurdere i høve til rammefinansiering.

Når det gjeld dei andre tilskota, er det ønskjeleg å greie ut nærmare kva for konsekvensar ei eventuell innlemming i inntektssystemet kjem til å få.

5.4.3 Rammefinansiering og kommunane

Målet om full behovsdekning i barnehagesektoren og behovet for kommunal medfinansiering heng nøye saman. Full behovsdekning kan vanskeleg gjennomførast utan større kommunal innsats. Kommunane må auke den økonomiske støtta slik at dei dekkjer 30 prosent av finansieringa i barnehagesektoren. Det vil seie at på det tidspunktet barnehagetilskotet blir innlemma i rammetilskotet, skal den totale offentlege finansieringa vere på 70 prosent. Foreldrebetalinga bør derfor ikkje overstige 30 prosent etter at barnehagetilskotet er overført til rammetilskotet.

Det er dei små kommunane med store frie inntekter som bruker mest ressursar på kommunale barnehagar, sett i høve til kor mange barn det er i den aktuelle aldersgruppa i kommunen. Dersom ein ser på ikkje-kommunale barnehagar i dei ulike kommunane, er det ikkje like store skilnader i utgiftsnivået i høve til storleiken på kommunen (tal frå Norsk samfunnsvitenskapelig data-tjeneste 1997). Fordi utbygging av barnehagesektoren har vore ei frivillig oppgåve, kan det synast som om storleiken på, og økonomien i, kommunane har vore to avgjerande faktorar for etableringstakten og nivået.

Undersøkingar viser at kommunar som har ein godt utbygd barnehage-sektor, også har eit godt tilbod av sosial- og helsetenester og barnevern. Biletet er dermed meir prega av ei opphoping av ytingar frå kommunane enn ei prioritering av bestemte oppgåver. Her er også tendensen at det er dei små kommunane med dei høgste frie inntektene, som bruker mest ressursar i teneste-produksjonen.

Etter innlemminga av det øyremerkte tilskotet til barnehagar i rammetilskotet er det ein føresetnad at kommunane står for ei finansiering på 70 prosent av utgiftene. Dette er viktig i høve til intensjonen om å gjere barnehagar til eit tilbod for alle. Etter innlemminga får kommunane også ei lovfest plikt til å syte for eit tilstrekkeleg og godt barnehagetilbod, jf. kapittel 4.

Den kommunale innsatsen må sjåast i høve til det totale barnehagetilbodet i kommunen. Ein del kommunar vil basere sitt tilbod på ei rein kommunal løysing, medan andre vil ha innslag av både private og kommunalt drivne barnehagar. Dette er val som kvar enkelt kommune må gjere, basert på lokale tilhøve og lokale prioriteringar.

I ein fullt utbygd sektor skal kommunane kunne tilby barnehageplass til alle som ønskjer det. Tilbodet må vere reelt tilgjengeleg i form av tilpassa opphaldstid, geografisk nærleik, innhald av god kvalitet og akseptabel pris. Utfordringane lokalt vil vere å dimensjonere det totale barnehagetilbodet i tråd med dei skiftande behova brukarane har. I tillegg skal krava til den innhaldsmessige kvaliteten i barnehagane som blir stilte i lov, forskrifter og rammeplan, sikrast.

Overgangen til rammefinansiering, med den omfordelinga det inneber, kan gjere det spesielt vanskeleg å halde oppe barnehagetilbodet i kommunar som i dag har høg dekningsgrad. Det kjem av at desse kommunane kan få ein inntektsreduksjon når det blir slutt på øyremerkinga. På den andre sida får kommunar med låg barnehagedekning ein auke i inntektene som kan vere ei hjelp til å styrkje barnehagesektoren i desse kommunane. Kva nettoeffekten av dette blir, er det vanskeleg å seie noko sikkert om, mellom anna fordi ein ikkje kan vite sikkert kor mykje av variasjonen i barnehagedekninga mellom kommunane som er eit resultat av ulik utbyggingstakt og ulike prioriteringar, og kor mykje som er skilnader i etterspørselen etter barnehageplassar.

5.4.4 Rammefinansiering og private barnehagar

I det gjeldande finansieringssystemet er alle godkjende private barnehagar sikra den same statlege støtta, medan den kommunale subsidieringa varierer sterkt. Ein overgang til finansiering av heile barnehagesektoren gjennom inntektssystemet inneber at kommunane åleine får ansvar for å gi økonomiske rammevilkår for drifta av alle barnehagane, både kommunale og private. Regjeringa meiner at ei innlemming ikkje skal gå ut over variasjonen i tilbodet, men at ein også i framtida skal sikre driftsgrunnlaget for barnehagar med alternativt pedagogisk/ideologisk grunnlag eller som driv etter utvida formålsparagraf. Det er også viktig at ein framleis tek seg av barn med spesielle behov og sikrar deira rett til barnehageplass.

Korleis kommunane opptrer overfor dei private barnehagane, varierer frå kommune til kommune. Somme kommunar har ein vedteken politikk om å støtte privat barnehagedrift eller også å satse på at vidare utbygging skal skje

i privat regi, medan andre kommunar ikkje gir noka form for støtte til privat barnehagedrift.

Det har vore hevda at kommunalt ansvar for økonomien i barnehagane vil føre til at kommunane prioriterer eiga verksemd framfor subsidiering av private tilbod, slik at det private tilbodet må byggjast ned. Rattsø-utvalet drøftar denne problemstillinga og peiker på at rammefinansiering i seg sjølv ikkje endrar kostnadsforholdet mellom kommunal og privat verksemd. Dersom det private tilbodet er like godt og billig, er det ingen grunn for kommunane til å velje kommunalt drivne løysingar.

Rattsø-utvalet drøftar også ulike alternativ for å sikre private barnehagar etter innføringa av rammefinansiering. Eit alternativ kan vere å halde på ei statleg subsidiering av private barnehagar også innanfor ei ordning med rammetilskot. Eit anna alternativ er å lovregulere den retten private barnehagar har til tilskot etter statleg fastsette satsar. Men begge desse løysingane er i strid med ønsket om å flytte prioriteringane til lokalt politisk nivå, noko som er det viktigaste argumentet for å gå over til rammetilskot. Rattsø-utvalet tilrår derfor ingen av desse alternativa og argumenterer for at ein kan halde oppe privat barnehagedrift også med rammefinansiering.

Regjeringa meiner at det er viktig at eitt forvaltningsnivå ser heile sektoren under eitt. I motsett fall blir sektoren svært uoversiktleg, med store administrasjonsbehov. I ein slik situasjon ville argumentasjonen for å leggje til rette for ein kostnadseffektiv og brukarorientert sektor hatt avgrensa verdi. Ved ei innlemming av barnehagetilskotet i inntektssystemet vil omsynet til private barnehagar vege tungt. Regjeringa vil vurdere om det bør innførast overgangsordningar for private barnehagar, som sikrar stabilitet i driftsvilkåra.

Det er Regjeringa si oppfatning at det framleis skal vere mogleg å etablere barnehagar med alternativ pedagogikk og barnehagar med særskilde føresegner om livssyn, også etter at ein har nådd målet om full behovsdekning. Spørsmålet om korleis ein skal sikre slike barnehagar, må drøftast nærare i samband med overgang til rammefinansiering.

5.4.5 Oppsummerande drøfting

Finansieringsordninga skal oppfylle dei målsetjingane som er vedtekne for barnehagesektoren, samtidig som ho er i samsvar med overordna nasjonale mål for styring av kommunane. Dei økonomiske verkemidla som blir nytta i ein fullt utbygd barnehagesektor, må sjåast i nær samanheng med andre verkemiddel, mellom anna knytte til dei pliktene barnehagelova pålegg kommunane som barnehagestyresmakt. Dei samla krava som blir stilte til barnehagetilbodet, kan ikkje fullt ut oppfyllest i kvar enkelt barnehage. Omfanget av tenestene, den samla offentlege ressursbruken og dei krava som blir stilte til utforming og innhald, føreset at kommunane har ansvaret for det totale barnehagetilbodet.

Ved innføring av ei lovfest plikt for kommunane til å tilby barnehageplass til alle som ønskjer det, meiner Regjeringa prinsipielt at det totale ansvaret for sektoren må liggje i kommunane, jf. kapittel 4. Som ei følgje av dette ansvaret må kommunane få ein tilsvarande fleksibilitet til å forvalte dei økonomiske ressursane for sektoren.

Etter at full barnehagedekning er oppnådd, kjem aukande krav til fleksibilitet og brukartilpassing til å vere sentrale utfordringar i sektoren. I denne nye fasen vil ei statleg detaljstyring gjennom øyremerkte tilskot vere lite tenleg. Kommunane vil, slik regjeringa oppfattar det, best kunne fange opp lokale skilnader i barnehagesektoren. Rammefinansiering gjennom inntektssystemet kan gi kommunane den nødvendige økonomiske handlefridommen til å gjere dei lokale tilpassingane.

Regjeringa vil halde på dei statlege tilskotsordningane til barnehagesektoren heilt til utbygginga av barnehagetilbodet har nådd full behovsdekning. Samtidig vil regjeringa sikre at den statlege delen av finansieringa av barnehagesektoren utgjør 40 prosent av kostnadene. For setje kommunane i stand til å auke sin del av finansieringa, vil Regjeringa auke dei frie inntektene til kommunane med eit beløp tilsvarande det som manglar for at kommunene kan dekke 30 prosent av ein fullt utbygd sektor i løpet av de næraste åra.

Ein føresetnad for rammefinansiering er at kommunane har etablert eit heilskapleg tilbod som er reelt tilgjengeleg for dei familiane som ønskjer plass. Full behovsdekning vil også innebere at dei samla offentlege midlane til barnehagane har eit realistisk volum som grunnlag for å innlemme dei øyremerkte tilskota i inntektssystemet. Skal kommunane halde oppe og utvikle tilbodet vidare, må dei økonomiske føresetnadene vere til stades.

Regjeringa vil på grunnlag av stortingsbehandlinga av denne meldinga vurdere korleis ei innlemming av det øyremerkte tilskotet i det statlege inntektssystemet til kommunane skal førebust. Det vil vere behov for utgreiing om konsekvensar av ei innlemming, mellom anna kriterium for fordelinga av midlar, verknaden for kommunane og særleg situasjonen til dei private barnehagane.

5.5 Foreldrebetaling

Av § 15 i barnehagelova går det fram at vedtektene for barnehagen skal innehalde føresegnar om kven som fastset foreldrebetalinga. Utover dette finst det ingen føresegnar som regulerer foreldrebetalinga. Men frå sentralt hald er det gitt klare signal om at det er ønskjeleg med ei deling av utgiftene i sektoren mellom staten, kommunane og foreldra, som omtalt tidlegare i dette kapitlet. Det ligg likevel ingen plikter på kommunane til å følgje desse signala, verken i høve til brukarane samla eller i høve til kvar enkelt brukar. Det inneber at barnehageeigarar, både private og kommunale, står fritt til sjølve å fastsetje både nivået og profilen på foreldrebetalinga. Ut frå den gjeldande barnehagelova er det dermed ikkje noko i vegen for at barnehageeigarar kan la reine økonomiske omsyn styre prisfastsetjinga for foreldrebetalinga.

Den prisen foreldra må betale for ein barnehageplass, er avgjerande for kor tilgjengeleg tilbodet er. Å få eit tilbod som ikkje står i høve til familieøkonomien, er i realiteten det same som å stå utan tilbod. Av den grunn er nivået på foreldrebetalinga svært viktig for om tilbodet reelt sett blir tilgjengeleg for alle.

Det er store variasjonar i foreldrebetalinga i barnehagane. Det er ikkje heilt enkelt å danne seg eit eintydig bilete av kva for eit nivå foreldrebetalinga ligg på. Barnehageeigarar har ulike system for fastsetjing av foreldrebetalinga, med syskenmoderasjon, inntektsgraderte satsar, friplassordningar osv.

Statistisk sentralbyrå gjennomfører to gonger årleg ei kartlegging av betalingssatsar for heildagsopphald i barnehage. Undersøkinga blir gjort i eit utval på 109 kommunar. Prisane i private barnehagar utan kommunal støtte blir undersøkt i fem store byar med omland. Prisenivået blir undersøkt for hushald med tre nivå på brutto hushaldsinntekt: 100 000, 250 000 og 375 000 kroner.

Undersøkinga som SSB gjorde i august 1999, viste at med ei bruttoinntekt på 100 000, 250 000 og 375 000 kroner var månadssatsane for ein heildagsplass i kommunal barnehage på landsbasis i gjennomsnitt høvesvis 1942, 2567 og 2791 kroner. I høve til tilsvarende nivå på inntektene var dette ein auke frå august 1998 på 10,1 prosent, 6,3 prosent og 5,7 prosent.

Når det gjeld private barnehagar varierer månadsbetalinga frå 2875 kroner i Bodø og omland til 3596 kroner per plass i Bergen og omland. Det har vore ein auke i satsane for betaling det siste året i alle regionar. Auken varierer mellom 4,9 og 10,6 prosent.

5.5.1 Ulike system for foreldrebetaling

Som vist er det store variasjonar mellom kommunane når det gjeld det gjennomsnittlege nivået for foreldrebetaling. I tillegg er det relativt store ulikskaapar når det gjeld val av system for foreldrebetalinga. Dei vanlegaste formene for regulering er inntektsavhengige satsar og syskenmoderasjon.

Tabell 5.2: Barn i barnehage med inntektsgraderte vs. inntektsuavhengige betalingssatsar, 1997

		Inntektsgraderte satsar	Inntektsuavhengige satsar	Uoppgitte
Offentlege barnehagar	Talet på barn	50 084	55 037	2 595
	Prosent av barn	46,5 %	51,0%	2,5%
Private barnehagar	Alle barn	10 415	61 380	5 003
	Prosent av barn	14,5%	80,0%	6,5%
Alle barnehagar	Alle barn	60 499	116 417	7 598
	Prosent av barn	32,8%	63,1%	4,1%

Kjelde: SSB, 1998

Tabell 5.2 viser kor mange barn som går i barnehagar med høvesvis inntektsgraderte og inntektsuavhengige satsar. Noko under ein tredel av alle barn går i barnehagar med inntektsgraderte betalingssatsar. Langt dei fleste av desse plassane er i offentlege barnehagar. Berre 14,5 prosent av plassane i private barnehagar har foreldrebetaling gradert etter familieinntekt, og det er grunn til å tru at denne graderinga dei fleste stader er eit resultat av kommunal medverknad. Ein del kommunar stiller krav om at private barnehagar som tek imot kommunal støtte, skal ha den same typen foreldrebetaling som dei kommunale barnehagane.

96 prosent av alle offentlege barnehagar og 69 prosent av alle private barnehagar har ei form for syskenmoderasjon innebygd i foreldrebetalingssystemet. Det er likevel store variasjonar i kor stor moderasjon som blir gitt. Generelt sett er syskenmoderasjonen høgare i kommunale barnehagar enn i private.

Tabell 5.3: Syskenmoderasjon i barnehagane - barnehagar med syskenmoderasjon fordelt i prosent etter grad av moderasjon, 1997

	Inntil 10%	11- 20%	21- 30%	31- 40%	41- 50%	Over 50 %	Uopp- gitt
Offentlege barnehagar	0,4	3,4	30,5	11,9	53,2	0,2	0,4
Private barnehagar	8,2	15,1	38,9	9,0	24,5	0,6	4,0

Kjelde: SSB, 1998

Tabell 5.3 viser spreinga mellom dei barnehagane som har system med syskenmoderasjon. Nærmare to tredelar av dei private barnehagane som har ei foreldrebetaling med syskenmoderasjon, tilbyr mindre enn 30 prosent moderasjon for sysken. For barnehagar i offentlig eige er biletet det motsette: Nærmare to tredelar av barnehagane gir meir enn 30 prosent moderasjon.

I tillegg til inntektsavhengig foreldrebetaling og syskenmoderasjon har mange kommunar også system for vurdering av individuell støtte gjennom til dømes friplass eller rabattordningar organiserte gjennom barnehageadministrasjonen i kommunen. Foreldrebetalingsundersøkinga som SSB utførte i januar 1999, viste at 69 prosent av kommunane i undersøkinga hadde tilbod om friplassar.

Det er også viktig å vere klar over at det finst eigne støtteordningar til barnetilsyn for einslege forsørgjarar gjennom trygdesystemet. Sidan einslege forsørgjarar er ein familietype som jamt over har lågare inntekt enn andre småbarnsfamiliar, er dei ofte omfatta av ordningar med inntektsavhengige betalingsatsar der slik gradering eksisterer. Trygdeordninga med stønad til barnetilsyn blir gitt til einslege forsørgjarar som er avhengige av barnepass i samband med at dei tek nødvendig utdanning eller er i arbeid. Ordninga dekkjer inntil 70 prosent av dokumenterte utgifter til barnetilsyn.

Auken i foreldrebetalinga dei seinare åra, særleg i barnehagar med private eigarar, gir grunn til uro. Stortinget sin intensjon om kostnadsfordelinga i barnehagesektoren tilseier at den delen av utgiftene til barnehagane som foreldra står for, skal utgjere 30 prosent av dei totale kostnadene. Intensjonen er å forstå slik at barnehagesektoren må vurderast under eitt i kvar enkelt kommune. Det treng ikkje nødvendigvis vere slik at kostnadsfordelinga skal gjerast gjeldande for kvar enkelt barnehage.

I 1997 utgjorde foreldra sin del av utgiftene til barnehagane totalt 36,3 prosent. I private barnehagar var denne delen 46,3 prosent, medan foreldredelen i kommunale barnehagar var lågare og utgjorde 29 prosent av utgiftene. Skilnaden i fordelinga mellom private og kommunale barnehagar må vurderast på bakgrunn av at kostnadsnivået er ulikt i desse barnehagetypane, men også i lys av at kommunen først og fremst skyt til midlar til kommunale barnehagar. Utviklinga i 1990-åra viser at foreldra dekkjer ein stadig større del av utgiftene.

5.5.2 Deltidsplassar, kontantstøtte og foreldrebetaling

Barnehagestatistikken for dei siste åra - fram til 1998 - har vist at det har vore ein auke i det totale talet på plassar for barn under 3 år. Samtidig har prosentdelen av deltidsplassar for dei yngste barna vore stigande. Dei familiane som

tidlegare kanskje tok imot heiltidsplass trass i at dei berre ønskte eller hadde behov for deltidsplass, har derfor i dag betre høve til å få den opphaldstida dei ønskjer.

Med verknad frå 1. august 1999 blei det gjennomført ei vidare harmonisering av satsane for kontantstøtte og satsane og opphaldstidskategoriane for barnehagetilskotet. Formålet med denne omlegginga var mellom anna å auke fleksibiliteten i å kombinere deltidsplass i barnehage med gradert kontantstøtte.

Tilbakemeldingar kan likevel tyde på at ikkje alle familiar oppnår ein god kombinasjon av desse to ordningane. Det heng mellom anna saman med at opphaldstidene som dannar utgangspunkt for utrekning av barnehagetilskotet, ikkje alltid er i samsvar med den faktiske opphaldstida for barnet i barnehagen. Dermed får somme familiar ein lågare kontantstøttesats enn dei hadde rekna med.

Det er ulike måtar å løyse dette problemet på. Eitt alternativ er å utvide kategoriane/timeinndelinga for å få kontantstøtte. Men det er kostnadskrevjande, sidan fleire med deltidsplass i barnehage vil få utbetalt høgre kontantstøttesatsar.

Eit anna alternativ kan vere å endre koplinga mellom kontantstøtte og kor mange timar barnet er i barnehagen. I dag er det dei statlege satsane for opphaldstida for barnet som dannar grunnlaget for kva for ein kontantstøttesats familien får. Vanligvis tar ein utgangspunkt i til dømes opphald tre dagar i veka, der veketimetallet blir sett til tre ganger opningstida til barnehagen. Opningstida er som oftast lengre enn den daglege opphaldstida til det enkelte barnet. Ein tredje måte å gjere det på kan vere å leggje den faktiske opphaldstida til grunn. Ulempa ved det kan vere at barnehagar med lang opningstid får tildelt mindre statleg tilskot.

Regjeringa vil greie ut spørsmålet om betre ordningar for ein kombinasjon av barnehageplass og kontantstøtte.

5.5.3 Foreldrebetalinga - meir målretta betalingssystem

Ulike former for regulering av foreldrebetalinga har vore diskutert dei siste 20 - 30 åra. Det har frå fleire hald blitt teke til orde for at statlege styresmakter bør regulere foreldrebetalinga for å sikre at økonomiske grunnar ikkje ekskluderer familiar frå å nytte barnehage.

Ei statleg regulering av foreldrebetalinga kan skje i form av pålegg om maksimalsatsar for foreldrebetaling, pålegg om å ha system for inntektsgraderte satsar, pålegg om å tilby syskenmoderasjon og/eller ha behovsprøvde friplasssystem for somme familiar.

Argumentet for å ha ei statleg regulering av foreldrebetalinga er i første rekkje rettferdsomsyn. Barnehagen er eit pedagogisk tilbod og eit omsorgstilbod som er eit gode for dei aller fleste barn. Den økonomiske evna til foreldra bør derfor ikkje vere avgjerande for om eit barn får eit slikt tilbod eller ikkje.

Eit viktig argument mot statleg regulering av foreldrebetalinga, er at økonomien varierer såpass mykje frå kommune til kommune at det kan tale for at kommunane sjølve bør fastsetje foreldrebetalingssatsane. Statleg fastsetjing av satsane vil også vere eit klart inngrep i det kommunale sjølvstyret.

Maksimalsatsar for foreldrebetaling kan også få ein del uønskete verkningar. Maksimalsatsar kan ha ein tendens til å bli «normalsatsar». I kommunar der satsane ligg under det som eventuelt blir sett som maksimalsats, kan resultatet bli at foreldrebetalinga aukar opp til den fastsette maksimalsatsen. Det vil vere uheldig så lenge ein ønskjer å halde satsane på eit lågast mogleg nivå. I motsett fall, der foreldrebetalingssatsane i dag ligg over det som eventuelt blir fastsett som maksimalsats, kan resultatet bli at den private barnehagen ikkje greier seg økonomisk og går konkurs dersom dei fastsette maksimalsatsane blir innførte.

I dag er foreldrebetalinga ofte den einaste inntektskjelda som barnehageeigaren sjølv har full råderett over. Dersom høvet til å styre økonomien i barnehagen gjennom foreldrebetalinga blir avgrensa gjennom statleg regulering, styrer det offentlege alle hovudinntektskjeldene for barnehagane. For å halde oppe drifta av barnehagane må dei derfor sikrast økonomisk på andre måtar.

Målet til Regjeringa er å halde foreldrebetalinga på eit forsvarleg nivå, slik at tilbodet om plass skal vere tilgjengeleg for alle. Prisen på tilbodet skal ikkje avgjere om familiane har høve til å ta imot eit barnehagetilbod eller ikkje. Målsetjinga om at det offentlege skal dekkje til saman 70 prosent av dei totale kostnadene i sektoren, skal vere retningsgivande for nivået på foreldrebetalinga og verke styrande på kommunane og andre barnehageeigarar si fastsetjing av nivået på foreldrebetalinga.

Regjeringa finn det likevel lite tenleg at staten skal fastsetje maksimalsatsar eller på annan måte styre den retten barnehageeigarane har til å bestemme foreldrebetalinga. Det er i dag store skilnader i barnehagetilbodet innanfor kvar kommune. Statleg regulering av satsar eller system kan lett føre til at barnehageeigarar tilpassar seg ved å velje løysingar som gir høgst mogleg foreldrebetaling innanfor det systemet staten fastset. Dette er ein effekt som ikkje er ønskjeleg. Regjeringa vil likevel oppfordre til ei større målretting av foreldrebetalinga.

Fleirtalet av barnehagane tilbyr alt i dag syskenmoderasjon. Det er eit mål at det blir endå fleire barnehagar som gir slik moderasjon. Det bør også leggjast til rette for at barnehagane har betalingssystem som tek omsyn til at småbarnsfamiliar har ulikt inntektsnivå og betalingsevne og dermed varierende høve til å ta imot tilbod om barnehageplass. På denne bakgrunnen vil Regjeringa oppfordre barnehageeigarane til å ha betalingssystem som anten er baserte på inntekt eller som gir opning for støtte til enkeltfamiliar gjennom rabattordningar eller friplass.

Kommunane skal i samarbeidsavtalane med private barnehagar leggje til rette for at den samla offentlege støtta gjer det mogleg å halde eit nivå på foreldrebetalinga som ikkje er for høgt. I tillegg kan kommunane tilby ordningar med behovsprøving for den enkelte familien som kan gjere at familiar som ikkje har økonomisk evne til å betale fullt ut for ein barnehageplass, likevel ikkje blir utestengde frå å få plass.

5.6 Konklusjonar frå Regjeringa

- Regjeringa vil framleis leggje utgiftsfordelinga på makronivå med ein

offentleg del på 70 prosent, fordelt med 40 prosent statleg og 30 prosent kommunal støtte, og ein del frå foreldra på 30 prosent, til grunn for den utbygginga som står att, og for tilbodet i ein framtidig utbygd sektor.

- Regjeringa leggjer i denne meldinga fram ein konkret handlingsplan med sikte på full behovsdekning i 2003. Planen omfattar både forslag til lovendringar og økonomiske tiltak.
- Ved innføring av ei lovfest plikt for kommunane til å tilby barnehageplass til alle som ønskjer det, meiner Regjeringa prinsipielt at det totale ansvaret for sektoren må liggje i kommunane, jf. kapittel 4. Som ei følgje av dette ansvaret må kommunane få ein tilsvarende fleksibilitet til å forvalte dei økonomiske ressursane for sektoren.
- Regjeringa ønskjer å leggja statstilskotet til barnehagane inn som ein del av rammeoverføringane til kommunane frå det tidspunktet ein har oppnådd full behovsdekning.
- Regjeringa vil på grunnlag av stortingsbehandlinga av denne meldinga, vurdere korleis ei innlemming av det øyremerkte tilskotet i inntektssystemet til kommunane skal førebuaast. Det vil vere behov for utgreiing om konsekvensar av ei innlemming, mellom anna kriterium for fordelinga av midlar, verknaden for kommunane og særleg situasjonen til dei private barnehagane.
- I samband med overgang til rammefinansiering, vil Regjeringa greie ut spørsmålet om korleis det skal vere mogleg å etablere barnehagar med alternativ pedagogikk og særskilde føresegnar om livssynsføremål.
- Målet til Regjeringa er å halde foreldrebetalinga på eit forsvarleg nivå, slik at tilbodet om plass skal vere tilgjengeleg for alle. Prisen på tilbodet skal ikkje avgjere om familiane har høve til å ta imot eit barnehagetilbod eller ikkje. Målsetjinga om at det offentlege skal dekkje til saman 70 prosent av dei totale kostnadene i sektoren, skal vere retningsgivande for nivået på foreldrebetalinga og skal verke styrande på kommunane og andre barnehageeigarar si fastsetjing av nivået på foreldrebetalinga.

6 Krav til kvalitet i barnehagen - personale og bemanning, lokale og uteområde

6.1 Personalet i barnehagen

Personalet er den viktigaste ressursen i barnehagen. Dei skal setje mål og intensjonar i barnehagelova om til praksis i arbeidet med barn og i samarbeid med familiane. Korleis dei utfører arbeidet sitt, og korleis dei er sette i stand til å utføre det, er avgjerande for kvaliteten på tilbodet. Førskolelærarane har som leiarar eit særleg ansvar for å få fram dei totale ressursane i personalgruppa. Barnehagepersonalet møter i dag mange utfordringar frå ulike hald. Samfunnet stiller krav om at dei skal oppfylle mål og intensjonar i lovverket og rammeplanen, og yrkesutøvinga krev stadig utvikling, fornying og kvalitets-sikring. Foreldre har ulike ønske når det gjeld barnehagetype, innhald og opphaldstider for barna sine. Barn treng vaksne som tek ansvar og som møter og støttar barna på måtar som gir dei meistringsopplevingar, glede, pågangsmot og lyst til å lære. Utfordringa ligg i å skape ein kvardag i barnehagen der omsorg og pedagogikk fungerer som ein heilskap.

Ein av sluttrapportane frå «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren» (1995-1998) viser at barnehage tilsette opplever utvikling og omstilling som nødvendig, spennande og krevjande. Arbeidsglede heng nøye saman med at barna og foreldra er nøgde med det arbeidet dei gjer i barnehagen.

6.1.1 Normer for bemanning

Ved utgangen av 1998 var det totalt vel 52 000 tilsette i norske barnehagar, og dei utførte noko i underkant av 40 000 årsverk. Det vil seie at barnehagesektoren ikkje er så reint liten i sysselsetjingssamanheng.

Tabell 6.1: Talet på tilsette og årsverk i barnehagane etter stilling

		1988	1990	1992	1994	1996	1998
Stillingar i alt	Tilsette	30 628	35 891	43 071	49 394	52 084	52 643
	Årsverk	23 338	27 578	33 464	37 812	39 713	39 906
Styrarar	Tilsette	4 142	4 689	5 296	6 022	6 291	6 010
	Årsverk	3 309	3 761	4 272	4 619	4 784	4 636
Pedagogiske leiarar	Tilsette	5 374	6 616	7 924	9 145	9 524	10 112
	Årsverk	4 568	5 711	6 977	7 979	8 206	8 681
Assistentar	Tilsette	12 511	17 723	20 618	25 121	27 403	27 378
	Årsverk	10 009	14 649	18 121	20 977	22 818	22 624
Tospråklege assistentar	Tilsette	450	470	633	867	1 108	1 227
	Årsverk	363	359	360	435	524	593
Anna pedagogisk personale og lønna hjelp	Tilsette	8 151 ¹	6 392 ²	7 801	7 239	7 758	7 916

Tabell 6.1: Talet på tilsette og årsverk i barnehagane etter stilling

	Årsverk	5 089	3 097	3 757	3 801	3 381	3 372
--	---------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

¹ berre «anna personale» blei registrert dette året

² berre «anna lønna hjelp» blei registrert dette året

Kjelde: Barnehagestatistikk 1998, SSB

Norm for samla bemanning

Etter § 17 i barnehagelova skal den samla bemanninga «være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Med formuleringa tilfredsstillande pedagogisk verksemd meiner ein at barnehagen skal drivast i samsvar med formålsparagrafen i barnehagelova og måla og intensjonane i «Rammeplan for barnehagen». Skjønnsomgrepet «tilstrekkelig» gjeld det totale personalet i barnehagen. Kva som er «tilstrekkelig», må vurderast både ut frå kor mange barn det er totalt, alderen på barna og opphaldstida, kor mange barn som har behov for spesiell hjelp og støtte, den fysiske utforminga av barnehagen og andre tilhøve. Det må også vurderast i lys av det pedagogiske og omsorgsmessige ansvaret barnehagen har. Det er barnehageeigaren som har ansvar for at denne føresegna i lova blir oppfylt.

Samtidig er dette ei føresegn kommunen som tilsynsstyresmakt har ansvar for å sjå til blir følgd. Kommunen som tilsynsstyresmakt skal kunne vurdere om storleiken på personalet i kvar enkelt barnehage etter lova er «tilstrekkelig». Slike vurderingar krev eit skjønn. Etter Barne- og familiedepartementet si meining kan det ikkje utarbeidast faste standardar for denne skjønnsutøvinga. Tilsynsstyresmaktene kan gi råd og rettleiing, men kan også gjere vedtak i ei tilsynssak dersom dei vurderer det som nødvendig. Eit slikt vedtak kan klagast inn for fylkesmannen.

Regjeringa vil halde på norma for samla bemanning slik ho er i dag, og sjå denne norma i samanheng med norma for pedagogisk bemanning.

Norm for pedagogisk bemanning

Kor mange førskolelærarar kvar enkelt barnehage skal ha i tillegg til styraren, går fram av forskrifta om pedagogisk bemanning:

«Det skal være en pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år, og en pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.»

Norma for pedagogisk bemanning har vore i søkjelyset ved fleire høve. I Ot.prp. nr. 68 (1993-94) om ny barnehagelov sa Barne- og familiedepartementet mellom anna:

«Departementet mener at det fremdeles er behov for en hjemmel til å gi forskrifter om pedagogisk bemanning. Reglene om bemanning er standardkrav som det kan stilles spørsmål om bør lovfestes. Som en følge av seksåringenes overgang til skolen, økt foreldrepermisjon, ordning med tidskonto og den økte utbyggingen av småbarnsplasser er barnehagene inne i en periode som mange steder krever omorganiseringer til 1-5-årsgrupper. Dette kan føre til at dagens bestemmelser om

pedagogisk bemanning om relativt kort tid ikke lenger vil være hensiktsmessige. Departementet ønsker å prøve ut nye modeller før en ny bestemmelse eventuelt fastsettes.»

Erfaringar mellom anna frå «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren» viser at ordlyden i forskriftene ikkje utan vidare gir ei presis rettesnor i den moderne barnehagen, for ikkje å snakke om barnehagen i framtida. Norma har sitt opphav i ei tid då gruppestorleikar, talet på barn per gruppe, organisering i små- og storebarnsavdelingar osv. var nokså einsarta over heile landet. I framtida kjem organiseringa av barnehagen til å vere langt meir variert og fleksibel. I tillegg kjem vi til å finne eit langt større mangfald når det gjeld opphaldstider i ein og same barnehage, med til dømes bruk av deling av plassar. Betre brukartilpassing og fleksibilitet fører til at personalet får fleire barn og foreldre å ha oversikt over og ta seg av enn tidlegare.

Som eit gjennomsnitt utgjer utdanna førskolelærarar 30-35 prosent av den samla bemanninga i barnehagen. Ein ny regel kan utformast ut frå eit prinsipp om 30-35 prosent førskolelærere av den samla bemanninga. Samtidig ser det ut til at både styrarar og eigarar har vent seg til å bruke den noverande norma som utgangspunkt for å dimensjonere kor mange førskolelærarar verksemda treng.

Innanfor visse rammer, som kan variere frå barnehage til barnehage, kan norma framleis eigne seg. Det vil vere eit skjeringspunkt mellom eit kvalitativt godt pedagogisk tilbod og kor mange barn og foreldre ein førskolelærar og resten av personalet kan ha oversikt over og ta seg av på ein tilfredsstillande måte. Barne- og familiedepartementet har merkt seg at ein samanliknande studie (OECD, 1999) peikte på at det er låg pedagogisk bemanning i norske barnehagar samanlikna med til dømes Sverige og Danmark.

Det er viktig å understreke at dei reglane vi har om pedagogisk bemanning, ikkje er reglar om storleiken på kvar barnegruppe. Den pedagogiske norma gjeld barnehagen som heilskap. I retningslinjene og tolkinga til Barne- og familiedepartementet er det uttrykt at norma gjeld for talet på barn som er til stades i barnehagen samtidig. Denne tolkinga skal ikkje vere til hinder for fleksibilitet og brukartilpassing i dag og i framtida. Det bør gå an å overskride norma visse delar av ein dag eller ei veke dersom det til andre tider er færre barn til stades enn det norma tilseier. Her må både styraren, eigaren og tilsynsstyresmaktene kunne utøve eit skjønn. Barne- og familiedepartementet vil understreke at ein slik bruk av skjønn ikkje må føre til ei utholing av norma.

Regjeringa vil ha ei god pedagogisk bemanning i barnehagane og vil derfor ikkje foreslå konkrete endringar når det gjeld sjølve føresegnene om pedagogisk bemanning. Men Regjeringa vil vurdere å flytte norma for den pedagogiske bemanninga frå forskrift til lovtekst seinast i samband med overgangen til rammefinansiering.

6.1.2 Førskolelærarar

Barnehagelova stiller krav om at styrarar og pedagogiske leiarar i barnehagen skal ha utdanning som førskolelærarar. Førskolelærarane har gjennom utdanninga si fått særlege kvalifikasjonar som gjer dei i stand til å planleggje, gjennomføre og vurdere det pedagogiske arbeidet i samarbeid med foreldra og personalet elles. Utdanninga skal gi bakgrunn for å forstå samanhengen mel-

lom førskolelærarrolla og den funksjonen og dei utviklingsvilkåra barnehagen har i eit samfunn i endring. Førskolelæraren har med andre ord eit særleg ansvar for at formåla og intensjonane i barnehagelova og måla og kvalitetskrava i «Rammeplan for barnehagen» blir verkeleggjorde. Dei viktigaste oppgåvene for styraren er å leie arbeidet med planlegging, gjennomføring og vurdering av det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Vidare er styraren arbeidsgivarrepresentant og personalleiar og skal inspirere til og leie nytenking i tråd med samfunnsutviklinga og utviklinga av det småbarnspedagogiske feltet. Barnehagelova inneheld også føresegnar om når ein kan gi dispensasjon frå utdanningskravet.

Utdanning av førskolelærarar

Behovet for førskolelærarar har auka kraftig sidan førre stortingsmelding om barnehagar blei behandla i 1988. Først og fremst er det utbygginga av barnehagar opp gjennom 1990-åra som har gjort at behovet er større, men dei seinare åra har også fleire og fleire førskolelærar begynt i grunnskolen som følgje av grunnskolereforma i 1997. Talet på stillingar for styrarar og pedagogiske leiarar har auka frå ca. 9500 i 1988 til ca. 18 800 i 1998. Utdanningskapasiteten og etter kvart talet på uteksaminerte førskolelærarar auka mykje i 1990-åra for å møte krava frå ein sektor i ekspansjon. Trass i denne auken har det i heile perioden vore mangel på nok utdanna førskolelærarar.

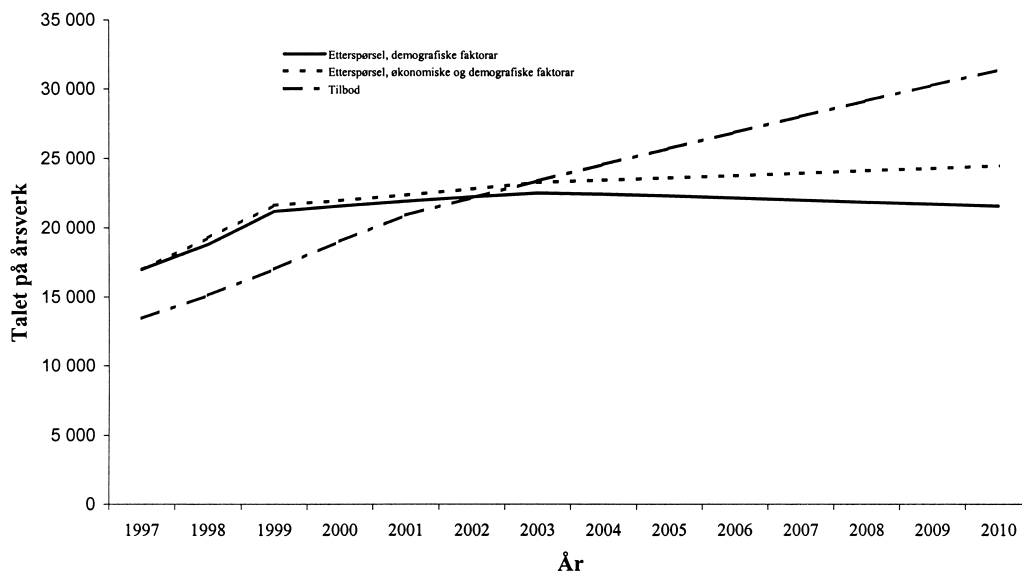
I dei seinare åra har det vore lagt fram framskrivingar for behovet for førskolelærarar. I St.meld. nr. 52 (1996-97) Om økt førskolelærerdekning rekna Barne- og familiedepartementet med at det totale behovet for førskolelærarar til barnehagane i ein fullt utbygd sektor var ca. 21 600. I åra 1996-98 blei det kvart år uteksaminert ca. 2000 førskolelærarar. Men i den same perioden har ein sett at nettotilveksten av førskolelærarar i barnehagane har vore liten. Ei viktig forklaring er at ein god del førskolelærarar har søkt til skoleverket etter at seksåringane begynte i skolen hausten 1997.

I St.meld. nr. 36 (1998-99) Om dimensjonering av høgare utdanning heiter det mellom anna:

«Det er flere usikkerhetsmomenter når det gjelder det framtidige behovet for førskolelærere. Barnehager er det største, men ikke det eneste arbeidsmarked. Førskolelærernes kompetanse for arbeid i grunnskolen gir den enkelte førskolelærer mer varierte yrkesmuligheter. En betydelig usikkerhetsfaktor er knyttet til etterspørselen etter personer med førskolelærerutdanning i grunnskolen. Både i 1997 og 1998 var ca. halvparten av de tilsatte som skulle dekke undervisning i første klasse, førskolelærere. Det forventes en ytterligere økning i antall førskolelærere i grunnskolen. Et økt antall førskolelærere med relevant videreutdanning rekrutteres til arbeid i PP-tjenesten og kompetansesentrene.»

Meldinga konkluderer likevel med at det i staden for den mangelen på førskolelærarar vi har i dag, kan bli eit vesentleg overskot av førskolelærarar i nær framtid.

I St.meld. nr. 12 (1999-2000) «... og yrket skal båten bera...» er det lagt fram nye framskrivingar mellom anna for behov for førskolelærarar.



Figur 6.1 Framskrive årsverktilbod og etterspørsel etter førskolelærarar. Føreset opptakstal tilsvarende førebels tal for opptak i 1999.

Kjelde: St.meld. nr. 12 (1999-2000) «... og yrket skal båten bera...», KUF

Figur 6.1 viser ei framskriving av utdanningskapasiteten dei komande åra på eit nivå som tilsvarende det talet på studentar som førebels blei tekne opp hausten 1999. Etter desse framskrivingane kjem det til å vere utdanna nok førskolelærarar om få år.

Det knyter seg uvisse til framskrivingane, mellom anna i høve til kor mange førskolelærarar som kjem til i ta seg arbeid i skoleverket. Likevel er det i dag snarare eit rekrutterings- og stabilitetsproblem i barnehagesektoren meir enn eit problem med utdanningskapasiteten av førskolelærarar. Utfordringa ligg i å få nyutdanna førskolelærar til å begynne i barnehagen og få dei som er i barnehagane, til framleis å bli verande.

Krav om førskolelærarutdanning og dispensasjon frå utdanningskravet

I den store utbyggingsperioden i byrjinga av 1990-åra auka innslaget av styrarar og pedagogiske leiarar som arbeidde med dispensasjon.

Tabell 6.2: Tilsette i barnehagane med førskolelærarutdanning og kor mange som hadde dispensasjon

	1990	1992	1994	1996	1998
Tilsette i styrarstillingar og som pedagogiske ledere	11 305	13 220	15 167	15 815	16 122
Tilsette med dispensasjon frå utdanningskravet	20,3 %	23,2 %	24 %	20,3 %	18,3 %

Kjelde: Barnehagestatistikk 1998, SSB

Sidan 1994 har likevel innslaget av tilsette med dispensasjon vore jamt minkande, og i dag arbeider ca. 3000 i slike stillingar med dispensasjon. For barnehagen er det grunn til å tru at prosentdelen utan førskolelærarutdanning kan senkast endå meir i åra framover. Men det krev at dei nye førskolelærarane tek arbeid i sektoren, og at dei erfarne blir verande.

Barnehagelova gir høve til mellombels og varig dispensasjon frå utdanningskravet dersom det etter utlysing ikkje melder seg søkjarar med førskolelærarutdanning. Kommunen har etter lova fullmakt til å gi mellombels dispensasjonar, medan fylkesmannen kan gi varige dispensasjonar frå utdanningskravet. Nærmare retningslinjer er gitt i forskrifter. Prinsippa for desse forskriftene var drøfta i Ot.prp. nr. 68 (1994-95) om ny barnehagelov. Generelt kan ein seie at det er vanskelegare å få varig dispensasjon frå utdanningskravet for styrarar enn for pedagogiske leiarar. Når det gjeld behandlinga av mellombels dispensasjon i stilling som styrar, opnar lova for at kommunen kan gi dispensasjon «i særlege tilfelle», medan det for stilling som pedagogisk leiar ikkje er sett ei slik avgrensing. For begge stillingskategoriane har kommunen fått heimel til å knyte vilkår til dispensasjonen, til dømes om pedagogisk rettleiing. Heimelen for å knyte vilkår til dispensasjonen blei innført med den nye barnehagelova i 1996. Formålet med å kunne stille slike vilkår er å sikre det faglege innhaldet i barnehagen.

For at fylkesmannen skal kunne gi varig dispensasjon i stillinga som styrar, krevst det mellom anna at personen har hatt mellombels dispensasjon i vedkomande stilling i tre år, og at svært gode grunnar taler for at varig dispensasjon blir gitt. For stillinga som pedagogisk leiar er det tilsvarande kravet to år, og at fylkesmannen gjer ei individuell vurdering av den reelle kompetansen til vedkomande. I samsvar med merknader til forskrifta frå Barne- og familiedepartementet blir reglane for å gi varig dispensasjon praktiserte relativt strengt. Det er høve til å klage på vedtak i dispensasjonssaker. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak i kommunane og departementet på vedtak hos fylkesmannen. Erfaringane viser at det er svært få slike klagesaker.

Når fylkesmannen vurderer den reelle kompetansen, er det naturleg å leggje vekt mellom anna på anna pedagogisk utdanning. Det inneber at det er enklare å få varig dispensasjon frå utdanningskravet dersom ein har utdanning som til dømes allmennlærer eller barnevernspedagog enn dersom ein ikkje har noka teoretisk forankring i småbarnspedagogikk i det heile. Barne- og familiedepartementet vil halde på føresegnene som er nemnde ovanfor, og meiner at det framleis skal «svært gode grunnar» til for å gi varig dispensasjon frå utdanningskravet for ein styrar.

Også i andre samanhengar har det vore diskutert om styrarstillingane bør vere opne for andre enn førskolelærarar. Det har vore hevda at rolla som styrar inneber så mange oppgåver av administrativ karakter at ein burde tilsetje personar med andre kvalifikasjonar enn førskolelærarar som styrarar. Erfaringar frå «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren» tilseier at styraren har ei heilt sentral rolle når det gjeld barnehagen som pedagogisk institusjon, tilrettelegging for brukartilpassing og fleksibilitet og som ansvarleg for ei heilskapleg tenking omkring barnehagen. Barne- og familiedepartementet meiner derfor at det er meir aktuelt å styrkje barnehagen med administrativt per-

sonale for å frigjere tid for styraren til pedagogisk leiing av barnehagen enn å endre kvalifikasjonskrava til styraren.

§ 16 i barnehagelova gir eitt spesielt unntak frå kravet om førskolelærarutdanning. Det er at rektor ved skolen kan vere styrar for barnehagen når barnehagen og skolen er organiserte som éi verksemd. Denne særregelen blei innført med den nye barnehagelova i 1996. Opplæringslova stiller krav til at rektor har relevant fagleg og pedagogisk kompetanse; vanlegvis er rektor allmennlærer. Regelen er med andre ord eit unntak frå hovudregelen og er særleg mynta på små verksemdar, der det er unaturleg med to leiarar. Intensjonen med regelen er mellom anna at ein skal ha høve til å kunne behalde små grendeskolar saman med små barnehagar i grisgrendte område. I den seinare tid har Barne- og familiedepartementet fått nokre få spørsmål som kan tyde på at regelen også blir brukt til å slå saman einingar i meir sentrale strøk til éi større verksemd. Barne- og familiedepartementet meiner at slike løysingar kan vere uheldige og i strid med intensjonane i lovverket. I større verksemdar har rektor lite tid og høve til kunne ta vare på dei pedagogiske leiaroppgåvene som ein barnehage krev.

Regjeringa meiner at det burde vere mogleg for personar med annan relevant pedagogisk utdanningsbakgrunn å skaffe seg kompetanse til å arbeide som pedagogiske leiarar utan å måtte ta heil førskolelærarutdanning. Barne- og familiedepartementet og Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet vil i første omgang samarbeide nærmare om ei årseining i barnehagepedagogikk for desse gruppene.

Tiltak for rekruttering og stabilitet i yrket

Sysselsetjinga blant utdanna førskolelærarar er svært høg. Totalt er 84 prosent yrkesaktive. Av desse arbeider vel 57 prosent i barnehage, medan 26 prosent til har arbeid i undervisningssektoren - primært i grunnskolen. Det var om lag 2000 fleire førskolelærarutdanna i arbeid i grunnskolen i 1997 enn i 1994 (SSB, 1997). Det har ikkje lykkast å få fram ein systematisk statistikk over kor mange av dei uteksaminerte førskolelærarane som går direkte over i vidareutdanning, og heller ikkje kor mange førskolelærarar som sluttar i barnehagen, og kva slags arbeid dei går over i.

Det kan synast som om mange erfarne førskolelærarar etter Reform 97 har gått over til det nye småskolesteget, og at nyutdanna førskolelærarar ofte tek eit vidareutdanningsår rett etter den 3-årige førskolelærarutdanninga, slik at dei får generell kompetanse til å arbeide i småskolen med ei samanhengande 4-årig utdanning.

Det er gjort undersøkingar om rekruttering og stabilitet for førskolelærarar. I ei undersøking i kommunale barnehagar som SINTEF IFIM i Trondheim gjennomførte i 1995 på oppdrag frå Kommunenes Sentralforbund og Norsk Lærarlag fann dei at det var samansette årsaker som gjorde at førskolelærarar slutta i barnehagen. Dei viktigaste var lønnstilhøva, manglande tilbod om kompetanseutvikling, misnøye med arbeidsmiljøet og ulike meir personlege grunnar. Mellom dei tiltaka som kunne få førskolelærarar som hadde slutta, til å begynne att, var høgere lønn, kompetanseutvikling og meir tid til barna dei viktigaste.

I ei undersøking utført våren 1999 av Dr. Mauds Minne, Høgskolen mellom mannlege og kvinnelege førskolelærarstudentar, kjem det fram at noko over 50 prosent av begge kjønn vil begynne i barnehagen, medan om lag 40 prosent vil begynne i grunnskolen eller ta vidareutdanning. Dei aller fleste, mellom 75 og 85 prosent, trur at dei vil bli verande i yrket i meir enn fem år, eller dei har ikkje planar om å skifte yrke. Undersøkinga er ikkje ferdiganalysert og publisert enno.

Det er mange moment som verkar inn på rekrutteringa og stabiliteten, og det er avgjerande at dei ulike partane i sektoren samarbeider sentralt, regionalt og på kommunenivå. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet har ansvar for utdanningskapasiteten og høgskoleutdanninga, Barne- og familiedepartementet har ansvar for rammevilkåra for sektoren, og Kommunenes Sentralforbund har saman med kommunane ansvar for lønns- og arbeidstilhøva. Norsk Lærarlag er saman med andre arbeidstakarorganisasjonar viktige samarbeidspartnarar. Barne- og familiedepartementet har teke initiativ til eit samarbeid med desse organisasjonane. Det skal setjast ned ei arbeidsgruppe som skal kome med forslag til tiltak for å sikre rekruttering og stabilitet av førskolelærarar i barnehagen.

Barne- og familiedepartementet vil på grunnlag av blant annet innspelet frå arbeidsgruppa vurdere tiltak for rekruttering og stabilitet for tilsette i barnehagesektoren med vekt på førskolelærarane. Eit slikt arbeid må omfatte fleire område, og nedanfor er det skissert kva for område Barne- og familiedepartementet vil vurdere nærmare som delar av ein slik tiltaksplan.

Skisse til ein tiltaksplan for større rekruttering og stabilitet i barnehagesektoren

I Kompetanseutvikling

- Etter- og vidareutdanningstilbod.
- Leiaropplæring.
- Regionalt samarbeid om kompetanseutvikling.
- Nettbaserte tiltak for kompetanse, dialog og erfaringsutveksling.
- Tiltak i den 3-årige kvalitetssatsinga.

II Tiltak i barnehagane

- Oppfølging av nytilsette.
- Opplæringsplanar i barnehagar.
- Rettleiing.
- Utvikling av lokale nettverk.

III Marknadsføring av barnehagesektoren

- Tiltak for å synleggjere innhaldet i førskolelæraryrket.
- Tiltak retta mot ungdomsskolar og vidaregåandeopplæring.
- Tiltak for fleire menn i barnehagane.

Det er også aktuelt å vurdere ulike sider ved førskolelærerutdanninga mellom anna innhald, organisering og praksisopplæring. Tiltak på dette området må skje i nært samarbeid med Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og høgskolane. Barne- og familiedepartementet vil medverke til at dette samarbeidet blir styrkt sentralt og regionalt mellom høgskolane, den regionale statsforvaltninga og den lokale barnehagesektoren i kommunane.

I tillegg til innhaldet i tiltaksplanen som er skissert ovanfor, må dei ulike samarbeidspartane på nasjonalt og lokalt nivå diskutere lønns- og arbeidstilhøve generelt. St.meld. nr. 12 (1999-2000) «... og yrket skal båten bera...» rettar merksemda mot sentrale sider ved arbeidstilhøva til lærarar - arbeidsmiljøet, organiseringa av arbeidet, stillingsstrukturen i skoleverket og lønnssystemet - og seier at det er viktig å drøfte desse momenta i samband med stabilitet og rekruttering. Dette er moment som er like aktuelle å drøfte når det gjeld rekruttering av førskolelærarar til barnehagesektoren som når det gjeld lærarar til skolen.

Førskolelærerutdanninga

Med heimel i universitets- og høgskolelova fastset Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet rammeplanar for førskolelærerutdanninga. Den siste rammeplanen gjeld frå hausten 1995. Denne rammeplanen er nærmare omtalt i St.meld. nr. 48 (1996-97) Om lærarutdanning. Rammeplanen blei fastsett før den nye barnehagelova og «Rammeplan for barnehagen» tok til å gjelde. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og Barne- og familiedepartementet har fått inn ein del synspunkt om at planen ikkje i stor nok grad avspeglar dei intensjonane som ligg til grunn i «Rammeplan for barnehagen», og at det bør vere betre samsvar mellom rammeplanen for barnehagen, læreplanverket for første klasse og rammeplanen for førskolelærer- utdanninga. Særleg blir det peikt på at omsorgsaspektet i «Rammeplan for barnehagen» ikkje er godt nok dekt i rammeplanen for førskolelærerutdanninga.

På barnehagesektoren har det dessutan skjedd store endringar som også skal fangast opp av førskolelærerutdanninga. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og Barne- og familiedepartementet sette derfor ned ei gruppe som fekk i oppdrag å kome med forslag til ein avgrensa revisjon av rammeplanen for førskolelærerutdanninga. Denne reviderte rammeplanen skal gjerast gjeldande frå studieåret 2000-2001. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet vil vente på ei nærmare vurdering av eit eventuelt behov for større endringar i innhald og organisering av førskolelærerutdanninga til etter at Stortinget har behandla denne meldinga.

Noregsnettrådet vil i nærmaste framtid gi ei tilråding om bruk av rammeplanar generelt i høgskolesystemet. Det vidare arbeidet må derfor også vente på ei vurdering frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet om bruk av rammeplanar generelt i sektoren.

Praksis i barnehage er ein vesentleg del av førskolelærerutdanninga. Etter den nye barnehagelova har styrarar og pedagogiske leiarar plikt til å rettleie førskolelærarstudentar som har øvingsopplæring i barnehagen. Ein del høgskolar melder om at somme barnehagar vegrar seg mot dette lovpålagde kravet. Mange barnehagar kjenner seg pressa ved at dei også får førespurnader om å ta imot læringar frå vidaregåande opplæring. Barnehageeigaren må gjere sitt til at barnehagen kan ta på seg denne lovpålagde oppgåva. Kommu-

nen som tilsynsstyresmakt har også ei viktig oppgåve her. Eit anna tilhøve som gjer praksisopplæringa av førskolelærarstudentar vanskeleg, er mangelen på avtaleregulering. Det ligg føre ein oppsagd avtale om øvingsopplæring mellom staten ved Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og Norsk Lærarlag. Barne- og familiedepartementet har forstått det slik at KUF vil prioritere arbeidet med å få til ein ny øvingslæraravtale.

Barne- og familiedepartementet vil også peike på at høgskolane har eit stort ansvar for å leggje til rette for og motivere studentane til arbeid i barnehagar. Gjennom organisering, innhald og arbeidsmåtar kan dei påverke studentane til å velje å arbeide i barnehagen etter at dei er ferdige med utdanninga. Det er nødvendig at høgskolane har god og regelmessig kontakt med sektoren, og departementet vil gjere sitt til at denne kontakten blir styrkt regionalt. Tilsvarende er det eit behov for tettare samarbeid mellom høgskolane, Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet om ulike sider ved utdanninga og kontakten med sektoren.

Behov for førskolelærarar med samisk bakgrunn

I samiske barnehagar er det ein føresetnad at personalet kjenner samisk språk og kultur. I tillegg bør det pedagogiske personalet vere samisktalande. Det blir utdanna svært få samisktalande førskolelærarar kvart år. I tillegg manglar mange barnehagar utdanna førskolelærarar med samisk språk- og kulturkompetanse. Store delar av barnehagepersonalet elles i samiske barnehagar har ikkje god nok kjennskap til samiske samfunnstilhøve og samisk kultur og kunnskapar i samisk språk. I ei undersøking av barnehagar i samiske område som NIBR har gjort for Barne- og familiedepartementet (Krogh, 1999) kunne 50 prosent av styrarane i dei barnehagane som var med i undersøkinga (16 barnehagar), bruke samisk anten skriftleg eller munnleg. Av dei pedagogiske leiarane og assistentane var tala høvesvis 67 prosent og 77 prosent.

Samisk høgskole i Kautokeino er den einaste høgskolen som utdannar førskolelærarar med samiske kompetanse. Studieåret 1999/2000 var det ikkje nok studentar til å setje i gang studiet. Det kom mellom anna av mangel på studiekompetanse hos søkjarane.

Regjeringa vil arbeide aktivt for betre rekruttering av førskolelærarar frå den samiske befolkninga. Mykje tyder likevel på at dette ikkje er nok for å nå det talet på førskolelærarar som det er behov for. Regjeringa vil derfor i tillegg leggje tilhøva til rette for at fleire norske førskolelærarstudentar som har interesse for samiske samfunnstilhøve kan få høve til å studere med sikte på å arbeide i samiske barnehagar.

6.1.3 Anna personale

Assistentar

Majoriteten av personalet i barnehagen er assistentar. Assistentgruppa utgjer om lag 2/3 av den totale bemanninga og er svært variert med omsyn til både alder, utdanning og bakgrunn. Barne- og familiedepartementet har inga samla oversikt over bakgrunnen til denne gruppa, men generelt kan ein seie at dei gjennomsnittleg er eldre enn førskolelærarane. Dei utgjer også ofte ei meir stabil arbeidskraft. Mange av dei har lang erfaring og har etter kvart utvikla verdfull realkompetanse i arbeidet. Dei blir ofte rekrutterte frå nærmiljøet til

barnehagen og kan vere med på å gi kontakten med lokalsamfunnet eit konkret innhald. Assistentane er ein viktig del av det samla teamet i barnehagen. Assistentstillingane er blitt oppfatta som sikre arbeidsplassar for kvinner i distrikta.

I tillegg til assistentar i vanlege stillingar bruker ein ofte ekstra assistentar for å styrkje den samla bemanninga i barnehagen dersom barnehagen har barn med funksjonshemmingar eller andre barn med behov for spesiell hjelp. Desse assistentane blir ein del av det samla teamet i barnegruppa og barnehagen, sjølv om nokre av dei får særskilde oppgåver i høve til enkeltbarn.

I rapporten «Si at vi har hele dagen» frå «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren», seier forfattaren Berit Aanderaa at ho i feltarbeidet sitt møtte «bevisste, reflekterte og verbale assistenter (...) Det er tydelig at både opplæring, veiledning og bedre ledelse i barnehagene har styrket denne yrkesgruppens kompetanse vesentlig.»

Når det gjaldt barn som brukarar, var dei fleste av assistentane opptekne av at barnehagen må møte barna «her og no». «Å kunne ta med seg et par - tre barn og gå på tur når en hadde lyst, eller å bare være der mens barna lekte, ble uttrykt som begrunnelser for hva som gjorde barnehagen til en bra arbeidsplass. En utvikling mot mer spontanitet, fleksibilitet og medvirkning fra barn så de på som bra.»

I ei særstilling står assistentane i familiebarnehagane. Dei har, under rettleiing av utdanna førskolelærar, som regel åleineansvar for 3-5 små barn, anten i eigen heim eller i ein annan heim. Dette er eit svært ansvarsfullt arbeid, som familiebarnehageassistentane utfører store delar av tida utan kontakt med andre arbeidskollegaer. I samiske barnehagar utgjer assistentane det største samiskkulturelle innslaget, rundt 77 prosent snakkar eller forstår samisk språk og kultur. I tillegg blir det særskilde tilskotet til samiske barnehagar mange stader nytta til å leige inn personar frå lokalmiljøet som har særlege kunnskapar om samisk miljø og verksemd. Det bør vurderast å leggje til rette for at dei assistentane som ønskjer å ta førskolelærarutdanning, skal kunne gjere det utan å måtte slutte i stillinga si, og i tillegg bør det vurderast tiltak for å auke talet på samisktalande assistentar.

Tospråklege assistentar

Tospråklege assistentar har ei viktig rolle med omsyn til språkutviklinga for og integreringa av minoritetsbarn og i høve til samarbeidet mellom heimane og barnehagen. Dei tospråklege assistentane har gode føresetnader for å vere med og leggje til rette for at barnehagen skal bli eit godt tilbod for barn og foreldre frå språklege og kulturelle minoritetar. Tospråklege assistentar skal vere med i personalgruppa på lik linje med dei andre tilsette og så langt det er praktisk mogleg, vere med på planlegging, gjennomføring og oppfølging av arbeidsoppgåvene i barnehagen. Den viktigaste oppgåva for ein tospråkleg assistent er å hjelpe barna med å bli integrerte i barnegruppa. Det inneber mellom anna å medverke til at barna kan forstå og gjere seg forstått i barnehagen. Den tospråklege assistenten har også ei viktig oppgåve når det gjeld å skape god kontakt mellom foreldra og barnehagen. Undersøkingar gjennomførte av Høgskolen i Oslo og forskingsstiftinga FAFO stadfester den viktige rolla dei tospråklege assistentane har i høve til minoritetsbarna i barnehagen.

Fagarbeidarar

Det er oppretta to nye fag under lov om fagopplæring i den vidaregåandeopplæring: omsorgsarbeidarfaget og barne- og ungdomsarbeidarfaget. Utdanningane har både ein teoretisk og ein praktisk komponent. Den praktiske delen er arbeid som lærling i bedrift. Utdanninga rettar seg mot arbeid i barnehagar, skolar, skolefritidsordningar osv. Ein del elevar er lærlingar i barnehagar, men det har vist seg vanskeleg å skaffe mange nok lærlingplassar, sidan lærlingane konkurrerer med studentar i førskolelærerutdanninga, som har barnehagen som ein lovpålagd praksisstad. Fagarbeidarutdanninga bør kunne rekruttere ungdom frå minoritetsgrupper for å møte det behovet desse gruppene har for forankring i eigen kultur og eige språk. Førebels er det utdanna to kull av barne- og ungdomsarbeidarar. 1374 blei ferdig utdanna i 1997 og 1774 i 1998. Kor mange som vil ta denne typen utdanning, er det vanskeleg å seie noko om, men ein kan rekne med at talet vil liggje på mellom 1000 og 1500 i året. Fleire assistentar med fagarbeidarbakgrunn kan styrkje den totale kompetansen i barnehagen.

6.1.4 Menn i barnehagane

Det er svært viktig at barna møter både kvinner og menn i barnehagen. Særleg er det viktig at dei kan møte menn som nære førebilete også utanfor familien. I dag utgjer menn i underkant av sju prosent av personalet i barnehagen.

Barne- og familiedepartementet tok i 1996 initiativ til å arbeide med rekruttering og tiltak som kan få menn til å bli i barnehageyrka, og sette eit mål om at i ein fullt utbygd sektor bør minst 20 prosent av personalet vere menn. Det blei sendt ein tiltaksplan for arbeidet til alle kommunar og barnehagar til orientering.

Likestillingslova fekk i juli 1998 ei ny forskrift som gir høve til å søkje spesielt etter menn til arbeid i barnehagar og skolar. Forskrifta gir også høve til moderat kvotering av menn ved tilsetjingar. Barne- og familiedepartementet meiner at alle arbeidsgivarar i barnehagesektoren bør drøfte ein konkret strategi for korleis ein kan rekruttere fleire menn til sektoren. Barnehagane og kommunane har derfor fått tilsendt eit hefte som oppfordrar personalet til å drøfte spørsmål som gjeld den skeive kjønnsfordelinga i barnehagepersonalet.

Det er oppretta eit nettverk av menn som arbeider i barnehagane i kvart fylke. Nettverka er tenkt nytta til å drøfte tiltak som eignar seg i eige fylke for å motivere unge menn på ungdomstrinnet og i vidaregåande opplæring til å tenkje seg å arbeide i denne sektoren. Det kan føre til at det blir direkte kontakt mellom menn som sjølve arbeider i sektoren, og dei potensielle interesserte blant yrkes- og utdanningssøkjande ungdom.

Tabell 6.3: Utviklinga av innslaget av menn i dei ulike personalgruppene i barnehagen og førskolelærarutdanninga frå 1991 til 1998

	1991		1995		1997		1998	
	Tal	Pro-sent	Tal	Pro-sent	Tal	Pro-sent	Tal	Pro-sent
Menn med førskulelærarutdannning i barnehagar	411	3,4%	687	4,7%	817	5,1%	880	5,5%
Menn i assistentstillingar i barnehagar	768	4%	1 227	5%	1 100	4,1%	1 026	3,8%
Det totale innslaget av menn i barnehagane	2 084	5,2%	3 446	6,7%	3 422	6,6 %	3 411	6,5%

Kjelde: SSB, 1998

Som tabellen viser, er det ein sakte, men jamn auke av menn som er førskolelærarar, medan prosentdelen av assistentar går ned. Det er mykje som tyder på at det nettopp er kjennskapen til barnehagen gjennom ein assistentjobb eller ved å kjenne nokon som arbeider i barnehagen som er bakgrunnen for at menn vel førskolelærarstudiet. Kunnskap om bakgrunnen for kvifor menn vel å bli førskolelærarar, er viktig både for utviklinga av den mannlege yrkesidentiteten som førskolelærar, og for å setje inn tiltak for å styrkje rekrutteringa av menn i førskolelæraryrket. Det blir no gjennomført ei undersøking mellom førskolelærarstudentane om kvifor menn vel utdanninga. Resultata vil bli samanlikna med svara frå studentkvinnene. Prosjektrapporten skal vere ferdig sommaren 2000.

Å få menn til å velje arbeid i barnehagane er eit langsiktig prosjekt og har mellom anna samanheng med at heile omsorgs- og utdanningssektoren blir oppfatta som ein typisk kvinnearbeidsplass. Det krev at ulike instansar set utfordringa på eigen dagsorden, ikkje berre for å få fleire menn til å søkje barnehageyrka, men også for å få dei til å bli. Ein stor del av dei mannlege studentane fullfører ikkje studiet.

OECD peiker i sin rapport på at Noreg er åleine om å ha sett eit mål om 20 prosent mannleg personale i barnehagane. Dei stiller spørsmål om det ikkje er nødvendig å finne nye tiltak for å rekruttere mannlege førskolelærarstudentar og barnehageassistentar, både for å nå målet, men også for å bøte på ein mogleg nedgang i talet på kvinner som ønskjer å arbeide i sektoren i framtida. I debatten om menn i barnehagen meiner OECD at Noreg har gitt andre land ei utfordring.

Barne- og familiedepartementet meiner at arbeidet har kome for kort til at resultata kan vurderast, og vil understreke at det er viktig med ein meir langsiktig innsats. Departementet tek derfor sikte på å utarbeide ein ny tiltaksplan etter at den noverande tiltaksperioden er avslutta i 2000.

6.2 Krav til det fysiske miljøet

6.2.1 Føresegnene i barnehagelova

Ordinære barnehagar

§ 3 i barnehagelova slår fast at lokale og uteområde til barnehagedrift skal vere eigna for formålet ut frå alderen på barna, opphaldstida og at barna skal ha høve til varierte aktivitetar i trygge omgivnader. Det er ikkje gitt detaljerte reglar, verken for areal eller for korleis lokale og uteområde skal vere utforma. Spørsmålet om krava til lokale og uteområde er oppfylte, er det kommunen som godkjenningstyresmakt som vurderer skjønnsmessig. Barnehagane held til i ulike typar lokale/bygg, og uteområda er naturleg nok ulike. Det gjeld storleik og utforming, men også i høve til kor godt uteområdet eignar seg for allsidige aktivitetar. Lokalisering, avstandar og trafikktilhøve gir også ulike føresetnader for barnehagen til å nytte friluftsområde, parkar eller andre friareal til supplerande område for uteaktivitetar.

I tillegg til barnehagelova regulerer byggjeforskriftene utforminga av bygningar og delvis av utemiljøet ved nybygging. Forskriftene dekkjer mellom anna krav om tryggleik, tilkomst og brukseigenskapar for funksjonshemma.

Som ledd i «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren» blei det i 1996 gjort ei kartlegging av kvalitetar og eigenskapar av lokale og uteområde i eit utval av barnehagar. Formålet med undersøkinga var å få eit bilete av standarden og brukseigenskapane ut frå dei krava mellom anna fleksibel drift, ei ny aldersblanding som følgje av Reform 97 og omsorg for små barn set. Undersøkinga viste at vel 40 prosent av lokala blei vurderte til å ha fullt tilfredsstillande brukseigenskapar. Så mykje som 30 prosent av barnehagane hadde ikkje nokon stad der ein kunne stelle små barn. Barne- og familiedepartementet reknar med at slike manglar framleis hindrar barnehagar i å tilby småbarnsplassar.

Eit anna trekk ved barnehagelokala som ein bør vere meir merksam på, er storleiken på arealet. Ved godkjenninga fastset godkjenningstyresmakta det samla leike- og opphaldsarealet for barnehagen. Som rettleiing for eigaren i kor sterkt dette arealet kan utnyttast, har Barne- og familiedepartementet gitt ei rettleiande norm for leike- og opphaldsareal per barn. Norma er 4 kvm netto leike- og opphaldsareal per barn over 3 år og om lag ein tredel meir for barn under 3 år. Norma må oppfattast som ein minimumsstandard for å sikre at arealutnyttinga ikkje blir sterkare enn det som kan reknast som forsvarleg. Norma er altså ikkje ei byggjenorm.

Erfaringar, mellom anna frå «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren», kan tyde på at tronge barnehagar krev høgare bemanningstettleik enn romslege barnehagar. Dei økonomiske innsparingane i etableringskostnader som ein kan oppnå ved ein svært nøktern arealbruk, kan dermed fort føre til fordyring ved at driftskostnadene blir høgare. Barne- og familiedepartementet vil rette større merksemd mot samanhengen mellom driftskostnader og utnyttingsgraden av leike- og opphaldsarealet i barnehagane.

Opplevingar og aktivitetar ute er viktige i barnehageverksemda. Etter barnehagelova skal barnehagar vanlegvis ha sitt eige uteområde i direkte tilknytning til lokala. Det må oppfattast som eit minimum for at alle barnehagar kan ha uteaktivitetar som ein integrert del av verksemda. For dei fleste barnehagar

er det i tillegg nødvendig å ta barna med til område i nærmiljøet for at dei skal få opplevingar og erfaringar frå naturen og omgivnadene.

Barne- og familiedepartementet ser positivt på den klare tendensen i dag til at fleire og fleire barnehagar ønskjer å leggje sterkare vekt på opplevingar og leik ute. Det må ein også sjå i samanheng med at uteareala blir gjorde meir tilgjengelege for funksjonshemma barn. Ved å ta omsyn til barn med redusert rørsleevne, nedsett syn eller forståing, allergiar og andre funksjonshemmingar vil tryggleiken og brukseigenskapane bli betre for alle. Allsidig uteleik er svært viktig for barna, både når det gjeld læring, utvikling, helse og trivsel.

Erfaringar både frå skolar og barnehagar viser til dømes at ein aukande og meir bevisst bruk av uteaktivitetar gir færre konflikhtar og mindre fråvær på grunn av sjukdom. I dei seinare åra er det også retta særleg merksemd mot den fysiske utviklinga hos barn, mellom anna gjennom satsingsområdet «Barn og bevegelse», som er eit prosjekt der fleire departement samarbeider. Den fysiske utviklinga hos barn er viktig både for den generelle læringa og for evna til meistring.

Full behovsdekning krev at kommunane har planar for kva som trengst av nye barnehagar i tillegg til dei som finst frå før. Dei særskilde barnehagane som er nemnde nedanfor, er ein måte å gjere det på. Kommunane bør kartlegge om det er mogleg å ta i bruk eksisterande bygg der omgivnadene kan sikre gode uteområde i tilknytning til lokala. Samlokalisering med anna verksemd, til dømes skole og skolefritidsordning, er éin måte å gjere det på. Slike løysingar kan redusere kostnadene både ved etableringa og ved drifta. Særleg på mindre stader kan samlokalisering av barnehagen og barneskolen vere eit bidrag til å halde oppe grendeskolane og sikre at barna kan gå i barnehage og på skole i sitt eige nærmiljø.

Somme kommunar har ved utforminga av sjølve barnehagebygget tenkt både fleksibelt og framtidsretta. Ramma kan vere den ordinære barnehagen som er integrert med andre barnehagetypar, til dømes naturbarnehage og open barnehage. Solgården barnehage i Asker kommune kombinerer den ordinære barnehagen med naturbarnehage og smågruppebarnehage med integrering av funksjonshemma. Ved Borglia barnehage i Frosta kommune er barnehagen eit fleirbrukshus som i dag også blir nytta som avlastingsbustad for funksjonshemma barn. I framtida kan bygget nyttast til mellom anna skolefritidsordninga. Ved Tunnsjø oppvekstsenter i Lierne kommune er barnehagen ein integrert del av skolen og skolefritidsordninga. Dette oppvekstsenteret ligg også i tilknytning til samfunnshuset og idrettsanlegget. Andre kommunar har bygt inn base for familiebarnehagen i dei ordinære barnehagane. Ved å tenkje fleirbruk ved planlegginga kan ein både få ned kostnadene og gi gode vilkår for til dømes tverrfagleg samarbeid. Fleirbruksløysingar er svært gode løysingar for å kunne bruke bygga aktivt også til andre formål. Det gjeld særleg når ein nærmar seg full behovsdekning og moglege behovssvingingar på barnehagesektoren.

Dette er tilhøve som kommunen har ansvar for å gi råd og rettleiing om. Det verkar som om dei noverande føresegnene fungerer tilfredsstillande.

Særskilde barnehagar

Naturbarnehagar og opne barnehagar er barnehagetypar som skil seg frå dei ordinære barnehagane ved at tilbodet har eit spesielt formål og innhald, og at det er vanskeleg å vurdere lokala og uteområda på same måten som i andre barnehagar.

Open barnehage er eit korttidstilbod for barn som ikkje har plass i ordinær barnehage. Det blir gitt statleg driftstilskot for inntil 20 timar per veke. Den opne barnehagen skil seg frå dei ordinære barnehagane ved at ein av foreldra eller ein annan omsorgsperson må vere til stades i barnehagen saman med barnet. Kravet til bemanning er derfor mindre enn i ordinære barnehagar. Ein førskolelærar er leiar og ansvarleg for drifta, medan foreldra sjølve eller andre omsorgspersonar er ansvarlege for barna dei har med seg. Open barnehage blir rekna som eit supplement til den ordinære barnehageverksemda, men også som eit alternativ for å skape møteplassar for heimeverande vaksne og dei som treng eit nettverk i nærmiljøet (Asplan Viak og NOSEB, 1997). Barna blir ikkje registrerte med opphaldstid og kor mange dagar dei er der i veka, men møter opp etter ønske og behov. Det er i hovudsak dei yngste barna som nyttar tilbodet om open barnehage. Det finst to hovudtypar av opne barnehagar, den eine er ein eigen uavhengig barnehage, den andre er ei avdeling eller gruppe som er knytt til ein ordinær barnehage. Ved utgangen av 1998 var det i underkant av 4000 barn som hadde tilbod i opne barnehagar.

Formålet med denne typen barnehage er å skape ein møteplass for heimeverande barn og foreldre. Opne barnehagar er også meint å vere ein stad der foreldre kan få pedagogisk rettleiing og råd av dei tilsette.

Nemninga «naturbarnehage» er eit omgrep som til no ikkje er blitt brukt verken i lov- eller tilskotssamanheng. Det finst ikkje statistikk over kor mange barnehagar av denne typen som eksisterer, men Barne- og familiedepartementet reknar med at talet førebels er lågt, i underkant av 30.

Kjenneteikna ved naturbarnehagane er at dei etter sitt innhald er baserte på uteliv og bruk av naturen i større grad enn det som er vanleg. Søkelyset er også i større grad sett på miljøvern og/eller kunnskap om naturen og opplevingsorienterte opplegg i skog og mark.

Nokre av desse barnehagane har ikkje lokale i tradisjonell forstand. Lokala kan vere alt frå lavvoar og jordgammar til gapahukar. Desse barnehagane har gjennomgåande noko tettare bemanning i høve til barnetalet, og det er stort sett eit tilbod til barn over 3 år. Opphaldstida per dag er, for dei fleste av barnehagane, på mellom 5 og 7 timar, medan det er store variasjonar i tilboda med omsyn til kor mange dagar per veke barna er der. Desse variasjonane avspeglar at nokre av tilboda er organiserte saman med ein vanleg barnehage, slik at grupper av barn skiftar på å vere i den ordinære barnehagen og i naturbarnehagen.

Godkjenning etter barnehagelova

Det blir stilt visse krav til lokale og uteområde for godkjenning av ein barnehage, sjå § 12 i barnehagelova, jf. § 3. Det går fram av barnehagelova at det er ein føresetnad for å søkje godkjenning at barnehagen har lokale. Det kan derimot gjerast unntak for at uteområdet skal liggje i direkte tilknytning til barnehagen, jf. § 3 andre leddet i barnehagelova. Føresegna slår fast at lokale og ute-

område skal vere eigna for formålet ut frå omsynet til alderen på barna og opphaldstida. § 12 andre leddet i barnehagelova, som gjeld godkjenning, slår fast at godkjenningsstyresmaktene skal fastsetje leike- og opphaldsarealet i barnehagen.

Lavvoar, jordgammal o.l. kan vanskeleg tilfredsstille dei krava til eigna lokale som barnehagelova stiller. Det er også klart i høve til dei strenge krava kommunane som godkjenningsstyresmakt har stilt ved godkjenning av barnehagelokale dei seinare åra. I tillegg har også forskrifta om miljøretta helsevern for barnehagar og skolar frå Sosial- og helsedepartementet forsterka krava til dei lokala som skal nyttast til barnehagedrift.

Ved godkjenning av opne barnehagar vurderer ein heller ikkje lokala og uteområdet på same måten som ved godkjenning av ordinære barnehagar. Når det gjeld lokala, blir dei ikkje godkjende etter talet på barn, men som lokale med kvalitetar som tilfredsstiller dei krava eit slikt lokale må ha, til dømes stellerom, toalett osv. Med omsyn til uteområdet blir det ikkje nødvendigvis stilt krav om eit eige og eigna uteområde, fordi barnehagen har så avgrensa opningstid.

Eventuell regulering i forskrift

Det er nødvendig å vurdere føresegnene i lova om godkjenning opp mot den praksisen ein har for godkjenning av slike særskilde barnehagetypar. Av moglege løysingar i framtida kan ein tenkje seg at opne barnehagar og naturbarnehagar utan vanlege lokale skal kunne godkjennast på visse vilkår. Godkjenninga kan eventuelt regulerast ved eigne forskrifter for særskilde barnehagetypar, herunder naturbarnehagar og opne barnehagar. Det må då vere ein heimel i barnehagelova for å kunne gi slike forskrifter, slik det i dag finst heimel i § 14 andre leddet i lova for å gi forskrifter om familiebarnehagar. Ein slik heimel bør formulerast generelt, slik at han kan gi høve til å regulere også andre barnehagetypar dersom det skulle bli behov for det. Det er viktig at ein sikrar dei positive sidene ved desse barnehageformene, men det må likevel ikkje føre til at ein reduserer kravet til kvalitet.

Regjeringa vil vurdere å gi heimel for regulering av drift av særskilde barnehagetypar. Det vil krevje ei endring av barnehagelova.

6.2.2 Forskrift om tryggleik ved utstyr på leikeplassar

Tilrettelegging av uteområde i barnehagane inneber at det kan monterast ferdigkjøpt leikeutstyr som husker, sklier, klatreapparat eller anna. Slikt utstyr finst også på leikeplassar som er offentleg tilgjengelege. For å førebyggje ulykker og skadar når barna bruker slikt utstyr, har Barne- og familiedepartementet med heimel i lov om kontroll med produkt og forbrukartenester (produktkontrollova) gitt forskrifter om tryggleik ved leikeplassutstyr.

Det er produsenten, importøren, distributøren, detaljisten og andre som sel eller formidlar leikeplassutstyr, som skal syte for at krava i forskrifta er oppfylte. Forskrifta retter seg også mot den som på annan måte behandlar leikeplassutstyr.

Barne- og familiedepartementet kjenner til at forskrifta har ført til ein del reaksjonar også i høve til uteleikeplassar i barnehagar. Det dreiar seg mellom anna om vanskar ved å bere kostnadene ved innkjøp av nytt utstyr der det

eksisterande utstyret ikkje oppfyller krava i forskriftene. Dette kan i somme tilfelle ha ført til at gammalt utstyr er fjerna utan at det er blitt erstatta av nytt. Kritiske røyster har hevda at leikeplassforskrifta har ført til dårlegare tilhøve for uteleik for barna. Barne- og familiedepartementet viser til at forskrifta er fastsett fordi leikeplassutstyr i ein del situasjonar har vist seg å føre til helse-skade. Det er viktig at utstyret fungerer slik det skal, og ikkje utgjer nokon fare når det blir brukt.

Samtidig er det etter Barne- og familiedepartementet si oppfatning ikkje noko vilkår for eit godt miljø for uteleik at det er installert avanserte leikeapparater. Erfaringar viser at gode og utfordrande område for uteleik i barnehagane kan sikrast ved at området har varierte naturlege kvalitetar. Det er derfor viktig å ta vare på desse kvalitetane under ein byggjeprosess. Kva som er eit godt utandørs leikemiljø for barn, varierer med alder, dugleik og interesser.

6.2.3 Forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skolar

«Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.» er gitt av Sosial- og helsedepartementet med heimel i lova om helsetenesta i kommunane. Formålet med forskriftene er å leggje grunnlag for at miljøet mellom anna i barnehagar fremmar helse, trivsel og gode sosiale og miljømessige tilhøve, og førebyggjer sjukdom og skade.

Forskrifta gjeld alle driftsformer for godkjenningsspliktige barnehagar og andre verksemder for førskolebarn av mindre omfang, til dømes barneparkar og dagmammaverksemd. Forskrifta inneheld mellom anna krav om at verksemder som er omfatta av forskrifta, skal godkjennast av kommunestyret. At ei verksemd er godkjend, vil seie at det offentlege har samtykt i at verksemda blir sett i gang. Slikt samtykke blir gitt på bakgrunn av dei opplysningane og planane som ligg føre ved tidspunktet for godkjenning, men er ikkje i seg sjølv eit kvalitetsstempel på verksemda.

For verksemder som var etablerte då forskrifta tok til å gjelde 1. desember 1995, blei det gitt ei overgangstid slik at ny godkjenning skulle vere gitt innan 31. desember 1998. Ei undersøking gjord av Barneombodet hausten 1997 og våren 1998, viste at om lag halvparten av barnehagane ville ha blitt godkjende innan fristen. Kommunane oppgav i denne undersøkinga at av dei barnehagane som ikkje kunne godkjennast innan fristen, kan dei fleste bli godkjende etter mellom to og sju år. Somme melde at det vil gå mellom 10 og 15 år. Kostnader syntest å vere ei vesentleg årsak til at utbetringa tek lang tid.

Barne- og familiedepartementet vil peike på at kommunane har fått eit viktig ansvar i å følge opp at forskrifta om miljøretta helsevern blir handheva og praktisert etter formålet. Det er viktig at barnehageetaten og helsestellet i kommunane samarbeider om tiltak som gir grunnlag for at forskrifta blir oppfylt. Det kan gjelde mange spørsmål, til dømes informasjon til private barnehageeigarar om forskrifta og kva for plikter ho legg på eigaren, opplæringstiltak overfor barnehageutsette både i kommunale og private barnehagar, og korleis barnehagane kan få nødvendig teknisk hjelp i samband med drift og vedlikehald av ventilasjonsanlegg.

Sosial- og helsedepartementet har, i samarbeid med Barne- og familiedepartementet og Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, teke initiativ til ei evaluering av arbeidet i kommunane med praktisering av forskrifta om

miljøretta helsevern i barnehagar og skolar. Evalueringa kan gi departementa betre kunnskap om kva som trengst av rettleiing, kompetanseutvikling, kostnadsbruk og omfanget av attståande godkjenning for å få gjennomført ei så rask godkjenning av verksemdene som råd. Evalueringsrapporten skal vere klar innan utgangen av 1999, og han vil mellom anna kartleggje i kva grad regelverket er gjennomført, er under gjennomføring eller kva som står att av arbeidet i kommunane. Resultata av evalueringa skal gi grunnlag for å vurdere kva for oppfølgingstiltak som er aktuelle.

Etter Barne- og familiedepartementet si vurdering må det store fleirtalet av barnehagar ha fått ny godkjenning innan få år.

6.3 Barnehagesektoren og eit enklare Noreg

Regjeringa ønskjer gjennom prosjektet «Eit enklare Noreg» å gi kommunen større fridom og sikre lokal brukartilpassing. Denne intensjonen er i stor grad oppfylt slik barnehagelova i dag er utforma. Barnehagelova inneheld få standardkrav og legg dermed stor fridom og fleksibilitet til lokalnivået. Om krava i lova er oppfylte, er i dei aller fleste tilfella avhengig av ei skjønnsmessig heilskapsvurdering frå godkjenningsstyresmaktene. Kommunane har fått fullmakt til å godkjenne og føre tilsyn med barnehagane. Det er kommunane som kjenner nærmiljøet til barnehagane, og dei er derfor nærmast til å tilpasse barnehagedrifta til dei lokale tilhøva. På denne måten sikrar ein ei fleksibel og rasjonell barnehagedrift.

Denne meldinga varslar ingen nye eller skjerpa krav til kommunane når det gjeld detaljregulering av barnehagedrifta. Etter ei drøfting av reguleringsane som finst i dag for å sikre god kvalitet, vil Regjeringa halde på desse reguleringsane, men oppfordrar i stor grad til fleksibel bruk.

Norma for samla bemanning og pedagogisk bemanning er drøfta ovanfor. Den samla bemanninga skal «være tilstrekkelig til at personalet kan drive tilfredstillende pedagogisk virksomhet». Kommunen som tilsynsstyresmakt skal kunne vurdere om det samla personalet i den enkelte barnehagen er «tilstrekkelig» etter lova. Slike vurderingar krev eit skjønn. Etter Barne- og familiedepartementet si meining kan det ikkje utarbeidast faste standardar for denne skjønnsutøvinga. Regjeringa vil halde på den norma for samla bemanning som gjeld i dag, og sjå henne i samanheng med norma for pedagogisk bemanning. Norma for pedagogisk bemanning har vore i søkjelyset ved fleire høve. Reglane om pedagogisk bemanning er ikkje reglar om storleiken på den enkelte barnegruppa, dei gjeld barnehagen som heilskap. Norma gjeld for talet på barn som er til stades i barnehagen samtidig. Det blir understreka at denne tolkinga ikkje skal vere til hinder for fleksibilitet og brukartilpassing i dag eller i framtida. Det bør gå an å overskride norma visse delar av ein dag eller ei veke dersom det til andre tider er færre barn til stades enn det norma tilseier. Organiseringa av barnehagane vil i framtida bli meir variert og fleksibel, og det vil vere større variasjon med omsyn til opphaldstidene i ein og same barnehage. Det vil også føre til at personalet får fleire barn å ta seg av enn tidlegare. Styraren, eigaren og tilsynsstyresmakta må her utøve eit balansert skjønn. Regjeringa er oppteken av at barnehagane skal ha god kvalitet, og vil halde på den norma som gjeld i dag. Norma er fleksibel nok til å møte behovet i dei ulike og varierte barnehagane både no og i framtida.

Avsnitt 6.2. drøftar det fysiske miljøet. Barnehagelova gir ikkje detaljerte reglar, verken for areal eller korleis lokale og uteområde skal vere utforma. § 3 i barnehagelova stiller krav om at det fysiske miljøet skal vere eigna for formålet, og kommunen som godkjenningsstyresmakt vurderer skjønnsmessig om dette kravet er oppfylt. Samlokalisering med anna verksemd, til dømes skole og skolefritidsordning, er éin måte å gjere det på, det same er sambruk med tiltak som for det meste blir drive på kveldstid og i helgar. Slike løysingar kan redusere kostnadene både ved drift og etablering. I dette avsnittet blir det gitt døme frå nokre kommunar. Kommunane har ansvar for å gi råd og rettleiing. Konklusjonen er at dei noverande føresegnene fungerer tilfredsstillande.

Forskrifta om tryggleik ved utstyr på leikeplassar er ikkje ein del av regelverket i barnehagelova. Det blir understreka at det etter departementet si oppfatning ikkje er nokon føresetnad for eit godt utemiljø at det er installert avanserte leikeapparat. Gode område for uteleik kan sikrast, til dømes under ein byggeprosess, ved at dei varierte naturlege kvalitetane ved området blir utnytta.

I kapittel 5 blei det konkludert med at kostnadsutviklinga i sektoren er under kontroll. Mange kommunar, også dei som ikkje var med i utviklingsprogrammet, har arbeidd for ei meir fleksibel og kostnadseffektiv utnytting av barnehageplassane. Forholdstalet mellom utført årsverk og talet på barn tyder på at mange barnehagar har gjennomført tiltak for å få betre ressursutnytting. Meldinga varslar ei innlemming av det øyremerkte tilskotet i rammetilskotet til kommunane når utbygginga er fullført. Det fører til ei monaleg administrativ forenkling, som vedrører departementet, fylkesmennene og kommunane.

Regjeringa satsar på kvalitet, men samtidig eit enkelt og fleksibelt regelverk tilpassa lokale forhold.

Regjeringa vil i samband med overgangen til rammefinansiering gå igjennom lov og regelverk m.a. med sikte på større fleksibilitet, effektivisering og forenkling.

6.4 Konklusjonar frå Regjeringa

- Regjeringa vil halde på norma for samla bemanning slik ho er i dag.
- Regjeringa vil ha ei god pedagogisk bemanning i barnehagane og vil derfor ikkje kome med forslag om konkrete endringar når det gjeld sjølve føresegnene om pedagogisk bemanning. Men Regjeringa vil vurdere å flytte norma for den pedagogiske bemanninga frå forskrift til lovtekst seinast i samband med overgangen til rammefinansiering.
- Regjeringa ser alvorleg på svikten i rekrutteringa til barnehagesektoren og vil gjere ei kartlegging av situasjonen og vurdere tiltak for rekruttering og stabilitet for tilsette i barnehagesektoren med vekt på førskolelærarar i barnehagen. Barne- og familiedepartementet vil samarbeide med mellom anna Kommunenes Sentralforbund, Norsk Lærarlag og Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet for å få dette til.
- Rekruttering og utdanning av grupper som trengst i barnehagen for å gi eit fullverdig pedagogisk tilbod, får spesiell merksemd. Personale med samisk kompetanse og personale med minoritetsbakgrunn er to viktige grupper her. Programmet «Menn i barnehagen» vil halde fram, og departementet tek sikte på å utarbeide ein ny tiltaksplan etter at den noverande

er avslutta i år 2000.

- Regjeringa meiner at det burde vere mogleg for personar med annan relevant pedagogisk utdanningsbakgrunn å skaffe seg kompetanse til å arbeide som pedagogiske leiarar utan å måtte ta heil førskolelærarutdanning. Barne- og familiedepartementet og Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet vil i første omgang samarbeide nærmare om ei årseining i barnehagepedagogikk for desse gruppene.
- Regjeringa vil vurdere å endre barnehagelova for å gi heimel for regulering av særskilde barnehagetypar - opne barnehagar og naturbarnehagar.
- På bakgrunn av evaluering av gjennomføring av forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skolar, vil Barne- og familiedepartementet i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet vurdere kva for tiltak som er eigna virkemiddel for å sikre opphaldsmiljøet i barnehagane.
- Regjeringa vil gå gjennom lov og regelverk i ein fullt utbygd barnehage-sektor m.a. med sikte på større fleksibilitet, effektivisering og forenkling.

7 Innhald og kvalitet i barnehagen

7.1 Kvalitetsarbeid

Regjeringa legg til grunn at det er eit offentleg ansvar å sikre eit barnehagetilbod av god kvalitet. Barnehagane i Noreg har høg kvalitet i dag. Denne kvaliteten må haldast oppe og vidareutviklast. Regjeringa vil derfor leggje opp til ei samla kvalitetsutvikling som omfattar heile barnehagesektoren.

Til skilnad frå dei fleste andre europeiske land har Noreg og Norden lenge hatt ei barneomsorg som integrerer omsorg og læring, og som har tilbod til barn over og under 3 år innanfor det same systemet. Barnehagetilbodet er pedagogisk tilrettelagt av førskolelærarar, og kompetansen deira er grunnleggjande for å halde ved like og vidareutvikle kvaliteten. Heile personalet i barnehagen har kunnskapar og erfaringar som er viktige for samfunnet i arbeidet med å skape eit godt oppvekstmiljø.

7.1.1 Forsøks- og utviklingsarbeid fram til i dag

Statlege styresmakter har i den siste tiårsperioden hatt ei aktiv rolle i den faglege utviklinga av barnehagesektoren. St.meld. nr. 8 (1987-88) *Barnehager mot år 2000*, kom med forslag som tok sikte på å sikre og vidareutvikle kvaliteten i barnehagane, med vekt på aukande utdanningskapasitet, fagleg rettleiing og etterutdanning, forskning og lokalt utviklingsarbeid. Måla i St.meld. nr. 8 er følgde opp i statsbudsjetta frå og med 1987. Fylkesmennene fekk ei sentral rolle i arbeidet med å følgje opp tiltaka. Dei har koordinert og samordna ein stor del av oppgåvene på barnehageområdet gjennom aktiv medverknad i utviklingsarbeid, vidareutvikling av personal- og rekrutteringstiltak, informasjon og opplysningsverksemd overfor kommunar og barnehagar. Dei statlege initierte programma «Barnehageutvikling i kommunene» (1991-1993) og «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren» (1995-1997) har også vore med på å auke kompetansen og det aktive utviklingsarbeidet lokalt.

Fleire tiltak for å rekruttere til førskolelærarutdanninga og førskolelæreryrket blei sette i gang. Eit landsomfattande rettleiingsprogram for styrarar blei sett i gang i 1990. Fram til og med 1996 hadde om lag 4500 barnehagestilsette vore med i programmet. Frå og med 1997 har kommunane overteke ansvaret for rettleiingsprogrammet. Etter dette har ikkje departementet nøyaktig statistikk over kor mange barnehagestilsette som har gjennomført programmet totalt.

I alle fylke blei det drive ei omfattande etterutdanningsverksemd for alle kategoriar av barnehagestilsette. Særleg blei det teke sikte på å gi eit opplæringstilbod til avdelingsleiarar og styrarar som ikkje hadde førskolelærarutdanning. Det blei også sett i verk ei ordning med stipend til studentar som tok desentralisert førskolelærarutdanning. Denne ordninga var med på å gi personale som hadde lang erfaring og ønske og motivasjon for å halde fram med å arbeide i sektoren, den nødvendige utdanninga for dette arbeidet. Ordninga blei avvikla i 1993.

Det blei frå 1987 gitt eit særskilt lønnstilskot til førskolelærarar som arbeider som avdelingsleiarar og styrarar i Finnmark og Nord-Troms. I tillegg blei det gitt eit eige stipend i dei same fylka til personar som tok desentralisert førskolelærarutdanning. Stipendordninga blei avvikla i 1994, medan lønnstilskot blir gitt framleis.

Forsøk med lokalt utviklingsarbeid (LUA) blei sett i gang i 1987. Formålet med forsøket var å få fram meir kunnskap om arbeidet i barnehagen. Om lag 1500 prosjekt har fått økonomisk støtte frå staten. Lokalt utviklingsarbeid i barnehagen har vore eit av dei viktigaste verkemidla departementet har for å vidareutvikle, fornye og halde oppe barnehagekompetansen. Utviklingsarbeidet har i mange tilfelle fungert som ein katalysator for endring og ført til betring og fornying av innhald, arbeidsmåtar, organisering og drift i takt med dei nye krava som blir stilte til barnehagen. Undersøkingar har også vist at LUA har vore ei medverkande årsak til at førskolelærarar ønskjer å bli i barnehagen. I 1997 blei tildelinga av midlar knytt opp mot måla og intensjonane i rammeplanen. Frå same året blei det også sett som vilkår for tildeling av midlar at kommunen måtte gi økonomisk eller anna form for støtte for å sikre ei lokal forankring av utviklingsarbeidet og for å oppfordre til lokal oppfølging.

Midlane til lokalt utviklingsarbeid, informasjonstiltak og personal- og rekrutteringstiltak var inntil 1992 knytte direkte til spesifiserte satsingsområde. For å kunne sjå dei ulike tiltaka i samanheng og i høve til dei måla for barnehagesektoren som departementet har prioritert, blei midlane til lokalt utviklingsarbeid, personal- og rekrutteringstiltak og informasjons- og rettleiingstiltak frå 1993 overførte til fylkesmennene i form av ei ramme. Brukartilpassing og fleksibilitet, innføring av Reform 97, innhald og organisering i barnehagane og implementering av rammeplanen og ny barnehagelov, har vore hovudtema for fylkesmennene sitt arbeid mot kommunane dei seinare åra.

Gjennom det treårige programmet «Barnehageutvikling i kommunene» (BIK) (1991-93) fekk 41 kommunar og bydelar særskild oppfølging og ekstra administrative ressursar frå departementet. Målet med programmet var å få ei raskare barnehageutbygging, med meir varierte driftsformer. Evalueringa viste at utvikling av meir variasjon i barnehagetypar, til dømes familiebarnehagar og opne barnehagar, og stor grad av fleksibilitet i bruk av plassane var typisk for kommunane som var med i programmet. BIK-kommunane hadde ein større tilvekst av nye barnehageplassar og oppnådde større variasjon i tilbodet enn andre kommunar. I perioden 1991-93 steig barnehagedekninga i BIK-kommunane frå 23 prosent til om lag 41 prosent. For landet som heilskap steig dekningsgraden frå 39 prosent til 46 prosent. Utvikling av opne barnehagar, god tilpassing til varierende behov i familien og tilbod for dei yngste barna kan trekkjast fram av resultata. Ulike informasjonstiltak lokalt, regionalt og sentralt har vore viktige element i programmet.

For å gjere barnehagesektoren betre i stand til å møte nye rammevilkår blei det treårige «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren» sett i gang i 1995 som eit samarbeidsprosjekt mellom 49 kommunar, Barnehageforbundet, fylkesmennene og departementet. Programmet har retta søkjelyset mot problemstillingar og utfordringar knytte til brukartilpassing og auka barnehage-tilbod til dei minste barna. Arbeidet i utviklingsprogrammet har vore organisert i nettverk knytte til ulike temaområde. Kommunane har utveksla informa-

sjon og erfaringar seg imellom. Programmet blei avslutta i 1998, og resultata og erfaringane frå deltakarkommunane er systematisk spreidde til alle kommunar og barnehagar i landet.

Midlane til forskning på barnehageområdet har i den siste tiårsperioden i hovudsak vore disponert gjennom to forskingsprogram - det første var «Barn i velferdssamfunnet» (1988-1994) i regi av Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS). Prioriterte tema var faktorar som fremmar eller hemmar barnehageutbygginga, utrekning av kostnader ved barnehagane, statistikkutvikling, barnehage og barnevern, barn med funksjonshemmingar i barnehagen, foreldrebetaling og innemiljø.

Det påfølgjande forskingsprogrammet «Barn, ungdom og familie» (1994-1999) omfatta også barnehageforskning. Gjennom to forskingsprosjekt i regi av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) har departementet fått utgreidd temaet kvalitet i barnehagen (1997-98).

I 1997 fekk departementet gjennomført ei kunnskapsoversikt over forskinga på barnehageområdet (Helmen Borge, 1998). Forskingsoversikta viser at omsorga både frå foreldra og barnehagen utgjer eit breitt potensial for ei sunn utvikling hos barna. Den høge kvaliteten i norske barnehagar er viktig også for foreldra. Noreg har god statistikk og forskning om levekår for foreldre med små barn, god kunnskap om førskolelærarprofesjonen og utvikling av denne profesjonen, og god kunnskap om språkutviklinga hos barn og om spesialpedagogisk arbeid med små barn. Vi har mindre kunnskap om den mentale, somatiske og sosiale helsa hos små barn og om effekten av ulike sider ved tidleg intervensjon. Og vi treng meir kunnskap om relasjonar innanfor familiane og mellom familiane og barnehagane som strekkjer seg over ein lengre periode. Langtidsstudium er viktige når det skal forskast på verknader av tiltak som kan knytast til barna si utvikling. Departementet vil følgje opp dette arbeidet i si vidare prioritering av forskning om førskolebarn gjennom forskingsprogrammet «Velferd, oppvekst og familie», som starta i regi av Forskingsrådet i 1999.

7.1.2 Rammeplanen for barnehagen

Stortingskomiteen uttalte ved behandlinga av St.meld. nr. 8 (1987-88) Barnehager mot år 2000:

«Komiteen mener at tiden nå er inne for å utarbeide en felles rammeplan for barnehagene, og at selv om barnehagene foreløpig når et mindretall av barna, har barnehagens mål og innhold stor interesse for samfunnet for øvrig.» (Innst. S. nr. 157 (1987-88))

Rammeplanen blei innført som er ei forskrift til barnehagelova i 1996. Planen gir mål for verksemda og set barnehagen inn i ein samfunnsmessig samanheng. Rammeplanen byggjer på eit heilskapleg læringsomgrep, med ei integrering av omsorg, lek og læring. Målet med rammeplanen er å gi personalet og samarbeidsutvalet i barnehagen ei forpliktande ramme å arbeide etter i planlegging, gjennomføring og vurdering av innhaldet i barnehagen. Etter rammeplanen skal alle barn i barnehagar sikrast basiskompetanse og få erfaring med desse fem fagområda gjennom eit barnehageår: samfunn, religion og etikk - estetiske fag - språk, tekst og kommunikasjon - natur, miljø og teknikk - fysisk aktivitet og helse. Etter barnehagelova kan barnehageeigaren gi

retningslinjer for lokal tilpassing av rammeplanen. Den lokale tilpassinga kan gå fram av kommunale rammeplanar for dei kommunale barnehagane eller av vedtektene for kvar enkelt barnehage.

«Rammeplan for barnehagen» har innarbeidd eit kapittel om samisk språk og kultur. Måla i rammeplanen skal gi retning for korleis barnehagetilbod for samiske barn bør leggjast til rette, men samtidig gi rom for lokale føresetnader og lokale tilpassingar. Likeins skal det samiske perspektivet i rammeplanen vere eit utgangspunkt for alle barnehagar til å bli kjende med samisk kultur og levemåte.

Departementet har fått gjennomført ei evaluering av innføringa av rammeplanen. Undersøkinga retta seg mot kommunar og barnehagar for å få kunnskap om i kva utstrekning rammeplanen er implementert. Undersøkinga viser at departementet sin strategi for innføringa av plandokumentet i store trekk har verka slik han var tenkt. Om lag 75 prosent av dei spurde kommunane hadde begynt innføringa i 1996 (Retvedt, Skoug, Aasen, 1999).

Innføringa av rammeplanen har vore retta både mot dei kommunale og dei private barnehagane, men med mindre grad av oppfølging av dei private. Til spørsmål om vidare utfordringar i arbeidet med rammeplanen, peiker fylkesmennene på at det er viktig å støtte kommunane, særleg i høve til tilpassing til ulike driftsformer, barnehagetypar og skoloring i verktøy for å oppnå foreldre-medverknad. Den rolla og det ansvaret kommunane har som styresmakt for barnehagane, må tydeleggjerast, og tilsynet må omfatte bruken av rammeplanen i barnehagane. Kommunane legg mest vekt på leiaropplæring, etterutdanningsprogram, betring av tilsynspliktene, styrking av foreldremedverknaden og planlegging og rettleiing i barnehagane i det vidare arbeidet. Både kommunale og private eigarar meiner dei største faglege utfordringane er knytte til styrking av rettleiinga til personalet og styrking av vurderingsarbeidet i barnehagen.

7.2 Samla innsats for kvalitetsutvikling

Regjeringa ønskjer med bakgrunn i den forkinga og det utviklingsarbeidet som har vore gjennomført på barnehagesektoren dei siste åra, å leggje opp til ein samla innsats for å behalde og vidareutvikle kvaliteten i norske barnehagar.

Kvalitetssatsinga vil bli førebudd i år 2000 og gjennomført i åra 2001-2003. Kvalitet i barnehagen må byggje på dei nasjonale måla for verksemda i barnehagen som er uttrykte i «Rammeplan for barnehagen». Samtidig skal ei samla satsing føre til ei målretting av arbeidet i desse åra. Ein slik samla innsats inneber ei klargjering av ansvar mellom staten, kommunen, barnehageeigaren og kvar enkelt barnehage for kvalitetssatsinga. Det blir lagt vekt på å sikre og utvikle konkrete kvalitetsprosessar. Tre område vil vere sentrale:

- **Ein barnehage for alle barn:** Barnehagen skal sikre at alle barn utviklar basiskompetanse, som i rammeplanen er definert som utvikling av sosial handlingsdugleik og kommunikative evner i vid forstand. Barn med funksjonshemmingar skal sikrast eit relevant tilbod som dei kan ha nytte av, og barnehagen skal utviklast som ein viktig førebyggjande arena og eit godt hjelpetiltak for barn som treng særleg støtte og omsorg. Barn med minoritetsbakgrunn skal sikrast språkutvikling og hjelp til gradvis å vekse seg

- inn i det norske samfunnet. Det blir lagt særleg vekt på dei barna som treng dette mest før overgangen til skolen.
- **Varierte og brukartilpassa barnehagar i tråd med dei behova barn og foreldre har:** Barnehagane skal ha ei form, eit innhald og opphaldstider som dekkjer det behovet foreldra og barna har for eit fleksibelt og brukartilpassa tilbod. Samtidig skal barnehagane ta vare på det behovet barn har for stabilitet, tryggleik og omsorg. Barnehagane skal vere ein leike- og læringsarena som dekkjer det breie kompetanse- og aktivitetsbehovet som barn har, same kor ulike dei er når det gjeld sosial og kulturell bakgrunn. Utvikling av barnehagane skal skje i samarbeid og dialog med foreldre og barn.
 - **Eit kompetent barnehagepersonale:** Barnehagepersonalet skal ha nødvendig kunnskap og kompetanse for å møte nye utfordringar og sikre kvaliteten i barnehagen både generelt og i samband med Regjeringa si kvalitetssatsing spesielt. I tillegg skal barnehagane sikrast eit meir stabilt personale gjennom denne kvalitetsutviklinga.

Innhaldet i og tiltaka innanfor dei tre satsingsområda blir utdjupa nedanfor.

7.3 Ulike moment i kvalitetssatsinga

7.3.1 Ein barnehage for alle barn

Regjeringa legg til grunn at barnehagetilbod skal nå alle barn der familien ønskjer det, uavhengig av bustad og sosial, kulturell og økonomisk bakgrunn. Det som er til beste for barnet og den heilskaplege utviklinga til barnet, skal stå i sentrum. Barnehagen skal sikre barna høve til å utvikle sosial kompetanse og kommunikative evner i vid forstand. Barnehagen skal møte det behovet barnet har for tryggleik, omsorg og lek og læring i eit heilskapleg omsorgs- og læringsmiljø. Ein må rette særleg merksemd og innsats mot barn som har ei svakare eller meir utsett stilling enn fleirtalet, og barn som av andre grunnar har eit særleg behov for det tilbodet og den innsatsen som barnehagen står for.

Rammene rundt barndommen og oppvekstmiljøet har endra seg mykje på nokre få tiår. Endringar i familiestruktur, busetjingsmønster og yrkesdeltaking hos småbarnsforeldre har konsekvensar for oppvekstmiljøet til barna. Barnehagane må møte desse utfordringane på best mogleg måte.

Barnehagelova og rammeplanen stiller krav om at barn skal ha utbytte av barnehagetilbodet. Barn skal utvikle basiskompetanse som sikrar evna til å bli kvalifiserte deltakarar i eit fellesskap og samtidig utvikle eigen identitet som grunnlag for opplevinga av den gode barndommen. I barnehagen skal barn få prøve og vidareutvikle det som er grunnlagt heime. I barnehagen blir perspektiva utvida, barna får nye opplevingar og utviklar andre nære relasjonar. Det tilbodet barnehagen gir, må sjåast i eit perspektiv om livslang læring og som eit tillegg til det heimane kan yte. Det er derfor ikkje ei motsetning mellom foreldreansvaret og dei oppgåvene barnehagen har. Saman kan dei gi barna dei beste føresetnadene for ein god oppvekst og ei sunn utvikling i eit samfunn i endring.

Å vere saman med barn på same alder er svært viktig i sosialiseringsprosessen. Barnehagen har ei særleg utfordring når det gjeld å utvikle strategiar for å hjelpe barn som treng aktiv støtte for å fungere betre i samleik med andre

barn. Førskolealderen er den viktigaste perioden for utviklinga av munnleg språk. Det er tett samanheng mellom den språklege evna barna har, og den evna dei har til kontakt og samspel med andre. Dei viktigaste føresetnadene for at barn skal kunne utvikle sosial handlingsdugleik og evne til å kommunisere med andre, ligg i måten det sosiale samspelet, leiken og kvardagslivet fungerer på i barnehagen. Denne typen kompetanse blir kalla «basiskompetanse» i rammeplanen.

Det er eit mål for barnehagen å fremme den sosiale kompetansen til barna. Det inneber at ein rettar merksemda mot eit breitt spekter av dugleikar som barnet treng for å meistre det å vere med i samspel med andre. Dette er særleg viktig når barnehagen skal fungere som eit førebyggjande tiltak overfor barn som står i fare for å utvikle problem når det gjeld åtferd og utvikling.

OECD peiker i si vurdering av den norske barnehagesektoren i 1998 på at Noreg har ein sterk idé om korleis det norske barnet og den norske barndommen skal vere, og kva det inneber å ha ein god barndom. Denne ideen blir reflektert både i offisielle dokument som rammeplanen, men også i samtalar med foreldre, politikarar og praktikarar. Barn må få vere barn på eigne premisar, basert på eigne interesser, og dei må vernast mot «vaksenkontroll». OECD har lagt vekt på prinsippa i rammeplanen. Ein av konklusjonane er at tilboda til små barn har mange positive sider. Vi har eit integrert system for barn frå eitt til fem år, eit veletablert og vidt spekter av offentleg finansierte barnehagar og eit velutdanna pedagogisk personale. I ei tid då debatten i andre land om eit pedagogisk tilbod er prega av eit smalt, instrumentelt og svært individualistisk syn, representerer det norske synet eit viktig alternativt perspektiv og ei påminning om den sosiale strukturen i barndommen. Det blir følgt opp av eit ansvar hos dei vaksne for korleis dei vel å sjå og forstå barn. Høg grad av uteliv og leik i all slags vêr er også understreka.

Leik og læring i eit kjønnsperspektiv

Etter rammeplanen skal barnehagen byggje på at gutar og jenter er likeverdige og derfor skal behandlast likt. Gutar og jenter skal i same grad få omsorg, høve til å utvikle seg og til å lære.

Det store fleirtalet av kvinner i sektoren fører til at jentene i barnehagen får identifikasjons- og rollemodellar direkte. Mangelen på menn fører på motsett måte til at mannlege identifikasjons- og rollemodellar ikkje finst. Mannskulturen er nesten totalt fråverande. Mykje tyder på at det er ein samanheng mellom at jentene som gruppe fungerer best i barnehagane, og at gutane på si side manglar mannlege rollemodellar og fort kan bli oppfatta som problembarn fordi dei ikkje er så flinke i si rolle. Kanskje går gutane også glipp av opplevingar og erfaringar som støttar deira måte å oppleve røyndommen på. Ein bevisst haldning til desse spørsmåla er viktig for at barnehagen skal fungere effektivt som læringsarena for likestilling. Det er derfor nødvendig med større merksemd retta mot leik og læring i eit kjønnsperspektiv, som ledd i kvalitetsutviklinga.

Barnehagen som førebyggjande arena

Barnehagen blir brukt som førebyggjande tiltak overfor barn med vanskelege oppvekstvilkår. Ofte blir desse barna prioriterte ved opptak. Det kan vere barn som lever i ustabile familieforhold eller i familiar med sosiale og emosjonelle problem, eller barn som oppheld seg i krisesentra.

Barnehagen har gode føresetnader for å gjere seg kjend med og følgje opp barn og foreldre som treng spesiell hjelp. Manglar i sosial dugleik har vist seg å ha samanheng med ei rad problem i tilpassinga til normalt klasseromsmiljø og til dårlege skolerresultat, noko barnehagen kan kompensere for før skolestart når han blir brukt som førebyggjande arena.

Barnehage som hjelpetiltak er heimla i *Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992*(barnevernlova). Kriteriet for å setje i verk hjelpetiltak er når barnet på grunn av tilhøva i heimen eller av andre grunnar har særleg behov for det. Etter tal frå SSB var det om lag 3600 barn som gjekk i barnehage etter vedtak frå barnevernet per 31.12.97. I perioden 1995-97 har talet på barn med barnehage som hjelpetiltak vore stabilt.

Arbeidet til barneverntenesta er heimla i barnevernlova, som gir reglar for undersøking, innhenting av informasjon, iverksetjing og oppfølging av tiltak. Tilsette i barnehagane er aktuelle samarbeidspartnarar for barnevernet. Kommunane har organisert barneverntenestene på ulike måtar, og retningslinjene for samarbeid mellom barnevernet og dei andre tenestene for barn og unge blir fastsette og vidareutvikla lokalt. Offentlege styresmakter har i alvorlege saker opplysningsplikt til barnevernet etter § 6-4 i barnevernlova «når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker». Ei tilsvarande plikt går fram av § 23 i barnehagelova, der barnehagepersonalet i sitt arbeid blir pålagt å vere merksam på tilhøve som kan føre til tiltak frå barneverntenesta.

Når barnehage blir brukt som hjelpetiltak, skjer dette nesten utan unntak som eit frivillig tiltak. Fylkesnemndene gjorde i 1998 berre tre vedtak om pålegg om barnehage på landsbasis. Det inneber at barnehagen både er i ei hjelperolle og observatørrolle overfor familien. På den eine sida skal dei støtte og rettleie foreldre, på den andre sida skal dei informere barnevernet om sine observasjonar. Det er ei utfordring for barnevernet og barnehagen å utvikle ein meir open dialog innanfor dei rammene lovverket set. Barn og foreldre er tente med at tilsette i barnehagen har den kunnskapen og den forståinga som krevst for å gi ei god og rett oppfølging. Begge tenestene har eit felles ansvar for å gi heilskapleg hjelp, noko som føreset gjensidig respekt for og kunnskap om ansvar og oppgåver hos kvarandre. Barnehagepersonalet har kunnskap og kompetanse som barnevernet treng, men skal dei tilsette kunne ta vare på dei funksjonane dei har, må dei ha nødvendig informasjon og rettleiing frå barneverntenesta.

Departementet vil ta initiativ til forsøk/prosjekt som har som mål å betre samarbeidet mellom barnehagen, barneverntenesta og foreldra. Nye prosjekt må byggje på erfaring og kunnskap frå tiltak som er sette i gang tidlegare, herunder foreldrerettleiingprogrammet til Barne- og familiedepartementet.

Departementet vil også arbeide vidare med spørsmål knytte til barnehage for barn som kjem til krisesentra saman med mødrene sine.

Tiltak for barn med eit anna morsmål enn norsk

Eit viktig mål i arbeidet med å møte dei utfordringane barn med minoritetsbakgrunn står overfor, er å leggje til rette barnehagetilbod som gir dei høve til å vekse seg inn i det norske samfunnet. Å leggje til rette for god språkutvikling, både i morsmålet og i norsk, er ei av dei aller viktigaste oppgåvene barnehagen har overfor minoritetsbarn. Likeins må barnehagane arbeide for større toleranse for ulikskapar og leggje grunnlag for at barn utviklar positive haldningar til kvarandre, same kva bakgrunn dei har.

Både internasjonal og nasjonal forskning har vist at barn med innvandrarbakgrunn som får bevisst språkstimulering i barnehagen, og som har utvikla god dugleik i språk før skolestart, har klare føremoner i skolesamanheng. Svært mange barn med innvandrarbakgrunn begynner på skolen utan å ha det nødvendige omgrepsapparat på norsk. Ein plass i barnehage kan for mange minoritetsbarn vere det første aktive møtet med norsk språk. Innanfor forskning om tileigning av språk er det i dag semje om at minoritetsbarn treng å få vere med i uformell samhandling med norsktalande barn og vaksne. Dessutan treng dei støtte i formelle pedagogiske opplegg for at dei skal få best mogleg vilkår for å utvikle norsk som sitt andrespråk.

Innvandrarfamiliar utgjer ei samansett gruppe. Det er viktig å sjå på ulike former for tilrettelegging av språkopplæringa før skolestart, både i norsk og morsmål, slik at ulike behov i dei enkelte familieane kan møtast på ein konstruktiv måte. Målsetjinga om integrering, der målet er likestilling gjennom like vilkår, rettar og plikter til deltaking for alle, same kva slags kulturell bakgrunn dei har, gir visse rammer for korleis ein bør stille seg til morsmålsopplæringa.

Ei undersøking mellom etniske minoritetar i Oslo om kva for haldningar dei hadde til bruk av barnehage, viser at mange foreldre med minoritetsbakgrunn ønskjer seg barnehageplass, men dei har ikkje noko tilbod. Foreldra med minoritetsbakgrunn i undersøkinga meiner at barnehagen er viktig for å lære det norske språket, og for å ha høve til å leike saman med andre barn. Barnehagen er også viktig for å lære det norske samfunnet å kjenne. Det er ulike oppfatningar mellom dei etniske gruppene om kva slags barnehagetilbod dei føretrekkjer. Likevel viser undersøkinga at dei fleste foreldre ønskjer barnehageplass for dei eldste barna. Når det gjeld barn under 3 år, meiner mange av dei minoritetsspråklege foreldra at barna har det best heime. Sjølv om langt dei fleste som har eller har hatt barn i barnehage, er godt nøgde med kvaliteten i tilbodet, understrekar rapporten eit behov for betre grunnleggjande informasjon om barnehagetilbodet til foreldre med minoritetsbakgrunn (Djuve og Pettersen, FAFO 1998).

At det er ein tospråkleg assistent til stades i barnehagen, har vist seg å ha ein positiv innverknad på tryggleiken og kommunikasjonen både for foreldre og barn med minoritetsbakgrunn (Djuve og Pettersen, 1998). Ei undersøking om kva funksjon og rolle tospråklege assistentar har for minoritetsspråklege barn i barnehagen, understrekar mellom anna at både morsmålsopplæring og andrespråkopplæring er viktig for språkutviklinga til dei minoritetsspråklege barna (Andreassen, Otterstad, Tefre, 1996).

Som eit ledd i oppfølginga av St.meld. nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, har departementet, i samarbeid med Oslo kommune,

sett i gang ei forsøksordning med gratis korttidsbarnehage for alle femåringar i bydel Gamle Oslo. Formålet med forsøket er å leggje til rette for betre integrering og språkopplæring, og å auke deltakinga av minoritetsspråklege barn i barnehagane det siste året før skolestart. Departementet dekkjer alle meir-kostnader ved drifta av korttidstilbodet og utgifter til administrasjon, prosjektleiar, kompetanseoppbygging, informasjon og evaluering. Forsøket skal vare i perioden 1998-2001. Det blei oppretta sju nye korttidsavdelingar i bydelen det første prosjektåret (1998/99), og det var til saman 120 femåringar som nytta seg av tilbodet. I tillegg var det i underkant av 200 femåringar som hadde barnehageplass i ordinære barnehagar frå før av. Prosjektet arbeider aktivt med ulike språkopplæringstiltak. Det blir også lagt vekt på kompetanseoppbygging for personalet i migrasjonspedagogikk og fleirkulturell forståing. I prosjektbarnehagane blir det sett av tid til å informere foreldra om arbeidet i barnehagen, slik at det kan utvikle seg eit godt samarbeidsklima mellom heimane og barnehagen. Helsestasjonar, sosialkontor og skolar er med på å informere om gratistilbodet i bydelen. Alle barn som blir skrivne inn på skolen, får tilbod om barnehageplass dersom dei ikkje alt har eit barnehagetilbod. Bydelen har også nytta heimebesøk i rekrutteringsarbeidet. Til no har alle i målgruppa som det har vore mogleg å oppnå kontakt med, vore med i gratistilbodet heile eller delar av året. Forsøket blir evaluert av Høgskolen i Hedmark og NOVA.

Departementet er kjent med at også andre bydelar i Oslo har oppretta gratis barnehagetilbod for femåringar.

Mange kommunar har gode erfaringar med ulike typar korttidsbarnehage og opne barnehagar for minoritetsspråklege barn. Korttidsplass i barnehage blir ofte kombinert med at foreldra er med på språkkurs. Faktorar som pris og lett tilgang, og det at foreldra kan vere til stades, er særleg viktige for minoritetsforeldre, likeins nettverkseffekten ved opne barnehagar.

St.meld. nr. 25 (1998-99) *Morsmålsopplæring i grunnskolen* foreslår at Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, i samarbeid med Barne- og familiedepartementet, skal ta initiativ til eit prosjekt der det blir lagt vekt på systematisk språktrening for grupper av femåringar i nokre kommunar. Stortinget har vidare, på bakgrunn av Dok. 8:28 «Om norskopplæring for barn i førskolealderen», jf. Innst. S. nr. 164 (1998-99), bede regjeringa om å greie ut ulike prøveprosjekt for å betre norskkunnskapane for barn i førskolealderen og leggje fram utgreiinga for Stortinget på ein eigna måte.

På bakgrunn av erfaringar med ulike barnehageformer som kan møte behovet blant minoritetsfamiliane, vil departementet setje i verk informasjons- og rettleiingstiltak overfor kommunane om ulike måtar å organisere tilbod på. Det vil også gjelde ulike modellar for kompetanseoppbygging av barnehagepersonalet som arbeider med fleirspråklege grupper, og modellar for organisering av tospråkleg assistanse.

Barne- og familiedepartementet vil samarbeide med Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet om å systematisere kunnskap om ulike språkopplæringsmodellar for 5-åringar frå språklege minoritetar. Departementet vil vidareføre evalueringa av prøveprosjektet i Gamle Oslo. Ein del av evalueringa vil vere knytt til oppfølging av prosjektbarna i skolen. Denne delen av evalueringa vil skje i samarbeid med Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet.

Barn med funksjonshemmingar

Barnehage er eit av dei viktigaste tiltaka for førskolebarn med funksjonshemmingar. Funksjonshemma barn har rett til prioritet ved opptak i barnehage, jf. § 9 i barnehagelova. I ein barnehage vil dei, i leik og samvær med andre barn, få betre stimulering og impulsar på mange ulike område. Det inneber ei fokusering på det potensialet barnet har, og mindre på avgrensingane. Barnehagen er godt eigna som ramme for spesialpedagogiske tiltak til barn, slik det er heimla i opplæringslova. Stortingsmelding nr. 23 (1997-98) - *Om opplæring for barn, unge og vaksne med særskilde behov*- frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet handlar mellom anna behovet for spesialpedagogisk kunnskap og tilrettelegging i barnehagen. I denne samanhengen blir kompetansen til førskolelærarane som har teke vidareutdanning i spesialpedagogikk, svært viktig. Den vekta barnehagen legg på samvær og utvikling av sosial kompetanse, er viktig for alle barn, men kanskje særleg for barn med funksjonshemmingar. At eit barn med funksjonshemmingar får plass i barnehage, kan også innebere hjelp og avlastning for foreldra. Dei fleste barn med funksjonshemmingar får det hjelpetilbodet dei treng i kommunen. Barnehagen har lang tradisjon og erfaring med funksjonshemma barn og familiane deira som brukarar og eit kvalifisert personale som har kunnskap og kompetanse om dei spesielle behova desse barna har. Dei fleste foreldre med funksjonshemma barn ønskjer å ta del i det tilbodet barnehagen kan gi.

Det ligg ikkje føre data over kor mange barn i førskolealder med funksjonshemmingar vi har her i landet. Grenseoppgangen mellom funksjonshemma og funksjonsfriske førskolebarn er ofte diffus. Barn med funksjonshemmingar i barnehagar er registrerte på litt ulike måtar i barnehagestatistikken til SSB gjennom tidene. I overkant av 3300 barn blei i 1998 tekne opp etter § 9 i barnehagelova, det vil seie om lag to prosent av alle barn som går i barnehage. Dette talet reknar ein med skal halde seg stabilt i åra framover. Etter kvart som barnehagedekninga stadig blir betre, vil mange barn med funksjonshemmingar få plass i barnehage gjennom ordinært opptak. Det kan føre til at prosentdelen av funksjonshemma barn tekne opp etter § 9 i barnehagelova, går ned.

Kommunane får tildelt eit ekstra tilskot på 10 prosent av det totale driftstilskotet som er øyremerkt barn med funksjonshemmingar. Det er ein føresetnad at kommunen yter det som er nødvendig av eigne midlar i tillegg til tilskotet frå staten for å gi desse barna eit godt tilbod i privat eller kommunal barnehage. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet har gjennom opplæringslova ansvar for spesialpedagogiske tilbod også for barn i førskolealderen. Tilskot til slike tiltak kjem derfor i tillegg til det øyremerkete tilskotet til funksjonshemma barn.

Barnehagebygningar og utemiljø må vere lagde til rette ut frå føresegnene i byggjeforskriftene om lagleg tilkomst, og slik at barna får nytta den føreretten til barnehageplass som dei etter barnehagelova skal ha. Vidare er det viktig at det gjeldande regelverket for inneklima er følgt. Det er særleg viktig for barn med astma og allergi. Uteområda blir særleg viktige for mange funksjonshemma barn for at dei skal kunne få erfaringar og opplevingar som andre barn opplever dagleg, men som mange funksjonshemma barn ikkje kan få.

Familiar med funksjonshemma barn er i ulike livssituasjonar. Felles for dei er at dei treng tilrettelegging for å kunne ta del i samfunnet på lik linje med

andre familiar. For dei fleste foreldre med funksjonshemma barn er det naturleg å bruke barnehagen som ein del av det totale hjelpetilbodet som kommunen har. Det kan likevel vere tilfelle der foreldre ikkje ser så tydeleg kva barnehagen kan hjelpe til med, det gjeld særleg der barnet har ein uklar diagnose. Eit eventuelt val om ikkje å nytte barnehageplass kan til dømes vere påverka av om foreldra kan få kontantstøtte eller ikkje. For mange familiar med funksjonshemma barn kan det vere aktuelt med ein kombinasjon av halvdags-/korttidsplass i barnehage og kontantstøtte. For denne gruppa er det særleg viktig at kommunane legg til rette for fleksible barnehageløysingar, slik at familien både kan ha barnehageplass og samtidig ta imot delvis kontantstøtte.

Departementet vil ta initiativ til ei undersøking for å få kunnskap om det kvalitative tilbodet som funksjonshemma barn i barnehagen får. I første omgang vil departementet be om rapport frå kommunane om opphaldet til funksjonshemma barn i barnehagane.

7.3.2 Fleksible og brukartilpassa barnehagar i tråd med behova til barn og foreldre

Barnehagar skal drivast i nært samarbeid og forståing med heimane til barna. Dette viktige prinsippet er nedfelt i formålsparagrafen i barnehagelova og er følgt opp ved føresegna om foreldreråd og samarbeidsutval.

Regjeringa legg vidare til grunn at barnehagane må ha eit pedagogisk innhald, eit livssyn, driftstypar og opphaldstider som dekkjer det behovet foreldra har for eit fleksibelt og brukartilpassa tilbod. Nokre kommunar har ved utforminga av sjølve barnehagebygget tenkt både fleksibelt og framtidsretta. Ramma kan vere den ordinære barnehagen som er integrert med andre barnehagetypar, til dømes naturbarnehage, smågruppebarnehage eller base for familiebarnehage. Den ordinære barnehagen kan også integrerast med andre tilbod til barn i eit fleirbrukshus eller oppvekstsenter med tilbod som avlastingsbustad for funksjonshemma, skole, skolefritidsordning, samfunnshus og idrettsanlegg. Dette er omtalt tidlegare i denne meldinga.

Barnehagen skal samtidig fylle det behovet barn har for stabilitet og tryggleik på ein arena som gir rom for leik og læring. Fleksibilitet og brukartilpassing i barnehagetilbodet må ikkje gå ut over dei kvalitetane barnehagen har for barna.

Foreldre ønskjer først og fremst at barnehagen skal gi barna deira eit godt tilbod i trygge omgivnader. Ei sentral utfordring for dei tilsette er å trekkje foreldra aktivt inn i utviklinga av kvaliteten av tilbodet og endringsarbeid i kvar enkelt barnehage. I dette arbeidet kan ein nytte brukarundersøkingar. Ved organisatoriske og driftsmessige spørsmål må dei ønska og behova foreldra har, vege tungt. Korleis foreldre vurderer kvaliteten, blir til dømes påverka av mellom anna opningstid, geografisk nærleik og pris.

Kor tilfredse foreldra er med barnehagen, er mellom anna undersøkt av Statens institutt for forbruksforskning (SIFF) (Mordal, 1997). Generelt viser resultatane ein klar positiv samanheng mellom høvet til påverknad og kor tilfredse foreldra er. Kor ofte det er kontakt gjennom formelle kanalar som personal- og foreldremøte og temamøte, ser ut til å ha liten effekt på kor tilfredse foreldra er generelt. God, løpande og dagleg informasjonsutveksling gir den beste effekten.

Barne- og familiedepartementet har i samarbeid med andre departement utvikla «Foreldreveiledningsprogrammet», som rettar seg mot foreldre, men også mot tilsette i barnehagar, skolar, helsestasjonar, barnevern og andre instansar som arbeider med barn og foreldre. Gjennom utvikling av rettleiingsmetodar og materiell har tilsette fått betre kompetanse når det gjeld samarbeid med og rettleiing overfor foreldre. Regjeringa ønskjer at kompetansen som er utvikla i «Foreldreveiledningsprogrammet», blir spreidd i alle barnehagar.

Ved den siste revisjonen av barnehagelova (1996) blei det gjort visse endringar i reglane for dei formelle samarbeidsorgana mellom foreldra og barnehagen. Departementet vil innhente meir systematisk kunnskap om korleis foreldra ser på barnehagelova når det gjeld det formelle høvet til medinnverknad både i kommunale og private barnehagar. Dette gjeld særleg reglane for foreldreråd og samarbeidsutval.

Departementet har for visse delar av arbeidet sitt behov for kontakt med foreldre med barn i barnehagar, mellom anna som uttaleinstans i høyringssaker. Funksjonen som talerør for brukarane av barnehagen blir til dels dekt av ulike frivillige interesseorganisasjonar, og lokalt kan det vere foreldreforeiningar, oppretta på initiativ av foreldra sjølve, som har ei slik rolle. Slike ordningar dekkjer likevel ikkje behovet for ein meir systematisk kontaktarena mellom departementet og foreldra. Nasjonale og lokale barnehagestyresmakter har mangla eit formelt foreldreorgan. Ein viser i denne samanheng til at det for grunnskolen finst eit lovfest, rådgivande organ - Foreldreutvalet for grunnskolen (FUG). Dette organet driv verksemda si med midlar frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet. Utvalet tek seg av informasjonsoppgåver om samarbeidet mellom skolen og foreldra og er drøftings- og uttaleinstans i visse saker. Utvalet er organisert som eit forvaltningsorgan og har såleis ei sjølvstendig stilling i høve til departementet. Som eit ledd i å gi foreldra større høve til medverknad meiner Regjeringa at det bør opprettast eit formelt organ mellom dei offentlege barnehagestyresmaktene og foreldra både på statleg og kommunalt nivå. Desse organa må bli tekne med på råd i utforming av barnehagepolitikken.

Å gi barn brukarstatus kan gjere sitt til å halde fast ved eit barneperspektiv på kvalitet, og det er samtidig ei utfordring til dei tilsette i barnehagen i det daglege arbeidet med å finne ut kva barna faktisk ønskjer og meiner. Fleire barnehagar har brukt barna som informantar, men det er få kommunar som systematisk har teke vare på barneperspektivet ved å vere i dialog med førskolebarn. I Flekkefjord blei barnehagebarn mellom tre og fem år intervjuet om kva dei meinte om dei tilsette og den rolla dei hadde, reglane i barnehagen og korleis dei treivst. Svare gav barnehageeigarane og dei barnehagestilsette nyttige innspel for å forbetre ulike sider ved det daglege livet i barnehagen. I ei undersøking utført av Statens institutt for forbruksforskning (Indrebø Nes, 1995) blei femåringar i ti barnehagar intervjuet med særleg tanke på vaksenkontakt, frileik i høve til organisert aktivitet og individuell behandling i høve til regelstyring. Svare frå barna gir barnehagane nokre utfordringar, mellom anna å gi større rom for individuell tilpassing i høve til reglar og rutinar.

Regjeringa har fastsett at alle delar av statsforvaltninga skal lage serviceerklæringar innan utgangen av år 2000, der brukarane av ei teneste får vite kva

dei kan vente på viktige område. Erklæringane skal gi brukarane realistiske forventningar, vise kva som er godt arbeid, og hjelpe til med å skape tillit til etaten og til offentlig forvaltning. Slike erklæringar er tekne i bruk i barnehagesektoren og blei mellom anna prøvde i «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren», som blei avslutta i 1997. Saman med brukarundersøkingar og uformell kontakt og samarbeid med foreldre, kan serviceerklæringar vere med på å forankre kvalitetsarbeidet i brukarbehov og -forventningar.

Departementet vil gi informasjon om ulike måtar å utforme serviceerklæringar på, som kan brukast av den enkelte barnehagen, og som byggjer på måla og intensjonane i rammeplanen.

7.3.3 Eit kompetent barnehagepersonale

Personalet i barnehagen står framfor store utfordringar. Fleire yngre barn i barnehagen, varierte krav frå foreldra og større brukartilpassing og fleksibilitet i tilbodet er mellom dei viktigaste.

Skal barnehagen kunne fylle den viktige rolla han har i oppveksten til barna gjennom førskolealderen, er det nødvendig å satse meir målretta på kvalitetsutvikling. Personalet skal vere profesjonelt på ein menneskeleg, engasjert og ærleg måte, og dei skal tore å bruke seg sjølve som gode modellar for barn og vaksne. Arbeidet i barnehagen krev ein samansett kompetanse. For at resultatet skal bli bra, må personalet greie å kombinere ulike typar kompetanse i det praktiske arbeidet. Det gjeld mellom anna brei fagleg kompetanse, pedagogisk/didaktisk kompetanse, evne til å vise omsorg og varme og å vere lydhøyr og engasjert, slik at ein kan gi barn og foreldre eit heilskapleg kvalitativt tilbod.

Det er eit sentralt prinsipp i vårt land at ansvaret for etterutdanning og kompetanseoppbygging ligg hos arbeidsgivaren. Det gjeld også i barnehagesektoren. Etter ein avtale mellom partane i kommunesektoren skal det utarbeidast etterutdanningsplanar for alle tilsette. Erfaringar viser at det er vanskelegare å få lagt til rette for etterutdanning i dei private barnehagane. Ein del kommunar lèt private barnehagar vere med på kompetanseutviklingstiltak som kommunen legg til rette, anten mot betaling eller som eit kommunalt tilskot til dei private barnehagane. Staten har også gått inn og styrkt kommunar og barnehagar med midlar til kompetanseoppbygging på prioriterte område. Men det jamne og kontinuerlege arbeidet på dette feltet må først og fremst prioriterast lokalt.

Endring er eit viktig stikkord. Under «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren» blei det i regi av Høgskolen i Vestfold gjort ei undersøking om vilje og evne til endring og utvikling blant personalet, og kva som krevst for at det skal kunne skje endringar (Aanderaa, 1998). Endringskompetanse inneber kunnskapar om endringsprosessar, dugleik til å leie og evne til å vere i endring. Det handlar om vilje, evne til å spørje, lytte og lære for kontinuerleg fornying og betring. Kvar enkelt medarbeidar må ta ansvar for eiga utvikling og ha vilje til å tenkje kreativt og alternativt. Endringskompetansen vil med andre ord vere avgjerande for å utvikle og halde oppe kvaliteten i barnehagane. Gjennom dei ulike tiltaka departementet har sett i gang gjennom lokalt utviklingsarbeid, programmet for pedagogisk rettleiing, programmet «Barnehageutvikling i kommunene» og «Utviklingsprogrammet for barnehagesekto-

ren», er det bygt opp slik kompetanse i sektoren. Det er viktig å ta vare på og videreutvikle denne kompetansen.

Personalet i barnehagen er kulturberarar og rollefigurar for barn i ein alder då dei er særleg påverkelege. Det er derfor viktig å vere bevisst på at det skjer ei kontinuerleg kultur- og verdiformidling gjennom den daglege verksemda i barnehagen. Personalet formidlar tankar, uttrykksmåtar og verdiar både frå den lokale og den nasjonale kulturarven. I «Rammeplan for barnehagen» blir det lagt vekt på ei målretta kultur- og verdiformidling.

I rammeplanen inkluderer kulturomgrepet felles åtferdsmønster, verdiar, haldningar, kunnskap, tradisjonar, erfaringar, samanhengande tenkjemønster og felles måtar å uttrykkje seg på. Det finst store kulturelle skilnader i Noreg, mellom anna avhengige av bustad, dialekt, religion og lokale tradisjonar. I tillegg har ulike minoritetsgrupper som er komne til Noreg, gjort at vi har fått eit meir fleirkulturelt samfunn. Det aukande mangfaldet av kulturar i samfunnet vårt gjer at kulturarven blir liggjande i spenninga mellom tradisjon og fornying.

Det er viktig å vere klar over at det kan vere store kulturforskjellar mellom heimane til barna og barnehagen, og også mellom dei enkelte heimane. Barnehagen må verne om ei positiv identitetsutvikling i tilknytning til eigen kultur- bakgrunn for kvart enkelt barn. Samtidig skal han også vere brubbyggjar mellom dei kulturane som er representerte i barnehagen.

I område med samisk kultur er det ei utfordring for barnehagen å lære opp barn i samisk språk og kultur når personalet sjølv ikkje har formell kompetanse eller har god nok kjennskap til samisk språk og kultur. Her må ein prøve å finne alternative strategiar for innføring i samisk språk, kultur, tradisjonar og historie i dialog med foreldra. Kompetanseutvikling bør utgreiast vidare av Sametinget i samarbeid med utdanningsinstitusjonar, departement og regionale instansar.

I kommunar og barnehagar som har barn med minoritetsbakgrunn, er det viktig med grunnleggjande innsikt i minoritetskulturen og eit klart og bevisst forhold til ulike verdiar og tradisjonar ved den norske kulturarven. I denne samanhengen blir det viktig at barnehagepersonalet får utvikle kunnskap om fleirkulturelt arbeid og migrasjonspedagogisk kompetanse. På same måten som barnehagepersonalet elles treng dei tospråklege assistentane opplæring. Samtidig er det viktig at opplæringsplanane i kommunane inkluderer dei tospråklege assistentane. Dei tospråklege assistentane vil ofte trenge både kunnskap i norsk språk og i norsk barnehagetradisjon og pedagogikk.

Alle kulturar er baserte på eit sett av normer og verdiar. Kulturformidling er derfor også verdiformidling. Det ligg alltid normative føringar til grunn for haldningar og synspunkt i høve til kva som er rett og gale. Dette er i stor grad tillært gjennom kulturen vi har vakse opp i. I oppsedinga av førskolebarn er derfor verdiformidling i samsvar med lov og rammeplan eit element.

Det er viktig at dei tilsette i barnehagen er seg bevisste at dei heile tida formidlar verdiar gjennom den åtferda og dei haldningane dei viser i den daglege verksemda og gjennom etisk rettleiing. Det er verken mogleg eller ønskjeleg med ein barnehage som ikkje formidlar verdiar og normer.

Etter formålsparagrafen i barnehagelova er ei av oppgåvene til barnehagen å hjelpe foreldra med å oppdra barna. Lova uttrykkjer likeins at oppse-

dinga i den norske barnehagen som hovudregel skal byggje på kristne grunnverdiar. Likevel skal barnehagen i den grad det er mogleg, oppdra barna i tråd med foreldra sine ønske og oppfatningar om korleis oppsedinga av barna bør vere.

Verdigrunnlaget i det norske samfunnet er basert på eit kriste verdisyn. Religion og kultur er uløyselig knytte til kvarandre og påverka av kvarandre. Oppsedinga i barnehagen skal vere i samsvar med kristne grunnverdiar, som til dømes er ærlegdom, rettferd, nestekjærleik, likeverd, toleranse, tilgiving, respekt for liv og tillit til den fellesskapen samfunnet vårt utgjer. Dette er verdiar som har god oppslutning i samfunnet generelt.

På tvers av ulike kultur- og verdigrunnlag er dei fleste barn og vaksne opptekne av dei same grunnleggjande spørsmåla om kven vi er, og kvar vi kjem frå. Det er viktig å setje av tid til undring og samtale knytt til slike spørsmål i barnehagen. Forteljetradisjonen med formidling av mytar og eventyr bør få ein naturleg plass i barnehagekvardagen, fordi det kan opne for undring. Det kan også vere ei god hjelp for å utvikle evna til å leve seg inn i korleis andre har det, som er ein avgjerande eigenskap for utviklinga av normer og verdiar hos barna.

Det er viktig at verdiformidlinga i barnehagen har relevans for nærmiljøet og verda utanfor barnehagen. Barnehagen må i tillegg vise respekt for dei førestellingane, haldningane og verdiane barna har med seg heimanfrå. Kompetanse innanfor kultur- og verdiformidling vil i andre samanhengar innebære at personalet med støtte frå kommunen utformar handlingsplanar i samband med nasjonale satsingar som til dømes kunnskapsoppbygging om menneskerettar.

Når Regjeringa satsar på å utvikle kvaliteten i barnehagesektoren, er eit kompetent personale ein av dei viktigaste byggjesteinane. Barnehageeigarar og kommunar må trekkje fram det eksisterande kvalitetsarbeidet innanfor dei tre prioriterte områda, og spreie kunnskapen om dette arbeidet. Vidare må ein lokalt satse på å systematisere og vidareutvikle kompetanse som betrar kvaliteten i barnehagane. Det kan mellom anna gjerast ved å klargjere korleis ein skal forstå omgrepet kvalitet, kva som er dei lokale kvalitetsmåla, kva slags praksis som må til for å nå mål, og at vurdering er nødvendig i alle kvalitetsprosessar, både lokalt og sentralt.

I tillegg vil departementet, i samarbeid med Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, ta initiativ til at ny forskingsbasert kunnskap om utvikling og læring hos barn blir spreidd via fylkesmenn og høgskolar som utdannar førskolelærarar.

Departementet vil ta eit medansvar for at personalet i barnehagen har god nok kompetanse innanfor fleirkulturelt arbeid. Det inneber at departementet hjelper til med informasjon, rettleiing og kompetanseoppbygging når det gjeld pedagogisk arbeid som skal avspegle den fleirkulturelle bakgrunnen til barna.

Departementet vil med si kvalitetssatsing presentere overordna rammer som kan vere eit utgangspunkt for lokalt kvalitetsarbeid og -utvikling.

7.4 Satsing på kvalitetsutvikling i barnehagen

I meldinga har vi tidlegare vore inne på utfordringane som ligg i å utvikle kvalitet i barnehagen. Det er eit nasjonalt ansvar å setje i gang ein diskusjon om og initiere utvikling av nye kvalitetsstandardar for den norske barnehagen og diskutere korleis slike standardar skal utviklast, brukast og følgjast opp for å gi best mogleg resultat. Det er ei utfordring å finne gyldige og pålitelege metodar for vurdering og evaluering for å sikre at intensjonane i «Rammeplan for barnehagen» skal bli implementerte i alle norske barnehagar.

7.4.1 Nasjonale og internasjonale erfaringar med kvalitetsutvikling

I Noreg har Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet i St.meld. nr. 28 (1998-99) «*Mot rikare mål...*» kome med forslag om prinsipp og tiltak i ein samla nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og vidaregåande opplæring. Systematisk vurderingsarbeid skal først og fremst ha eit utviklingsperspektiv. Hovudmålet er å vidareutvikle eit kunnskapsgrunnlag som kan motivere og styrkje arbeidet med systematisk eigenvurdering og kvalitetsutvikling i den enkelte skolen og lærebedrifta og samtidig vere til praktisk nytte og hjelp i planlegging og styring av utdanningspolitikken lokalt og sentralt. Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet understrekar at det nasjonale nivået først og fremst skal utfylle og støtte opp om lokal vurdering og kvalitetsutvikling.

Sosial- og helsedepartementet har sidan 1995 hatt ein nasjonal strategi for utvikling av kvalitet i helsesektoren. Målet er å sikre samanheng i arbeidet med kvalitetsutvikling og å aktivisere alle i helsetenesta til å «tenkje og handle kvalitet». Den nasjonale strategien er forankra i strategien til Verdsheelseorganasjonen, «Helse for alle i år 2000», der eit av krava er å utvikle effektive system som overvaker og garanterer kvaliteten i helsestellet. Målet er at alle verksemdar innanfor norsk helseteneste skal ha etablert effektive og heilskaplege kvalitetssystem for verksemda si innan år 2000. Sidan 1995 er det utarbeidd planar for lokale og sentrale tiltak. Det er etablert regionale kvalitetsrådgivarar for å hjelpe dei ulike verksemdene i arbeidet. Ulike modellar for brukarmedverknad blir prøvde ut, og det skal etablerast ordningar med tilbakemeldingar frå brukarane av dei tenestene som blir ytte. Statens helsetilsyn og fylkeslegane er sentrale i oppfølginga av og informasjonen om strategien.

Det er både ein nasjonal og ein internasjonal trend med kvalitetsmålingar av institusjonar. Internasjonalt er søkjelyset blitt retta mot kvalitet i barnehagesektoren. EU har sidan slutten av 1980-åra hatt eit nettverk for barneomsorg. Trass i til dels store ulikskapar mellom landa, er det stor semje om at det er eit offentleg ansvar å skaffe barnehagetilbod som har god kvalitet og er tilgjengelege for alle barn. EU-nettverket la i januar 1996 fram eit handlingsprogram for kvalitet i «daginstitusjonar». Sentrale område i programmet er mellom anna offentleg ansvar for lovgiving, økonomiske mål for innsatsen frå det offentlege, mål for dekningsgraden og mangfaldet, pedagogiske mål og krav til bemanning, fysisk ute- og innemiljø og samarbeid med foreldra.

New Zealand, som fekk sin første nasjonale rammeplan for barnehagar samtidig med Noreg, har valt å gå ein noko annan veg. I forlenginga av måla i rammeplanen har ein der laga tolv overordna mål og praksiskrav, kalla DOP (Desirable Objectives and Practices) innanfor tre hovudområde i barnehagen:

læring og utvikling for barn, kommunikasjon og samarbeid for å skape gode interne og eksterne relasjonar, og administrasjon og drift med hovudvekt på verdigrunnlaget og servicen i barnehagen. Desse måla og krava er presenterte i eit eige arbeidshefte, som gir ei grundig orientering om prinsippa, og som også tek omsyn til det kulturelle mangfaldet i New Zealand, med særleg vekt på urbefolkninga, maoriane.

I Sverige er det statlege ansvaret for barnehagane flytta frå sosialektoren til utdanningssektoren. Krava til kvalitet i barnehagen blir sedde i samanheng med skole og fritidsheimar/skolefritidsordninga. I tillegg til læreplanar for førskole, grunnskole og fritidsheimar/skolefritidsordningar, har svenske styresmakter formulert desse krava til kvalitetsutvikling:

«Med kvalitetssystem avsees prosesser, resurser, organisatorisk struktur och rutiner som är nödvändiga för ledning och styrning av verksamheterna med avseende på kvalitet. Kvalitetssystemet skal omfatta tilsyn, oppfølging och värdering.» (Regeringens skrivelse 1996/97:112 Utvecklingsplan för förskola och vuxenutbildning - kvalitet och likvärdighet)

Det er kommunane som har ansvaret for å setje i verk systemet og føre tilsyn. Systemet er relativt nytt, og det er førebels ikkje innhenta systematiske erfaringar.

I Danmark vedtok Folketinget i 1997 ein ny formålsparagraf for dagtilbod til barn, som rettar større merksemd mot mål, innhald og kvalitet. Ansvaret er i stor grad lagt til kommunane. Statlege styresmakter følgjer opp med overordna rammevilkår og utvikling av verktøy. Som ei oppfølging av den nye formålsparagrafen blei det sett i gang eit utviklingsarbeid i kommunane for å hente inn erfaringar med å vidareutvikle kvaliteten, herunder nye metodar i det pedagogiske arbeidet med barna. Arbeidet har mellom anna ført til ein omfattande rapport («Kvalitetsudvikling i dagtilbud for børn», 1997), som drøftar kvalitetsomgrepet og korleis kvalitet kan utviklast lokalt.

7.4.2 Skisse til strategiar og tiltak for ei kvalitetssatsing i barnehagen 2001-2003

Regjeringa vil med bakgrunn i stortingsdebatten om meldinga og i dialog med dei miljøa det gjeld, leggje fram ein samla plan for ei kvalitetssatsing i barnehagesektoren 2001-2003. Planen vil konkretisere ansvar og oppgåver for barnehagar, kommunar, staten og andre som kan gi eit bidrag til denne satsinga. I denne meldinga vil departementet gi ei førebels skisse av mål, strategiar og tiltak som kan vere aktuelle, og ei førebels oversikt over ansvar og oppgåver for dei ulike nivåa.

Det viktigaste målet for den tre-årige kvalitetssatsinga til Regjeringa er at alle barnehagar skal ha etablert reiskapar for å halde oppe og vidareutvikle kvalitet i løpet av 2003.

Den nasjonale satsinga skal byggje på desse føresetnadene:

Kvalitet i barnehagane må ta utgangspunkt i dei krava lova og rammeplanen for barnehagen stiller, og ein må utvikle kriterium for kvaliteten lokalt. Kvalitetsomgrepet må famne vidt. Det må omfatte både innhald og utforming av tilbodet, og kor lett det er å nytte seg av det. Kvalitet har ulike subjektive og objektive dimensjonar. I fastsetjinga av mål og kriterium for kvalitet må ein

mellom anna vurdere strukturelle, relasjonelle og pedagogiske faktorar, både i og utanfor kvar enkelt barnehage.

Behova til barn og foreldre må vere utgangspunktet for kvaliteten i barnehagane. Det vil ikkje seie at dei som brukarar av barnehagane skal vere einerådande i å fastsetje og utforme kvaliteten. Tilbodet blir også påverka av dei rammene sentrale og lokale styresmakter set gjennom lov, rammeplan og andre føreseigner av økonomisk og juridisk art.

Barnehagane har lenge drive planmessig og målretta kvalitetsarbeid med grunnlag i lova og rammeplanen. Årsplanen legg til rette for ei systematisk verksemd, med mellom anna planlegging og gjennomføring av innhald og aktivitetar, løpande vurdering og eksternt samarbeid. Ei meir bevisst satsing på kvalitetsutvikling må byggje på denne verksemda og bli ein del av det ordinære arbeidet i barnehagen. Leiinga i barnehagen må ha ansvaret for utvikling av kvaliteten, og arbeidet må vere forankra og ha aktiv støtte hos eigaren og personalet i barnehagen. Mange barnehagar og kommunar er godt i gang med kvalitetsutvikling, og departementet vil understreke at ei felles satsing må byggje på at kvar enkelt barnehage, anten han er privat eller kommunal, utviklar kvalitet ut frå sine føresetnader.

Personalet er ein føresetnad for god kvalitet i barnehagen. Førskolelærarane har ein pedagogisk kompetanse som er avgjerande for eit godt barnehagetilbod. Dei er sentrale i planlegginga og gjennomføringa av det pedagogiske opplegget og har ei viktig oppgåve i å få fram og utvikle kompetansen i heile personalet. Kvaliteten i eit tilbod er i stor grad avhengig av leiinga og den haldninga dei tilsette har til kvalitetsarbeid, fordi det krevst ein innsats for bevisst å ta i bruk, halde ved like og utvikle systematisk kvalitetsarbeid. Kvalitet i barnehagane blir skapt i den daglege verksemda, ikkje minst i samspelet mellom barn og vaksne. Det inneber at kvalitetsarbeid må vere ein kontinuerleg prosess. Ei felles forståing i personalet av rutinar, prosedyrar og metodar er ein nødvendig føresetnad for å lykkast i arbeidet.

Dei tre temaa i kvalitetssatsinga til Regjeringa - ein barnehage for alle barn, varierte og brukartilpassa barnehagar og eit kompetent personale - skal liggje til grunn for konkretiseringa av tiltak på alle nivå. Lokalt kan det også leggast vekt på andre tema.

Ansvar og oppgåver - fordeling mellom barnehagane, kommunane og staten

Ansvar og oppgåver innanfor ein plan for kvalitetsutvikling på barnehagesektoren må fordelast mellom tre hovudaktørar: den enkelte barnehagen/barnehageeigaren, kommunane og staten. Hovudaktørane har ulike oppgåver og ansvar.

Barnehagen har eit særleg ansvar for å etablere reiskapar for å halde oppe og vidareutvikle kvaliteten i tilbodet. Det vil mellom anna innebere å utforme, vurdere og følgje opp kriterium for kvaliteten. I den nasjonale satsinga kan barnehagane til dømes utarbeide ein lokal plan for kvalitetsutvikling, leggje til rette for eit samarbeid mellom foreldre, tilsette og eigarar i kvalitetsarbeidet og la barn vere med i kvalitetsarbeidet. Barnehagane må også leggje vekt på å utvikle vurderingsarbeidet, setje i verk opplærings- og kompetansetiltak for dei tilsette og arbeide med sosial kompetanse og individuell oppfølging av barn med spesielle behov.

Kommunane har på si side eit særleg ansvar for å leggje til rette for at alle barnehagar som er med i den kommunale planen, engasjerer seg i lokal kvalitetsutvikling.

I den nasjonale satsinga kan kommunane til dømes planleggje framdrift og tiltak i kvalitetssatsinga, utvikle system for godkjenning og korleis og kor ofte tilsyn frå den kommunale barnehageetaten skal skje, og fastsetje felles kvalitetsmål som grunnlag for kvalitetskriterium i kvar enkelt barnehage. Kommunane kan i tillegg utarbeide planar for opplæring og kompetansetiltak for barnehagepersonalet, leggje til rette nettverk for fagutvikling og erfaringsformidling, initiere lokal forsøksverksemd og lokalt fornyingsarbeid og hjelpe barnehagane i utviklinga og etableringa av lokale kvalitetssystem.

Staten har eit særleg ansvar for å leggje til rette overordna mål og rammer for den nasjonale kvalitetssatsinga og hjelpe kommunar og barnehagar i arbeidet.

I den nasjonale satsinga skal staten mellom anna utarbeide ein samla plan for den 3-årige kvalitetssatsinga og leggje til rette for informasjon, rettleiing og erfaringsformidling om satsinga. I tillegg kan staten ta initiativ til forsøks- og utviklingsarbeid i høve til å utarbeide felles reiskapar for kvalitetsutvikling.

Innanfor dei fastsette temaområda for kvalitetssatsinga vil Barne- og familiedepartementet særleg leggje vekt på desse punkta:

Barnehage for alle barn:

- Barne- og familiedepartementet vil ta initiativ til forsøk/prosjekt som har som mål å betre samarbeidet mellom barnehagen, barneverntenesta og foreldra.
- Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet systematisere kunnskap om ulike språkopplæringsmodellar som kan vere velegna for minoritetsbarn.
- Barne- og familiedepartementet vil ta eit medansvar for at personalet i barnehagen har god nok kompetanse på fleirkulturelt arbeid. Det inneber å hjelpe til med informasjon, rettleiing og kompetanseoppbygging når det gjeld pedagogisk arbeid som skal avspegle den fleirkulturelle bakgrunnen til barna. Det vil også gjelde ulike modellar for kompetanseoppbygging av barnehagepersonalet som arbeider med fleirspråklege grupper, og modellar for organisering av tospråkleg assistanse.

Fleksible og brukartilpassa barnehagar

- Barne- og familiedepartementet vil gi foreldra større høve til medverknad. Departementet vil mellom anna tilrå at det blir oppretta formelle organ mellom dei offentleg barnehagestyresmaktene og foreldra både på statleg og kommunalt nivå.
- På bakgrunn av erfaringar med ulike barnehageformer for å møte behov hos minoritetsfamiliane, vil departementet setje i verk informasjons- og rettleiingstiltak overfor kommunane om ulike måtar å organisere tilbod på.
- Barne- og familiedepartementet vil gi informasjon om ulike måtar å utforme serviceerklæringar på, som byggjer på mål og intensjonar i rammeplanen, til bruk i den enkelte barnehagen kan bruke. Serviceerklærin-

gane bør mellom anna ha med fleksible og variable opphaldstider, og dei bør ha eit innhald som tek omsyn til kultur- og verdiforankringa til ulike familiar.

Eit kompetent personale

- Barne- og familiedepartementet vil følgje opp langtidsverknader av tiltak knytte til barn si utvikling i barnehagen i den vidare prioriteringa av forskning om førskolebarn gjennom forskingsprogrammet «Velferd, oppvekst og familie», som starta i regi av Forskringsrådet i 1999.
- Barne- og familiedepartementet vil ta initiativ til at informasjon om forskingsbasert kunnskap om barn si utvikling i førskolealderen og den rolla barnehagen spelar i denne samanhengen, blir spreidd til høgskolar, kommunar, barnehageeigarar og personale i barnehagen.
- Barne- og familiedepartementet vil også styrkje kompetansen i barnehagepersonalet når det gjeld å arbeide i ein fleksibel og variabel barnehage, og korleis personalet best skal kunne ta vare på ei målretta kultur- og verdiformidling. Eit døme kan vere å gi støtte til utforming av handlingsplanar i samband med nasjonale satsingar som til dømes kunnskapsoppbygging om menneskerettar.
- Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med mellom anna fylkesmannen, utdanningsdirektøren, høgskolane, Kommunenes Sentralforbund og arbeidstakarorganisasjonane leggje til rette for samordna regionale og lokale opplærings- og kompetansetiltak.

Barne- og familiedepartementet

tilrår:

Tilråding frå Barne- og familiedepartementet av 22. desember 1999 om Barnehage til beste for barn og foreldre blir send Stortinget.
