

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
N-0032 Oslo

Oslo, 3. januar 2008

Deres ref:

Vår ref: Gerhard Salicath / DOK-2008-00016

HØRING - BARNEHAGELOVEN.

HSH viser til Kunnskapsdepartementets høringsnotat om utkast til endringer i barnehageloven. HSH har om lag hundre medlemmer som driver private og ideelle barnehager. Vi er derfor opptatt av at disse virksomhetene til en hver tid har stabile og forutsigbare rammebetingelser. De foreslåtte endringene ventes å føre til omfattende endringer i dagens barnehageregime. Strukturen i kommentarene nedenfor følger strukturen i departementets høringsnotat.

Hovedpunkter og oppsummering:

- HSH støtter målsetningen om rett til barnehageplass fra og med 2009. Vi ønsker imidlertid at retten til barnehageplass skal gjelde fra og med tidspunktet barnet fyller ett år. Retten til barnehageplass må også innebære rett til valg av barnehageplass uavhengig om det er i en offentlig eller privat barnehage.
- HSH ønsker primært en videreføring av dagens system med statlige øremerkede direktetilskudd til barnehagene. Vi mener denne finansieringsmodellen er den beste for å sikre målsetningen om full barnehagedekning også etter 2009. Dersom Departementet likevel innfører en finansieringsmodell basert på kommunal rammefinansiering ønsker HSH et opplegg med lovfestet økonomisk likebehandling av offentlige og private barnehager.
- HSH mener full barnehagedekning er et samfunnsøkonomisk svært effektivt og viktig virkemiddel for å oppnå høyest mulig yrkesdeltakelse for begge foreldre i familier med barn i barnehagealder. Full barnehagedekning er dermed viktig for å sikre både offentlig sektor og næringslivet jevn og god tilgang på arbeidskraft.
- Det må etableres et system som sikrer at finansieringen av barnehager etter 2009 ikke påvirkes av svingninger eller endringer i kommuneøkonomien
- For å unngå sammenblanding av kommunenes rolle som både eier, bestiller, utfører, kontrollmyndighet og godkjenningmyndighet av barnehagetjenester ønsker HSH at ansvaret for godkjenning av nye barnehager overføres til en uavhengig statlig nasjonal myndighet
- HSH ønsker at den frie etableringsretten (kombinert med retten til statlige direktetilskudd til alle godkjente barnehager) skal videreføres etter 2009
- Av de to forslagene til kommunal skjønnmyndighet foretrekker HSH modellen med begrenset skjønn

- Av de to utkastene til regulering av finansieringsordningene for private barnehager, foretrekker HSH modellen med statlig regulering av finansieringsplikten
- HSH foreslår at departementet trekker forslaget til innføring av lovhjemmel for innhenting av data i barnehagesektoren. Vi mener forslaget må utredes bedre i en selvstendig prosess.

1. Rett til barnehageplass

HSH støtter i prinsippet departementets forslag om rett til barnehageplass for alle som ønsker det fra og med 2009, hvor både offentlige og private barnehager utgjør en del av tilbudet. For å nå dette målet er det imidlertid nødvendig med full barnehagedekning innen det tidspunktet. Innføring av lovfestet rett til barnehageplass slik det foreslås er en stor endring i forhold til dagens lovregulering som kun gir kommunene en plikt til å sikre at det samlede antallet barnehageplasser er i samsvar med behovet. Videre er det etter dagens regler stort sett opptil hver enkelte kommune selv å definere behovet for barnehageplasser, noe som har medført ulik barnehagedekning og ulike opptakskriterier i de enkelte kommuner. Innføring av rett til plass kan dermed bidra til å sikre tilnærmet lik dekning pr antall barn i hver kommune og tilnærmet like opptaksvilkår for alle barn.

Når departementet nå ønsker å lovfeste retten til barnehageplass, ønsker HSH at denne retten skal gjelde fra og med det tidspunktet barnet fyller ett år. Når rett til barnehageplass først er innført vil det etter vårt syn være uheldig om denne retten i praksis kun er universell fra og med tidspunktet barnet er fylt to, år slik det nå er lagt opp til. Departementet foreslår i høringsnotatet at rett til barnehageplass skal knyttes til at barnet har fylt ett år ved oppstart i barnehage. Dette betyr at barn som blir født i september 2010, dvs. umiddelbart etter hovedinntak, ikke har lovfestet rett til barnehageplass før ved hovedinntak i august 2012, dvs. når barnet er fylt 1 år og 11 måneder. Etter vårt syn burde det derfor være et hovedmål at alle barn skal ha lovfestet tilbud om barnehageplass så tidlig som mulig etter fylte ett år. HSH mener også at rett til barnehageplass fra fylte ett år ikke ekskluderer tilskudd til barnehageplasser som tilbys til barn som er under ett år.

Lovfestet rett til barnehageplass reiser også spørsmål om retten til et likeverdig barnehagetilbud av samme høye kvalitet i alle landets kommuner. Etter HSHs syn burde begrepet *rett til barnehageplass* utvides til å omfatte *rett til barnehageplass av høy kvalitet*. Selve begrepet barnehageplass av høy kvalitet må etter vårt syn være definert i nasjonal forskrift, og gjøres operasjonelt i nasjonale retningslinjer. Begrepet *høy kvalitet* burde da omfatte minimumskrav til areal pr barn i ulike aldre, spesifisere antallet barn pr pedagog, spesifisere krav til egnede utearealer, inneholde krav til inneklima m.v.

Individuell rett til barnehageplass burde etter HSHs syn også innebære individuell rett til valg av barnehageplass, uavhengig om det er en offentlig eller privat barnehage. Fritt valg av barnehageplass er i denne sammenheng en grunnleggende forutsetning for å stimulere til mangfold, egenart og variert tilbud i barnehagesektoren. Vi legger til grunn at Departementet ønsker å stimulere til fortsatt mangfold og variasjon på dette området jf den gjennomgående omtalen av dette i høringsnotatet. Fritt valg av barnehageplass må dermed innebære at foreldre kan velge en privat barnehageløsning hvis et slikt tilbud fremstår som det beste for barna. Fritt valg av barnehageplass burde etter vårt syn også innebære at foreldrene skal ha mulighet til å velge barnehageplasser i andre kommuner enn i hjemkommunen hvis et slikt tilbud fremstår som det beste for barna i situasjoner der foreldrene ønsker at barna skal gå i barnehager som er basert på spesifikt kultur- eller verdisyn.

Spørsmålet om kvalitet og valgfrihet henger sammen med at barnehagesektoren gjennom de siste årenes endringer i barnehageloven, rammeplaner og endringer i departementstilknytningen, i økende grad har blitt en del av utdanningssystemet og grunnmuren i et livslangt læringsløp. Det er et stort samfunnspolitisk skritt å flytte barnehagene ut av familie- og omsorgsområdet og over i utdanningsområdet. Det betyr samtidig et økende statlig ansvar for at vi har en barnehagesektor av gjennomgående høy kvalitet og med et mangfoldig tilbud slik at alle barn får et tilbud i tråd med sine behov.

I kommuner med stort geografisk areal og spredt bosetning er god barnehagedekning en viktig forutsetning for å opprettholde et bosetningsmønster som holder liv i utsatte lokalsamfunn. Kommunene dette gjelder må være fleksible med hensyn til å definere det reelle behovet for barnehagedekning av høy kvalitet. I slike situasjoner må foreldrene ha anledning til å velge lokale barnhagetilbud selv om ledig kapasitet risikerer å stå ubenyttet i andre deler av kommunen. Utgangspunktet for valg av barnehageplass i slike situasjoner burde alltid gjøres ut fra hensyn til barnets beste, som for eksempel barnehagetilbud i nærmiljøet. Slike valg burde også kunne gjøres uavhengig av om barnehagene er eiet og drevet av kommunale eller private aktører. Tilbud om barnehageplass til familier som ønsker det er også viktig for å sikre høy yrkesdeltakelse for begge foreldre med barn i barnehagealder. Økonomiske og administrative hensyn må derfor ikke påvirke omfanget og kvaliteten på barnehagetilbudet. I denne typen saker burde foreldre også ha anledning til å velge barnehagetilbud med gunstigst geografisk beliggenhet uavhengig av kommunegrenser. Tilbud om barnehageplass vil uansett være et bedre alternativ enn å benytte seg av dagmamma eller å være hjemmeværende når foreldrene ønsker å vende tilbake til yrkeslivet.

HSH mener det er mest hensiktsmessig med et hovedopptak i året, fortrinnsvis i forbindelse med skolestart, med ett supplerende, men mindre opptak i løpet av januar måned. Det er også viktig at barnehagene og barnehagemyndighetene i den enkelte kommune har tilstrekkelig fleksibilitet til å gjennomføre supplerende opptak i løpet av året hvis det oppstår ledig kapasitet. Vi er skeptiske til innføringen av to lovbestemte hovedopptak i året. En innføring om to hovedopptak kan i praksis fungere som et hinder mot fleksibilitet i forhold til fortløpende supplerende opptak gjennom året.

Når det gjelder spørsmålet om klageadgang, tilsyn og kontroll ønsker HSH først og fremst et system som sikrer rask og god saksbehandling. Etter vårt syn burde klageadgangen reguleres gjennom en tre-trinnsprosess på forvaltningsnivå, før man skal ha adgang til domstolsbehandling. Ved hvert trinn bør klagen behandles som en ny klage av et uavhengig klageorgan. Første klageinstans burde være på kommunalt nivå, og bestå av politisk valgte kommunestyremedlemmer som er uavhengig av selve kommuneadministrasjonen. Andre klageinstans burde tillegges Fylkesmannen som da vil være fullstendig uavhengig av kommunen. Siste klageinstans på forvaltningsnivå må etter vårt syn være sivilombudsmannen.

HSH støtter departementets syn om at innføring av rett til barnehageplass i sin natur medfører at eventuelle forvaltningsvedtak må kunne prøves for domstolene. Etter vårt syn er det kun retten til domstolsbehandling som gir en grunnleggende rettsikkerhetsgaranti, og dermed troverdighet for hele systemet med uavhengige klageorgan.

2. Rammefinansiering

Overgang fra statlige øremerkede direktetilskudd til rammefinansiering gjennom statlige rammetilskudd til kommunene er en stor omlegging. HSH er urolig for at denne omleggingen kan føre til usikre rammebetingelser for private og ideelle barnehager som dermed mister sin ene sikre inntektskilde, nemlig det statlige øremerkede direktetilskuddet. Vi mener det er viktig å sikre at barn med plass i private barnehager har et like trygt og godt tilbud som barn i kommunale barnehager.

HSH ønsker derfor primært at departementet viderefører dagens ordning med statlige øremerkede direktetilskudd til barnehagene. Denne ordningen har etter vårt syn vært en garanti for stabile og forutsigbare rammebetingelser i barnehagesektoren. Vi mener at det statlige direktetilskuddet har vært den mest grunnleggende forutsetningen for den formidable veksten i barnehagedekningen i Norge siden barnehageforliket i 2003.

Dersom departementet likevel ønsker å innlemme de øremerkede statstilskuddene i kommunenes rammetilskudd er det etter HSHs syn nødvendig med et opplegg som sikrer økonomisk likebehandling av offentlige og private barnehager. Den gjeldende barnehageloven sier at kommunene via statstilskuddet kun er forpliktet til å dekke minimum 85 prosent av det kommunale barnehager gjennomsnittlig mottar i offentlige

tilskudd. For å sikre full likeverdig behandling anmoder vi departementet om å lovfeste en økning av det offentlige tilskuddet til private barnehager til 100 prosent av det de kommunale barnehager mottar i offentlige tilskudd. Det overordnede formålet med denne likebehandlingen må være å sikre et likeverdig tilbud til barna, uavhengig om de har plass i private eller offentlige barnehager. Et nytt finansieringssystem må sikre at private barnehager mottar samme offentlige finansiering som kommunale barnehager.

HSH mener at når det likevel er flertall på Stortinget for innføring av rammefinansiering, bør departementet vente med innføringen av et slikt system til de økonomiske konsekvensene av økonomisk likebehandling, full utbygging, nye prisreduksjoner og innføring av rett til barnehageplass er fastlagt, før de overfører ansvaret til kommunene.

HSH mener at når kommunene får et helhetlig finansierings- og forvaltningsansvar for barnehagesektoren, så må de kommunale barnehagene også underlegges ordinære regnskapsregler som tar hensyn til reelle kostnader knyttet til bruk av kommunale fellestjenester og kapitalkostnader m.v. Dette er viktig for å få et mest mulig riktige grunnlag for å beregne størrelsen på tilskuddene til de private barnehagene. Kommunale barnehagetjenester kan i dag framstå som billigere enn private fordi de kommunale barnehagene ikke synes å fullt ut kostnadsføre hva de bruker av kommunale fellestjenester, samt hensynta kapitalkostnader. Det blir spesielt uheldig når ulike krav til regnskapsregler i private og kommunale barnehager blir opphavet til forskjeller i kostnader for ellers identiske barnehagetjenester.

Ulike lovfestede krav til regnskapsføring i kommunenes egne barnehager og i private barnehager blir spesielt problematisk hvis kommunale tilskudd til private barnehager beregnes på bakgrunn av kunstig lave kostnader i kommunens egne barnehager. For å sikre at kommunale tilskudd til private barnehager beregnes på reelt grunnlag i alle landets 431 kommuner, er det HSHs oppfatning at kapitalkostnader og felleskostnader i kommunale barnehager må regnskapsføres og hensyntas på en måte som synliggjør de reelle kostnadene som påløper i hver barnehage.

Problemstillingen med ulike regnskapsregler forsterkes også ved at det er stor sannsynlighet for ulik regnskapspraksis blant kommunene. Dette kan igjen bidra til ulik beregning av kommunale tilskudd fra kommune til kommune, noe som igjen åpner for ulik behandling av både kommunale og private barnehager på landsbasis.

Ved å gi kommunene et helhetlig finansieringsansvar for barnehagesektoren får kommunene en rolle som både eier, bestiller, utfører, kontrollmyndighet og godkjenningmyndighet av barnehagetjenester. Vi er bekymret for at denne sammenblandingen av roller kan føre til at kommunene favoriserer utbygging av egne barnehager fremfor å vektlegge hensynene til mangfold, fleksibilitet i beliggenhet og åpningstider samt høyest mulig kvalitet. HSH mener at Departementet må videreføre et system som skaper insentiver for å drive barnehager lønnsomt og effektivt med høy kvalitet uavhengig av eierstruktur. Vi ber derfor departementet om å regulere forholdet mellom kommunens mange roller på barnehagefeltet slik at rolleblandingene ikke blir problematisk i forholdet mellom kommunale og private barnehager. Som en konkret løsning foreslår HSH at kompetansen og ansvaret for godkjenning av nye barnehager overføres til en statlig nasjonal myndighet slik at denne rammebetingelsen kontrolleres av et selvstendig organ. Vi mener ellers at forholdet mellom kommunenes mange roller på barnehagefeltet må reguleres nærmere gjennom forskrift.

HSH er videre bekymret for at et helhetlig kommunalt ansvar for finansiering av barnehagesektoren kan føre til at tilskudd til barnehagene må konkurrere om budsjettmidler med andre oppgaver som er regulert innenfor det kommunale selvstyret. En slik situasjon kan medføre at kommuner med økonomiske vanskeligheter blir tvunget til å gjennomføre sparetiltak og økonomiske nedskjæringer som først og fremst rammer barnehagesektoren og dermed også barna. Vi anmoder derfor departementet på det sterkeste om å utarbeide lovfestede krav til tilskudd til både kommunale og private barnehager som kommunene er *forpliktet* til å finansiere uavhengig av sin økonomiske situasjon.

3. Finansiering av ikke-kommunale barnehager

For HSH er det av overordnet betydning at den frie etableringsretten for barnehager videreføres etter 2009. Etter vårt syn har den frie etableringsretten kombinert med retten til statlige direktetilskudd til alle godkjente barnehager vært hovedgrunnen til veksten i barnehagedekningen i de senere år. For HSH har den frie etableringsretten vært en garantist for fremveksten av en barnehagesektor preget av høy kvalitet, mangfold og fleksibilitet. Det er først og fremst barna som nyter godt av det mangfoldige barnehagetilbudet vi etter hver har fått i Norge. Økningen i barnehagedekningen er også er svært viktig virkemiddel for å sikre høyest mulig yrkesdeltakelse for foreldre med småbarn som igjen har sørget for et jevnt og godt tilsig av arbeidskraft til arbeidsmarkedet.

Vi mener fri etableringsrett og retten til offentlige driftstilskudd er nødvendige forutsetninger for at Norge også fremover skal ha en barnehagesektor preget av faktorene nevnt ovenfor. Vi ønsker derfor at kommunene, via statlige rammetilskudd skal ha plikt til å finansiere nye godkjente private barnehager også etter 2009. En videreføring av denne ordningen vil etter vårt syn også sikre fleksibilitet til å tilpasse barnehagetilbudet til etterspørselen uten å binde opp kommunenes egne ressurser i ledige barnehageplasser og ubenyttet bygningsmasse når det oppstår overkapasitet.

Et skille mellom automatisk rett til offentlige tilskudd for kommunale barnehager, og skjønsmessig tildeling av offentlig tilskudd til private barnehager kan på sikt føre til reduksjoner og nedbygging av det som i dag er et stort og variert tilbud av private barnehager. HSH mener dette sender et uheldig signal til de private barnehagene som i dag sørger for om lag halvparten av barnehagedekningen i Norge.

En utilsiktet, men uheldig konsekvens av dette kan for eksempel være at private barnehager, eller barnehager med et annet tilbud enn kommunale tilbudet, kan bli forbeholdt barn med ressurssterke foreldre som er villige til å betale høye barnehagepriser for alternative barnehagetilbud som ikke mottar offentlige tilskudd. Dette kan på sikt bidra til store forskjeller mellom barnehagene med hensyn til kvalitet og innhold, noe HSH ikke ønsker.

Av de to forslagene til kommunal skjønnmyndighet foretrekker HSH modellen med begrenset skjønn. Vi vurderer det slik at denne modellen i størst mulig grad sikrer like og forutsigbare kriterier for godkjenning og finansiering av både offentlige og private barnehager i alle landets 431 kommuner. Faste og forutsigbare rammebetingelser vil i større grad enn varierende utøvelse av skjønn stimulere til utbygging av både offentlige og private barnehager med variert tilbud som er etterspurt av brukerne. Størst mulig grad av forutsigbarhet i rammebetingelsene vil også gjøre det enklere for barnehagene å tilpasse seg fortløpende endringer i etterspørselen etter barnehageplasser. Modellen med begrenset skjønn vil etter vår oppfatning også være enklere å administrere og dermed kreve mindre ressurser.

Av de to utkastene til regulering av finansieringsordningene for private barnehager foretrekker HSH modellen med statlig regulering av finansieringsplikten. Etter vårt syn vil en overordnet nasjonal bestemmelse av finansieringsplikten og av nivået på de offentlige tilskuddene i best mulig grad sikre like vilkår og forutsigbare rammebetingelser. Vi deler også departementets vurdering om at en finansieringsordning med fastsatte tilskuddsbeløp eller prosentsatser er enklere å forholde seg til, og dermed vil være enklere å administrere for kommunene.

4. Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren

Departementets foreslår i høringsnotatet å lovfeste innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren. Høringsnotatet begrunner forslaget med ønsket om å "gjennomføre langsiktige studier og for å følge forskjellige grupper gjennom utdanningsløpet og undersøke langsiktige effekter av deltakelse i barnehage i forhold til senere utdanning og forhold som har betydning for sosial utjevning, er det nødvendig å samle inn og systematisere opplysninger om deltakelse i barnehagen på individnivå."

Departementet går i notatet ikke detaljert inn på hvilke typer data som skal samles inn, og hvilke spesifikke forhold denne informasjonen skal belyse. HSH kan heller ikke se at høringsnotatet sier noe om hvem som skal samle inn og rapportere dataene og hvordan de skal lagres. Vi kan derfor ikke se at forslaget er tilstrekkelig utredet og faglig begrunnet. Vi anmoder på den bakgrunn departementet om å trekke forslaget, og heller reise spørsmål om innføring av lovhjemmel for denne typen informasjonsinnhenting i en selvstendig prosess, men etter en fullstendig utredning.

Vennlig hilsen

HSH

Harald Jachwitz Andersen
Avdelingssjef

Gerhard Salicath
Fagsjef

HSH
Ullern allé 28
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 06 09 30
e-post
info@hsh-org.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org nr.
970 134 646 MVA
www.hsh-org.no