

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep

0032 Oslo



PRIVATE BARNEHAGERS  
**LANDSFORBUND**

Org. nr.: 970 954 309

Postboks 23, 8088 Bodø

Telefon 75 54 16 90

Telefaks 75 54 16 91

[arild@pbl.no](mailto:arild@pbl.no)

Bodø, den 3. jan. 2008

## Høringsuttalelse om endringer i barnehageloven

Vedlagt følger høringsuttalelsen fra Private Barnehagers Landsforbund.

Med vennlig hilsen  
Private Barnehagers Landsforbund

Anne Berit Lyng Malmö /s/  
styreleder

Arild M. Olsen  
daglig leder

**HØRINGSSVAR**  
**– endringer i barnehageloven**

**fra**

**Private Barnehagers Landsforbund**

**Bodø, 03.01.08**

SAMMENDRAG .....	4
I. INNLEDNING .....	5
1.1 En varig, forutsigbar og rettferdig finansieringsmodell.....	7
1.2 PBLs forslag til modell som sikrer måloppnåelse .....	9
II. BARNEHAGESEKTOREN.....	11
2.1 Utvikling i sektoren.....	11
2.2 Sektoren i dag.....	13
2.3 Kostnadsforskjeller mellom private og kommunale barnehager.....	15
2.4 Private barnehager og kommunene .....	15
2.5 Mangfold og egenart etter barnehageloven og barnekonvensjonen.....	16
2.6 Forholdet til barnekonvensjonens diskrimineringsregler .....	17
III. RETT TIL BARNEHAGEPLASS.....	18
3.1 Om klageadgang og særskilt om gruppesøksmål .....	20
IV. RAMMEFINANSIERING .....	21
4.1 Reform til barnehagenes fordel?.....	23
4.2 Kommunenes mange roller .....	25
V. RETT TIL FRI ETABLERING.....	25
VI. KONSEKVENSER AV KOMMUNALT FRITT SKJØNN.....	27
6.1 Hva domstolen kan prøve .....	28
6.2 Ulemper med vide fullmakter .....	29
VII. FINANSIERING AV PRIVATE BARNEHAGER .....	29
7.1 Krav til ny finansieringsmodell.....	31
7.2 Tilstrekkelig finansiering.....	31
7.3 Forutsigbarhet.....	34
7.4 Full økonomisk likeverdig behandling .....	35
7.5 Effektiv og målrettet ressursbruk .....	36

7.6 Regler for regnskapsførsel .....	38
7.7 Overkompensasjon .....	40
VIII. INNHENTING AV DATA I BARNEHAGESEKTOREN .....	40
IX. KONKLUSJON .....	41

## SAMMENDRAG

Departementets forslag til endringer i barnehagelovens regler om offentlige tilskudd vil føre til systematisk økonomisk forskjellsbehandling av barn i barnehager, avhengig av hvem som eier barnehagen eller hvilken kommune barnet bor i. SV bruker som slagord på sin hjemmeside: "Ulike mennesker. Like muligheter." For barn i barnehage vil alle de forslagene som foreligger i høringsnotatet få følgende konsekvens: Like barn. Ulike muligheter.

I tillegg vil alle forslagene frata foresatte retten til å fritt velge blant et mangfoldig tilbud gitt av barnehager som dyrker sin egenart. Dette fordi private barnehager i vesentlig mindre grad enn i dag vil kunne forvente forutsigbarhet og økonomisk trygghet nok til å utvikle tilbud i tråd med foresattes ønsker.

Forslaget er et angrep på alle de private aktørene som i over 170 år har bygget opp det moderne barnehagetilbudet vi har i Norge i dag, og som senest i barnehageforliket i 2003 ble forespeilet forutsigbarhet gjennom full økonomisk likeverdig behandling av barn i barnehager. Regjeringspartiene går nå bort fra sine løfter.

En konsekvens av forslaget er at situasjonen også for ansatte i private barnehager blir mer utrygg, og usikkerheten om barnehagene kan tilby konkurransedyktige vilkår vil bre om seg. Dette er stikk i strid med regjeringens intensjoner om like lønns- og arbeidsvilkår i Soria Moria-erklæringen.

Departementets foretrukne løsning innebærer at alle kommuner må ta et helhetsansvar for drift av private barnehager. Erfaringene fra gjennomføringen av økonomisk likebehandling i henhold til § 14 i barnehageloven, viser at de færreste kommuner i dag har forutsetning og kompetanse til å lykkes. Samtidig er det ingen garanti for at overgang fra statlige øremerkede tilskudd til rammefinansiering faktisk vil bety at staten fullfinansierer reformen over tid.

Departementets forslag forutsetter at staten får medhold i EFTA-domstolen, og i ESA, for sitt syn på at kommunal barnehagedrift må skjermes mot å forholde seg til alminnelige konkurranserettslige regler. Et slikt vern er PBL sterk motstander av. PBL mener alle aktørene i sektoren må gis samme økonomiske mulighet til å gi barn et likeverdig barnehagetilbud. Likeverd og likebehandling er for PBL gjennomgående viktige nøkkelord.

PBL mener departementets forslag er et ideologisk basert, og spekulativt eksperiment med den største private sektor som opererer innenfor offentlig finansiert tjenesteproduksjon i landet. Hele privat sektor advarer unisont mot forslagene, og har krav på å bli tatt på alvor.

PBL fraråder på det sterkeste å endre dagens § 14 i barnehageloven. Ingen av departementets foreslåtte alternativer er brukbare. Sektoren har ikke behov for noen lovendring, men har fremdeles et behov for forskriftsendring for å gjøre finansieringen av private barnehager i samsvar med barnehageforliket, for dermed å sikre at barn i barnehage skal anses like mye verdt.

PBLs viktigste krav til et nytt finansieringssystem er at barn likebehandles økonomisk, at foreldrenes rett til selv å velge barnehagetilbud styrkes, at ansatte kan ha likeverdige lønns- og

arbeidsvilkår og at alle barnehager har de samme økonomiske muligheter til å gjennomføre dette.

Høringsnotatets forslag om rett til barnehageplass, og innhenting av data fra sektoren kan, på visse vilkår, støttes.

PBL oppfordrer departementet til å unngå å gjøre ting vanskeligere enn de egentlig er. Det er ikke noe nederlag å lage ordninger som er enkle å praktisere, og som både sektoren og de som skal administrere ordningene forstår. Slike løsninger vil motvirke konflikter mellom private barnehager og kommunene. Dette vil klart tjene barn, foreldre/foresatte, ansatte og samfunnet forøvrig. Det har vært nok fokus på finansieringsordningen i sektoren de siste årene. Nå er det på tide å begynne å prioritere kvaliteten på det tilbudet barna fortjener.

## I. INNLEDNING

PBL deler fullt ut regjeringens mål om full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Det er ingen motsetninger mellom disse mål, og private barnehagers interesser.

PBLs formålsparagraf lyder som følger:

PBL og PBL-A skal bidra til å øke kvaliteten og verdiskapningen i medlemsbarnehagene, til beste for barn, foreldre/foresatte, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig.

Oppstillingen i paragrafen er ikke tilfeldig. Hovedfokus må være på barn og foreldre/foresatte. Fornøyde og kompetente ansatte er en forutsetning for at eierne kan oppnå sine mål, noe samfunnet igjen er tjent med. Kvalitet er hva barn og foresatte opplever, mens verdiskapning skjer gjennom ansatte med interessante oppgaver og gode betingelser i et trygt arbeidsmiljø.

Eierne har det til felles at etablering av barnehage ikke var tilfeldig, men et resultat av ett eller flere sett ideer om hva som er den gode barnehage. Foreldre har hatt som mål om å skaffe barnehageplass til egne barn. Førskolelærere har hatt egne ideer om hvordan en barnehage skal drives.

Verken ønsket om å bidra til å nå et politisk mål om full dekning, eller etablering som en økonomisk investering med sikte på stor avkastning, har vært avgjørende for særlig manges beslutning om å drive privat barnehage.

PBLs administrasjon håndterer i dag tusenvis av henvendelser i året fra våre om lag 1900 medlemsbarnehager. Alle spørsmål dreier seg om drift av barnehager. Vi gir ingen råd om hvordan barnehagenes innhold og ide skal forvaltes. Dette er de ansatte og eiernes kjernekompetanse.

Som ledd i oppfølgingen av disse henvendelsene, ender PBL ofte opp som partsrepresentant for våre medlemmer i saker knyttet til deres forhold til de respektive kommuner. Per i dag er PBLs medlemmer spredt over 246 svært ulike kommuner. I tillegg kommer bydeler som drives med egne budsjetter.

Fra gjennomføringen av barnehageforliket i mai 2004 og frem til dags dato, har et vesentlig antall tunge saker handlet om kommunal finansiering av private barnehager.

Samlet antall henvendelser vedrørende økonomisk likeverdig behandling synes å ha vært rimelig stabilt i perioden 2005 – 2007. Til orientering kan vi opplyse at systemsøk på inn- og utgående e-post viser at det årlig mottas og sendes mellom 6.000 og 8.000 e-postmeldinger som helt eller delvis inneholder spørsmål og kommentarer om de til en hver tid gjeldende tilskuddsordninger.

Vi har registrert konkrete henvendelser fra medlemsbarnehager i mellom 100 og 120 kommuner. Et flertall av disse henvendelsene gjelder spørsmål om etterprøving og kontroll av kommunenes tilskuddsutmåling.

I 2005 mottok vi etterprøvbar dokumentasjon for kommunale vedtak i om lag halvparten av kommunene. I 2007 har om lag 70 prosent av kommunene levert dokumentasjon av slik kvalitet.

Samtidig ser vi at antall kommuner hvor vi har anbefalt en eller flere medlemsbarnehager å påklage kommunalt vedtak har økt hvert eneste år; fra 29 prosent i 2005 til 44 prosent i 2007.

Våre medlemmer er svært opptatt av stabilitet og trygge rammer. Barnehagesektoren er i sin natur nøysom, og består på ingen måte av ytterliggående aktører som ønsker og forventer stor grad av frihet og fleksibilitet om rammevilkår, og/eller rammevilkår som forutsetter lokale forhandlinger om eget handlingsrom.

Barnehagene er ikke spesielt komfortable med å skulle kjempe seg til posisjoner og løsninger i sine lokalmiljø, mot andre gode tiltak. Det naturlige utgangspunkt for barnehagene er samarbeid.

Sektoren må kunne beskrives som trygghetssøkende og spesielt opptatt av det å gi likeverd og like muligheter for alle. Av de cirka 241 000 barna i barnehage, går cirka 115 000 i privat barnehage (per 20.09.07). Av disse får over 85 000 sitt tilbud i en PBL-barnehage. Det er barna som fortjener likeverd og muligheter for gode tilbud. Barnehagene som leverer tilbudet bør ikke ha noen automatisk rett på tilskudd. Dette bør komme som et resultat av at foreldre og foresatte velger deres tilbud.

Private barnehager er svært lojale mot gjeldende regler. De er dyktige til å etterleve de til enhver tid gjeldende regler for så vel innholdet i barnehagen, og betingelser for ansatte, som andre rammevilkår. Etterlevelse av regler har man et absolutt forhold til, og er ikke et tema for diskusjon.

Selv om våre medlemsbarnehager følger alle lover og regler, vil de ikke be om regler som gir spesiell beskyttelse i forhold til situasjoner hvor foresatte velger bort enkelte barnehager. Tilbud få eller ingen foreldre/foresatte etterspør, vil måtte avvikles. Dette er reell valgfrihet ut i fra et foreldre- og barneperspektiv. Eierne av private barnehager aksepterer dette såfremt deres barnehage er gitt den samme sjansen til å levere et godt barnehagetilbud. Lik sjanse betyr like vilkår gjennom full økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager.

Rettferdighetssansen er stor i barnehagesektoren. Dagens mangel på like vilkår og like muligheter for å bevare og utvikle kvalitet i hver enkelt barnehage er et grunnleggende problem.

Prinsippet om at alle barn er like mye verdt, er den sterkeste drivkraften for sektorens ønske om full gjennomføring av barnehageforliket og de overordnede mål for barnehagesektoren.

Selv om det blant de private barnehagene kontinuerlig pågår diskusjoner om hvordan man skal få til løsninger som gir foresatte rett til å velge tilbud i en mangfoldig sektor, så er fraværet av diskusjon om tekniske konkurransemekanismer påtakelig. Barnehagens ståsted er basert på overordnede ideer om likeverd og likebehandling, i tråd med ideen om at alle skal verdsettes på tross av ulikheter, og gis samme anledning til å lykkes.

Utfordringen med å skaffe nok gode barnehageplasser har vært, og er enkelte steder fremdeles, stor. Tidligere forsøk på å organisere seg bort fra en situasjon med for få barnehageplasser i forhold til etterspørselen, har sektoren ikke særlig god erfaring med. Ved full dekning, som vil bety noe overdekning, er foresattes valgrett i større grad en realitet. Det å åpne for mekanismer som uthuler denne valgretten mener private barnehager er svært uheldig. Lojalitet til foresattes valg må være grunnleggende, og det må finnes nok tilbud til at valgretten er reell. Dette utgangspunktet er et vesentlig grunnlag for våre konklusjoner i våre merknader.

Det er ingen tvil om at private barnehager ønsker forutsigbarhet og likeverdige rammevilkår fordi det tjener barnehagenes interesser. Det må ikke tolkes som et uttrykk for et unisont ønske om å berede grunnen for stor personlig fortjeneste, eller grunnlag for overskudd ut over det kommunene selv setter som krav ved drift. Det må ses i forhold til at forutsigbarhet og likeverdige vilkår er det beste for alle barn, foreldre/foresatte, eiere og samfunnet for øvrig.

Forutsigbarhet og full likebehandling er garantister for å bevare og utvikle et godt mangfold, med barnehageplasser av god kvalitet som er tilgjengelig etter behov. Den samme likebehandlingen, og ideen om at foresatte skal få velge fritt for sine barn, gir også reell valgfrihet for barn med spesielle behov, og minoritetsspråklige barn. I dag har disse gruppene dessverre i praksis for liten valgfrihet. De styres ofte mot allerede eksisterende og dedikerte tilbud, som regel gitt i en kommunal barnehage.

Full økonomisk likebehandling og forutsigbarhet vil gi private barnehager anledning til å tilby barn med spesielle behov et godt og tilrettelagt tilbud i deres nærmiljø.

## **1.1 En varig, forutsigbar og rettferdig finansieringsmodell**

Stortingets barnehageforlik slår fast at økonomisk likeverdig behandling er et avgjørende virkemiddel for å nå målene i barnehagesektoren. Denne konklusjonen har PBL støttet fra første stund, og den ligger til grunn for vårt forslag om modell.

Kunnskapsdepartementet refererer i sitt høringsnotat til Stortingets mål om full økonomisk likeverdig behandling. Dette mål er Per i dag ikke nådd. Prosessen fra vedtakelsen av



barnehageforliket frem mot likebehandling har av departementet vært lagt opp som en trinnvis utvikling.

Trinn 1 startet med at det direkte statstilskuddet til private barnehager økte ekstraordinært i forhold til tilskudd til kommunale barnehager fra 1. august 2003. Det ble for første gang innført en lovrett for private barnehager til likeverdige offentlige tilskudd fra 1. mai 2004. Tilskuddsmodellen departementet valgte resulterte imidlertid ikke i likebehandling når loven trådte i kraft. I stedet ble det valgt en "innfasing" i form av gradvis økte tilskudd frem til full økonomisk likeverdig behandling skulle bli en realitet.

Trinn 2, og neste ledd i innfasingen, var å gi barn i private barnehager minimum 85 prosent av hva barn i kommunale barnehager gjennomsnittlig fikk i tilskudd. Dette ble innført fra 1. august 2005.

Innfasingen er nå stoppet opp. Dette til tross for at stortingsrepresentanter fra samtlige sju partier så sent som på PBLs landsmøte våren 2007 svarte bekreftende på følgende prinsipp:

Samtlige sju partier bak barnehageforliket ville først ha på plass full økonomisk likebehandling før man innlemmet de statlige øremerkede driftstilskuddene i kommunenes frie midler.

Tidens satsing på barnehagesektoren de seneste år har vært gjort gjennom økning av statlige øremerkede driftstilskudd, og gjennom statlige øremerkede skjønnsmidler til kommunene.

Ved å fullføre innfasingen, og dermed gi full økonomisk likeverdig behandling, gir man samtidig reell mulighet for å skape likeverdige vilkår for ansatte i private og kommunale barnehager. Soria Moria-erklæringens målsetting om "*å arbeide for likeverdige lønns- og arbeidsforhold for ansatte i private og kommunale barnehager*" anses å være meget viktig i forhold til regjeringens målsetting om å gi barnehageplasser med høy kvalitet.

De ansatte er barnehagenes viktigste ressurs og står også for 80-85 prosent av barnehagenes samlede kostnader. En full økonomisk likeverdig behandling vil gi private barnehager lik lønnsevne som kommunale barnehager, noe som etter vårt syn vil være det viktigste bidraget til å oppfylle målet i Soria Moria-erklæringen om likeverdige lønns- og arbeidsvilkår.

I departementets høringsnotat innebærer samtlige fire forslag til endring i barnehageloven § 14 at rett til likeverdig behandling fjernes. Signalet er tydelig: Regjeringspartiene ønsker ikke lenger å gjennomføre hele barnehageforliket. Regjeringen ønsker ikke full økonomisk likebehandling. PBL konkluderer med at høringsforslaget aksepterer at det skal være ulike vilkår og forskjellsbehandling mellom barn i private og kommunale barnehager.

I høringsnotatet antyder departementet at dagens offentlige tilskudd i sektoren kan justeres, slik at den systematiske forskjellsbehandling til ulempe for barn og ansatte i privat barnehager reduseres fra 15 til 12 prosent:

*Foreløpige anslag basert på dette tallmaterialet viser at med de offentlige midlene som er i sektoren i dag (basert på 2006-tall), vil en prosentsats for tilskudd til ordinære ikke-kommunale barnehager kunne settes til 88 pst. av det kommunenes egne barnehager mottar i kommunalt tilskudd.*

PBL antar at departementet med *kommunalt tilskudd* her mener 88 prosent av totalt offentlig tilskudd. Det er dette man i dag beregner dagens forskjellsbehandling ut i fra.

En konsekvens av at likebehandling fjernes, vil være at man på regelnivå gjør det opp til den enkelte kommune å vurdere hvor mye forskjellsbehandling man skal praktisere overfor private barnehager. Det følger direkte av departementets forslag 1 og 2 til ny § 14. Alternativ 3 og 4 er en sementering av aktiv forskjellsbehandling, og vil føre til kvalitetsmessige nivåforskjeller som fører til at barn får ulikt tilbud selv innad i kommunene.

## **1.2 PBLs forslag til modell som sikrer måloppnåelse**

PBL kan ikke påstå og ha utviklet en komplett og optimal løsning for finansiering av sektoren. Til det er sektoren for mangfoldig. En slik løsning har ingen utviklet per dags dato.

Vårt grunnleggende syn på modellutforming er at man bør foretrekke enkle, lett praktiserbare løsninger, selv om disse ikke medfører millimeterrettferdighet for alle aktører.

At den gjennomsnittlige kommune på fritt grunnlag skal måtte stå for utvikling av slike modeller/løsninger lokalt, er en ny type utfordring kommunene aldri tidligere har fått. Det er en løsning private barnehager mener det finnes vesentlig bedre alternativer til.

Når departementet skrev høringsnotatet, kan det se ut som om man glemte å vurdere flere enn de to foreslåtte finansieringsløsningene for å nå de overordnede målene. PBL mener det er hensiktsmessig å heve blikket, slik at man enkelt kan få øye på alternative løsningsforslag.

Hvis man skulle velge mellom flere løsninger enn bare regjeringens, vil man måtte forholde seg til minst ett grunnleggende spørsmål: Skal tilskudd være basert på kommunenes kostnad til egen barnehagedrift?

Det er da viktig å huske at de fleste klagesaker og tvister mellom kommuner og private barnehager om tilskudd dreier seg om manglende oversikt og dokumentasjon av kommunalt kostnadsnivå.

Med kommunalt kostnadsnivå som utgangspunkt må riktige og gode grunnlagstall være tilstede. Dette er helt avgjørende for en slik finansieringsmodell.

Rent teknisk foreslår vi ingen lovendring. Vi mener dagens lovtekst er hensiktsmessig, men velger å anbefale at endringer skjer på forskriftsnivå. Barnehageloven § 14 lyder:

### *§ 14 Offentlig tilskudd til private barnehager*

Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

Vår anbefaling er en modell som sikrer:

1. Tilstrekkelig finansiering
2. Forutsigbarhet
3. Full økonomisk likeverdig behandling
4. Effektivitet og målrettet inn mot kvalitet og innhold
5. Nasjonale regler for regnskapsførsel
6. Klare regler for overkompensasjon

Mer om denne anbefalingen under.

Selv om disse punktene i seg selv er oversiktlige, så må en modell også ta høyde for en rekke særlige utfordringer.

1) Det må lages gode systemer for å fange opp lønnsjusteringer som følge av tariffoppgjør/lønnsutvikling. Personalkostnader er lett etterprøvbare og enkelt å forholde seg til.

2) Barnehager må kunne ha tilfredsstillende lokaler. Et uttrykk for kostnad per m<sup>2</sup> – som vil variere avhengig av hvor i landet vi er – bør vurderes som en riktig løsning.

3) Det må sikres at lokale satsinger på økt kvalitet gis som tilbud til alle barnehagene, uavhengig av hvem som eier barnehagen.

4) Det kalkuleres inn en rimelig kapitalavkastning i tilskuddene. Det er vanskelig å forvente at noen investerer sine penger i virksomhet som ikke gir en viss avkastning på kapitalen. Selv om kommunene selv ikke kalkulerer inn slik avkastning på tjenestenivå, så er en slik unnlattelse i seg selv et ekstraordinært tilskudd til kommunal barnehagedrift.

5) Det må tas hensyn til mangfoldet. Små barnehager utgjør en vesentlig del av barnehagetilbudet og må også ha livets rett. Intensjonene med dagens regler, jf. barnehageforliket, var at likeverdig tilskudd skulle ses i forhold til sammenlignbare kommunale enheter. Små barnehager må med andre ord vurderes opp mot like store kommunale enheter.

6) Det må tas høyde for særordninger for de største byene. Ut over høyere tomtekostnader, leie og generelt høyt kostnadsnivå, har disse gjerne sosiale utfordringer som for eksempel store grupper av flerspråklige/fremmedkulturelle barn.

En optimal modell er en modell som i så stor grad som mulig består av gitte og like satser både for private og kommunale barnehager samt sjablonmessige løsninger for kostnader som vil variere mellom kommunene. Dette enten variasjonene er en følge av topografi, demografi, eller lokalpolitiske valg.

## II. BARNEHAGESEKTOREN

### 2.1 Utvikling i sektoren

Regjeringens uttalte mål for barnehagepolitikken er å gi et barnehagetilbud med en høy kvalitet til en lav pris til alle. En målsetting som er kommet inn i den sittende regjeringens Soria Moria-erklæring.

Lenge før disse uttalte målene ble skrevet ned åpnet Norges første barnehage i Trondheim. Den 5. november 2007 var det nøyaktig 170 år siden etableringen av Midtbyen private barnehage. Historien til denne barnehagen forteller mye om hvorfor vi har fått den barnehagesektoren vi har i dag.

Det har vært helt klare mål, målsettinger, verdier og filosofi bak etableringen av barnehagene. Private barnehager i Norge er etablert og utviklet ut fra et klart pedagogisk ståsted. Uansett om det var ønske om en særskilt pedagogisk retning, eller innhold i tråd med livssyn, som lå til grunn for etableringen, har målet om et godt barnehagetilbud med høy kvalitet alltid vært til stede.

Etablerere fra 1837 og frem til i dag, ønsket at barnehagene skulle være et trygt tilbud, og - etter hvert som det moderne samfunn utviklet seg - også et godt pedagogisk tilbud for barna. De gode barnehagetilbudene alle disse ildsjelene etablerte, ble oppfattet av stadig flere foreldre som attraktive for sine barn.

Barna var i gode barnehager, mens foresatte ivaretok andre viktige samfunnsoppgaver. Slik er det den dag i dag.

Midtbyen barnehage ble etablert av kirken. Kirken er fremdeles både eier og ansvarlig for drift. I tillegg til kirken har husmorlag, sanitetsforeninger, fagforeninger, foreldre og andre driftige enkeltpersoner vært pionerer i utviklingen av barnehagetilbudet.

Verdien av det gode tilbudet private barnehagegründere hadde etablert gjorde at også det offentlige engasjerte seg. Etter andre verdenskrig kom kommunene på banen, og etablerte de første kommunale barnehager. Kvinners økende deltakelse i yrkeslivet førte til en samfunnsendring som også krevde langt flere barnehageplasser.

Den første barnehageloven kom i 1975. Fra dette året ble barnehagene offisielt regnet som et offentlig tilbud. Private barnehager har imidlertid alltid vært førende i utviklingen av den norske barnehagesektoren.

Ytterligere behov for hender i arbeid, kombinert med Norges banebrytende fokus på likestilling, har ført til en meget stor yrkesdeltakelse fra begge kjønn. Foreldrene fikk samtidig stadig bedre kunnskap om barnehagene, og likte både det de så og hørte om innholdet.

Med en stadig økende yrkesdeltakelse og utdanning blant kvinner, økte behovet og etterspørselen ytterligere etter et kvalitetstilbud til barna mens de foresatte var på jobb.

Barnehagepionerene; Husmorlag, kirkesamfunn, sanitetsforeninger, fagforeninger og en lang rekke ildsjeler som fortsatte med å etablere stadig nye barnehageplasser, har bidratt sterkt til den positiv samfunnsutviklingen vi har hatt i Norge.

Fra 1980 har behovet for barnehageplasser økt betydelig. Helt frem til i dag har det vært færre plasser tilgjengelig enn hva samfunnet og foresatte har etterspurt.

Utviklingen viste at foresatte først og fremst var opptatt av at barna skulle få et trygt og godt tilsyn gjennom det pedagogiske tilbudet barnehager gir.

Foreldregenerasjonene fra 1980 ble også rik på en annen erfaring. Det offentlige fulgte ikke opp med tilstrekkelig nybygging, og de foresatte måtte i stor grad selv etablere og drive barnehagene for å gi barn et godt barnehagetilbud.

Samfunnsutviklingen gikk raskt, og rekken av aktører som kom på banen for å bidra til etablering av nye barnehageplasser ble utvidet. Nå var det en kombinasjon av foresatte, bedrifter, organisasjoner, stiftelser, driftige enkeltpersoner og særlig førskolelærere, som etablerte nye og gode barnehager.

Grunnlaget for etableringene har heller ikke endret seg hos det store flertallet av etablererne. De har fremdeles klare pedagogiske mål for sine barnehager, og et sterkt fokus på kvalitet.

Disse aktørene har i perioden fra 1980 stått for den desidert største delen av, og tatt de tyngste løftene, når det gjelder barnehageutbyggingen.

En vesentlig forutsetning for disse etableringene har vært tryggheten med øremerkede statlige driftstilskudd og foreldrebetalingen.

Private barnehageeiere har stått for den største utbyggingen av nye barnehageplasser. Dette har gitt landet et helt unikt mangfold av barnehager. Ulike pedagogiske teorier og retninger, samt livssyn, har funnet sin naturlige plass i sektoren. Innenfor disse er det igjen ulikt fokus, og det er i dag et bredt tilbud innen blant annet natur-, idretts-, teater-, musikk-, kultur-, friluft- og gårdsbarnehager. Dette mangfoldet spenner også fra små barnehager med fem barn, til store enheter med mange hundre barn.

Innføringen av det svært forutsigbare statlige øremerkede driftstilskuddet er historisk sett det mest vellykkede grepet i barnehagepolitikken.

Stortinget har helt siden innføringen av barnehageloven i 1975 hatt et ønske og en vilje til å etablere nok barnehageplasser med en god kvalitet. Det har derfor blitt brukt ulike stimuleringsiltak for å få etablert disse plassene. Politisk stimulans kombinert med foreldrenes og samfunnets behov, har vært drivkraften for nyetableringene i sektoren.

Barnehagesektoren har etter 1975 vært et spleislag mellom stat, kommune og foreldre. Staten har alltid oppfylt sine forpliktelser, og har for de private barnehagene vært ryggraden i barnehagefinansieringen.

Selv om private aktører etablerte barnehager i stor skala, klarte kommunene aldri å oppfylle de målene staten har satt for deres deltakelse og finansiering.

Dette førte til en kamp mellom stat og kommuner.

I april 1997 hadde Barne- og familiedepartementets magasin "Ta barn på alvor" følgende oppslag i utgave nr. 2:

*"Kommune-Norge forskjellsbehandlar: Meir pengar til kommunale enn private barnehagar"*

Daværende statsråd var Sylvia Brustad (Ap).

Staten og kommunenes uenighet om ansvaret for både finansieringen og behov for barnehageplasser, har ført til at målet om full barnehagedekning fremdeles ikke er oppfylt.

Foresatte til barn i private barnehager måtte tåle mye høyere priser enn foresatte til barn i kommunale barnehager. Dette var utelukkende på grunn av mindre offentlige tilskudd enn hva som ble gitt til kommunale barnehager.

Med dette som bakteppe la representantene Kristin Halvorsen (SV), Øystein Djupedal (SV), Carl I. Hagen (Frp), og Siv Jensen (Frp) våren 2002 frem et Dokument 8-forslag om lavere pris og økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager.

Dette Dok.8-forslaget førte etter hvert frem til barnehageforliket i juni 2003. Et forlik som inneholdt følgende punkter:

- Barnehageplass til alle som ønsker det
- Økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager
- Lavere foreldrebetaling
- Kvalitet og mangfold

Dette forliket var en milepæl for barn, foreldre/foresatte, ansatte i private barnehager.

Barnehage, det tilbudet om omsorg og utvikling som foresatte flest foretrakk for sine barn, skulle bli tilgjengelig for alle barn. Og det til en pris som ga alle mulighet til å benytte tilbudet.

De private aktørene tok igjen det største utbyggingsansvaret.

For eiere og ansatte i private barnehager var drivkraften å fullt ut følge opp de målene og visjonene de hadde hatt for etableringen av barnehage. Gjennom utsiktene til økonomisk likebehandling – ikke av barnehager, men av barn i barnehager – skulle de få bedre muligheter til å levere den kvaliteten og det mangfoldet de ønsket å stå for.

## **2.2 Sektoren i dag**

Lovplikten til økonomisk likebehandling, nåværende § 14 i lov om barnehager, er en bauta i den økonomiske sikkerheten for barn, foreldre/foresatte, ansatte og eiere i private barnehager.

Staten har gjennom en ordning med skjønnsmidler direkte til kommunene, sammen med krav til at kommunene opprettholder sin egenfinansiering av sektoren, sikret nok midler til å sørge for likebehandling av barn i barnehager. Innretningen på utmålingen av tilskudd til barn i barnhager, ble dessverre slik at offentlige midler fordeles svært ulikt mellom barn i private og kommunale barnehager.

217.000 foresatte leverer hver dag over 115.000 barn til et privat drevet barnehagetilbud. Private barnehager sysselsetter, og har arbeidsgiveransvar for over 30.000 ansatte.

Disse barnehagene er en helt avgjørende bidragsyter til barnehagetilbudet i landet. Barnehagetilbudet har år etter år blitt kåret til det offentlig finansierte tjenestetilbudet som brukerne er mest fornøyd med.

Dette klarer private barnehager til tross for at hvert barn, hver eneste måned i gjennomsnitt mottar 1500 kroner mindre offentlig tilskudd enn barn i kommunale barnehager.

Et nytt finansieringssystem må sikre både kommunale og private barnehager muligheter til fortsatt å gi et tilbud med høy kvalitet. For å oppnå høy kvalitet er det avgjørende med dyktige og motiverte ansatte som føler seg verdsatt. Ansatte må derfor sikres gode og ordnede lønns- og arbeidsforhold.

I Stortingets behandling av barnehageforliket, og senere i regjeringens egen Soria Moria-erklæring, er det et sterkt politisk ønske om like lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i private og kommunale barnehager.

PBLs Arbeidsgiverseksjon (PBL-A) har vært det desidert viktigste verktøyet for å få til ordnede og gode lønns- og arbeidsvilkår i private barnehager.

Fra starten av PBL-A i 1997 og frem til 2002 var det kun 475 barnehager tilknyttet arbeidsgiverseksjonen med pensjons- og tariffavtale som gir de samme rettighetene som det ansatte i kommunale barnehager har.

Med politiske vedtak og løfter om økonomisk likebehandling samt økningen av statlige øremerkede driftstilskudd, har PBL-A vokst til nesten 1.300 barnehager med 14.000 årsverk og cirka 16.500 ansatte. Disse utgjør 80 prosent av de ansatte i våre medlemsbarnehager.

Regjeringens uttalte mål for barnehagepolitikken er å gi alle et barnehagetilbud med en høy kvalitet til en lav pris. For at private aktører skal kunne gis muligheten til å nå målene må man få like rammebetingelser som kommunale barnehager.

Det kan ofte virke som om reell økonomisk likebehandling ikke gjennomføres fordi kostnadene er for store. I den sammenheng er det nyttig å merke seg at gjennomsnittskostnaden for produksjon av en barnehageplass for tiden utgjør kr 104 000,- per plass per år. Samtidig vet vi at hvert årsverk som er tilgjengelig for arbeidslivet, genererer en gjennomsnittlig BNP per årsverk på ca 460 000,- i 2006.

Det er ulønnsomt for samfunnsøkonomien dersom mennesker som ønsker å arbeide blir gående hjemme fordi de mangler barnehageplass.

Dette utgangspunktet bør man ha med seg, for dermed å i større grad anse prisen for satsing på barnehagene som en investering fremfor en ren kostnad.

### **2.3 Kostnadsforskjeller mellom private og kommunale barnehager**

I høringsnotatet fremkommer det at private barnehager har lavere kostnader enn kommunale barnehager, og da særlig lavere personalkostnader. Undersøkelser viser at dette er tilfellet.

Lavere kostnader brukes som begrunnelse for at et lavere tilskudd er tilstrekkelig. Gir man for mye, får man en "overfinansiering" som ikke er ønskelig.

Fra PBLs ståsted er denne forskjellen ikke egnet til å overraske. En viktig og representativ undersøkelse (Fürost og Høverstad) over år viser at private barnehager i 2006 ganske nøyaktig har 85 prosent av de kostnader som tilsvarende kommunale barnehager har. Det er etter vårt syn da usedvanlig nærliggende å vise til at den offentlige finansiering private barnehager i dag mottar, også er på eksakt samme nivå.

De private barnehagene bruker med andre ord de midlene de får tilført, og bruker ikke midler de ikke har. Alle som har kunnskap om privat næringsvirksomhet, eller for den saks skyld er avhengig av lønn for å leve, kjenner til dette faktum.

Dersom en skal kunne ha et høyere kostnadsnivå, sagt på en annen måte: en høyere levestandard, enn en har inntekter til å dekke, så må en enten tære på oppsparte midler, eller låne penger til drift. Å låne penger for å dekke drift må være et svært kortsiktig tiltak, og kan for de færreste pågå over lang tid.

I 2006 viser samme undersøkelse som nevnt ovenfor, at 30 prosent av de private barnehagene drev med for høye kostnader og måtte tære på egenkapital. Andelen barnehager med underskudd på driften dette år var for øvrig 7 prosent høyere enn i 2005.

PBL mener dermed beskrivelsen av kostnadsnivået i sektoren er korrekt, men mener den slett ikke gir uttrykk for behov eller vilje til å bruke mer, for eksempel for å kunne tilby lønns- og arbeidsvilkår på linje med kommunene.

### **2.4 Private barnehager og kommunene**

Kommunene er i dag svært viktige samarbeidspartnere for private barnehager. PBLs oppfatning er at dette samarbeidet fungerer meget bra over det ganske land, særlig hvis man ser bort fra tvister knyttet til kommunale driftstilskudd.

Barnehagene har et sterkt ønske om å kunne samarbeide med kommunen både i sin rolle som tilsynsmyndighet, og som konkurrent som direkte kjemper om foresattes gunst. Den



langvarige tradisjonen med godt samarbeid har de siste år blitt satt på store prøver på grunn av tilskuddsutmåling. Dette er svært uheldig.

Når PBL snakker med de øverste politiske og administrativt ansvarlige i kommunene, får vi et klart inntrykk av at disse slett ikke er like tydelig på at de ønsker fullt ansvar inkludert finansieringen for de private barnehagene.

Dette står i kontrast til de kraftige politiske signaler kommunenes egen interesseorganisasjon sentralt gir uttrykk for overfor regjeringen og Stortinget. Se mer om dette under i punkt 4.1.

Når det nå skal foreslås omfattende endringer i styring og finansiering av private barnehager, er dette aspektet viktig å ta hensyn til. PBL er svært bekymret for hvordan kommuner som ikke ønsker, og/eller evner, å ta ansvar for de private barnehagene vil opptre hvis de blir pålagt et slikt ansvar. Den bemanning og kompetanse som kreves for å drifte en stor privat sektor, er noe svært få kommuner har tilgjengelig på barnehageområdet.

Det er også en reell fare for en så komplisert finansieringsordningen som gjør lokalpolitisk styring og kontroll vanskelig. Når underliggende regelverk krever spesialistkompetanse, og svært detaljert kunnskap om sektorens særtrekk, blir de private barnehagenes rettssikkerhet i urovekkende grad avhengig av at politikere med barnehage som spesialinteresse. Selv det å finne lokalpolitikere med barn i barnehage, viser seg ofte utfordrende.

## **2.5 Mangfold og egenart etter barnehageloven og barnekonvensjonen**

Det følger av barnehageloven at det skal tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart, noe som igjen innebærer blant annet at barnehagenes formål, opptakskrets, opptakskriterier og eierform skal respekteres.

Å ivareta et slikt mangfold er ikke bare nasjonalt politisk motivert, men er også med på å oppfylle våre traktatsforpliktelser. De europeiske menneskerettigheter slår fast et viktig utgangspunkt:

EMK artikkel 9 lyder:

1. Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og så vel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.
2. Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Dette utgangspunktet er særlig viktig for den delen av barnehagemangfoldet som er basert på livssyn.

Også i FNs barnekonvensjon gir viktige føringer:

Artikkel 14 lyder:

1. Partene skal respektere barnets rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet.
2. Partene skal respektere foreldrenes, eventuelt vergenes, rett og plikt til å veilede barnet om utøvelsen av hans eller hennes rettigheter på en måte som er i samsvar med barnets gradvise utvikling.
3. Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning kan bare undergis de begrensninger som er fastsatt ved lov og som er nødvendige for å beskytte offentlig trygghet, orden, helse eller moral eller andres grunnleggende rettigheter og friheter.

Barnekonvensjonen kan fint brukes som eksempel på at også mangfold i form av alternative pedagogiske ideer har sitt rettsvern.

Mangfoldet eksisterer i dag i stort mon rundt omkring i de private barnehagene, ikke bare i form av livssynsbarnehager og barnehager med alternativ pedagogisk innretning, men også i form at en myriade av tilbud og spesialisering knyttet til innhold.

PBL anbefaler departementet å ta på alvor at en konsekvens av full kommunal frihet til å både styre etablering i sektoren, men også innrette finansieringen, raskt kan føre til vanskeligere kår for aktører som ønsker å gi tilbud ut over det normale.

I tillegg er det en viss risiko for at kommunene gjennom å legge opp til svært strømlinjeformede regler for opptak i barnehage kan komme til å uthule mangfoldet gjennom å oppfordre/presse til ensretting av tilbud, både i omfang og innhold.

## **2.6 Forholdet til barnekonvensjonens diskrimineringsregler**

Barnehagelovens fokus på mangfold og egenart har full støtte også i blant annet barnekonvensjonen. FNs Barnekonvensjon ble signert av Norge 26. januar 1990 og ratifisert 8. januar 1991 med Stortingets samtykke. Den trådet i kraft 7. februar 1991.

Norge er folkerettslig forpliktet til å oppfylle de rettigheter som er fastsatt i konvensjonen, og ved motstrid går den foran norsk lov. Barnekonvensjonen med tilleggsprotokoller ble da også inkorporert gjennom menneskerettsloven § 2 nr. 4 med virkning fra 1. oktober 2003.

Barnekonvensjonen bygger på fire grunnprinsipper:

- Barnets beste (artikkel 3)
- Ikke-diskriminering (artikkel 2)
- Barnets rett til å bli hørt (artikkel 12)
- Barnets rett til liv og utvikling (artikkel 6)

I høringsnotatet fremkommer det ingen antydning til at man har vurdert sine forslag opp mot barnekonvensjonen.

Det som særskilt må vurderes er hvorvidt et så desentralisert system som departementet foreslår er i strid med konvensjonens bestemmelser om diskriminering.

FNs komité for barns rettigheter (overvåkningsorganet som staten rapporterer til) har mange ganger gitt uttrykk for sine betenkeligheter om den kommunale ulikheten i sine rapporter til den norske stat. I sitt siste svar anbefalte komiteen staten om å foreta en undersøkelse over omfanget av ressursbruken til barn, for å sikre at alle får lik tilgang og tilgjengelighet til tjenester. Regjeringen avviste både undersøkelse og mer likhet ved å vise til det kommunale selvstyret. I svaret fra de norske myndighetene komiteen i 2005 står det at:

“Kommunene skal gjennom statlige rammetilskudd utøve stor grad av selvstyre og derigjennom settes i stand til å tilpasse tjenestene etter lokale behov. Dette kan medføre at tjenestene overfor enkeltgrupper av barn kan variere fra kommune til kommune fordi kommunene prioriterer forskjellig. Dette ønsker ikke statlige myndigheter å detaljstyre.”

Regjeringen kan velge å stå på sitt, selv om dette er i strid med de synspunkter som komiteen for barns rettigheter har, fordi komiteens synspunkter ikke er rettslig bindende. Det er først når enkeltpersoner anlegger sak på grunn av forskjellebehandling, at det kan bli endringer som får konsekvenser for tjenesteyting. Dersom den/ de enkeltpersonene som anlegger sak mot staten i forhold til diskrimineringsbestemmelsen i artikkel 2 kan bevise at deres barn forskjellsbehandles i forhold til for eksempel et barn i en kommunal barnehage, vil det kunne tolkes som brudd på menneskerettsloven § 2. Fordi denne loven skal gis forrang foran annen spesiallovgivning, vil en ikke kunne henvise til spesialregler i barnehageloven § 14.

Med begrepet diskriminering menes ulovlig forskjellsbehandling. Det er imidlertid bare når forskjellsbehandlingen ikke har noen objektiv og fornuftlig formål, at den regnes som diskriminering. Som utgangspunkt skal like tilfeller behandles likt og ulike tilfeller behandles ulikt.

PBL mener departementet må følge opp den plikt som følger av Utredningsinstruksen, og gi en begrunnet vurdering om hvorfor den forskjellsbehandling av barn som vil skje som følge av kommunal ulikhet allikevel anses å være innenfor barnekonvensjonen.

### **III. RETT TIL BARNEHAGEPLASS**

PBL mener en lovfestet, og nå sanksjonert rett til barnehageplass, er en naturlig utvikling og et gode for foreldre og foresatte.

PBL støtter forslaget om rett til plass, så lenge det blir en rett til en kvalitativ god plass, på ønsket sted, med ønsket tilbud.

Det er en direkte sammenheng mellom valg av finansieringsmodell, og tilgjengelighet på ønsket type plass på ønsket sted. Hvis foresattes ønsker skal prioriteres øverst innebærer rett til plass en plikt til å utforme et tilskuddsregime som stimulerer til etablering og endring.

Rett til plass må innebære en rett til fulltidsplass, hvis det er de foresattes primære ønske. Kommunene må ikke kunne komme seg unna sine forpliktelser ved å gi tilbud om

deltidsplasser. Private barnehagers beslutning om inndeling av barnegruppene og hvor mange deltidsplasser disse ønsker å tilby, må respekteres av barnehagemyndighetene.

Kommunene må også være lojale overfor de private barnehagenes ønsker og evne til å gi deltidsplasser, og respektere deres beslutning om inndeling av barnegruppene.

Geografisk må også tilbudet i utgangspunktet være i nærheten av hjemmet. Alternative ønsker, basert på ønske om særskilt type barnehage, eller nær/på vei til jobb, må det også være anledning til å kreve.

Departementet problematiserer heller ikke hvordan man skal forholde seg til det faktum at svært mange mennesker bor i områder hvor det er tett mellom kommunene. Å begrense rettigheter til kommuner, når det lokale markedet kan omfatte flere kommuner, er etter PBLs syn å urimelig innskrenke foresattes frie valg. Kommunene i slike områder må ha plikt til å legge til rette for at foresatte har reell rett til å velge den barnehagen de ønsker. Dersom den befinner seg i en annen kommune enn hjemstedskommunen, så må det være opp til kommunene å lage ordninger for mellomregning. Dagens ordning med plikt til å gi tilskudd basert på hvor barnehageplassen ligger, fungerer rimelig godt.

Kommunegrenser er ett problemområde som fort kan inspirere kommuneadministrasjoner til å lage regler for opptak som eliminerer problemet, og da med henvisning til administrativ effektivitet.

Et annet område som kan friste til å forenkle på bekostning av mangfold og egenart, er gjennom systemer for samordnet opptak. Lovens vern av disse grunnleggende elementer må veie så tungt at kommuner som ønsker omfattende regulering av samordnet opptak plikter å forholde seg til så vel barnehagenes rett til å tilby det man ønsker, som foresattes rett til å velge alternative tilbud. Herunder må barnehagene ha anledning til å ta imot potensielle foreldres barn, og følge disse opp uten at kommunen skal kunne overstyre dialog og opptak.

Mange barnehager har prioritet for søsken av eksisterende barn i barnehagen. De som ønsker å ha alle sine barn i samme barnehage, må ha rett til det.

Rett til plass må også ses i forhold til andre ytelser til småbarnsforeldre. Foreldrepermisjon og kontantstøtte.

Ut fra høringsnotatet kan det se ut som om departementet forutsetter ett opptak per år som tellende for når rett til plass skal inntre. Det innebærer at man risikerer å måtte vente 1 år og 11 måneder på rett til plass. Dette er en uholdbar lang ventetid. Rett til plass bør være garantert fra etter utløp av foreldrepermisjonstiden, og/eller 3 måneder etter at krav om plass er satt frem. Man kan ikke legge til grunn at alle foresatte kan leve av kontantstøtte som alternativ til inntekt etter utløp av permisjonstiden/-pengene.

En konsekvens av rett til plass vil i praksis bety behov for overdekning av plasser innenfor ett marked. Det er viktig for PBL å peke på at konseptet overdekning ikke beskriver en situasjon hvor det er akseptabelt å over tid drifte med mer bemanning enn hva norm tilsier.

Overdekning blir dermed et spørsmål om ledig godkjent areal som kan tas i bruk ved behov. Drift med mer bemanning enn norm er umulig i private barnehager, og dersom kommunene velger å gjøre det må det anses som ekstraordinært lokalt tilskudd som også de private barnehagene må få sin del av for å unngå for store kvalitetsforskjeller.

Vi kjenner selvsagt til andre sektorer hvor rett til en ytelse foreligger. Et nærliggende eksempel er skolen. Det er viktig å alltid være bevisst på de praktiske utfordringene det er å skulle håndtere et mangfold av, og gjerne et stort antall, private barnehager, sett i forhold til at det på skolesektoren som hovedregel er en skoleeier. Private skoler finnes enkelte steder, men er så ubetydelige i størrelse at enhver erfaring fra håndtering av disse må man være svært varsom med å induseres over til barnehagesektoren.

Man har ikke bare en rett til å gå på skole, men også en plikt. Det har man ikke for barnehage. Det faktum gjør at man i barnehagesektoren må stille enda større krav til endringsevne og – vilje for å imøtekomme behov. Det er atter et argument for at fri etablering, og forutsigbar finansiering overfor de private barnehagene må være til stede.

### **3.1 Om klageadgang og særskilt om gruppesøksmål**

Høringsnotatet foreslår regler som overlater til kommunene å utforme regler for opptak, herunder klageordninger.

I praksis innebærer det at klage på opptak vil bli behandlet i kommunen, i henhold til forvaltnings- og kommunelovens regler. I de fleste tilfeller betyr det at det vil være en klageinstans, enten en lokal klagenemnd eller kommunestyret, som vil fatte endelig avgjørelse.

Det legges ikke opp til klagebehandling hos utenforstående parter, som for eksempel i dagens ordning hvor fylkesmannen er klageinstans. Dersom man ikke får medhold lokalt, vil neste skritt være søksmål til de ordinære domstoler. Slike søksmål kan man på generelt grunnlag anta vil høre til sjeldenhetene, både grunnet tiden det tar før rettskraftig dom foreligger, og ikke minst på grunn av den økonomiske risiko enkeltpersoner pådrar seg.

PBL anbefaler at klagebehandling bør skje i organ som ikke er en del av kommunen, for å sikre en mest mulig uhildet klagebehandling. Dette for å gi bedre rettsikkerhet for de foresatte.

Fra 1.1.2008 gir ny tvistelov imidlertid en mulighet også for ressursvake til å få prøvd sin sak i domstolene. Fra da av trår regler om såkalt gruppesøksmål i kraft.

Gruppesøksmål er definert som:

“... søksmål som føres av eller mot en gruppe på samme eller vesentlig likt faktisk og rettslig grunnlag, og som er godkjent av retten som gruppesøksmål.”

Konseptet innebærer at en organisasjon, en forbruker, eller en sammenslutning av forbrukere kan gå til søksmål på vegne av en hel forbrukergruppe med identisk eller nær identisk problem. Reglene om gruppeprosess innebærer kort fortalt at en gruppe sammen kan saksøke eller bli saksøkt.

Reglene er forutsatt å være særlig aktuelle i forbrukersaker hvor det kan dreie seg om økonomiske små forhold som gjør at den enkelte ikke vurderer det som hensiktsmessig å bringe saken inn for domstolene. Forutsetningen er blant annet at kravene bygger på et vesentlig likeartet grunnlag. Kravet til likeartethet relaterer seg både til de fakta kravet baseres på, og til de rettsregler som påberopes. Det vil likevel ikke være til hinder for gruppesøksmål at det foreligger individuelle forhold hos den enkelte part, selv ikke forhold av vesentlig betydning for saken. Slike vesentlige forhold kan eksempelvis gjelde erstatningsutmåling.

Det kan antas at disse reglene i langt større grad enn i dag gjør det mulig for grupper av foresatte å tvinge kommunene til handling eller erstatte de reelle kostnader foresatte får til alternativt barnepass/inntektsbortfall dersom kommunen ikke skaffer barnehageplass.

Ordningen kan fint vise seg å bli effektiv, da selv trussel om gruppesøksmål i en sak om brudd på lovfestet rett til plass, vil måtte møtes med imøtekommenhet fra kommunenes side. I tillegg vil nok slike saker også føre til betydelig politisk "støy" i form av medieinteresse.

#### **IV. RAMMEFINANSIERING**

PBL, PBLs medlemmer og alle andre PBL kjenner i private sektor anser statlige øremerkede driftstilskudd som den beste finansieringsmåten og advarer mot rammefinansiering. Valg av rammefinansiering er et rent politisk valg. Politikerne må derfor ta det hele og fulle ansvar for negative konsekvenser.

Barnehagesektoren skiller seg driftsmessig ut fra tilbud som skolefritidsordningen (SFO) og skolesektoren på ett vesentlig område. Over 50 prosent av barnehagene er privat drevet. Kommunene vil under en rammefinansieringsmodell få langt større utfordringer enn de fikk da de statlige øremerkede driftstilskuddene til SFO ble innlemmet i kommunenes frie midler fra 1. august 2003.

PBL finner ikke at departementet i sitt høringsnotat har omtalt dette faktum i særlig grad, og frykter dermed at de særlige utfordringene som kommunene vil møte med å skulle håndtere en stor privat sektor ikke drøftes tilfredsstillende.

PBL er svært bekymret over at det mangler relevante utredninger om konsekvensene av denne reformen.

Et annet element departementet har valgt å se bort fra, er det forsøk med rammefinansiering av barnehager som tidligere er gjort. Kommunal- og regionaldepartementet ba for noen år tilbake 20 kommuner være med på et forsøk hvor øremerkede tilskudd skulle innlemmes i kommunale frie midler.

PBL er forundret over at forsøket ikke er grundig behandlet i høringsnotatet. Særlig fordi erfaringene fra forsøket burde veie tungt, og fordi det virker som om departementet fullstendig har valgt å se bort fra de erfaringer man gjorde seg i sin iver etter å legge om hele finansieringsordningen for 3.540 private barnehager.

Telemarksforskning-Bø fikk tildelt oppdraget med å evaluere ordningen, som pågikk i årene 2000-2003.

I "Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd – rapport 220 – 2005" stilte Telemarksforskning disse viktige spørsmålene i den omfattende rapporten:

- Opplevs det nye forsøksrammetilskuddet som økt frihet?
- Endres de lokale prioriteringene?
- Produseres tjenestene billigere?
- Endres administrasjon og saksbehandling i forsøkskommunene?
- Endres politikerrollen vs. administrasjonens rolle?
- Endres engasjement for lokalpolitikk blant innbyggere?
- Merker innbyggerne noen endringer på tjenestetilbudet?

Telemarksforskning 191 sider lange rapport avdekker en rekke interessante svar på disse problemstillingene.

Det viktigste spørsmålet er etter PBLs syn hvordan innbyggerne merket endring på tjenestekvaliteten. Rapporten slår fast at rammefinansieringen slo negativt ut på tjenestekvaliteten i de private barnehagene.

Telemarksforskning skriver følgende på side 11 i sin rapport:

"Det negative utslaget på tilfredsheten med private barnehager er imidlertid lettere å forklare ut fra de allerede kommenterte effektene fra KOSTRA-analysene. Det at forsøkskommunene har hatt en mindre opptrapping til barnehagene, ser dermed ut til å slå ut på tilfredshetsnivået for private barnehager.

For de kommunale barnehagene er forsøkseffekten ikke signifikant. Dette kan tyde på at omprioriteringseffekten i barnehagesektoren i størst grad har gått ut over de private barnehagene."

PBL anbefaler departementet å skaffe seg oversikt over alle svarene på de overstående spørsmålene, i alle fall dersom departementet er interessert i at arbeidet med lovendringen skjer på et faktagrunnlag som både kommunene og de private barnehagene kjenner seg igjen i. Man må ikke glemme at en overgang til rammefinansiering må anses å være en svært omfattende reform for sektoren.

PBL vil hevde at erfaring viser at rammefinansiering som system medfører at barn, foreldre/foresatte og ansatte i private barnehager kan rammes av nedgang i kvalitet som følge av friheten kommunene får til å omprioritere.

Råde kommune ville etter hvert ut av rammeforsøksordningen. I Råde kommunes barnehagemelding 2002-2005, står følgende å lese på side 3:

"Råde kommunes deltakelse i et fireårig forsøk med tildeling av øremerkede tilskudd som rammetilskudd (2000-2003), synes å ha virket forstyrrende på kommunens barnehagesatsing. Nyetablering av barnehageplasser medfører ikke økte tilskudd fra

Staten slik det ville gjort dersom Råde kommune ikke hadde vært med i forsøket. Disponeringen av rammetilskudd vil til enhver tid være gjenstand for politiske valg av hva som avsettes til barnehageformål.”

#### **4.1 Reform til barnehagenes fordel?**

Kunnskapsdepartementet legger ikke skjul på at de foreslåtte reguleringer er en kommunereform, og hevder at rammefinansiering bidrar til det kommunale selvstyre.

Dette må også innebære at kommunene vil ha frihet til å bruke midler beregnet med utgangspunkt i drift av barnehager til andre formål. PBL er bekymret for hvordan dette vil påvirke kvaliteten i barnehagesektoren på sikt.

Allerede i dag ser vi, også gjennom departementets egne undersøkelser, at kommunene i stor grad velger å bruke selv øremerkede midler til andre formål. Full frihet betyr frihet til å velge bort prioritering av barn i barnehager. Dette må landets foresatte opplyses om.

Foresatte i barnehager er tradisjonelt sett en gruppe som i liten grad deltar i politisk arbeid, og som normalt ikke fremstår som en godt organisert pressgruppe. Dette innebærer igjen at en kan forvente at konflikter om kvalitet i barnehagene vil oppstå, og at på samme vis som i Danmark opplever å få åpne konflikter og aksjoner. Det er ingen ønskelig situasjon verken for de foresatte, eller for de private barnehagene.

Den siste tidens fokus på dårlige resultater i skolen aktualiserer spørsmålet om hvem denne reformen egentlig er til fordel for. Det er interessant å konstatere at sentrale aktører i regjeringen tar til ordet for mer statlig styring i skolen for å sikre en gjennomgående god kvalitet hos landets 431 offentlige skoleeiere. Hva er det som gjør at man er villig til å utsette 3500 private barnehageeiere, samt 431 kommunale barnehageeiere, for et slikt eksperiment?

Hvis både de praktiske oppgavene, og de økonomiske forpliktelsene som følger av drift, gjør at kommunene faktisk opplever svært liten handlefrihet, er vi igjen tilbake til at argumentene om lokalt selvstyre må anses å være en ren illusjon. Da er vel argumentene med økt lokalt selvstyre nokså hule?

PBL antar det ikke er mange aktører som forventer at statens overføringer via rammene til kommunene skal være så romslig at man får reell handlefrihet, tvert i mot er nok bekymringene for nok en underfinansiert sentral reform påtaketlige. Vi har faktisk ikke funnet en eneste kommunerepresentant eller lokalpolitiker som er overbevist om at fullfinansiering vil skje. Særlig er skepsisen stor i vekstkommunene.

Det kan fint hevdes at å overføre hele ansvaret for barnehagefinansieringen til kommunene er å sørge for at sentrale myndigheter slipper å stå til ansvar for tilstanden i sektoren. Sentrale politikere kan gjøre slik man i dag gjør når det er snakk om skoler eller eldreomsorg, nemlig kontinuerlig henviser til at det er kommunene som også på dette området må bære hele ansvaret. En slik ansvarsfraskrivelse er ikke barnehagesektoren tjent med.



At man i høringsnotatet også signaliserer omfordelinger mellom kommunene, uten å problematisere det nærmere, er ikke gunstig for kommunene, og dermed heller ikke for de private barnehagene. Fordelingsmekanismene som ligger til grunn for beregning av størrelse på rammeoverføringer til sektoren må være kjent for å kunne vurdere konsekvensene av rammefinansiering av sektoren.

I den forbindelse kan man merke seg at departementet per dags dato ikke på forskudd har vært i stand å beregne de reelle kostnadene gjennomføringen av barnehageforliket faktisk ville medføre.

Departementet hevder at innlemming av de øremerkede driftstilskuddene til barnehagene i kommunenes inntektssystem lenge har vært et politisk mål. Som nasjonal føring er det korrekt. Hvorvidt rammefinansiering er en god løsning, er ikke kommunene overbevist om.

PBL gjorde i mars 2007 en undersøkelse blant samtlige av landets rådmenn. Der svarte 57 prosent av kommunene at de ikke var beredt til å overta hele barnehagefinansieringen fra 2009.

262 av 431 svarte på undersøkelsen. Av de kommunene som hadde private barnehager svarte 170 på spørsmålet om hvilket finansieringssystem kommunene mente ville fungere best for barnehagesektoren:

108 svarte statlig øremerket driftstilskudd.

32 svarte kommunalt driftstilskudd finansiert gjennom rammeoverføringer.

30 svarte dagens system med delt finansieringsansvar.

PBL er forundret over at man i høringsnotatet ikke legger opp til at kommuner og andre kan gjøre reelle valg, men kun anbefales å velge rammefinansiering. I vår undersøkelse svarer altså over 80 prosent av de 170 kommunene med private barnehager, at rammefinansiering ikke er egnet for barnehagesektoren.

Hvis hensynet til kvalitet i sektoren skal settes i høysetet, så bør man også ta hensyn til funn OECD gjorde i sin undersøkelse STARTING STRONG II: EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE. I kapittel 5 nr. 6 kan vi bl.a. lese følgende:

The 2004 evaluation of the Swedish ECEC system would also suggest that variability in quality may come from displacing management control from central government towards municipalities or parents. Direct or earmarked funding from the centre allows more direct control and steering by government. Governmental control can be weakened by block grant systems (the case of Sweden) that do not earmark funds for educational purposes, leaving it to municipalities to decide what and how to fund (Bjorklund *et al.*, 2004).<sup>14</sup>

Det kan dermed fint hevdes at barnehagesystemer med mange aktører, som forutsettes å opprettholde et visst minimumsnivå på kvalitet, best finansieres gjennom øremerkede tilskudd.

For private barnehager må noen grunnleggende forutsetninger være til stede for å kunne akseptere rammefinansiering. Finansieringen av sektoren må være avklart, forutsigbar, sikre foresatte reell valgfrihet, og likebehandle barn i barnehage.

PBL vil presisere at det ikke under noen omstendighet bør startes opp en prosess med innlemming av statlige øremerkede tilskudd til kommunenes frie midler, før det er gjennomført full økonomisk likeverdig behandling etter dagens § 14 i barnehageloven.

## **4.2 Kommunenes mange roller**

Hvis sektoren rammefinansieres svekkes private barnehagers rettsituasjon i forhold til kommunene, i den forstad at kommunene både skal være tilsynsmyndighet, produsent av barnehageplasser, og nå også fullt ut ansvarlig for finansiering av privat sektor.

En slik posisjon stiller strenge krav til kommunenes organisering av sin virksomhet, slik at man unngår mistanke om rolleblanding og forfordeling av private barnehager.

Selv om kommunene forsøker å ivareta sine ulike roller, gjennom å skille mellom myndighetsutøvelse og ansvar for kommunal produksjon, så er det et faktum at de fleste av landets kommuner er så små at selv en to-nivå klageprosess ikke kan gjennomføres uten de samme nøkkelpersoner i alle stadier av klagebehandlingen. Selv muligheten for en objektiv klageprosess er med andre ord teoretisk. PBL er bekymret for hvilke utslag det vil få hvis en person som både er ansvarlig for kommunal drift, og samtidig lager regler for finansiering av private barnehager, havner i en situasjon med overdekning av barnehageplasser.

Dette er et demokratisk problem, som i praksis kun kan løses ved å flytte ansvar for kontroll og tilsyn bort fra kommunene. PBL anbefaler å skape ordninger hvor disse oppgavene skal løses av et eget direktorat, eller i en egen avdeling i utdanningsdirektoratet, i de tilfellene hvor kommunene velger å ha en egenproduksjon av barnehageplasser.

Det må også være i kommunenes interesse at man ikke vil kunne beskyldes for å blande kortene.

Noen kommuner velger å organisere sin barnehagedrift i kommunale foretak. Selv om slik organisering ikke representerer noen løsrivelse fra kommunens organisasjon, så er kommunale foretak en betydelig bedre måte å balansere myndighetsoppgaver og produksjon enn hva som i dag er vanlig i kommunene. PBL støtter de kommuner som velger en slik måte å organisere sin virksomhet på, samt de som velger å sette ut kommunal drift til kommunalt eide aksjeselskaper og andre typer sammenslutninger.

## **V. RETT TIL FRI ETABLERING**

Departementet slår i høringsnotatet fast at den frie etableringsretten for barnehager videreføres. Samtidig mener departementet at det må vurderes om nye godkjente ikke-kommunale barnehager fremdeles automatisk skal ha krav på kommunalt tilskudd.

Når man skal vurdere hvorvidt det reelt sett er etableringsfrihet, bør utgangspunktet for vurderingen være å se hen til hvilke formål retten skal oppfylle. Departementet viser til at

mål for sektoren som skal ligge til grunn for finansieringen bl.a. er et "ønske om et visst mangfold i sektoren", og det derfor er "viktig at statens bestemmelser ikke begrenser mulighetene til å opprette særskilte ønskede barnehagetilbud."

Selv om man teknisk sett ikke endrer reglene om rett til godkjenning i henhold til barnehageloven, og at man dermed vil få godkjent et barnehagebygg og en driftsform ved oppfyllelse av lovens kriterier, så må man se prinsippet om fri etableringsrett i sammenheng med rett til driftstilskudd.

PBL mener det fint kan hevdes at dersom etableringsretten ikke knyttes opp mot en rett til driftstilskudd for godkjente barnehager, vil etableringsretten være illusorisk, all den tid det er en forutsetning for enhver form for drift at barnehager får ta del i den betydelige offentlige støtte barn i barnehage mottar.

En formell etableringsfrihet vil i så tilfelle være teoretisk og verdiløs uten klar rett til driftstilskudd.

PBL mener at for å nå målene som er satt for sektoren må en sikre en reell etableringsfrihet, hvor alle godkjente barnehager mottar offentlig tilskudd på en likeverdig måte. Ved å gjøre etableringsfriheten reell vil sektoren i større grad både være i stand til å utvikle god kvalitet i barnehagene, og sørge for tilstrekkelig utbygging. Det vil også bli gjort nødvendig renovering i sektoren, ved at det etableres nye barnehager med en høyere kvalitet i bygningskonstruksjon og praktisk utforming enn de eksisterende.

En reell etableringsfrihet med rett til offentlige tilskudd vil særlig være til gunst for de foresatte. En lav terskel for etablering av nye alternativer vil medføre at allerede etablerte barnehagen kontinuerlig må utvikle kvaliteten i tilbudet, og ha trygge og hensiktsmessige lokaler, for å bli valgt av de foresatte.

I samtlige av departementets høringsforslag legges det opp til at kommunene har rett til å velge – i større eller mindre grad – om det skal gis tilskudd eller ikke. Derigjennom etableres et system hvor styringen av fremtidig etablering legges til de kommunale lokalpolitikere istedenfor at sektoren selv får de virkemidler som gjør at foreldrene har en reell direkte innflytelse gjennom å søke på de barnehager som leverer kvalitet.

PBL mener det er viktig å huske at kommunene til dags dato ikke uten betydelig drahjelp fra sentrale myndigheter og private aktører har greid å levere de tilbudene som innbyggerne ønsker, og som samfunnsøkonomisk er gunstig for nasjonen.

PBL finner det helt urimelig at kommunene skal gis en rett til å utøve et fritt kommunalt skjønns på hvorvidt finansiering ved nyetablering skal gis eller ikke, selv om alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og regler danne skranker for skjønnet. Skjønnet må konkret forholde seg til hensynet om ikke-diskriminering mellom private, og mellom private/kommunale, samt til prinsippet om objektivitet, forholdsmessighet, og retten til innsyn. I tillegg må også kravet til transparens tas hensyn til, slik at det blir mulig for barnehagene å gjennomføre en judisiell kontroll av vedtakene. Disse helt vesentlige elementene synliggjøres ikke i høringsnotatet.

PBL ønsker her å understreke at det er nødvendig å pålegge kommunene å forhåndsfastsette sine kriterier for utøvelse av skjønnet slik at potensielle aktører både kan forutberegne sine etableringsmuligheter med en viss sannsynlighet, og kan kontrollere det skjønn som er utøvet i ettertid.

PBL synes også at det er prinsipielt betenkelig at allerede etablerte barnehager – både private og kommunale – synes å få en tidsbegrenset rett til økonomisk støtte.

En illusorisk fri etableringsrett kombinert med evigvarende støtte til allerede etablerte barnehager vil etter vårt syn ikke gi sektoren de virkemidler som trengs for å utvikle kvalitet.

Til tross for ordlyden i forslaget til lovtekst, formulerer departementet seg i pkt. 5.5.1 slik at forslaget må forstås å bare regulere den frie etableringsretten for ikke-kommunale barnehager, ved at det skal foretas en skjønnsmessig vurdering av disse.

Det kan se ut til å være en underliggende forutsetning i departementets utkast at kommunale barnehager ikke skal underkastes en tilsvarende restriksjon hva angår rett til driftstilskudd. Det vil bety at kommuner står fritt til å etablere nye barnehager uten å måtte ta høyde for at private aktører alternativt vil etablere seg, eller utvide sin virksomhet.

Rent praktisk vil forslaget kunne medføre at kommunale barnehager kan etableres uten at disse på noen måte bidrar til å øke kvaliteten eller mangfoldet i sektoren, mens private barnehager som ønsker å bidra til økt mangfold eller kvalitet vil derimot kunne nektes kommunalt driftstilskudd

Konsekvensene av de foreslåtte regelendringene må også vurderes i forhold til EØS-regler. EØS-rettens krav til effektiv klagebehandling og domstolskontroll, gir forvaltningen et noe snevrere rom for skjønnsutøvelse enn det som er vanlig i norsk rett.

Bedømt ut fra særlig alternativ 1 og 2 i høringsnotatet fremtrer den vide skjønnsmyndighet som er tiltenkt kommunene, der selv den klageadgang som foreligger etter forvaltningsloven begrenses av hensynet til det kommunale selvstyre, ikke å være i samsvar med EØS-rettens rettssikkerhetskrav.

Departementet synes ikke å ha vurdert de EØS-rettslige sidene av dette forslag i tilstrekkelig grad, noe PBL forutsetter blir gjort før saken legges frem for Stortinget.

## **VI. KONSEKVENSER AV KOMMUNALT FRITT SKJØNN**

Fritt skjønn er de tilfeller hvor rettsreglene, i alle fall et stykke på vei, stiller vedkommende forvaltningsorgan fritt.

Fritt skjønn – begrepet gjelder både der beslutningstakeren kan velge om kompetansen skal brukes, og der hvor han har en valgfrihet mht hva som nærmere kan bestemmes.

Hvis en avgjørelse er overlatt til forvaltningens frie skjønn, vil det si at det er forvaltningen som foretar den endelige vurdering og bedømmelse som blir bestemmende for utfallet.

At spørsmålet er overlatt til forvaltningen betyr igjen at domstolene ikke overprøver vurderingen direkte ved å sette sitt skjønn over forvaltningens. Hvis forvaltningen har holdt seg innenfor de rettslige rammer for sin myndighet, så legger ikke domstolen seg opp i det forvaltningen har bestemt.

Motsetningen til det frie skjønn er det lovbundne skjønn. Dette er betegnelsen på de vurderinger som forvaltningen foretar og som overprøves av domstolen fullt ut.

Jo friere skjønnet til forvaltningen er, jo friere er muligheten til å sette vilkår, selv om vilkåret alltid må stå i en saklig sammenheng med den tillatelsen eller ytelsen som gis, og ikke være uforholdsmessig. Vilkaeret kan naturlig nok heller ikke være i strid med annen lovgivning.

Vilkår settes gjerne for å kunne ha styringsmuligheter, for lettere ha kontroll med hovedytelsen og motvirke hva kommunen mener er skadevirkninger.

PBL har etter hvert betydelig erfaring fra at kommuner, selv innenfor dagens regelverk med lovregler som skranker for det frie skjønn, i stor grad ønsker å sette vilkår. Slike vilkår er ofte ulovlige i dagens regime, og påvirker ofte barnehagenes evne til å utvikle sitt mangfold og sin egenart negativt.

## **6.1 Hva domstolen kan prøve**

Siden domstolene ikke prøver skjønnet direkte, vil det i begrenset grad være mulig å domstolprøve de ulike kommunale regimer for organisering av barnehagesektoren i kommunen, herunder finansieringen

Det domstolene vil kunne prøve er om det foreligger overskridelse av forvaltningsmyndigheten:

- om det foreligger lovhjemmel/kompetanse
- om avgjørelsen er basert på riktig faktum
- om det er truffet avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling
- om det er tatt utenforliggende hensyn
- om avgjørelsen virker vilkårlig
- om det foreligger grov urimelighet
- om det foreligger ubegrunnet/usaklig forskjellsbehandling

Det stilles med andre ord krav til sakelighet, rimelighet og likebehandling.

Det er bare når kommunen ikke kan gi noen saklig grunn til forskjellsbehandlingen at det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Men selv om en begrunnelse kan anses saklig, så kan resultatet fremstå som sterkt urimelig eller urettferdig.

For de fleste private barnehager er problemet at de mangler ressurser til en rettslig behandling.

## **6.2 Ulemper med vide fullmakter**

En lov som gir forvaltningen vide fullmakter medfører i følge forvaltningskomiteen følgende betenkeligheter:

- mulighet for rettslig kontroll svekkes
- den enkelte borgers stilling blir usikker (mindre forutberegnelighet)
- faren for misbruk av myndighet øker
- det blir vanskeligere å gjennomføre kravet til lik behandling av alle

PBL deler komiteens betenkeligheter, og mener fritt skjønn i alt for stor grad vil undergrave lojaliteten til foresattes valgrett, og man risikerer et svekket tilbud, og dårligere rettsvern.

## **VII. FINANSIERING AV PRIVATE BARNEHAGER**

Stortingets barnehageforlik slår fast at økonomisk likeverdig behandling er at avgjørende prinsipp for å nå målene i barnehageforliket.

Det er avgjørende for alle private barnehager at barnehagelovens § 14 om likeverdige offentlig tilskudd til private barnehager forblir uendret.

Forutsetningene i en ny finansieringsmodell må derfor være at barn i barnehage behandles likt i forhold til samlet offentlige tilskudd.

Slik likebehandling synes fraværende i det opplegget departementet nå har sendt på høring. Tvert i mot presiserer man at målet om likebehandling fjernes, og det skal være opp til kommunene å vurdere om et slikt prinsipp skal gjelde lokalt. Alternativt foreslås det modeller hvor man fra statens side lovfester forskjellsbehandling.

PBL mener begge de foreslåtte løsningene er svært uheldige. Likebehandling må opprettholdes som ide, og gjennomføres i praksis, samt at systematisk lovbestemt forskjellsbehandling kan ikke tillates. At departementet selv peker på at alternativene om lovbestemt forskjellsbehandling kan føre til økonomisk underdekning for private barnehager, underforstått at dette egentlig ikke er gode løsninger, gjør at vi egentlig kun har ett forslag på bordet: Lovkrav om likebehandling fjernes, og kommunene gis full styring over utforming av tilskuddsordninger.

Hvis man leser høringsnotatet i forventning om at det skal være et dokument egnet for å få til en bred realitetsdiskusjon om hvilke finansieringsmekanismer vi bør velge for fremtiden, så vil man bli skuffet.

Det er betenkelig at fra departementet kun legges opp til valg mellom to alternativer, med variasjoner, i stedet for å vise mangfoldet av ordninger som det kunne vært valgt imellom. Man tar seg heller ikke bryet med å analysere virkningene av dagens ordning, og velger slett ikke å se hen til de mange negative erfaringene som 20 forsøkskommuner har gjort seg når de tidligere har forsøkt departementets foretrukne løsning.

Selvsagt finnes det mange flere valgmuligheter. Det spenner fra ytterligheter som full offentlig overtakelse av alle private aktører, som er nærliggende forslaget fra departementet om full kommunal styring av sektoren, men uten å overta driftsmidlene, og uten å betale erstatning. Til den andre ytterlighet hvor pengene følger barnet, og offentlig produksjon må vike for privat initiativ. En ytterlighet hvor man organiserer seg slik at offentlige myndigheter ikke produserer tjenester, men kun driver myndighetsutøvelse, og all produksjon skjer gjennom tilrettelegging blant private nettverksaktører.

Full offentlig overtakelse er en rent teoretisk øvelse, all den tid utviklingen i sammenlignbare land går i motsatt retning. Utviklingen i land vi liker å sammenligne oss med går med andre ord i motsatt retning av departementets forslag.

I norsk sammenheng føles det fremmed å skulle vurdere avvikling av offentlig barnehageproduksjon, slik som for eksempel Nederland har gjort. Der har man valgt å la foresattes valg styre pengestrømmen til de aktører de velger å benytte. Også i Tyskland har man en ordning som er fremmed i norsk politisk sammenheng. Der må offentlige barnehager i ytterste konsekvens avvikle sin drift dersom det finnes privat initiativ som ønsker å drive barnehage i et marked.

For PBL fremstår det noe merkelig at man i høringsnotatet ikke velger å vise til det alternativ som en samlet privat sektor har krevd over år, som slett ikke ligger langt fra dagens ordning, men som kun er avhengig av politisk vilje til å gjennomføre de løfter man gav sektoren gjennom det tverrpolitiske barnehageforliket i 2003.

Det er synd å måtte konstatere at man i det fremlagte forslag har valgt bort den måloppnåelse man var enig om i barnehageforliket, og som sektoren støtter fullt ut.

PBL anbefaler at regjeringen er tro mot sine tidligere løfter til sektoren. Samtlige regjeringspartier har vært med siden starten av den politiske prosessen, som startet med barnehageavtalen og endte med et barnehageforlik som sju partier på Stortinget samlet seg bak.

Mange opplever det som uheldig å atter en gang få bekreftet at politiske løfter var så tidsbegrensede at man reelt sett ikke burde bygge på dem. Tenk hva man kunne oppnå hvis man velger å ha fokus på hva som er samfunnsøkonomisk god barnehagedrift, fremfor et dogmatisk standpunkt til privates tilstedeværelse i en sektor private aktører har bygget opp over 170 år.

De forslag til finansieringsmodeller som departementet legger frem, baserer seg fullt ut på at EFTA-domstolen støtter ESAs beslutning om at EØS-rettslige konkurranseregler ikke gjelder i barnehagesektoren. Dom i saken kommer i løpet av våren.

Dersom barnehagesektoren anses å være unntatt konkurranseregler som ellers gjelder i samfunnet, så bør departementet begrunne overfor så vel de private barnehagene, som overfor foresatte og politikere, hvorfor sektoren bør være unntatt. Hva er det som er så spesielt med barnehagene at all kommunal egenproduksjon skal måtte skjermes fra de regler og mekanismer som generelt bidrar til behovsdekning og effektiv ressursutnyttelse? Departementet bør med andre ord gi utfyllende merknader til hvorfor Norge i sin intervensjon i saken for EFTA-domstolen krever at alminnelig konkurranserettslige prinsipper bør settes til side.

Med forventning om at kommunene får det fulle ansvaret for hele barnehagesektoren, er det seks krav PBL mener må oppfylles før finansieringen overlates til 431 svært så ulike kommuner.

## **7.1 Krav til ny finansieringsmodell**

Det viktigste krav til en finansieringsmodell er at den gir alle barn i barnehager muligheten til et tilbud med høy kvalitet og tilpasset foreldre/foresattes behov.

For å drive forsvarlig må barnehagene kjenne sine inntekter før de påtar seg utgifter. Barnehagene må derfor, før nytt budsjettår starter, vite hvordan faktorene som fastsetter det offentlige driftstilskudd justeres.

Faktorene som avgjør utmålingene av det offentlige driftstilskuddet må være kjent for foresatte og barnehageeiere, slik at disse vet at reell likebehandling er oppfylt.

Finansieringsmodellen må sikre:

1. Tilstrekkelig finansiering
2. Forutsigbarhet
3. Full økonomisk likeverdig behandling
4. Effektivitet og målrettet inn mot kvalitet og innhold
5. Nasjonale regler for regnskapsføring
6. Klare regler for overkompensasjon

## **7.2 Tilstrekkelig finansiering**

Regjeringserklæringen inneholder mål som har betydning for finansieringssystemet, herunder at det må sikres en tilstrekkelig og forutsigbar finansiering av private barnehager. I Soria Moria heter det:

- Regjeringen vil sikre tilstrekkelig og forutsigbar finansiering av barnehager slik at utbyggere vet hva de har å holde seg til. Inntil full dekning er nådd skal det fortsatt være øremerkede statstilskudd.



- Regjeringen vil arbeide for likeverdige lønns- og arbeidsforhold for ansatte i private og kommunale barnehager.

Tilstrekkelig finansiering vil i stor grad avhenge av hvilke målsettinger man har i fortsettelsen når det gjelder driftsnivået, herunder hvilken kvalitet man ønsker i tjenesten.

Av høringsnotatet fremkommer det at:

“kvaliteten i barnehagene i forhold til innhold og bygg skal opprettholdes”

og at

“kvaliteten på tilbudet ikke avhenger av hvor i landet man bor”.

Generelt er det av regjeringen uttalt at man ønsker “gode, rimelige og tilgjengelige barnehageplasser”, og det fremkommer også at man ønsker barnehageplasser av høy kvalitet. Disse målsettingene er blant annet konkretisert gjennom at regjeringen vil:

- ha en tiltaksplan for å øke antall førskolelærere i barnehagene
- opprettholde krav om pedagogisk kompetanse blant ledelse og ansatte i barnehagene
- opprettholde areal- og bemanningsnormer
- arbeide for likeverdige lønns- og arbeidsforhold for ansatte i private og kommunale barnehager

PBL oppfatter det slik at målsettingene står ved lag, og ønskes gjennomført også innenfor en rammefinansiert barnehagesektor. Ettersom det også klart fremgår at man ikke ønsker geografiske variasjoner med hensyn til kvaliteten, mener vi det er en forutsetning at det spesifiseres klart og tydelig en nasjonal minimumsstandard kommunene forpliktes til å opprettholde.

Hvis ikke er vi redd kvaliteten raskt vil komme under press, og at man etter hvert vil oppleve store regionale kvalitetsmessige forskjeller i barnehagetilbudet, noe som igjen vil være problematisk innenfor en sektor med maksimalprisordning. Innenfor denne typen prisregulering må man kunne forvente at foreldrene betaler for en tjeneste med tilnærmet lik kvalitet.

Både økt antall førskolelærere, opprettholdelse av pedagogisk kompetanse, og areal- og bemanningsnormer, samt likeverdige lønns- og arbeidsforhold må kunne karakteriseres som kriterier som er med på å danne den kvalitetsmessige rammen i barnehager.

Kostnader ved, og finansiering av disse typer tiltak, vil således være viktig og avgjørende, vurdert opp mot hva som er tilstrekkelig finansiering av gode barnehageplasser med høy kvalitet. Graden av “likeverdighet og likebehandling” i offentlig finansiering vil, slik PBL ser det, også spille en avgjørende rolle i vurderingen av hva som kan karakteriseres som tilstrekkelig.

På samme måte som foresatte skal kunne forvente å få tilnærmet samme kvalitet i tjenesten de kjøper ettersom de betaler samme maksimalpris, mener vi barnehageeiere bør sikres samme offentlig finansiering, såfremt de yter barnehageplasser av samme kvalitet.

Siden det av høringsnotatet også fremgår at kvaliteten skal opprettholdes, og at man ikke ønsker geografiske kvalitetsforskjeller, legger vi derfor til grunn at regjeringen viderefører arbeidet for likeverdige lønns- og arbeidsforhold for ansatte i private og kommunale barnehager.

Retningslinjer for dette må derfor spesifiseres før man overlater det totale finansieringsansvaret til kommunen.

Alternativet er at både driftsnivå, herunder kvalitetsaspektet, samt grad av offentlig finansiering, skal bestemmes lokalt. Dette har den konsekvens at regjeringen og departementet gir i fra seg all konkret styring av barnehagesektoren. PBL er da av den oppfatning av at både barnehageforliket og målsettingene knyttet til barnehagesektoren i Soria Moria-erklæringen legges bort.

Å gi fra seg styringen medfører videre at den nasjonale maksimalprisordningen i prinsippet bør avvikles. Slik PBL ser det fremstår det som helt urimelig å kreve at foreldrene betaler samme maksimalpris for vidt forskjellig tilbud i ulike kommuner.

Det forutsettes at maksimalprisordningen vil bestå, selv om dette blant annet utgjør en skranke for private barnehagers fleksibilitet, og evne til å konkurrere på kvalitet og innhold. Det bemerkes også at maksimalprisen i praksis har vært prisdrivende overfor de svakeste gruppene. De som har dårlig betalingsevne, og/eller flere barn, betaler i dag til dels betydelig mer enn hva de gjorde før barnehageforliket. Blant annet fordi 77 prosent av kommunene velger å bryte barnehagelovens plikt til å sørge for inntektgraderte satser.

Denne sosiale skjevhet har departementet visst om lenge, og vi forventer at det ved denne korsvei tas tak i problemet.

Det vil være klart urimelig å kreve at barnehageeiere med ulik offentlig finansiering skal kunne levere barnehageplasser av samme kvalitet. Med full barnehagedekning vil det være svært viktig å levere kvalitetsmessige gode barnehageplasser ettersom de foresattes maktposisjon vil være styrket. Siden prisen etter hvert er kommet ned på et moderat nivå, vil de foresatte i stadig større grad fokusere på kvalitet når de velger barnehage. Da er det også viktig at alle barnehagene, uavhengig av eierskap, gis samme rammebetingelser for å synliggjøre sine kvaliteter.

Eventuelt bør man nedgradere de nasjonale målsettingene om hva man kan forvente av gode barnehageplasser. Da må imidlertid dette signaliseres tydelig overfor de foresatte, kommuner og eiere av private barnehager. I alle henseender vil det være slik at målsettingene må stå i stil med virkemiddelbruken. Alt annet vil være å føre både brukere og eiere av barnehager bak lyset.

### 7.3 Forutsigbarhet

PBL legger til grunn forutsigbarheten for drift må styrkes vesentlig før det totale finansieringsansvaret for barnehagesektoren flyttes til kommunene. Ved å ta vekk statlige øremerkede driftstilskudd tar man vekk det eneste forutsigbare private barnehager i dag har når det gjelder drift og planlegging av kvalitet.

Det vil si at de økonomiske hoveddrammene for både kommunene og de private barnehagene legges i november og desember forutgående år, som en konsekvens av behandling av statsbudsjettet hvor inntektsramme og anslag for pris- og kostnadsvekst signaliseres.

Det må før overflyttingen være utarbeidet og klargjort rutiner og retningslinjer slik at de private barnehagene allerede ved budsjettfremleggelsen kan orientere seg om, og lettfattelig beregne seg frem til, hvilke virkninger budsjettet har for dem. Den enkleste modellen vil være at retningslinjer utarbeides slik at private barnehager kan benytte seg av rammene og nøkkelstørrelser fra budsjettet. Det vil si at både kommunene og de private barnehagene i egen budsjettprosess kan innarbeide at:

- Gjeldende maksimalpris er på kr y neste år for en heltidsplass
- Lønns- og prisveksten er antatt å bli x prosent (kommunal deflator)

Ved overgangen til rammefinansiering, hvor finansieringen skal utmåles ut fra objektive kriterier og ikke reell aktivitet, vil det i budsjettprosessen være utfordrende for de private barnehagene at den offentlige finansieringen ikke bestemmes ut fra deres reelle aktivitet. Dermed kan ikke de private barnehagene på et tidlig tidspunkt se inntektseffektene ved endret barnegruppe, slik man i dag for eksempel kan gjøre med en enkel kobling mellom barnegruppe/årsmelding, og foreslåtte satser i det statlige driftstilskuddet. Hvis man har som målsetting at finansieringen skal være forutsigbar må det derfor i første fase være klarlagt at private barnehager i sine egne budsjettprosesser skal legge til grunn den kommunale deflator for å estimere kostnadene påfølgende år, og at den også er førende for den offentlige finansieringen:

$$1) \text{ Kostnader år }_{t+1} = \text{kostnader år }_t * \text{kommunal deflator år }_{t+1}$$

$$2) \text{ Offentlig finansiering år }_{t+1} = \text{kostnader år }_{t+1} - \text{inntekter fra foreldrebetaling år }_{t+1}$$

De siste års feilanslag når det gjelder den kommunale deflator, kombinert med prisregulering, er svært problematisk. Ved en høyere reell kostnadsvekst enn hva som er lagt til grunn vil det oppstå et finansieringsproblem for de private barnehagene, ettersom det er små muligheter for å justere inntektsstrømmen fra foreldrebetalingen, i alle fall på kort sikt.

Etter PBLs syn bør det derfor også være klare retningslinjer og rutiner for korrigeringer innenfor det enkelte driftsår. Slik korreksjon kan gjennomføres for eksempel i forbindelse med lønnsoppgjør. Dette kan være fornuftig ettersom lønn/personal er den vesentligste komponenten både innenfor reell drift, og i den kommunale deflatoren. I en slik prosess kan man også gjøre beregninger og foreta korrigeringer for oppnåelse av forutbestemt

økonomisk likverdig behandling, altså en sammenstilling av offentlig finansiering i kommunale og private barnehager innenfor hver enkelt kommune.

Mange kommuner bruker i dag å konto ordninger for å sikre private barnehager en viss likviditet. På den ene siden er det utmerket, mens på den andre siden fører det til at kommunene tar seg svært god tid til å gjøre endelige beregninger. Det er derfor vanlig at vedtak om tilskudd ikke kommer før utpå høsten i inneværende driftsår. Konsekvensen er selvsagt at private barnehager ikke kan være trygg på om de utbetalinger de har fått faktisk er deres penger, og at de også i årets siste måneder vil få utbetalinger, og dermed ikke tør satse på den kvalitet det kunne vært grunnlag for. Motsatt får andre barnehager plutselig etterbetalt til dels store beløp rett før årsskiftet, som igjen fører til skattepliktig overskudd på penger de ellers ville brukt i driften. Begge deler er lite ønskelig, og bidrar slett ikke til forutsigbarhet.

Departementet legger til grunn at "mange" kommuner kan vise til gode resultater med å lage lokale forskrifter fra tiden før barnehageforliket.

PBL har tidligere overlevert til departementet over 450 slike lokale avtaler/forskrifter. Vi ber departementet være vennlig å finne frem disse eksemplene og vurdere om de virkelig er gode. Disse lokale avtalene var inngått under et regime hvor de private barnehagene uansett fikk øremerket statstilskudd, og kunne sette foreldrebetalingen fritt, normalt i et marked med mye større etterspørsel enn tilbud. En alminnelig hovedregel var kr 0,- i kommunalt tilskudd, noe som i alle fall måtte kunne betegnes som forutsigbart.

De fleste private barnehager befinner seg i kommuner som vil måtte prøve å feile frem til man har fått på plass en relativ trygghet og ro blant de private barnehagene. Denne fasen innebærer stor utrygghet, og utgjør grunnlag for konflikter mellom private barnehager og kommunene i et omfang vi basert på historikk fra dagens ordning faktisk kan anta størrelsen av. Kvalitetsutvikling og nybygging vil igjen bli skadelidende. I tillegg risikerer vi på ny en kraftig avskalling av private barnehager som rett og slett ikke orker å drive under slike forhold. Den mekanismen har vi sett tidligere. Departementet bør vise frem statistikk over utviklingen i antall barnehager de siste par tiår når Ot.prp. legges frem.

## **7.4 Full økonomisk likeverdig behandling**

Høringsnotatet fanger korrekt opp barnehageforlikets vedtak om at økonomisk likeverdig behandling skulle fases inn til full økonomisk likeverdig behandling.

PBL mener staten må fullføre barnehageforliket, og dermed få frem de reelle kostnadene ved forliket, før man overlater finansieringsansvaret og den korrekte sum midler til kommunene.

Det er etter PBLs syn avgjørende at dagens § 14 om økonomisk likeverdig behandling består, men at forskriften om økonomisk likeverdig behandling gir kommunene en plikt til reell økonomisk likebehandling gjennom utmåling av like offentlige tilskudd til barn i private og kommunale barnehager.

## 7.5 Effektiv og målrettet ressursbruk

I Kunnskapsdepartementets høringsnotat trekkes det frem at man ønsker effektiv og målrettet bruk av de offentlige ressursene, *“Ikke minst er det et mål om å sikre at offentlige midler brukes på en effektiv og målrettet måte, og videre sikre at offentlige midler til barnehager brukes til barnehagedrift”*

Dette støtter PBL fullt ut, og vi forutsetter at man i denne sammenhengen tar hensyn til Inntektssystemutvalgets delutredning *Kostnadsnøkkel for barnehager*, som blant annet konkluderer med at det ikke er ønskelig at andelen private eller kommunale barnehager skal inngå som kriterium i kostnadsnøkkelen. Hovedinnvendingen er at det vil svekke det lokale selvstyret, men også at det vil gi gale incentivvirkninger.

I utredningen, side 38, heter det:

*“Dette har for det første sammenheng med at den lokale organiseringen av barnehagesektoren i stor grad påvirkes av lokale politiske valg, og at et slikt kriterium derfor ikke tilfredsstiller det nødvendige krav til objektivitet. Videre vil et slikt kriterium være til hinder for at målsettingene i barnehagereformen kan nås. Kommuner med mange private barnehager vil få et svakt økonomisk grunnlag for likebehandling, samtidig som det gir sterke incentiver til å kommunalisere private barnehager for å få økte rammetilskudd fra staten”.*

Utvalget var altså opptatt av at det innenfor rammefinansiering skal være rom for likebehandling, og - slik PBL oppfatter det - at den offentlig finansieringen bør kanaliseres målrettet videre ut i enkeltkommunene, til henholdsvis kommunale og private barnehager. Har man ikke retningslinjer som sikrer dette, vil man risikere systemfeil som gir gale incentivvirkninger, og dermed lite målrettet og effektiv bruk av offentlige midler.

Som interesse- og arbeidsgiverorganisasjon er PBL av den formening at et “pengene-følger-bruker-prinsipp” er det mest effektive og mest målrettede verktøyet ved fordeling av offentlige midler.

PBL konstaterer at det er et bredt politisk flertall for at alle offentlig midler og alt offentlig finansieringsansvar skal overføres til kommunene. Hovedproblemet med rammefinansiering er at treffsikkerheten går ned i forhold til tenkt pengebruk. Av 100 offentlige kroner bevilget til barnehagedrift, risikerer man at bare 90 kroner faktisk når frem og finansierer slik drift.

Vi ser imidlertid også at det i noen tilfeller kan argumenteres med helt motsatt vinkling, for eksempel at kommunene kan fungere som et sikkerhetsnett i de tilfeller det skjer en overfinansiering. Et tenkt eksempel er at det bevilges 100 kroner, men lokalt behov i dette året viser seg reelt å være på 90 kroner.

I slike tilfeller skal de offentlige barnehagemidlene settes til side slik at midlene ved senere behov kommer barnehagesektoren til gode. Slik tolker PBL høringsnotatet hvor det fremgår at man er opptatt av å *“sikre at offentlige midler til barnehager brukes til barnehagedrift”*. Uten en slik avsetning vil en ikke sikre slik bruk.

“Sikkerhetsargumentet” blir imidlertid ikke lengre like aktuelt. Dette fordi det nå legges opp til et system hvor man allerede før utbetaling fra staten korrigerer og utligner for lokale forhold og variasjoner. Utfordringen blir derfor å få videreformidlet de offentlige midlene ut til enkeltbarnehagene i den enkelte kommune.

Effektiv og målrettet bruk av ressursene fordrer at barnehagemidlene videreformidles ut til barnehagene og foresatte. Det må da lages klare retningslinjer og rutiner, basert på objektive kriterier, for hvordan barnehagemidlene som er blitt utbetalt fra staten til kommunene også effektiv og målrettet videreformidles ut til barnehagedrift i den enkelte kommune. PBL anser ikke kommunal omdisponering av barnehagemidler til andre kommunale velferdsområder for å være målrettet og effektiv bruk av barnehagemidler.

Hvorvidt det på generelt grunnlag er effektiv ressursbruk at kommunene i praksis skal overta driftsansvaret for 3500 private barnehager kan sikkert diskuteres. Reformen bør derfor utsettes og utredes skikkelig først.

Det er ikke slik at PBL mener kommunene ikke ønsker å gjøre en god jobb også for private barnehager. Problemet er bare at de aller fleste kommuner ikke har kompetanse til å gjøre jobben.

PBL har overlevert til departementet hundrevis av sider med dokumentasjon som viser hvor vanskelig kommunene synes selv dagens ordning er å praktisere. Våre medlemmer har svært mye praktisk erfaring med misforholdet mellom de gode intensjoner, og hva man faktisk greier å levere i den gjennomsnittlige kommuneadministrasjon.

De som arbeider med barnehager i kommunene har normalt ikke en gang oversikt over de reelle kostnadene ved kommunal drift. De har ikke regnskapsrutiner, eller revisjonsprosedyrer, som gjør det mulig å på noen oversiktlig måte ta ansvar for drift på et nivå som selv den minste av de 3500 private barnehagene må. Mer om dette i punkt 7.6.

Departementets oppfordres i forbindelse med utarbeidelse av Ot.prp. om endringer i barnehageloven til å gi Stortinget dokumentasjon på at kommunene faktisk er i stand til å ta ansvar for alle disse ulike private aktørene.

Selv kommuner som har tilgjengelig personell med god kunnskap har også et visst gjennomtrekksproblem. Kommunene har få ansatte som jobber administrativt med sektoren, og vi konstaterer gang på gang at de dyktigste ofte raskt forsvinner over i annen virksomhet. Det gjør at selv om man måtte greie å rekruttere kompetanse på kort sikt, så er det et åpent spørsmål om man greier å beholde og utvikle kompetanse som sikrer private barnehagers interesse over tid.

Det er med bekymring at PBL konstaterer at selv store kommuner som har en viss erfaring fra bestiller – utfører – organisering o.l., kun har erfaring med å forholde seg til et relativt fåtall aktører til enhver tid. Dermed vil selv ikke slik erfaring nødvendig vis være tilstrekkelig for å ta ansvar for en så stor sektor som de private barnehagene.

Dessverre blir ikke private barnehager beroliget av å se at departementet “antar” og “tror” at kommunene vil sikre de private barnehagene en tilstrekkelig og forutsigbar finansiering lokalt.

Selv ikke staten, under trusler om tilbakebetaling, har vært i stand til å få kommunene til å bruke selv øremerkede midler til barnehageformål. Hvordan skal private barnehager i kommunene lykkes i en situasjon hvor kommunene ikke engang har plikt til likebehandling, men lager finansieringsordninger på tilnærmet fritt grunnlag?

## **7.6 Regler for regnskapsførsel**

En meget viktig forutsetning når en ny finansieringsmodell skal lages, er at det er mulig å sammenligne tilskuddene som gis i forhold til alderen og oppholdstiden det enkelte barn har i barnehagen.

For å kunne kontrollere at barn får reell økonomisk likebehandling må de kommunale barnehagene også underlegges rapportering som er basert på regnskapsreglene i regnskapsloven. Det er vesentlig at kommunene dokumenterer at de fullt ut tar hensyn til fordeling av felleskostnader, kapitalkostnader og avskrivninger m.v.

Private barnehager må i dag regnskapsføre denne typen kostnader som kostnader ved driften, mens kommunal regnskapsførsel gir en grad av frihet som medfører at det ikke er enkelt å se om alle kostnader faktisk tas hensyn til, og i hvilken grad disse kostnadene i korrekt omfang tilskrives kommunal barnehagedrift.

Det er et strukturproblem at det finnes så store forskjeller på kommunal regnskapsføring, og føring i henhold til regnskapsloven. Blant annet fører det til forvirring at avskrivninger på anleggsmidler i kommunen ikke nødvendigvis påvirker resultatet.

Det må motvirkes at ulike krav til regnskapsføring i private og kommunale barnehager i seg selv blir opphavet til forskjeller i kostnader for ellers identiske barnehagetjenester.

Det er hensiktsmessig å arbeide for at norske kommuner skal følge Sverige og Finland med fleres eksempel, og føre fullperiodiserte regnskaper etter prinsippene i regnskapsloven. Dermed blir spesifikk rapportering, med relevant uttrekk fra de kommunale regnskaper avgjørende for å kunne sammenstille kostnader ved drift.

Det vil være fornuftig og forutsigbart overfor alle barnehager om overføringen til kommunenes rammetilskudd skjer minst to år etter at presise regler for føring av regnskapsførsel er satt i kraft.

Kunnskapsdepartementet skriver selv i sitt høringsnotat at man ikke har på plass nødvendige utredninger om kostnadsforskjeller i sektoren.

Regler for regnskapsrapportering er en forutsetning for å beregne hva driften av sektoren totalt koster, og må være grunnlaget for overføringen av inntekter inn i det kommunale rammetilskuddet.

Når Kunnskapsdepartementet selv etterlyser utredninger om kostnader i sektoren, synes det som hastverksarbeid å foreslå rammefinansiering allerede fra 2009.

### **7.6.1 Barnehagens kostnader**

Barnehagenes kostnader kan grovt deles i to: Kostnader til bygget barnehagen er i, og øvrige kostnader.

### **7.6.1.1 Bygg og drift av bygg**

Kostnadene ved drift av barnehagebygg varierer vesentlig fra kommune til kommune, og mellom barnehagene i samme kommune. Årsaken til variasjonene mellom kommunene har oftest med forskjellige kostnadsnivåer i pressområder og distrikter å gjøre. Forskjellige kostnadsnivåer innenfor samme kommune er vanskeligere å forklare. Forskjellen mellom kommunale og private barnehager henger oftest sammen med to forhold: For det første er det forskjeller i regnskapsføring, og for det andre er det store variasjoner i faktiske vedlikeholdskostnader.

PBL mener kostnader knyttet til bygg og drift av bygget, må fastsettes lokalt, men utmåles sjablonmessig. En konstruert sats per m<sup>2</sup> kan være et godt alternativ.

Departementet må lage forskrifter om hvordan kostnadene til drift av bygg skal fastsettes. Disse må sikre at kommunenes "systemer" for mangelfullt vedlikehold over tid, ikke påtvinges de private barnehagene. Det kan ikke være departementets ønske at landets barnehagebygg skal utsettes for den samme manglende logikk om vedlikehold som vi for eksempel ser i skolesektoren.

Å ta vare på barnehagebygg gjennom godt vedlikehold, er både god barnehage- og samfunnsøkonomi. I tillegg er det ressursbesparende og fører til mindre avfall. Det må derfor stimuleres til godt vedlikehold av byggene.

### **7.6.1.2 Øvrige driftskostnader**

De øvrige driftskostnadene varierer ikke i like stor grad mellom kommunene, og mellom barnehagene innen samme kommune. Den største forskjellen er mellom private og kommunale barnehager. Årsaken til denne forskjellen kan i all hovedsak forklares gjennom dagens finansieringssystem.

Dagens finansieringssystem sikrer barn i private barnehager 85 prosent av de offentlige overføringene barn i kommunale barnehager mottar.

Ansatte i tariffbundne private barnehager har lønns- og arbeidsvilkår som er på nivå med det de ansatte i kommunale barnehager har. Dette er isolert sett en vesentlig årsak til at 30 prosent av de private barnehagene gikk med underskudd i 2006, og at private barnehager i gjennomsnitt har flere barn per ansatt enn det er i kommunale barnehager.

Kommunene har normalt høyere pensjonskostnader gjennom sitt valg av brutto ytelsesordning. Alle pensjonskostnader må tas med i beregningsgrunnlaget, for dermed å kunne gjøre private barnehager i stand til å tilby ytelser som fullt ut er konkurransedyktige i forhold til kommunalt lønnsnivå.

Et nytt finansieringssystem må sikre alle barn i barnehage like muligheter til god kvalitet gjennom likeverdige driftsvilkår.



## 7.7 Overkompensasjon

Det er mye oppmerksomhet rundt det faktum at private barnehageeiere i 2006 tok ut utbytte. I sum viser undersøkelser departementet har fått gjort at utbytte utgjorde 0,2 prosent av kostnadene i de private barnehagene.

PBL mener man skal kunne tjene penger på drift av barnehager, og at man skal kunne kreve en normal avkastning på investert kapital, men ikke urimelig mye.

De aktører som i dag kan anses å ta ut urimelig utbytte risikerer avkortning i neste års tilskudd. Allerede i dagens system har vi dermed regler om begrensning i utbytte. Disse reglene dekker etter vårt syn behovet for regulering i fremtiden fullt ut.

PBL mener at dersom noen i dag, eller tidligere, kan sies å ha tatt ut urimelig utbytte, så er det et resultat av et marked i ubalanse. Dersom man sikrer likebehandling og fri etableringsrett, vil presset på kvalitet og innhold fra den store mengden foreldrestyrte private barnehager og de kommunale barnehagene, gjøre det praktisk umulig å ta ut urimelig utbytte.

## VIII. INNHENTING AV DATA I BARNEHAGESEKTOREN

PBL støtter departementets syn når det gjelder behovet for individdata til forskning og analyseformål, samt behovet for ny hjemmel når bevilgningsreglementet ikke lenger er dekkende, og støtter dermed forslagene til lovendring.

Det forutsettes imidlertid at registrering og datainnhenting gjøres innenfor rammene av personopplysningsloven. PBL støtter ikke bestemmelser i barnehageloven som vil uthule personopplysningsloven og dens bestemmelser.

For øvrig mener PBL det er viktig at eksisterende rapporteringsrutiner utnyttes i størst mulig grad slik at ikke rapporteringsbyrden overfor barnehagene øker og at man i størst mulig grad unngår dobbelrapportering.

Individdata kan innrapporteres via kommunene. Annen type datainnsamling, særlig om økonomiske forhold, bør gjøres av nøytral part. SSB bør få hjemmel til å stå for slik datainnsamling, slik at ikke økonomidata blir et diskusjonstema mellom barnehagene og kommunen før innsending.

Når det gjelder innrapportering i det som i dag er KOSTRA skjema 16, som i praksis er tall fra barnehagenes resultatregnskap, så er fristen for innsendelse ikke i overensstemmelse med tidsfristene for innsending av regnskaper. KOSTRA-rapportering skjer mye tidligere enn fristen for innsendelse til regnskapsregisteret, noe som fører til unødig press for å ferdigstille regnskap. PBL anbefaler at man følger fristen for innsendelse til regnskapsregisteret.

PBL foreslår videre at en utvider innhenting av økonomidata til også å omfatte balansetall. I dag finnes det ingen undersøkelser som gir grunnlag for å si noe om soliditeten til private barnehager, og utviklingen av denne. Dette er uheldig og bør korrigeres for å bedre grunnlaget for utforming av tilskuddsordninger.

## IX. KONKLUSJON

På vegne av alle våre medlemsbarnehager, fraråder PBL på det sterkeste å endre dagens § 14. Ingen av departementets foreslåtte alternativer er som følge av dette brukbare.

PBL støtter målene i barnehageforliket om full barnehagedekning, høy kvalitet, lav pris, og økonomisk likebehandling av barn i barnehage.

PBL støtter også forslagene om rett til barnehageplass, og forslag om ny hjemmel for datainnsamling.

Når departementet legger frem forslag om full rammefinansiering, har de bred politisk støtte for det. PBL kjenner ingen i den private barnehagesektoren som er for dette.

PBL ber om at reformen utsettes til tilstrekkelig informasjon og utredninger foreligger.

Når departementet legger frem forslag om fjerning av lovfestet likebehandling av barn i barnehage og muligheten til full frihet for kommunene til å lage lokale finansieringsregimer, er dette et totalt brudd med både barnehageforliket og Soria Moria-erklæringen.

Departementet synes også å mene at det er tilstrekkelig finansiering i sektoren når de øremerkede barnehagemidlene skal over i rammefinansieringen. Skal dette ha noen reell betydning for kommunene, må departementet forutsette at dette vil medføre at deler av barnehagepengene skal brukes til andre formål. Det er etter PBLs syn fundamentalt feil.

Et system for finansiering av barn i private barnehager er primært et rettighetsspørsmål. På den ene siden barns rett til å bli likebehandlet, den andre side retten foreldre/foresatte skal ha til å velge blant et mangfold av tilbud og for det tredje retten barnehagene må ha for sikre og forutsigbare rammevilkår. Disse rettighetene baserer seg igjen på en grunnleggende ide om at like tilfeller skal behandles likt; barn skal få de samme mulighetene til gode barnehager uavhengig av bosted og sosial status, og at aktørene i sektoren har frihet til å etablere tilbud som dekker foreldre/foresattes faktiske etterspørsel.

I tillegg er finansieringsordningen et praktisk spørsmål. Sektoren har svært mye erfaring fra hvilke mekanismer som fungerer i praksis. Dette gjelder både virkemidler i selve finansieringssystemet, men også hva som er mulig for kommunene å administrere. At man med et ideologisk utgangspunkt, velger å se helt bort fra innspill som har kommet fra sektoren over mange år, med advarsler mot virkemidler som er skadelig for mangfold, kvalitet, og tilgjengelighet på tilbud er oppsiktsvekkende.

PBL anbefaler departementet å velge en løsning som fullt ut likebehandler barn, med plass til alle ut fra barnets og foreldre/foresattes behov og like økonomiske vilkår. Gis barna denne muligheten vil dette også være bra for foreldre/foresatte, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig.

At en forutsigbar finansieringsordning i bunn og grunn er et rettighetsspørsmål, forhindrer det ikke fra også å være et spørsmål om rettferdighet. Hvor ligger rettferdigheten i at tusenvis av barn i private barnehager, der eierne har tatt hovedansvaret for å bygge opp

barnehagedekningen til det nivå vi har i dag, ikke skal sikres stabilitet og forutsigbarhet i sin økonomi?

Innføringen av dagens § 14 er det viktigste og mest positive som har skjedd for barn, foreldre/foresatte, ansatte og eierne i de private barnehagene så langt i sektoren. Arbeidet frem mot paragrafen om økonomisk likeverdig behandling vi har i dag, har private barnehager brukt en årrekke for å kjempe fram. Selv om vi ennå ikke er i mål med en praktisering av regelverket som oppfyller lovens formål, så er dagens § 14 det nærmeste private barnehager har kommet når det gjelder anstendig økonomisk behandling.

Sektoren har ikke behov for noen lovendring, men har fremdeles et behov for forskriftsendring for å gjøre finansieringen i samsvar med barnehageforliket, og sikre at barn i barnehage behandles likt økonomisk av det offentlige.

Vi anbefaler regjeringen å ta utgangspunkt i det mest vesentlige i PBLs formålsparagraf;

...til beste for barn, foreldre/foresatte, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig...