

Bodø 2. januar 2008

Kunnskapsdepartementet.

**Sak: Merknader til høringsnotatet om endringer i barnehageloven**

Vår målsetting som barnehagedriver har vært å sikre et godt og stabilt pedagogisk tilbud til barna i Lillevollen barnehage. For å skape et godt tilbud til barna så har det vært viktig å sikre de ansatte trygge og langsiktig arbeidsforhold i barnehagen. Vi ser at høringsnotatet om endringer i barnehageloven inneholder forslag som vi mener skaper en mer utrygg hverdag for ansatte og barn.

**Oppsummert så er våre merknader et krav om økonomisk likebehandling, som ikke er basert på et fritt kommunalt skjønn, og hvor regelverket for den økonomiske likebehandlingen må være basert på enkle oversiktlige regler. Det må være et klart skille mellom kommunens barnehagedrift og annen kommunal drift slik at kostnadene ved barnehagedriften blir synlig. Det må være et klart skille mellom kommunens tilsynsrolle og kommunens som barnehagedriver. Til slutt mener vi at i forhold til opptaksprosessen må barnehageloven inneholde krav om en åpen opptaksprosess som er etterprøvbart for de ikke-kommunale barnehagene.**

Vår merknader til barnehageloven er utdypet nedenfor. Disse merknadene blir etterfulgt av en generell betraktning om situasjonen i barnehagesektoren i et historisk perspektiv.

**1. Lillevollen barnehage sine merknader til endringsforslag i barnehageloven.**

Barnehageloven må inneholde klausul om at det skal være økonomisk likebehandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. I dag er mer enn 90 prosent av kostnadene knyttet til barnehagedriften personalkostnader,.

- Økonomisk likebehandling vil si å gi barn i ikke-kommunale barnehager muligheten for samme pedagogiske tilbudet som kommunale barnehagene.
- Økonomisk likebehandling vil si å gi ansatte i ikke-kommunale barnehager de samme lønns- og rammebetingelser som de kommunale barnehagene.
- De ikke-kommunale barnehagene er i snitt vesentlig mindre enn de kommunale barnehagene. De ikke-kommunale barnehagene har derved ingen stordrifts fordeler, slik de fleste kommunale barnehager har.

Barnehagedriften kan ikke være basert på fritt kommunalt skjønn. Loven må inneholde krav om minimumsfinansiering. Det argumenteres for at lokale variasjoner krever et fritt kommunalt skjønn, men virkeligheten er at likhet mellom kommunene er større enn ulikhetene.

- Mer enn 90 prosent av kostnadene i barnehagen er lønnskostnader. Disse lønnskostnadene reguleres gjennom landsomfattende tariffavtaler derfor vil de lokale kostnadene variere i liten grad.
- Det har også vært en målsetting fra Regjeringen at de skal være etablert tariffavtaler i de ikke-kommunale barnehagene. Det er derfor ikke grunn til å anta at de lokale lønnsvariasjonene vil øke i framtiden.

Hvis man i fremtiden ønsker en ikke-kommunal barnhagesektor som fortsatt er preget av et mangfold så krever dette et enkelt regelverk, med enkle oversiktlige regler for tilskudd.

- En liten foreldredrevet barnehage har ikke et administrativt apparat som kan etterprøve grunnlaget for tilskudd hvis denne blir for komplekst.
- Et komplekst regelverk vil derfor kunne virke konkurransevridene og i forhold til de kommunale barnehagene og også i forhold til store nasjonale barnehageaktører.

Barnehageloven må inneholde krav om:

- Et klart skille mellom kommunens barnehagedrift og annen kommunal drift slik at kostnadene ved barnehagedriften blir synlig. Et slikt skille vil også hindre en diskusjon om eventuell kryss subsidiering mellom forskjellig enhet innen kommunen.
- Et klart skille mellom kommunens tilsynsrolle og kommunens som barnehagedriver. Samfunnet har på flere andre områder, f eks samferdselssektoren, valgt å skille disse rollene for å unngå diskusjonen om dobbeltrolle. Et slikt skille av rollene bør derfor også gjelde for kommunalt nivå.

I forhold til opptaksprosessen må barnehageloven inneholde krav om en åpen opptaksprosess som er etterprøvbar for de ikke-kommunale barnehagene. Foreldrene er ivaretatt gjennom Forvaltningsloven, men vi kan ikke se at de ikke-kommunale barnehagene sine interesser er ivaretatt i opptaksprosessen.

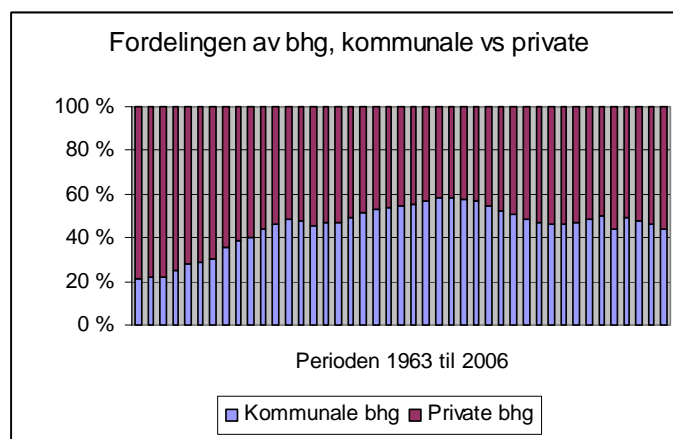
## **2. Kommunal versus ikke-kommunale barnehager – historikk**

Et særtrekk ved det norske barnehagetilbudet i en skandinavisk sammenheng er en langt større andel privateide institusjoner. Det offentlige eierskapet var på topp i 1990, da 59 prosent av barnehagene var offentlig eid. 1990-tallets ekspansjon ble først og fremst drevet frem av private aktører; det offentlige eierskapet falt ned til 48 prosent i 1997. Men trenden har så snudd, og det offentlige eierskapet er økende. I 2002 var 50 prosent av alle barnehager drevet av det offentlige. Statistisk Sentralbyrå sine tall for 2006 viser at det offentlige sin andel av barnehager har sunket igjen til 45 prosent. I antall barn så går 54 prosent i offentlig barnehage. Det betyr at de kommunale barnehagene er vesentlig større enn de private. Tallene viser helt tydelig den todelingen som eksisterer innenfor barnehagesektoren, hvor det private tilbudet balanserer det offentlig tilbudet i omfang. Det virker ikke som foreldre har

noe problem med denne todelingen. Fordi det er få eller ingen tjenestetilbud, det være seg i privat eller offentlig sektor som har samme popularitet som barnehager. I Tns gallups kommuneundersøkelse har for eksempel barnehager kommet på topp med hensyn til brukernes tilfredshet både i 1997, 2000 og 2003.

I Regjeringens St. meld. nr 8 (1987-88) Barnehager mot år 2000, uttaler regjeringen bl.a.: "Regjeringen forutsetter at det nasjonale utbyggingsprogrammet i hovedsak skal gjennomføres i kommunal regi eller med kommunal medvirkning." (Gro Harlems Brundtlands andre Arbeiderpartiet regjering 1986-1989) Dette som et klart signal om en intensjon om en sterke kommunal utbygging og drift av barnehager. I diagrammene nedenfor så er det tydelig at den kommunale utbygging og drift av barnehager i dekker det behovet som finnes hos småbarnsforeldre.

Diagrammet viser hvordan driften av barnehager fordeler seg mellom private og kommunale barnehager fra 1963 og fram til 2005, hver søyle representerer et år. Tallene er basert på tall fra Statistisk sentral byrå. Diagrammet viser at det relativt fantes flest private barnehager i 1963, men at de private barnehagers andel synker. På begynnelsen av 80-tallet er den relative fordelingen ca 50 prosent mellom kommunal og privat barnehager. Det etableres flere kommunale enn private videre utover 80-tallet og i 87 og 88 er den kommunale andelen i antall barnehager på det høyeste med 58 prosent. Deretter synker den kommunale andelen ned mot 50 prosent og i 2006 er denne sunket til 45 prosent.



Figur 1 Relativ fordeling av barnehager.

		1980	1990	2000	2006
<b>Barn</b>	<b>Privat</b>	41	36	40	46
	<b>Kommunal</b>	59	64	60	54

Figur 2 Fordelingen av barn mellom barnehager - privat vs kommunal

Figur 2 viser at til tross for at det er flere private barnehager så har det i hele perioden fra 1980 og fram til dag, gått flere barn i de kommunale barnehagene enn i de private barnehagene.

Det er hovedsakelig frivillige organisasjoner, humanitære og religiøse, foreldre og borettslag/bedrifter som tradisjonelt har etablert private barnehager. Etableringen har for mange vært begrunnet ut i fra et akutt behov for barnehageplass. For hovedtyngden av foreldrene så har det vært et ønske om det gode pedagogisk tilbud så tilbyes innenfor barnehagen som har vært primær ønsket. Når dette ikke kunne tilbys i kommunal regi, så ble dette etablert av foreldrene selv.

Når en ser på avstanden mellom den kommunale tilbudet og det reelle behovet for barnehageplass som har vært tilstede siden 60-tallet, et reelt behov som har vært dekket av ikke-kommunale barnehager så er det vanskelig å slutte seg til uttalelsen i høringsnotatet om at ”Kommunene har forutsetningene for å kjenne det lokale behovet for barnehageplasser og har størst kunnskap om lokale kostnadsforhold. En rammefinansiert barnehagesektor vil legge til rette for at kommunene kan ta i bruk denne kunnskapen. ”

### **Utfordringer knyttet til rammefinansiering**

Ved behandling av St. meld nr 8, (1987-1988), Barnehager mot år 2000, var det enighet om full barnehagedekning innen år 2000. Statens tilskudd skulle økes til ca 40 prosent av driftskostnadene, og kommunene og foreldrene skulle dele om lag likt de resterende 60 prosent. I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 27 (1999-2000) "Barnehage til beste for barn og foreldre" ga Stortinget sin tilslutning til en kostnadsfordeling der målet var at statstilskuddet skulle dekke 50 prosent, kommunene 30 prosent og foreldrene 20 prosent. En undersøkelse fra 2002 viste at kommunen i snitt finansierte 8 prosent av de private barnehagens utgifter og nærmere 40 prosent av de kommunalt eide barnehagene. Utfordring for Staten har vært at kommunal finansiering av barnehager er frivillig, og kommunene er dermed ikke pliktig til å følge Stortingets intensjon om kostnadsfordeling (Innst. S. nr. 250 (2002-2003)).

Det er denne dokumenterte manglende fra viljen fra kommunene til å støtte private barnehager som i dag gjøre at private barnehager ikke ønsker at kommunene skal overta ansvaret for støtten til de private barnehagene. I tillegg til at de private barnehagene er skeptisk til den kommunale viljen til å støtte private barnehager, så ser jeg også at Storting og Regjering historisk har vært skeptiske til den kommunale viljen og evnen til å gjennomføre en storstilt utbygging og støtte av barnehagesektoren. Dette er tydelig i den lange veien fram til dagens forslag til rammefinansiering av barnehagesektoren.

- a) Innlemming av det øremerkede statstilskuddet til barnehager i inntektssystemet til kommunene har i flere år vært et politisk mål. Allerede ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble dette vurdert. I Ot.prp. nr. 48 (1984-85) Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene ble det uttrykt innvendinger mot rammefinansiering av barnehagesektoren
- b) I St.meld. nr. 8 (1987-1988) Barnehager mot år 2000 ble det øremerkede tilskuddet likevel foreslått videreført på bakgrunn av de samme argumenter som fremkom i Ot.prp. nr. 48 (1984-1985).
- c) Spørsmålet om rammefinansiering i barnehagene ble drøftet i NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner (Inntektsutjevningutvalget). Inntektsutjevningutvalget mente at det var sterke kommunaløkonomiske argumenter for en innlemming og foreslo at barnehagetilbudet skulle legges inn i rammeoverføringene fra og med 1997. Det ble blant annet vist til at det øremerkede tilskuddet forsterket inntektsutjevningsforskjellene mellom

kommunene ved at kommuner med høye inntekter per innbygger mottok større beløp enn kommuner med lave inntekter.

- d) I St.meld. nr. 27 (1999-2000) Barnehage til beste for barn og foreldre, ble det konkludert med at statstilskuddet til barnehager burde innlemmes fra det tidspunktet full behovsdekning var oppnådd. Stortingets flertall ønsket å videreføre statstilskuddet fram til 2005 og å utsette spørsmålet om overgang til rammefinansiering.
- e) I forbindelse med budsjettforslaget for 2002 foreslo Regjeringen Stoltenberg å innlemme statstilskuddet i inntektssystemet fra 2006, samtidig med innføring av en individuell rett til barnehageplass. I St.prp. nr. 1 (2001-2002) ”Fra 2006 innlemmes statstilskuddet i inntektssystemet. Forvaltningen av barnehagesektoren vil fra det tidspunktet i sin helhet være et kommunalt ansvar, med full likestilling mellom private og offentlig eide barnehager.”
- f) St.meld. nr. 24 (2002-2003). Hovedinnvendingene innføring av rammeoverføring er at utbyggingen av sektoren ikke var kommet langt nok og at det ville bli vanskelig å tilpasse rammeoverføringene til en sektor med en betydelig andel private aktører. (St.meld. nr. 24 (2002-2003)) På bakgrunn av disse innvendingene besluttet Stortinget å utsette innlemmingen av statstilskuddet til barnehager i rammetilskuddordningen. Det betyr at eksisterende finansieringsordning opprettholdes og at Stortinget overprøver kommunene evne til å gjennomføre en storstilt utbygging for å sikre tilstrekkelig barnehage dekning.

Vi mener denne dokumentasjon av alle de innvendingene som Regjering, Storting og forvaltning selv har hatt mot rammefinansiering de siste 20 årene viser at det er knyttet stor usikkerhet rundt innføringen av rammefinansiering. Som barnehagedrivere og foreldre ser vi at innføringen av rammefinansieringen vil gi en betraktelig dårligere hverdag for barn og ansatte. Dagens ordning stønadsordning må opprettholdes.

Med vennlig hilsen

Bjørn Inge Furunes  
Stiftelsen Lillevollen barnehage