



Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO



## Hørings svar - forslag til endringer i barnehageloven

Utdanningsforbundet har mottatt høringsnotat om endringer i barnehageloven. Organisasjonen har bedt om synspunkter fra våre fylkeslag. 17 fylkeslag har gitt uttalelser om forslagene.

I tillegg til å kommentere endringsforslagene i barnehageloven inneholder høringsvaret Utdanningsforbundets syn på innlemming av statstilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene samt behovet for et framtidig finansieringssystem.

### Utdanningsforbundets hovedsynspunkter:

- Utdanningsforbundet mener at barnehageloven må utformes med tanke på barns beste og har tidligere foreslått å innføre en individuell rett til barnehage tilbud. Utdanningsforbundet er derfor svært fornøyd med at regjeringen nå foreslår innføring av en individuell rett til et barnehage tilbud. Retten må knyttes til tilbud i en offentlig finansiert barnehage.
- Tidspunktet for innlemming i inntektssystemet må utsettes. Det er avgjørende at dette ikke skjer før sektoren er blitt stabil, både med tanke på utbygging og innhold. Barnehagene er i kvalitetsmessig utvikling, full barnehagedekning må være oppfylt og vi må være trygge på at kostnadsnivået ligger der det skal, før innlemming skjer.
- Ved innlemming i inntektssystemet er det behov for å regulere sektoren gjennom flere kvalitetskrav i lovs form, samt et statlig fastlagt system for kommunenes tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene. Det er i tillegg behov for en egen utredning for å fastlegge fordelingsnøkkelen til inntektssystemet.
- Utdanningsforbundet krever en grunnleggende analyse om erfaringer med dagens finansiering og konsekvenser ved omleggingen. Forslagene til framtidig finansiering av ikke-kommunale barnehager må bygge på det forholdet som er helt spesielt for barnehagesektoren, at nærmere halve sektoren drives og eies av private. Denne situasjonen har vi ikke erfaringer å bygge på fra andre sektorer.
- Utdanningsforbundet mener at alle barnehager må sikres en forutsigbar økonomi og at kommunale og ikke-kommunale barnehager likebehandles økonomisk. De økonomiske

rammene må gi barnehagene mulighet til å drive etter intensjonene i barnehageloven, sikre kontinuerlig kvalitetsutvikling, godt læringsmiljø for barna og gode arbeidsvilkår for de ansatte.

- Utdanningsforbundet mener at retten til tariff- og pensjonsavtaler for ansatte i barnehager må lovfestes.
- Barnehagen er en frivillig del av utdanningssystemet. Det offentlige har ansvar for at barn tilbys likeverdige, gode barnehager. Utdanningsforbundet kan ikke se at noen av de foreslåtte lovformuleringene om finansiering av ikke-kommunale barnehager vil ivareta forutsigbarhet og likeverdige økonomiske rammer for alle barnehager.
- Det er behov for utfyllende forskrifter om finansiering av ikke-kommunale barnehager. Utdanningsforbundet mener at disse må utarbeides på bakgrunn av erfaringsinnhenting og evaluering av den finansieringsordningen vi har i dag.
- Kommunen må kunne begrense nyetableringer ved full barnehagedekning. Utdanningsforbundet støtter derfor forslaget om at ikke-kommunale barnehager som etableres etter 2009, ikke skal ha en lovfestet rett til kommunalt tilskudd, men at dette er et forhold kommunene skal avgjøre.
- Utdanningsforbundet har flere krav til hva som må være på plass før barnehagesektoren innlemmes i inntektssystemet og en omlegging av finansieringen av ikke-kommunale barnehager finner sted. Disse kravene er oppsummert etter hvert av kapitlene om finansiering.
- Utdanningsforbundet er positive til at Kunnskapsdepartementet legger til rette for at det kan drives systematisk datainnhenting, analyse av sektoren og langsiktig forskning om barns utbytte av barnehagetilbudet.

## Generelt

Utdanningsforbundet beklager at departementet har satt så kort frist for høringen. Det fører til at ikke alle høringsinstanser kan rekke en forsvarlig behandling av høringen.

Det legges stadig nye oppgaver til kommunesektoren. Vi vet at kommunens tilsynsoppgaver på barnehageområdet allerede forsømmes. Større ansvar, slik det legges opp til i denne høringen, fordrer en opprustning av kommunenes kompetanse på barnehageområdet.

Utdanningsforbundet har med glede merket seg kunnskapsminister Solhjells uttaleles om at neste løft på barnehagesektoren vil bli et kvalitetsløft. Kvalitet og stabilitet i sektoren må sikres. Det er viktig at kvalitetsløftet gjennomføres før barnehagesektoren blir innlemmet i inntektssystemet.

Utdanningsforbundet mener videre at de forslagene som er fremmet om finansiering av barnehager, mangler grunnleggende analyser på vesentlige felt. Dokumentet mangler en drøfting og konsekvensanalyse av den spesielle situasjonen barnehagesektoren er i, med en meget stor andel private aktører. Det er første gang kommunene får et forvaltningsansvar for en sektor som i så stor grad drives av private. Dette krever utvikling av en ny forvaltningspraksis. Utdanningsforbundet mener det må innføres et nasjonalt system for hvordan dette skal håndteres over hele landet. Det må blant annet inneholde et forpliktende regelverk for hvordan kommunene skal gi tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene.

## Til de enkelte forslag

### Rett til barnehageplass

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å innføre en individuell rett til barnehage tilbud. Barnehagen er en del av utdanningssystemet, og ved en individuell rett sikrer vi at alle barn får tilgang til dette tilbudet, uavhengig av bosted, sosiale og kulturelle forhold.

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å gi retten til alle barn som er fylt ett år. Utdanningsforbundet er enige med Kunnskapsdepartementet i at innføring av individuell rett til barnehage tilbud er en milepæl i barnehagepolitikken. Barnehage til alle som ønsker det, vil kunne bidra til likeverdige vilkår for barna, deres utdanning og oppvekst. Tilbudet som gis, må minst ha den kvalitet som barnehageloven hjemler.

Utdanningsforbundet vil peke på at kommunene må gis nødvendige rammer og muligheter for å innfri denne retten. Utdanningsforbundet ønsker at barna skal ha rett til et offentlig finansiert barnehage tilbud. Målet om full barnehagedekning er i ferd med å oppnås, og det er på tide å konsentrere seg om innholdet og kvaliteten på det tilbudet som gis. Rett til en barnehageplass sier lite om hva innholdet er, mens rett til et barnehage tilbud henspeiler bedre til det pedagogiske innholdet barna skal ha rett til.

Utdanningsforbundet støtter videre at retten gjelder bostedskommunen/bydelen. Utdanningsforbundet mener at ønsket barnehage, barnehagens nærhet til bosted og ønsket oppholdstid må vektlegges. Familiebarnehager er en veiledet virksomhet og kan dermed ikke sidestilles med ordinære barnehager. Foreldre som ikke ønsker tilbud i en familiebarnehage, må få tilbud om en ordinær barnehage. Tildeles ikke foreldrene plass som ønsket, må de ha lov til å opprettholde plass på venteliste. Kommunene må ha objektive kriterier for utvelgelse av hvem som får innvilget plass i ønsket barnehage, dersom etterspørselen er for stor i enkelte barnehager og for liten i andre. Hvis kommunene ikke oppfyller sine forpliktelser, må det få konsekvenser for kommunene. Det må iverksettes sanksjoner dersom barn ikke får et barnehage tilbud som bestemmelsen hjemler.

Selv om andre bestemmelser i barnehageloven gir retningslinjer som bidrar til at barnet får tilbud om ønsket barnehage eller ønsket oppholdstid, ber Utdanningsforbundet om at departementet vurderer en forskriftshjemmel tilknyttet den nye bestemmelsen om barnehagerett. Forskriftene kan sette krav til hva denne retten går ut på. Forskrifter kan også fastsette tidspunktet for når retten inntre, garantert plass innen for eksempel tre måneder.

Etter hva Utdanningsforbundet har erfart, foretar de fleste kommuner, i tillegg til hovedopptaket i august, supplerende opptak gjennom året. Vi ser det derfor som unaturlig på sikt å innføre krav om minimum to opptak i året. Kunnskapsdepartementet bør heller vurdere om kommunene på sikt skal bli forpliktet til å innfri retten innen en fastsatt tidsfrist. (Sverige opererer med tre til fire måneder.) Barna kan på sin side gis en tidsmessig garanti for innfridd rettighet på for eksempel tre eller seks måneder. Utdanningsforbundet mener at en slik forpliktelse og garanti bør innføres når full barnehagedekning er oppnådd.

Utdanningsforbundet mener at ved innføring av individuell rett til barnehagetilbud vil det være behov for å dimensjonere og bemanne sektoren slik at den har kapasitet til å ta imot nye rettighetsbrukere. Utdanningsforbundet mener videre at lovfestet rett til barnehagetilbud vil føre til at opp mot 100 % av barna mellom ett og seks år vil søke barnehageplass. Da vil det være behov for et talerør for barna og deres foreldre/foresatte. I vårt hørings svar til Stortingsmelding 16 (2006 – 2007) ..og ingen sto igjen, uttalte vi følgende: *Organisasjonen vil imidlertid påpeke at det i barnehagen ikke finnes noe formelt foreldreorgan. Kanskje bør en vurdere å opprette et eget Foreldreutvalg for barnehagen (FUB)? I barnehagesaker har Utdanningsforbundet ofte savnet et formelt samarbeidsorgan hvor også foreldrenes interesser og synspunkter er representert. Vi ber derfor Kunnskapsdepartementet om å etablere et nasjonalt organ for foreldremedvirkning.*

**Forslag til lovtekst:** *(endringsforslag er skrevet i kursiv)*

#### § 12a. Rett til barnehagetilbud

Barn som fyller ett år senest ved oppstart i barnehage, jf. § 12, har etter søknad rett til å motta et *offentlig finansiert* barnehagetilbud i samsvar med denne lov og tilhørende forskrifter.

Barnet har rett til et barnehagetilbud i den kommunen/bydelen der det er bosatt.

Kommunen skal ha minimum ett *hovedopptak* i året. Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

Videre som foreslått.

#### **Rammefinansiering**

Det har hele tiden vært en forutsetning at når barnehagereformens utbyggingsmål var nådd, makspris II var innført, og likebehandling oppnådd, skulle finansieringen gå over fra statlige, øremerkede tilskudd til innlemming i inntektssystemet for kommunesektoren. Tidspunktet for omleggingen er stadig framskutt i tid, da det har vist seg at økende etterspørsel gjør full dekning stadig mer krevende å oppnå.

Barnehagesektoren er fremdeles ikke en stabil sektor. Sektoren er finansiert med utgangspunkt i kostnadsnivået i 2003, full barnehagedekning vil ikke nås før tidligst i 2010, og makspris II er fremdeles ikke innført. Målet for barnehageløftet var full dekning, lav foreldrebetaling og høy kvalitet. Å utvikle barnehagens kvalitet er i startgropen. Vi vet altså ikke hvilken kostnad barnehagesektoren vil ha når reformen er fullt gjennomført. Barnehagene er i en utviklingsfase når det gjelder kvalitet og innhold, og lovfestet kompetanse hos personalet er ikke oppnådd. Førskolelærermangelen er svært høy, og økende. Utdanningsforbundet mener at andelen pedagoger må økes for å heve kvaliteten.

Utdanningsforbundet mener også at lønnsnivået i sektoren ligger under det nivået vil være i en stabil sektor. I dag er ikke alle ansatte sikret ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Pensjonsordninger som gis i en del private barnehager, kan ikke sammenlignes med de offentlige ordningene. Disse spørsmålene må drøftes og finne løsninger på. Det vil ta tid før vi

når det kostnadsnivået som skal være det normale i henhold til gjeldende lov og regelverk for drift av barnehager. Nivået må sikre en dekningsgrad opp mot 100 %.

Før midlene innlemmes i inntektssystemet, må kostnadsnivået være kjent. Kommunene kan ikke overlates det fulle ansvaret for sektoren, uten at sektoren fullfinansieres. Utdanningsforbundet mener derfor at tidspunktet for innlemming må utsettes inntil disse forholdene er kommet i stabil gjenge.

Det er en debatt for seg, om innlemming i inntektssystemet er en klok politikk. Det kan hevdes at satsingen på barnehagene lett vil bli skadelidende dersom kommunene fritt kan flytte midlene over til andre sektorer. I perioden 2000–2003 var det forsøk med innlemming av barnehagesektoren i rammetilskuddet i 20 kommuner. Forsøket viste at disse kommunene brukte vesentlig mindre midler på barnehagesektoren enn de hadde vært forpliktet til, om tilskuddene hadde vært øremerkede. Kunnskapsdepartementets undersøkelse våren 2007 viste også at mange kommuner, med dagens system, bruker mindre på sektoren enn det nasjonale myndigheter har bestemt. Det er med bekymring vi registrerer kommunenes mangelfulle oppfølging av statlige pålegg og føringer. Dette gjelder også andre sektorer enn barnehagesektoren.

Utdanningsforbundet oppfatter imidlertid at en slik innlemming nå er politisk vedtatt, og blant annet nedfelt i en egen avtale mellom Kunnskapsdepartementet og KS. Ved en slik omlegging må statens kontroll med kommunene styrkes vesentlig. Fylkesmennenes tilsyn må utvides. Det vil også være behov for å sikre kvaliteten i barnehagene gjennom nye bestemmelser i barnehageloven. Det er derfor umulig for høringsinstansene å uttale seg om omleggingen vil være forsvarlig for barnehagene, før en vet mer om hvordan et slikt regelverk tenkes utformet.

Notatet inneholder ingen drøfting av hva som skal legges inn i kostnadsnøkkelen. Det forslaget inntektssystemutvalget kom med i sin foreløpige innstilling fra mars 2005, er utdatert både estimeringsmessig og i valg av relevante indikatorer. Det er derfor helt avgjørende at en foretar en ny utredning av kostnadsnøkler for sektoren, som sendes på høring, før en innlemming finner sted.

Utdanningsforbundet mener at å innføre en individuell rett til barnehage ikke er avhengig av at en på samme tid legger om finansieringen. Utdanningsforbundet mener imidlertid at kommunene må få mulighet til å stille vilkår ved godkjenning av barnehager og tildeling av offentlige tilskudd. I og med at halvparten av barnehagene er private, vil det være behov for en overgangsordning der sektoren sikres midler i den størrelsesorden statlige myndigheter ønsker.

Utdanningsforbundet mener også det er behov for en evaluering av tilskuddene til for eksempel barn med spesielle behov, før man tar stilling til om også slike målrettede midler, til helt spesielle forhold, skal innlemmes eller ikke.

Utdanningsforbundets krav før innlemming i inntektssystemet kan gjennomføres:

- Kvalitetsnivået knyttet til lovens krav om antall førskolelærere er nådd og stabilisert.
- Nasjonale standarder til all barnehagevirksomhet er vedtatt.
- Makspris II er innført og etterspørselen stabilisert i etterkant av prisreduksjonen.

- Alle kommuner har barnehagefaglig kompetanse tilsatt i den kommunale forvaltningsadministrasjonen.
- Inntektssystemets kostnadsnøkler er utformet i tråd med utgiftsbehovet og med utgangspunkt i rett til et barnehage tilbud som det første leddet i utdanningssystemet.
- Grundig beregning og konsekvensvurdering av omfordelingen mellom kommunene er på plass i god tid før innlemming.
- At kostnadene ved kommunenes kapasitetsmargin, når barnehageretten er innført, er beregnet og lagt inn i rammen.
- Sektoren har stabilisert sitt finansieringsnivå – dvs. at det over tid har vært full barnehagedekning, kvaliteten er hevet til et godt nivå i samtlige barnehager og ansatte i alle barnehager har likeverdige lønns- og pensjonsvilkår.
- Bestemmelsene om muligheten til å ta ut utbytte må fjernes eller innskjerpes.
- Det er etablert et statlig fastlagt finansieringssystem som regulerer hvilke finansieringsforpliktelser kommunene skal ha overfor egne og ikke-kommunale barnehager.

### **Finansiering av ikke-kommunale barnehager**

Utdanningsforbundet mener at alle barnehager må sikres en forutsigbar økonomi og at kommunale og ikke-kommunale barnehager får en likeverdig økonomisk behandling. Utdanningsforbundet kan ikke se at noen av de fire alternativene sikrer dette. Barn må ha rett til et kvalitativt likeverdig barnehage tilbud. Kommunene kan derfor ikke fritt utarbeide modeller for finansiering av ikke-kommunale barnehager. Utdanningsforbundet mener at staten må fastsette regler for finansiering av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Utdanningsforbundet har tidligere meldt fra om vår skepsis til den frie etableringsretten for barnehager. Utdanningsforbundet mener det er prisverdig at Kunnskapsdepartementet har prøvd å finne en løsning på kommunenes behov for å styre nyetablering av barnehager. Utdanningsforbundet støtter forslaget om at ikke-kommunale barnehager som etableres etter 2009 ikke skal ha en lovfestet rett til kommunalt tilskudd, men at dette er et forhold kommunene skal avgjøre.

Det er statens ansvar å sørge for at barnehagene har den kvalitetsstandard og den kompetansen som skal til for å oppfylle mål som ligger i barnehageloven og rammeplanen. De økonomiske rammene må gi barnehagene mulighet til å drive etter intensjonene i barnehageloven, gi et godt oppvekst- og læringsmiljø for barna, sikre kontinuerlig kvalitetsutvikling og kompetanseutvikling og gode arbeidsvilkår for de ansatte.

Utdanningsforbundet arbeider for at alle offentlige midler må komme barna til gode. Ved en omlegging av finansieringen må derfor bestemmelsene om muligheten til å ta ut utbytte fjernes og erstattes med lovbestemmelse tilsvarende friskolelovens § 6-2.

De ansatte må også sikres ordnede lønns- og arbeidsvilkår, uavhengig av om de arbeider i kommunale eller ikke-kommunale barnehager. For finansieringssystemets del er det viktig at en stimulerer til de kostnadselementene som har kvalitetsutvikling som målsetting. Det vil også gjelde for personalmessige utgifter. Det er en anerkjent sammenheng mellom gode lønns- og arbeidsvilkår og tjenestekvalitet. Gode pensjonsordninger og et akseptabelt lønnsnivå er

viktige kvalitetsfaktorer for samtlige ansatte. Utdanningsforbundet viser til Lov om frittstående skoler: § 4-4. Lønns- og arbeidsvilkår.

*Undervisningspersonalet har rett til lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlige skular.*

Utdanningsforbundet minner om at alle partier i regjeringen sto bak følgende uttalelse i komitéinnstillingen til St meld nr 24 – Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet (2003).

*..... medlemmer er glad for at et samlet Storting nå har enes om en barnehageavtale som sikrer økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager gjennom lovs form. Etter disse medlemmers oppfatning vil det være naturlig å se på hvordan en likebehandling av arbeidstakere kan sikres særlig med tanke på lønns- og arbeidsvilkår. Disse medlemmer er av den oppfatning av at offentlig støtte må følges opp med krav til kvalitet, ikke bare gjennom lov om barnehager og rammeplan, men også gjennom likeverdige lønns- og arbeidsforhold for private og kommunale barnehager. Disse medlemmer ber Regjeringen utrede denne problemstillingen og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.*

I merknad til forskrift om likeverdig behandling av barnehager når det gjelder offentlige tilskudd, heter det i § 5, Vilkår for kommunalt tilskudd:

*Et rimelig og relevant vilkår vil være at kommunen stiller krav om tilsvarende lønns- og arbeidsforhold som i kommunens egne barnehager.*

Utdanningsforbundet mener dette kravet må lovfestes ved omlegging av finansieringen.

Etter hvert som utbyggingsfasen gradvis er tilbakelagt, forventet Utdanningsforbundet en grundig gjennomgang av finansieringssystemet. Myndighetene bør se på den kritikken som dagens system har fått, og designe et system som er tilpasset en mer stabil sektor hvor fokuset sterkere rettes mot barnehagens innhold.

Det er ikke foretatt en systematisk erfaringsinnhenting og påfølgende evaluering av den finansieringsordningen vi har hatt i sektoren etter innføring av barnehagereformen. Et eget mål ved reformen var å sikre at reformkostnadene ble fullfinansiert fra statens side, og at midlene skulle gis ut fra prinsippet om økonomisk likebehandling mellom private og kommunale aktører. Regelverket ga kommunene en viss frihet i valg av modell, kostnadsdekning eller enhetskostnadsdekning. Etter det vi kjenner til, er det andre modeller enn disse som også er blitt brukt. En oversikt over, og vurdering av, de ulike finansieringsmodellene som kommunene har benyttet, ville vært viktig kunnskap som grunnlag for nye forslag.

Finansieringssystemet har møtt kritikk på flere områder. Kombinasjonen av drifts- og skjønne tilskudd, kombinert med kommunal frihet til å velge tilskuddsmodell, har gitt dårlig forutsigbarhet. Det er i tillegg sterkt kritikkverdig at systemet har premiert lav kvalitet. For eksempel gir ikke dagens avkortingsregler kommunene mulighet til å straffe barnehager som har lav personaldekning og dårlige lønns- og arbeidsvilkår. Kommunene har også fått en mulighet for dobbel innsparing i sektoren ved at innsparing på egen barnehagedrift igjen utløser lavere kommunale tilskudd til private barnehager i kommunen. Disse forholdene er ikke drøftet i høringsnotatet. Lovendringen bør sikre at et nytt system ikke opprettholder ordningen med at dårlig kvalitet lønner seg.

De problemene som hefter ved dagens finansieringssystem for barnehagene, vil ikke løses av seg selv ved en overgang av statsstøtten til inntektssystemet. Dagens system har stimulert utbyggingstakten, på bekostning av kvalitet og kommunal styring av sektoren. Et annet problematisk område er regnskapsføring. For å kunne sammenligne både inntekter og utgifter i kommunale og ikke-kommunale barnehager, bør det stilles strengere krav til hvordan man fører regnskap. Regnskapene må kunne sammenlignes for å sikre barnehagene likeverdige, økonomiske rammer.

Skal en opprettholde målsettingen om likebehandling mellom offentlige og private barnehager, og samtidig sørge for at kvalitetskravene også sikres i private virksomheter, trengs det et statlig regelverk for hvordan det finansielle forholdet mellom kommunen og de enkelte offentlige og private barnehagene skal ivaretas. Det er viktig å få på plass statlige bindinger i god tid for å sikre at resultatene fra barnehagereformen opprettholdes etter implementeringen. En del kvalitetssikringstiltak og rettigheter kan sikres via lover og forskrifter, kombinert med et styrket og operativt tilsynssystem. Det gjelder bl.a. arealnormer, kompetansekrav, bemanningsnormer og ansattes rettigheter til tariff- og pensjonsavtaler.

Systemet må innrettes slik at det stimulerer til kvalitetsutvikling. Det er en motsetning mellom en ren stykkprisfinansiering og en satsing på kvalitet. Det er viktig at en når fram til en god balanse her. I det videre arbeidet er det naturlig å basere seg på den oppkoplingen en i dag har mellom kommunenes eget utgiftsnivå og stønadssatser for private aktører. Det bør kombineres med minstekrav på vesentlige områder som bemanningsnivå og avlønningvilkår, som tidligere nevnt.

En kommer ikke bort fra at antall korrigerte oppholdstimer uansett vil være en viktig indikator i et rettferdig finansieringssystem. Det viktige er at systemet tar hensyn til kompleksiteten i tjenestenes utfordringer. Barnas alder er en avgjørende faktor som må innarbeides. I tillegg må det tas hensyn til variabler knyttet til barn med minoritetsspråklig bakgrunn og barn med spesielle behov. Slike hensyn må ivaretas på en fullgod måte via finansieringssystemet, eventuelt ved å videreføre de øremerkede tilskuddene som er innrettet mot disse behovene. En slik kombinasjon av rammetilskudd og øremerking har en lang tradisjon innenfor mange tjenestesektorer, og bør også kunne videreføres for barnehagenes del. Alternativt må disse barnas rettigheter lovfestes.

Da notatet ikke inneholder noen drøfting av hva som skal legges inn i kostnadsnøkkelen ved innlemming av sektoren i rammetilskuddet, er det umulig å uttale seg om hvor en norm for tilskudd til ikke-kommunale barnehager bør ligge. Det er dokumentert, blant annet ved kostnadsanalyser foretatt av Først og Høverstad, at kommunale barnehager i sum har en større andel brukere med spesielle behov (kostnadskrevende brukere) enn private barnehager. Det reiser to utfordringer. For det første må det sikres at slike ulikheter vektlegges i et finansieringssystem så langt det lar seg praktisk gjennomføre. For det andre må vi akseptere at vi ikke fullt ut får tatt hensyn til alle variasjoner av denne typen, og dermed godta at kommunale barnehager har en høyere enhetskostnad enn private.

I tillegg må et system ta hensyn til at kommunene har et totalt forvaltningsansvar for sektoren. Mens en privat barnehage kan legges ned når eieren ønsker det, er kommunen forpliktet til å gi alle barn et tilbud. Det gjør at kommunene må ha et operativt tilbud som tar høyde for dette ansvaret, bl.a. ved å ha en kapasitetsmargin.



Dette regelverket vil på mange områder ha samme formål som dagens regler for fordeling av skjønnsmidlene. Det er like fullt behov for en grundig gjennomgang. En slik gjennomgang bør ta utgangspunkt i de erfaringene vi har med dagens system, ut fra målsettinger om bl.a. kvalitetsutvikling. Vi bør også ta utgangspunkt i erfaringer fra andre sektorer om hvordan overføringen til private kan reguleres på en måte som sikrer likebehandling i forhold til kommunale aktører.

Dagens finansieringsordning har klare svakheter som uansett bør rettes opp. Et regelverk tilpasset en utbyggingsfase vil ha andre prioriteter enn et regelverk ment for en stabil driftssituasjon. Videre må et regelverk for fordeling av kommunale, frie inntekter ha en noe annerledes innretning enn et regelverk for fordeling av øremerkede, statlige midler.

Utdanningsforbundets krav før ny finansieringsordning for ikke-kommunale barnehager kan iverksettes:

- Et statlig designet system for kommunens håndtering av de offentlige tilskuddene er utarbeidet. Offentlige og private barnehager gis likeverdig og forutsigbar økonomi.
- Staten har lovfestet krav til tariff- og pensjonsordninger for tilsatte i alle barnehager.
- Ved finansiering av barnehagene stilles det felles standardkrav til arealnormer, bemanningsnormer og kompetansekrav til personalet.
- Finansieringen bygger på indikatorer blant annet knyttet til barnas alder og oppholdstid.
- Staten har lovfestet forbud mot uttak av eierutbytte.
- Systemet er forutsigbart og etterprøvbart.
- Systemet fremmer kvalitetsutvikling.
- Kommunen kan begrense nyetableringer ved full barnehagedekning.

### **Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren**

Utdanningsforbundet er positive til at Kunnskapsdepartementet legger til rette for at det kan drives systematisk datainnhenting, analyse av sektoren og langsiktig forskning om barns utbytte av barnehagetilbudet.

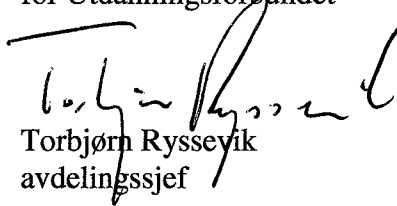
Regjeringen har definert barnehagen som den første, frivillige delen av utdanningssystemet. Ansvaret ble flyttet til Kunnskapsdepartementet, og departementet skrev barnehagen inn som del av utdanningen i St.meld. nr. 16 (2006 – 2007) ”..og ingen sto igjen”. Her peker departementet på mangelfull kunnskap om forhold i utdanningssystemet, som har betydning for sosial utjevning. Kunnskapsgrunnlaget må utvides, heter det.

Også tidligere er det blitt pekt på behovet for data og forskning på barnehagesektoren. Utdanningsforbundet har blant annet etterlyst dette, da grunnlaget for politikktutforming og valg av prioriteringer har vært for svak. OECDs Starting Strong (1. 2001) påpeker Norges manglende forskning og nasjonale data på barnehagesektoren.


En arbeidsgruppe, nedsatt av Barne- og familiedepartementet, foreslo i sin sluttrapport (2005) tiltak om forskning og dokumentasjon som ett av fire områder som måtte prioriteres for å heve

kvaliteten i barnehagene. Utdanningsforbundet er tilfreds med at Kunnskapsdepartementet nå ser ut til å følge opp dette ved å legge forholdene til rette for innhenting av nødvendige opplysninger om enkeltbarna og barnehagene.

Med vennlig hilsen  
for Utdanningsforbundet



Torbjørn Ryssevik  
avdelingssjef



Gun Aamodt  
seniorkonsulent