



Innst. S. nr. 250

(2002–2003)

**Innstilling til Stortinget
fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen**

St.meld. nr. 24 (2002-2003)

**Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om
barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet**

INNHold

| | |
|---|----|
| 1. Sammen drag | 5 |
| 1.1 Innledning | 5 |
| 1.1.1 Sammen drag | 5 |
| 1.1.2 Regjeringens mål for barnehagepolitikken | 6 |
| 1.1.3 Regjeringens mål for kommunesektoren | 6 |
| 1.1.4 Barnehageavtalen | 6 |
| 1.1.4.1 Nærmere om barnehageavtalen | 6 |
| 1.1.5 Regjeringens oppfølging av barnehageavtalen | 7 |
| 1.1.5.1 Statsbudsjettet for 2003 | 7 |
| 1.1.5.2 Odelstingsproposisjon om endringer i barnehage loven | 7 |
| 1.1.5.3 Høringsnotat om skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn | 7 |
| 1.1.6 Utredninger | 7 |
| 1.2 Dagens barnehagesektor | 7 |
| 1.2.1 Styring og finansiering av barnehagesektoren | 7 |
| 1.2.1.1 Barnehage loven (5. mai 1995 nr. 19) | 7 |
| 1.2.2 Utbygging og behov for barnehageplasser | 7 |
| 1.2.3 Kostnader i barnehagene | 8 |
| 1.2.4 Foreldrebetaling | 8 |
| 1.2.4.1 Prisutviklingen | 8 |
| 1.2.4.2 Kartlegging av foreldrebetaling i barnehager | 8 |
| 1.3 Modeller for finansiering og styring av barnehagesektoren | 8 |
| 1.3.1 Kriterier for vurdering av finansieringssystemer for barnehagetjenester | 8 |
| 1.3.2 Dagens ordning, delt finansiering | 9 |
| 1.3.2.1 Sammen drag | 9 |
| 1.3.2.2 Definisjon av modellen | 9 |
| 1.3.2.3 Barnehageplass til alle som ønsker det | 9 |
| 1.3.2.4 Redusert foreldrebetaling | 9 |
| 1.3.2.5 Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk | 9 |
| 1.3.2.6 Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning | 10 |
| 1.3.3 Finansieringsmodell etter barnehageavtalen | 10 |
| 1.3.3.1 Utforming av finansieringsmodell etter barnehageavtalen | 10 |
| 1.3.3.2 Sammen drag | 10 |
| 1.3.3.3 Nærmere om maksimalpris | 10 |
| 1.3.3.4 Barnehageplass til alle som ønsker det | 11 |
| 1.3.3.5 Lavere foreldrebetaling | 11 |
| 1.3.3.6 Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk | 11 |
| 1.3.3.7 Lokaldemokrati og innbyggermedvirkning | 11 |
| 1.3.3.8 Valgfrihet og mangfold | 12 |
| 1.3.4 Statlig modell | 12 |
| 1.3.4.1 Sammen drag | 12 |
| 1.3.4.2 Definisjon av modellen | 12 |
| 1.3.4.3 Statlig modell uten maksimalpris | 12 |
| 1.3.4.3.1 Barnehageplass til alle som ønsker det | 12 |
| 1.3.4.3.2 Redusert foreldrebetaling | 12 |
| 1.3.4.3.3 Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk | 12 |
| 1.3.4.3.4 Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning | 12 |
| 1.3.4.3.5 Valgfrihet og mangfold | 12 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1.3.4.4 | Statlig modell med maksimalpris | 12 |
| 1.3.5 | Kommunalt finansieringsansvar | 13 |
| 1.3.5.1 | Sammendrag | 13 |
| 1.3.5.2 | Definisjon av modellen | 13 |
| 1.3.5.3 | Om rammefinansiering og innlemming av øremerkede tilskudd | 13 |
| 1.3.5.4 | Kommunal modell uten maksimalpris | 13 |
| 1.3.5.4.1 | Barnehageplass til alle som ønsker det | 13 |
| 1.3.5.4.2 | Redusert foreldrebetaling | 13 |
| 1.3.5.4.3 | Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk | 13 |
| 1.3.5.4.4 | Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning | 14 |
| 1.3.5.4.5 | Valgfrihet og mangfold | 14 |
| 1.3.5.5 | Kommunal modell med maksimalpris | 14 |
| 1.3.6 | Samlet oppsummering | 14 |
| 1.4 | Regjeringens tilråding | 14 |
| 1.4.1 | Innledning | 14 |
| 1.4.2 | Regjeringens forslag til modell | 14 |
| 1.4.2.1 | Nærmere om forslagene | 15 |
| 1.5 | Budsjettvirkninger av ulike tiltak | 16 |
| 1.5.1 | Noen hovedtall for kostnadsbildet i sektoren | 16 |
| 1.5.2 | Gjennomsnittspris på 2 500 kroner - nærmere om beregningene | 16 |
| 1.5.3 | Barnehageavtalen - maksimalpris, nasjonale moderasjonsordninger og stimuleringstilskudd | 16 |
| 1.5.3.1 | Kostnader ved en maksimalpris | 17 |
| 1.5.3.2 | Oppsummering - maksimalpris og nasjonale moderasjonsordninger | 17 |
| 1.5.3.3 | Videreføring av dagens stimuleringstilskudd | 17 |
| 1.5.4 | Kostnader knyttet til investeringstilskudd | 17 |
| 2. | Komiteens merknader | 17 |
| 3. | Komiteens tilråding | 21 |



Innst. S. nr. 250

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen

St.meld. nr. 24 (2002-2003)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barnehage tilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

1.1.1 Sammendrag

I stortingsmeldingen legger Regjeringen fram sine mål for barnehagesektoren og forslag til hvordan den kan finansieres og styres. Regjeringens forslag drøftes i forhold til barnehageavtalen som ble inngått av et flertall på Stortinget 11. juni 2002, og i forhold til andre mulige modeller for finansiering og styring. Meldingen har følgende hovedinnhold:

BARNEHAGESEKTOREN I DAG

I dag finansieres barnehagene ved en kombinasjon av statstilskudd og varierende kommunale bidrag. Det er store forskjeller i foreldrebetalingen; både når det gjelder nivå på prisene og betalingsystem. Barnehagene er lokalt forankret, men kommunene har likevel et utydelig ansvar for sektoren og bidrar ulikt økonomisk. Det er et stort innslag private barnehager og nivået på den kommunale medfinansieringen av disse varierer betydelig. I meldingen gjøres det rede for hvordan kostnadene i barnehagene er sammensatt, status for utbygging og hva som gjenstår for å nå målet om full behovsdekning.

ALTERNATIVE MODELLER FOR FINANSIERING OG STYRING AV BARNEHAGESEKTOREN

Hvorvidt en finansieringsmodell er god, må vurderes i lys av de overordnede målene for barnehagesektoren. For Regjeringen er det viktigst å nå målet om full behovsdekning først. Samtidig må et finansieringssy-

stem for barnehagesektoren ses i sammenheng med finansieringen av kommunenes øvrige tjenestetilbud og således sikre en god bruk av offentlige midler. For Regjeringen er det viktig at det legges til rette for kvalitet og mangfold i tilbudet og at foreldrebetalingen er på et akseptabelt nivå. I lys av dette drøfter meldingen fire modeller for styring og finansiering av barnehagesektoren:

- Dagens finansieringsmodell med statlig øremerket tilskudd og frivillig kommunal finansiering.
- Modellen i barnehageavtalen med delt offentlig finansieringsansvar og maksimalpris på foreldrebetalingen.
- En modell der staten har helhetlig ansvar for finansieringen.
- En modell der kommunene har helhetlig finansieringsansvar.

REGJERINGENS TILRÅDNING

Regjeringen ønsker en modell som samler ansvaret for styring og finansiering av barnehagesektoren hos kommunene. Barnehager er en tjeneste som hører til i nærmiljøet, og dette tilsier at ansvar for finansiering og styring legges nærmest brukeren. Det er først og fremst kommunene som har mulighet til å kjenne det lokale behovet for barnehager, og derfor mener Regjeringen at de må settes best mulig i stand til å ivareta dette ansvaret. Dette betyr at kommunene får større økonomisk frihet til selv å innrette det lokale barnehage tilbudet.

Samtidig ønsker Regjeringen en finansieringsløsning som sikrer at barnehagene har kontroll over egne inntekter. Regjeringen kan ikke anbefale innføring av et finansieringssystem som innebærer maksimalpriser på foreldrebetalingen. Først og fremst fordi dette vil bremse utbyggingen og gjøre det vanskelig å nå målet om barnehageplass til alle som ønsker det. Uavhengige utredninger viser at et system med maksimalpris ikke er tilrådelig fordi det settes et inntektstak på tilbud som

har ulike kostnader. Noen barnehager vil få mer enn de trenger, mens andre må legges ned. Et slikt finansieringssystem vil i tillegg bli komplisert og byråkratisk samtidig som det vil gi lite styring med kostnadsutviklingen.

Hovedpunktene i Regjeringens forslag er:

- Overføring av finansieringsansvaret for eksisterende barnehageplasser til kommunene fra 2004.
- I en overgangsfase fram mot full behovsdekning gis det statstilskudd til drift av nye barnehageplasser. Det innføres også et statlig investeringsstilskudd til etablering av nye plasser.
- Det lovfestes en plikt for kommunene til å sørge for full behovsdekning.
- Det lovfestes en plikt for kommunene til økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager.
- Forenklinger i barnehagereguleringen utredes med sikte på å gjøre det enklere å etablere og drive barnehager.

ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Meldingen gjør rede for budsjettvirkninger av de tiltakene som drøftes, og redegjør for kostnadene ved Regjeringens forslag til finansieringsmodell og kostnadene ved oppfølging av barnehageavtalen.

1.1.2 Regjeringens mål for barnehagepolitikken

Regjeringens mål for barnehagepolitikken er:

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

For Regjeringen er målet om full behovsdekning viktigst å nå først. Regjeringen ønsker å sikre alle småbarnsfamilier valgfrihet i omsorgsløsning for barna. Full behovsdekning er en forutsetning for å nå dette målet. For å sikre valgfrihet er det avgjørende for Regjeringen at det legges til rette for kvalitet og mangfold og at foreldrebetalingen er på et akseptabelt nivå.

For at barnehager skal være reelt tilgjengelig må plassene tilbys til en pris som gjør det mulig for den enkelte familie å ta imot tilbudet. Det er også viktig at foreldre har mulighet til å velge mellom ulike typer barnehage tilbud. Mangfoldet må opprettholdes og foreldre skal fortsatt ha valgmuligheter når det gjelder oppholdstider, størrelse og pedagogisk innhold. Private eiere har stått for mye av dette mangfoldet, og er derfor svært viktige i den videre utformingen av sektoren.

1.1.3 Regjeringens mål for kommunesektoren

Barnehager er en tjeneste som hører til i nærmiljøet og dette tilsier etter Regjeringens oppfatning at utforming av barnehagepolitikken må vurderes i nær sammenheng med kommunepolitikken. Regjeringen ønsker å forsterke kommunenes helhetlige ansvar for utviklingen i lokalsamfunnet, og vil styrke kommu-

nene og det lokale selvstyret ved å desentralisere og overføre mer myndighet til kommunene.

1.1.4 Barnehageavtalen

I barnehageavtalen av 11. juni 2002 mellom Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet forutsettes det vesentlige endringer i forhold til dagens offentlige styring og finansiering av barnehagesektoren, blant annet gjennom innføring av en statlig regulert maksimalpris på foreldrebetalingen.

Avtalen medfører at innføring av maksimalpris skjer 1. januar 2004.

1.1.4.1 NÆRMERE OM BARNEHAGEAVTALEN

Avtalen legger opp til at finansieringen skal skje gjennom to hovedkilder; et øremerket statstilskudd og foreldrebetaling. Den offentlige finansieringen skal i tillegg bestå av en buffer i kommunene for å utjevne kostnadsforskjeller mellom barnehagene i kommunen. Videre skal fylkesmennene disponere skjønnsmidler som skal gis til kommunene for å kompensere for kostnadsforskjeller mellom kommunene. Til sammen skal den offentlige finansieringen dekke om lag 80 pst. av kostnadene i barnehagesektoren. Avtalen setter et øvre tak på hvor høy foreldrebetaling barnehageeier kan kreve. Avtalen forutsetter en nedtrappingsplan der det øvre taket på foreldrebetalingen først settes til 2 500 kroner, og året etter til 1 500 kroner. Avtalen sier videre at det skal gjøres vurderinger for hvordan systemer for søskenmoderasjon og inntektsgradering i foreldrebetalingen kan gjøres regelstyrt.

Det skal fortsatt være et kommunalt finansieringsansvar og det skal ikke foretas uttrekk fra rammetilskuddet av de midlene kommunene i dag bruker på barnehager.

Avtalen sier at det er kommunene som har ansvaret for å sikre full behovsdekning. Det skal lovfestes en plikt for kommunene fra 1. juli 2003 til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Når full behovsdekning er nådd, sier avtalen at det skal innføres en lovfestet rett til barnehageplass. Avtalen bestemmer videre at det skal innføres en ordning med stimuleringsstilskudd som skal gjelde ut år 2005. Avtalen legger til grunn at det må etableres 40 000 nye plasser i årene 2002-2005. Stortingsflertallet ber videre om at det legges fram en behovsundersøkelse våren 2003 og deretter årlige undersøkelser for å kunne fastsette endelige måltall. Avtalen pålegger kommunene å prioritere søknader fra barnehager i forbindelse med plan- og byggesaksbehandlingen.

Ifølge avtalen skal alle barnehager, uavhengig av eierskap, være berettiget til om lag 80 pst. offentlig driftsstøtte og det legges til grunn at private og kommunale barnehager skal likebehandles. Kommunene skal samordne opptak i barnehager på en måte som sikrer likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager. Bedriftsbarnehager skal kunne velge å stå utenfor ordningen. Arbeidsgivere som tilbyr gratis barnehageplasser til sine ansatte, skal ikke betale arbeidsgiveravgift av det beløpet de dekker.

Tilsvarende skal ikke foreldre skatte av den økonomiske fordel som en gratis barnehageplass utgjør.

1.1.5 Regjeringens oppfølging av barnehageavtalen

Regjeringen har lagt til rette for oppfølging av barnehageavtalen i statsbudsjettet for 2003 og ved å foreslå nødvendige endringer i barnehageloven. I tillegg er det gjennomført flere undersøkelser og høringer for å sikre det nødvendige grunnlaget for å følge opp avtalen.

1.1.5.1 STATSBUJSJETTET FOR 2003

Statsbudsjettet for 2003 innebærer den største statlige satsingen på barnehager noensinne. Samlet økes de statlige overføringene til barnehagesektoren med nærmere 2 mrd. kroner i 2003, i forhold til saldert budsjett for 2002. Dette legger grunnlag for:

- Etablering av nye barnehageplasser til 12 000 barn, videreføring av stimuleringsstilskuddet til nye barnehageplasser, og prisjustering av de statlige tilskuddene med 3,7 pst. fra 1. januar 2003.
- 750 mill. kroner til økning i det statlige driftstilskuddet fra 1. august 2003, som legger til rette for en gjennomsnittlig månedlig foreldrebetaling på 2 500 kroner per heltidsplass.

1.1.5.2 ODELSTINGSPROPOSISJON OM ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN

Samtidig med at meldingen legges fram, fremmes en odelstingsproposisjon om endringer i barnehageloven (Ot.prp. nr. 76 (2002-2003)). Proposisjonen inneholder forslag til lovendringer som er nødvendige for å følge opp barnehageavtalen. Forslagene er:

- Forslag om å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser.
- Forslag om å lovfeste en plikt for kommunene til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess.
- Forslag om å lovfeste en plikt for kommunene til økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager.

1.1.5.3 HØRINGSNOTAT OM SKATTEFRITAK FOR ARBEIDSGIVERS DEKNING AV BARNEHAGE-UTGIFTER FOR ANSATTES BARN

Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2003 ble det vedtatt en endring i skatteloven som åpner for at det kan gis forskrift om skattefritak for arbeidsgivers dekning av kostnad til barnehage for ansattes barn. Iverksetting i 2003 forutsetter budsjettmessig inndekning, siden skattefritaket ikke er innarbeidet i vedtatt budsjett for 2003. Regjeringens forslag til budsjettmessig oppfølging av forslaget vil bli lagt fram i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2003.

1.1.6 Utredninger

Det henvises nedenfor til flere utredninger. For nærmere redegjørelser vises det til meldingen, herunder oversikten i meldingens kapittel 1.6.

1.2 Dagens barnehagesektor

Meldingen beskriver hvordan barnehagesektoren styres og finansieres i dag. Videre presenteres en oversikt over utbygging og tall om behovet for plasser. Meldingen gjør rede for kostnadene i sektoren, samt struktur og nivå på foreldrebetalingen. Styring og finansiering av barnehagesektoren i Sverige og Danmark er også beskrevet i meldingen.

Ved utgangen av 2001 hadde om lag 193 000 barn plass i barnehage; dvs. om lag 63 pst. av alle barn i alderen 1-5 år. I tillegg hadde 5 800 barn tilbud i åpen barnehage. Barnehagedekningen varierer mellom kommunene og mellom fylkene.

40 pst. av barna hadde i 2001 plass i private barnehager. Andelen private barnehager er høyere i Norge enn i de andre skandinaviske landene.

1.2.1 Styring og finansiering av barnehagesektoren

1.2.1.1 BARNEHAGELOVEN (5. MAI 1995 NR. 19)

Ifølge barnehageloven (lov 5. mai 1995 nr. 19) er kommunen både barnehagemyndighet og barnehageeier. Myndighetsoppgavene omfatter alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private. Som barnehageeier er kommunen underlagt de samme regler og krav som private barnehageeiere.

Barnehagene finansieres i hovedsak gjennom statstilskudd, kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Statstilskuddet består av tilskudd til drift, tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming, tilskudd til tospråklig assistanse, tilskudd til flyktningebarnehager og lønnstilskudd til førskolelærere i Nord-Norge. Kommunene gir driftsmidler til egne barnehager. Private barnehager får i ulik grad økonomisk støtte til drift fra kommunene. Nivået på foreldrebetalingen er avhengig av nivået på den offentlige subsidieringen og kostnadene i den enkelte barnehage.

Kommunal finansiering av barnehager er frivillig, og kommunene er dermed ikke pliktig til å følge Stortingets intensjon om kostnadsfordeling.

Statstilskuddet til drift av barnehager er et av de største statlige øremerkede tilskuddene og innebærer en sterk statlig styring av økonomiske virkemidler i barnehagesektoren. Store øremerkede ordninger begrenser det lokale handlingsrommet. Innlemming av det øremerkede statstilskuddet til barnehager i inntektssystemet til kommunene har i flere år vært et politisk mål.

1.2.2 Utbygging og behov for barnehageplasser

Med begrepet "barnehagedekning" menes antall barn i barnehage i pst. av totalt antall barn i samme aldersgruppe. I 2001 hadde 193 000 barn plass i barnehage. Dette tilsvarer en barnehagedekning på om lag 63 pst. for barn i alderen 1-5 år.

Det er bred enighet om at det er foreldrenes ønsker og behov som skal danne grunnlaget for dimensjonering av sektoren. Målet om full behovsdekning innebærer dermed at alle familier som ønsker det skal få et tilbud om barnehageplass.

Barnehageplass til alle som ønsker det har vært et politisk mål for flere regjeringer de siste 15-20 årene. Vurderingen av behovet for barnehageplasser har endret seg over tid. Tidspunktet for å nå målet om full behovsdekning er også blitt skjøvet på.

Barnehageavtalen legger til grunn at full behovsdekning vil være nådd når 244 000 barn har plass i barnehage. Det tilsvarer en dekning på 80 pst. for barn i alderen 1-5 år. Avtalen legger opp til at målet om full behovsdekning skal være nådd i løpet av 2005.

1.2.3 *Kostnader i barnehagene*

Barnehagene er arbeidsintensive. Det betyr at personalkostnadene utgjør den største andelen av kostnadene; om lag 75-80 pst. Kostnadsveksten i barnehagene er i stor grad knyttet til lønnsveksten i sektoren.

En kostnadsutredning (Füerst og Høverstad) viser betydelige kostnadsvariasjoner mellom private og kommunale barnehager og mellom kommunene. Kostnadene i kommunale barnehager er gjennomgående høyere enn kostnadene i private barnehager. Kommunale barnehager har i henhold til undersøkelsen høyere kostnader enn private barnehager hovedsakelig på grunn av bedre bemanning og høyere kostnader til lønn, trygd og pensjon per årsverk.

Kartleggingen er en ren kostnadskartlegging. Det betyr at kostnadsforskjellene kan gjenspeile både ulik produktivitet og ulik kvalitet i barnehagene, men at det ikke er korrigeret for dette i kartleggingen.

1.2.4 *Foreldrebetaling*

Lov om barnehager § 15 fastslår at det i barnehagene vedtekter skal framgå hvem som fastsetter foreldrebetalingen. Ut over dette står barnehageeier fritt til å fastsette nivået på foreldrebetalingen og utarbeide profilen på sitt betalingssystem. Det er store variasjoner i foreldrebetalingen. Dette gjelder både i forhold til heltidsplasser, deltidsplasser, søskenmoderasjon, inntektsgradering, friplasser osv. Foreldrebetalingen varierer mellom kommunene og mellom barnehagene i samme kommune.

1.2.4.1 PRISUTVIKLINGEN

Fram til januar 2001 økte foreldrebetalingen hvert år. Samlet økning i foreldrebetaling var fram til 2001 på om lag 21 pst. Fra 2001 snudde imidlertid utviklingen seg, og samlet foreldrebetaling gikk ned med til sammen om lag 4 pst. fram til januar 2003. Sammenholder man veksten i foreldrebetalingen fra januar 1997 til januar 2001 med lønnsveksten i den samme perioden, ser man at økningen i foreldrebetalingen har fulgt lønnsveksten. Dette tyder det på at sett i forhold til lønnsveksten har ikke foreldrebetalingen blitt høyere i perioden. Dette gjelder både for de private barnehagene og de kommunale barnehagene.

1.2.4.2 KARTLEGGING AV FORELDREBETALING I BARNEHAGER

For å få et bilde av hvilket nivå foreldrebetalingen ligger på, har ECON på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet gjennomført en kartlegging av foreldre-

betalingen i kommunale og private barnehager. ECONs undersøkelse viser at prisene er generelt høyere i private enn i kommunale barnehager.

For barn i kommunale barnehager betaler foreldre i gjennomsnitt 2 280 kroner pr. måned for en barnehageplass. For barn i private barnehager er tilsvarende gjennomsnittspris 2 746 kroner. En betydelig del av foreldrene nyter godt av inntektsgraderte satser og søskenmoderasjon.

Hovedtyngden av foreldrene som har barn i kommunale barnehager betaler mellom 2 500 og 3 000 kroner pr. måned for en fulltidsplass, mens hovedtyngden av foreldrene med barn i private barnehager betaler mellom 3 500 og 4 000 kroner.

De kommunale barnehagene tilbyr i større grad enn de private søskenmoderasjon og inntektsgraderte satser.

1.3 *Modeller for finansiering og styring av barnehagesektoren*

Det er bred politisk enighet om at det er tre hovedmål for barnehagesektoren: full behovsdekning, lavere foreldrebetaling og likebehandling av private og kommunale barnehager. For Regjeringen er også kvalitet, mangfold og valgfrihet viktige mål. Regjeringens og avtalepartenes forslag til løsninger skiller seg med hensyn til hvilke mål som bør prioriteres og hva slags virkemidler som bør tas i bruk for å nå disse målene. Regjeringen mener at målet om barnehageplass til alle som ønsker det er viktigst å nå først. Regjeringen fremmet i Kommuneproposisjonen for 2003 et forslag om å prioritere utbygging og i større grad gi finansieringsansvaret til kommunesektoren. Stortingets flertall ønsker en modell med delt offentlig finansieringsansvar mellom staten og kommunene og med maksimalpris på foreldrebetalingen. Regjeringen mener at denne løsningen prioriterer de som allerede har plass framfor de som ikke har fått tilbud om barnehageplass. Med de virkemidlene som ligger i barnehageavtalen vil det være en konflikt mellom målene om redusert foreldrebetaling og full behovsdekning. Dette gjelder særlig innføring av maksimalpris, som vil skape usikre driftsvilkår og hemme nyetablering.

I meldingen drøftes ulike modeller for finansiering og styring av barnehagesektoren. Drøftingen gjøres i lys av målene for barnehagesektoren og overordnede mål om effektiv bruk av offentlige midler og styrking av lokaldemokratiet. Fire modeller for finansiering og styring av sektoren drøftes: Dagens modell. Modellen i barnehageavtalen med regulering av foreldrebetalingen og delt offentlig finansieringsansvar. En modell der staten får et helhetlig ansvar for den offentlige finansieringen. Modellen drøftes både med og uten maksimalpris. En modell der kommunene får et helhetlig ansvar for den offentlige finansieringen. Modellen drøftes både med og uten maksimalpris.

1.3.1 *Kriterier for vurdering av finansierings-systemer for barnehagetjenester*

Den offentlige finansieringen av barnehagetjenester skal bidra til at målene for barnehagesektoren nås.

Samtidig må et finansieringssystem for barnehagesektoren ses i sammenheng med kommunenes samlede tjenestetilbud for å bidra til en hensiktsmessig bruk av offentlige midler.

Hvorvidt en aktuell finansieringsordning er god, må derfor vurderes i forhold til de overordnede målene for barnehagesektoren. Samtidig må finansieringen av denne ene sektoren vurderes i forhold til nasjonale mål for statlig styring av kommunesektoren og ut fra behovet for effektiv bruk av offentlige midler.

De alternative modeller for finansiering og styring av barnehagesektoren drøftes i et helhetlig perspektiv i meldingen. Modellene vurderes i forhold til følgende mål: barnehageplass til alle som ønsker det, redusert foreldrebetaling, kostnadskontroll og effektiv ressursbruk, lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning, og valgfrihet og mangfold.

1.3.2 Dagens ordning, delt finansiering

1.3.2.1 SAMMENDRAG

Hovedproblemet med dagens modell er en uklar ansvarsforankring. Kommunene har ikke et tydelig nok ansvar for utbygging og drift, og for finansiering av private barnehager. Det øremerkede tilskuddet forsterker inntektsforskjellene mellom kommunene. Kommuner med lave frie inntekter har derfor gjennomgående en lavere barnehagedekning enn kommuner med høye frie inntekter. Forholdsvis lave statstilskudd og kommunal medfinansiering har gitt en viss kostnadskontroll og kostnadseffektivitet, men liten prioriteringseffektivitet. Det kreves store ressurser for å administrere statstilskuddet. Det lokale handlingsrommet begrenses gjennom bruken av statlige øremerkede midler. Brukernes posisjon svekkes fordi det er uklart hvem som er ansvarlig myndighet, og fordi beslutningene bare delvis er lagt til nivået nærmest brukeren.

1.3.2.2 DEFINISJON AV MODELLEN

Med dagens finansieringsordning er den offentlige finansieringen av barnehagene delt mellom stat og kommune. Statstilskuddet fastsettes årlig av Stortinget og gis på like vilkår til alle godkjente barnehager. I tillegg finansierer kommunene en betydelig andel av kostnadene i sektoren. Størrelsen på de kommunale tilskuddene varierer, avhengig av kommunenes prioriteringer og økonomiske rammer.

1.3.2.3 BARNEHAGEPLASS TIL ALLE SOM ØNSKER DET

Utbygging av sektoren har vært hovedargumentet for å beholde det øremerkede statstilskuddet. I en rapport om effekter av øremerkede tilskudd konkluderes det med at driftstilskuddet til barnehager historisk sett har hatt en god effekt på etableringen av barnehager, men at effekten har blitt mindre ettersom omfanget av tilbudet har økt.

En viktig årsak til manglende måloppnåelse i sektoren, både i forhold til full utbygging, redusert foreldrebetaling og likebehandling mellom private og offentlige barnehager, er dagens uklare ansvarsforankring.

Barnehageloven § 7 markerer at barnehageutbygging først og fremst er en kommunal oppgave. Med gjeldende barnehagelov er ikke dette et rettslig ansvar. Kommunal medfinansiering av barnehagene er frivillig, og kommunenes ansvar overfor de private barnehagene er også utydelig. Utbygging av barnehager vil lett tape i konkurranse med de lovpålagte oppgavene.

Stortinget setter politiske mål om årlig utbygging av plasser, men i hvilken grad disse målene innfris er helt avhengig av kommunene og private etablerere og de økonomiske rammene disse forholder seg til. Så lenge statstilskuddet ikke fullfinansierer tilbudet, vil kommuner med høye inntekter i sterkere grad kunne dra nytte av tilskuddsordningen enn kommuner med lave inntekter. Statstilskuddet forsterker dermed inntektsforskjellene mellom kommunene.

1.3.2.4 REDUSERT FORELDREBETALING

Foreldrebetalingen er ikke regulert i dagens modell. Det er i utgangspunktet fri prisfastsettelse, siden den enkelte barnehageeier fritt kan bestemme nivå og innretning på foreldrebetalingen. Nivå og innretning på foreldrebetaling varierer derfor mellom kommunene, og mellom barnehagene i den enkelte kommune.

Det er grunn til å tro at foreldrebetalingen i de fleste tilfeller settes ut fra hva som er forsvarlig i forhold til en nøktern, økonomisk vurdering. Den generelt høyere foreldrebetalingen i private barnehager skyldes i hovedsak lavere kommunal finansiering.

Kommunenes økonomi og prioriteringer vil påvirke nivået på foreldrebetalingen. Kommuner med høye inntekter kan i større grad dra nytte av statstilskuddet enn kommuner med lave inntekter.

Med dagens delte offentlige finansiering er det uklart hvor ansvaret for å sikre et forsvarlig nivå på foreldrebetalingen ligger. De siste årene har staten økt sitt tilskudd betydelig. Intensjonen med økningen har vært å legge til rette for en reduksjon i foreldrebetalingen, men effekten på foreldrebetalingen har vært begrenset, både i kommunale og private barnehager.

1.3.2.5 KOSTNADSKONTROLL OG EFFEKTIV RESSURSBRUK

Med dagens ordning ligger kostnadskontrollen først og fremst i at statstilskuddet ikke har vært så høyt at ordinære barnehager overfinansieres. Kommunal medfinansiering innebærer at kommunene har interesse av å holde kontroll med kostnadene.

Det øremerkede statlige tilskuddet virker prisvridende på dem som produserer tjenesten. Øremerkede statlige tilskudd kan imidlertid føre til lav prioriteringseffektivitet ved at ressursinnsatsen blir for høy på et tjenesteområde, både i forhold til behovet for den aktuelle tjenesten og i forhold til andre tjenesteområder. Denne type tilskudd bør derfor ikke brukes i et varig system. Med dagens forholdsvis lave statstilskudd vil prioriteringsvridningen være begrenset, og overetablering vil neppe være et stort problem innenfor denne modellen.

Dagens finansieringsmodell for barnehager er en forholdsvis kompleks ordning å administrere. Statstilskuddet er gradert etter i alt 12 satser.

1.3.2.6 LOKALDEMOKRATI OG INNBYGGERNES MEDVIRKNING

Kommunene har som barnehagemyndighet et faglig styringsansvar for barnehagene. I tillegg kan kommunene bruke økonomiske virkemidler for å styre sektoren, også overfor private barnehager. Med dagens ordning har ikke kommunene et helhetlig, faglig og økonomisk ansvar for sektoren. Øremerkede tilskudd innebærer statlig detaljstyring som svekker det lokale handlingsrommet.

1.3.3 *Finansieringsmodell etter barnehageavtalen*

1.3.3.1 UTFORMING AV FINANSIERINGSMODELL ETTER BARNEHAGEAVTALEN

Den reviderte barnehageavtalen innebærer at dagens ordning med todelt offentlig finansiering av barnehagene opprettholdes. Det statlige tilskuddet som gis på like vilkår til alle barnehager skal videreføres etter samme prinsipper som i dag. Samtidig skal foreldrebetalingen reguleres ved at det settes et øvre tak for hvor mye barnehageeier kan kreve i foreldrebetaling. Avtalen følger som vedlegg til stortingsmeldingen.

I henhold til barnehageavtalen skal den kommunale bufferen ta høyde for kostnadsforskjeller mellom barnehagene og sikre at finansieringsmodellen ikke medfører forringelse av kvalitet og nedleggelse av plasser. Den opprinnelige avtalen av 11. juni 2002 var uklar på hvor mye midler som skulle inngå i bufferen. Presiseringer som stortingsflertallet kom med i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2003, innebærer at det ikke skal foretas noe uttrekk av frie midler fra kommunene. De midlene som kommunene i dag bruker på barnehager skal danne grunnlaget for den kommunale bufferen. I sin utredning har Først og Høverstad anslått dette til drøyt 3,8 mrd. kroner totalt (i 2003-priser). Disse midlene er imidlertid svært ujevnt fordelt mellom kommunene, avhengig av hvor mye den enkelte kommune har prioritert barnehagesektoren.

I tillegg legger avtalen opp til en skjønnspott administrert av fylkesmennene. Midlene fra skjønnspotten skal fordeles til kommunene for å utjevne kostnadsforskjeller mellom kommunene. Avtalen har lagt til grunn at skjønnspotten skal være 200 mill. kroner.

1.3.3.2 SAMMENDRAG

Maksimalpris vil gi lavere foreldrebetaling, bidra til lik pris over hele landet og gjøre det enklere for flere å etterspørre en barnehageplass. Innføring av maksimalpris før målet om full behovsdekning er nådd vil imidlertid ha klare betenkeligheter, da dette vil bidra til ytterligere subsidiering og favorisering av de som allerede har en barnehageplass.

Maksimalpris vil bremse viljen til utbygging, særlig hos private utbyggere. Hovedårsaken er den usikkerheten dette skaper i forhold til om barnehagene vil få dekket alle sine kostnader. Det er ifølge meldingen grunn til å tro at avtalens virkemidler for økt utbygging vil være langt fra tilstrekkelig til å nå den utbyggingstakten det legges opp til. Krav om økt ressursbruk til drift

kan gjøre det vanskelig for kommunene å oppfylle utbyggingsplikten. Stimuleringsstilskuddet i avtalen er langt lavere enn de merkostnader nye barnehager har. Med en maksimalpris vil nye barnehager derfor få en svært vanskelig driftssituasjon de første årene.

Foreldrene vil få redusert mulighet til å påvirke innhold og kvalitet på tilbudet. Brukertilpasning kan bare skje innenfor statlige fastsatte rammer.

Maksimalpris vil føre til ensretting av tilbudet. Standardisering av barnehagens kostnadsnivå gir også standardisering av det tilbudet som gis.

Dagens kostnadsulikheter gjør at innføring av maksimalpris enten vil føre til kvalitetsforringelse og nedleggelse av barnehager med relativt høye kostnader, eller virke sterkt kostnadsdrivende uten at kvaliteten på tilbudet nødvendigvis øker i barnehager med relativt lave kostnader.

Full kostnadsdekning og god kostnadskontroll forutsetter kommunalt innsyn i hver enkelt barnehages økonomi. Dette legger opp til en uhensiktsmessig tung administrativ ordning, som kan flytte allerede knappe kommunale ressurser fra tjenesteproduksjon over til forvaltning og administrasjon.

Fortsatt delt ansvar mellom stat og kommune vil gi begrensede muligheter til god tilpasning av barnehage-tilbudet etter lokale prioriteringer og behov.

1.3.3.3 NÆRMERE OM MAKSIMALPRIS

Maksimalpris innebærer en direkte statlig prisregulering av barnehagetjenester. Maksimalpris gir lavere foreldrebetaling og vil bidra til lik pris over hele landet. Maksimalpris gir økonomisk forutsigbarhet for barnefamilie, og vil bidra positivt i forhold til familieøkonomien. Lavere priser vil gjøre det enklere for flere å etterspørre barnehageplass.

Innføring av maksimalpris før tilbudet er stort nok til å dekke etterspørselen har klare betenkeligheter, da maksimalpris i en slik situasjon innebærer en ytterligere offentlig subsidiering av de som allerede har barnehageplass. Det virker lite hensiktsmessig å legge til rette for at flere kan etterspørre barnehageplass, når det selv med dagens etterspørsel er en betydelig underdekning av barnehageplasser.

Maksimalpris vil innebære en økning i overføringene til de som allerede har en barnehageplass, og forskjellsbehandler barnefamilier økonomisk ut fra om de har barnehageplass eller ikke. En slik skjevfordeling av overføringene til barnefamilier er spesielt betenkelig i lys av at finansieringsmodellen vil bidra til å dempe utbyggingsviljen.

Innføring av en maksimalpris betyr at alle i utgangspunktet betaler samme pris, uavhengig av familiens betalingsevne. Dette betyr at det gis store subsidier til familier som ikke nødvendigvis har behov for det.

Med en maksimalpris vil det oppstå usikkerhet knyttet til om barnehagene får dekket alle sine kostnader. Denne usikkerheten kan føre til at utbyggere vegrer seg for å etablere barnehager.

Den norske barnehagesektoren er kjennetegnet ved et stort innslag av private barnehageeiere, og rammebetingelsene for disse er derfor av svært stor betydning.

Maksimalprisordningen bidrar til økt usikkerhet for de private barnehageeierne og dermed redusert utbyggingsvilje. Private etablerere vil i en situasjon med maksimalpris være helt avhengige av full kostnadskompensasjon fra det offentlige.

Maksimalpris forutsetter at det offentlige kompenserer fullt ut for den delen av barnehagens inntekter som ikke dekkes av foreldrebetalingen. For å sikre et minimum av kontroll og en viss grad av likhet i den offentlige finansieringen, må staten sette noen standarder for nivået på de offentlige tilskuddene.

Maksimalpris legger sterke begrensninger på foreldrenes muligheter til å påvirke tilbudet, slik at det er mest mulig i tråd med hva de mener er det beste for deres barn. En slik situasjon kan oppfattes som en forringelse av kvaliteten.

I et finansieringsopplegg slik barnehageavtalen legger opp til, vil det være begrensede muligheter til å videreføre dagens mangfold i sektoren.

1.3.3.4 BARNEHAGEPLASS TIL ALLE SOM ØNSKER DET

Barnehageavtalen legger opp til realisering av full behovsdekning i løpet av 2005. Barnehageavtalens viktigste virkemidler for å nå målet om full behovsdekning er en lovfestet plikt for kommunene til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser, og et særskilt stimuleringsstilskudd til nye barnehageplasser.

Håndhevelse av en pliktbestemmelse kan ikke ses uavhengig av de økonomiske forutsetningene kommunene har for å bygge ut. En rekke kommuner blir tvunget til å øke sin ressursbruk til drift av eksisterende barnehager som en følge av maksimalprisen.

"Dersom noen kommuner må omdisponere egne midler for å finansiere eksisterende barnehageplasser, vil de få redusert evne til å bygge ut". (ECON)

Barnehageavtalens krav til kommunal ressursbruk vil legge betydelige bindinger på kommunenes frie inntekter. Det økonomiske utgangspunktet for den enkelte kommune vil også være svært ulikt, siden dagens samlede kommunale finansiering ikke fordeler seg jevnt mellom kommunene. Mens noen kommuner må øke sin ressursinnsats betydelig, kan andre kommuner bruke mindre ressurser enn i dag. Avtalen gir ingen løsning på dette forholdet.

Siden dagens kommunale midler er så ujevnt fordelt mellom kommunene, kan ikke den eksisterende kommunale finansiering alene utgjøre en buffer i en ordning med maksimalpris. Først og Høverstad antyder i sin utredning at så mange som 40 pst. av kommunene har behov for økte midler for å sikre full kostnadsdekning i alle barnehager. Det økte behovet kan dekkes ved at kommunen omfordeler egne midler ved å ta fra andre sektorer i kommunen, først og fremst vil dette gjelde skole og eldreomsorg. Dette vil innebære en betydelig statlig overstyring av lokale prioriteringer og kan gi uheldige effekter for andre viktige velferdstjenester. Alternativt kan staten gå inn med økte midler for å gi alle kommuner et relativt likt grunnlag for å

oppfylle de økonomiske forpliktelsene som følger av barnehageavtalen. Siden avtalen forutsetter at statstilskuddet skal tildeles som i dag, kan kommunene tilføres friske midler gjennom å øke rammeoverføringene til de kommunene som i dag har lav ressursbruk på barnehagesektoren. Dette vil innebære en betydelig skjevdeling mellom kommunene, der de som i dag bruker minst får størst økning og vice versa.

En slik kompensasjon vil jevne ut forskjellene mellom kommunene noe og dempe presset på kommuneøkonomien i mange kommuner, men vil neppe bli oppfattet som særlig rettferdig. Slike tiltak kan også ha uheldige ringvirkninger.

Stimuleringsstilskuddet, slik barnehageavtalen forutsetter at det skal være, er for lavt til å kunne karakteriseres som et reelt investeringstilskudd. Tilskuddet utgjør kun en liten andel av de merkostnadene som nye barnehager vil ha i en periode pga. høye rente- og avskrivningskostnader. Nye barnehager vil derfor i de første driftsårene stå overfor en svært vanskelig driftssituasjon hvis det innføres en maksimalpris. Under-skudd kan da ikke dekkes opp, og dette vil være spesielt vanskelig for de private barnehagene.

1.3.3.5 LAVERE FORELDREBETALING

Barnehageavtalen er i hovedsak innrettet rundt en ordning med maksimalpris. Dersom avtalen utelukkende vurderes opp mot målet om lavere foreldrebetaling, vil avtalens virkemidler sikre dette målet for de barna som i dag har barnehageplass.

1.3.3.6 KOSTNADSKONTROLL OG EFFEKTIV RESSURSBRUK

I henhold til barnehageavtalen skal statstilskuddet utgjøre hovedtyngden av den offentlige finansieringen og tildeles etter samme kriterier som i dag. Dette betyr at hoveddelen av den offentlige finansieringen tildeles uavhengig av lokale kostnadsvariasjoner. Når statstilskuddet skal beregnes, er det naturlig å ta utgangspunkt i gjennomsnittkostnader. Med en svært varierende kostnadsstruktur i sektoren vil treffsikkerheten på statstilskuddet variere.

Kostnadsvekst gjennom året vil skape et problem i en ordning med maksimalpris. En slik kostnadsvekst kan føre til en underskuddssituasjon for barnehageeier.

Først og Høverstad konkluderer i sin rapport med at det er mulig å utforme en finansieringsmodell som innfrir kravene i barnehageavtalen, men at en praktisk gjennomføring av modellen vil være svært administrativt krevende.

Både håndteringen av statstilskuddet og den kommunale bufferen vil kreve betydelige administrative ressurser. Uten tilførsel av friske midler krever dette flytting av ressurser fra tjenesteproduksjon til forvaltning og administrasjon. Dette er ikke i tråd med målet om forenkling og modernisering av forvaltningen.

1.3.3.7 LOKALDEMOKRATI OG INNBYGGERMEDVIRKNING

For kommunene vil et fortsatt delt ansvar innebære at man i svært begrenset grad kan utøve lokalpolitisk

skjønn i dimensjoneringen og innretningen av barnehagesektoren. Dette svekker muligheten for å utvikle en barnehagesektor som er mest mulig tilpasset lokale forhold og brukernes behov, herunder innbyggernes behov for andre kommunale tjenester.

1.3.3.8 VALGFRIHET OG MANGFOLD

En ordning med maksimalpris låser barnehagens inntekter og vil medføre at barnehageeier må tilpasse kostnadssiden til et statlig fastsatt inntektsnivå. Dette vil gi et mer ensartet tilbud og et dårligere barnehage-tilbud sett fra brukernes ståsted. Lav pris fører ikke til mer fornøyde foreldre og barn, hvis det samtidig betyr at kvaliteten på tilbudet forringes.

1.3.4 Statlig modell

1.3.4.1 SAMMENDRAG

En statlig modell samler ansvaret hos én aktør. Modellen er imidlertid dårlig egnet til å håndtere kostnadsforskjeller. For kommuner og barnehager som ikke får tilstrekkelig kostnadsdekning, vil dette ramme utbygging og føre til økt foreldrebetaling og forringelse av kvalitet. For å unngå slike utslag, vil det kreves unødvendig store bevilgninger. Skillet mellom eierskap og finansiering vil også ha en sterkt kostnadsdrivende effekt. Modellen gir ikke rom for lokalstyre og innebærer et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp.

1.3.4.2 DEFINISJON AV MODELLEN

Full statlig finansiering innebærer at den offentlige finansieringen samles i ett statlig tilskudd som gis uavkortet til den enkelte barnehageeier, direkte eller via kommunen. I en slik modell har ikke kommunene lenger noe finansieringsansvar for barnehagene. Det forutsettes her at modellen vil innebære et uttrekk fra kommunenes frie inntekter av de midlene kommunene i dag bruker på barnehager. Gjennom statstilskuddet omfordres midlene til kommunene og til de private barnehagene. Med en slik modell må staten ta høyde for å dekke alle kostnader som ikke dekkes av foreldrebetalingen.

1.3.4.3 STATLIG MODELL UTEN MAKSIMALPRIS

1.3.4.3.1 Barnehageplass til alle som ønsker det

Staten overtar ved en slik modell all økonomisk styring av sektoren. Det blir først og fremst statens oppgave å sørge for tilstrekkelig finansiering av barnehagene. Staten kan gjennom dimensjonering av statstilskuddet stimulere til økt utbygging. En statlig modell kan gi forutsigbare rammevilkår for barnehageeiere.

Uten maksimalpris vil kommuner og barnehager også kunne kompensere for høyere kostnader gjennom foreldrebetalingen.

1.3.4.3.2 Redusert foreldrebetaling

Staten kan gjennom dimensjoneringen av statstilskuddet legge til rette for en rimelig foreldrebetaling. Staten kan sikre økonomisk likebehandling av private

og offentlige barnehager gjennom fordelingen av statstilskudd. Dette vil sette private barnehageeiere i stand til å redusere foreldrebetalingen i sine barnehager.

1.3.4.3.3 Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk

Manglende kjennskap til og kontroll med de faktiske utgiftene er en stor ulempe med en statlig modell. En statlig modell vil også være dårlig egnet til å håndtere lokale kostnadsvariasjoner. Det vil derfor være en stor utfordring å finne et riktig nivå på statstilskuddet som sikrer tilstrekkelig offentlig finansiering, men som samtidig hindrer overfinansiering. Uten maksimalpris vil barnehageeier imidlertid kunne kompensere for manglende offentlig finansiering gjennom å sette opp foreldrebetalingen.

En statlig modell innebærer et skille mellom eierskap og finansiering. Som Allforsk påpeker i sin rapport, vil et slikt skille gi et sterkt kostnadsdrivende system.

Statlige øremerkede tilskudd krever forholdsvis store ressurser til administrasjon. Dersom statstilskuddet differensieres for å fange opp flere kostnadsvariasjoner, vil det kreve enda mer administrative ressurser enn dagens ordning, som allerede er administrativt krevende.

1.3.4.3.4 Lokaldemokrati og innbyggernes medvirkning

En rent statlig modell innebærer at staten overtar hele finansieringsansvaret for barnehagesektoren, men på grunn av kommunenes rolle som barnehagemyndighet vil styringsansvaret fortsatt være delt mellom stat og kommune. Dette innebærer et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp, der det faglige og økonomiske ansvaret legges til samme forvaltningsnivå. Når kommunene ikke lenger skal ha noe finansielt ansvar overfor sektoren, kan dette føre til et lavere kommunalt engasjement. Kommunenes rolle som barnehagemyndighet svekkes fordi kommunene ikke lenger vil kunne bruke finansielle virkemidler overfor private barnehager for å oppnå en helhetlig planlegging og styring av sektoren.

1.3.4.3.5 Valgfrihet og mangfold

Så lenge foreldrebetalingen ikke reguleres, vil barnehageeier stå fritt til å regulere denne inntektskilden i forhold til kostnadsnivået. Dette gir rom for fortsatt drift av barnehager med avvikende kostnadsnivå.

1.3.4.4 STATLIG MODELL MED MAKSIMALPRIS

Fordi den statlige modellen er minst egnet til å håndtere kostnadsvariasjoner, vil de problematiske sidene ved en maksimalprisordning få størst utslag i denne modellen.

Den negative effekten en maksimalprisordning har på utbygging, vil forsterkes i en statlig modell. Det vil være betydelige forskjeller i hvor stor andel av kostnadene som dekkes av statstilskuddet. Når også inntektene fra foreldrebetalingen er fastlåst, vil det innebære en stor risiko og følgelig svekket etableringsvilje.

I en modell hvor kommunale tilskudd opphører og det settes et tak på foreldrebetalingen, vil det ikke være

virkemidler til å håndtere kostnadsforskjeller i sektoren. Ansvar for å håndtere kostnadsvariasjonene veltes over på staten. Nivå og innretning på statstilskuddet blir dermed helt avgjørende for kostnadsdekningen i den enkelte barnehage. For å unngå forringelse og nedleggelse av barnehager, vil det kreve spesielt store statlige bevilgninger.

En regulering av foreldrebetalingen i en statlig modell vil gi en sterkere standardisering av barnehage-tilbudet enn dersom barnehageeier står fritt til å fastsette foreldrebetalingen.

1.3.5 Kommuntalt finansieringsansvar

1.3.5.1 SAMMENDRAG

Rammefinansiering gir kommunene et helhetlig ansvar for barnehagene. Fordeling etter objektive kriterier gir en likeverdig fordeling av ressursene mellom kommunene. Målet om barnehageplass til alle som ønsker det kan sikres gjennom målrettede, statlige tilskudd og juridiske virkemidler. Kommunene får ansvaret for å sikre at tilbudet er i tråd med innbyggernes ønsker og behov, også prismessig. Kommunene har best kjennskap til lokale kostnadsvariasjoner og lokale behov. Rammefinansiering er derfor et godt virkemiddel for kostnadskontroll og bidrar til prioriterings- og kostnadseffektivitet. Finansiering gjennom inntektssystemet gir også kommunene handlefrihet til å gjøre lokale tilpasninger. Modellen bidrar til å styrke lokaldemokratiet. Dette er i tråd med Regjeringens moderniseringsarbeid, hvor en sentral målsetting er å arbeide fram finansieringsformer som gjør det mulig å gi brukerne økt valgfrihet og som legger til rette for at ansvar og myndighet kan legges nærmere der møtet med brukeren skjer.

1.3.5.2 DEFINISJON AV MODELLEN

Et rendyrket kommunalt finansieringsansvar for barnehagene innebærer at det statlige øremerkede driftstilskuddet legges inn i rammeoverføringene til kommunene og at kommunene bruker midler fra de frie inntektene til å finansiere drift og utbygging av barnehagene i sin kommune.

1.3.5.3 OM RAMMEFINANSIERING OG INNLEMMING AV ØREMERKEDE TILSKUDD

Hensikten med inntektssystemet er å fordele midlene som blir tilført kommunesektoren på en mest mulig rettfærdig måte. Kommunene er forskjellige både demografisk, geografisk og sosialt. Dette medfører at det er store variasjoner mellom kommunene i hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester, og hvor mye det koster å produsere tjenestene. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for kostnadsforskjeller som ikke er selvvalgte, men som skyldes ytre, strukturelle forhold. På denne måten får kommunene mulighet til å gi sine innbyggere et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Faktorer som fanger opp ytre kostnadsforskjeller omtales som objektive kriterier. Kriteriene i kostnadsnøkkelen består av slike objektive kriterier.

For at kommunene ikke skal oppleve en brå endring i tilskuddsnivå fra det ene året til det andre, vil det innlemmede tilskuddet bli omfattet av overgangsordningen i inntektssystemet. Dette sikrer at overgangen fra øremerkede tilskudd til fordelingen etter inntektssystemets kriterier, skjer gradvis over 5 år. Når et øremerket tilskudd er innlemmet i inntektssystemet, gis det uten andre bindinger enn det som ligger i lov og regelverk.

1.3.5.4 KOMMUNAL MODELL UTEN MAKSIMALPRIS

1.3.5.4.1 Barnehageplass til alle som ønsker det

Når de øremerkede midlene til drift legges inn i inntektssystemet, blir midlene fordelt som et rammetilskudd som kommunene fritt kan disponere etter gjeldende lov og regelverk. Midlene er dermed ikke lengre knyttet til ressursinnsatsen i barnehagesektoren, og kommunene står i prinsippet fritt til å bruke midlene på andre sektorer. Det vil være opp til den enkelte kommune å avsette tilstrekkelige midler for å oppnå full behovsdekning uten at staten har direkte påvirkning. Statens mulighet til å sikre utbyggingen i et slikt system vil være gjennom særskilte økonomiske ordninger som for eksempel stimulerings- eller investeringstilskudd, og gjennom juridiske virkemidler.

Manglende utbygging har vært et av hovedargumentene for å utsette innlemming av driftstilskuddet til barnehager i rammetilskuddet til kommunene. Borge og Rattsø skisserer i sin rapport to hovedmodeller for å sikre utbygging innenfor en rammefinansieringsmodell. Det vises til meldingens kapittel 3.5.1.

1.3.5.4.2 Redusert foreldrebetaling

Når det øremerkede tilskuddet legges inn i rammeoverføringene til kommunene, vil kommunene stå fritt i bruken av midler, innenfor gjeldende lov og regelverk. Det vil dermed være opp til den enkelte kommune å avsette tilstrekkelige midler for å sikre lav foreldrebetaling.

Kommunene skal gjennom det lokale selvstyre utvikle et tjenestetilbud tilpasset brukernes ønsker og lokale forhold. Sammenlignet med dagens ordning, vil en kommunal modell tydeliggjøre kommunens ansvar for å sørge for et godt barnehagetilbud, også prismessig.

Foreldrebetalingen er i snitt høyere i private enn kommunale barnehager. Dette skyldes i hovedsak manglende kommunal finansiering av private barnehager. Med en plikt til å behandle alle godkjente barnehager likeverdig i forhold til offentlige tilskudd, vil de private barnehagene som i dag ikke mottar kommunale tilskudd, kunne redusere foreldrebetalingen.

1.3.5.4.3 Kostnadskontroll og effektiv ressursbruk

Rammefinansiering vil være et godt virkemiddel for å oppnå kostnadskontroll og kostnadseffektivitet i sektoren.

Statlige øremerkede ordninger vil uansett sterke krav, føringer og kontroll med tilskuddet ikke kunne gi optimal kostnadskontroll. Kommunene har bedre forutsetninger enn sentrale myndigheter til å innhente kunnskap om kostnadene ved barnehagedrift i kommunen.

Barnehage er bare én av mange viktige kommunale velferdstjenester. Rammefinansiering vil kunne sikre helhetlige prioriteringer mellom ulike deler av kommunenes samlede tjenesteproduksjon tilpasset lokale behov og kommunenes årlige inntektsrammer og økonomiske situasjon. Lokal prioriteringseffektivitet gir effektiv ressursbruk også sett ut fra et makroøkonomisk perspektiv.

1.3.5.4.4 Lokaldemokrati og innbyggenes medvirkning

En kommunal modell vil gi kommunene et helhetlig styringsansvar for barnehagene. Dette er i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp, det vil si at det faglige og finansielle ansvaret legges til samme forvaltningsnivå.

Rammefinansiering styrker lokaldemokratiet ved at ansvaret for prioriteringer legges til folkevalgte organer på kommunalt plan.

1.3.5.4.5 Valgfrihet og mangfold

Med en kommunal modell vil barnehagetjenesten i større grad være gjenstand for lokale prioriteringer enn i en modell hvor statlig finansiering inngår.

1.3.5.5 KOMMUNAL MODELL MED MAKSIMALPRIS

Innføring av maksimalpris vil utgjøre en sterk statlig styring som undergraver effekten av en overgang til rammefinansiering ved at kommunens bruk av frie midler bindes opp. Maksimalpris vil også være et utilbørlig inngrep i private virksomheters inntektsforhold.

1.3.6 Samlet oppsummering

Regjeringen mener at hovedproblemet med dagens finansieringsmodell er en uklar ansvars plassering. Kommunene har et utydelig ansvar for utbygging og drift og for finansiering av private barnehager. Statstilskuddet bidrar ikke til en likeverdig fordeling av midler. Dette har gitt forskjeller i dekningsgrad og foreldrebetaling mellom fattige og rike kommuner. Med hensyn til foreldrebetalingen har dagens modell med delt finansiering gitt stor variasjon i nivå og innretning på foreldrebetalingen. Manglende kommunalt ansvar overfor private barnehager har bidratt til høyere priser i disse barnehagene. Brukernes innflytelse begrenses i dagens modell, fordi ansvaret ikke er klart forankret, og fordi ansvaret bare delvis er plassert nært brukerne, det vil si på lokalt nivå. Delt ansvar mellom stat og kommune gir begrensede muligheter til lokal tilpasning av tilbudet.

Modellen i barnehageavtalen med delt offentlig finansieringsansvar og maksimalpris på foreldrebetalingen vil føre til lik og lavere foreldrebetaling. Regjeringens hovedinnvending er at en regulering av foreldrebetalingen vil gi usikkerhet om barnehagene får dekket sine kostnader. Dermed hemmes utbyggingen og det skapes usikkerhet om driftsgrunnlaget for mange av dagens barnehager, og særlig for private eiere. Det at kommunene må bruke økte ressurser til drift av eksisterende barnehager, vil også gjøre det vanskelig å nå målet om barnehageplass til alle som ønsker det. Modellen vil være kostnadsdrivende, byråkratisk og vil kunne føre til standardisering og bortfall av

mangfoldet i sektoren. Maksimalpris vil svekke det lokale handlingsrommet, og vil derfor gi mindre mulighet til lokal tilpasning enn dagens modell. Låste inntekter gir mindre brukermakt i forhold til å bestemme innhold og kvalitet på tilbudet.

En modell der staten har helhetlig ansvar for finansieringen samler ansvaret hos én aktør. På grunn av store kostnadsforskjeller vil det være nesten umulig å finne et nivå på statlige tilskudd som sikrer at alle barnehager får dekket sine kostnader, uten at dette samtidig fører til betydelig overfinansiering. Modellen blir særlig vanskelig dersom den skal kombineres med en sterk regulering av foreldrebetalingen. En annen viktig innvending mot en statlig modell er at den innebærer en vesentlig svekkelse av lokaldemokratiet, og gir dårligere brukertilpasning. Regjeringen mener derfor at en slik modell ikke framstår som et reelt alternativ.

Regjeringen mener at den beste modellen er den hvor kommunene har et helhetlig finansieringsansvar og styringsansvar for barnehagesektoren, kombinert med en synliggjøring av ansvaret gjennom lovfestet likebehandling og utbyggingsplikt. Økt kommunalt selvstyre kan gi økte forskjeller, men rammefinansiering vil sikre mer rettferdig fordeling av midlene enn dagens ordning. Denne modellen vil sette kommunene bedre i stand til å drive en god barnehagesektor tilpasset brukernes ønsker, lokale behov og kostnadsvariasjoner. Denne modellen vil være det beste virkemidlet for kostnadskontroll og effektiv ressursbruk, og vil kreve færrest ressurser til offentlig administrasjon. Kommunene representerer nærhet til brukerne og gir de beste vilkårene for brukerne til å øve innflytelse.

1.4 Regjeringens tilråding

1.4.1 Innledning

Barnehageplass til alle som ønsker det er viktig for å sikre foreldre valgfrihet og for reell likestilling mellom kjønnene. Gode barnehager med høy kvalitet er en vesentlig del av Regjeringens oppvekstpolitikk. Regjeringen er opptatt av at de samlede midler i sektoren brukes på en måte som sikrer full utbygging og god kvalitet i tilbudet. En akseptabel foreldrebetaling og ivaretagelse av mangfoldet i barnehagetilbudet er en forutsetning for at foreldrene kan ha et reelt valg i forhold til omsorgsløsning for sine barn. Det er derfor viktig å sikre økonomisk likebehandling mellom private og kommunale barnehager.

Kommunene har i dag det overordnede ansvaret for å sikre et godt barnehagetilbud, på linje med en rekke andre grunnleggende velferds- og samfunnsoppgaver. Regjeringen vil styrke kommunene og det lokale selvstyret gjennom desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunene. Regjeringen har tillit til at større frihet for kommunene gir et tydeligere ansvar og bidrar til et resultat som samlet sett er mest treffsikkert og best for innbyggerne og for brukerne av barnehager.

1.4.2 Regjeringens forslag til modell

Etter Regjeringens syn er den beste løsningen for barnehagesektoren å samle ansvaret for barnehagene hos kommunene. Regjeringen foreslår derfor en grad-

vis innføring av rammefinansiering for hele barnehage-sektoren.

Barnehageplass til alle som ønsker det, er det viktigste målet for Regjeringen i barnehagepolitikken, og det er helt sentralt at dette målet nås først. Både Regjeringen og Stortinget har som mål at det skal være full behovsdekning i løpet av 2005. Regjeringen foreslår derfor at kommunalt finansieringsansvar suppleres med juridiske og økonomiske virkemidler som vil bidra til økt utbygging og økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager.

Regjeringen kan ikke anbefale å innføre et system med maksimalpris. Maksimalpris vil ha en rekke uheldige konsekvenser og vil særlig gjøre det vanskelig å nå målet om barnehageplass til alle som ønsker det. En ordning med maksimalpris innebærer at det settes et inntektstak for den enkelte barnehage. Dette vil skape usikkerhet for utbyggere og vil også true eksisterende barnehager. Ordningen vil nødvendigvis gjøre et svært krevende og komplisert system for den offentlige finansieringen. Dette vil både bli kostnadskrevede og bety økt offentlig byråkrati. Det er betydelig fare for at maksimalpris vil føre til ensretting av barnehage tilbudet og en sterk begrensning av den enkelte barnehages økonomiske handlingsrom. Dermed vil foreldrene i stor grad miste muligheten til å påvirke innhold og kvalitet.

Hovedpunktene i Regjeringens forslag er:

- Overføring av finansieringsansvaret for eksisterende barnehageplasser til kommunene fra 2004.
- I en overgangsfase fram mot full behovsdekning gis det statstilskudd til drift av nye barnehageplasser. Det innføres også et statlig investeringstilskudd til etablering av nye plasser.
- Det lovfestes en plikt for kommunene til å sørge for full behovsdekning.
- Det lovfestes en plikt for kommunene til økonomisk likebehandling av private og offentlige barnehager.
- Forenklinger i barnehageregelverket utredes med sikte på å gjøre det enklere å etablere og drive barnehager.

1.4.2.1 NÆRMERE OM FORSLAGENE

Rammefinansiering av eksisterende plasser

Regjeringen vil legge det øremerkede tilskuddet til eksisterende plasser inn i kommunenes rammeinntekter fra 1. januar 2004. Kommunene har i dag det overordnede ansvaret for å sikre et godt barnehage tilbud fordi de har best kjennskap til brukernes behov og lokale forhold. Rammefinansiering vil gjøre det mulig for kommunene å ivareta dette ansvaret på en helhetlig måte. Kommunen representerer nærhet til brukerne. Kommunal forvaltning av barnehagene gir derfor gode vilkår for småbarnsfamiliene til å øve innflytelse på tjenestetilbudet. Rammefinansiering gir god kostnads-kontroll og bidrar til effektiv bruk av offentlige ressurser. På denne måten sikres brukerne et best mulig tilbud innenfor gitte økonomiske rammer. Rammefinansiering styrker det lokale selvstyret. Et sterkt lokal-

demokrati vil igjen bidra til at kommunene gjør prioriteringer i tråd med innbyggernes ønsker og behov.

Innlemming av tilskuddet skjer ved at en for 2004 gir den enkelte kommune samme tilskuddsbeløp som med dagens ordning, men midlene fordeles som frie inntekter til kommunene.

Øremerket tilskudd til drift av nye plasser

Det gjenstår fortsatt å etablere et betydelig antall nye barnehageplasser. Regjeringen foreslår derfor å kombinere kommunal finansiering av eksisterende plasser med et øremerket statlig tilskudd til drift av nye plasser. Det statlige driftstilskuddet til nye plasser innlemmes i inntektssystemet til kommunene når full behovsdekning er nådd.

Øremerket investeringstilskudd til etablering av nye plasser

For å sikre at den resterende barnehageutbyggingen blir gjennomført, ønsker Regjeringen også å innføre et statlig øremerket investeringstilskudd. Tilskuddet vil erstatte dagens stimuleringsstilskudd. Tilskuddet utformes slik at barnehageeier kompenseres for en vesentlig del av høye kapitalkostnader de første årene etter etablering. Investeringstilskuddet skal gå til både private og kommunale etablerere. Investeringstilskuddet avvikles når full behovsdekning er nådd.

Redusert foreldrebetaling

Regjeringen mener at en ordning med maksimalpris på foreldrebetalingen vil være svært uheldig, uavhengig av valg av finansieringsmodell. Maksimalpris innebærer at det settes et tak på inntektene for barnehageeier, og dette vil utgjøre et betydelig risikoelement for eksisterende barnehager og potensielle utbyggere.

Inntektsøkningen med den kraftige opptrappingen av statstilskuddet har vært å legge til rette for en betydelig reduksjon i foreldrebetalingen. Når disse midlene legges inn i kommunenes rammeinntekter, overtar kommunene ansvaret for å holde foreldrebetalingen på et lavt nivå, både i kommunale og private barnehager.

Regjeringen viser til at moderasjonsordninger i foreldrebetalingen er viktig og positivt. I dag har alle kommuner søskenmoderasjon i sine barnehager, og mange har ulike rabatt- og friplassordninger for familier med lav betalingssevne. Regjeringen har tillit til at kommunene vurderer og håndterer spørsmålet om moderasjonsordninger ut fra lokale behov, og mener det er uheldig å styre dette fra statlig nivå.

Regjeringen vil følge nøye med på utviklingen i foreldrebetalingen etter overgang til rammefinansiering.

Plikt for kommunene til å sørge for full behovsdekning

Odelstingsproposisjonen (Ot.prp. nr. 76 (2002-2003)) som fremmes samtidig med denne meldingen inneholder nærmere omtale av forslaget om lovfesting av en plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Forslaget er et viktig virkemiddel for å nå målet om full behovsdekning.

Økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager

Private barnehager utgjør en vesentlig del av barnehagetilbudet og bidrar positivt til mangfoldet i sektoren. Likebehandling av private og kommunale barnehager er et mål i seg selv og et virkemiddel for å nå full behovsdekning. Prinsippet om likebehandling synliggjør også at man ikke kan diskriminere en barnehage som følge av dens verdimessige eller pedagogiske profil. Økonomisk likebehandling er en forutsetning for å nå målet om redusert foreldrebetaling, og for å opprettholde mangfoldet i sektoren. Gjennom økonomisk likebehandling vil også private barnehager kunne tilby gode lønns- og pensjonsvilkår for sine ansatte. Spørsmålet om inngåelse av tariffavtaler er imidlertid et forhold mellom partene i arbeidslivet. I en kommunal modell må likebehandling av kommunale og private barnehager sikres gjennom lovregulering.

Det vises til proposisjonen om endringer i barnehageloven.

Forenkling av regelverket

Forutsigbare økonomiske rammevilkår er avgjørende for å nå full behovsdekning, men et enklere og smidigere regelverk er også av betydning for etablering av barnehager.

Regjeringen har som mål både å sikre høy kvalitet på barnehagetilbudet og samtidig forenkle regelverket.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en odelstingsproposisjon i 2004 om forenkling og modernisering av lovverket.

For barnehagesektoren er det viktig at barnehagelovens regler om tilsyn endres slik at det også føres tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Dette er særlig viktig fordi kommunene har en dobbeltrolle som myndighet og eier og fordi innslaget av private barnehager er stort.

1.5 Budsjettvirkninger av ulike tiltak

Anslag på de budsjettmessige effektene som er presentert i meldingen avviker fra tidligere beregninger som Barne- og familiedepartementet har gjort. Det er i hovedsak to utredninger som ligger til grunn for de reviderte anslagene, hhv. fra Konsulentfirmaet Først og Høverstad og ECON Senter for økonomisk analyse.

Med utgangspunkt i utredningene, vil det være mulig å anslå kostnadene ved å innføre en maksimalprisordning samt nasjonalt fastsatte moderasjonsordninger (inntektsgradering og søskenmoderasjon), gitt at kostnadene og kostnadsstrukturen i offentlige og private barnehager forblir som i dag. Hovedproblemet når en skal anslå kostnader ved barnehageavtalens maksimalprisordning, er imidlertid knyttet til å anslå de mer langsiktige effektene.

Anslagene som presenteres i meldingen må ikke ses på som fullstendige anslag på hva en maksimalprisordning vil kreve over offentlige budsjetter. Beregningene kan ses på som anslag på førsteårseffekter. Det må også presiseres at kostnadsanslagene bare er knyttet til drift. Merkostnader til forvaltning og administrasjon av de ulike ordninger kommer i tillegg.

1.5.1 Noen hovedtall for kostnadsbildet i sektoren

Utredningen fra Først og Høverstad gir et vesentlig bedre grunnlag for beregning av kostnader enn tidligere. Med grunnlag i tallene fra utredningen kan de totale kostnadene i sektoren for basistilbudet eksklusive kostnader for barn med særlige behov i 2001 beregnes til 13,84 mrd. kroner (14,96 mrd. kroner omregnet til 2003-priser). Basert på måltallene for utbygging i 2002 (nye plasser til 10 000 barn) og 2003 (nye plasser til 12 000 barn), vil de totale kostnadene øke med 2,1 mrd. kroner. Endelig oversikt over utbyggingen i 2002 foreligger ennå ikke, men foreløpige tall tyder på at måltallet ikke ble nådd.

I sin utredning har Først og Høverstad kartlagt kommunenes ressursbruk i 2001. Gitt uendret ressursbruk vil kommunenes bidrag i sektoren i 2003 være 3,88 mrd. kroner (omregnet til 2003-priser).

Samlet foreldrebetaling i dag kan anslås til om lag 6,05 mrd. kroner.

Det gis omfattende moderasjonsordninger i dag. Dersom alle skulle betalt full pris, dvs. som gjennomsnittet for barn uten moderasjonsordninger, ville samlet foreldrebetaling vært om lag 6,5 mrd. kroner. Tallene i ECONs undersøkelse tyder derfor på at dagens moderasjonsordninger reduserer den samlede foreldrebetalingen med ca. 450 mill. kroner.

1.5.2 Gjennomsnittspris på 2 500 kroner - nærmere om beregningene

I budsjettforslaget for 2003 la Regjeringen budsjettmessig til rette for en gjennomsnittspris på 2 500 kroner for alle heltidsplasser fra 1. august 2003. Kostnaden ved dette forslaget ble beregnet til 750 mill. kroner i 2003, og 1,8 mrd. kroner på årsbasis. Bevilgningene til barnehagene ble styrket ytterligere med 287 mill. kroner i 2003 gjennom budsjettavtalen med Fremskrittspartiet. Nye beregninger basert på tall fra ECONs kartlegging av foreldrebetalingen samsvarer svært godt med de beregningene Regjeringen la til grunn i sitt budsjettforslag i fjor. I meldingen gjøres det nærmere rede for de forutsetningene som ligger til grunn for beregningene.

1.5.3 Barnehageavtalen - maksimalpris, nasjonale moderasjonsordninger og stimuleringsstilskudd

Maksimalpris innebærer at ingen skal betale mer enn et fastlagt høyeste nivå på foreldrebetalingen. Beregningen viser at med utgangspunkt i dagens totale foreldrebetaling vil en reduksjon i prisene til 2 500 kroner per måned føre til et behov for økte offentlige overføringer årlig på totalt 1,2 mrd. kroner. Da forutsettes det imidlertid at ingen barn lenger har moderasjonsordninger. Tilleggskostnadene ved å etablere nasjonale moderasjonsordninger vil variere kraftig avhengig av innretning på ordningene. I barnehageavtalen er det ikke angitt noen eksakte kriterier for moderasjonsordninger. Dette gjør at det ikke er mulig å gi et konkret svar på hva kostnadene ved nasjonale moderasjonsordninger vil være.

1.5.3.1 KOSTNADER VED EN MAKSIMALPRIS

Barnehageavtalen forutsetter at ingen skal betale mer enn 2 500 kroner per måned for en barnehageplass fra 1. januar 2004 og 1 500 kroner fra 1. januar 2005, dvs. et øvre tak på foreldrebetalingen.

For å beregne den isolerte effekten av å redusere foreldrebetalingen til 2 500 kroner, tas det utgangspunkt i dagens samlede foreldrebetaling som kan beregnes til 6,05 mrd. kroner (årsvirkning). Dersom det legges til rette for en maksimalpris på 2 500 kroner, kan samlet foreldrebetaling beregnes til 4,85 mrd. kroner. Gitt en slik ordning vil dette gi behov for økte offentlige midler på 1,2 mrd. kroner. Innenfor dette beløpet er det imidlertid ikke økonomisk rom for moderasjonsordninger. Rent teknisk er det i denne beregningen således lagt til grunn at dagens ordning erstattes av en ordning hvor alle betaler maksimalprissatsen per heltidsplass.

En videre reduksjon av foreldrebetalingen ned til maksimalt 1 500 kroner betyr at foreldrene samlet vil betale om lag 2,9 mrd. kroner. Dette gir behov for ca. 3,15 mrd. kroner i økte offentlige midler. Tallene viser at en maksimalpris på 1 500 kroner om lag vil halvere barnehagens inntekter fra foreldrebetalingen i forhold til dagens nivå.

1.5.3.2 OPPSUMMERING - MAKSIMALPRIS OG NASJONALE MODERASJONSORDNINGER

I beregningene som det er gjort rede for i meldingen er det tatt utgangspunkt i faktisk antall barnehageplasser per 31. desember 2001 og måltall for nye barnehageplasser i 2002 og 2003. Faktisk etablering av nye barnehageplasser i 2002 ser imidlertid ut til å bli lavere enn hva måltallet for 2002 skulle tilsi. Dette innebærer at beregningen vil kunne avvike noe fra hva den faktiske førsteårseffekten av å innføre et maksimalprissystem vil være. Videre er det i beregningen tatt utgangspunkt i hva det vil koste å bringe dagens samlede foreldrebetaling (per 1. januar 2003) ned til en maksimalpris på hhv. 2 500 kroner og 1 500 kroner. For å kunne sammenligne kostnadsforskjellen mellom en maksimalpris på 2 500 kroner og 1 500 kroner er det ikke tatt hensyn til etablering av nye barnehageplasser i 2004 og 2005. Kostnader til drift av nye barnehageplasser 2004 og 2005 kommer i tillegg til disse beregningene. I meldingen gis det et anslag på de samlede kostnadene ved en maksimalpris på 2 500 kroner og nasjonale ordninger med søskenmoderasjon og inntektsgradering. Anslaget på søskenmoderasjon forutsetter at 14 pst. av barnehagebarna faller inn under ordningen.

Avhengig av innretningen på de nasjonale moderasjonsordningene fremgår det av meldingen at kostnaden ved å innføre et maksimalprissystem i forhold til dagens foreldrebetaling, varierer fra 1 800 mill. kroner i det rimeligste alternativet til 2 570 mill. kroner i det dyreste alternativet (se nærmere tabell 5.9 i meldingen). Når en sammenligner disse kostnadsanslagene med hva det vil koste å legge til rette for en innføring av en gjennomsnittlig foreldrebetaling på 2 500 kroner som Regjeringen la til rette for i St.prp. nr. 1 (2002-2003), ser en at det ikke vil være noen kostnadsfor-

skjell mellom Regjeringens alternativ og lav-alternativet for maksimalpris på 2 500 kroner. Sammenlignet med høy-alternativet vil merkostnaden ved maksimalpris på 2 500 kroner være 770 mill. kroner.

Sammenlignet med anslagene ved å legge til rette for en maksimalpris på 2 500 kroner, vil en innføring av maksimalpris på 1 500 kroner medføre om lag 1,7 mrd. kroner i økte kostnader i lav-alternativet og om lag 1,1 mrd. kroner i økte kostnader ved høy-alternativet. At kostnadene øker mindre i høy-alternativet skyldes først og fremst at kostnadene knyttet til inntektsgraderte satser er vesentlig mindre kombinert med en maksimalpris på 1 500 kroner.

1.5.3.3 VIDEREFØRING AV DAGENS STIMULERINGSTILSKUDD

Staten gir i dag et eget stimuleringstilskudd til nye barnehageplasser. Tilskuddet ble innført i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2002.

Barnehageavtalen forutsetter at dette tilskuddet skal videreføres som i dag ut 2005.

1.5.4 Kostnader knyttet til investeringstilskudd

Regjeringen vil komme tilbake med forslag om et nytt investeringstilskudd, samt inndekning for dette, i Revidert nasjonalbudsjett for 2003.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Trond Giske og Torny Pedersen, fra Høyre, Afshan Rafiq, lederen Sonja Irene Sjøli og Olemic Thommessen, fra Fremskrittspartiet, Jan L. Stub og Karin S. Woldseth, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Bergo og May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen og Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Eli Sollied Øveraas, har i denne innstilling kommet fram til et bredt forlik om barnehagepolitikken i årene framover. Komiteen viser til avtalen inngått mellom Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, barnehageavtalen fra 11. juni 2002, med varighet for perioden 2002-2005, og merknader og vedtak i Stortinget om barnehagepolitikken i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2002 og budsjettet 2003. Komiteen konstaterer at Regjeringen har gjennomført et omfattende utredningsarbeid som forberedelse til stortingsmeldingen. På vesentlige områder fremmer Regjeringen endringer i forhold til det stortingsflertallet tidligere har gått inn for.

Komiteen tar utgangspunkt i Stortingets tidligere vedtak og nye opplysninger i barnehagemeldingen. Denne innstillingen innebærer endringer i forhold til tidligere vedtak, og komiteen konstaterer at avtalepartiene har endret sin avtale i tråd med disse endringene. Samtidig innebærer innstillingen endringer i forhold til forslagene i barnehagemeldingen. På denne måten har et bredt flertall i Stortinget kommet fram til en felles innstilling. Innstillingen innebærer at alle par-

tier har måttet fire på sine primærstandpunkter, slik de er uttrykt i tidligere stortingsinnstillinger og i meldingen. Komiteen er av den oppfatning at en slik bred enighet vil gi større politisk ro rundt en viktig og omfattende velferdsreform, og dermed gi barnehageforeldrene og barnehagesektoren større trygghet og forutsigbarhet.

Komiteen viser til at Regjeringen samtidig har foreslått endringer i barnehageloven, og viser i den forbindelse til merknader og forslag i Innst. O. nr. 128 (2002-2003).

Hovedmål for barnehagepolitikken

Komiteen vil legge til rette for en barnehagepolitikk som ivaretar de behov barn og foreldre har. Hovedmålet er gode oppvekst- og levekår for barn og en trygg økonomisk og sosial situasjon for barnefamilieene. Det er viktig å ivareta barn og foreldres rettigheter, interesser og sikkerhet. Samtidig er målet å videreutvikle en kvalitetsbevisst og effektiv barnehagesektor og -forvaltning.

Komiteen mener alle barn trenger trygge og gode barnehageplasser. Flertallet av småbarnsforeldre ønsker å kombinere omsorg for barna med deltakelse i arbeidslivet. Et tilstrekkelig antall nye barnehageplasser må derfor bygges ut, slik at alle som ønsker det får barnehageplass. En helhetlig satsing skal sikre utbyggingen. På denne måten får flere barn muligheten til å gå i barnehage. Lavere foreldrebetaling på barnehageplassen vil i tillegg sørge for at det ikke er familienes økonomi som skal avgjøre om barn kan gå i barnehage eller ikke. Komiteen vil understreke at full barnehagedekning og lave priser er en forutsetning for barnefamilienes valgfrihet.

Komiteen mener at barn og foreldre trenger tid sammen. Samvær mellom foreldre og barn gir en god og trygg hverdag. Det er positiv bruk av felles ressurser å gi småbarnsforeldre muligheter til å kombinere omsorg og jobb. Tiltak som gjør det enklere for småbarnsforeldre å delta i yrkeslivet, må videreutvikles. Det er kun når barna har et fullverdig omsorgstilbud at foreldrene har reell valgfrihet. Full barnehagedekning er et skritt i riktig retning.

Komiteen viser til at Regjeringens mål for barnehagepolitikken er:

- barnehageplass til alle som ønsker det
- økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager
- lavere foreldrebetaling
- kvalitet og mangfold i tilbudet

Komiteen deler synet på disse målene. Det er imidlertid nødvendig å konkretisere målene ytterligere. Målet om full barnehagedekning konkretiseres i oppdaterte utbyggingstall for hvert år. Målet om lavere foreldrebetaling konkretiseres i klare målsettinger for foreldrebetalingen. Komiteen har merket seg at Regjeringen viser til OECD-studier som viser at norske foreldre dekker en vesentlig større andel av kostnadene i sektoren enn det som er tilfelle i andre land. Det

understreker behovet for å få foreldrebetalingen betydelig ned.

Komiteen konstaterer at Regjeringen mener målet om full behovsdekning er viktigst å nå først. Komiteen deler oppfatningen om at dette er et avgjørende mål. Komiteen er opptatt av å unngå at det skal oppstå motsetninger mellom målet om full behovsdekning og øvrige mål i barnehagepolitikken. Gjennom investeringstilskudd og et driftstilskudd som utgjør om lag 80 prosent av driftsutgiftene fra 1. mai 2004 ønsker komiteen å nå både målene om full behovsdekning, begrensninger på foreldrebetalingen og et mangfoldig og fleksibelt barnehagetilbud av høy kvalitet.

Utbygging

Komiteen konstaterer at det er bred enighet om målet om full barnehagedekning. Det vises i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) om barnehageloven, hvor Regjeringen foreslår lovfesting av utbyggingsplikt for kommunene. Samtidig må investeringstilskudd og driftstilskudd sikre et finansieringsgrunnlag som sammen med foreldrebetalingen gjør det mulig å drive nye barnehager.

Komiteen viser til at meldingen slår fast at det er usikkerhet knyttet til hvor mange plasser som trengs for å oppnå full behovsdekning. Lavere priser vil øke etterspørselen, og flere kan også velge å utvide fra deltidsplass til fulltidsplass. Det er i barnehageavtalen stipulert at det må bygges 40 000 nye barnehageplasser i årene 2002-2005, for at full dekning skal nås. Stortinget har i denne sammenheng bedt om at årlige behovsundersøkelser framlegges Stortinget, slik at endelige måltall kan fastsettes, og Barne- og familiedepartementet har i meldingen varslet at de følger opp dette.

Komiteen konstaterer at det ennå ikke sikkert kan sies hvor mange plasser som må til. Komiteen slår fast at målet er full behovsdekning i løpet av 2005. I hvert av årene 2003 og 2004 skal målet for utbygging være 12 000 plasser. Når vi nærmer oss 2005 vil vi vite mer om hvordan etterspørselen utvikler seg. Komiteen mener derfor at det gjenværende utbyggingsbehovet fastsettes endelig i forbindelse med budsjettet for 2005, slik at det da legges inn nok plasser til å oppnå full behovsdekning i løpet av 2005. Regjeringen bes i hvert enkelt budsjettforslag komme tilbake til hvordan utbyggingen skal fordeles mellom barn over og under 3 år.

Investeringsstilskudd

Komiteen viser til at for å bidra til utbygging av et tilstrekkelig antall barnehageplasser, ble det i 2002 gjeninnført et stimuleringsstilskudd for å øke utbyggingstakten. Stimuleringsstilskuddet ble satt til 20 000 kroner per nye plass til barn under tre år og 16 000 kroner per nye plass til barn over tre år. Dette ble videreført i budsjettet for 2003. Komiteen har merket seg at Regjeringen i revidert statsbudsjett foreslår å gjøre om stimuleringsstilskuddet til investeringstilskudd og øke satsene vesentlig. Komiteen slutter seg til dette forslaget, og mener investeringstilskuddet må holdes på et

høyt nivå inntil full behovsdekning er oppnådd. Komiteen mener det bør vurderes en modell for investeringstilskudd etter dette tidspunktet for å ivareta eventuelle strukturelle endringer.

Kommunesektoren

Komiteens oppfatning er at utforming av barnehagepolitikken må vurderes i sammenheng med kommunepolitikken. Kommunene har ansvar for lokale velferds- og samfunnsoppgaver. Regjeringen viser i sin stortingsmelding at den ønsker å forsterke kommunenes helhetlige ansvar for utviklingen i lokalsamfunnet, og vil styrke kommunene.

Komiteen viser til at den finansieringsformen komiteen legger opp til for 2004, gir kommunene en viktig rolle i utformingen av barnehagepolitikken. Kommunene vil ha ansvaret for å følge opp en utbyggingsplikt, de vil måtte ta ansvar for å likebehandle private og offentlige barnehager, og de skal forvalte en forholdsvis stor del av finansieringen av barnehagene. Samtidig vil også staten ha et ansvar for å bidra til utbygging og likebehandling av private og offentlige barnehager. Komiteen forutsetter derfor et tett samarbeid mellom staten og kommunene, gjennom den etablerte konsultasjonsordningen, for å sikre en god gjennomføring av barnehagepolitikken.

Komiteen har merket seg at Regjeringen utreder forenklinger i barnehagerregelverket med sikte på å gjøre det enklere å etablere og drive barnehager. Dette legges fram for Stortinget i egnet form.

Komiteen viser til fremlagt odelstingsproposisjon (Ot.prp. nr. 76 (2002-2003)) om endringer i barnehage-loven. Her foreslås en lovfesting av en plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder, en plikt til økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager og en lovfestet plikt for kommunene til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess. Komiteen støtter disse forslagene og viser til merknader i Innst. O. nr. 128 (2002-2003).

Komiteen vil understreke at gjennomføringen av barnehagereformen skal fullfinansieres med statlige midler. Komiteen viser for øvrig til de ulike partiers merknader i innstillingen fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien.

Finansiering av barnehagene

Komiteen konstaterer at Regjeringen understreker at finansieringsmodell av barnehagesektoren må sees opp mot mål om behovsdekning, redusert foreldrebetaling, kostnadskontroll, lokaldemokrati, valgfrihet og mangfold. Komiteen deler disse målene.

Komiteen har merket seg at forslagene til finansieringsform Regjeringen fremmer i barnehagemeldingen er en annen enn den finansieringsformen Stortinget har lagt opp til i tidligere behandlinger. Komiteen konstaterer at Regjeringen argumenterer for en innlemming av midlene til eksisterende barnehager i rammetilskuddet til kommunene fra 1. januar 2004. Samtidig

foreslår Regjeringen at nye barnehager i en overgangsperiode skal beholde det direkte statstilskuddet.

Komiteen har også merket seg at Regjeringen i St.prp. nr. 65 (2002-2003), fremlagt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, foreslår å overføre rundt 280 mill. kroner fra driftstilskudd til økt investeringstilskudd. På den måten vil det offentlige driftstilskuddet fra 1. august 2003 utgjøre om lag 76 pst. Komiteen gir sin tilslutning til dette, og viser til merknader i innstilling fra finanskomiteen om revidert statsbudsjett.

Komiteen fastslår at finansieringen av barnehagene i inneværende stortingsperiode skal utformes på følgende måte:

- Det offentlige tilskuddet skal øke til om lag 80 pst. og økningen skal skje fra 1. mai 2004.
- Offentlig tilskudd økes ved at dagens øremerkede statstilskudd øker.
- Det kommunale tilskuddet tar utgangspunkt i dagens bidrag.
- Som i dag skal det være ulike satser på statstilskuddet for barn under 3 år og for barn over 3 år. Familiebarnehager har egen tilskuddssats.
- Ved innføring av makspris fra 1. mai 2004 vil det innenfor det samlede offentlige tilskuddet på om lag 80 pst. være behov for en buffer innenfor fylkesmannens skjønnsramme for kommunesektoren for å utjevne kostnadsforskjeller mellom kommuner. Denne er forutsatt å være 200 mill. kroner.
- Det forutsettes at kommunesektorens nominelle bidrag til barnehager ikke reduseres i forhold til i dag. Økningen kommer gjennom det statlige tilskuddet, kommunesektorens relative andel vil med dette reduseres.
- Kommunen får en lovfestet plikt til en økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager samtidig som statstilskuddet skal være likt for private og kommunale barnehager. Regjeringen kommer i statsbudsjettet for 2004 med forslag om hvordan dette innføres.

Komiteen viser til egne merknader om foreldrebetalingen.

Det kommunale tilskuddet skal utjevne kostnadsforskjeller mellom barnehagene innen kommunen, samtidig som en skjønnsrett hos fylkesmennene skal utjevne forskjeller mellom kommunene. Komiteen vil understreke betydningen av at disse midlene brukes til å sikre barnehagenes økonomi på bakgrunn av ulike kostnadssituasjoner. Disse midlene er sentrale for å hindre den konflikten mellom ulike mål som beskrives i meldingen.

Når det gjelder hvordan finansieringen skal utformes etter at full dekning er oppnådd, og etter avtaleperiodens utløp, viser komiteen til de ulike partienes merknader i innstillingen fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien.

Komiteen har med tilfredshet merket seg at Regjeringen har lagt budsjettmessig til rette for videreføring av tilskuddet til tiltak for funksjonshemmede i barne-

hage i 2003. Komiteen forutsetter at nivået på dette tilskuddet videreføres som i dag, og har merket seg at Regjeringen vil komme tilbake til forslag til ny modell for fordelingen av tilskuddet i forbindelse med budsjettproposisjonen for 2004. Barn med spesielle behov må få tilskudd tilsvarende funksjonshemmede barn, når det er anbefalt av PPT og/eller barnevernet. Når full barnehagedekning og fullfinansiering av barnehage-sektoren er oppnådd skal tilskuddet evalueres og eventuelt justeres.

Lovfestet rett

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at når full barnehagedekning er oppnådd innføres en lovfestet rett til barnehageplass.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til enighet om lovfesting av kommunens plikt til å dekke etterspørselen etter barnehageplasser. Spørsmålet om en eventuell rett på foreldrenes hånd vurderes i overgangen til full barnehagedekning.

Foreldrebetaling

Komiteen har merket seg at Regjeringen i stortingsmeldingen er bekymret for at makspris vil ha negative konsekvenser for andre mål i barnehagepolitikken. Særlig er Regjeringen bekymret for at makspris skal gå ut over driftsøkonomien i barnehagene, utbyggingen og for mangfold og kvalitet.

Komiteen tar til etterretning bekymringene, og ønsker å innføre makspris på en slik måte at det også ivaretar de andre målene i barnehagepolitikken. Det er nødvendig å innføre et system for makspris som samtidig ivaretar målene om full behovsdekning, mangfold og kvalitet. Samtidig mener komiteen at man ikke kan gi barnehagene ubegrenset rett til å velte kostnader over på foreldrene. Det vil føre til et system hvor de som kan betale mest får det beste tilbudet, mens andre må ta til takke med langt dårligere standard.

For å være sikker på at innføring av maksprisen ikke kommer i konflikt med andre mål, har komiteen presisert nærmere hvordan en slik makspris skal utformes.

Det innføres en maksimalgrense (trinn 1) for foreldrebetalingen på 2 500 kroner (2002-kroner pris- og kostnadsjustert) pr. måned i barnehagene fra 1. mai 2004. Samtidig økes satsene for statstilskuddet, slik at samlet offentlig tilskudd fra 1. mai 2004 blir om lag 80 pst. Det forutsettes at kommunesektorens nominelle bidrag ikke reduseres i forhold til i dag. Dersom en barnehage på tross av offentlig tilskudd og foreldrebetaling er truet av nedleggelse eller kvaliteten rammes, kan man etter samtykke fra foreldreutvalget gå utover maksprisen, i en avgrenset periode, maksimalt den periode 1. trinn gjelder. Barne- og familiedepartementet utarbeider forskrifter som ivaretar dette. Fylkesmannen er klageinstans i slike tilfeller.

Det innføres en maksimalgrense (trinn 2) for foreldrebetalingen på 1 500 kroner (2002-kroner pris- og

kostnadsjustert) pr. måned i barnehagene fra 1. august 2005, under forutsetning av at tilnærmet full behovsdekning nås i 2005. Hvis målet om tilnærmet full behovsdekning ikke nås i 2005, må tidspunktet for innføring av trinn 2 i maksprisen vurderes på nytt. Maksprisen skal gjelde barnehager med et ordinært tilbud innenfor dagens lover og forskrifter. Det åpnes for at man - under forutsetning av godkjennelse i foreldreutvalget - kan gå ut over maksimalpris dersom barnehagen gir et tilbud utover det ordinære tilbudet, og dersom en barnehage - på tross av offentlig tilskudd og foreldrebetaling - er truet av nedleggelse.

Det skal være en øvre grense for hvor langt over maksimalpris man kan gå. Før trinn 2 iverksettes, skal det foretas en evaluering med de foreløpige erfaringer med makspris. Ved evalueringen legges det særlig vekt på resultat i forhold til målet om barnehageplass til alle som ønsker det i løpet av 2005. Departementet bes utrede et slikt system nærmere, og komme tilbake til Stortinget med sak om dette i løpet av våren 2005, når man har erfaring med første fase av makspris.

Komiteen går inn for at søsken skal ha moderasjon. Departementet må komme tilbake til Stortinget med dette spørsmålet i forbindelse med statsbudsjettet for 2004.

Komiteen viser til at lavere foreldrebetaling gjennom økte overføringer og en ordning med makspris gjør behovet for inntektsgradert betaling mindre. Etter komiteens syn skal alle kommuner likevel ha ordninger som kan tilby barnefamilier med dårligst betalingsevne en moderert eller gratis barnehageplass på hel- eller deltid. Det forutsettes at ordningene er minst like gode som i dag. Det vises til dagens muligheter for friplass med hjemmel i særlovgivningen (sosialtjenesteloven og barnevernloven). Staten skal dekke spesialpedagogiske tiltak gjennom særskilte tilskudd til kommunene.

Redusert oppholdstid i barnehagen skal føre til reduksjon i foreldrebetalingen sammenlignet med foreldrebetalingen for en heltidsplass. Kongen gir forskrift med nærmere bestemmelser om reduksjon i foreldrebetaling for deltids plasser.

Komiteen viser til merknader i Innst. O. nr. 128 (2002-2003) i forbindelse med behandling av forslag til endringer i barnehageloven. Komiteen går her inn for å gi departementet den nødvendige hjemmel for å gjennomføre regulering av foreldrebetalingen.

Skatt

Komiteen går inn for at i 2003 opprettholdes gjeldende krav til arbeidsgivers engasjement, men kravene til minste foreldrebetaling settes ned fra dagens 18 000 kroner til 9 000 kroner.

For 2004 skal det oppstå rett til skattefrihet og frihet fra arbeidsgiveravgift for arbeidsgiverbetalt barnehageplass når barnehageplassen de facto er arbeidsgiverbetalt, og hvor det er arbeidsgiver selv som enten driver barnehageplassene eller har kjøpt barnehageplasser i kommunal eller privat barnehage for aktivt å tilby disse til egne ansatte. Forutsetningen er at vilkårene om innskudd/depositum og vedtektsfestet innsynsrett mv. er

oppfylt. Dette må utformes slik at små og mellomstore bedrifter også kan delta. Plasser som bedriftsbarnehagen tilbyr til andre enn bedriftens ansattes barn, omfattes ikke av skatte- eller avgiftsfrihet. Regjeringen utformer forskrifter, som forelegges Stortinget, i tråd med dette.

Ansattes rettigheter

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 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 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.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil vise til at likebehandlingen av private og offentlige barnehager er et mål i seg selv og et virkemiddel for å nå full behovsdekning. Økonomisk likebehandling er også en forutsetning for å nå målet om redusert foreldrebetaling. Gjennom økonomisk likebehandling vil private barnehager også kunne tilby gode lønns- og pensjonsvilkår for sine ansatte. Spørsmålet om inngåelse av tariffavtaler er et forhold mellom partene i arbeidslivet.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

St.meld. nr. 24 (2002-2003) - Barnehage tilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie, kultur- og administrasjonskomiteen, den 14. juni 2003

Sonja Irene Sjøli
leder

Trond Giske
ordfører

