

Notat fra PBL: Finansiering av forsterket tilbud til barnehager i levekårs- og/eller demografiutsatte områder

Støre-regjeringen er i gang med et arbeid for å gjøre endringer i finansiering og regulering av private barnehager. Målet er å utvikle et moderne styrings- og finansieringssystem, som skal bidra til bedre og mer likeverdig kvalitet over hele landet.

PBL ønsker å bidra med innspill til dette arbeidet, spesifikt knyttet til aktuelle forslag eller problemstillinger som regjeringen ønsker å løse.

I dette notatet tar PBL for seg ønsket om å gi forsterket tilbud til barnehager i levekårs- og/eller demografiutsatte områder, og hvordan dette kan løses i et finansieringssystem som er tuftet på likebehandling av barn og barnehager.

Bakgrunn

Høsten 2022 sendte regjeringen på høring forslag om å la kommunene holde enkeltbarnehager utenfor beregningsgrunnlaget for tilskudd. Intensjonen i forslaget var at kommunene skal kunne gi ekstra ressurser til utvalgte kommunale barnehager, for eksempel for å kunne opprettholde et barnehagetilbud i distriktene eller øke satsingen på barnehager i levekårsutsatte områder.

PBL deler regjeringens intensjon om å legge til rette for lokale satsinger og å heve kvaliteten i tilbudet til barna. Men PBL var sterkt kritisk til forslagene som var på høring, fordi forsterket satsing etter denne modellen kun ville komme barn i kommunale barnehager til gode. PBL pekte i høringen på at det manglet mekanismer som sikrer et likeverdig tilbud til barn i private barnehager med lignende utfordringer.

Etter betydelig motstand mot forslaget i høringen, satte regjeringen forslaget på vent, i påvente av det helhetlige arbeidet med å gjennomgå regelverket for finansiering og styring av barnehagesektoren.

PBL er tilfreds med at regjeringen har lyttet til innspillene i høringen. I det følgende vil PBL skissere hvordan endringer i finansieringssystemet kan og må sikre at lokale satsinger når frem til barna, uavhengig av om barnehagen de går i er kommunal eller privat.

Barnehagestrategien

I regjeringens barnehagestrategi *Barnehagen for en ny tid* ønsker regjeringen å gi kommunene mulighet til å forsterke innsatsen i barnehager der barnegruppen har behov for flere ressurser, eller der barnehagen ligger i et område som gjør at den har behov for økte ressurser.

Regjeringen skriver:

«Enkelte barnehager kan koste mer enn andre fordi barnegruppene har ulike behov. Det finnes også andre årsaker til at ressursbehovet kan være høyere i enkelte barnehager. For eksempel kan det være

tilfellet der kommunen ønsker å ha en liten barnehage (kommunal eller privat) i et område som er lavt befolket.»

PBL er tilfreds med, og deler, regjeringens ønske om at forsterket innsats skal komme barna til gode enten de går i en kommunal eller i en privat barnehage. Dette poenget er tidligere understreket av Nordahl-utvalget (2018):

Omtrent halvparten av barna under opplæringspliktig alder går i private barnehager. Dette betyr at tiltak og virkemidler som skal sikre barna et godt barnehagetilbud, må være egnet for både private og kommunale barnehageiere.

Barn i kommunale og private barnehager må behandles likt. Prinsippet om likebehandling av kommunale og private barnehager må ligge til grunn, og sikre at private barnehager som har tilbud tilsvarende de dyre kommunale barnehagene, vil få likeverdig finansiering.

Prinsipper som må ligge til grunn for finansiering av forsterket tilbud

- Likebehandling må sikre lik finansiering for like krav. Både kommunale og private barnehager må få styrket finansiering for barnegrupper med behov for forsterket tilbud, eller barnehager som ligger i levekårs- eller demografiutsatte områder.
- Foreldrenes mulighet til å velge barnehage må ligge fast og foreldrenes valg må respekteres. Dette innebærer at familier med barn med behov for forsterket tilbud må kunne velge barnehage på lik linje med andre og at alle barn må kunne inkluderes i ordinære tilbud uavhengig av eksempelvis funksjonsnivå. Finansieringssystemet må ikke gi insentiver for kommunene til å samle barn i spesialenheter, eller legge opp til segregering av barn ut fra bakgrunn eller behov.
- Finansiering for forsterket tilbud må finansieres *på toppen av og i tillegg til* finansieringen som gis for det ordinære tilbudet. Enten det er barnegrupper med behov for forsterket tilbud, eller barnehager som ligger i levekårs- eller demografiutsatte områder, og derfor har økt ressursbehov, må finansieringen for dette komme i tillegg til finansieringen som gis for det ordinære tilbudet.
- For at lokale krav eller lokale behov skal utløse ekstra finansiering, må det foreligge nøytrale, etterprøvbare og forutsigbare kriterier for slik finansiering.
- Lokale satsinger på forsterkede tilbud må ikke komme i konflikt med barns lovfestede rett til spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging. Dette er rettigheter som utløses dersom barn trenger hjelp/ tilrettelegging som ikke kan avhjelpes innenfor rammen av det konkrete ordinære tilbudet som barnet mottar, jfr. bhl. §§ 31 og 37. Slike tiltak må fortsatt finansieres særskilt og ut over «forsterket tilbud» ved behov.

Løsninger innenfor dagens system

Det er også mulig å ta utgangspunkt i dagens regelverk og videreutvikle dette for å sikre at barnehager med barn som trenger forsterket tilbud, får dette finansiert. For eksempel kan regelverket åpne for at barnehager med barnegrupper som samlet sett utløser ekstraordinære behov, skal motta ekstra finansiering. Det er imidlertid viktig med et tydelig regelverk og med klare

kriterier for tildeling. Slik kan man sikre mest mulig likebehandling av barn og enhetlig praksis i kommunene. Det er også viktig med muligheter for overprøving av kommunens beslutninger i slike saker.

Løsninger i et endret finansieringssystem

PBL har ved flere anledninger dokumentert og lagt frem svakhetene med dagens finansieringssystem. Til tross for at alle barnehager er underlagt samme nasjonale krav til kvalitet, varierer tilskuddene betydelig fra kommune til kommune.

PBL mener det er avgjørende at endringer i finansieringssystemet gjøres, slik at alle barnehager sikres tilstrekkelig og likeverdig finansiering for de nasjonale kravene de er pålagt. PBL mener en slik bunnplanke, eller grunnfinansiering, må på plass for alle private barnehager.

Når slik grunnfinansiering er på plass, er det mulig å gi kommunene mulighet til å stille strengere krav til kommunale og private barnehager, utover de nasjonale kravene. Forutsetningen er at det følger lik finansiering med like krav. Denne muligheten for lokal finansiering for lokale krav mener PBL regjeringen burde jobbe videre med i sin gjennomgang av finansieringssystemet.

Når det gjelder særskilte satsinger eller forsterket tilbud i for eksempel levekårsutsatte eller demografiutsatte områder, må slike satsinger nå frem til barna enten de går i kommunale eller private barnehager. De må baseres på nøytrale, etterprøvbare og saklige kriterier som sikrer at satsingene kommer alle barn i målgruppen til gode.

Dersom grunnfinansieringen er på plass, kan en kommune gi økt finansiering til barnehager som ligger i levekårsutsatte områder – men både private og kommunale barnehager i disse områdene må da sikres slik finansiering.

Når det gjelder barnehager i demografiutsatte områder kan kommunene, som for levekårsutsatte områder, gi økt finansiering til barnehagene som ligger i områder som er lavt befolket. Også her er det avgjørende at slik finansiering gis på nøytrale kriterier (for eksempel en indeks knyttet til demografi eller sentralitet), og at den kommer både kommunale og private barnehager – og barna i disse barnehagene – til gode.