

# Høringsnotat om kortere ventetid til barnehageplass

Forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

## 1. Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). Departementet foreslår å redusere tiden foreldre og barn må vente på barnehageplass. Forslaget betyr at barn født innen utgangen av august fortsatt vil ha rett til plass innen utgangen av august det året de fyller ett år, mens barn født i september og oktober får rett til barnehageplass fra den måneden de fyller ett år.

## 2. Bakgrunn for lovforslaget

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2016 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endring i barnehageloven § 12a slik at barn som fyller ett år, senest innen utgangen av oktober det året det søkes om barnehageplass, etter søknad har rett til å få plass i barnehagen fra fylte ett år i samsvar med denne loven med forskrifter. Barn født før 1. september skal få plass innen utgangen av august som i dag», jf. Innst. 2 S (2015-2016) fra finanskomiteen.

Stortingets vedtak betyr at barn som fyller ett år i september eller oktober det året det søkes om plass, skal ha rett til plass i løpet av september eller oktober. Departementets lovforslag vil ivareta Stortingets vedtak om å forkorte ventetiden for barnehageplass for barn født i september og oktober.

Regjeringen har i sin politiske plattform uttrykt at den vil arbeide for økt fleksibilitet i barnehageopptaket. Barnehagen har de siste 20 årene utviklet seg til å bli en viktig samfunnsinstitusjon som berører svært mange. Retten til barnehageplass gir barn en mulighet til å delta i et fellesskap og få mulighet til å utvikle seg uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon. For mange foreldre er retten til barnehageplass avgjørende for deres økonomi og organisering av hverdagen. Regjeringen ønsker å legge til rette for at flere barn tidligere kan benytte seg av retten til barnehageplass. Regjeringen foreslår derfor å gi flere barn rett til plass ved å redusere ventetiden for foreldre med barn født i september eller oktober.

### 3. Gjeldende rett

Den lovfestede retten til plass i barnehage trådte i kraft 1. januar 2009. Av barnehageloven § 12a fremgår det at:

*Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august i samsvar med denne loven med forskrifter.*

*Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt.*

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

Barnet har rett til barnehageplass i den kommunen barnet er bosatt. Retten forutsetter at barnets foreldre eller foresatte har søkt om barnehageplass innen søknadsfristen. Dersom foreldrene ikke søker eller takker nei til plass på det tidspunktet barnet har rett til plass, vil barnet etter søknad ha rett til plass ved neste barnehageopptak. Barnehageloven forutsetter at deler av utgiftene til barnehageplassen dekkes gjennom foreldrebetalingen. Det er likevel ikke slik at ethvert betalingsmislighold fører til at barnet mister retten til barnehageplass. Ved betalingsmislighold og oppsigelse vil foreldre kunne søke om plass ved neste opptak. Kommunen er da pliktig til å tilby barnet en barnehageplass, uavhengig av om det er uoppgjorte betalingsforpliktelser knyttet til en tidligere barnehageplass.

Det følger av barnehageloven § 12a tredje ledd at kommunene skal ha minst ett barnehageopptak i året. Dette er en minimumsforpliktelse. Kommunene står fritt til å ha flere kommunale opptak i året enn det som følger av lovens minstekrav. Det fremgår av samme bestemmelse at det er bostedskommunen som fastsetter søknadsfristen til opptaket. Barnehageloven § 12 og forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage regulerer nærmere hvordan opptaket skal skje.

### 4. Fremmed rett

*Svensk rett*

Av den svenske *skollagen* fremgår det at retten til plass i barnehage, *förskole*, gjelder for barn som er bosatt i Sverige og som ikke har startet i førskoleklasse eller på skole.

Barn skal fra og med de er ett år gamle tilbys plass i barnehage i det omfang som er nødvendig ut i fra foreldrenes arbeid eller studier, eller ut i fra barnets eget behov og familiesituasjonen generelt.<sup>1</sup> Dersom barnets foreldre er arbeidsledige eller har foreldrepermisjon for omsorg for et annet barn, skal barnet tilbys plass i barnehage i minst 3 timer om dagen eller 15 timer i uken fra barnet er fylt ett år.<sup>2</sup> Barn skal, uavhengig av om barnet er fylt ett år eller ikke, tilbys plass i førskole dersom de *av fysiske, psykiske eller andre*

---

<sup>1</sup> Skollagen kapittel 8 § 5

<sup>2</sup> Skollagen kapittel 8 § 6

*skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.*<sup>3</sup> Fra og med høstsemesteret barnet fyller tre år, har alle barn krav på minst 525 timer årlig i førskolen. Frem til høstsemesteret barnet fyller tre år er dermed retten til barnehageplass behovsprøvd.

I Sverige har barnets bostedskommune ansvaret for at alle barn i kommunen som har rett til plass i førskole, mottar plass dersom barnets foreldre ønsker dette.<sup>4</sup> Etter at foreldre har uttrykt ønske om barnehageplass overfor kommunen, har kommunen frist på fire måneder til tilby plass.<sup>5</sup> Lovens system er dermed løpende opptak til barnehagen med fastsatt tidsfrist for kommunen til oppfyllelse av retten.

#### *Dansk rett*

I Danmark er barnehager, *dagtilbud*, regulert i *dagtilbudsloven*. I dagtilbudsloven pålegges kommunene å overholde en *pasningsgaranti i dagtilbud*. Pasningsgarantien betyr at kommunene er forpliktet til å tilby plass i barnehage for alle barn i kommunen fra barna er 26 uker gamle.<sup>6</sup> Dersom foreldre ønsker barnehageplass for sitt barn, har kommunen frist på fire uker til å tilby barnehageplass. Det er dermed løpende opptak til barnehagen i Danmark.

Dersom kommunen ikke oppfyller pasningsgarantien skal kommunen dekke bruttoutgifter til barnehageplass i en annen kommune, dekke utgifter til en plass i privat institusjon eller privat pass, eller gi tilskudd til foreldrene eller foresatte for å passe egne barn.<sup>7</sup>

#### *Finsk rett*

Krav til finske barnehager er hjemlet i *lag om barndagvård*. Kommunen skal sørge for at barnets foreldre eller foresatte får barnehageplass til barnet etter utløpet av den perioden som fødselspermisjonspenger, foreldrepenger eller delvis foreldrepenger kan betales etter folketrygdloven, med enkelte unntak for perioder med rett til andre ytelser.<sup>8</sup> Det er dermed løpende opptak til barnehagene i Finland.

Foreldre må søke om barnehageplass senest fire måneder før ønsket oppstartstidpunkt i barnehage.<sup>9</sup> Dersom behovet for barnehageplass beror på arbeid eller studier, og det ikke var mulig å forutse når behovet for barnehageplass ville oppstå, skal det søkes om plass så raskt som mulig, senest innen to uker før ønsket oppstartsdato i barnehage.<sup>10</sup>

## **5. Departementets vurderinger og forslag**

I all hovedsak skjer tildeling av plass i barnehage gjennom hovedopptaket i august. Det har sammenheng med at det eldste barnekullet i barnehagen begynner på skolen og det blir frigjort plasser. De fleste kommuner har også opptak gjennom året ved at ledige plasser blir

---

<sup>3</sup> Skollagen kapittel 8 § 7

<sup>4</sup> Skollagen kapittel 8 § 12

<sup>5</sup> Skollagen kapittel 8 § 14

<sup>6</sup> Dagtilbudsloven § 23

<sup>7</sup> Dagtilbudsloven §§ 24 og 25

<sup>8</sup> Lag om barndagvård § 11a

<sup>9</sup> Förordning om barndagvård § 2

<sup>10</sup> Förordning om barndagvård § 2

tildelt fortløpende eller på bestemte tidspunkt, typisk 1. januar. De private barnehagene kan også ta opp barn utenom de kommunale opptakene dersom barnet oppfyller barnehagens opptakskriterier og opptakskrets.

Rapporteringen gjennom BASIL viser at mange barn får barnehageplass før loven gir de en slik rett. Ved utgangen av 2014 gikk 9 155 ettåringer født etter 31. august og 2 145 nullåringer i barnehage. Utviklingen viser likevel at antallet barn som går i barnehage uten å ha lovfestet rett til barnehageplass, har gått nedover de siste fem årene. I 2010 gikk 13 930 barn uten lovfestet rett i barnehage, der 11 327 var ettåringer født etter 31. august.

Det er mange foreldre som opplever å ikke få barnehageplass selv om de ønsker plass. Per 15. desember 2014 var det 8 334 barn som stod på venteliste for å få plass i barnehage. Regjeringspartiene har gjennom statsbudsjettene for 2015 og 2016 lagt til rette for at kommunene kan tilby plasser også til barn som ikke er omfattet av retten til plass. Til sammen er det bevilget om lag 740 mill. kroner (i 2016-kroner) til 3 400 flere småbarnsplasser i barnehagene.

Departementet ønsker med forslaget å legge til rette for at flere barn kan få barnehageplass og at kommunene får en rettslig forpliktelse til å tilby plasser også til barn født i september og oktober. Etter dagens regler kan familier måtte vente opp til elleve måneder etter at barnet er fylt ett år før barnet får barnehageplass. Denne ventetiden kan få store økonomiske konsekvenser for enkelte familier. Gjennom departementets forslag vil mange familier få redusert ventetiden.

Som tidligere vil barn født innen utgangen av august ha rett til plass før 1. september. Det betyr at de fleste barn vil bli tatt opp gjennom hovedopptaket. Når det gjelder barn født i september og oktober foreslår departementet at disse skal ha rett til plass innen utgangen av den måneden de fyller ett år. Et eventuelt opptak senere enn utgangen av henholdsvis september eller oktober, vil ikke være i samsvar med vedtaket fra Stortinget. Dersom foreldrene ikke søker om plass det året barnet fyller ett år, har barnet etter søknad rett på plass ved neste opptak (i august hvis kommunen kun har ett opptak i året).

Departementet mener det bør være opp til kommunene å avgjøre hvordan de ønsker å organisere opptaket for barn født i september og oktober. Gjennom forslaget vil kommunen ha mulighet til å innlemme disse barna i hovedopptaket i august, og dermed kun ha ett opptak og én søknadsfrist. Hvorvidt foreldre med barn født i september eller oktober får tilbud om plass allerede i august, er opp til kommunen. Disse barna vil gjennom forslaget ikke ha en *lovfestet rett* til plass før utgangen av september eller oktober, men kommunen kan velge å tilby plass tidligere. Dersom kommunen ønsker det, kan den gjennomføre nye opptak i september eller oktober hvor barn født i september/oktober får tilbud om plass.

Hvis kommunen velger å ikke tilby plass i august for barn født i september/oktober, eller foreldrene ikke ønsker å benytte plassen før i september/oktober, må barnehagene i perioden august til oktober ha en høyere tetthet av barnehagelærere enn minimumskravet som ligger i pedagognormen for å kunne ta imot barn i løpet av september/oktober. Eventuelt må barnehagen ansette flere personer fortløpende i september og oktober dersom det kommer nye barn utover høsten. En høyere tetthet av ansatte i august/september vil likevel være en fordel med tanke på kvaliteten i barnehagene. I august vil det være mange nye barn i de fleste barnehager. Flere barnehagelærere og ansatte per barn, kan bidra til bedre muligheter til å følge opp alle barn i en tilvenningsfase.

I overføringene til kommunerammen er det lagt til grunn at barn født i september og oktober kan starte opp i barnehagen i løpet av august. Kommunen står fritt til å tilby barn født i september og oktober plass i august. I de tilfellene hvor barn født i september og oktober får tilbud om plass i august, vil noen foreldre fortsatt være i permisjon. Departementene mener foreldrene selv og barnehagen vil finne gode løsninger med tanke på oppstart og tilvenning i disse tilfellene. Det vil være opp til foreldrene å velge om de ønsker oppstart i den måneden barnet fyller ett år (september eller oktober). Kommunen og barnehagen kan kun kreve foreldrebetaling fra den måneden barnet starter opp i barnehagen eller fyller ett år. Dersom foreldre med barn født i september eller oktober takker ja til plass fra august, må de betale for plassen fra denne måneden.

Det er viktig at foreldrene og barnehagen i samarbeid vurderer når det er hensiktsmessig at barnet starter opp i barnehagen. Det vil ofte være en fordel dersom barnehagene kun har én innkjøringsperiode på høsten. Samtidig kan barnehagestart allerede i august være lite heldig dersom barnet er veldig ungt.

Dersom forslaget blir vedtatt av Stortinget, betyr det at barn født i september og oktober 2015 vil ha rett på barnehageplass fra *høsten 2016*. Et vilkår for å få rett til barnehageplass er at foreldrene søker om plass innen den fristen som kommunen setter. Det betyr at foreldre til barn som fyller ett år i september eller oktober 2016, må søke om plass våren 2016 (vanligvis 1. mars). Dersom kommunen ønsker at barn født i september og oktober 2015 skal være en del av hovedopptaket i august, må kommunen sørge for at de aktuelle foreldrene blir gjort kjent med søknadsfristen. For at kommunen skal kunne dimensjonere antall plasser, er det en fordel om kommunen sørger for at foreldrene i søknaden om barnehageplass, oppgir ønsket oppstartsmåned. Foreldre med barn født september eller oktober 2015, vil med dette forslaget ha rett til å begynne i barnehagen i september eller oktober 2016. Som tidligere vil barn som er fylt ett år innen utgangen av august det året det søkes om plass, ha rett til plass innen utgangen av august. I disse tilfellene vil ikke foreldre kunne avslå tilbudet fra kommunen om å starte opp i august, og deretter kreve plass i september eller oktober.

Forslaget betyr at kommunene må gjøre grep knyttet til søknadsprosedyrene allerede i mars, og dermed *før* lovendringen er vedtatt av Stortinget. Departementet vil i den sammenheng vise til at Stortinget allerede har bestemt at regjeringen skal utvide retten til plass, og at regjeringens forslag dermed høyst sannsynlig vil bli vedtatt. Enkelte kommuner har søknadsfrist for barnehageplass 1. februar. Departementet ser at det vil være vanskelig for disse kommunene å endre opptaket i perioden fra dette forslaget er sendt på høring og 1. februar. Dersom kommunene ikke får endret sine opptaksprosedyrer før utløpet av søknadsfristen 1. februar eller 1. mars, forutsetter departementet at kommunen gjennomfører et egen søknadsrunde med de foreldrene som har barn født i september eller oktober 2015. Departementet antar videre at mange foreldre med barn født i september eller oktober 2015, vil søke om plass i hovedopptaket og innen fristen 1. februar eller 1. mars, selv om de etter nåværende § 12a ikke har rett på plass. Kommunene har således en viss oversikt over hvilke foreldre som ønsker plass og som gjennom forslaget vil ha rett til plass.

Mange kommuner og KS har tidligere ytret et ønske om felles opptakskriterier for private og kommunale barnehager. KS har gitt uttrykk for at kommunene bør kunne pålegge de private barnehagene å ta inn barn med rett til barnehageplass før barn uten lovfestet rett. Etter dagens regelverk kan de private barnehagene selv bestemme hvilke barn de ønsker å ta inn. Inntaket må likevel følge barnehagens opptakskriterier og opptakskrets. Opptakskriteriene må være objektive og etterprøvbare, jf. forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage § 2.

KS har anført at de private barnehagenes mulighet til å ta inn barn uten rett til plass, gjør det vanskelig for kommunene å dimensjonere barnehage tilbudet. Gjennom forslaget vil dette problemet bli mindre. Forslaget betyr at flere barn får rett til barnehageplass tidligere, og at færre barn uten lovfestet rett får plass i private barnehager.

Det følger av § 12a tredje ledd at kommunen skal ha minimum ett hovedopptak i året. Praksis viser at de fleste barn tas inn gjennom hovedopptaket, men at både kommunene og de private barnehagene har løpende opptak gjennom året. Departementet mener regelen om ett hovedopptak er unødvendig. Hvordan opptaket organiseres bør være overlatt til kommunen. Gjennom bestemmelsen om rett til barnehageplass, er barn sikret plass innen en bestemt frist. Kommunene er således uavhengig av bestemmelsen om «ett hovedopptak», pliktige til å sørge for plass innen den lovfestede retten inntreffer. Departementet foreslår derfor å fjerne bestemmelsen om at kommunen skal ha minimum ett opptak i året, jf. § 12a tredje ledd første setning. Det betyr at det ved eventuelle fremtidige endringer i når retten til barnehageplass inntreffer, ikke er nødvendig å tallfeste antall opptak kommunen må ha. Departementet foreslår også fjerne § 12a tredje ledd andre setning om at «Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.» Departementet mener barnehageopptaket er godt etablert i kommunen og at det er åpenbart at kommunen fastsetter søknadsfristen. Departementet mener derfor at bestemmelsen om at kommunen fastsetter søknadsfrist, er unødvendig.

Departementets forslag innebærer ingen endringer av føringene i § 12 om samordnet opptaksprosess i kommunen.

## **6. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementet anslår at endringen av rettighetsbestemmelsen vil gi om lag 9 600 flere ettåringer rett til barnehageplass det året de fyller ett år. Dekningsgraden for ettåringer med rett til plass er i dag 78 prosent, noe som tilsier at det vil være behov for 7 500 plasser dersom det antas samme dekningsgrad for ettåringer født i september og oktober. Per 15. desember 2014 gikk om lag 9 150 ettåringer født etter 31. august i barnehage. Mange av plassene som kreves for å utvide retten til plass, er dermed allerede etablert og finansiert av staten. Videre er det gjennom statsbudsjettene for 2015 og 2016 bevilget til sammen 740 mill. kroner (2016-kroner) til 3 400 flere småbarnsplasser. Departementet vurderer på bakgrunn av dette at den foreslåtte forkortede ventetiden til barnehageplass for barn født i september og oktober, allerede er finansiert fra statens side.

Dersom foreldre til barn født i september eller oktober velger å benytte plassen først i september eller oktober året etter, betyr det at kommunen ikke mottar foreldrebetaling fra august og frem til oppstart i september eller oktober. I praksis vil barnehagene ofte måtte ha en bemanning allerede i august som er tilstrekkelig ut i fra antallet barn som kommer inn i barnehagen i løpet av september og oktober. Det betyr at barnehagene vil ha utgifter til plasser som ennå ikke er tatt i bruk. Gjennom bevilgningene i statsbudsjettet er det indirekte tatt høyde for tapt foreldrebetaling i og med at kapasiteten som staten har finansiert, er større enn den som kreves for å gi barn født i september og oktober rett til plass fra fylte ett år.

De kommunene som ikke har brukt bevilgningene til etablering av flere plasser, vil kunne få problemer med å oppfylle den utvidede retten til barnehageplass. Departementet vil her vise

til at det i statsbudsjettet for 2015 og 2016 er signalisert en forventning om at midlene skal brukes til etablering av flere plasser. Kommunene har hatt over ett år til å forberede seg på en utvidelse av retten til plass og sørge for at flere barn får barnehageplass. Kommuner som per nå ikke har tilstrekkelig med plasser til barn født i september og oktober 2015, må raskt iverksette tiltak for å opprette nye plasser.

De foreslåtte endringene vil påvirke både de kommunale og de private barnehagene. Siden tilskuddet til de private barnehagene beregnes på grunnlag av utgiftene i de kommunale barnehagene, vil det i tilskuddsberegningen på sikt bli tatt høyde for utgiftene knyttet til en eventuelt høyere tetthet av ansatte i de private barnehagene i august/september, da det også vil være en høyere tetthet av ansatte i de kommunale barnehagene disse månedene. Departementet vurderer derfor at det ikke er behov for å gjøre endringer i beregningen av tilskuddet til de private barnehagene.

Forslaget betyr at kommunene må endre sine opptaksprosedyrer og at foreldre med barn født i september eller oktober vil kunne velge oppstart i september eller oktober. Dette vil komplisere opptaket noe sammenlignet med dagens ordning, hvor de fleste barn bli tatt opp gjennom hovedopptaket i august. Departementet mener likevel endringen ikke vil ha vesentlig administrative konsekvenser for kommunene. De fleste kommunene er vant til å håndtere søknader og oppstart gjennom hele året, og det bør være forholdsvis enkelt for kommunen å også håndtere søknader om opptak i september og oktober. Frist for søknad om plass i september og oktober vil kunne være lik som opptaket i august, og søknadene kan håndteres sammen med de øvrige søknadene om plass fra august.

## **7. Forslag til lovtekst**

Departementet foreslår følgende endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven):

Paragrafnummeringen i § 12a, endres til § 12 a.

§ 12 a andre ledd skal lyde:

*«Barn som fyller ett år i september eller oktober det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år i samsvar med denne loven med forskrifter.»*

Nåværende § 12a andre ledd blir tredje ledd.

Nåværende § 12a tredje ledd oppheves.

§ 12 a vil etter forslaget lyde:

*§ 12 a Rett til plass i barnehage*

*Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august i samsvar med denne loven med forskrifter.*

*Barn som fyller ett år i september eller oktober det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år i samsvar med denne loven med forskrifter.*

*Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt.*

## **8. Forslag til merknader**

### Til § 12 a andre ledd

Bestemmelsen gir barn født september eller oktober, rett til barnehageplass i løpet av den måneden barnet fyller ett år. Retten til plass forutsetter at det er søkt om plass innen den fristen som er fastsatt av kommunen. Foreldre plikter å betale foreldrebetaling fra den måneden barnet begynner i barnehagen. Foreldre med barn født i september eller oktober kan velge å la barnet begynne i barnehagen i august, dersom kommunen tilbyr plass fra denne måneden.