



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 28

(2003–2004)

Om søskenmoderasjon
i foreldrebetalingen m.m.

Innhold

| | | | | | |
|----------|---|----|----------|--|----|
| 1 | Innledning | 5 | 3 | Likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd | 16 |
| 1.1 | Bakgrunn og sammendrag | 5 | 3.1 | Status – offentlig finansiering og kostnadsbilde | 16 |
| 1.1.1 | Søskenmoderasjon | 6 | 3.2 | Offentlig finansiering og likeverdig behandling i 2004 | 17 |
| 1.1.2 | Likeverdig behandling | 7 | 3.2.1 | Nærmere om skjønnsmidlene | 17 |
| 1.2 | Målene for barnehagepolitikken | 7 | 3.2.2 | Forskrift om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd | 18 |
| 2 | Søskenmoderasjon i foreldrebetalingen | 9 | 3.3 | Videre innfasing av likeverdig behandling | 19 |
| 2.1 | Dagens foreldrebetaling og moderasjonsordninger | 9 | 4 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 21 |
| 2.2 | Forskrift om foreldrebetaling – regler om søskenmoderasjon | 10 | 4.1 | Økonomiske konsekvenser | 21 |
| 2.2.1 | Departementets forslag til nasjonale regler om søskenmoderasjon | 10 | 4.2 | Administrative konsekvenser | 21 |
| 2.2.2 | Alternativ løsning – regulering av nivået på søskenmoderasjon | 11 | | | |
| 2.2.3 | Høringsuttalelser | 12 | | | |
| 2.2.4 | Departementets vurdering | 14 | | | |



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 28

(2003–2004)

Om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 19. mars 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og sammendrag

Våren 2003 vedtok Stortinget nye bestemmelser i barnehageloven om foreldrebetaling og likeverdig behandling i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) *Om lov om endringer i barnhageloven*. Bestemmelsene hjemler at Kongen kan fastsette nærmere bestemmelser i forskrifter om foreldrebetaling og om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd.

Under behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 2 (2003–2004) fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen ba Stortinget om en egen sak om søskenmoderasjon, «... slik at Stortinget kan ta stilling til dette i god tid før trinn 1 i maksprisen innføres fra 1. mai 2004. Etter dette skal Regjeringen utforme forskrifter basert på Stortingets vedtak.» Stortinget ba samtidig om en orientering om likeverdig behandling sammen med saken om søskenmoderasjon. Budsjettinnstillingen ble avgitt 5. og behandlet 11. desember 2003.

Denne stortingsmeldingen omhandler følgelig innføring av regler for søskenmoderasjon i forskriften om foreldrebetaling i barnehage. Videre orienterer Regjeringen om forskriften om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd. Begge forskrifter skal tre i kraft 1. mai 2004.

Et flertall på Stortinget sluttet seg til Regjerin-

gens budsjettforslag for 2004 på kapittel 856 *Barnehager*. Budsjettet for 2004 utgjør derfor rammen for oppfølgingen av barnehageforliket i inneværende år, herunder regler for søskenmoderasjon og innføring av likeverdig behandling.

Iverksetting av barnehageforliket er den største reformen innen barnehagesektoren noensinne. 1. mai 2004 tretr forskriftene om foreldrebetaling og likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd i kraft, og skjønnsmidlene (utjevningssmidlene) innføres fra samme dato. For sektoren innebærer iverksetting av disse tre nye elementene store endringer i rammebetingelsene.

Departementet har arbeidet ut fra at alle elementene skal foreligge og gjøres kjent i sektoren så tidlig som mulig. Tidsrammen fra barnehageforliket og siste budsjettbehandling har imidlertid vært svært knapp, samtidig som omfanget av reformen har krevd et omfattende og grundig utredningsarbeid. Det har også vært gjennomført nødvendige høringer av forskriftene i denne perioden. Høringsuttalelsene på de to forskriftene viser at kommunene opplever at tempoet som er vedtatt er svært høyt, og at nødvendige avklaringer kommer sent. Departementet har forståelse for dette synet. Tabellen under viser framdriftsplanen for arbeidet med iverksetting av sentrale elementer i barnehageforliket i perioden des. 2003 – okt. 2004:

Tabell 1.1 Framdriftsplan for iverksetting av sentrale elementer i barnehageforliket i perioden des. 2003 – okt. 2004

| | |
|-----------------|--|
| 5. des. 2003 | Budsjettinnstilling fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen |
| 11. des. 2003 | Stortingets budsjettvedtak |
| 22. des. 2003 | Utkast til forskrift om foreldrebetaling på høring |
| 16. jan. 2004 | Utkast til forskrift om økonomisk likeverdig behandling på høring |
| 16. feb. 2004 | Høringsfrist – utkast til forskrift om foreldrebetaling |
| Feb. 2004 | Rapport fra undersøkelse om kommunenes gjennomføring av samordnet opptak – gjennomført av TNS Gallup på oppdrag fra departementet |
| 1. mars 2004 | Høringsfrist – utkast til forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd |
| Uke 10 | Utsendelse av rundskriv (Rundskriv Q-6/2004) om skjønnsmidler til barnehager i 2004 |
| 19. mars 2004 | Framleggelse av stortingsmelding om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m. |
| 19. mars 2004 | Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd fastsatt i Statsråd |
| 19. mars 2004 | Rapport fra undersøkelse om behovet for barnehageplasser – gjennomført av ECON Analyse på oppdrag fra departementet |
| Mars/april | Beregningen av skjønnsmidler til den enkelte kommune er klar – første tildeling av skjønnsmidler til kommunene |
| Uke 13–14 | Gjennomføring av 6 dagskonferanser med kommunene – med hovedfokus på de mest sentrale elementene i barnehageforliket som skal være på plass til 1. mai |
| 23. april | Forskrift om foreldrebetaling fastsettes i Statsråd |
| 1. mai 2004 | Forskrift om foreldrebetaling i barnehage og forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd trer i kraft |
| Aug./sept. 2004 | Innhenting av justerte utbyggingstall fra kommunene for 2004. Legges til grunn for andre tildeling av skjønnsmidler til kommunene |
| Okt. 2004 | Andre tildeling av skjønnsmidler til kommunene |
| Okt. 2004 | Undersøkelse om foreldrebetaling/evaluering av maksimalprisordningen |
| Høsten 2004 | Evaluering av forskriften om likeverdig behandling |

1.1.1 Søskenmoderasjon

Et stort flertall av barnehageeiere tilbyr ordninger med søskenmoderasjon. En undersøkelse utført av ECON viser at 95 prosent av alle barnehagebarn går i barnehager som tilbyr søskenmoderasjon (Rapport 04/03 Maksimalpris i barnehager).

1. mai 2004 innføres ordningen med maksimalpris i foreldrebetalingen, jf. barnehageforliket, Innst. S. nr. 250 (2002–2003). Som ledd i oppfølgingen av barnehageforliket sendte departementet ut-

kast til forskrift om foreldrebetaling i barnehage på høring 22. desember 2003, med høringsfrist 16. februar 2004.

Når det gjelder den delen av utkast til forskrift som omhandler søskenmoderasjon, har departementet foreslått at alle barnehager må tilby søskenmoderasjonsordninger. Dette forslaget er utformet i tråd med barnehageforliket, der det heter: «Komiteen går inn for at søsken skal ha moderasjon».

Foreldre/foresatte skal gis reduksjon i prisen

dersom de har to eller flere barn i barnehage i samme kommune. Dette skal gjelde uavhengig av om barna går i forskjellige barnehager og i barnehager med forskjellige eiere. Konkrete retningslinjer må utformes lokalt.

Høringsnotatet skisserer også et alternativt forslag, der foreldre/foresatte sikres prisreduksjon tilsvarende en gitt prosent.

Et flertall av høringsinstansene støtter departementets forslag, herunder 2/3 av kommunene og Kommunenes Sentralforbund og en del fylkesmenn. Et flertall av fylkesmennene og Private Barnehagers Landsforbund støtter det alternative forslaget.

Departementet opprettholder sitt forslag om at forskriften bør gi regler om et nasjonalt system for søskenmoderasjon som vil sikre at alle barnehageeiere har ordninger med moderasjon. En nasjonal minstestandard for søskenmoderasjon vil i praksis kunne bli en maksimumsstandard. Innføring av maksimalpris fra 1. mai 2004 innebærer en kraftig regulering av barnehagene. Nivå på søskenmoderasjon og andre detaljerte regler bør derfor etter departementets oppfatning avgjøres lokalt. Med dette forslaget kan kommunene utforme regler om søskenmoderasjon ut fra en helhetsvurdering av behovet, sett i forhold til nivået på foreldrebetaling, utbygging, kvalitet m.m. Et fastsatt nasjonalt nivå for søskenmoderasjon vil også kunne føre til en omfordeling fra foreldre med dårligst betalingsevne til foreldre som omfattes av søskenmoderasjon.

1.1.2 Likeverdig behandling

I statsbudsjettet for 2004 har Regjeringen lagt til rette for en første innfasing av likeverdig behandling gjennom en fortsatt differensiering av det statlige driftstilskuddet og en forskriftsregulering av likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd fra 1. mai 2004. De statlige skjønnsmidlene (utjevningssidlene) skal bidra til å dekke økte kostnader for kommunene i forbindelse med barnehagereformen, herunder plikten til likeverdig behandling. Forskriften om likeverdig behandling pålegger kommunene å dekke kostnader som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Dersom foreldrebetalingen settes lavere i private barnehager enn i kommunens egne barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke merutgiften. Kommunenes plikt til kostnadsdekning begrenses oppad til å sørge for lik offentlig finansiering som i tilsvarende egne barnehager. Kommunene har ikke plikt til å dekke høyere kostnader enn 2003-kostnadsnivået justert for pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren, jf. budsjettvedtaket for 2004.

Likeverdig behandling forutsetter at private og kommunale barnehager skal kunne drive på like vilkår. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om videre innfasing av likeverdig behandling i forbindelse med budsjettet for 2005. Det er behov for å vurdere konsekvensene for kommuner og private eiere av forskriften om likeverdig behandling som nå trer i kraft. På bakgrunn av erfaringene med forskriften for 2004, vil det i arbeidet med den videre innfasingen kunne bli aktuelt å endre utformingen av innholdet i kommunens plikt til likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd.

1.2 Målene for barnehagepolitikken

St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* slår fast hva som er Regjeringens overordnede mål for barnehagepolitikken:

«De overordnede målene for barnehagesektoren er:

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

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.»

I St.meld. nr. 24 understrekes det også at barnehager er en tjeneste som hører til i nærmiljøet og at dette derfor tilsier at utforming av barnehagepolitikken må vurderes i nær sammenheng med kommunepolitikken. Regjeringens overordnede politikk overfor kommunesektoren er å forsterke kommunenes helhetlige ansvar for utviklingen i lokalsamfunnet, og styrke kommunene og det lokale selvstyret ved å desentralisere og overføre mer myndighet til kommunene:

«For å klare oppgavene som effektiv tjenesteprodusent og samfunnsutvikler må kommunene gis større frihet til å utføre sine oppgaver i

henhold til egne prioriteringer. Regjeringen har tillit til at økt frihet for kommunene gir et resultat som samlet sett er best for innbyggerne. Økt selvstyre kan gi økte forskjeller, men slike forskjeller vil gjenspeile ulike politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.»

En samlet kommunalkomiteé ga sin tilslutning til disse hovedmålene under behandlingen av kommuneproposisjonen for 2004, jf. Innst. S. nr. 259 (2002–2003):

«Med bakgrunn i at hoveddelen av offentlig omsorg, utdanning og velferd utføres av kommunene, vil komiteen understreke kommunesektorens vesentlige betydning for landets innbyggere. Kommunene tilrettelegger dessuten infrastruktur og har viktige oppgaver som lokal og regional utvikler og planlegger. For komiteen er det sentralt at disse oppgavene utformes og prioriteres i demokratiske organer både kommunalt og regionalt. Å styrke det lokale og regionale demokratiet, slik at prioriteringene mel-

lom offentlige oppgaver i større grad enn tilfellet er i dag kan skje ut fra lokale forhold, er etter komiteens oppfatning en hovedmålsetting. Komiteen er av den oppfatning at økt lokal og regional handlefrihet og innflytelse trolig vil virke positivt inn på det lokale engasjementet og på rekrutteringen til politiske verv, noe som vil være en ønsket utvikling.»

Kommunalkomiteens flertall, medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, gikk samtidig inn for at det statlige driftstilskuddet til barnehager innlemmes i inntektssystemet fra 1. januar 2006.

«Driftstilskudd til barnehager, kap. 856 post 60, innlemmes i inntektssystemet fra 1. januar 2006. Stortinget ber Regjeringen i kommuneproposisjonen for 2006 fremme forslag om nødvendige endringer i inntektssystemet som legger til rette for dette.»

2 Søskenmoderasjon i foreldrebetalingen

1. mai 2004 skal ordningen med maksimalpris i foreldrebetalingen innføres, jf. barnehageforliket, Innst. S. nr. 250 (2002–2003). Dette innebærer at det settes et øvre tak for hvor høy betaling som kan kreves for en barnehageplass. Med hjemmel i barnehagelovens § 15a vil det bli gitt en forskrift om foreldrebetaling i barnehager. Forskriften skal tre i kraft 1. mai 2004 og vil blant annet ha regler om øvre grense for foreldrebetaling, regler om adgang til å gå ut over maksimalgrensen («fleksibel maksimalpris»), betaling for deltidsplasser, moderasjonsordninger mv.

Dette kapitlet omhandler utforming av bestemmelse om søskenmoderasjon.

2.1 Dagens foreldrebetaling og moderasjonsordninger

Etter gjeldende regler er det barnehageeier som fastsetter foreldrebetalingen. Det er også barnehageeier som i utgangspunktet avgjør hvorvidt det skal tilbys ordninger med moderasjon i foreldrebetalingen samt hvilket nivå eventuelle moderasjonsordninger skal ha. Prisen foreldre/foresatte med mer enn ett barn i barnehage må betale vil blant annet være avhengig av om det gis søskenmoderasjon og nivået på søskenmoderasjonen.

På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet utførte ECON Senter for økonomisk analyse høsten 2002 en kartlegging av foreldrebetalingen (Rapport 04/03 Maksimalpris i barnehager). Undersøkelsen omfattet alle kommunale og ikke-kommunale barnehager og har blant annet kartlagt omfanget av og størrelsen på søskenmoderasjon.

Alle kommuner gir søskenmoderasjon i følge undersøkelsen, men moderasjonssatsene varierer fra kommune til kommune. Av de ikke-kommunale barnehagene gir 81 prosent moderasjon for søsken. Av disse får 41 prosent tilskudd til søskenmoderasjon fra kommunen. Den resterende andelen finansierer dette selv. De ikke-kommunale barnehagene med søskenmoderasjon er gjennomgående litt større enn de uten, slik at 87 prosent av barna med privat barnehageplass går i barnehager der det gis søskenmoderasjon. Undersøkelsen viser at 14 prosent av barnehagebarna får søskenmoderasjon.

De fleste kommunale og ikke-kommunale barnehager har samme sats på søskenmoderasjonen for søsken nummer to og tre. Med utgangspunkt i dette datamaterialet er det ikke mulig å si noe om hvor stor andel av barna som henholdsvis er søsken nummer to og tre. Det er heller ikke mulig å beregne fordelingen av søskensatser for barn nummer to og barn nummer tre eller flere separat.

Også barn med deltidsplass kan få søskenmoderasjon. Undersøkelsen viser at den prosentvise reduksjonen av søskenmoderasjon på deltidsplasser i kommunale og ikke-kommunale barnehager er omtrent den samme som for fulltids plassene.

I kommunale barnehager betaler søsken i gjennomsnitt 68 prosent av full pris for en barnehageplass. Det betyr at søsken i gjennomsnitt får en moderasjon på 32 prosent. Om lag 80 prosent av de som får søskenmoderasjon betaler mindre enn 2 500 kroner for en fulltids plass i måneden. 12 prosent betaler under 1 500 kroner per måned.

I ikke-kommunale barnehager med søskenmoderasjon betaler søsken i gjennomsnitt 78 prosent av full pris for en barnehageplass. Det betyr at søsken i gjennomsnitt får en moderasjon på 22 prosent. Av de barna som får søskenmoderasjon i en ikke-kommunal barnehage betaler 44 prosent mindre enn 2 500 kroner måneden og 3 prosent mindre enn 1 500 kroner måneden.

ECONs undersøkelse viser også omfanget av inntektsgradering. Vel ¼ av kommunene har inntektsgraderte satser i foreldrebetalingen i følge undersøkelsen. Mange av disse er store kommuner, og 45 prosent av barna med kommunal barnehageplass går i barnehager med inntektsgradering. Barn med inntektsgradering betaler i gjennomsnitt 85 prosent av hva barn med full pris betaler.

Tilsvarende tall fra ikke-kommunale barnehager viser at 14 prosent av barna går i barnehager som tilbyr inntektsgraderte satser i foreldrebetalingen. Blant disse går tre av fire i barnehager som mottar kommunalt tilskudd til slik inntektsgradering. Barn med inntektsgradering i ikke-kommunale barnehager betaler i gjennomsnitt 33 prosent mindre enn det barn med full pris betaler. Effekten av inntektsgradering er dermed større i ikke-kommunale enn i kommunale barnehager.

ECONs kartlegging av foreldrebetaling i kom-

munale og ikke-kommunale barnehager ble gjennomført høsten 2002. Som et ledd i evalueringen av maksimalprisen, vil det bli satt i gang en tilsvarende kartlegging av foreldrebetalingen i løpet av sommeren 2004.

Til tross for at det hittil ikke har vært et krav at den enkelte kommune eller barnehageeier skal ha ordninger med søskenmoderasjon, viser ECONs undersøkelse at det store flertallet har valgt å innføre dette på frivillig basis. Enkelte private eiere har fått kommunalt tilskudd til en slik ordning. Kommunene har ikke mottatt noen særskilte tilskudd til dette formålet. At det store flertallet av barnehager har søskenmoderasjonsordninger, kan tyde på at både private og kommunale barnehageeiere mener det er riktig å tilby lavere pris for søsken for å redusere den økonomiske belastningen for familier med mer enn ett barn i barnehage.

2.2 Forskrift om foreldrebetaling – regler om søskenmoderasjon

Barnehageforliket

Innføring av ordningen med maksimalpris i foreldrebetalingen fra 1. mai 2004 vil føre til et lavere nivå på foreldrebetalingen for mange familier. Ved inngåelse av barnehageforliket ble også søskenmoderasjon omtalt. Innst. S. nr. 250 (2002–2003) sier følgende:

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

Statsbudsjettet for 2004

I Barne- og familiedepartementets budsjettproposisjon for 2004 (St.prp. nr. 1 (2003–2004)) ble det varslet at forslag til forskrift om foreldrebetaling ville bli sendt på høring høsten 2003. Det ble videre gitt følgende omtale av søskenmoderasjon:

«Regjeringen vil i arbeidet med forskriften også vurdere regler om søskenmoderasjon og inntektsgraderte satser og regulering av betaling for deltidsplasser. Mange kommuner har allerede moderasjonsordninger som er innrettet etter lokale behov og prioriteringer. I regjeringens budsjettforslag for 2004 er det lagt inn tilstrekkelig midler til videreføring av dagens moderasjonsordninger og redusert foreldrebetaling for deltidsplasser. Regjeringen ønsker å gi kommunen frihet til å utforme lokale løsninger og legger derfor ikke opp til å utforme detaljerte regler om moderasjonsordninger.»

Departementet varslet med dette at det i tråd med barnehageforliket ville bli utformet regler om søskenmoderasjon, og at disse reglene ville bli gjort gjeldende på landsbasis, men likevel slik at det skulle være rom for lokale prioriteringer.

I statsbudsjettet som er vedtatt for 2004 er det lagt inn 485 mill kroner for blant annet å sette kommunen i stand til å gjennomføre maksimalpris på 2 750 kroner fra 1. mai 2004 (Kap 856 post 65 Skjønnsmidler til barnehager). Skjønnsmidlene skal bidra til å sikre at barnehageforliket gjennomføres uten at det oppstår konflikt mellom utbygging, innføring av maksimalpris for foreldrebetalingen og god kvalitet i barnehagene, jf. pkt. 3.2.1.

Budsjettinnstillingen

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen kommenterte departementets omtale av forskrift om foreldrebetaling. I Budsjett-innst. S.nr. 2 (2003–2004) som ble avgitt 5. desember 2003 sies følgende:

«Komiteen vil understreke at det var krevende å komme fram til barnehageforliket, og at alle elementene man ble enige om er en helhet som må gjennomføres. Komiteen ber derfor departementet snarest mulig komme tilbake til Stortinget med en egen sak om hvordan søskenmoderasjon skal gjennomføres, slik at Stortinget kan ta stilling til dette i god tid før trinn 1 i maksprisen innføres fra 1. mai 2004. Etter dette skal Regjeringen utforme forskrifter basert på Stortingets vedtak.»

2.2.1 Departementets forslag til nasjonale regler om søskenmoderasjon

Barne- og familiedepartementet sendte utkast til forskrift om foreldrebetaling i barnehage på høring 22. desember 2003, med høringsfrist 16. februar 2004. Høringsnotatet inneholder forslag til regler for maksimalgrense for foreldrebetalingen, regler om adgang til å gå ut over maksimalgrensen («fleksibel makspris»), regler om søskenmoderasjon og betalingsordninger for familier med lav betalings-evne, unntaksbestemmelser, klageadgang mv.

Når det gjelder den delen av utkast til forskrift som omhandler søskenmoderasjon, har departementet foreslått følgende tekst til forskriftens § 3 første ledd:

«§ 3 Moderasjonsordninger

Foreldre/foresatte med mer enn ett barn i barnehage i samme kommune skal gis tilbud om reduksjon i foreldrebetalingen.»

Forslaget innebærer at foreldre/foresatte skal gis reduksjon i prisen dersom de har to eller flere barn i barnehage i samme kommune. Dette gjelder uavhengig av om barna går i forskjellige barnehager og i barnehager med forskjellige eiere.

På dette grunnlaget bør den enkelte kommune som barnehagemyndighet utforme lokale retningslinjer for søskenmoderasjon. Slike retningslinjer må omfatte både de kommunale og private barnehagene. Det foreslås ikke å regulere hvor stor reduksjonen i foreldrebetalingen skal være.

Den viktigste endringen forslaget vil innebære i forhold til dagens situasjon, er at alle barnehager må tilby søskenmoderasjon og alle søsken i barnehage i kommunen vil bli omfattet. Mens det i dag er opp til den enkelte barnehageeier å bestemme om det skal gis søskenmoderasjon, vil forslaget sikre at alle søsken i barnehage i samme kommune får søskenmoderasjon uavhengig av eier. Samtidig får kommunene gjennom plikten til å sørge for likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd et ansvar for å sørge for å legge økonomisk til rette for at samtlige barnehager kan tilby ordninger med søskenmoderasjon. Dette vil sikre at alle søsken i barnehage i samme kommune får en søskenmoderasjon som minimum tilsvarer det nivået kommunen setter.

2.2.2 Alternativ løsning – regulering av nivået på søskenmoderasjon

I høringsnotatet fremmes departementets forslag til nasjonale regler om søskenmoderasjon. På det tidspunktet høringsnotatet ble sendt ut, forelå budsjettinnstillingen fra Stortinget, og i høringsnotatet ble det vist til følgende

«Departementet er bedt om å komme tilbake til Stortinget med en egen sak om hvordan søskenmoderasjon skal gjennomføres. Saken sendes til Stortinget etter høringsfristen for dette notatet.»

I tillegg til hovedforslaget om regler for søskenmoderasjon, skisserer høringsnotatet en alternativ løsning der foreldre/foresatte med mer enn ett barn i barnehage sikres prisreduksjon tilsvarende en gitt prosent. Høringsnotatet sier følgende:

«Alternativt kan forskriften om foreldrebetaling pålegge søskenmoderasjon der foreldre/foresatte sikres en reduksjon i prisen tilsvarende en gitt prosent. Følgende formulering i utkastet kan da tenkes:

«Foreldre/foresatte med mer enn ett barn i barnehage i samme kommune skal gis tilbud om en reduksjon på x prosent i foreldrebetalingen.»»

Det alternative forslaget i høringsnotatet innebærer at forskriften eksplisitt skal angi hvilken proSENTSATS søskenmoderasjonen skal være på. Dette forslaget innebærer at det vil være én sats for søskenmoderasjon.

Med utgangspunkt i ECONs kartlegging av foreldrebetalingen høsten 2002 ble verdien av moderasjonsordningene i St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* beregnet til å utgjøre om lag 450 millioner kroner. Med «verdi» menes det beløpet som foreldrebetalingen reduseres med som følge av moderasjonsordninger. Summen på 450 millioner kroner inkluderer både søskenmoderasjoner, inntektsgraderinger, friplasser og eventuelle andre moderasjoner i foreldrebetalingen. Selv om undersøkelsen ikke skiller ut hvor mye søskenmoderasjonen isolert sett utgjør, er det mulig fra materialet å gi et grovt anslag for denne delen av moderasjonsordningene. Anslaget bygger på enkelte forenklete forutsetninger og er følgelig beheftet med usikkerhet.

Undersøkelsen til ECON viste at mens alle kommunale barnehager hadde søskenmoderasjon, var tilsvarende tall for de private barnehagene om lag 81 prosent. Samtidig var det store forskjeller i den prosentvise rabatten som ble gitt. Mens søsken i gjennomsnitt mottok en moderasjon på 32 prosent i kommunale barnehager var moderasjonen på 22 prosent i private barnehager. Undersøkelsen til ECON viste videre at 14 prosent av barna med barnehageplass fikk søskenmoderasjon.

Ut fra disse forutsetningene kan verdien av søskenmoderasjoner i 2002 anslås til om lag 235 millioner kroner, mens verdien av de andre moderasjonsordningene dermed utgjør om lag 215 millioner kroner. I vedtatt budsjett for 2004, hvor den offentlige finansieringen utgjør 80 prosent, er det lagt inn tilstrekkelig midler til å kunne opprettholde moderasjonsordninger i denne størrelsesorden også etter innføringen av maksimalpris på 2 750 kroner.

Hvis man tar utgangspunkt i den beregnede nominelle kroneverdien av søskenmoderasjonen i 2002 – 235 mill kroner, kan det gis et anslag på en gjennomsnittlig moderasjon etter innføringen av maksimalpris.

Gitt en lik moderasjon i alle barnehager, uavhengig av eierform og kommune, vil et beløp på 235 mill kroner i 2004 gi en søskenmoderasjon på om lag 30 prosent. Det understrekes at dette er en teknisk beregning som ikke tar hensyn til de omfordelingsvirkninger en slik ordning vil medføre. I beregningen er det forutsatt at 14 prosent av barna har søsken i barnehage. Dette er samme andel som mottok søskenmoderasjon som i ECONs undersøkelse fra 2002. Anslaget på 14 prosent er beheftet

med stor usikkerhet, bl.a. fordi økt barnehagedekning etter 2002 sannsynligvis vil medføre at andelen søsken øker. Det vil i så fall være rom for mindre enn 30 prosent søskenmoderasjon. Beregningen forutsetter også at alle søsken mottar samme moderasjon uavhengig av nummer i søskenflokket. En ytterligere redusert sats for søsken nummer tre og fire vil redusere moderasjonen for søsken nummer to. ECONs kartlegging av foreldrebetalingen gir ikke grunnlag for å skille ut hvor mange som har flere enn to barn i barnehage.

2.2.3 Høringsuttalelser

2.2.3.1 Innledning

Utkast til forskrift om foreldrebetaling har vært på en omfattende høringsrunde til berørte aktører i barnehagesektoren herunder; alle landets kommuner (inkl. bydeler), fylkesmannsembeter, departementer, samt 27 andre offentlig og private høringsinstanser.

Det er kommet inn 162 uttalelser. Av disse har 35 instanser ingen merknader til bestemmelsen. Det er videre kommet inn høringsuttalelser fra 118 kommuner. Fra fylkesmennene har det kommet inn uttalelser fra 15 embeter. Fra øvrige høringsinstanser, offentlig og private, er det kommet inn 17 uttalelser.

Oppsummeringen av høringen viser at et flertall av høringsinstansene støtter departementets forslag til bestemmelse om søskenmoderasjon. De aller fleste som har avgitt uttalelse er svært positive til moderasjonsordninger generelt, og mange av kommunene gir opplysninger om hvordan slike ordninger praktiseres i den enkelte kommune i dag

2.2.3.2 Nærmere om de enkelte høringsuttalelser

Høringsutkastets § 3 første ledd, departementets forslag, sier at foreldre/foresatte med mer enn ett barn i barnehage i samme kommune skal gis tilbud om reduksjon i foreldrebetalingen. Dette gjelder uavhengig av om barna går i forskjellige barnehager og i barnehage med forskjellige eiere. Det reguleres ikke hvor stor reduksjonen skal være eller gis andre detaljerte regler om ordningen. I denne forbindelse sier høringsnotatet at de lokale retningslinjene må utformes slik at de omfatter både de kommunale og private barnehagene i kommunen, og at det vil være naturlig at kommunen, som også har myndighetsansvar i sektoren, tar hovedansvaret for at lokale regler for søskenmoderasjon utarbeides. Nivået på søskenmoderasjon vil derfor kunne variere mellom kommunene.

Kommuner

Mer enn 2/3 av de kommunene som uttaler seg støtter departementets forslag til bestemmelse om søskenmoderasjon. I denne gruppen er de fleste storbykommunene som Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand representert.

Trondheim kommune sier at:

«Så lenge innføring av moderasjonsordninger i både kommunale og private barnehager må finansieres av kommunene, mener rådmannen det må være riktig at nivå og retningslinjer for moderasjoner fastsettes av kommunene selv. Dersom verdien av moderasjonene (inntektsbortfallet) opprettholdes på sammen kronenivå som i dag, og alle kommunenes private barnehager skal inkluderes i ordningen, må de samme «moderasjonspengene» omfordeles på flere brukere. Alternativt må kommunenes finansiering av moderasjoner økes når ordningen skal omfatte flere brukere. Samtidig er det rimelig å vurdere en reduksjon av nivået på moderasjonene for den enkelte når foreldrebetalingen går ned ved innføring av maksimalpris.»

Videre uttaler Kristiansand kommune at:

«I samsvar med departementets begrunnelse legges det fra kommunens side vekt på ønsket om å opprettholde det lokalpolitiske handlingsrommet for et kommunalt ansvarsområde. Samtidig vil kommunene ha ulike utgangspunkt, forutsetninger og behov, som vil legges til grunn for mål og prioriteringer.»

En del kommuner tar imidlertid forbehold eller ønsker presiseringer i forhold til forslaget, og enkelte etterspør et tydeligere finansieringsansvar. Nedre-Eiker kommune uttaler at:

«Alle foresatte med mer enn ett barn i barnehager i kommunen får søskenmoderasjon. Kommunen organiserer og fastsetter reglementet for ordningen. Ved en eventuell statlig fastsetting av søskenmoderasjon utover det nivå kommunen har pr. dato, må dette sikres med statlig finansiering.»

Mindre enn 1/3 del av de kommunene som uttaler seg (25) støtter departementets alternative løsning om at forskriften fastsetter en prosentsats for hva søskenmoderasjonen skal være. Halvparten av disse høringsinstansene mener at det bør fastsettes en nasjonal sats på 50 prosent. Enkelte oppgir at man burde fastsette en nasjonal sats på barn nummer 3 også. Flere kommuner mener at forventningen hos brukerne med en nasjonalt fastsatt sats for søskenmoderasjon er skapt på nasjonalt nivå, og begrunner sitt standpunkt med dette.

Re kommune uttaler at:

«Søskenmoderasjon fastsettes i dag i den enkelte kommune eller den enkelte private barnehage. Når det nå kommer en nasjonal maksimalpris for barnehagetilbudet synes det naturlig at staten også fastsetter en minstesats for moderasjons størrelse. Re kommune foreslår at denne settes til 25% i kommunale og private barnehager. Det vil da være opp til den enkelte eier å gi en større moderasjon. Ut ifra prinsippet om kommunal selvråderett vil det være riktig.»

12 kommuner uttaler at de av forskjellige årsaker er uenige i begge forslagene og uttrykker at de mener det bør være opp til den enkelte *barnehageeier* å fastsette regler om søskenmoderasjon. Gulen kommune uttaler her at:

«Administrasjonen meiner at fastsetjing av storleik på søskenmoderasjon framleis bør vere eigar sitt ansvar. Dette gir nødvendig handlingsrom for lokal tilpassing, og gir brukarane større høve til å påverke avgjerda.»

Mens Vestby kommune uttaler at det primært burde tilligge det lokale selvstyre å fastsette om søskenmoderasjon i det hele tatt skal gis.

I alt 15 kommuner har ingen kommentarer til bestemmelsen.

Fylkesmenn

Et flertall (9 av i alt 15) av *fylkesmennene* som uttalte seg, støtter departementets alternative løsning der foreldre sikres en reduksjon i prisen tilsvarende en gitt prosent (alt. 2). Likhets hensyn går igjen som en viktig begrunnelse i høringsuttalelsene. Enkelte påpeker at man ved å innføre en nasjonal standard med angivelse av ramme på for eksempel 25–50 prosent, vil unngå at minstestandarder for søskenmoderasjon i praksis blir en maksimumsstandard.

Et mindretall (6 av 15) av fylkesmennene støtter departementets forslag. Enkelte av disse uttaler at innføring av søskenmoderasjon på tvers av barnehager uansett eierforhold, vil kunne medføre en omfordeling av midler som vil gi redusert søskenmoderasjon til barn i de barnehagene som allerede har søskenmoderasjon og innføring av et nytt gode til andre. For barnehager som ikke har en slik ordning vil det bety at de får tildelt midler for å kunne innføre den, og at dette i en overgangsperiode vil kunne oppfattes som uheldig av barnehageeiere og av foreldre med barnehageplass.

Fylkesmannen i Hedmark uttaler at det bør være like moderasjonsordninger for kommunale og private barnehager, men at moderasjonsprosenten må avgjøres av lokale myndigheter. Videre støtter fylkesmannen i Nord-Trøndelag at det må utarbei-

des gode systemer for å følge opp utviklingen i den enkelte kommune, som departementets forslag peker på.

Andre

Kommunenes Sentralforbund (KS) støtter departementets forslag og uttaler:

«KS er enig i – og vil understreke nødvendigheten av – at nærmere regler om moderasjonsordninger, spesielt søskenmoderasjon, fastsettes i den enkelte kommune. Uten at det settes som noe krav, vil det trolig være praktisk at kommunen benytter samme regler for søskenmoderasjon for alle barnehager i kommunen uavhengig av eierskap. Hovedansvaret for å utarbeide lokale regler om søskenmoderasjon må ligge i kommunen.»

Videre uttaler KS at:

«Dersom Stortinget vedtar nasjonale regler om søskenmoderasjon og eventuelle andre moderasjonsordninger som inntektsgradering, for eksempel med spesifikke prosentsatser, forutsetter KS at de merkostnader dette medfører blir dekket av staten..»

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) går i mot departementets forslag, fordi PBL mener at intensjonen med barnehageforliket var at det skulle fastsettes nasjonale regler. PBL uttaler at:

«PBL tror kommunal frihet til å utforme regelverket i alle fall i første omgang vil føre til at kommunene salderer i disse ordningene fordi hele barnehageforliket kan bli dyrt for kommunene. Dette vil gå direkte ut over foreldre/foresatte med flere barn i barnehage...PBL ønsker sentrale minstesatser /kronebeløp relatert til maksimalpris og betalt av staten etter regning fra barnehagene via hver kommune...»

Som følge av dette synet går PBL inn for at foreldre skal sikres en reduksjon tilsvarende en gitt prosent.

Et par av de *øvrige høringsinstanser*, offentlig og private, støtter departementets alternative løsning. Begrunnelsen for enkelte er at når foreldrebetalingen reguleres nasjonalt, bør også søskenmoderasjonen reguleres nasjonalt. Videre at dersom kommunene har ulike moderasjonsordninger, kan dette slå uheldig ut for familier med flere barn i barnehager på tvers av kommunegrensene. *Institutt for Kristen Oppseding, IKO*, uttaler at det spesielt for deres barnehager vil være viktig med en nasjonal fastsatt sats, da menighets – og organisasjonsbarnehagene i noen tilfeller får søkere på tvers av kommune-/bydelsgrensene. I forlengelsen av dette har derfor et

par høringsinstanser foreslått at man fjerner begrensingen som ligger i forslaget på at tilbudet om reduksjon skal gis «i samme» kommune.

Barnehageforbundet (BF) støtter at kommunen blir oppfordret i utkastet til å omfordele dagens søskenmoderasjon til å gjelde alle, både private og kommunale. BF støtter en slik omfordeling av kommunale midler, men mener at det bør utarbeides nasjonale regler for dette.

2.2.4 Departementets vurdering

Departementet har sendt på høring et forslag om en nasjonal regel for søskenmoderasjon. I følge forslaget bør den enkelte kommune sørge for lokale retningslinjer om søskenmoderasjon. Kommunene er etter forslaget forpliktet til å sørge for at samtlige barnehager i kommunen omfattes av ordningen, og de må også sørge for at familier med barn i flere barnehager i kommunen omfattes.

Det er flere årsaker til at departementet har foreslått at utforming av detaljerte regler om søskenmoderasjon må avgjøres på lokalt nivå. I dag går 95 prosent av alle barnehagebarn i barnehager som tilbyr søskenmoderasjon. Dette viser at kommuner og barnehageeiere allerede håndterer dette på en god måte. Departementets forslag til forskrift vil innebære en ytterligere forbedring av dagens situasjon, ved at samtlige barnehager og samtlige søsken i barnehage i den enkelte kommune vil bli omfattet av ordninger med søskenmoderasjon.

Alternativet til departementets forslag er å fastsette nivå på søskenmoderasjonen i forskrift om foreldrebetaling i barnehage. Alle landets kommuner og barnehageeiere vil da minst måtte ha søskenmoderasjon på det nasjonale nivået.

Etter departementets vurdering vil en slik nasjonal minstestandard for søskenmoderasjon i praksis kunne bli en maksimumsstandard. Blant kommuner som i dag har gunstigere søskenmoderasjonsordning enn en slik minstestandard, er det nærliggende å anta at mange vil velge å legge seg på det nasjonale nivået. Dermed blir resultatet at foreldre i disse kommunene kommer dårligere ut enn i dag. Søskenmoderasjon er i dag et forhold mellom den enkelte bruker og kommune/barnehageeier. Slik vil det også fortsette å være dersom kommunene får ansvar for slike ordninger også framover; slik departementets forslag legger opp til. Dersom nivået på søskenmoderasjonen fastsettes på nasjonalt nivå, vil imidlertid kommunens ansvar begrenses til å sørge for at det nasjonale nivået iverksettes. Den enkelte kommune vil dermed ha oppfylt forskriftens krav dersom den har minstnivået på søskenmoderasjon. Det er ikke gitt at dette

i alle tilfeller er i tråd med de lokale behovene.

Innføringen av maksimalpris fra 1. mai 2004 representerer en stor omstilling og en betydelig omlegging for mange kommuner og barnehageeiere. Maksimalpris betyr at barnehagenes inntekter reguleres kraftig

Ordningen med skjønnsmidler skal bidra til å sikre utjevning mellom kommuner og legge til rette for at kommunene kan gi alle godkjente barnehager, både eksisterende og nye, et forsvarlig driftsgrunnlag under nye rammebetingelser. Som det går fram av pkt 3.2.1 skal midlene bidra til å dekke kravet om økt offentlig finansiering knyttet til drift av nye plasser, kommunenes plikt til likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd og innføring av maksimalpris. Midlene er øremerket barnehageformål. Kommunene får plikt til å sørge for likeverdig behandling, og et stort antall barnehager vil ha behov for kommunale tilskudd som følge av kravet om innføring av maksimalpris.

Dersom også nivået på søskenmoderasjonen skal fastsettes i forskrift om foreldrebetaling, blir en ytterligere andel av de midlene kommunene disponerer, bundet. Dermed begrenses kommunenes mulighet til å rette midlene dit hvor de mener behovet er størst – ut fra kjennskapet til lokale forhold. Finansieringen av søskenmoderasjon vil med et fastsatt nasjonalt nivå kunne gå på bekostning av blant annet utbygging av nye plasser, kvaliteten i tilbudet mv. Alternativt vil det kunne gå på bekostning av andre viktige velferdsområder eller forverre kommunens økonomiske stilling.

Et fastsatt nasjonalt nivå for søskenmoderasjon vil også kunne føre til en omfordeling fra foreldre med andre moderasjonsordninger til foreldre som omfattes av søskenmoderasjon. Det er viktig at kommunene gis handlingsrom til å ivareta foreldre med dårligst betalingsevne.

I departementets utkast til forskrift om foreldrebetaling er det lagt opp til at spørsmålet om nivå på søskenmoderasjonen skal avgjøres lokalt. Dette gir etter departementets oppfatning større økonomisk handlingsrom for kommunene enn om samtlige barnehageeiere som et minimum må ha søskenmoderasjon på ett nasjonalt fastsatt nivå. Et slikt handlingsrom kan også medvirke til at omfordelingen mellom grupper av foreldre blir begrenset, gjennom videreføring av ordninger for de med dårligst betalingsevne. Departementets forslag gir også større mulighet til å tilpasse søskenmoderasjonen i forhold til lokale endringer i nivået på foreldrebetalingen. Behovet for søskenmoderasjon vil reduseres i takt med at foreldrebetalingen går ned, som følge av trinn 1 og trinn 2 i maksimalprisordningen.

Med Regjeringens forslag kan kommunene utforme regler om søskenmoderasjon ut fra en helhetsvurdering av behovet, sett i forhold til blant annet nivået på foreldrebetalingen og omfanget av andre moderasjonsordninger i kommunen. Tilskudd til drift av barnehager legges inn i rammeoverføringene til kommunene fra 1.1.2006, jf. vedtak i Innst. S. nr. 259 (2002–2003) *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneproposisjonen for 2004*. Sammen med flere lovendringer som er iverksatt det siste året, vil dette innebære et helhetlig kommunalt ansvar for barnehagene. Kommunene representerer nærhet til brukerne og har best kjennskap til lokale forhold. For å klare oppgavene som effektiv tjenesteproducent og samfunnsutvikler bør kommunene gis frihet til å utføre sine oppgaver i henhold til egne prioriteringer.

Utkast til forskrift om foreldrebetaling har vært på en omfattende høringsrunde til berørte aktører i barnehagesektoren. Oppsummeringen av høringen viser at flertallet av høringsinstansene støtter departementets forslag om å la innretning på søskenmoderasjonsordninger avgjøres lokalt.

Konklusjon

Departementet opprettholder på dette grunnlaget sitt forslag om at forskriften bør gi regler om et nasjonalt system for søskenmoderasjon som vil sikre at alle barnehageeiere har ordninger med moderasjon. Nivå på søskenmoderasjonen og eventuelle graderinger bør etter departementets oppfatning overlates til kommunene. Forslaget vil sikre at alle søsken i barnehage i samme kommune får en søskenmoderasjon som minimum tilsvarer det nivået kommunen setter.

I barnehageforliket forutsettes det at innføring av trinn 1 i maksimalprisen skal evalueres raskt etter innføring. Denne evalueringen vil også belyse hvordan moderasjonsordninger er blitt innrettet innenfor en ordning med maksimalpris. Uavhengig av endelig utforming av regler om søskenmoderasjon, vil dermed departementet følge utviklingen på dette området nøye.

Departementet vil fastsette følgende bestemmelse om søskenmoderasjon:

«Foreldre/foresatte med mer enn ett barn i barnehage i samme kommune skal gis tilbud om reduksjon i foreldrebetalingen.»

3 Likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd

3.1 Status – offentlig finansiering og kostnadsbilde

Alle godkjente barnehager har rett til statlig driftstilskudd. Driftstilskuddets størrelse fastsettes etter bestemte satser avhengig av barnas alder og oppholdstid per uke. Statstilskuddet bidrar til finansiering av basistilbudet i en barnehage. I tillegg gir staten særskilte tilskudd til barn med særlige behov som krever ekstra ressurser i barnehagen. Dette gjelder barn med funksjonshemming, minoritetspråklige barn og barn av nyankomne flyktninger. De statlige tilskuddene er hjemlet i Stortingets årlige budsjettvedtak, og nærmere retningslinjer framgår av årlige rundskriv fra departementet.

Fra 2000 og fram til i dag er det lagt inn betydelige økte statlige midler i sektoren. I perioden 2000 til 2004 har statstilskuddet økt med om lag 90 prosent i de private barnehagene og 70 prosent i de kommunale. Den samlede statlige ressursinnsatsen har økt fra 4,5 milliarder kroner i 2000 til nærmere 10,5 milliarder kroner i 2004.

Tidligere har statstilskuddet vært likt for alle godkjente barnehager, men fra 1. august 2003 gis det statlige driftstilskuddet med høyere satser til private barnehager enn til de kommunale. Formålet med denne endringen er at de private skal få kompensert noe for at de gjennomgående har lavere kommunale tilskudd. Det skjevdelte statstilskuddet er en del av innfasingen av likeverdig behandling

og bidrar til at de private kan redusere foreldrebetalingen ned mot samme nivå som de kommunale barnehagene.

Det stilles i dag ingen formelle krav til kommunal medfinansiering. Kommunenes bruk av egne frie midler i sektoren varierer derfor mye, særlig de kommunale tilskuddene til private barnehager. I merknadene til den nye § 7 i barnehageloven, som gir kommunene en plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser, står det imidlertid: «*Kommunen kan sikre dette ved etablering og drift av barnehager og/eller ved å gi støtte til private barnehager og private utbyggere*». Selv om det ikke stilles noen formelle krav om kommunal finansiering, så har det vært en klar intensjon i lang tid at kommunene skal bidra med en andel egne midler inn i sektoren, jf. St.meld. nr. 8 (1987–88) *Barnehager mot år 2000* og St.meld. nr. 27 (1999–2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*. Barnehageforliket forutsetter at kommunene samlet sett opprettholder sitt nominelle bidrag i 2003, anslått til om lag 4,48 milliarder kroner.

Det hentes årlig inn regnskapsopplysninger fra både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Opplysningene gir et bilde av inntekter og kostnader i alle barnehager, herunder inntekter fra ulike offentlige tilskudd. Tabellen nedenfor viser hvordan ulike barnehagetyper dekket sine kostnader i regnskapsåret 2002.

Tabell 3.1 Finansiering av barnehagene i 2002 (i prosent av sum kostnader)

| | Gj.snitt alle barnehager | Kommunale barnehager | Ordinære ikke-kommunale barnehager | Familiebarnehager |
|--|--------------------------|----------------------|------------------------------------|-------------------|
| Oppholdsbetaling | 28,6% | 25,9% | 43,1% | 42,0% |
| Statstilskudd | 34,5% | 33,6% | 38,3% | 49,1% |
| Andre offentlige tilskudd | 0,8% | 0,0% | 5,1% | 1,7% |
| Kommunal driftsfinansiering/-tilskudd | 34,5% | 39,4% | 8,2% | 5,6% |
| Annen kommunal finansiering (bl.a. funksjonshemmede) | 0,1% | 0,0% | 0,4% | 0,1% |
| Andre inntekter | 1,3% | 1,1% | 2,2% | 0,5% |
| Ikke-økonomisk støtte | 0,1% | 0,0% | 0,4% | 0,8% |
| Underskudd | 0,3% | 0,0% | 2,3% | 0,2% |
| Sum kostnader | 100% | 100% | 100% | 100% |

Forskjellene i statstilskuddets andel av finansieringen av hhv. kommunale og private barnehager skyldes hovedsakelig at kostnadene er lavere i private barnehager. Til tross for at statstilskuddet i 2002 var likt for både private og kommunale barnehager, dekket det derfor en høyere andel av kostnadene i de private enn i de kommunale barnehagene. Med differensierte tilskuddssatser fra 1. august 2003 har forskjellene trolig økt.

Tabellen viser store forskjeller i dagens kommunale finansiering. I 2002 dekket kommunene om lag 39 prosent av kostnadene i egne barnehager, men bidro med bare 8 prosent i de private. Dette er et bilde som har vært relativt uendret i flere år. Skjevheten i offentlig finansiering har gitt seg utslag i at de private i snitt har høyere foreldrebetaling og lavere driftsutgifter enn de kommunale barnehagene. Et lavere kostnadsnivå i private barnehager skyldes i hovedsak lavere personalkostnader per årsverk og flere oppholdstimer per årsverk enn i de kommunale barnehagene. Forskjellen i personalkostnader skyldes først og fremst tre forhold:

- Alle ansatte i kommunale barnehager er tilknyttet en pensjonsordning, mens bare 1/3 av de ansatte i private barnehager omfattes av pensjonsordninger.
- Kommunale barnehager har vikarordninger i større grad enn de private.
- Kommunale barnehager har et personale med lengre ansiennitet enn de private.

I alle grupper er det dessuten store forskjeller mellom kostnadene i ulike kommuner og mellom ulike barnehager. Tabellen nedenfor illustrerer disse forskjellene:

3.2 Offentlig finansiering og likeverdig behandling i 2004

Da Stortinget behandlet St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold*

og valgfrihet og Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven), ble det inngått et forlik om barnehagepolitikken. Forliket fremgår av Innst. S. nr. 250 (2002–2003). Regjeringen ble bedt om å komme tilbake med forslag til innfasing av likeverdig behandling i budsjettforslaget for 2004.

I statsbudsjettet for 2004 har Regjeringen i tråd med barnehageforliket lagt til rette for en første innfasing av likeverdig behandling gjennom en fortsatt differensiering av det statlige driftstilskuddet og en forskriftsregulering av likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd fra 1. mai 2004. Videre innfasing av likeverdig behandling er omtalt under pkt. 3.3.

Fra 1. januar 2004 er høyeste tilskuddsats (barn født 2001 eller senere med oppholdstid 41 timer i uka eller mer) henholdsvis kroner 75 820 og 67 550 i private og offentlige barnehager. Dette er en videreføring av satsene fra 1. august 2003, pris- og kostnadsjustert.

Forskriften om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd vil gi kommunene et finansieringsansvar overfor ikke-kommunale barnehager. De statlige skjønnsmidlene (utjevningssidlene) skal bidra til å dekke økte kostnader for kommunene i forbindelse med barnehagereformen, herunder plikten til likeverdig behandling. Ved fordeling av skjønnsmidler vil det derfor tas hensyn til variasjoner mellom kommunene i forhold til kostnadene i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

3.2.1 Nærmere om skjønnsmidlene

Stortinget har vedtatt innføring av en ordning med skjønnsmidler til kommunene. Skjønnsmidlene inngår i den samlede offentlige finansiering på 80 prosent fra 1. mai 2004.

Kommunenes samlede ressursbruk i 2003 er anslått til om lag 4,48 milliarder kroner. Det er i dag store kostnadsvariasjoner mellom kommuner, ulikt nivå på dagens kommunale finansiering av barne-

Tabell 3.2 Kostnadsvariasjoner 2002

| | Kommunale barnehager | Ordinære private barnehager | Private familiebarnehager |
|---|----------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Samlede kostnader per oppholdstime | 39,09 kr/time | 28,15 kr/time | 23,84 kr/time |
| Kostnader per oppholdstime i kommunen/ barnehagen med: | | | |
| Laveste kostnader | 25,48 kr/time | 13,33 kr/time | 16,05 kr/time |
| Høyeste kostnader | 66,71 kr/time | 40,77 kr/time | 38,84 kr/time |

Kilde: Fürst og Høverstad (desember 2003) «Analyse av kostnader i barnehagene»

hager og store lokale forskjeller i barnehagedekning. Det betyr at behovet for økte offentlige midler i 2004 vil variere mye fra kommune til kommune. All reell økning i statstilskuddet i 2004 er derfor lagt inn som skjønnsmidler for best mulig å bidra til å utjevne disse variasjonene. Skjønnsmidlene bidrar dermed til å dekke kravet om økt offentlig finansiering knyttet til drift av nye plasser, kommunenes plikt til likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd og innføring av maksimalpris.

Det er ikke knyttet søknadsrutiner til ordningen med skjønnsmidler. Midler til den enkelte kommune beregnes av departementet med basis i regnskapsopplysninger fra kommunale og ikke-kommunale barnehager for 2002, oversikt over netto økning i antall barnehageplasser i 2003 og plantall/prognoser for utbygging i 2004. Kostnadssituasjonen ses opp mot forventede inntekter fra det ordinære statstilskuddet, foreldrebetaling (gitt maksimalpris og søskenmoderasjon) og kommunal finansiering (beregnet ut fra faktisk ressursbruk i 2002). Økningen i kommunens netto driftsutgifter for å dekke det beregnede gapet mellom inntekter og utgifter danner grunnlaget for om og hvor mye skjønnsmidler den enkelte kommune skal få tildelt. I henhold til barnehageforliket forutsettes det at kommunene opprettholder sin ressursbruk i sektoren. Kommuner som har redusert bruken av egne midler i 2004 vil ikke få dette kompensert gjennom tildelingen av skjønnsmidler.

Skjønnsmidlene tildeles kommunene via fylkesmannen. Det legges opp til utbetaling i to omganger. Første utbetaling våren 2004 vil i hovedsak være beregnet på grunnlag av behov knyttet til eksisterende barnehageplasser. Andre utbetaling høsten 2004 vil i hovedsak beregnes på grunnlag av nyetablerte barnehageplasser i 2004. Det vises til et eget rundskriv om ordningen, rundskriv Q-06/2004 *Skjønnsmidler til barnehager i 2004*.

3.2.2 Forskrift om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd

Under behandling av Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) vedtok Stortinget en ny bestemmelse, § 7b, i barnehageloven, jf. Innst. O. nr. 128 (2002–2003):

«§ 7b. Offentlig tilskudd til private barnehager
Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd.

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.»

Utkast til forskrift om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd ble sendt på høring

16. januar 2004 med høringsfrist 1. mars 2004. Både bestemmelsen og forskriften vil tre i kraft 1. mai 2004. Forskriften gjøres i første omgang gjeldende for 2004.

3.2.2.1 Utkast til forskrift

Utkast til forskrift om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd ble utformet i tråd med budsjettrammen for 2004. Utkastet slår fast at godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Det foreslås at kommunene skal sørge for kostnadsdekning i ikke-kommunale barnehager, herunder dekke opp for bortfall av foreldrebetaling som følge av maksimalpriorordningen. Kommunenes plikt begrenses imidlertid oppad til å sørge for lik offentlig finansiering som i tilsvarende egne barnehager. Kommunene har heller ikke plikt til å dekke økte kostnader utover normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren, jf. budsjettvedtaket for 2004. Kommunen har ikke plikt til å dekke merutgiften som følge av at foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager settes lavere enn i kommunens egne barnehager. Utkastet foreslår videre at kommunen i enkelte tilfeller kan avkorte sitt tilskudd. Dette gjelder for det første i tilfeller hvor det tas ut urimelig utbytte samtidig som det er vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn i tilsvarende barnehage eid av kommunen. For det andre foreslås det i utkastet at tilskuddet fra kommunen kan avkortes i forhold til tilskudd fra bedrift som disponerer et gitt antall plasser. Kommunen kan også sette rimelige og relevante vilkår for tilskuddet. Barnehageeier kan påklage kommunens vedtak om tilskudd.

3.2.2.2 Høringsuttalelser til forskriftene

Utkast til forskrift om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd har vært på en omfattende høringsrunde til berørte aktører i barnehagesektoren herunder; alle landets kommuner (inkl. bydel), fylkesmannsembeter, departementene, samt 27 andre offentlig og private høringsinstanser. Høringsfristen var satt til 1. mars 2004.

Det var per 5. mars 2004 kommet inn 106 uttalelser, noe som viser en relativt lav svarprosent. Av disse hadde 10 instanser ingen merknader til forskriften. Det kom inn høringsuttalelser fra 64 kommuner. Fra fylkesmennene kom det inn uttalelser fra 8 embeter. Fra øvrige høringsinstanser, offentlig og private, kom det inn 22 uttalelser.

Høringen viste at et stort flertall av høringsinstansene støttet departementets forslag til forskrift.

Mange av høringsinstansene gav imidlertid uttrykk for at de er bekymret og usikre på hvordan de økonomiske konsekvensene av forskriften skal dekkes inn. Nesten alle kommuner uttalte at ikrafttredelsestidspunktet burde utsettes. Det ble pekt på at kommunene har fått kort tid til å forberede seg på en slik omfattende reform og at det er problematisk at forskriften trer i kraft midt i et budsjettår.

3.2.2.3 Forskrift fastsatt i statsråd 19. mars 2004

Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd ble fastsatt i statsråd 19. mars 2004. Forskriften trer i kraft 1. mai 2004.

Det ble kun foretatt én endring av forskriftsteksten på bakgrunn av høringen. Denne endringen omhandler mulighetene for å avkorte kommunalt tilskudd. Høringsutkastet til forskrift inneholdt en bestemmelse som ga en mulighet for å avkorte det kommunale tilskuddet der barnehagen mottar tilskudd fra en bedrift som disponerer plasser i barnehagen. På bakgrunn av høringen ble forskriften fastsatt uten denne bestemmelsen. Bakgrunnen var at flere høringsinstanser pekte på at forslaget ville kunne føre til nedleggelse av bedriftsbarnehager. Endringen kan ivaretas innenfor gjeldende budsjettammer, og uten at kommunene må øke sitt bidrag.

3.3 Videre innfasing av likeverdig behandling

Økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager er et sentralt mål for Regjeringen. Dette ble tydelig uttalt i Sem-erklæringen og ligger til grunn for Regjeringens barnehagepolitikk, jf. bl.a. St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* hvor likeverdig behandling av offentlige og private barnehager er et av de overordnede målene som trekkes opp. Her heter det blant annet:

«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.»

Private barnehager utgjør en vesentlig del av barnehagetilbudet i mange kommuner. De siste årene har også etableringen av nye plasser i all hovedsak foregått i privat regi. Stabile og forutsigbare driftsvilkår er viktig for å opprettholde eksisterende plasser og samtidig legge til rette for fortsatt vekst i antall plasser. Likeverdig behandling er et virkemiddel for å sikre mangfoldet i sektoren, foreldrenes valgfrihet og like konkurransevilkår mellom offentlige og private tilbydere. Foreldre som har barn i private barnehager uten kommunal støtte har i mindre grad fått del i offentlige midler enn foreldre med barn i kommunale barnehager.

Forskriften som trer i kraft 1. mai 2004 og de differensierte statstilskuddssatsene er et første trinn i innfasingen av likeverdig behandling. En del private barnehager vil få dekket sine kostnader kun gjennom de høye statstilskuddssatsene til private barnehager og inntekter fra foreldrebetaling tilsvarende maksimalprisen eller lavere. Der hvor dette ikke er tilfelle, må kommunen ut fra forskriften om likeverdig behandling sørge for kostnadsdekning gjennom kommunalt tilskudd, begrenset oppad til å sørge for likt samlet offentlig tilskudd som i tilsvarende barnehage eid av kommunen, jf. pkt 3.2.2.1.

Begrensningen i kommunens plikt til å dekke bortfall av foreldrebetaling og til å dekke økte kostnader utover ordinær pris- og kostnadsvekst innebærer at det i 2004 er en første innfasing av plikten til likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd. Kommunen må gi tilskudd til private barnehager slik at de kan følge maksimalprisen, men har ikke plikt til å dekke merkostnadene ved en lavere foreldrebetaling enn i kommunens egne barnehager. Videre innebærer begrensningen at det historiske kostnadsbildet får betydning for størrelsen på det samlede offentlige tilskuddet. Barnehagene kan følge maksimalprisen og likevel være sikret kostnadsdekning dersom de har normal kostnadsvekst, men ikke dersom de forskutterer den videre innfasingen av likeverdig behandling gjennom å øke kostnadene opp til samme nivå som i de kommunale barnehagene.

Likeverdig behandling forutsetter at private og kommunale eiere skal kunne drive på like vilkår. Ferdig innfasing av likeverdig behandling vil bl.a. legge til rette for reell priskonkurranse og gjøre det mulig for private barnehager å tilby ordnede lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om videre innfasing av likeverdig behandling i forbindelse med budsjettet for 2005.

Det er behov for å vurdere konsekvensene for kommuner og private eiere av forskriften om likeverdig behandling som nå trer i kraft før forskrifter for videre likeverdig behandling fastsettes. Forskriften innebærer omfattende endringer i kommunens plikter og oppgaver, og i rammebetingelsene

for de private barnehagene. På bakgrunn av erfaringene med forskriften for 2004, vil det i arbeidet med den videre innfasingen kunne bli aktuelt å endre utformingen av innholdet i kommunens plikt til likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Økonomiske konsekvenser

Søskenmoderasjon

I statsbudsjettet for 2004 er bevilgningene til barnehager økt med om lag 2,2 mrd kroner i forhold til saldert budsjett for 2003. I budsjettet er det lagt opp til at stat og kommune skal dekke 80 prosent av driftskostnadene i barnehagesektoren fra 1. mai 2004. Dette er i tråd med barnehageforliket (Innst. S. nr. 250 (2002–2003)). 80 prosent offentlig finansiering fra 1. mai 2004 vil være tilstrekkelig til å dekke merkostnadene ved innføring av maksimalpris på 2 750 kroner per måned for et heltidstilbud fra samme tidspunkt. I beregningene er det forutsatt 11 måneders foreldrebetaling. For et heltidstilbud innebærer dette en årlig foreldrebetaling på 30 250 kroner. Det er videre lagt inn midler tilsvarende en proporsjonal reduksjon i betalingen for deltids plasser i forhold til heltidsplasser. Rent beregningsmessig er det på makronivå også tatt høyde for at foreldrebetaling under maksimalprisen skal kunne videreføres på samme nivå. Dette gjelder både de som har en lavere foreldrebetaling enn 2 750 kroner for en heltidsplass og de som har lavere foreldrebetaling på grunn av moderasjonsordninger.

I den offentlige finansieringen inngår de statlige øremerkede tilskudd til barnehager og en nominell videreføring av kommunenes egenfinansiering av barnehagene i 2003. Videreføring av dagens moderasjonsordninger forutsetter at kommunene samlet sett ikke reduserer sin ressursinnsats fra dagens nivå. Ressursbruk og kostnader varierer betydelig mellom kommunene og mellom kommunale og private barnehager. Dette gjenspeiles blant annet i nivået på foreldrebetalingen uten moderasjonsordninger og innslaget av og størrelsen på moderasjonene i den enkelte kommune og private barnehager. Det vil derfor være ulike behov for moderasjonsordninger i hver enkelt kommune. Regjeringens forslag om at kommunene selv skal kunne utforme lokale retningslinjer for moderasjonsordninger gir kommunene mulighet til å innrette sin ressursinnsats på den måten som best ivaretar de lokale behovene.

Likeverdig behandling

I statsbudsjettet for 2004 er det lagt inn nok midler til å innføre første trinn i innfasingen av likeverdig behandling fra 1. mai 2004. På grunn av de store kostnadsforskjellene mellom barnehager og mellom kommuner er den reelle veksten i offentlige midler i 2004 lagt inn som statlige skjønnsmidler. Ved tildelingen av skjønnsmidlene vil det være mulig å ta hensyn til variasjoner i kostnadene. Disse midlene vil dermed kunne bidra til at enkelte barnehager ikke over- eller underfinansieres når maksimalgrensen for foreldrebetalingen innføres.

Kommunenes egenfinansiering av barnehagene på landsnivå i 2003 er anslått til om lag 4,48 milliarder kroner. Det må forsettes at kommunenes samlede ressursbruk i 2004 minst opprettholdes på 2003-nivå. Kommunal medfinansiering er en viktig forutsetning for gjennomføring av maksimalprisordningen og innføring av økonomisk likeverdig behandling. Dersom den samlede kommunale egenandelen reduseres i forhold til 2003-nivået vil det ikke være tilstrekkelig med offentlige midler til å gjennomføre barnehageforlikets mål om lavere foreldrebetaling og økonomisk likeverdig behandling av barnehagene. Nivået på den kommunale ressursbruken varierer betydelig mellom kommunene. Det er også store variasjoner i forhold til den kommunale finansieringen av private barnehager. Skjønnsmidlene bidrar til å utjevne forskjellene i kommunenes ressursbruk.

4.2 Administrative konsekvenser

Søskenmoderasjon

Utkastet til forskrift innebærer to viktige endringer i forhold til dagens situasjon. Alle barnehager må ha ordninger med søskenmoderasjon, og søskenmoderasjon skal gis til søsken uavhengig av om de går i samme barnehage eller ikke. De administrative konsekvensene for kommunene ved nasjonale regler for søskenmoderasjonsordning vil avhenge av hvilke ordninger kommunene har i dag, og om disse ordningene også omfatter ikke-kommunale barnehager. Konsekvensene vil grovt sett være de samme uavhengig av om det er kommunene som

utarbeider retningslinjer eller om det innføres regler om nasjonal minstestandard. Kommuner må under begge ordninger sørge for at det finnes systemer for oversikt over og finansiering av moderasjoner til søsken med plass i ulike barnehager. Også ikke-kommunale barnehager vil kunne få en administrativ merbelastning, avhengig av hvilke retningslinjer som etableres.

En ny bestemmelse i barnehageloven pålegger godkjente barnehager å samarbeide om opptak av barn, jf. § 7 a. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Bestemmelsen vil trolig bidra til at søsken som regel får plass i samme barnehage. Dette reduserer over tid de administrative konsekvensene for kommunene og ikke-kommunale eiere.

Likeverdig behandling

Kommunene har i dag, som barnehagemyndighet, ansvar for å hente inn og kontrollere regnskapene fra ikke-kommunale barnehager. Ikke-kommunale barnehager skal hvert år sende inn regnskapsopplysninger til fylkesmennene. Regnskapsopplysningene har vært samlet inn siden 1992, og mange kommuner har allerede gode rutiner for å innhenting og kontroll av regnskap fra ikke-kommunale barnehager. Administrativ merbelastning for kommunene vil i stor grad være avhengig av hvilke rutiner kommunene har i dag. En del kommuner yter i dag tilskudd til ikke-kommunale barnehager og har allerede etablert rutiner for å innhente budsjett- og regnskapsopplysninger fra ikke-kommunale barne-

hager. Også disse kommunene vil trolig få en merbelastning, i den grad de nå må foreta en grundigere gjennomgang av budsjett og regnskap, og ved at kommunene må påse at de ved utmåling av tilskudd har oppfylt plikten til likeverdig behandling. Kommuner som i dag ikke har rutiner på dette vil oppleve å få en økt administrativ merbelastning.

Kommunenes budsjetter og regnskapstall er offentlige dokumenter. Private barnehager vil derfor ha muligheten til innsyn i disse. Klage på utmåling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager skal i første omgang vurderes av kommunen. Fylkesmannen er klageinstans. Dersom kommunen ikke omgjør sitt vedtak skal klagen sendes til fylkesmannen for avgjørelse. Fylkesmannen har god kompetanse på klagesaksbehandling. Barnehagereformen vil gi fylkesmennene ytterligere forvaltnings- og styringsoppgaver. Omfanget er vanskelig å anslå. I statsbudsjettet for 2004 er kap. 856, post 21 styrket med om lag 10 mill. kroner. Deler av denne økningen vil gå til å styrke fylkesmennenes arbeid med iverksetting, oppfølging og kontroll knyttet til gjennomføringen av barnehagereformen.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 19. mars 2004 om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m. blir sendt Stortinget.