



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 76

(2002–2003)

Om lov om endringer i
lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager
(barnehageloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6	Registrering i Enhetsregisteret	28
			6.1	Gjeldende rett	28
2	Bakgrunnen for forslagene	7	6.2	Forslaget i høringsnotatet av mars 2001	28
2.1	Barnehageavtalen	7	6.3	Høringsinstansenes syn	28
2.1.1	Hovedpunktene i barnehageavtalen ...	7	6.4	Departementets vurderinger og forslag	28
2.1.2	Regjeringens oppfølging av barnehageavtalen	7			
2.2	Høringsnotatet av mars 2001	10			
3	Utenlandsk rett	11	7	Kontroll med statstilskuddene til barnehager	30
3.1	Ordningene i enkelte andre land	11	7.1	Gjeldende rett	30
3.2	Særlig om ordningene i Danmark og Sverige	11	7.2	Tidligere behandling av saken	31
3.2.1	Barnehagesektoren i Danmark	11	7.3	Forslaget i høringsnotatet av mars 2001	32
3.2.2	Barnehagesektoren i Sverige	12	7.4	Høringsinstansenes syn	32
4	Lovfestet plikt for kommunene til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser	13	7.5	Departementets vurderinger og forslag	32
4.1	Gjeldende rett	13	8	Barnehagemyndighetenes rett til innsyn	33
4.1.1	Generelt	13	8.1	Gjeldende rett	33
4.1.2	Særlig om forholdene på Svalbard ...	13	8.2	Forslaget i høringsnotatet av mars 2001	33
4.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet av desember 2002	13	8.3	Høringsinstansenes syn	33
4.3	Høringsinstansenes syn	14	8.4	Departementets vurderinger og forslag	33
4.4	Departementets vurderinger og forslag	16	9	Likebehandling av private og kommunale barnehager	35
4.4.1	Generelt	16	9.1	Gjeldende rett	35
4.4.2	Innføring av en pliktregel før full behovsdekning er oppnådd	16	9.2	Bakgrunn for forslagene	35
4.4.3	Lovfesting av en plikt uten å lovfeste en korresponderende rettighet	17	9.3	Begrenset høring	35
5	Samordning ved opptak	19	9.4	Departementets vurderinger og forslag	36
5.1	Gjeldende rett	19	10	Regulering av foreldrebetaling	38
5.2	Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet	19	10.1	Gjeldende rett	38
5.3	Høringsinstansenes syn	20	10.2	Gjeldende finansieringsordning	38
5.4	Departementets vurderinger og forslag	23	10.3	Kartlegging av foreldrebetaling	38
5.4.1	Generelt	23	10.4	Barnehageavtalens forslag til ny finansieringsordning	39
5.4.2	Hva vil samordning innebære for brukerne	24	10.5	Forslaget i høringsnotatet	39
5.4.3	Hva vil sa mordning innebære for barnehageeiere	26	10.6	Høringsinstansenes syn	39
5.4.4	Hva vil samordning innebære for kommunen som barnehagemyndighet	26	10.7	Departementets vurderinger og forslag	40
5.4.5	Oppsummering	27	11	Ikrafttreden	43

12	Økonomiske og administrative konsekvenser	44	13.1	Til endringer i barnehageloven	46
12.1	Generelt om økonomiske og administrative konsekvenser	44	13.2	Til endringer i endringsloven (lov 19. juni 1997 nr. 64)	47
12.2	Nærmere om betydningen av lovforslagene på Svalbard	44		Forslag til lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)	48
13	Merknader til de enkelte bestemmelser	46		Vedlegg 1 Barnehageavtalen	49



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 76

(2002–2003)

Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 11. april 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

For å følge opp Stortingets avtale om barnehagepolitikken av 11. juni 2002, jf. Innst.S. nr. 255 (2001–2002) foreslår departementet følgende endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven).

Departementet foreslår å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Med barnehageplass menes plasser i både kommunale og private barnehager. Forslaget er et virkemiddel for å nå målet om full behovsdekning i barnehagesektoren ved å gjøre kommunenes ansvar for drift og utbygging av barnehager sterkere enn i dag. Forslaget innebærer en endring av barnehageloven § 7.

For at kommunen skal kunne få tilstrekkelig oversikt over etterspørselen etter barnehageplasser og for å ivareta brukernes ønsker og behov på en god måte, foreslår departementet å lovfeste en plikt for kommunen til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess. Det tas hensyn til barnehagens mangfold og egenart. Brukernes ønsker skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres.

Det foreslås også en regel om økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager.

Både Sem-ekklæringen og barnehageavtalen forutsetter likebehandling. I både barnehageavtalens modell og i en eventuell rammefinansieringsmodell er det nødvendig å sikre likebehandling. På denne bakgrunn foreslås det at det i loven legges til rette for økonomisk likebehandling.

Som virkemiddel til å redusere foreldrebetalingen, innføre nasjonale regler for søskenmoderasjon mv. eller innføre maksimalpriser i barnehagene, er det vurdert å foreslå en hjemmel i barnehageloven for å regulere foreldrebetaling, søskenmoderasjon, inntektsgraderte satser m.m. i forskrift. Regjeringen går i stortingsmelding om barnehagepolitikken imot innføring av maksimalpriser, og departementet fremmer derfor ikke forslaget om å regulere foreldrebetalingen mv.

Samtidig med dette legger departementet frem følgende forslag som ble sendt på høring av Stoltenberg-regjeringen i mars 2001:

Som et virkemiddel for å få oversikt over hva som til enhver tid er et tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen, fremmer departementet et forslag om at barnehagens styrer eller eier skal være forpliktet til å gi barnehagemyndighetene de nødvendige opplysninger som anses påkrevet for å fastsette hva som til enhver tid er behovet for barnehageplasser i kommunen. Dette kan for eksempel være opplysninger om barnas alder, oppholds-

tid, antall barn mv. Med barnehagemyndighet menes både kommunen og fylkesmannen. Barnehagemyndighetenes oppgaver omfatter alle de oppgaver kommunen og fylkesmannen er pålagt etter barnehageloven.

Videre fremmes forslag om at alle godkjente barnehager skal være registrert i Enhetsregisteret. Bakgrunnen for dette er at økt bruk av elektronisk registrering gjør det ønskelig at alle barnehager blir identifisert med organisasjonsnummer. Det foreslås også at barnehagens organisasjonsnummer skal registreres i kommunens kontantstøtteregister, jf. barnehageloven § 8a. Departementet foreslår å oppheve § 10 første ledd nest siste punktum og fjerde ledd i henhold til endringslov av 19. juni 1997 nr. 64. Etter endringsloven fikk barnehageloven § 10 en ny bestemmelse som sier at fylkesmannen

skal føre tilsyn med at de statlige tilskudd til barnehagene nyttes etter forutsetningene, jf. Besl.O. nr. 100 (1996–97) av 29. mai 1997. Stortingets vedtak ble fattet på bakgrunn av Ot.prp.nr. 35 (1996–97) om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager. Bestemmelsene er sanksjonert, men ikke trådt i kraft. Bakgrunnen for departementets forslag her er at fylkesmannen allerede i dag er forpliktet til å utføre en slik kontroll, jf. økonomireglementet for staten og departementets årlige rundskriv Q-2 *Statstilskudd til drift av barnehager*.

Departementet ser at det er behov for en bred gjennomgang av barnehageloven med tanke på å vurdere forenkling og modernisering av lovverket, og tar sikte på å fremme en odelstingsproposisjon med eventuelle forslag til endringer i 2004.

2 Bakgrunnen for forslagene

2.1 Barnehageavtalen

11. juni 2002 ble det inngått en avtale om finansiering og styring av barnehagesektoren i perioden 2002–2005 av et flertall på Stortinget fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, jf. Innst.S. nr. 255 (2001–2002). Avtalen fra juni 2002 er i sin helhet inntatt som vedlegg 1 til proposisjonen og omtales videre som barnehageavtalen. Stortinget har i Innst.S. nr. 255 (2001–2002) bedt Regjeringen om å følge opp barnehageavtalen og komme tilbake til Stortinget med de nødvendige forslag for gjennomføring av denne.

2.1.1 Hovedpunktene i barnehageavtalen

Barnehageavtalen anviser både hvordan finansieringen av barnehagesektoren skal være, og hvilke juridiske virkemidler som skal benyttes.

Avtalen legger opp til at finansieringen av sektoren skal skje gjennom statstilskudd, kommunal medfinansiering i form av en bufferordning og foreldrebetaling. Kommunenes buffer skal kompensere for kostnadsavvik mellom barnehagene. En skjønnsrett hos fylkesmannen skal kompensere for kostnadsforskjeller mellom kommunene. Til sammen skal den offentlige finansieringen dekke om lag 80 prosent av kostnadene i sektoren. Foreldrebetalingen skal være på maksimalt 2500 kroner fra 1.8.2003, og 1500 kroner fra 1.8.2004. Barnehageavtalen angir hvor mange nye plasser som skal etableres i perioden frem til 2005. Det skal innføres en kommunal plikt til å tilby nok plasser. Et eget stimuleringsstilskudd til nye barnehageplasser ble innført fra 1.7.2002 og skal videreføres ut hele utbyggingsperioden. Avtalen legger opp til at det skal bygges ut 32 500 plasser i perioden 2003–2005. Når utbyggingsmålet er nådd, skal det innføres en rett til barnehageplass. Barnehageavtalen sier videre at kommunen skal ha ansvaret for samordning av opptak på en måte som sikrer likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2003 har de fire partiene som står bak barnehageavtalen (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet) avgitt en

fellesmerknad i Finansinnstillingen av 20. november 2002 der bl.a. følgende presiseres om barnehageavtalen og oppfølgingen av denne:

«På bakgrunn av sterke henstillinger fra barnehagesektoren om behovet for noe mer tid for på best mulig måte å kunne gjennomføre reformen og ønsket fra barnehagesektoren om at endringer bør følge budsjettåret og ikke barnehageåret, ser *flertallet* grunn til å justere barnehageavtalen på punktet som gjelder nedtrappingsplanen for foreldrebetalingen. *Flertallet* går inn for følgende justerte nedtrappingsplan for foreldrebetalingen:

2003: 2500,- kr. som gjennomsnittspris fra og med 1.8.03 (i 2002-kroner).

2004: 2500,- kr. som makspris fra og med 1.1.04 (i 2002-kroner).

2005: 1500,- kr. som makspris fra og med 1.1.05 (i 2002-kroner).»

2.1.2 Regjeringens oppfølging av barnehageavtalen

Det er bred enighet om målene i barnehagepolitikken. Hovedmålene i Regjeringens barnehagepolitikk er gjengitt i kommuneproposisjonen for 2003 (St.prp. nr. 64 (2001–2002)), og angir følgende prioritet:

- full behovsdekning slik at alle som ønsker det får barnehageplass
- likebehandling mellom offentlige og private barnehager
- redusert foreldrebetaling

For å nå disse målene skisserer kommuneproposisjonen for 2003 en løsning der kommunene på sikt får det økonomiske ansvaret for sektoren.

Barnehageavtalens mål er i stor utstrekning sammenfallende med Regjeringens mål. For Regjeringen er det imidlertid viktig å legge til rette for at utbyggingsmålet nås raskest mulig og at barnehagekøene fjernes, mens barnehageavtalen legger opp til at utbygging og lavere betaling skal nås samtidig.

Regjeringen la i statsbudsjettet for 2003 budsjettmessig til rette for oppfølging av barnehageavtalen. På bakgrunn av departementets behov for å

få vurdert en rekke problemstillinger knyttet til avtalen, foreligger det nå flere utredninger om dette fra bl.a. Allforsk, ECON og Først og Høverstad. Med grunnlag i disse utredningene legges det frem en stortingsmelding om barnehagepolitikken, og utredningene er nærmere beskrevet i denne stortingsmeldingen. Meldingen legges frem for Stortinget sammen med denne proposisjonen. En oppfølging av barnehageavtalen forutsetter så vel endringer i finansieringen av barnehagesektoren som endringer i barnehageloven. Forslagene til endringer i loven som følge av avtalen blir behandlet nærmere i kapitlene 4, 5, 9 og 10.

På denne bakgrunn fremmet Barne- og familiedepartementet for høring notat av 20. desember 2002 til følgende instanser:

Barnehageforbundet

Barneombudet

Barnevernets Utviklingssenter

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Departementene

Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere

Foreldreutvalget for Grunnskolen

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Fylkesmannsembetene

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Handikappede Barns Foreldreforening (HBF)

Human-Etisk Forbund

Høgskoler som gir førskolelærerutdanning

Institutt for Kristen Oppseding

Kirkelig Fellesråd i Oslo

Kirkerådet

Kommunalansattes Fellesorganisasjon

Fredrikstad kommune

Rakkestad kommune

Våler kommune

Frogn kommune

Bærum kommune

Oslo kommune

Kongsvinger kommune

Sør-Odal kommune

Grue kommune

Folldal kommune

Gjøvik kommune

Dovre kommune

Lunner kommune

Hemsedal kommune

Nedre Eiker kommune

Svelvik kommune

Tjøme kommune

Siljan kommune

Vinje kommune

Vegårshei kommune

Åmli kommune

Søgne kommune

Åseral kommune

Stavanger kommune

Time kommune

Forsand kommune

Bergen kommune

Fitjar kommune

Førde kommune

Selje kommune

Vanylven kommune

Stordal kommune

Averøy kommune

Trondheim kommune

Snillfjord kommune

Rissa kommune

Verdal kommune

Lierne kommune

Høylandet kommune

Narvik kommune

Brønnøy kommune

Vega kommune

Vefsn kommune

Sørreisa kommune

Skjervøy kommune

Hammerfest kommune

Gamvik kommune

Tana kommune

Båtsfjord kommune

Kommunenenes Sentralforbund

Likestillingssenteret

Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter

Kristent Pedagogisk Forbund

Landsforbundet for Utviklingshemmede og

Pårørende (LUPE)

Landslaget for Norges Lærerstudenter

Landsorganisasjonen i Norge

Likestillingsombudet

Norges Bondekvinnelag

Norges Kvinne- og Familieforbund

Norsk Helse- og Sosialforbund

Norsk Kommuneforbund

Norsk Kulturråd

Norsk Luthersk Misjonssamband

Norsk Lærerlag

Norsk Studentunion

Norske Samers Riksforbund

Næringslivets Hovedorganisasjon

Private Barnehagers Landsforbund

Rådet for funksjonshemmede

Sametinget

Samskipnadsrådet

Statens utdanningskontorer

Statistisk sentralbyrå

Svalbard Samfunnsdrift AS
 Sysselmannen på Svalbard
 Trygge barnehager A/S Haugesund
 Universitets- og høskolerådet
 Utdanningsforbundet

Høringsfristen var 21. februar 2003. Det kom inn i alt 86 uttalelser hvorav 74 kom med realitetsuttalelser. Følgende høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse:

Justisdepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Sosialdepartementet

Fylkesmenn:

Aust-Agder
 Buskerud
 Hordaland
 Nordland
 Oppland
 Oslo og Akershus
 Sør-Trøndelag
 Telemark
 Vest-Agder
 Vestfold
 Østfold

Kommuner:

Alta
 Andebu
 Bergen
 Bærum
 Dovre
 Fitjar
 Fredrikstad
 Frogn
 Gjøvik
 Grue
 Hammerfest
 Høylandet
 Malvik
 Meråker
 Narvik
 Nes
 Oppegård
 Oslo
 Rakkestad
 Rissa
 Siljan
 Skien
 Snillfjord
 Stavanger
 Sør-Odal
 Tjøme
 Trondheim

Vanylven
 Vefsn
 Verdal
 Ål

Andre:

Barnehageforbundet
 Barneombudet
 Brønnøysundregistrene
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 Høgskolen i Agder
 Høgskolen i Oslo
 Institutt for Kristen Oppseding (IKO)
 Kirkelig fellesråd i Oslo
 Kommunalansattes fellesorganisasjon
 Kommunenes Sentralforbund (KS)
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Likestillingsombudet
 Likestillingssenteret
 Norsk Kulturråd
 Norsk Luthersk Misjonssamband
 Norsk studentunion
 Private Barnehagers Landsforbund (PBL)
 Samskipnadsrådet
 Statistisk sentralbyrå (SSB)
 Utdanningsforbundet
 Trygge barnehager AS

Andre instanser som har uttalt seg:

Kristiansand kommune
 Kvalsund kommune
 Larvik kommune
 Skiptvet kommune
 Sogndal kommune
 Longyearbyen lokalstyre
 Organisasjonen for private barnehager i Larvik
 Høgskolen Dronning Mauds Minne

Kommunene støtter i hovedsak forslagene om en pliktbestemmelse, samordnet opptak og hjemmel for forskrift om foreldrebetaling, men de fleste kommunene har forbehold eller kommentarer i sine uttalelser. Så nær som alle kommunene som har uttalt seg påpeker at økte statlige overføringer er en forutsetning for at kommunene skal kunne bli i stand til å oppfylle intensjonene om full behovsdekning, samordnet opptak og redusert foreldrebetaling. Samtidig fremhever flere kommuner at full behovsdekning er et lokalpolitisk mål, blant annet fordi barnehager har betydning for kvinners muligheter i arbeidslivet. Flere kommuner gir uttrykk for bekymring for at lovforslagene kan føre til forringelse av kvaliteten i tilbudet.

Longyearbyen Lokalstyre forutsetter at økt statlig

finansiering for å gjennomføre lovforslagene også gjøres gjeldende for Svalbard.

Fylkesmennene støtter også i hovedsak opp om forslagene, men har ulike kommentarer til de enkelte forslagene. *Kommunenes Sentralforbund (KS)* gir betinget støtte til forslaget om samordnet opp- tak, men har for øvrig motforestillinger til forslagene.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) er i hovedsak negativ til forslagene.

Departementet vil redegjøre nærmere for høringsinstansenes syn i forbindelse med drøftingen av de enkelte forslag.

2.2 Høringsnotatet av mars 2001

Forslagene i kapittel 4 om lovfestet plikt for kommunene til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser, kapittel 6 om registrering i Enhetsregisteret, kapittel 7 om opphevelse av en ny bestemmelse om kontroll med statstilskuddene til barnehager og kapittel 8 om barnehagemyndighetenes rett til innsyn, har vært på høring tidligere.

I Innst.S. nr. 207 (1999–2000) jf. St.meld. nr. 27 (1999–2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*, sa et flertall i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen følgende:

«Komiteen sitt fleirtal, alle unnateke medlemene fra Fremskrittspartiet, ber Regjeringa snarast råd leggja fram ei sak om plikt for kommunane til å tilby barnehageplassar til alle som ynskjer dette. Fleirtalet ser på dette som eit verke- middel for å nå målet om full behovsdekning, og går imot å utsetje dette. Fleirtalet strekar under at dette må skje i forståing med kommunane om økonomi og tidsplan for gjennomføring.»

På bakgrunn av Stortingets behandling av Stortingsmelding nr. 27 (1999–2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*, jf. Innst.S. nr. 207 (1999–2000) sendte departementet forslag til endringer i barnehageloven på høring 29. mars 2001.

Høringsinstansene fikk to måneders høringsfrist. Det kom inn 138 uttalelser. Disse var:

Fylkesmenn:

Aust-Agder
Buskerud
Hedmark
Hordaland
Nordland

Nord-Trøndelag
Oppland
Oslo og Akershus
Rogaland
Troms
Vestfold
Østfold

Fylkessjukehuset i Kristiansund N
Sentralsjukehuset i Møre og Romsdal
Troms fylkeskommune
Høgskolen i Agder
Høgskolen i Tromsø
Høgskolen i Oslo
Høgskolen i Hedmark
Høgskolen i Stavanger
Statens utdanningskontor i Troms
Statens utdanningskontor i Nord-Trøndelag
Statens utdanningskontor i Buskerud
Norsk Studentunion
Studentenes Landsforbund
Sametinget
Norsk kulturråd
Likestillingsombudet
Barneombudet
Statistisk sentralbyrå
Datatilsynet
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Statens råd for funksjonshemmede
Lærerforbundet
Landsorganisasjonen i Norge
Norsk Lærerslag
Kommunenes Sentralforbund
Private Barnehagers Landsforbund
Stiftelsen Husmødrenes barnehager i Bergen
Norsk Luthersk Misjonssamband
Norsk Montessori Forbund
Steinerbarnehagene i Norge
Trygge Barnehager AS
Institutt for Kristen Oppseding (IKO)
94 kommuner og bydeler.

I all hovedsak ga høringsinstansene støtte til departementets forslag. Imidlertid hadde enkelte høringsinstanser merknader til forslag om ikrafttredelsestidspunkt og mange bemerket at forslaget om plikt til å tilby barnehageplasser ville medføre økonomiske konsekvenser for kommunene.

Forslagene som ble sendt på høring i mars 2001 blir nærmere behandlet i kapitlene 4, 6, 7 og 8.

3 Utenlandsk rett

3.1 Ordningene i enkelte andre land

Norge var ett av 12 land som deltok i OECDs «Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy». Sluttrapporten «Starting Strong: Early Childhood Education and Care» (OECD 2001) påpeker at barnehager har vært gitt stor politisk oppmerksomhet i OECD-landene de siste tiår. Politikere anser at likeverdig tilgang til barnehager av god kvalitet kan styrke barnas grunnlag for livslang læring og være en viktig støttespiller for barnefamiliene.

OECDs omfattende arbeid på dette området viser at flere og flere land gir to års gratis pedagogisk korttidstilbud til barn før de begynner på skolen. Dette frivillige tilbudet er en lovfestet rettighet for barn fra 30 måneders alder i Belgia, fra tre år i Italia og fra fire år i Nederland, Storbritannia og Frankrike. Disse tilbudene er allment aksepterte av befolkningen og betraktes som et gode for barna. Vanligvis deltar over 95 prosent av barna, uavhengig av familiens inntekt eller status på arbeidsmarkedet. Tilbudene begrunnes med at de både bidrar til å styrke barnas grunnlag for livslang læring og støtter familiene i barnas oppdragelse.

I de nordiske land har det vært en økning i tilbud for aldersgruppen over tre år. For 3–6-åringer varierer dekningsgraden fra vel 70 prosent i Finland og Norge til nærmere 90 i Danmark. I Finland har barn under syv år en rett til å få plass i offentlig finansiert barnehage. I Danmark har kommunene en lovfestet forpliktelse til å møte behovet, men loven gir ingen individuell rettighet. I Sverige er kommunene gjort ansvarlig for å gi et førskoletilbud for barn i alderen 1–5 år. Tilbudet skal gis innen rimelig tid, noe som har blitt tolket som tre til fire måneder etter at behovet er meldt.

I forhold til utviklingen i de landene som deltok i OECDs prosjekt, har Norge lavere dekning for de eldste førskolebarna, og foreldrene dekker en vesentlig større andel av kostnadene i sektoren enn det som er tilfelle i andre land. Norske barnehager ivaretar imidlertid pedagogikk og omsorg på en integrert måte, og tilbudene til barn under tre år har høy kvalitet sammenliknet med flere andre land. Videre er dekningsgraden for de yngste barna bedre i Norge enn i flere land i Mellom-Europa, og Norge har

lang erfaring med integrering av barn med funksjonshemminger.

3.2 Særlig om ordningene i Danmark og Sverige

I Danmark og Sverige er det nå tilnærmet full behovsdekning. Barnehagesektoren i Danmark og Sverige har en del fellestrekk som en ikke finner i Norge. For det første har kommunene plikt til å skaffe barnehageplass og barnehagesektoren er finansiert gjennom rammeoverføringen til kommunene. For det andre har kommunene styring med barnehagetilbudet i kommunen fordi det ikke er fri etableringsrett eller rett til godkjenning og fordi alle private barnehager må ha avtale med kommunen. I Sverige og Danmark har kommunene også en friere beskatningsrett enn i Norge. Dette gjør kommunenes bufferolle i et maksprissystem lettere å etterleve mht. å begrense en mulig utilsiktet effekt på det øvrige tjenestetilbudet kommunen har ansvar for. For det tredje finansieres private barnehager gjennom kommunale bidrag som ligger nær opp til hva kommunen gir til egne barnehager. For det fjerde er det satt et tak på foreldrebetalingen og reglene om inntektsgradering og søskenmoderasjon er nasjonale.

3.2.1 Barnehagesektoren i Danmark

Kommunene har det overordnede ansvaret for barnehagetilbudet i Danmark.

Barnehagesektoren er finansiert gjennom rammeoverføring til kommunene, som har plikt til å skaffe barnehageplass. Kommunen bestemmer selv hvor mange plasser det skal være. Ca. 30 prosent av barnehagene i Danmark er eiet av private aktører. Det er ikke fri etableringsrett eller rett til godkjenning, og alle private barnehager må ha avtale med kommunen.

Hvis kommunen garanterer barnehageplass, kan kommunen kreve høyere foreldrebetaling. Garantien innebærer at kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til alle barn over 26 uker inntil barnets skolestart. 238 av Danmarks 275 kommu-

ner gir slik garanti. Etter en lovendring i desember 2002 er kommunen forpliktet til enten å gi garanti eller til å gi søkerne en vurdering av den forventede ventetiden på barnehageplass.

Kommunen kan ta beslutningen om tildeling av plass i barnehage på bakgrunn av kommunens egne retningslinjer for opptaket. Vedtaket kan ikke påklages. Kommunen kan gi private barnehager anledning til å foreta opptaket selv, men kommunen skal likevel sikre seg oversikt over behov og tilbud innen barnehagesektoren.

Foreldrebetalingen er lovregulert. Foreldrene betaler 30 prosent av de budsjetterte driftsutgiftene med unntak av husleie, vedlikehold og andre eiendomskostnader. Kommunen fastsetter foreldrebetalingen for et regnskapsår på grunnlag av barnehagens budsjetter. Kommuner som garanterer barnehageplass, kan ta høyere foreldrebetaling enn andre kommuner, inntil 33 prosent av driftsutgiftene.

Søskenmoderasjon er regulert ved at foreldre betaler full pris for det dyreste tilbudet og halv pris for de øvrige. Inntektsgradering av foreldrebetalingen er regulert slik at full pris først betales ved husholdningsinntekt over DKK 340 200. I 2002 var gjennomsnittlig foreldrebetaling (fordelt på elleve måneder) ca. DKK 2400 for barn under tre år og DKK 1600 for barn over tre år.

3.2.2 Barnehagesektoren i Sverige

Kommunene har plikt til å skaffe barnehageplass uten ugrunnet opphold. Det er kun et titalls kommuner som ikke klarer å oppfylle plikten innen tre til fire måneder. Barnehagene er finansiert gjennom rammeoverføringene til kommunene. 17 prosent av barna går i privat barnehage. Det er ikke fri etableringsrett eller rett til godkjenning, og alle private barnehager må ha avtale med kommunen.

Det er opp til den enkelte kommune å organisere opptaket til barnehage. Full behovsdekning fører

til kvalitetskonkurransen mellom barnehagene fordi foreldrenes tilfredshet bestemmer hvilke barnehager som får fylt opp plassene sine.

I 2002 ble maxtaxan innført. Ingen barnehageplass i Sverige koster nå mer enn SEK 1140 per barn per måned. Maksimalprisen for søsken nummer to er SEK 760 per måned, for nummer tre SEK 380, mens det fjerde barnet er gratis. Foreldrebetalingen for ett barn skal uansett ikke utgjøre mer enn tre prosent av husholdningsinntekten, og henholdsvis to og én prosent for søsken nummer to og tre.

Maxtaxan er frivillig for kommunene, men fra 2003 er alle 290 kommuner med. Maksimalprisen gjelder for hele kommunen, også de private barnehagene. Det skal ikke betales noe ekstra for kost e.l., men kommunene og de private barnehagene står fritt til å lage andre moderasjonsordninger.

Ved innføringen av maxtaxan ble det fra enkelte hold forventet at etterspørselen etter barnehageplass og oppholdstiden til det enkelte barn ville øke når prisen gikk ned. Det ble også uttrykt bekymring for at reformen vil gå ut over kvaliteten på barnehagetilbudet.

Skolverket (direktoratet for skole og barnehage) la i mars 2003 frem sin første evaluering av maxtaxan og enkelte andre reformer. Den viser at det har blitt flere barn i barnehage, men at den gjennomsnittlige størrelsen på barnegruppene ikke har økt. Lavere foreldrebetaling har heller ikke ført til at gjennomsnittlig oppholdstid har økt. Personal tettheten er også uforandret i forhold til 2001.

Maxtaxan har ført til at forskjellene i foreldrebetaling har blitt mindre mellom kommunene. I 1999 kunne prisforskjellen for et barnehagetilbud på 33 timer per uke komme opp i SEK 50 000. I 2002 var den største prisforskjellen på SEK 10 000 for samme tilbud. Gjennomsnittlig har prisen for barnehageplass i 33 timer per uke gått ned med SEK 12 000.

4 Lovfestet plikt for kommunene til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Generelt

I henhold til barnehageloven § 7 har kommunen ansvar for utbygging og drift av barnehager i kommunen. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov. Det er videre presisert i § 7 at barnehager for samiske barn i samiske distrikt skal bygge på samisk språk og kultur.

§ 7 pålegger kommunen et overordnet ansvar for å sikre barn gode oppvekstvilkår gjennom å tilby barnehageplasser til flest mulig barn. Bestemmelsen legger ikke noe rettslig ansvar på kommunen, men markerer at barnehageutbygging først og fremst er en kommunal oppgave.

Bestemmelsen setter ingen grenser for hvem som kan eie eller drive barnehager. Det er bred enighet om at andre eiere enn kommunen, som organisasjoner, bedrifter, foreldre, fylkeskommuner og enkeltpersoner også har en viktig rolle. Alle virksomheter som tilfredsstillers lovens krav har rett til godkjenning som barnehage.

Staten yter tilskudd til drift av barnehager. Godkjente virksomheter har automatisk rett til statsstøtte. Retten til tilskudd er ikke lovfestet, men følger av Stortingets årlige budsjettvedtak. Statsstøtten ytes med samme beløp og på samme vilkår til de private barnehagene som til de kommunale. En del private barnehager mottar i tillegg til den statlige støtten også støtte fra kommunene, mens andre barnehager må dekke inn resten av utgiftene gjennom foreldrebetalingen. Hvis kommunen støtter en privat barnehage økonomisk, for eksempel ved driftstilskudd, gratis tomt eller dekning av utgifter til søskenmoderasjon, kan kommunen sette de betingelsene den vil for støtten, så fremt disse er relevante og står i et rimelig forhold til den støtten som gis. Kommunen har på denne måten betydelig mulighet til å styre de private barnehagene. Kommunen kan for eksempel kreve at barnehagen følger kommunens bestemmelser om arealutnytting, at kommunen skal godkjenne barnehagens budsjett, fastsette foreldrebetalingen og kriterier for opptak av barn, eller at det er kommunen som skal foreta opptak av barn eller disponere et visst antall plasser.

4.1.2 Særlig om forholdene på Svalbard

Det gis tilskudd til drift av barnehager på Svalbard etter samme vilkår og satser som på fastlandet. Barnehageloven gjelder ikke på Svalbard, og dermed utløses ikke driftstilskuddet automatisk som for barnehager på fastlandet. Tilskuddet følger av Stortingets årlige budsjettvedtak. Barnehagevirksomheten på Svalbard er regulert av vilkårene som Barne- og familiedepartementet stiller i forbindelse med vedtak om tilskudd til drift av barnehager på Svalbard over departementets budsjett. Vilråene tar utgangspunkt i barnehagelovens krav, for eksempel pedagogisk bemanning, prioritet for barn med funksjonshemninger mv.

Tilskuddet til drift av barnehager på Svalbard er i 2003 budsjettet til 4,1 millioner kroner. Departementet har ansvar for oppfølging og kontroll av tilskudd til drift av barnehager på Svalbard. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det var tre godkjente barnehager på Svalbard ved utgangen av 2002. Alle ligger i Longyearbyen. To av disse er eid av Svalbard Samfunnsdrift AS, mens den siste er en foreldreid familiebarnehage. Totalt hadde 101 barn et barnehage tilbud på Svalbard.

4.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet av desember 2002

Departementet har i høringsnotatet av desember 2002 fremmet for høring forslag om å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Forslaget ble fremmet som et virkemiddel for å nå Stortingets og Regjeringens mål om at alle som ønsker det skal få tilbud om barnehageplass. Pliktbestemmelsen som ble foreslått gir ingen korresponderende rett til barnehageplass. Et tilsvarende forslag har vært på høring tidligere (mars 2001) på bakgrunn av Stortingets behandling av Stortingsmelding nr. 27 (1999–2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*, jf. Innst.S. nr. 207 (1999–2000). Forslaget ble den gang i hovedsak positivt mottatt under forutsetning av økte statlige midler til sektoren. Departementet sendte saken på ny høring i desember 2002 på grunn av endrede

rammebetingelser som følge av barnehageavtalen og særlig pkt. 1 d) som sier:

«Kommunene har ansvaret for å sikre full barnehagedekning i sin kommune, og samordner opptaket på en måte som sikrer likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager. Bedriftsbarnehager er ikke omfattet av samordnet opptak. Kommunene pålegges å prioritere behandlingen av søknader fra barnehager i forbindelse med plan og byggesaker. Det lovfestes en plikt for kommunene fra 1.7.2003 til å sørge for at det finnes tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder»

4.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene støtter forslaget. Det tas imidlertid mange forbehold til hvorvidt bestemmelsen vil føre til full behovsdekning.

Bare én av *kommunene* som uttaler seg er imot forslaget om å lovfeste kommunens plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser, mens kommunene for øvrig overveiende er positive til forslaget under forutsetning av økte statlige overføringer til kommunene.

Fitjar kommune uttaler i denne forbindelse:

«Me meiner staten til no har hatt ei overdriven tiltru til at kommunane kan styrke tilbodet på mange tenestefelt samstundes innafor ei stram rammetildeling. (...) Fitjar kommune ser ikkje ein moderat grad av statleg styring over barnehagesektoren som problematisk i høve til lokal råderett over barnehageutviklinga. Uroa er knytt til økonomien (...)»

Grue kommune uttaler:

«Dersom kommunen skal oppfylle lovforslaget om plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser ser vi en fare for at barnehagene i perioder kan risikere å gå med ledige plasser. (...) Lovforslaget vil kreve at det på kommunalt nivå finnes kompetanse og ressurser til å holde oversikt over behovet for barnehageplass til enhver tid. Dette kan bli vanskelig for kommuner som må redusere sin administrative stab pga dårlig kommuneøkonomi.

At søkere til barnehageplass ikke får en korresponderende rettighet tror vi vil bli vanskelig for «folk flest» å forstå.»

Flere *kommuner* etterlyser en presisering av hva plikten egentlig innebærer for kommunene, bl.a. skriver *Dovre kommune*:

«Brukartilpassing og fleksibilitet er omtala,

men det er noko uklart kor sterkt dette vil stå, og om det omfattar heiltids- eller deltids plassar. (...) Kva slags plass, innan kommunen eller nær bustad, innan kva frist m.m. Dovre kommune har «full» barnehagedekning, dvs. at ingen barn står på venteliste. Men vi ser at det kan vere vanskeleg med ei slik lovfesta plikt, dersom den inneber at brukarane fritt skal kunne velje dagar og barnehage. Da kan kommunen t.d. få ekstra kostnader med ledige barnehageplassar enkelte dagar i ein barnehage, medan det er ventelister i ein annan. Dette er ei lite effektiv utnytting av ressursane.»

Kommunene uttaler seg til dels utførlig om mulighetene for å oppnå full behovsdekning. *Rakkestad kommune* mener at et krav om rapportering knyttet til pliktbestemmelsen vil være et godt tilleggsvirkemiddel for å oppnå full behovsdekning, mens *Bergen kommune* mener at pliktbestemmelsen ikke bør «avstedkomme rapporteringsplikt til sentrale myndigheter». *Fylkesmannen i Hordaland* uttaler at endringen i § 7 bør følges opp ved at barnehage-loven §10 endres slik at fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen planlegger og tilrettelegger for å kunne tilby alle familier barnehageplass. *Narvik kommune* mener at en endring i barnehage-loven § 7 må ses i sammenheng med § 12 fordi bestemmelsen gir den som vil opprette barnehage rett til godkjenning, hvilket fører til at kommuner med full eller tilnærmet full behovsdekning mangler styringsmidler for å unngå en ineffektiv barnehagesektor. *Trondheim kommune* uttaler seg i samme retning og uttaler om full behovsdekning:

«Barnehageavtalen på Stortinget har trukket opp 2005 som nasjonal målsetting for å oppnå full barnehagedekning. Avtalen inneholder imidlertid lite om hvordan dette målet skal nås. Incitamentene som stilles til rådighet overfor kommunene og private utbyggere er svært begrenset. Fokuset i denne avtalen ligger på å redusere foreldrebetalingen. Avtalen retter seg dermed mer mot de som har plass i barnehage enn de som venter på å få det.»

Fylkesmennene støtter i hovedtrekk lovforslaget. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler:

«Fylkesmannen i Oslo og Akershus stiller spørsmål ved i hvilken grad og hvordan kommunene faktisk forpliktes gjennom den foreslåtte endringen til å prioritere midler til drift og utbygging av barnehager når det ikke medfører sanksjoner dersom kommunen ikke følger opp dette ansvaret. Kan plikten utformes slik at den forplikter kommunen sterkere, men slik at kommunenes mulighet til å styre blir opprettholdt? Lovendringen vil likevel kunne ha verdi som en

markør av at barnehagedrift og barnehageutbygging er en lovpålagt oppgave og et kommunalt ansvar.»

Fylkesmannen i Buskerud mener:

«Fylkesmannen er enig med departementet i at statlige styringsmidler og pålegg kan bryte med intensjonen om større frihet til kommunene. Vi ser allikevel at det bør utredes former for pålagt rapportering om behov/etterspørsel og planer inntil full barnehagedekning er oppnådd. Dette for at fylkesmannen skal ha et styringsverktøy i oppfølgingen av pliktbestemmelsen.»

Fylkesmannen i Nordland uttaler:

«Departementet forutsetter at kommunene, gjennom forvaltningen av statstilskuddet, til enhver tid har nødvendig oversikt over behovet for barnehageplasser. (...) Fylkesmannen deler ikke departementets syn på dette området. Vår kjennskap til kommunene viser at mange har manglende oversikt på barnehageområdet. Etter omstillingsprosesser har mange kommuner nå en to-nivå-organisering, hvor etatsnivået er borte og barnehagestyrerne er enhetsledere. Hvor barnehagemyndigheten er plassert og oversikten finnes, virker uklart.»

Fylkesmannen i Oppland skriver:

«Videre kan det synes å være nødvendig at det i merknader til loven blir gitt en klar presisering av hva «plikt til å sørge for barnehageplass» innebærer, dvs. hva for plasstype, nærhet til bosted, plass innen en rimelig frist etc.

Fylkesmannen støtter forslaget om lovfestet plikt for kommunene til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser, men at det samtidig også blir fattet vedtak om at denne bestemmelsen vil bli omgjort til en lovfestet rett til barnehageplass for enkeltfamilier og barn fra 2006.»

Fylkesmennene i Buskerud, Aust-Agder og Vest-Agder uttaler at en rett til barnehageplass bør innføres når målet om full behovsdekning er nådd.

Kommunenes Sentralforbund (KS) skriver:

«KS mener at det bør være mulig å realisere målet om barnehageplass til alle som ønsker det, uten å lovfeste en tilbudsplikt for kommunene. En slik plikt vil kunne redusere kommunenes handlefrihet på området og virke unødig detaljregulerende.

Skal det likevel innføres en plikt, må denne ses i forhold til den totaløkonomiske situasjonen for kommunesektoren. Får kommunene plikt til å etablere barnehageplasser, vil dette måtte medføre reduksjoner på andre områder

så lenge kommunesektorens totaløkonomi ikke styrkes.

Ved innføring av en eventuell plikt for kommunene vil det være av vesentlig betydning hvordan «full behovsdekning» skal forstås. Her må det være opp til den enkelte kommune å fastslå når full dekning er oppnådd.»

Utdanningsforbundet støtter lovforslagets formulering om plikt for kommunen:

«Alle barn bør ha lik rett til utdanning og velferd. Derfor mener vi det er på høy tid å lovfeste en individuell rett til barnehageplass tilsvarende den rett ungdom har til videregående opplæring. (...) En lovbestemt kommunal plikt vil tydeliggjøre kommunenes rettslige ansvar for barnehagesektoren. Barnehager må behandles likt med andre lovpålagte oppgaver kommunene har, samtidig som plikten vil innebære at kommunene får et større ansvar for utbygging. En slik bestemmelse alene er ikke nok til å sikre at alle som ønsker barnehageplass får tilbud om dette. En lovbestemmelse må få følger dersom en bryter bestemmelsen. Og hva hjelper en slik bestemmelse foreldre som får avslag på søknad om barnehageplass? Utdanningsforbundet foreslår derfor at pliktbestemmelsen korresponderes med en individuell rett til barnehageplass.»

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) skriver:

«Kommunene har allerede i dag et lovfestet ansvar for utbygging og drift av barnehager. PBL kan ikke se at kommunenes holdning til å faktisk bygge og drive barnehager vil endres vesentlig ved å innføre ytterligere en pliktbestemmelse uten sanksjoner ved brudd. Først når utbyggingsmålene nås, og man er klar til å innføre en individuell rett til barnehageplass, ser PBL hensikten med å lovfeste en plikt for kommunen.»

Barnehageforbundet støtter lovforslaget og uttaler:

«I utgangspunktet bør forslaget om å forplikte kommunene støttes. Dette vil legge trykk på kommunene slik at de må samarbeide med private aktører for å nå målene. (...) For øvrig bør det kunne være mulig å tenke at barn/foreldre bør ha rett til en barnehageplass en viss tid etter at behovet er meldt, eventuelt at denne retten innføres gradvis, eksempelvis per alderskull. (...) Med bakgrunn i at foreldre som etterspør barnehageplass skal sikres plass i rimelig nærhet til bosted og til en overkommelig pris, bør kommunene forpliktes til å ha barnehageplaner som gir lokalt definert full behovsdekning innen 2006.»

Fra uttalelsen til *Institutt for Kristen Oppseding (IKO)* siteres følgende:

«Vi ser det som positivt at kommunen blir forpliktet til å sørge for tilstrekkelig antall barnehageplasser, og at private barnehager regnes som et likeverdig tilbud med de kommunale. Vi støtter den nye lovteksten. (...) I merknadene til loven ønsker vi at det skal stå en presisering om at private og kommunale barnehager skal ses på som et likeverdig tilbud til brukerne.»

4.4 Departementets vurderinger og forslag

4.4.1 Generelt

Departementet opprettholder forslaget slik det ble fremmet i høringsnotatet av desember 2002. Til tross for at barnehageplass til alle som ønsker det i mange år har vært et sentralt politisk mål, er målet ikke oppnådd med de virkemidlene som myndighetene til enhver tid har benyttet. Det er en prioritert oppgave for departementet å sikre at utbyggingen fullføres for å nå målet om full behovsdekning. Det er uheldig at det fortsatt er familier som ikke får tilbud om barnehageplass til sine barn. I henhold til stortingsmeldingen om barnehagepolitikken er utbygging det viktigste målet å nå først.

Barnehagen er først og fremst et tiltak for barn. Den bidrar til å gi barn basiskompetanse, dvs. språk- og kommunikasjonsevne i vid forstand, noe som er grunnlaget for all senere læring og samhandling mellom mennesker. Barnehagen er spesielt viktig for barn som trenger særskilt hjelp og støtte. Ved siden av å være et tilbud til barn, legger også barnehagen til rette for omsorg og tilsyn i foreldrenes arbeidstid, og således går pedagogikk og omsorg hånd i hånd i den norske barnehagetradisjonen.

Barnehager er etter departementets syn et viktig likestillingspolitisk virkemiddel. Full behovsdekning vil få større konsekvenser for kvinner enn menn, og hensynet til likestilling taler også for at det nå tas i bruk sterkere virkemidler for å oppnå full behovsdekning.

Departementet legger til grunn at en lovbestemt kommunal plikt vil være et virkemiddel som innebærer større ansvar for utbygging av barnehager enn det kommunen har hatt til nå. En lovfesting vil tydeliggjøre kommunens ansvar for sektoren, og barnehager blir med dette forslaget en lovpålagt oppgave for kommunen.

Når det gjelder spørsmålet om i hvor sterk grad pliktbestemmelsen skal gjelde, vil svaret avhenge

av de økonomiske rammene som knyttes til gjennomføring av barnehageavtalen. Uansett kan ikke plikten til å oppfylle bestemmelsen gjelde fullt ut fra ikrafttreddelsen, ettersom det fortsatt vil gå noen år før full behovsdekning er oppnådd.

Oppfatningen av likhet i tjenestetilbudet og hvilken standard en tjeneste skal ha varierer fra kommune til kommune. Statlig regelverk bør derfor utformes slik at kommunesektoren gis mulighet til å finne egne løsninger på oppgaver sett ut fra lokale forutsetninger og behov.

En del av høringsinstansene er kritiske til forslaget om at kommunene selv skal vurdere hva som er tilstrekkelige antall barnehageplasser i kommunen. I denne forbindelse nevnes at enkelte kommuner nå har en to-nivå-organisering, med barnehagestyrerne som enhetsledere. Dette kan medføre manglende oversikt på barnehageområdet. Til dette vil departementet bemerke at kommunens ansvar og oppgaver gjelder uavhengig av organiseringen i den enkelte kommune. Departementet forutsetter derfor at den enkelte kommune kan ivareta administrasjon av utbyggings- og behovsvurderingen, herunder også administrere en samordnet opptaksprosess, slik at kommunen får den nødvendige oversikt.

4.4.2 Innføring av en pliktregel før full behovsdekning er oppnådd

Utbyggingen av barnehagetilbudet vil fortsatt være helt avhengig av kommunale og private aktører. Den videre utbyggingen av barnehager må ta utgangspunkt i lokale behov og ikke bare i et satt nasjonalt mål for hva som antas å være full behovsdekning i sektoren. Den enkelte kommune må derfor finne frem til den barnehagedekningen som tilsvarende behovet for plasser i egen kommune.

Erfaringer viser at behovet endrer seg over tid, og at det har en tendens til å øke i takt med økende utbygging. Det er derfor ikke mulig å fastslå behovet en gang for alle.

I St.meld. nr. 27 (1999–2000) ble full behovsdekning i barnehagesektoren anslått til å tilsvare 70 prosent barnehagedekning for barn fra 1–5 år på landsbasis. Barnehageavtalen legger opp til høyere dekning, om lag 80 prosent på landsbasis. Det vil være opp til den enkelte kommune å ha oppdatert oversikt over hva som er det lokale behovet for barnehageplasser. Etter departementets vurdering vil det være hensiktsmessig at den enkelte kommune regelmessig foretar lokale behovsbaserte undersøkelser, slik at utbygging av barnehager blir en integrert del av den øvrige areal- og tjenesteplanleggingen.

Nivået på foreldrebetalingen og tilpasningen av tilbudet etter brukernes ønsker, er momenter som påvirker behovet og etterspørselen etter barnehageplasser i kommunen. Når foreldrebetalingen reduseres, vil dette høyst sannsynlig øke etterspørselen etter heldagsplasser. Forslaget om lovfestet plikt for kommunen forutsetter at kommunen tar disse momentene i betraktning når den fastsetter det til enhver tid tilstrekkelige antall barnehageplasser.

Videre må kommunen ha ansvar for å utforme et variert tilbud som samlet kan dekke de behovene familiene har for barnehageplass. Det ligger derfor et særlig ansvar på kommunene som planlegger av en helhetlig og effektiv barnehagesektor.

Departementet har vurdert om det kan være hensiktsmessig å knytte *tilstrekkelig antall barnehageplasser* til nærmere angitt ventetid slik for eksempel *Fylkesmannen i Oppland* antyder. Bruk av ventetid, dvs. at en skal få plass innen en gitt frist, vil kunne benyttes som en konkret angivelse av målene for utbyggingen. Hensynet til lokale forhold tilsier at det ikke bør innføres nasjonale regler om ventetid. Departementet fastholder standpunktet om at kommunene selv må vurdere hva som er tilstrekkelig antall barnehageplasser og hvordan behovet skal dekkes. Dette er også det mest hensiktsmessige for å finne effektive løsninger lokalt.

Samtidig som det vil være opp til den enkelte kommune å fastslå når «full behovsdekning» er oppnådd, kan ikke den enkelte kommune tolke dette begrepet helt fritt.

Forslaget om at kommunene pålegges å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser, innebærer at kommunene er forpliktet til å tilby plasser til barn i alle aldersgrupper under opplæringspliktig alder. Målet er en barnehagesektor som er variert, fleksibel og brukervennlig. Utgangspunktet er at kommunene i størst mulig grad skal sørge for at familiene får imøtekommet det ønsket de har for barnehageplass. Det vil stille krav til sammensetningen og omfanget av barnehagetilbudet i hver kommune, og evne til å endre og utvikle tilbudet etter behovene i befolkningen. Dette vil blant annet bety at kommunene bør ha et tilstrekkelig tilbud av hel- og deltidsplasser, barnehager med variert pedagogisk profil og at barnehagene bør ha åpnings-tider som er tilpasset familienes ønsker og behov.

Ved at barnehager med dette forslaget blir en lovpålagt oppgave for kommunen, blir kommunen forpliktet i større grad enn i dag til å prioritere utbygging av barnehager, også innenfor en ny finansieringsmodell for barnehagesektoren. Viljen og evnen til nyetableringer i kommunene avhenger i stor grad av gode og forutsigbare rammevilkår i sektoren.

Ved vurdering av innholdet i statlige styringsvirkemidler og statlige pålegg er det også viktig at styringsvirkemidlene samsvarer med kommunesektorens økonomiske rammer.

Et enklere og smidigere regelverk er også av betydning for etablering av barnehager. Regjeringen har lagt fram for Stortinget flere forslag om lovendringer for å gjøre plan- og bygningsloven mer effektiv og brukervennlig. Det blir innført tidsfrister i plan- og bygningsloven for å effektivisere behandlingen av reguleringsplaner. Kommunene vil heretter få 12 uker til å behandle en byggesak i første instans. Det legges også opp til at flere saker enn før skal behandles som meldingssaker og enkle tiltak, noe som kan gjøre prosessen enklere for dem som vil foreta mindre endringer.

4.4.3 Lovfesting av en plikt uten å lovfeste en korresponderende rettighet

Lovforslaget innebærer ikke en plikt for kommunene til å skaffe det enkelte barn en barnehageplass. Kommunens plikt gir altså ingen korresponderende rettighet til den enkelte familie eller det enkelte barn. Det vil si at bestemmelsen ikke vil innebære en rett som hver enkelt har et rettskrav på å få oppfylt, og som dermed kan legges fram for domstolene.

De fleste av høringsinstansene som uttalte seg særskilt til hvorvidt pliktbegrepet bør stå i selve lovtteksten, støtter dette. Departementet opprettholder forslaget om at pliktbegrepet av hensyn til signaleffekten bør stå i selve lovtteksten. Det er behov for en ekstra tydelig pliktbestemmelse, fordi det ikke foreslås en korresponderende rettighet, og heller ikke noen sanksjonsregler.

Forslaget om å lovfeste en kommunal plikt forutsetter at kommunene til enhver tid må ha god oversikt over behovet for barnehageplasser i kommunen. Selv om flere av høringsinstansene foreslår at kommunene bør rapportere om behovet i den enkelte kommune, vil ikke departementet foreslå at kommunene ved lov pålegges å ha en egen barnehageplan eller andre rapporteringskrav til staten. Det bør etter departementets vurdering bli opp til den enkelte kommune å bestemme hvordan den skaffer seg slik nødvendig oversikt.

Kommunene har i dag god oversikt over barn som går i kommunens egne barnehager. Gjennom forvaltningen av statstilskuddet til private barnehager, jf. barnehageloven § 8 fjerde ledd, har kommunen oversikt over antall barn som har plass i barnehager eid av andre enn kommunen selv.

Innføring av en samordnet opptaksprosess, se nedenfor i kapittel 5, vil gi kommunene bedre over-

sikt over etterspørselen etter barnehageplasser. I tillegg kan kommunen f.eks. også benytte seg av behovs- og brukerundersøkelser. Innføring av en samordnet opptaksprosess vil samtidig kunne legge til rette for bruk av ventelister. I tillegg til dette foreslås det i kapittel 8 en endring i barnehageloven § 11 som gir barnehagens styrer eller eier plikt til å gi kommunen de opplysninger den trenger til å fastsette det reelle behovet for barnehageplasser i kommunen. Med slike verktøy mener departementet at den enkelte kommune vil være i stand til skaffe seg nødvendig oversikt over behovet, og at kommunene vil følge opp dette uten at det er behov for en rapporteringsplikt. Forenklingshensyn taler også mot innføring av en rapporteringsplikt.

På denne bakgrunn har departementet tillit til at kommunene vil skaffe seg god oversikt over behovet for antall barnehageplasser. Departementet vil følge opp endringen i § 7 ved å evaluere gjennomføringen.

Noen av høringsinstansene har foreslått at det

allerede nå foreslås en lovfestet rett til barnehageplass fra 2006. Departementet vil i denne proposisjonen ikke ta stilling til om, og eventuelt når, en lovfestet rett til barnehageplass kan vurderes innført.

Departementet har vurdert om dette forslaget vil få følger for barnehagedriften på Svalbard. Det finnes ikke en kommune som kan være pliktsubjekt på Svalbard, og forslaget her om kommunal plikt kan ikke gis analogisk anvendelse for Longyearbyen lokalstyre. Betydningen av lovforslagene på Svalbard er i sin helhet behandlet i kapittel 12.2.

En pliktbestemmelse pålegger kommunene å sørge for at sektoren blir ferdig utbygd. Plikten til å oppfylle bestemmelsen fullt ut kan imidlertid ikke gjelde når loven trer i kraft, fordi sektoren ikke er fullt utbygd. Men bestemmelsen forutsetter at kommunen skal forholde seg aktivt til den nye lovpålagte plikten.

Det fremgår av barnehageavtalen at plikten lovfestes fra 1. juli 2003.

5 Samordning ved opptak

5.1 Gjeldende rett

Barnehageloven regulerer i dag ikke samordning ved opptak. Når det gjelder opptak til barnehage, fremgår det av barnehageloven § 15 tredje ledd bokstav e) at vedtektene skal angi barnehagens opptakskriterier. Det er eier av barnehager som fastsetter vedtektene. Det fremgår videre av barnehageloven § 9 at barn med funksjonshemming skal ha prioritet ved opptak til barnehage.

Dersom kommunen gir økonomisk støtte, kan kommunen sette betingelser om opptak eller opptakskriterier.

Flere kommuner praktiserer allerede samordning av opptak til barnehage. Samordningen har ulikt innhold i disse kommunene, og det er ulike grader av samordning. Opptaket til barnehager kan også følge av samarbeidsavtaler mellom kommunen som barnehagemyndighet og private barnehager, blant annet når det gjelder felles opptakskriterier. Det finnes også en mønsteravtale inngått mellom Kommunenes Sentralforbund og Private Barnehagers Landsforbund september 2001. Denne mønsteravtalen har i punkt 2.3 to alternativer til samarbeid eller samordning av opptak.

Departementet utarbeidet en veileder om samarbeidsavtaler mellom kommuner og private barnehageeiere i august 2001, der samordning av opptak er beskrevet (Q-1030).

5.2 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

På bakgrunn av barnehageavtalen pkt 1 d), gjengitt foran under punkt 4.2, fremmet departementet for høring et forslag om å lovfeste et krav om at kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold. Brukernes ønsker skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres. En samordnet opptaksprosess ble foreslått som et virkemiddel for å få bedre oversikt over etterspørselen etter barnehageplasser, for derved å kunne oppnå full behovsdekning. Samtidig ble det lagt til grunn at en samordnet opptaksprosess vil

kunne ivareta brukernes ønsker og behov på en god måte.

Høringsnotatet drøftet ulike former for et slikt formalisert samarbeid om opptak. Et samarbeid mellom kommunen og private barnehager kan for eksempel innebære felles informasjon om alle barnehager i kommunen eller felles annonsering og informasjon rundt hovedopptak. Et noe mer omfattende samarbeid kan innebære felles søknadsskjema og sentral registrering av alle søkerne. Hver private barnehage kan likevel gjennomføre opptak i sin opptakskrets ut fra sine egne vedtekter. Dette kan for eksempel skje ved at det gjennomføres samarbeidsmøter og løpende dialog mellom kommunen og alle barnehagene i kommunen. Samordning kan også innebære et felles kommunalt opptak, med felles opptakskriterier, eller at kommunen skal foreta opptaket til alle barnehagene i kommunen.

En samordnet opptaksprosess må sikre likebehandling av barn og av kommunale og private barnehager. Dette innebærer at det ikke må skje usaklig eller vilkårlig forskjellsbehandling. Dette betyr ikke at alle skal behandles likt, men at like tilfeller må behandles likt. Høringsnotatet inneholdt ikke forslag om økonomisk likebehandling, se nærmere om dette i kapittel 9.

Ved forberedelsen av høringsnotatet hadde departementet møter med representanter fra kommuner som praktiserer samordning, som er i ferd med å innføre samordning eller som har valgt foreløpig ikke å innføre dette.

Departementet hadde også møter med representanter for interesseorganisasjonene til ulike private barnehager.

I møtene fremkom flest positive argumenter for samordning. Synspunktene er tatt med i det videre arbeidet.

Departementet satte i høringsnotatet opp tre mål for samordning:

- Samordning skal bidra til at barnehageplasser blir fordelt etter brukernes ønsker og behov
- Samordning skal sikre likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager
- Samordning skal være et redskap for kommunen til å kunne oppfylle plikten til å sørge for at det finnes et tiltrekkelig antall plasser

5.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er i hovedsak positive til lovforslaget, men gir uttrykk for motstridende interesser knyttet til kommunens styring av opptaket.

Fylkesmennene er positive til lovforslaget. *Fylkesmannen i Oppland* påpeker:

«Siden det er ulike ordninger i de enkelte kommunene, er fylkesmannen tilhenger av at det vises tillit til og forståelse for at valg av ordning og system for et samordnet opptak løses av de samarbeidende parter i den enkelte kommune. Videre at samordning av opptak er oppfordring og ikke en plikt».

Fylkesmannen i Østfold stiller spørsmål ved formuleringen av lovtoksten. Fylkesmannen forstår det slik at intensjonen er at opptaket faktisk skal samordnes, og advarer mot at uttrykket «legge til rette for en samordnet opptaksprosess» kan tolkes slik at det ikke kreves mer enn at kommunen skal forsøke. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttrykker bekymring:

«Samordnet opptak vil føre til mer arbeid for administrasjonene i kommunene og Fylkesmannen er derfor bekymret for tendensen i mange kommuner til å nedbemanne og nedbygge sin barnehageadministrasjon.»

Fylkesmannen i Aust-Agder uttaler:

«Foreldre til barn med spesielle behov skal i utgangspunktet ha samme mulighet for valg av barnehage som andre. Dersom barnehageeiere kan reservere seg fra å ta inn barn med spesielle behov, kan dette resultere i et «segregert barnehagetilbud», der foreldre og barn blir forskjellsbehandlet.»

Fylkesmannen i Nordland påpeker:

«I oppgaven med samordnet opptak er det svært viktig at kommunen ivaretar rollen som barnehagemyndighet og ikke primært sin interesse som barnehageeier.»

Fylkesmannen i Telemark uttaler:

«Søknad på opptak i kommunale barnehager omfattes av forvaltningsloven, og avslag gir klagerett. Private barnehager omfattes ikke av forvaltningsloven, og søkerne har ikke klagerett dersom den private barnehageeieren ikke har tatt inn en slik bestemmelse i vedtektene. I lovforslaget står det: «Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres.» Det er uklart for fylkesmannen om denne formuleringen også innebærer at saksbehandlingen skal følge reglene i forvaltningslo-

ven, og at det innebærer lik rett for alle til å klage på avslag om barnehageplass. Spørsmålet bør avklares.»

Høgskolen Dronning Mauds Minne og Høgskolen i Oslo kommer med lignende uttalelser.

Kommunene er positive til lovforslaget. Opptak til barnehage samordnes i mange kommuner i dag. *Oslo kommune* skriver bl.a.:

«Oslo kommune har positiv erfaring med samordnet opptak i flere bydeler og vil utvikle dette videre. Oslo kommune anser samordnet opptak som positivt både for kommunen, de private barnehageeierne og brukerne. Men i og med at private barnehager varierer i driftsform, eierform og administrative forhold er det en forutsetning at det er opp til den enkelte kommune å utvikle den formen for samordnet opptak som er best egnet for de lokale forhold.

Som departementet påpeker innebærer et samordnet opptak at kommunen får nye administrative oppgaver. Det er også riktig at Oslo kommune i dag har et godt utviklet system for opptak til de kommunale plassene. Det vil likevel kreve mer administrative ressurser for å gjennomføre et samordnet opptak dersom en skal oppnå de gevinster det pekes på i høringsnotatet. Dette fordi de private aktørene er svært forskjellige i størrelse og flere har egen opptakskrets. Dette medfører at samordnet opptak må gjennomføres på flere ulike måter i forhold til de forskjellige private aktører, innenfor én og samme bydel.»

Frogn kommune uttaler:

«Frogn kommune har praktisert samordnet opptak i tre år og har regulert systemet for dette i samarbeidsavtale mellom kommunen og den enkelte barnehage. Frogn kommune har følgende positive erfaringer med samordnet opptak:

- Tilgjengelig og oversiktlig opptaksprosess for innbyggerne gjennom at all informasjon vedrørende barnehageopptaket kan innhentes på et sted og at det brukes kun ett søknadsskjema til alle barnehagene.
- Barn og foreldre likebehandles i opptaksprosessen.
- Det er ingen forskjellsbehandling av barnehager i opptaksprosessen, rutiner for å sikre dette er nedfelt i samarbeidsavtalene og i rutiner for opptak.
- Det gir god oversikt over ventelister og dermed en kunnskap om hvilke utfordringer vi står ovenfor når det gjelder utbygging av sektoren.

(...) Likebehandling av barnehager har gitt Frogn kommune flere arbeidsoppgaver og økt

arbeidsmengde. Gevinsten ved dette arbeidet er et godt og nært samarbeid med de private barnehagene. Kommunens likebehandlingsprofil har ført til at tilsynet med de private barnehagene har utviklet seg positivt, spesielt når det gjelder det pedagogiske arbeidet.»

Noen *kommuner* uttaler at lovforslaget ikke vil medføre endringer i den etablerte praksis, mens andre mener at de sentrale føringene bør være så vide at kommunene kan bygge videre på de samarbeidsordningene som allerede er etablert. *Bergen kommune* fremhever at det er viktig at den enkelte kommune selv får utvikle lokale løsninger som gir dem best utnyttelse av ressursene.

Enkelte kommuner mener at siden samordnet opptak er en ny oppgave for kommunene som vil kreve ressurser til etablering og drift, bør det følge økonomiske ressurser hvis lovforslaget vedtas.

For eksempel uttaler *Bergen kommune*:

«Bergen kommune ser positivt på foreslåtte lovendringer, men vil presisere (...) Innføring av lovforslaget vil øke kommunens kostnader og ressurser bør derfor følge med til økt drift og investeringskostnader.»

Flere *kommuner* uttaler at føringene på hvordan samordningen skal foregå, vil være detaljstyrende på en måte som kommer i strid med prinsippet om kommunal frihet. Andre *kommuner*, blant annet *Stavanger*, mener på den annen side at det bør gis klare føringene i loven for private barnehagers ansvar i samarbeidsprosessene.

Trondheim kommune uttaler:

«Trondheim kommune slutter opp om alternativet som legger opp til at den enkelte kommune selv får definere hvordan den vil utforme en samordnet opptaksprosess. En detaljregulering vil kunne hindre gode lokale løsninger. Likebehandling av private og kommunale barnehager kan skape konflikt innad i kommunen mellom ivaretagelse av barnehagemyndigheten og eierskapet. Det vil bli behov for i større grad å skille ut det kommunale eierskapet. Et samordnet opptak vil innebære et betydelig merarbeid og merkostnad for kommunen, i en situasjon der kommunen ellers prøver og pålegges å redusere slike kostnader. I den sammenheng viser vi til den økonomiske dekningen som ble gitt til merarbeid i kommunene ved innføring av konstantstøtteordningen.»

Fitjar kommune uttaler:

«I små kommuner og i kommuner med store geografiske avstander vil ikke samordna opptak hindre overkapasitet. Full barnehagedekning

vil difor til tider føre med seg auka belastning på kommunen sin økonomi.»

Kristiansand kommune mener departementet bør gi merknader til loven som presiserer hva som ligger i «likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager». Likeledes bør intensjonene med samordningen presiseres slik at grunnlaget for samarbeidet mellom kommunen og private barnehager kan klargjøres. Videre uttaler *Kristiansand kommune* at det synes realistisk at kommunene kan ha et samordnet opptak klart til hovedopptaket med sikte på barnehageåret 2004–2005, altså opptaket som finner sted vinteren 2004.

Flere av høringsinstansene knytter samordnet opptak til harmonisering av foreldrebetalingen, for eksempel uttaler *Bærum kommune* følgende om dette:

«Regler om samordnet opptak anbefales under forutsetning av at den nye foreldrebetalingsordningen med maximal sats vedtas i Stortinget. Det er også en forutsetning at kommunen skal definere hvordan den vil utforme en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagens mangfold og brukernes ønsker.»

Også *Alta kommune* er opptatt av dette forhold og skriver:

«Vi finner i dag ulikheter mellom barnehager mht. foreldrebetaling. En nødvendig betingelse for samordning av opptaket er at foreldrebetalingen harmoniseres. (...) I kommuner med mangel på plasser eller overskudd på plasser, vil pris være et valgkriterium for foreldre. Der som nærhetsprinsippet og barnehageprofil skal være brukernes valggrunnlag, må kostnaden for barnehageplasser harmoniseres.»

Kommunenes Sentralforbund (KS) uttaler:

«KS er positiv til prinsippet om samordning av opptak mellom kommunale og private barnehager. Vi mener kommunene har gode forutsetninger for å håndtere dette på en tilfredsstillende måte. Vi vil understreke at innenfor en slik ordning må begge parter kunne stille de nødvendige krav til hverandre for å sikre en god gjennomføring. Det bør ikke gis sentrale regler for hvordan ordningen med samordnet opptak skal praktiseres. Dette bør være gjenstand for lokale beslutninger.»

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) uttaler:

«PBL er tilfreds med den grunnholdning departementet har tatt i forhold til samarbeid om opptak. Det må være et samarbeid, og opptaket må

i første rekke ivareta foreldrenes behov og interesser. Lovteksten åpner imidlertid for at kommunene kan ta seg vesentlig til rette. PBL er kritisk til slike formuleringer.

Et eventuelt lovkrav om samarbeid om opptak er et så alvorlig inngrep i private barnehagers styringsrett og selvstendighet, at det må lages et effektivt regime for å behandle uenighet mellom private barnehager og kommunene».

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) tar på denne bakgrunn til orde for opprettelse av et nasjonalt tilsyn for barnehagene. PBL foreslår en alternativ lovtekst:

«Alle godkjente barnehager i kommunen har rett til å delta i samarbeid om opptak av barn. Kommunene og barnehageeiere plikter å legge til rette for et samarbeid om opptaksprosessen, der det skal tas hensyn til barnehagenes egenart og opptakskrets. Søker brukerne et tilgjengelig tilbud, kan ikke brukernes ønsker og behov overprøves.»

Barnehageforbundet går ikke imot lovforslaget, men mener at høringsnotatet og lovteksten er uklar. Forbundet mener at loven «... må sikre barnehageeierne mot kommunal overstyring». Loven bør få fram at «... samordning skal tilrettelegge for at brukerne skal sikres tilgang til ulike tjenestetilbyderes produkter, ikke at kommunen som en av tilbyderne skal sikres styringsrett». Det bør gis en nærmere presisering av begrepet «særlig opptakskrets» og av hvordan private barnehageeiere skal sikre «sine» foreldregrupper plass.

Institutt for Kristen Oppseding (IKO) er positiv til forslaget om at kommunen må legge til rette for en samordnet opptaksprosess. *IKO* mener foreldrene må ha rett til blant annet å velge en livssynsbarnehage for sitt barn. *IKO* og *Norsk Luthersk Misjonssamband* peker på at kommunegrenser og mangel på plasser i livssynsbarnehager kan begrense foreldrenes valgmuligheter, og foreslår en merknad til loven om at «Kommunen må sørge for retningslinjer som sikrer at foreldrenes ønsker blir ivare tatt både ved opptaket og på ventelister». *Norsk Luthersk Misjonssamband* foreslår at kommunene bør opprette en særskilt opptaksnemnd med representanter fra alle barnehager i kommunen, som i tillegg til opptak også skal fordele tilskuddet til tilrettelegging for funksjonshemming i barnehager.

Samskipnadsrådet forutsetter at brukernes interesser vil være styrende ved et samordnet opptak, og at det ikke er hensynet til enkle administrative prosesser eller eiernes ønsker som skal tillegges vekt. *Samskipnadsrådet* uttaler også:

«Samskipnadene bruker betydelige egne ressurser til barnehagedriften og det ville være meningsløst om disse ressursene ikke skulle kunne komme studentene eksklusivt til gode. Det må derfor være mulig for samskipnadene å opprettholde sin lukkede opptakskrets og gis anledning til å avslå søknader fra søkere som ikke er definert som søknadsberettiget i vedtektene. Slik vi oppfatter høringsutkastet vil dette være mulig, men ikke nødvendig sikret i den lovteksten som er foreslått.»

Datatilsynet skriver i sin uttalelse:

«Det forutsettes i høringsnotatet at regler om taushetsplikt og personvern setter grenser for hvilken informasjon som kan gjøres tilgjengelig for private og kommunale barnehageeiere gjennom den foreslåtte bestemmelsen om samordning. *Datatilsynet* savner imidlertid en nærmere redegjørelse for hvilke opplysninger som eventuelt skal behandles, i hvilken form opplysningene skal tilgjengeliggjøres og på hvilke kriterier. *Tilsynet* kan ikke se at det er tilfredsstillende redegjort for et behov for utlevering av annet enn anonyme eller aidentifiserte opplysninger til private og kommunale barnehageeiere.»

Utdanningsforbundet uttaler:

«*Utdanningsforbundet* støtter forslaget om å lovfeste at alle barnehager skal samarbeide om opptak av barn. (...) *Utdanningsforbundet* mener at alle barn skal ha rett til et ordinært barnehagetilbud. Barnehager som har reservert seg fra eller har utvidet formålsparagraf kan ikke regnes som ordinære barnehager, men sees som et spesielt tilbud rettet mot spesielle grupper i samfunnet. *Utdanningsforbundet* er derfor sterkt uenig i at ledige plasser i barnehager med særlig opptakskrets, skal kunne tilbys foreldre som ikke har prioritert denne type barnehager i sin søknad. At disse foreldrene skal kunne takke nei i andre omgang, viser liten effektivitet. Søknadsskjemaet bør heller ha avkrysning for om man reserverer seg fra plass i barnehager som har unntak fra eller utvidet formålsparagraf.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) uttaler seg i samme retning, mens *Høgskolen Dronning Mauds Minne* uttaler seg i motsatt retning. *Høgskolen i Oslo* uttaler at foreldrenes rett til å takke nei til et tilbud om plass utfra at de ikke kan slutte seg til barnehagens formålsbestemmelse, må respekteres.

Utdanningsforbundet er skeptisk til at den enkelte barnehageeier skal ha det endelige ordet vedrørende opptaket fordi det kan føre til et segregert barnehagetilbud.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) uttaler:

«FFO støtter forslaget om samordning ved opptak. Det er viktig at foreldrenes ønsker og behov blir tatt hensyn til når det gjelder valg av barnehageplass. For foreldre til funksjonshemmede barn er dette svært viktig. (...) Til orientering er prinsippet om retten til å gå på nærskolen lovfestet. Ut fra et inkluderingsprinsipp mener FFO det ville være diskriminerende å ikke legge seg på samme type politikk når det gjelder barnehageplass. Det kan ikke være meningen at alle andre enn funksjonshemmede barn som hovedregel skal få plass i nærbarnehagen?»

5.4 Departementets vurderinger og forslag

5.4.1 Generelt

Departementet opprettholder forslaget slik det ble fremmet i høringsnotatet. Departementets forslag innebærer at kommunen får en plikt til en form for samordning, og kommunen vil med dette forslaget få nye administrative oppgaver. Ettersom flertallet av barnehagebarna (ca 60 prosent) går i kommunalt eide barnehager, har imidlertid kommunene allerede i dag et system for å samordne opptaket til de kommunale plassene innenfor den enkelte kommune. Selv om det nye forslaget om en plikt til en form for samordning for alle vil innebære noe merarbeid for kommunen, forutsettes det at de rutiner og systemer som kommunene allerede har, må kunne benyttes i en utvidet form ved en samordningsprosess. I denne forbindelse viser departementet til uttalelsen fra *Kommunenes Sentralforbund* som bekrefter at kommunene har gode forutsetninger for å håndtere dette på en tilfredsstillende måte.

Departementet opprettholder videre forslaget om at det skal være opp til den enkelte kommune å finne frem til en prosess for samordnet opptak som er best egnet for de lokale forhold. Kommunen må velge hvor omfattende og detaljregulert en samordnet opptaksprosess skal være. Forslaget går videre ut på at private barnehageeiere blir pålagt en plikt til å delta i samordningen for å nå målet om at samordningen skal være et redskap for kommunen for å kunne oppfylle plikten til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser, og for å nå målet om likebehandling av barn og barnehager.

Det vises til stortingsmeldingen om barnehagepolitikken. Forslaget her støtter opp under Regje-

ringens ønske om økt lokaldemokrati ved at kommunene får ansvar for å utforme innholdet i samordningen.

I høringsnotatet er det lagt til grunn at departementet tolker barnehageavtalen slik at det der legges opp til at kommunene skal ha ansvaret for å samordne opptaket til alle barnehager i kommunen. Og at det i begrepet samordnet opptak ligger at kommunen og private barnehageeiere skal samarbeide om opptaket av barn.

En samordning av opptak må innebære et samarbeid mellom kommunale og private barnehager og kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven kapittel III om ansvar og myndighet, der det fremgår at kommunen blant annet har ansvar for utbygging og drift av barnehager. Samarbeidet skal omfatte rekruttering av barn til barnehagene på en slik måte at brukernes behov for ulike tilbud kan bli ivaretatt.

Departementet skiller mellom kommunale barnehager som kommunene selv eier og driver, og private barnehager som her defineres til å omfatte alle ikke-kommunale barnehager. Departementet mener at private barnehager er en integrert og likeverdig del av barnehagetilbudet i kommunene. Kommunene trenger den kapasiteten og kompetansen de private barnehagene utgjør, for å nå målet om full behovsdekning og for å kunne gi et tilbud i samsvar med brukernes ønsker og behov.

Departementet foreslår at den enkelte kommune sammen med alle barnehagene søker å komme frem til en omforent samordningsprosess. Dette vil etter departementets vurdering gi best mulig samordningseffekt, og det foreslås derfor ikke rådgi- vende opptaksprosedyrer eller kriterier.

Barne- og familiedepartementet legger til grunn at en samordning av opptak skal bidra til å sikre et godt og rettferdig opptakssystem i kommunene som ivaretar hensynet til mangfold og lokal tilpassing.

For flere av de kommunene som allerede i dag praktiserer samordnet opptak, vil forslaget kun innebære en formalisering av gjeldende praksis.

Fylkesmannen i Telemark har reist spørsmål om samordnet opptaksprosess innebærer at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven om enkeltvedtak skal følges også når det gjelder opptak til private barnehager. Spørsmålet som reises er omfattende og departementet vil avklare denne problemstillingen i den helhetlige gjennomgangen av barnehageloven som er varslet. Departementet vil imidlertid allerede nå anbefale at kommunen legger til rette for at den kommunale klagesaksbehandlingen kan gjelde alle barnehager i kommunen. Særlig gjelder dette jo mer omfattende samarbeidet om

opptaket blir i den enkelte kommune. Med forslaget om økonomisk likebehandling som fremgår av kapittel 9, må en plass i privat barnehage likestilles med en plass i kommunal barnehage, dersom tilbudene ellers er like.

Enkelte høringsinstanser, blant andre *Private Barnehagers Landsforbund*, ønsker en instans til å behandle uenighet mellom private barnehager og kommunene. Departementet mener at alle barnehagene må være forpliktet til å samarbeide for at den enkelte kommune skal få oversikt over behovet for barnehageplasser, herunder hvilke tilbud det er etterspørsel etter. Dette er også av stor betydning for brukerne. Hvis samarbeidet ikke fungerer lokalt, kan partene bringe konflikten inn for de alminnelige tilsynsmyndighetene, dvs. fylkesmannen eller departementet. Departementet vil understreke at også de private barnehagene som ikke får økonomisk støtte fra kommunen, får såpass omfattende offentlig støtte at det i seg selv ikke gjør det urimelig at de pålegges å samarbeide med offentlige myndigheter på en slik måte.

For å kontrollere at kommunene har en samordnet opptaksprosess, må det stilles krav til den enkelte kommune om at den kan dokumentere at kommunen har en samordnet opptaksprosess og at den likebehandler kommunale og private barnehager.

Enkelte av høringsinstansene har uttalt seg til spørsmålet om hvorvidt bedriftsbarnehager bør omfattes av samordnet opptak.

Trondheim kommune uttaler:

«Trondheim kommune har mange store bedriftsbarnehager som utgjør en betydelig del av barnehagekapasiteten i kommunen. Det vil derfor være viktig at bedriftsbarnehagene også omfattes av et samarbeid omkring opptaket. Dette er viktig for å nå målsettingen om at samordningen skal være et redskap for kommunen for å kunne oppfylle plikten til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser. Uten denne samordningen vil et betydelig antall barnehageplasser holdes utenfor kommunens totale oversikt over etterspørsel og tilbud.»

Bergen kommune uttaler også:

«Bergen kommune ser positivt på foreslåtte lovendringer, men vil presisere (...) Lovforslaget bør også inkludere bedriftsbarnehager og studentsamskipnadens barnehager slik at behovstillene blir korrekt og barnehageplasser etableres der det er behov.»

Selv om det følger av barnehageavtalen at bedriftsbarnehager ikke skal omfattes av samordnet opptak, med unntak av ledige plasser, må det etter

departementets vurdering bli opp til den enkelte kommune å avklare forholdet til bedriftsbarnehager gjennom avtaler mellom kommunen og barnehagen. Departementet anbefaler at bedriftsbarnehagene inkluderes slik at samordningen blir reell. Selv om bedriftsbarnehagene inkluderes får de beholde sin opptakskrets, med mindre partene blir enige om noe annet.

Til *Datatilsynets* innvendinger vil departementet bemerke at det forutsettes at kommunene forholder seg til personopplysningsloven når systemet for samordning av opptak utarbeides, og eventuelt be om *Datatilsynets* vurdering, blant annet med hensyn til datasikkerhet. En vesentlig fordel ved en samordning av opptak med ett søknadsskjema, er at vedlegg med sensitive personopplysninger, f.eks. om sykdom i familien, kun sendes til én adressat. Dermed er det et mindre antall personer som vil få tilgang til opplysningene. Systemet for samordning av opptak må sikre at sensitive opplysninger ikke spres til andre enn de som skal behandle søknaden om opptak. Det vil etter departementets vurdering neppe være behov for at flere enn styrer eller eier i den enkelte barnehage som søkeren har prioritert, mottar informasjon om søkeren, herunder sensitive opplysninger som prioriteringsgrunner. Departementet mener at kommunene bør vurdere om opptaket kan foretas på grunnlag av avidentifiserte opplysninger. Det vil si at navn på barn eller foreldre ikke formidles til den som skal foreta opptaket, men kun opplysninger om blant annet alder, kjønn, ønsket oppholdstid, søsken i barnehagen og prioriteringsgrunn (f.eks. funksjonshemming). Hvis kommunen velger å bygge opp et samordnet opptakssystem med ett søknadsskjema, bør skjemaet inneholde opplysninger om hvordan informasjonen som gis eller vedlegges brukes i opptaksprosessen.

På bakgrunn av uttalelser i høringsrunden vil departementet her utdype at med begrepet «særlig opptakskrets» menes den opptakskretsen som er nærmere definert i den enkelte barnehages vedtekter, f.eks. barn som tilhører nærmiljøet, barn som hører inn under de nærmere angitte skolers opptakskrets, barn av studenter, barn i familier med medlemskap i et husmorlag eller som er ansatt i en bestemt bedrift eller barn som tilhører den lokale menighet.

5.4.2 Hva vil samordning innebære for brukerne

Departementet har vurdert nærmere hva samordning vil innebære for brukerne i lys av målene for samordning jf. 5.2.

For det første må foreldrene få informasjon om hva slags tilbud den enkelte barnehagen kan gi, og oversikt over hvor det er ledig kapasitet. En samordnet opptaksprosess bør kunne gi barnehagemyndigheten en oversikt over hvilke barnehager som har ledige plasser, og en mulighet til å få oversikt over hvilke brukere som ønsker plass i hvilke barnehager.

En samordning av opptak bør føre til at søkerne får en enklere og mer oversiktlig søknadsprosess. En ordning med for eksempel felles informasjon om barnehagetilbudet i kommunen og felles søknadsskjema vil innebære betydelig forenkling for mange brukere. Forutsatt at alle barnehagene som finnes i kommunen blir presentert på en likeverdig og informativ måte, med informasjon om adresse, opptakskrets, åpningstid, pedagogisk innhold mv., legger departementet til grunn at det vil være enklere for brukerne å søke sentralt på ett skjema, fremfor å sende søknader til hver enkelt barnehage.

Samordning vil også kunne gi fordeler for dem som må vente på å få barnehageplass. Ved at det er en samordnet opptaksprosess, bør foreldrene kunne være sikre på at deres barn blir registrert med mulighet for at barnet deres kan bli vurdert hver gang det er en ledig plass i de barnehagene foreldrene har søkt.

Det er et mål at alle barn skal ha lik mulighet til barnehageplass. For barn med særskilte behov, bør et samordnet opptak kunne gi større muligheter til å få plass i nærmiljøet. Både kommunen og de private barnehagene, der det er søkt om plass, vil få informasjon om søkeren, og kan samarbeide om hvor barnet skal få plass. Brukerens ønsker og behov bør være styrende for opptaket. Dette er også tatt opp av *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)* i høringsrunden, der *FFO* fremhever hvor viktig det er å kunne få en plass i nærmiljøet. De som foretar opptaket vil da måtte vektlegge dette. Etter barnehageloven § 9 skal barn med funksjonshemming ha prioritet ved opptak, dersom barnet etter en sakkyndig vurdering er funnet å kunne ha nytte av oppholdet i barnehager. Innenfor opptakskretsen må fortsatt barn med funksjonshemming gis prioritet etter barnehageloven § 9. Barnehageeier kan ikke reservere seg mot å ta inn barn med særlige behov, forutsatt at det legges økonomisk til rette for dette fra kommunens side.

Det er kommunen som har det praktiske og økonomiske ansvaret for at barn med funksjonshemming får tilbud om plass i barnehage. Hvis fortrinnsretten etter § 9 er utløst, har kommunen ansvaret for å skaffe barnet plass i barnehage raskest mulig. Så fremt det er mulig og ønskelig bør plas-

sen være i barnets nærmiljø. Kommunen har en viss mulighet til å påvirke dette. Selv om samordningen av opptaket skal vektlegge brukernes ønsker og behov, har kommunen en viss mulighet til å styre hvor barnet skal få plass. Det vil ofte være avgjørende hvilke barnehager som allerede har et tilrettelagt tilbud til den type funksjonshemming, eller at særskilt kompetent personale allerede er tilknyttet en spesiell barnehage. Departementet mener at kommunens styringsmulighet så langt det er forsvarlig bør følge de lokale reglene for samordning. En samordnet opptaksprosess vil ikke gi barna noen større rett, men vil over tid kunne bidra til en jevnere fordeling av barn med særlige behov. På denne måten kan barn med særlige behov få større valgfrihet og dermed større grad av likebehandling.

Forslaget til lovtekst gir rammene for samordningen, men regulerer ikke i detalj hvordan samordningen skal foretas i den enkelte kommune. Forslaget om en samordnet opptaksprosess legger etter departementets vurdering til rette for større grad av brukertilpasning i barnehagetilbudet enn i dag, og ivaretar samtidig de private barnehagenes selvstendighet og egenart.

Noen foreldre oppretter barnehage med det formål å sikre barnehageplass til egne barn. For dem vil det oppleves urimelig om samordnet opptak medfører at de ikke får plass i barnehagen de har vært med å etablere. Dette kan løses ved at foreldre med eierandel i en privat barnehage sikrer seg fortrinnsrett til plass i denne i vedtektene.

En samordnet opptaksprosess skal sikre at barna i en kommune blir behandlet på en likeverdig måte uansett hvilken barnehage foreldrene ønsker. Dersom foreldre får tilbud om en plass som overhodet ikke samsvarer med deres ønsker og behov, kan en vanskelig snakke om likeverdig behandling.

I dag står foreldre i utgangspunktet fritt til å søke om plass i den barnehagen de ønsker. En plikt til en samordnet opptaksprosess skal ikke føre til at denne valgmuligheten bortfaller.

Det er videre av betydning for brukere som står i kø å vite at det ikke står barnehageplasser tomme i kommunen, og at det ikke er nødvendig at de stadig tar kontakt med barnehageeiere for å sikre seg plass hvis det blir ledig.

Departementet legger til grunn at en samordnet opptaksprosess må innebære at foreldrene kan få føre opp hvilken type plass de ønsker for sitt barn, dvs. om de ønsker heltids- eller deltids plass, eventuelt om de ønsker familiebarnehage eller en barnehage med et alternativt pedagogisk innhold mv. og kunne få et tilbud tilpasset deres behov, dersom det finnes. Det bør så langt det er mulig tas hensyn

til foreldrenes ønske om plass i en bestemt barnehage. Med en samordnet opptaksprosess bør det kunne sikres at det enkelte barn bare får tilbud om én plass, slik at både foreldre og barnehageeiere slipper det ekstraarbeidet som påløper når barnet får tilbud om mer enn en plass.

5.4.3 Hva vil samordning innebære for barnehageeiere

Departementet har vurdert nærmere hva samordning vil innebære for barnehageeiere i lys av målene for samordning jf. 5.2.

Private barnehager representerer et stort mangfold når det gjelder eierform og selskapsformer. Innenfor begrepet private barnehager finnes barnehager som er eid av enkeltpersoner, foreldre, husmorlag, menigheter, pedagogisk/ideologiske organisasjoner, bedrifter mv. I tillegg omfatter «private barnehager» studentbarnehager og bedriftsbarnehager. Fylkeskommunale og statlige barnehager regnes også som private fordi de ikke eies av en primærkommune og mottar som regel ikke kommunalt tilskudd. Det er forskjellig i hvilken grad kommunen støtter private barnehager med direkte kommunalt tilskudd, med garantier, gratis tomt mv.

Hvis ikke annet er avtalt mellom kommunen og den enkelte private barnehage, vil beslutningen om opptak ligge i den enkelte barnehage.

Forslaget her skal sikre at det blir en form for samordning av opptakene i hver kommune. Det blir så opp til den enkelte kommune å avgjøre i nært samarbeid med alle barnehagene om samordningen også skal omfatte et felles opptak. Dette vil gi muligheter for lokale tilpasninger og forhandlinger mellom kommunen og de private barnehagene.

Departementet mener at et sentralt punkt i samordnet opptak er at den enkelte barnehage fortsatt må få gi første prioritet til barn i egen opptakskrets. Dette er også blitt understreket av partene bak barnehageavtalen. I Finanskomiteens innstilling om Nasjonalbudsjettet for 2003 sier flertallet følgende om dette:

«*Flertallet* ser av debatten rundt barnehageforliket at foreldre som ønsker å bygge barnehage for sine barn, har vært bekymret for at deres barn ikke skal få plass i barnehagen pga. samordnet opptak. *Flertallet* vil derfor understreke at foreldre som bygger barnehageplass for sine barn, selvsagt skal ha plass i «sin» barnehage.»

Dette betyr at det likevel skal gis prioritet til barn med funksjonshemninger, jf. barnehageloven § 9, og det vil være mulig å ha regler om prioritet for andre barn, for eksempel av enslige forsørgere,

så lenge disse barna tilhører barnehagens opptakskrets, for eksempel nærmiljøet, borettslaget, bedriften mv.

De private barnehagene bidrar til økt omfang og mangfold i sektoren. Økt samordning og samarbeid mellom kommunen og de private barnehagene er ønskelig og nødvendig. En samordning må ikke undergrave mangfoldet i sektoren, men bidra til en «positiv konkurranse» mellom barnehagene. De private bør gis insitammenter og stor frihet til å styre og utforme egen virksomhet innenfor rammen av lover og forskrifter. Den kommunale styringen bør etter departementets vurdering begrenses til felles avtalte mål. Samordning må kunne bidra til fortsatt å stimulere private eiere til å drive barnehager. Alle barnehageeierne i en kommune må behandles på en likeverdig måte.

Ved en samordning må det fortsatt tas hensyn til barnehagens egenart. Dette gjelder alle, men får spesielt betydning for barnehager med særlig opptakskrets, for eksempel livssynsbarnehager. Selv om barnehagen inngår i samordning av opptak, bør det være opp til barnehageeier å velge hvilke foreldre som får barna sine inn i barnehagen. Ledige plasser i barnehager med særlig opptakskrets, bør kunne tilbys til foreldre som ikke har prioritert denne typen barnehage. Foreldre må ha adgang til å reservere seg mot opptak i en barnehage hvis de ikke kan slutte seg til denne barnehagens særskilte formål.

Det er en fordel både for kommunale og private barnehager at finansieringsreformen kan bidra til at det blir færre overflytninger mellom barnehager. En mer stabil barnegruppe gjør det pedagogiske arbeidet bedre og fører til mindre administrativ belastning enn i dag. Ved en samordnet opptaksprosess vil de private barnehagene kunne få bedre muligheter til å sikre søkere til sine ledige plasser i løpet av året. En samordning bør videre kunne gi oversikt over hvilke foreldre som har behov for en bestemt type plass, i en bestemt del av kommunen. At plasser ikke står tomme når barn slutter gir dessuten bedre lønnsomhet for barnehageeierne. Departementet mener at en samordnet opptaksprosess vil være særlig fordelaktig for barnehageeierne ved full behovsdekning.

5.4.4 Hva vil samordning innebære for kommunen som barnehagemyndighet

Departementet har vurdert nærmere hva samordning vil innebære for kommunen som barnehagemyndighet i lys av målene for samordning jf. 5.2.

Gjennom en samordning kan kommunen få bedre oversikt over behovet for barnehageplasser

og derved et bedre grunnlag for planlegging av videre utbygging av barnehageplasser. De vekslende behov for plasser av ulik type vil komme fram på et tidlig tidspunkt. Dette gjør det mulig for kommunen som barnehageeier, og de private barnehageeierne å tilpasse sitt tilbud til brukernes behov. Departementet mener at en ordning med ett søknadsskjema kan ha store fordeler for kommunene, fordi det vil gi bedre oversikt og det vil kunne generere en venteliste.

Etter hvert som målet om full behovsdekning nås i kommunene, vil det kunne bli vanskeligere for den enkelte barnehage å fylle opp ledige plasser. Med samordning som et redskap til å få en bedre oversikt over behovet for barnehageplasser, vil kommunene kunne styre tilbudet bedre enn uten samordning. Den enkelte kommune og barnehageeierne kan tjene på å samarbeide om at tilbud og etterspørsel tilpasses best mulig, samtidig som dette best vil kunne innfri brukernes ønsker og behov. Et bedre grunnlag for å styre tilbudet slik at kapasiteten kan utnyttes optimalt i alle barnehager, mener departementet også totalt sett må være en fordel for kommunen som barnehagemyndighet.

Mange kommuner har i dag en samordning av opptak. Erfaringer tyder på at dette er kommuner som har en aktiv og inkluderende politikk overfor private barnehager. For å nå målet om likebehandling, forutsetter departementet at kommunen som barnehagemyndighet opptrer i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige normer og ikke favoriserer barnehager som kommunen selv eier. Forslaget til lovtekst om samordning gir også klare føringer for denne situasjonen med formuleringen om likebehandling av private og kommunale barnehager. Lovens krav til likebehandling er ment å være en rettesnor for samordningen, men fører ikke til at noen får en selvstendig rett. Samordningen må ivareta likebehandling av barn og barnehager på en slik måte at det ikke skjer usaklig eller vilkårlig forskjellsbehandling. Det betyr ikke at alle skal behandles likt, men at en samordnet opptaksprosess må føre til at like tilfeller behandles likt.

5.4.5 Oppsummering

Avhengig av hvilke form for samordning som velges bør informasjonen som genereres gjennom samordningen kunne være tilgjengelig for både private og kommunale barnehageeiere. Regler om taushetsplikt og personvern setter imidlertid grenser for hvilken informasjon som kan gjøres tilgjengelig, se nærmere om dette under 5.4.1. Informasjonen vil kunne gjøre det mulig for barnehageeierne å planlegge utbygging eller forandring i barnehagetilbudet. Med høy andel offentlig finansiering til alle barnehager er det ikke urimelig å kreve at alle barnehager skal delta i en samordnet opptaksprosess.

Departementet mener videre at en samordning ikke skal være en trussel for den enkelte barnehages egenart, men nettopp kunne gi den enkelte barnehage et fortrinn ved god markedsføring. Så lenge barnehagens opptakskrets følges, mener departementet at kravet om likebehandling vil begrense den enkelte kommunes mulighet til å forfordle barn i en samordningsprosess. Departementet antar at den enkelte kommune vil se det som fordelaktig å støtte opp om det private tilbudet. Men barnehagene skal fylle brukernes behov, og hvis det viser seg at en barnehage ikke får et tilstrekkelig antall søkere, må enten barnehagen endre tilbudet (f.eks. ved å øke antallet småbarnsplasser hvis det er slike plasser det er størst etterspørsel etter), få nye eiere eller nedlegges.

Departementet har vurdert om dette forslaget vil få følger for barnehagedriften på Svalbard. Der finnes det ikke en kommune som kan legge til rette for samordning av opptak og forslaget her kan derfor ikke gis analogisk anvendelse på Longyearbyen lokalstyre. Betydningen av lovforslagene på Svalbard er i sin helhet behandlet i kapittel 12.2.

Departementet opprettholder forslaget om at regelen trer i kraft samtidig med pliktbestemmelsen, som Stortinget har sagt skal gjelde fra 1. juli 2003. Etter departementets vurdering bør en samordnet opptaksprosess i hvert fall omfatte hovedopptaket. Dette vil gi kommunene og private barnehageeiere noe tid til å utforme en samordnet opptaksprosess for hovedopptaket vinteren 2004.

6 Registrering i Enhetsregisteret

6.1 Gjeldende rett

Barnehagene har etter barnehageloven i dag ingen plikt til å registrere seg i Enhetsregisteret. I henhold til enhetsregisterloven § 4 har imidlertid enkeltmannsforetak og andre juridiske personer registreringsplikt i Enhetsregisteret dersom enheten har registreringsplikt i et av de tilknyttede registre. Rett til registrering har enkeltmannsforetak og andre juridiske personer med hjemmel i forskriften § 8, jf. lovens § 4. Registeret inneholder også alle enheter som er registrert i fylkesmennes stiftelsesregister og skattemanntallet for etterskuddspliktige.

Enhetsregisteret tar vare på nøkkelopplysninger om enhetene på vegne av andre offentlige registre. Dermed slipper den enkelte virksomhet å melde fra om ny adresse og andre endringer til hver enkelt myndighet. Enhetsregisteret inneholder bare lovbestemte opplysninger. Alle har tilgang til de åpne opplysningene i registeret, som korrekt navn og adresse, formål, bransje og kontaktperson. Alle enhetene som er registrert i Enhetsregisteret har hvert sitt organisasjonsnummer, som blir stadig viktigere i kommunikasjon virksomhetene imellom og mellom myndighetene og den enkelte næringsdrivende.

Organisasjonsnummeret identifiserer enhetene, og gjør det lettere for myndighetene å samarbeide om utveksling av opplysninger.

De fleste barnehager er i dag registrert i Enhetsregisteret som en følge av at de er registreringspliktige etter enhetsregisterloven. Det antas også at en del barnehageeiere har benyttet seg av registreringsretten. Imidlertid er barnehager drevet av enkeltpersoner uten ansatte ikke registreringspliktige etter enhetsregisterloven. Det er derfor mulig at disse virksomhetene ennå ikke er registrert.

6.2 Forslaget i høringsnotatet av mars 2001

Departementet la i høringsnotatet frem forslag om at alle godkjente barnehager skal være registrert i Enhetsregisteret. Bakgrunnen for dette er at økt bruk av elektronisk registrering gjør det ønskelig

at alle barnehager blir identifisert med organisasjonsnummer. Det ble videre foreslått at barnehagens organisasjonsnummer skal registreres i kommunens kontantstøttereister, jf. barnehageloven § 8a.

6.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen høringsinstanser som er imot forslaget om registrering i Enhetsregisteret. Flere høringsinstanser sier at ordningen ikke vil få konsekvenser i forhold til dagens ordning, fordi de fleste barnehager i dag foretar en slik registrering. Det er heller ingen høringsinstanser som er i mot forslaget om at kommunene skal kunne registrere barnehagens organisasjonsnummer i kontantstøttereisteret. *Brønnøysundregistrene* foreslår imidlertid i sin uttalelse til høringsnotatet av desember 2002 at registrering i Enhetsregisteret gjøres til betingelse for godkjenning etter barnehageloven i stedet for å gi godkjente virksomheter plikt til å la seg registrere. Bakgrunnen er at det kan tenkes virksomheter som vil oppfylle kravene til godkjenning etter barnehageloven, men ikke kravene for registreringsrett i Enhetsregisteret.

6.4 Departementets vurderinger og forslag

Det fremmes forslag i overensstemmelse med høringsnotatet både når det gjelder barnehagens plikt til registrering i Enhetsregisteret og plikt til registrering av barnehagens organisasjonsnummer i kontantstøttereisteret.

Departementet mener at problemstillingen *Brønnøysundregistrene* nevner ikke vil bli så omfattende at det er grunn til å endre lovforslaget. På bakgrunn av erfaringene med registreringsplikten, vil imidlertid spørsmålet kunne vurderes igjen i den varslede, helhetlige gjennomgangen av barnehageloven.

Departementets forslag innebærer at alle barnehageeiere som driver en virksomhet som er godkjent etter barnehageloven, skal ha plikt til å regi-

strere barnehagen i Enhetsregisteret. Dette kravet foreslås tatt inn i et nytt andre ledd i barnehageloven § 12 *Godkjenning*. Registrering skal skje i forbindelse med godkjenningsprosessen, og godkjenningsmyndigheten bør kontrollere at dette blir gjort kort tid etter at godkjenning er gitt. Registreringen er gratis og barnehageeier vil derfor ikke ha noen kostnader i forbindelse med registrering i Enhetsregisteret. Saksbehandlingstiden er kort og registrering vil ikke medføre nevneverdig merarbeid for barnehageeier.

Bakgrunnen for lovforslaget er økt bruk av elektronisk registrering (kontantstøtteregisteret, KOSTRA, fylkesmannens tilskuddsforvaltning m.m.) og derigjennom mulighet til forenkling gjennom kobling av ulike registre. Alle barnehager vil dermed bli entydig identifisert med organisasjonsnummer.

Det vil ikke være naturlig å ta inn henvisning til denne registreringsplikten i enhetsregisterloven. Det foreslås derfor at hjemmelen samt opplysninger om organisasjonsnummer inntas i barnehageloven.

Forslaget om registreringsplikt omfatter både nye og eksisterende barnehager, hvor eksisterende barnehager gis en rimelig frist for registrering. De-

partementet vil vurdere hvordan dette praktisk kan ordnes.

Kontantstøtteregisteret, jf. barnehageloven § 8a, er et av de registrene som er bakgrunnen for at departementet ønsker at alle godkjente barnehager skal registreres i Enhetsregisteret. Av praktiske grunner ønsker departementet at kommunene skal kunne registrere barnehagens organisasjonsnummer i dette registeret. Barnehageloven § 8a tredje ledd sier at det ikke er tillatt å registrere andre opplysninger enn de som er nevnt i paragrafens andre ledd bokstav a-e. Her er ikke barnehagens organisasjonsnummer nevnt. Det er derfor nødvendig at loven endres på dette punkt slik at registeret også skal inneholde organisasjonsnummeret til barnehagene. Departementet foreslår at dette gjøres ved et tillegg til lovens § 8a andre ledd bokstav d, som i dag sier at registeret skal inneholde barnehagens navn og adresse.

Plikten til å registrere barnehagen i Enhetsregisteret vil ikke gjelde på Svalbard. Lovforslaget vil ikke få betydning for de årlige rapporteringene fra barnehagene på Svalbard, fordi virksomhetene på Svalbard ikke er med i KOSTRA.

Betydningen av lovforslagene på Svalbard er i sin helhet behandlet i kapittel 12.2.

7 Kontroll med statstilskuddene til barnehager

7.1 Gjeldende rett

Alle godkjente barnehager har, i henhold til Stortingets årlige budsjettvedtak, rett til statstilskudd til drift. Det er fire ulike tilskuddsordninger, hvorav det ordinære driftstilskuddet er beløpsmessig det største. Formålet med det ordinære driftstilskuddet er å bidra til driften av barnehager og skape grunnlag for nyetablering av barnehageplasser, samt legge til rette for lavere foreldrebetaling. Retten til tilskudd er ikke lovfestet, men retningslinjer for tildeling av statlig driftstilskudd til barnehager gis gjennom departementets årlige tilskuddsrundskriv (*Q-2 Statstilskudd til drift av barnehager*). Reglene for rett til statstilskudd er de samme for kommunale og private barnehager. Vedtak om statstilskudd er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Departementet er klageinstans for fylkesmannens vedtak om statstilskudd.

Størrelsen på det ordinære driftstilskuddet beregnes ut fra antall barn som går i barnehagen, deres oppholdstid og alder. Barnehagen fyller ut skjemaet «Årsmelding for barnehager» (KOSTRA-skjema 16) hvor disse opplysningene må fremgå. Opplysningene på årsmeldingsskjemaet skal bekreftes å være korrekte av eier/ ansvarlig representant for barnehagen. Det er kommunens ansvar å forvalte tilskuddene til private barnehager i kommunen, jf. barnehageloven § 8 fjerde ledd. Med begrepet forvalte menes i denne sammenheng de arbeidsoppgaver kommunene utfører i forbindelse med søknad om og utbetaling av statlige tilskudd, herunder søknad til fylkesmannen om tilskudd på vegne av alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private. Grunnlaget for kommunens søknad om tilskudd er barnehageeiers opplysninger. Som barnehagemyndighet og forvalter av tilskuddene undersøker kommunen at opplysningene eier har gitt er i overensstemmelse med de faktiske forhold. Etter at fylkesmannen har fattet vedtak, utbetales tilskuddet til kommunen, som videreformidler det vedtatte tilskuddsbeløpet til private barnehageeiere.

I årsmeldingsskjemaet er det tatt forbehold om at det kan bli ført kontroll med at tilskuddet blir nytt etter forutsetningene, jf. bevilgningsreglementet § 17 og økonomireglementet i staten. Departe-

mentet og fylkesmannen som tilskuddsforvaltere, skal sørge for at rutineene knyttet til oppfølging og kontroll av tilskuddsordningen er tilfredsstillende. Fylkesmannen har som vedtaksmyndighet ansvar for å kontrollere at den enkelte barnehage får utbetalt det statstilskudd den i følge regelverket har krav på. Fylkesmannens kontroll med tilskuddsmottaker skal være den samme uavhengig av om det er kommunen eller private som eier og driver barnehagen. Den kontrollen med tilskuddene som fylkesmannen foretar i dag er en formalia- og rimelighetskontroll. Kontrollen utføres før tilskuddet utmåles og utbetales. Med formaliakontroll menes kontroll med at blanketten(e) er korrekt utfylt, at all nødvendig dokumentasjon følger med og at saksdokumentene er korrekt undertegnet og attestert av personer som er bemyndiget til dette. Med rimelighetskontroll menes en vurdering av hvorvidt de opplysningene barnehageeier har gitt virker sannsynlige. Hvis det oppstår tvil om rimeligheten, må fylkesmannen be om tilleggsdokumentasjon som bekrefter de opplysninger som er gitt av eier. Fylkesmannens kontroll med at tilskuddsgrunnlaget er korrekt vil således normalt bli foretatt på grunnlag av opplysninger gitt av barnehageeier og kommune. Fylkesmannen kan også iht. økonomireglementet for staten iverksette stikkprøvekontroll for å prøve om barnehageeier har gitt korrekt informasjon. Fylkesmannen foretar i svært liten grad stedlig kontroll i den enkelte barnehage.

Saksbehandlingen ved tildeling og utbetaling av tilskudd blir hvert år beskrevet i departementets rundskriv *Q-2 Statstilskudd til drift av barnehager*. Her, og på de blankettene departementet utarbeider for bruk i tilskuddsbehandlingen, er det de senere år lagt spesielt vekt på å tydeliggjøre barnehageeierens, kommunens og fylkesmannens ansvar og oppgaver. Med dagens regelverk og rutiner anser departementet at mulighetene for misligheter er små.

På bakgrunn av Ot. prp. nr. 35 (1996-97) *Om lov om endringer i barnehageloven*, vedtok Stortinget at kommunen skal forvalte tilskuddene til private barnehager, jf. barnehageloven § 8 fjerde ledd. Videre vedtok Stortinget en tilføyelse til barnehageloven § 10 første ledd, nest siste punktum, om at fylkesmannen skal føre tilsyn med statlige tilskudd til

barnehager. I tillegg ble det vedtatt et nytt siste ledd om at departementet kan gi forskrifter om tilsynet med tilskuddene til alle godkjente barnehager. Endringene i barnehageloven § 10 er av grunner som det vil bli redegjort for nedenfor, ikke trådt i kraft.

§ 10 lyder i henhold til endringsloven av 19. juni 1997 nr. 64:

Kommunen fører det lokale tilsynet med virksomheter etter denne lov. Kommunen skal gi veiledning til barnehager, og kan gi pålegg om retting av uforvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering. Fylkesmannen fører tilsyn med at statlige tilskudd til barnehager nyttes etter forutsetningene. Vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen har veiledningsansvar overfor kommuner og eiere av virksomheter etter denne lov, og kan av eget tiltak føre tilsvarende tilsyn som kommunen.

Fylkesmannens vedtak i første instans kan påklages til departementet.

Departementet kan gi forskrifter om tilsynet med tilskuddene til alle godkjente barnehager.

Departementet foreslår her å oppheve endringsloven av 19. juni 1997 nr. 64, for så vidt gjelder § 10 første ledd nest siste punktum og fjerde ledd.

7.2 Tidligere behandling av saken

I Ot.prp. nr. 35 (1996–97) *Om lov om endringer i barnehageloven*, fremmet departementet forslag om tillegg i barnehageloven §§ 8 og 10. Forslaget gikk ut på å pålegge kommunene å forvalte statstilskuddet til *private* barnehager (§ 8) og føre tilsyn med at tilskuddet ble nyttet etter forutsetningene i lov og regelverk (§ 10). Kommunen skulle ha myndighet til å fatte vedtak i saker vedrørende tilsyn med tilskuddene, med klageadgang til fylkesmannen, mens departementet skulle ha myndighet til å gi forskrifter om tilsynet med statens driftstilskudd til *private* barnehager. Med lovforslaget ønsket departementet å formalisere den langvarige praksisen med at kommunene forvalter de statlige tilskuddene og fører en viss kontroll med at midlene blir nyttet etter forutsetningene. Siden kommunene er selvstendige rettssubjekter kreves det hjemmel i

lov for å pålegge kommunene plikter. Med lovforslaget ønsket en dessuten å følge opp den kritikken av tilskuddsforvaltningen som var blitt reist av Riksrevisjonen og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. En anså det som hensiktsmessig at det burde være en viss nærhet mellom det forvaltningsnivået som skulle utføre tilsynet og virksomhetene som det faktisk skulle føres tilsyn med. Som godkjennings- og faglig tilsynsmyndighet var det kommunene som var best kjent med de lokale forholdene.

Bakgrunnen for forslaget om at kommunen skulle føre kontroll med *private* barnehager var at kontrollen med de kommunale barnehagene ble ansett godt nok ivaretatt gjennom kommuneloven, slik at det ikke var behov for en egen tilsynshjemmel i barnehageloven. Når det gjaldt de *private* barnehagene, ble kontrollen imidlertid ansett som mangelfull og uklar, slik at det var behov for å lovfeste et ansvar for kontroll med tilskuddsmidlene.

Forslaget om at «kommunen forvalter tilskuddene til *private* barnehager» ble vedtatt av Stortinget, jf. någjeldende barnehagelov § 8 fjerde ledd.

Stortingsflertallet var derimot ikke enig i at kommunene skulle føre tilsyn med at de statlige tilskuddene ble nyttet etter forutsetningene. I stedet vedtok Stortinget at fylkesmannen skal føre tilsyn med at statlige tilskudd til barnehager nyttes etter forutsetningene, jf. Besl. O. nr. 100 (1996–97) av 29. mai 1997, vedtak til lov om endringer i barnehageloven § 10 første ledd, nytt nest siste punktum. Det ble også vedtatt et nytt ledd i barnehageloven § 10 som gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om tilsynet. Bakgrunnen for vedtaket om å legge ansvaret for kontrollen med statstilskuddet til fylkesmannen, var fra stortingsflertallets side å sørge for lik kontroll med kommunale og *private* barnehager. På denne bakgrunn ble det ansett som uheldig at kommunen som selv er barnehageeier skulle ha et kontrollansvar overfor de ikke-kommunale barnehagene med hensyn til statstilskuddet, da dette ville kunne innebære forskjellsbehandling av kommunale og *private* barnehager. Likeledes var det naturlig at fylkesmannen som fatter vedtak om statstilskuddet, også har et klart ansvar for å føre kontroll med at det nyttes etter forutsetningene.

Stortingsvedtaket om tillegg til barnehageloven § 10 om kontroll med de statlige tilskuddene mv. er fulgt opp med sanksjonering av lov 19. juni 1997 nr. 64, men har ikke trådt i kraft. Bakgrunnen for dette er at da forslaget til tilføyelse i barnehageloven § 10 ble omgjort av Stortinget, falt det ut deler av en setning, slik at det kan stilles spørsmål ved om fylkesmannen har myndighet til å fatte *vedtak* i saker om kontroll med tilskuddet. Uten denne myndigheten

vil kontrollen bli illusorisk. Det må åpenbart ha vært Stortingets intensjon at fylkesmannen skulle kunne fatte vedtak i slike saker. Slik lovteksten er formulert er det også uklart om fylkesmannen både skal føre tilsyn med tilskuddene, fatte vedtak og være klageinstans mht. egne vedtak. Dette kan neppe ha vært Stortingets intensjon. Når fylkesmannen er førsteinstans, er departementet klageinstans, jf. forvaltningsloven § 28. Disse uklarhetene er bakgrunnen for at bestemmelsene ikke er trådt i kraft. Det følger naturlig av dette at også departementets hjemmel til å gi forskrifter om tilsynet i tillegg til at fylkesmannen skal føre kontroll med tilskuddet, foreslås opphevet. Det er derfor nødvendig å fremme saken for Stortinget på nytt. Spørsmålet om fylkesmannens kontrolloppgaver i forhold til tilskuddet ble omtalt i Stortingsmelding nr. 27 (1999–2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*, hvor de framtidige økonomiske og juridiske rammevilkår for sektoren ble drøftet. På denne måten kunne spørsmålet vurderes i en bredere sammenheng.

I Innst. S. nr. 207 (1999–2000) fremgår det at flertallet i komiteen har merket seg at vedtaket fra 1997 om å la fylkesmannen kontrollere det statlige driftstilskuddet ikke er trådt i kraft. På bakgrunn av påstanden om at enkelte kommuner ikke nytter tilskuddene etter forutsetningene, bes regjeringen gjøre en ny vurdering av dette. Det forutsettes at kontrollen med tilskuddet «vert tilfredsstillende».

7.3 Forslaget i høringsnotatet av mars 2001

Departementet la i høringsnotatet av mars 2001 frem forslag om at Stortinget henstilles om å oppheve vedtaket fra 1997 om at fylkesmannen skal føre tilsyn med at statlige tilskudd til barnehager nyttes etter forutsetningene mv. Bakgrunnen for forslaget var at fylkesmannen allerede i dag utfører denne oppgaven og at oppgaven er hjemlet i økonomireglementet for staten.

7.4 Høringsinstansenes syn

I underkant av 20 kommuner uttaler at de er enige i forslaget, eller sier at dette ikke får konsekvenser i forhold til dagens situasjon. Ingen av fylkesmennene har motforestillinger til opphevelsen av bestem-

melsen. *Lærereforbundet* går mot forslaget, fordi forbundet mener at det ikke er tilstrekkelig å vise til at fylkesmannen i dag har delegert fullmakt til slik kontroll på grunnlag av bestemmelser i økonomireglementet for staten. *Norsk Lærerlag* er betenkt over forslaget om oppheving, og mener at det er behov for en lovformulering som sikrer at offentlige midler brukes til de formål som er tenkt. Av private interesseorganisasjoner og eierorganisasjoner er *Institutt for Kristen Oppseding, Norsk Luthersk Misjonssamband og Steinerbarnehagene* mot forslaget.

7.5 Departementets vurderinger og forslag

Departementet fremmer forslaget i overensstemmelse med høringsnotatet av mars 2001 og foreslår å oppheve § 10 første ledd nest siste punktum og fjerde ledd i endringsloven av 19. juni 1997 nr. 64, jf. Stortingets vedtak vedrørende kontroll med tilskuddene til drift av barnehager i Besl. O. nr. 100 (1996–97) av 29. mai 1997.

Departementet mener at dagens regelverk om at kommunens undersøkelse av opplysningene gitt på årsmeldingsskjemaet og fylkesmennenes formalia- og rimelighetskontroll, gjør mulighetene for mislighold små. I henhold til Stortingets bevilgningsreglement § 17, jf. økonomireglementet for staten har departementet ansvar for at det føres kontroll med at statlige tilskudd nyttes etter forutsetningene. Departementet har delegert myndigheten til å fatte vedtak og føre kontroll med tilskuddene til fylkesmannen.

Dette er i samsvar med Stortingets syn om at det er naturlig at fylkesmannen, som fatter vedtak om statstilskuddet, også har et klart ansvar for å føre kontroll med at det nyttes etter forutsetningene. Fylkesmennene er gjennom dette regelverket pålagt å utføre den samme kontrollen i forhold til kommunale og private barnehager. I henhold til Regjeringens program for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor er forenkling av regelverk en målsetting. På denne bakgrunn bør en unngå dobbelthjemling av fylkesmannens kontrolloppgaver i forbindelse med tilskuddene til barnehager.

Departementet vil vurdere behovet for utarbeidelse av retningslinjer for stikkprøvekontroll, med sikte på å sikre en enda bedre kontroll med at tilskuddene nyttes etter forutsetningene.

8 Barnehagemyndighetenes rett til innsyn

8.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 11, slik den lyder i dag, gir *tilsynsmyndighetene*, dvs. kommunen eller fylkesmannen, hjemmel til å kreve opplysninger fra barnehageeier eller styrer, og adgang til lokaler hvor det drives virksomhet som er godkjent eller kan være godkjenningspliktig. Barnehageeier og/eller styrer har en lovpålagt plikt til å fremlegge opplysninger og gi adgang til lokaler slik tilsynsmyndigheten finner påkrevet for å utøve tilsynet etter barnehageloven. Tilsynet skal innebære en kontroll med at barnehagen drives etter barnehagelovens bestemmelser, jf. lovens § 10.

Det er tilsynsmyndigheten som avgjør hvilke opplysninger som er nødvendig for utøvelsen av tilsynet, men de opplysninger som kreves må være relevante i forhold de oppgaver som tilsynsmyndigheten har. Som relevante opplysninger kan nevnes barnas alder, oppholdstid, antall barn, antall ansatte og deres stillingsprosent, at ansatte har levert tilfredsstillende politiattest m.m.

Dagens bestemmelse gir kommunen og fylkesmannen bare direkte hjemmel til å innhente opplysninger til bruk i tilsynssaker. Departementet ønsker nå å endre bestemmelsen slik at kommunen og fylkesmannen også kan innhente opplysninger i forbindelse med de andre oppgavene de som barnehagemyndighet er pålagt etter loven.

8.2 Forslaget i høringsnotatet av mars 2001

Departementet ser at det vil kunne være nødvendig at kommunen mottar opplysninger fra den enkelte barnehageeier for å få den nødvendige oversikt over behovet for barnehageplasser i kommunen, jf. forslag til endring i § 7 se kap. 4 ovenfor. Departementet la derfor frem et forslag i høringsnotatet om endring i barnehageloven § 11 som vil gi kommunen som barnehagemyndighet hjemmel til å innhente opplysninger fra barnehageeiere i kommunen til dette formål. Forslaget innebærer en utvidelse av dagens bestemmelse og innebærer at barnehagens styrer eller eier blir forpliktet til å gi barnehagemyndighetene de opplysninger som anses på-

krevet for å utøve myndighetenes oppgaver etter barnehageloven.

8.3 Høringsinstansenes syn

I høringen uttaler omtrent en tredjedel av *kommunene* som har avgitt høringsuttalelse seg om forslaget om barnehagemyndighetenes rett til innsyn. De fleste er enten enige eller sier at forslaget ikke vil få konsekvenser i forhold til dagens ordning. Det er også sagt at det er behov for en lovhjemmel i forhold til enkelte barnehageeiere som ikke vil gi opplysninger til tilsynsmyndigheten. Noen kommuner sier at de ikke har kommentarer til endringen.

Enkelte *øvrige høringsinstanser* mener at de opplysninger som kommunene trenger for å utøve sine oppgaver, kan hentes ut av dagens lov. For øvrig er det svært mange av de øvrige høringsinstansene som støtter forslaget. Enkelte instanser er imidlertid opptatt av at forslaget ikke må føre til mer arbeid for styrerne i barnehagene.

8.4 Departementets vurderinger og forslag

Med barnehagemyndighet menes både kommunen og fylkesmannen. Barnehagemyndighetenes oppgaver omfatter alle de oppgaver kommunen og fylkesmannen er pålagt etter barnehageloven, det vil blant annet si godkjenning av barnehager, jf. § 8, tilsyn med virksomheter etter loven, jf. § 10 og kommunens oppgave som ansvarlig for utbygging og drift av barnehager i kommunen, jf. § 7.

Departementet har merket seg at et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget om at barnehagens eier eller styrer forpliktes til å gi barnehagemyndighetene de opplysninger som anses påkrevet for å utøve myndighetenes oppgaver etter loven. Enkelte høringsinstanser fremholder at forslaget ikke får nevneverdige konsekvenser i forhold til dagens praksis. Det er også departementets oppfatning, og departementet opprettholder forslaget slik det ble fremmet i høringsnotatet av mars 2001.

Departementets forslag til endring i barnehage-

loven § 11 gir kommunen og fylkesmannen som *barnehagemyndighet* hjemmel til å innhente opplysninger fra barnehageeiere i kommunen. Forslaget innebærer en utvidelse av dagens bestemmelse og gjør barnehagens styrer eller eier forpliktet til å gi barnehagemyndighetene de opplysninger som anses påkrevet for å fastsette hva som til enhver tid er behovet for barnehageplasser i kommunen.

Bakgrunnen for forslaget er at departementets forslag til endringer i lovens § 7, jf. kap. 4 forutsetter at kommunen til enhver tid har nødvendig oversikt over behovet for barnehageplasser i kommunen. Forslaget om en pliktbestemmelse for kommunen til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser innebærer ikke at kommunene ved lov pålegges å ha en egen barnehageplan eller andre rapporteringskrav til staten. Kommunen bestemmer selv hvordan den skaffer seg slik nødvendig oversikt. Kommunene har i dag god oversikt over barn som går i kommunens egne barnehager. Det vil kunne være nødvendig at kommunen mottar opplysninger fra øvrige barnehageeiere for å få den nødvendige oversikt over behovet for barnehageplasser i kommunen. Gjennom forvaltningen av statstilskuddet til private barnehager, jf. barnehageloven § 8 fjerde ledd, har kommunen oversikt over antall barn som har plass i barnehager eid av andre enn kommunen selv. For å få oversikt over eventuelt udekket behov for barnehageplasser, kan kommunen i tillegg til forslaget om samordning for eksempel benytte seg av behovs- og brukerundersøkelser og/eller ventelister. Departementet legger i tillegg fram forslag til endring i barnehageloven § 11 som vil gi kommunen og fylkesmannen som barnehagemyndighet hjemmel til å innhente opplysninger fra barnehageeiere i kommunen til dette formålet.

Lovens § 11 regulerer i dag *tilsynsmyndighetenes* rett til innsyn, dvs. at barnehageeier og/eller styrer allerede i dag har en lovpålagt plikt til å fremlegge opplysninger som kommunen og fylkesmannen som tilsynsmyndighet finner påkrevet for å utøve tilsynet etter barnehageloven. En utvidelse av be-

stemmelsen til å gjelde *barnehagemyndighetenes* rett til innsyn vil ikke innebære at private og offentlige barnehageeiere må utlevere andre typer opplysninger enn de som er hjemlet i dagens bestemmelse. Forslaget vil kun innebære at kommunen og fylkesmannen også kan hente inn og bruke opplysningene i forbindelse med de andre oppgavene kommunen og fylkesmannen har etter barnehageloven.

Det er barnehagemyndighetene, dvs. kommunen og fylkesmannen, som avgjør hvilke opplysninger som er nødvendige for utøvelsen av oppgavene, men de opplysninger som kreves må være relevante i forhold til de oppgavene som barnehagemyndighetene har. Som relevante opplysninger kan nevnes barnas alder, oppholdstid, antall barn, barnets bostedskommune, antall ansatte, ansattes stillingsprosent og kompetanse og at nyansatte har levert tilfredsstillende politiattest m.m.

Utenforliggende opplysninger i forhold til barnehageloven er f.eks. opplysninger om skatter og avgifter, arbeidsrettslige forhold mellom de ansatte og arbeidsgiver, formuerettslige forhold o.l. Den innsynsretten barnehageloven hjemler, gjelder med andre ord ikke opplysninger utenfor barnehagelovens område.

Forslaget innebærer ikke at barnehagens styrer eller eier skal gi ut opplysninger som faller inn under deres taushetsplikt etter barnehageloven § 21 jf. forvaltningslovens §§ 13 til 13f.

Som i dag får barnehageeier og/eller styrer en lovpålagt plikt til å gi barnehagemyndigheten adgang til barnehagens lokaler. Dette vil hovedsakelig være aktuelt ved utøvelsen av kommunens og fylkesmannens tilsynsoppgaver, jf. lovens § 10.

Barnehageloven gjelder ikke på Svalbard, og barnehagene på Svalbard vil ikke bli direkte berørt av lovendringen. Det er én privat barnehage i Longyearbyen, og Longyearbyen lokalstyre kan vurdere om lovendringen utløser behov for å endre driftsavtalen med barnehagen. Betydningen av lovforslagene på Svalbard er i sin helhet behandlet i kapittel 12.2.

9 Likebehandling av private og kommunale barnehager

9.1 Gjeldende rett

Barnehageloven regulerer i dag ikke likebehandling av private og kommunale barnehager.

9.2 Bakgrunn for forslagene

Både Sem-erklæringen og barnehageavtalen forutsetter likebehandling mellom offentlige og private barnehager. Det fremgår av Sem-erklæringen at det er et viktig mål for Samarbeidsregjeringen å arbeide med sikte på full barnehagedekning, bl.a. gjennom likebehandling av private og offentlige barnehager.

I høringsnotatet av desember 2002 var det ikke tatt med noe lovforslag om økonomisk likebehandling. På bakgrunn av et nytt forslag om en rammefinansieringsmodell i stortingsmeldingen om barnehagepolitikken, Sem-erklæringens klare mål om likebehandling og barnehageavtalen, vil departementet foreslå at det i denne proposisjonen legges til rette for økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager i barnehageloven.

9.3 Begrenset høring

Ettersom forslaget ikke ble presentert i høringsnotatet av desember 2002 har Kommunenes Sentralforbund (KS) og interesseorganisasjoner til ulike private barnehager fått anledning til å uttale seg til forslaget om økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager.

Kommunenes Sentralforbund (KS) uttaler:

«Likebehandling av kommunale og private barnehager er et av KS' tre overordnede mål for engasjementet på barnehageområdet, og for rammestyringsmodellen slik KS foreslår. KS kan akseptere en lovhjemlet likebehandling uavhengig av eierskap koblet til rammestyringsmodellens prinsipp om rammefinansiering av kommunene.

Likebehandling er i hovedsak ensbetydende med økonomisk likebehandling. Den skal bidra til å sikre hensiktsmessig og forutsigbar finansiering av barnehager uavhengig av eierskap og

basert på prinsippet om rammefinansiering. Økonomisk likebehandling innebærer at kommunen skal fordele det offentlige driftstilskuddet til kommunale og private barnehager etter samme prinsipper. Dette vil i mange tilfeller si etter like tilskuddssatser, men ikke bare det. Kommunene kan f.eks. basere sine tilskudd på bestemte drifts- og kvalitetskriterier (byggnings- og utstyrmessige forhold, åpningstider og standard, personalmessig kompetanse etc.). Her vil det være rimelig at tildelingskriteriene for private barnehager er de samme som for kommunale.

Innenfor en slik ordning blir det ikke anledning for kommunen til å favorisere den ene eller annen kategori barnehager – eller enkeltbarnehager innenfor disse – med sikte på standardheving. Dette prinsippet må gjelde for både offentlige og private barnehageeiere. Dersom det imidlertid i enkelte tilfeller anses nødvendig med spesielle midler for å opprettholde nødvendig standard, bør prinsippet om tak på foreldrebetalingen kunne avvikes.

Når kommunen skal fordele offentlig tilskudd til egne og private barnehager etter samme prinsipper, får dette konsekvenser for foreldrebetalingen. Etter KS' vurdering må det føre til at foreldrebetalingen ikke skal være høyere i den ene gruppen barnehager enn i den andre innenfor den enkelte kommune.

KS er opptatt av at alle kommuner har en hensiktsmessig og effektiv barnehagestruktur basert på et nært samarbeid mellom kommunen som tilsynsmyndighet og barnehageeier på den ene siden og private barnehageeiere på den annen. Ikke minst vil samordnet opptak til barnehagene kreve et slikt samarbeid. For å kunne ha kontroll med at det er et tilstrekkelig og rimelig antall barnehager og plasser totalt, mener KS at kommunen må få en utvidet styringsrett over sektoren. For å unngå overetablering og en ineffektiv barnehagestruktur som konsekvens av dette, bør kommunen gjennom lovbestemmelse få ansvar for å godkjenne etablering av nye barnehager som skal være berettiget til offentlig tilskudd.

Med henvisning til ovenstående, støtter KS forslaget til lovtekst i høringsbrevet om likebehandling av private og kommunale barnehager. Det vil være hensiktsmessig at det er selve prinsippet om likeverdig behandling som fremgår av selve loven, mens nærmere bestemmelser om

hva dette innebærer eventuelt gis i form av forskrift.»

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) uttaler:

«PBL er svært glad for at departementet nå foreslår lovfesting av økonomisk likebehandling av barn i barnehager. Økonomisk likebehandling av barn i private og kommunale barnehager er et avgjørende virkemiddel for å sikre full behovsdekning og redusert foreldrebetaling. (...) Vi har registrert at det i lovteksten brukes «likeverdige», mens høringsnotatet bruker «likebehandling». PBL kan ikke se behovet for denne nyansesforskjellen.»

Barnehageforbundet (BF) skriver:

«Stiftelsen Barnehageforbundet (BF) ønsker velkommen en lovfesting av offentlig likebehandling av private og kommunale barnehager. BF er derfor glad for at departementet fremmer innstilling om likebehandling av private og kommunale barnehager nå.»

Til lovteksten skriver BF:

«BF tilrår at lovteksten bruker begrepet likebehandles. Dersom noe annet enn likebehandling menes, bør det tydeliggjøres. BF er opptatt av at det må legges føringer slik at forskriften ikke åpner for en videreføring eller forsterking av negativ styring og myndighetsutøvelse slik vi har vist ovenfor.»

Institutt for Kristen Oppseding (IKO) uttaler bl.a.:

«IKO har med glede mottatt forslaget om å lovfeste økonomisk likebehandling av offentlige og private barnehager. Vi gir vår støtte til fremlagte forslag til lovtekst.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) uttaler bl.a.:

«HSH støtter forslaget om endringer i barnehageloven med den ordlyden som er foreslått for § 7 b. (...) En likeverdige behandling mellom offentlige og private barnehager forutsetter et likt utgangspunkt.»

9.4 Departementets vurderinger og forslag

Private barnehager utgjør en vesentlig del av barnehagetilbudet, og bidrar positivt til mangfoldet i sektoren. Likebehandling av private og offentlige barnehager er et mål i seg selv og et virkemiddel for å nå full behovsdekning, jf. kapittel 5 om samordning

ved opptak, og redusert foreldrebetaling, jf. kapittel 10 om regulering av foreldrebetaling.

Det fremgår av stortingsmeldingen om barnehagepolitikken, som fremmes samtidig med denne proposisjonen, at Regjeringen mener at rammefinansiering av barnehagene samlet sett er den beste modellen for finansiering av barnehagesektoren. Rammefinansiering gir kommunene et helhetlig ansvar for barnehagene. Fordeling etter objektive kriterier gir en likeverdig fordeling av ressursene mellom kommunene. Kommunene har bedre kjennskap til lokale kostnadsvariasjoner og lokale behov. Rammefinansiering er derfor et godt virkemiddel for kostnadskontroll og bidrar til prioriterings- og kostnadseffektivitet. Finansiering gjennom inntektssystemet gir også kommunene handlingsfrihet til å gjøre lokale tilpasninger. Modellen bidrar også til å styrke lokaldemokratiet. Dette er i tråd med Regjeringens moderniseringsarbeid, hvor en sentral målsetting er å arbeide frem finansieringsformer som gjør det mulig å gi brukerne økt valgfrihet og som legger til rette for at ansvar og myndighet kan legges nærmere der møtet med brukeren skjer.

For Regjeringen er det viktigst å nå målet om full behovsdekning først. Regjeringen foreslår derfor å supplere rammefinansieringsmodellen med både juridiske og økonomiske virkemidler som vil bidra til økt utbygging.

Når øremerkede midler legges inn i kommunenes rammeinntekter skjer det gjennom en overgangsordning over minst fem år, hvor en gradvis går over fra å fordele midler etter dagens aktivitetsbaserte tilskudd til fordeling etter kriteriene i inntektssystemet. Dette innebærer at kommuner som i dag har lav ressursinnsats gradvis vil få mer midler til utbygging og drift av barnehager samlet sett. Frem til statstilskuddet er fullt innlemmet i kommunenes frie inntekter, vil disse kommunene ha vanskeligheter med å finansiere utbygging og drift av nye barnehager. Dette tilsier en overgangsordning i en utbyggingsperiode.

Både Regjeringen og Stortinget har som mål at det skal være full behovsdekning i løpet av 2005. Sett i forhold til de siste års utbyggingstakt, er dette et svært ambisiøst mål. Regjeringen foreslår derfor i den nevnte stortingsmeldingen en statlig utbyggingspakke. Regjeringen ønsker å innføre et statlig, øremerket investeringstilskudd. Tilskuddet utformes slik at barnehageeier kompenseres for en vesentlig del av de høye kapitalkostnadene de første årene etter etablering. Investeringstilskuddet skal gå til både private og kommunale etablerere. For å sikre god effekt av tilskuddet, bør det knyttes til netto utbygging i den enkelte kommune. Depar-

tementet vil utarbeide nærmere retningslinjer for ordningen der hensynet til mangfoldet i barnehage-sektoren vektlegges.

Regjeringen foreslår videre å kombinere rammefinansiering av eksisterende plasser med et øremerket tilskudd til drift av nye plasser. Driftstilskuddet innlemmes i rammetilskuddet til kommunene, og investeringstilskuddet avvikles når full behovsdekning er nådd.

Etter departementets vurdering bør en rammefinansieringsmodell følges opp ved at likebehandling av offentlige og private barnehager sikres gjennom lovregulering, i tråd med Sem-erklæringen og barnehageavtalen.

Den økonomiske likebehandlingen må ta utgangspunkt i kommunens finansiering av egne barnehager. Den kommunale støtten til private barnehager er etter gjeldende rett frivillig. Kommunene bruker i dag langt mer midler på egne barnehager enn de gir i støtte til private barnehager. Kommunale og private barnehager har dermed ikke rammevilkår. Dette fører til at foreldre som har barn i private barnehager uten kommunal støtte, i mindre grad får del i offentlige midler enn foreldre med barn i kommunale barnehager. Økonomisk likebehandling kan ikke sees isolert fra de økonomiske rammene kommunen stilles ovenfor. Den finansielle siden av likebehandlingen må derfor vurderes i sammenheng med finansieringsreformen og endringene i barnehageloven for øvrig.

Private barnehager utgjør en vesentlig del av barnehagetilbudet og bidrar positivt til mangfoldet i sektoren. Likebehandling av private og offentlige 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 også en forutsetning for å nå målet om redusert foreldrebetaling. Gjennom økonomisk likebehandling vil private barnehager også kunne tilby gode lønns- og pensjonsvilkår for sine ansatte. Spørsmålet om inngåelse av tariffavtaler er imidlertid et forhold mellom partene i arbeidslivet. Innenfor en kommunal modell må likebehandling av of-

fentlige og private barnehager sikres gjennom lovregulering.

Den kommunale finansieringen av de private barnehagene kan innrettes på ulike måter. Tilskuddet fra kommunen kan f. eks. gis slik at private barnehager får tilskudd etter de samme prinsippene som den enkelte kommune følger for tilskudd til egne barnehager.

Departementet vil på denne bakgrunn legge frem forslag om at alle godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Det må fremgå av forskrifter hva som menes med likeverdig behandling. Departementet har merket seg at enkelte av de private barnehagenes interesseorganisasjoner er opptatt av hvorfor det foreslås likeverdig i lovens ordlyd, og ikke likebehandling. Departementet vil understreke at denne nyanseforskjellen er bevisst. Begrepet likeverdig åpner for et ønsket mangfold. Et slikt prinsipp ligger til grunn for bestemmelsen om likebehandling av private og offentlige barnehager i Sverige. Der som det gis et lavere tilskudd til en privat enn til en kommunal barnehage, må dette begrunnes spesielt, for eksempel at den kommunale barnehagen tilbyr lengre åpningstid. Utformingen av regler for likebehandling må imidlertid sees i sammenheng med rammeverket for barnehager forøvrig. I Sverige er det ikke fri etableringsrett, og private driver sin virksomhet på bakgrunn av avtale med kommunen.

Etter departementets vurdering må det derfor utredes hvilke utslag et krav om likebehandling vil få innen rammen av dagens barnehagelov, herunder om barnehageloven bør endres slik at kommunenes styringsrett styrkes. Det bør også vurderes om retten til godkjenning bør gjøres betinget for å forhindre en ineffektiv barnehagestruktur i kommunen. Departementet foreslår at den nærmere utformingen av innholdet i bestemmelsen gis i forskrifts form. Departementet vil sende forslag til forskrifter på alminnelig høring, slik at høringsinstansene kan få uttalt seg nærmere om innholdet i likebehandlingen. Ved utarbeidelsen av forskriften vil departementet bl.a. ta med seg innspillene fra den begrensede høringsrunden.

10 Regulering av foreldrebetaling

10.1 Gjeldende rett

Det fremgår av § 15 i barnehageloven at vedtektene for barnehagen skal inneholde bestemmelser om hvem som fastsetter foreldrebetalingen. Utover dette finnes det ikke bestemmelser om foreldrebetalingen. Dette innebærer at barnehageeiere, både private og kommunale, står fritt til selv å fastsette nivået og profilen på betalingen. Det er store variasjoner i foreldrebetalingen i barnehagene. Barnehageeiere har ulike måter å fastsette foreldrebetalingen på, blant annet med hensyn til søskenmoderasjon, inntektsgraderte satser, friplassordninger m.m.

Et knapt flertall av barnehagene har i dag inntektsuavhengige betalingssatser. Blant barnehagene som har inntektsgraderte betalingssatser finner en flest kommunale barnehager. Der de private barnehagene har slike graderte betalingssatser, er det som oftest som følge av kommunal medvirkning. En del kommuner stiller krav om at private barnehager som mottar kommunal støtte skal ha den samme type foreldrebetaling som de kommunale barnehagene i kommunen.

Et stort flertall av barnehagene gir søskenmoderasjon. Alle kommunale barnehager gir søskenmoderasjon. Det gjør også svært mange av de private. Det er store variasjoner i hvor stor moderasjon som blir gitt. Generelt er søskenmoderasjonen høyere i kommunale barnehager enn i private.

I tillegg til inntektsavhengig foreldrebetaling og søskenmoderasjon har mange kommuner også systemer for vurdering av offentlige støttetiltak i form av friplass, hel eller delvis.

Noen kommuner stiller betingelser om nivået på foreldrebetalingen i private barnehager ved tildeling av kommunal støtte.

10.2 Gjeldende finansieringsordning

Barnehagesektoren er finansiert gjennom offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Dagens offentlige finansiering av barnehagene er todelt, med statstilskudd og frivillig kommunal medfinansiering. Den kommunale ressursbruken varierer mye fra kommune til kommune og mellom barnehagene i den

enkelte kommune. Dette er hovedårsaken til de økonomiske ulikhetene som i dag eksisterer mellom barnehagene. Disse ulikhetene reflekterer også ulik kommunaløkonomisk situasjon, ulike kostnader, ulike prioriteringer og ulike lokale behov.

10.3 Kartlegging av foreldrebetaling

Barne- og familiedepartementet har gitt ECON, Senter for økonomisk analyse, i oppdrag å foreta en kartlegging av foreldrebetalingen i barnehager. ECON bygger sine beregninger på foreldrebeta-
lingsundersøkelsen til Statistisk sentralbyrå (SSB) fra januar 2002. På bakgrunn av denne kartleggingen av foreldrebetaling i barnehager, er det grunnlag for å si følgende om foreldrebetalingen i barnehager:

En fulltids plass i kommunal barnehage uten moderasjoner koster i dag drøyt 3 000 kroner i gjennomsnitt, mens en plass i en privat barnehage koster omtrent 500 kroner mer. En betydelig andel barn omfattes av søskenmoderasjon eller inntektsgraderte satser, noe som reduserer den reelle betalingssatsen til om lag 2 700 kroner i de kommunale og 3 400 i de private barnehagene i gjennomsnitt.

20 prosent av barna i de kommunale barnehagene og 10 prosent i de private barnehagene betaler mindre enn 1 500 kroner per måned i dagens system. Dette skyldes i hovedsak redusert oppholdstid eller ulike former for moderasjoner.

Kartleggingen viser at til sammen 1/3 av barna går i barnehager som tilbyr inntektsgraderte satser. Andelen er langt lavere i private enn i kommunale barnehager. En av fire kommuner i undersøkelsen har betalingssatser som varierer med foreldrenes inntekt. Det er særlig i de store kommunene at satsene er inntektsgraderte, slik at 45 prosent av barna i kommunale barnehager går i en barnehage som har inntektsgraderte satser. Andelen i de private er langt lavere, kun 14 prosent.

Det er store variasjoner i systemene for inntektsgradering, både med hensyn til inntektsgrenser og størrelsen på rabatten. I tillegg varierer det noe med hensyn til hvilket inntektsbegrep som legges til grunn. I hovedsak benyttes personinntekt slik det defineres i skattelikningen. ECONs kartleg-

ging viser bl.a. at innslagspunktene varierer fra 250 000 til 600 000 kroner. 60 prosent av kommunene har en øvre grense for å få redusert foreldrebetaling som ligger mellom 400 000 og 500 000 kroner. Kartleggingen viser videre at kommunene i stor grad baserer seg på et minstenivå for foreldrebetalingen og i stedet satser på friplasser eller andre tiltak fra sosialkontoret for de med lavest inntekt.

Et stort flertall av dagens barnehager gir søskenmoderasjon (alle kommunale og 87 prosent av de private). ECONs kartlegging og vurderinger er nærmere behandlet i stortingsmeldingen om barnehagepolitikken.

10.4 Barnehageavtalens forslag til ny finansieringsordning

Barnehageavtalen gir omfattende føringer for utforming av økonomiske og juridiske virkemidler for styring av barnehagesektoren. Avtalen legger opp til at finansieringen skal skje gjennom to hovedkilder, et øremerket statstilskudd og foreldrebetaling. Den offentlige finansieringen skal i tillegg til statstilskudd bestå av en buffer i kommunene for å utjevne kostnadsforskjeller mellom barnehagene innen kommunen. Videre skal fylkesmennene disponere skjønnsmidler som skal gis til kommunene for å korrigere for kostnadsforskjeller mellom kommunene. Til sammen skal den offentlige finansieringen dekke om lag 80 prosent av kostnadene i barnehagesektoren. I følge avtalen skal alle barnehager, uavhengig av eierskap, være berettiget til om lag 80 prosent offentlig driftsstøtte. Det legges også til grunn at private og offentlige barnehager skal likebehandles.

I Finanskomiteens innstilling ble det presisert nærmere hvordan det kommunale ansvaret for medfinansiering skal utformes. Den kommunale bufferen skal ta utgangspunkt i den andel kommunene i dag bruker på barnehager. Det presiseres at den nye finansieringsmodellen skal innebære et fortsatt kommunalt finansieringsansvar og at det ikke skal foretas et uttrekk fra rammetilskuddet av de midlene kommunene i dag bruker på barnehager.

Den offentlige finansieringen er mer omfattende behandlet i stortingsmeldingen om barnehagepolitikken og i kapittel 9 om økonomisk likebehandling.

10.5 Forslaget i høringsnotatet

Barnehageavtalen sier følgende om foreldrebetalingen i pkt. 1 m):

«Nedtrappingsplan for foreldrebetalingen (opp-gitt i 2002-tall):

År	Max
2003	2500,- (f.o.m.1.8.2003)
2004	1500,- (f.o.m.1.8.2004)

Fra og med våren 2003 skal Stortinget årlig bli forelagt kostnadsanalyser, slik at en kan kostnadsjustere foreldrebetalingen.»

I avtalens pkt. 1 i) om finansieringsmodellen er et annet forhold som gjelder foreldrebetaling nevnt i forbindelse med kostnadsanalyser våren 2003:

«...det fremlegges vurderinger på hvordan søskenmoderasjonen og inntektsgraderingen kan gjøres regelstyrt. Dette vil ikke påvirke nedtrappingsplanen av foreldrebetalingen.»

Som nevnt foran i 2.1.1 ble avtalen justert slik på punktet om nedtrappingsplan, jf. Finansinnstillingen av 20. november 2002:

«2003: 2500,- kr. som gjennomsnittspris fra og med 1.8.03 (i 2002-kroner).
2004: 2500,- kr. som makspris fra og med 1.1.04 (i 2002-kroner).
2005: 1500,- kr. som makspris fra og med 1.1.05 (i 2002-kroner).»

På bakgrunn av barnehageavtalen fremmet departementet for høring forslag om å innføre en hjemmel i barnehageloven for å kunne gi forskrifter om foreldrebetalingen. Det ble foreslått at forskriftshjemmelen i barnehageloven skulle gi Regjeringen mulighet for å gi nærmere regler for foreldrebetalingen i barnehager ved kongelig resolusjon. En forskriftshjemmel kan benyttes som virkemiddel til å redusere foreldrebetalingen, innføre nasjonale regler for søskenmoderasjon, inntektsgradering m.m. eller innføre maksimalpriser i barnehagene.

10.6 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har ulike oppfatninger om lovforslaget. Kommunenes Sentralforbund (KS), Private Barnehagers Landsforbund (PBL) og Barnehageforbundet (BF) går klart imot et lovfestet nivå på foreldrebetalingen. Flere *kommuner* uttaler at siden de anser regulering av foreldrebetaling som allerede vedtatt i og med barnehageavtalen, er temaet i høringen mer hvordan dette skal gjennomføres. Flere kommuner gir likevel også uttrykk for motstand mot innføring av maksimalpris.

Vefsn kommune mener at en ikke må detaljstyre foreldrebetalingen da det binder eieres og politikers beslutninger, mens *Dovre kommune* påpeker at

sentralt regulert foreldrebetaling vil gjøre småbarnsforeldre mindre sårbare i forhold til varierende kommuneøkonomi.

Narvik kommune uttaler at «Dersom likhetsprinsippet skal være gjeldende må foreldrebetalingen være lik, uavhengig om barna går i kommunal eller privat barnehage, eller hvor i landet de bor.»

Kristiansand kommune uttaler at «...det må klarere og sterkere virkemidler til for at kommunene skal videreføre det kommunale tilskuddet til barnehager samtidig som foreldrebetalingen blir lavere.»

Høringsinstansene er delt med hensyn til om forskriftshjemmelen skal regulere inntektsgradering, søskenmoderasjon mv. eller kun angi en maksimalpris.

Fylkesmennene er overveiende positive til lovforslaget, men flere mener som *Fylkesmannen i Oppland* at innføring av maksimalpris hjemlet i barnehageloven vil være et betydelig inngrep i det kommunale selvstyret og private barnehagers frihet, og at en slik lovhjemmel vil stå i motsetning til de statlige målene om mindre detaljstyring, forenkling og større frihet og handlingsrom. *Fylkesmannen tilføyer:*

«På den andre siden kan det ut fra de siste par års erfaringer med økt statstilskudd synes nødvendig at det settes et øvre tak for foreldrebetaling. Så langt viser undersøkelser at den foretatte økning av statstilskuddssatsene ikke i tilstrekkelig grad har medført den forventede reduksjon i foreldrebetaling, verken i private eller kommunale barnehager.»

Fylkesmannen i Oslo og Akerhus uttaler:

«Fylkesmannen i Oslo og Akerhus mener det er viktig for å oppnå et reelt barnehagetilbud til alle barn at staten legger føringer på nivået på foreldrebetalingen i barnehagene. (...) Fylkesmannen vil likevel gi uttrykk for en viss bekymring for hvorvidt private aktører vil finne det interessant å etablere og drive barnehage når et så viktig handlingsparameter som foreldrebetaling båndlegges av statlige bestemmelser og makspris på denne. Dette vil samtidig kunne gå på bekostning av kvaliteten ved en lavere bemanning evt. gjøre det vanskelig å oppnå full barnehagedekning innen 2005.»

Kommunenes Sentralforbund (KS) uttaler:

«KS er enig i at dagens foreldrebetaling er for høy og ser det som viktig å redusere denne til et akseptabelt nivå. Vi ser imidlertid betydelige problemer med å fastsette en maksimalprisordning slik Stortingets barnehageavtale legger opp til. (...) KS slutter seg til departementets avgjørelse om ikke å fremme noe konkret forslag

om betalingssatser nå, men isteden gi en forskriftshjemmel om foreldrebetalingen.»

Utdanningsforbundet går inn for maksimalpris:

«Utdanningsforbundet mener at alle familier må kunne velge å ha barna sine i en barnehage. For at dette skal bli en realitet må blant annet foreldrebetalingen ned. Utdanningsforbundet mener at prinsippet om maksimalpris må lovfestes. (...) Utdanningsforbundet mener at det i tillegg til å lovfeste prinsippet om maksimalpris er behov for at loven gir departementet kompetanse til å gi forskrifter om foreldrebetaling. Forskriftene bør omfatte regler for ulike moderasjonsordninger.»

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) uttaler:

«PBL fraråder en hver form for prisregulering og ser ingen behov for lovendringer. En hvilken som helst form for regulering av prisene, uten at økonomisk likebehandling er lovfestet og gjennomført, vil føre til en rasering av sektoren.»

Barnehageforbundet (BF) mener:

«BF mener det er prinsipielt uheldig å eksakt lovregulere prisnivået når de lokale forhold er så vidt ulike som de er innen sektoren. Vi frykter at slik regulering kan være til hinder for lokal tilpasning til lokale behov og etterspørsel.»

Institutt for Kristen Oppseding (IKO) og *Norsk Luthersk Misjonssamband* mener at redusert foreldrebetaling forutsetter like rammevilkår. Priskonkurranse mellom barnehagene innenfor dagens ulike rammevilkår, hvor mange private barnehager ikke får kommunale tilskudd, kan medføre at disse i verste fall vil måtte legge ned.

Disse mener videre at den offentlige finansieringen av barnehagene må økes slik at barnehagene har sikre driftsvilkår, før det settes et tak på foreldrebetalingen. Flere høringsinstanser, blant annet *IKO*, *Sør-Odal kommune* og *Fylkesmannen i Aust-Agder*, gir uttrykk for bekymring for at kvaliteten i barnehagene vil forringes som følge av en maksimalpris. Et flertall av *kommunene* påpekte at det må være en forutsetning for maksimalpris at barnehageeierens inntektstap kompenseres.

10.7 Departementets vurderinger og forslag

Det er bred politisk enighet om at nivået på foreldrebetalingen i dag generelt er for høyt. Redusert foreldrebetaling er ikke avhengig av ny finansie-

ringsmodell, men av at det offentlige dekker en større andel av kostnadene enn i dag.

Barnehageavtalen forutsetter en statlig regulering av nivået på foreldrebetalingen. I stortingsmeldingen om barnehagepolitikken som legges frem samtidig med denne proposisjonen, drøftes de økonomiske virkemidlene for finansiering og styring av barnehagesektoren. I meldingen kommer det frem at Regjeringen ikke kan anbefale forslaget om innføring av en maksimalpris. Kostnadene varierer svært mye mellom kommuner og mellom ulike typer barnehager, og usikkerhet omkring fremtidige inntekter og driftssituasjon vil antakelig også føre til at utbyggingen hemmes. En statlig styring av hvor mye barnehageeier kan kreve i foreldrebetaling vil bety at inntektssiden låses. Dette vil være svært lite fleksibelt for eiere, og vil i ytterste konsekvens kunne føre til nedleggelse av barnehager pga. manglende inntekter.

Regjeringen og Stortingets overordnede mål for barnehagesektoren er at alle småbarnsfamilier som ønsker det skal få tilbud om en barnehageplass. Den prisen foreldrene må betale for en barnehageplass er avgjørende for hvor realistisk tilbudet er. Av den grunn er nivået på foreldrebetalingen viktig for om tilbudet reelt sett er tilgjengelig for alle.

Gjennom den kraftige opptrappingen av offentlige midler som det legges opp til både fra Regjeringens side, jf. stortingsmeldingen, og fra Stortingets side, jf. barnehageavtalen, og som til dels allerede har funnet sted, settes barnehageeiere i stand til en betydelig reduksjon i foreldrebetalingen. Ved overgang til rammefinansiering som nå foreslås, vil kommunene overta ansvaret for å holde foreldrebetalingen på et lavt nivå, både i kommunale og private barnehager. I den grad kommunene bryter med denne intensjonen, vil de måtte stå til ansvar for brukerne av tjenestetilbudet. Sammenlignet med dagens delte ordning, vil det kommunale ansvaret være tydeligere. Lokalt folkestyre gir generelt gode vilkår for brukerne til å føre krav og kritikk til ansvarlig myndighet. Regjeringen mener at det er nødvendig og ønskelig med moderasjonsordninger i foreldrebetalingen. I dag har alle kommuner søskenmoderasjon i sine barnehager, og mange har ulike rabatt- og friplassordninger for familier med lav betalingsevne. Det er viktig at barn med særskilte behov og barn i økonomisk vanskeligstilte familier sikres tilgang til barnehager, gjennom tiltak som bl.a. fortrinnsrett, søskenmoderasjon og graderte betalingssatser. Regjeringen har tillit til at kommunene viderefører dagens ordninger og mener det er uheldig å styre dette fra statlig nivå.

Gjennom prisundersøkelser vil staten kunne følge utviklingen nøye i foreldrebetalingen etter

overgang til rammefinansiering. Slike undersøkelser gjøres allerede i dag. Dette kan danne bakgrunn for dialog med og eventuelt kritikk mot kommunene for mangelfull oppfølging av målet om redusert foreldrebetaling, blant annet gjennom bruk av konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren.

I en fullt utbygd sektor står foreldre mer fritt til å velge det tilbudet som passer best. Foreldrenes makt som brukere og kjøpere av et tjenestetilbud øker. En må forvente at dette fører til konkurranse på pris, og dermed synkende priser.

Som flere av høringsinstansene har påpekt, taler hensynet til forutberegnelighet for brukerne for en detaljert lovregulering, mens hensynet til barnehageeierne kan trekke i motsatt retning. Med detaljerte regler om foreldrebetaling vil ikke barnehagene ha samme frihet som i dag til å sette opp prisene, eller til å redusere moderasjonene for å bedre budsjettbalansen for den enkelte barnehage.

Et annet viktig argument mot detaljert regulering av foreldrebetalingen, er at reguleringen vil binde opp ressurser til barnehagesektoren uten en lokal vurdering av om dette er den beste prioriteringen av begrensede økonomiske ressurser i forhold til lokale behov.

Ettersom regler om foreldrebetaling kan innebære et inngrep i det kommunale selvstyret og i private virksomheters inntektsforhold, kreves det eventuelt en tydelig hjemmel. Regler om foreldrebetaling i barnehager kan fastsettes i lov. En eventuell lovhjemmel om foreldrebetaling bør ikke inneholde detaljerte bestemmelser, dette bør eventuelt gis i forskrifter. En eventuell hjemmel bør innføres i barnehageloven for å kunne gi forskrifter om foreldrebetalingen, søskenmoderasjon, inntektsgradering mv. Etter departementets vurdering bør slike forskrifter fastsettes ved kongelig resolusjon for å ivareta en betryggende politisk behandling.

Det er flere alternativer for hvordan en slik forskriftshjemmel kan brukes. Forskriften kan f.eks. regulere nivået på foreldrebetalingen eller gi føringer for profilen på betalingssystemet, f. eks. ved å sette krav om inntektsgraderte satser og/eller søskenmoderasjon.

En eventuell forskriftshjemmel trenger ikke bety at det innføres en maksimalprisordning på foreldrebetalingen i barnehagen. Det fremgår av stortingsmeldingen at omfattende utredninger viser så store betenkeligheter ved å innføre maksimalprisordning at Regjeringen uansett ikke kan anbefale dette.

Departementet har vurdert en eventuell forskriftshjemmel om foreldrebetaling i loven på grunnlag av de rettslige vurderingene departemen-

tet kan foreta på det nåværende tidspunkt. En fremtidig bruk av forskriftshjemmelen vil være avhengig av i hvilken grad det anses politisk ønskelig å styre betalingssatser og vilkår. En forskriftshjemmel kan legge til rette for en slik styring. Forskriften kan brukes til å regulere nivået på foreldrebetalingen, for eksempel slik at foreldrebetalingen skal være på et forsvarlig nivå. Forskriften kan også brukes til å regulere krav om søskenmoderasjon eller inntektsgradering.

Departementet har vurdert en eventuell hjemmel som en ny § 15 a om foreldrebetaling som kan lyde slik:

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om foreldrebetaling i barnehagen, herunder søskenmoderasjon og inntektsgradering.

Som en konsekvens av et slikt forslag til forskriftshjemmel må barnehageloven § 15 tredje ledd bokstav g også endres slik at det fremgår at vedtektenene skal inneholde bestemmelser om *foreldrebetalingen*, og ikke som i dag, *hvem som fastsetter foreldrebetalingen*. Etersom Regjeringen ikke støtter forslaget om å regulere foreldrebetalingen, vil departementet heller ikke tilrå at dette forslaget fremmes.

11 Ikrafttreden

I følge barnehageavtalen skal bestemmelsene om kommunens nye plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser og kommunens plikt til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess tre i kraft 1. juli 2003.

En eventuell forskriftshjemmel for foreldrebetaling mv. kan tre i kraft når som helst.

Forslagene som har vært på høring tidligere om registrering i Enhetsregisteret, om opphevelse av § 10 første ledd nest siste punktum og fjerde ledd, jf. endringslov av 19. juni 1997 nr. 64 vedrørende kontroll med tilskuddene til drift av barnehager og forslag om barnehagemyndighetenes rett til inn-

syn, krever heller ikke store administrative omlegginger. Disse forslagene kan etter departementets oppfatning tre i kraft når som helst, og kan derfor tre i kraft sammen med pliktbestemmelsen og bestemmelsen om samordnet opptaksprosess.

Lovforslaget om økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager må utredes nærmere, og departementet antar at dette lovforslaget først kan tre i kraft tidligst 1. januar i 2004.

På denne bakgrunn foreslår departementet at Kongen fastsetter ikrafttredelsestidspunktet for lovforslagene, men slik at bestemmelsene kan tre i kraft til ulik tid.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Generelt om økonomiske og administrative konsekvenser

Nedenfor kommenteres økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

Kommunene vil ved forslaget om endring av barnehageloven § 7, hvor kommunen får en plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser for barn under opplæringspliktig alder, bli forpliktet i større grad enn det som følger av lovgivningen i dag til å prioritere midler til utbygging av barnehager. Forslaget vil få økonomiske konsekvenser for kommunene, men konsekvensene vil slå ulikt ut. Dette vil særlig innebære merutgifter for de kommunene som i dag ikke har en ferdig utbygd sektor. For de kommunene som i dag har full behovsdekning og som bidrar aktivt i finansieringen av sektoren, vil forslaget ikke få store økonomiske konsekvenser på kort sikt. Kommunens utgifter vil knytte seg til administrasjon av utbyggingen og til byggekostnader, evt. i form av leie av lokaler, ved å stille tomter til disposisjon for private barnehager eller gi økonomiske garantier mv. I statsbudsjettet for 2003 er det tatt høyde for utbetaling av driftstilskudd til 12 000 nye barnehageplasser. Videre er det rimelig å anta at flere barnehageplasser vil kunne gi merinntekter for kommunene og staten i form av økte skatteinntekter ved at flere kan komme i arbeid.

Forslaget om en ny bestemmelse i barnehageloven § 7a som pålegger alle kommuner å legge til rette for en samordnet opptaksprosess og som pålegger alle godkjente barnehager i kommunen å samarbeide om opptak av barn, vil kunne innebære noe merarbeid for den enkelte kommune. I hvilken grad en samordnet opptaksprosess vil innebære økte kostnader, vil være avhengig av hvordan den enkelte kommune tilrettelegger samordningen og hvilke ordninger de allerede har i dag. For de kommuner som i dag ikke samordner opptaket, vil dette kunne ha økte administrative og økonomiske konsekvenser, særlig i innkjørfasen. Kommunene vil på den annen side kunne spare ressurser ved å få rask oversikt over barnehagesituasjonen i sin kommune. Slik oversikt er nødvendig for at kommunene skal kunne følge opp pliktbestemmelsen. Likebehandling av barnehager kan gi kommunen

flere arbeidsoppgaver. Samtidig kan kommunen oppnå at et godt og nært samarbeid med de private barnehagene blir en gevinst ved dette arbeidet, slik *Frogn kommune* påpekte i høringsrunden.

Forslaget om endring i § 11 innebærer at kommuner og fylkesmenn skal kunne be barnehageeiere om opplysninger som kan anses som påkrevet for å utøve oppgaver som barnehagemyndighet. Dette vil ikke innebære noen ny rapportering e.l. fra barnehageeier, og det legges til grunn at forslaget ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslagene om endringer i barnehageloven §§ 8a og 12 om at alle barnehageeiere skal ha plikt til å registrere virksomheten i Enhetsregisteret og registrere organisasjonsnummer i kontantstøtteregisteret, vil ikke medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om å oppheve § 10 første ledd nest siste punktum og fjerde ledd, jf. endringslov av 19. juni 1997 nr. 64 (fylkesmannens tilsyn/kontroll med at de statlige tilskuddene nyttes etter forutsetningene) forventes ikke å ha nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser. Fylkesmannen utfører allerede i dag formalia- og rimelighetskontroll med at statlige tilskudd til barnehager nyttes etter forutsetningene. Fylkesmennene må påregne å bruke ressurser i forbindelse med stikkprøvekontroll, men slike kontroller skal etter gjeldende regelverk utføres allerede i dag. Departementet vil videre vise til at fylkesmennene har fått et eget dataprogram for behandling av søknader om statstilskudd. Det antas at elektronisk databehandling vil frigjøre ressurser i embetene som kan brukes til kontroll med tilskuddene.

Departementet vil arbeide videre med utforming av regelen om økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager.

12.2 Nærmere om betydningen av lovforslagene på Svalbard

Departementet har vurdert om forslagene som fremmes i denne proposisjonen vil få følger for barnehagedriften på Svalbard. Det finnes ikke en kom-

mune som kan være pliktsubjekt på Svalbard. Lovforslagene i proposisjonen om kommunal plikt og samordning ved opptak kan ikke gis analogisk anvendelse på Longyearbyen lokalstyre. Etter departementets vurdering ivaretar dagens ordning med vilkår for tilskudd at forvaltningen av barnehagene på Svalbard skjer etter de samme prinsipper som på fastlandet og etter reglene i barnehageloven så langt de passer, også hvis lovforslagene blir vedtatt.

Ved lov av 15. juni 2001 nr. 66 (innføring av lokaldemokrati i Longyearbyen) ble det gitt en hjemmel i barnehageloven § 26 til å gi forskrifter om barnehagelovens anvendelse på Svalbard. Forskriftshjemmelen er ikke tatt i bruk. Departementet vil vurdere om det skal gis en forskrift i medhold av barnehageloven § 26 i forbindelse med den varslede helhetlige gjennomgangen av barnehageloven.

13 Merknader til de enkelte bestemmelser

13.1 Til endringer i barnehageloven

Til § 7 nytt annet ledd

Forslaget innebærer at dagens bestemmelse om at kommunen har «ansvar for utbygging og drift av barnehager i kommunen» opprettholdes. Bestemmelsen fastsetter kommunens rolle som barnehagemyndighet og markerer at barnehageutbygging og -drift først og fremst er en kommunal oppgave.

Forslaget inneholder en ny bestemmelse som sier at alle kommuner er forpliktet til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Barnehager blir med dette en lovpålagt oppgave for kommunen. Kommunens plikt gir ingen korresponderende rettighet til den enkelte familie eller det enkelte barn. Kommunene har ansvaret for å sikre at det samlede barnehagetilbudet i kommunen er godt og i samsvar med behovet. Kommunene kan sikre dette ved utbygging og drift av barnehager og/eller ved å gi støtte til private tiltak. Dette betinger et tett samarbeid mellom kommunen og private barnehager slik at de private barnehagene integreres som en likeverdig del av kommunens samlede barnehagetilbud.

Med tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder menes det til enhver tid reelle behovet for barnehageplasser i kommunen. Kommunen skal legge til rette for at alle barn, både over og under tre år, kan få et tilbud om barnehageplass. Det er opp til kommunen selv å fastsette hva som til enhver tid er det tilstrekkelige antall plasser. I denne vurderingen må en rekke momenter tas med, herunder det faktiske tilbudet av plasser og etterspørselen. Kommunene er ikke pålagt å ha et bestemt antall plasser.

Til § 7a

Forslaget innebærer at den enkelte kommune må finne frem til en prosess for samordnet opptak som er best egnet for de lokale forhold. Kommuner skal ha ansvar for å legge til rette for en samordnet opptaksprosess for barnehagene i kommunen. Dette betinger et tett samarbeid mellom kommunen og private barnehager slik at de private barnehagene integreres som en likeverdig del av kommunens

samlede barnehagetilbud. Det vil være opp til den enkelte kommune å velge hvor omfattende og detaljregulert en samordnet opptaksprosess skal være. Forslaget går videre ut på at private barnehageeiere blir pålagt en plikt til å delta i samordningen for å nå målet om at samordningen skal være et redskap for kommunen, til å kunne oppfylle plikten til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser og for å nå målet om likebehandling av barn og barnehager.

Det blir opp til den enkelte kommune å avklare forholdet til bedriftsbarnehager gjennom avtaler mellom kommunen og barnehagen. Departementet anbefaler at bedriftsbarnehagene inkluderes slik at samordningen blir reell. Selv om bedriftsbarnehagene inkluderes får de beholde sin opptakskrets, med mindre partene blir enige om noe annet.

Lovens krav til likebehandling er ment å være en rettesnor for samordningen, men fører ikke til at noen får en selvstendig rett. Samordningen må ivareta likebehandling av barn og barnehager på en slik måte at det ikke skjer usaklig eller vilkårlig forskjellsbehandling. Dette betyr ikke at alle skal behandles likt, men at en samordnet opptaksprosess må føre til at like tilfeller behandles likt.

Forslaget til lovtokst gir rammene for samordningen, men regulerer ikke i detalj hvordan samordningen skal foretas i den enkelte kommune. En samordning må ikke undergrave mangfoldet i sektoren, men bidra til en positiv konkurranse mellom barnehagene. De private bør gis insitament og stor frihet til å styre og utforme egen virksomhet innenfor rammen av lover og forskrifter. Den kommunale styringen bør etter departementets vurdering begrenses til felles avtalte mål. Hvis ikke annet er avtalt mellom kommunen og den enkelte private barnehage, vil beslutningen om opptak ligge i den enkelte barnehage.

Forslaget om en samordnet opptaksprosess legger etter departementets vurdering til rette for større grad av brukertilpasning i barnehagetilbudet enn i dag, og ivaretar samtidig de private barnehagenes selvstendighet og egenart.

Til § 7b

Det foreslås en ny bestemmelse om økonomisk likebehandling av kommunale og private barneha-

ger. Bestemmelsen gir hjemmel for Kongen i statsråd til å gi forskrifter om hva som legges i likeverdig behandling. Bestemmelsen er utformet ut fra prinsippet om at alle godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Innholdet i bestemmelsen må imidlertid utredes nærmere. Departementet viser til de alminnelige motivene i kapittel 9.

Til § 8a

Det foreslås en tilføyelse til bestemmelsens andre ledd bokstav d, som sier at i tillegg til barnehagens navn og adresse skal dens organisasjonsnummer registreres i kontantstøtteregisteret. Se de alminnelige motivene kapittel 6.

Til § 11

Forslaget innebærer en utvidelse av dagens bestemmelse slik at barnehagens styrer eller eier blir forpliktet til å gi barnehagemyndighetene de opplysninger som anses påkrevet for å utøve myndighetenes oppgaver etter loven.

Med barnehagemyndighet menes både kommunen og fylkesmannen. Barnehagemyndighetenes oppgaver omfatter alle de oppgaver kommunen og fylkesmannen er pålagt etter barnehageloven, det vil blant annet si godkjenning av barnehager, jf. § 8, tilsyn med virksomheter etter loven, jf. § 10 og kommunens ansvar for utbygging og drift av barnehager i kommunen, jf. § 7.

Kommunen gis på denne måten mulighet til å få opplysninger fra andre barnehageeiere i kommunen for å fastsette det reelle behovet for barnehageplasser.

Det er barnehagemyndighetene, dvs. kommunen og fylkesmannen, som avgjør hvilke opplysninger som er nødvendige for utøvelsen av oppgavene. De opplysninger som kreves må være relevante i forhold til de oppgavene som barnehagemyndighetene har. Som relevante opplysninger kan nevnes barnas alder, oppholdstid, antall barn, barnets bostedskommune, antall ansatte, ansattes stillingsprosent og kompetanse og at nyansatte har levert tilfredsstillende politiattest m.m.

Utenforliggende opplysninger i forhold til barnehageloven er f.eks. opplysninger om skatter og avgifter, arbeidsrettslige forhold mellom de ansatte og arbeidsgiver, formuerettslige forhold o.l. Den innsynsretten barnehageloven hjemler, gjelder med andre ord ikke opplysninger utenfor barnehagelovens virkeområde.

Barnehagens styrer eller eier er ikke pålagt å gi ut opplysninger som faller inn under deres taushetsplikt etter barnehageloven § 21, jf. forvaltningsloven §§ 13 til 13f.

Til § 12

Det foreslås nytt annet ledd der alle barnehageeiere pålegges å registrere barnehagevirksomheten i Enhetsregisteret. Bakgrunnen for dette er økt bruk av elektronisk registrering (kontantstøtteregisteret, KOSTRA, fylkesmannens tilskuddsforvaltning m.m.) og derigjennom mulighet til forenkling gjennom kobling av ulike registre. Kravet om registrering i Enhetsregisteret gjelder både for nye og eksisterende barnehager.

13.2 Til endringer i endringsloven (lov 19. juni 1997 nr. 64)

Til § 10

§ 10 første ledd nest siste punktum som gjelder fylkesmannens tilsyn med at statlig tilskudd til barnehager nyttes etter forutsetningene foreslås opphevet. Det samme gjelder § 10 fjerde ledd om hjemmel til å gi forskrifter om tilsynet med tilskuddene. Det vises til de alminnelige motivene i kapittel 7.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)

I

I lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven) gjøres følgende endringer:

§ 7 nytt annet ledd skal lyde:

Kommunen har plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder.

Nåværende annet og tredje ledd blir henholdsvis tredje og fjerde ledd.

Ny § 7a skal lyde:

§ 7a. Samordnet opptaksprosess i kommunen

Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres.

Ny § 7b skal lyde:

§ 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.

§ 8a annet ledd bokstav d skal lyde:

Barnehagens navn, adresse og organisasjonsnummer

§ 11 skal lyde:

§ 11. *Barnehagemyndighetenes rett til innsyn*

Kommunen og fylkesmannen er barnehagemyndighet etter denne lov.

Virksomhetens styrer eller eier plikter å gi barnehagemyndighetene de opplysninger som anses påkrevet for å utøve myndighetenes oppgaver etter denne lov.

Virksomhetens styrer eller eier plikter også å gi barnehagemyndighetene adgang til lokaler der det drives barnehage eller virksomhet som er eller kan være godkjenningspliktige etter denne lov.

§ 12 nytt annet ledd skal lyde:

Godkjente virksomheter skal være registrert i Enhetsregisteret.

Nåværende annet ledd blir tredje ledd.

II

I lov 19. juni 1997 nr. 64 om endring i lov av 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 10 første ledd nest siste punktum og fjerde ledd oppheves

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Vedlegg 1**Barnehageavtalen**

Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til avtalen disse partiene i mellom som lyder som følger:

«Avtale mellom Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet om barnehager i perioden 2002 – 2005

1.

Det skrives felles merknader og fremmes felles forslag om følgende punkter det er blitt enighet om under forhandlingene:

a)

Alle som ønsker det skal tilbys en barnehageplass, altså sikre full behovsdekning i løpet av 2005.

b)

Alle barnehager, uavhengig av barnehagens eierskap, som gir et fullverdig barnehagetilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen for barnehager godkjennes som berettiget til om lag 80 % offentlig driftsstøtte. Alle bedriftsbarnehager som ønsker det inkluderes i ordningen.

c)

Utbetalingen av den offentlige støtten skjer gjennom et øremerket tilskudd pr. plass med satser over/under 3 år og satser for forskjellig oppholdstid, slik som i dag.

d)

Kommunene har ansvaret for å sikre full barnehagedekning i sin kommune, og samordner opptaket på en måte som sikrer likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager. Bedriftsbarnehager er ikke omfattet av samordnet opptak. Kommunene pålegges å prioritere behandlingen av søknader fra barnehager i forbindelse med plan og byggesaker. Det lovfestes en plikt for kommunene fra 1.7.2003 til å sørge for at det finnes tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder

e)

Anslag for fremdrift på utbygging av plasser:

Tabell 1.1 Anslag for fremdrift på utbygging av plasser:

År	Antall plasser	Over 3 år Plasser	Under 3 år Plasser
2002	7 500	4 000	3 500
2003	12 000	4 000	8 000

Våren 2003 får Stortinget seg forelagt en behovsundersøkelse som skal danne grunnlaget for fastsetting av de endelige måltallene for 2004. Deretter årlige behovsundersøkelser for å fastsette de endelige måltallene for de påfølgende år.

Tabell 1.2 Avtalepartene legger foreløpige til grunn følgende utbyggingsbehov i 2004 og 2005:

År	Antall plasser	Over 3 år Plasser	Under 3 år Plasser
2004	12 000	4 000	8 000
2005	8 500	3 000	5 500

f)

For å bidra til økt utbygging innføres det et stimuleringsstilskudd på 16 000,- pr. nyetablerte plass over 3 år og 20 000,- pr. nyetablerte plass under 3 år fra 1.7.2002. Ordningen skal gjelde ut år 2005 og skal være en overslagsbevilgning. Tilskuddet skal kostnadsjusteres hvert år.

g)

Offentlig tilskudd på om lag 80 % innføres fra 1.8.2003. Disse 80 % tar utgangspunkt i det staten og kommunene i dag yter, samt økningen opp til totalt 80 % av dagens kostnader. Når kostnadsanalysen foreligger utbetales 80 % av de beregninger en da kommer frem til.

h)

I den nye finansieringsmodellen forutsettes det at de 3 mrd. kronene som i dag brukes av kommunene, inngår i beregningsgrunnlaget.

i)

Finansieringsmodellen består i hovedsak av 2 elementer; foreldrebetalingen og statstilskuddet. I

tillegg kommer en buffer i kommunene og skjønns-pott hos fylkesmannen. Til grunn ligger det at private og offentlige barnehager skal likebehandles. Finansieringsmodellen skal ta utgangspunkt i at hovedtyngden av finansieringen går via statstilskuddet. I tillegg skal det være en buffer i kommunene, som tar høyde for kostnadsavvik mellom barnehagene. Bufferen håndteres av kommunen etter objektive kriterier der barnehageeierne gis medbestemmelse. Det må sikres at bufferen er stor nok til at den nye finansieringsmodellen ikke medfører forringelse av kvaliteten og nedleggelse av plasser. Den endelige fordelingen mellom statstilskuddet og bufferen som skal ligge i kommunene fastsettes endelig når kostnadsanalysen foreligger våren 2003, og det fremlegges vurderinger på hvordan søskenmoderasjonen og inntektsgraderingen kan gjøres regelstyrt. Dette vil ikke påvirke nedtrappingsplanen av foreldrebetalingen.

j)

Spesielt store kostnadsavvik kommunene i mellom håndteres innenfor fylkesmannens skjønnsramme for kommunesektoren, og det legges inn 200 mill kroner årlig til dette formålet.

k)

Basert på disse prinsippene utarbeides en ny finansieringsmodell, som forelegges Stortinget til behandling i forbindelse med budsjettet for 2003. I saken skal det også ligge forslag til et system for kostnadskontroll, og et system for forhandlinger med barnehageeiersiden. Dette for å sikre at kostnadsdekningen gir rom for den kvaliteten Stortinget krever i barnehagene.

Avtalepartene tar endelig stilling til finansieringsmodell når denne kommer til behandling i Stortinget.

l)

Det offentlige tilskuddet kostnadsjusteres hvert år og tilskuddet må også reguleres når årlige kostnadsanalyser foreligger.

m)

Nedtrappingsplan for foreldrebetalingen (opp-gitt i 2002-tall):

Tabell 1.3

År	Max
2003	2500,- (f.o.m.1.8.2003)
2004	1500,- (f.o.m.1.8.2004)

Fra og med våren 2003 skal Stortinget årlig bli forelagt kostnadsanalyser, slik at en kan kostnadsjustere foreldrebetalingen.

n)

Fra det tidspunkt full behovsdekning er nådd innføres en lovfestet rett til barnehageplass.

o)

Arbeidsgivere eller andre som tilbyr gratis barnehageplasser til ansatte eller andre, skal ikke betale arbeidsgiveravgift av det beløpet som ellers ville ha vært brukerens/foreldrenes egenbetaling. Brukeren/foreldre skal ikke skatte av den fordelingen det er å ha gratis barnehageplasser. Dette gjelder i kommunale, private og bedriftsbarnehager. Det forutsettes, som i dag, at utgifter til barnehageplass er fradragsberettiget i inntekt med begrensning oppad som vedtatt av Stortinget hvert år. Med bedriftsbarnehager menes barnehager som er drevet av en bedrift(er) og som tilbyr plasser til bedriftens ansattes barn. Overskuddsplasser i bedriftsbarnehagen skal tilfalle samordnet opptak. Det oppstår selv sagt kun rett til skattefrihet og frihet fra arbeidsgiveravgift for arbeidsgiverbetalt barnehageplass når barnehageplassen de facto er arbeidsgiverbetalt. Plasser som bedriftsbarnehagen tilbyr til andre enn bedriftens ansattes barn, omfattes ikke av skatte- eller avgiftsfrihet. Endringer i skattebestemmelsene vedtas i budsjettet for 2003.

p)

Tilskuddet til funksjonshemmede barn i barnehagen videreføres som nå. Barn med spesielle behov må få tilskudd tilsvarende funksjonshemmede barn, når det er anbefalt av PPT og/eller barnevernet. Barnehage-loven må revideres som følge av dette. Når full barnehagedekning og fullfinansiering av barnehagesektoren er oppnådd skal tilskuddet evalueres og evt. justeres.

q)

Tilskuddet gitt over Utdanningsdepartementets budsjett til studentbarnehagene videreføres.

r)

Kostnadsoverslag i 2002-kroner på bakgrunn av brev av 4.4.2002 og 23.5.2002 fra BFD til Arbeiderpartiets Stortingsgruppe, men oppjustert i henhold til fremdriftsplanen pkt.5:

Tabell 1.4

	2003	2004	2005	Totalt
Driftstilskudd	960 000 000	3 279 478 400	616 800 750	4 856 279 150
Stimuleringstilskudd	224 000 000	224 000 000	158 000 000	606 000 000
1. Totalt				5 462 279 150

I tillegg kommer 200 mill kroner årlig til fylkesmannens skjønnsrett. Den årlige kostnadsjusteringen er ikke medregnet.

s)

Stortinget får seg forelagt en sak om evaluering av finansieringsmodellen våren 2005.

2.

Dersom behovsundersøkelsene og kostnadsanalysene viser vesentlige avvik fra det grunnlaget

denne avtalen bygger på, er partene enig om, sammen, gjøre de nødvendige endringer i avtalen.

3.

Disse partiene forplikter seg til å stemme imot forslag i denne stortingsperioden som strider mot denne avtalen.»

=====