

Endringer i forskrift om foreldrebetaling i barnehager - Fastsettelse av en nasjonal ordning for reduksjon i foreldrebetalingen for en barnehageplass for familier med lav inntekt

Kongen i Statsråd fastsatte fredag 17. april endringer i forskrift om foreldrebetaling i barnehage. Endringene gir en lavere foreldrebetaling for familier med lav inntekt, siden ingen husholdninger skal betale mer enn 6 pst. av inntekten sin på en barnehageplass. Inntekten det skal beregnes etter er skattepliktig kapital- og personinntekt. Endringene i forskriften trer i kraft 1. mai 2015. Hele forskriften ligger på lovdata.no.

Forslag til endringer i forskriften ble sendt på høring 1. desember 2014, og hadde høringsfrist 23. februar 2015. Kunnskapsdepartementet mottok 83 høringsuttalelser. Høringsnotat, høringsbrev og høringsuttalelser ligger her:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Horing---Forslag-om-endring-av-forskrift-om-foreldrebetaling-i-barnehager/id2342714/>

Under er de nye bestemmelsene i forskriften, merknader til disse bestemmelsene og en oppsummering av høringsinnspill med departementets vurderinger.

Nye ledd i forskrift om foreldrebetaling i barnehager

§ 3 Moderasjonsordninger

Nytt tredje til sjette ledd skal lyde:

Kommunen skal ha ordning som kan tilby fritak for eller reduksjon i foreldrebetaling. Foreldrebetalingen skal for første barn i barnehage utgjøre maksimalt seks prosent av husholdningens samlede personinntekt etter skatteloven kapittel 12 og skattepliktig kapitalinntekt, og være begrenset oppad til maksimalgrensen for foreldrebetaling etter §1. For andre, tredje og flere barn settes foreldrebetalingen i tråd med bestemmelser om søskenmoderasjon, til henholdsvis 70 prosent og 50 prosent av foreldrebetalingen for første barn.

Det søkes om reduksjon i foreldrebetalingen for ett barnehageår av gangen.

Søknaden skal inneholde det siste årets selvangivelse og skattepliktig kapital- eller personinntekt som ikke er forhåndsutfylt. Dersom søker ikke kan legge frem selvangivelse eller ved vesentlig og varig endring i husholdningens inntekt i forhold til siste års selvangivelse, kan søker legge frem annen dokumentasjon for inntekt.

Som en husholdning etter tredje ledd regnes ektefeller, registrerte partnere og samboere. Som samboere regnes to ugifte personer over 18 år som bor sammen, og som har bodd sammen i et ekteskapslignende forhold i minst 12 av de siste 18 månedene, eller har felles barn. Bor et barn fast hos begge foreldrene, skal foreldrebetalingen beregnes ut fra inntekten til den forelderen som har samme folkeregisteradresse som barnet.

Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 3:

Tredje ledd

Kommunene plikter, jf. første punktum, som et minimum, å tilby reduksjon i foreldrebetalingen som er tilsvarende denne satsen, og kan også velge å tilby fritak for foreldrebetaling (friplass).

Ordninger for fritak for foreldrebetaling har kommunen også gjennom øvrig regelverk. I høringsnotat av 23. desember 2003 om utkast til forskrift om foreldrebetaling i barnehager, vises det blant annet til friplass med hjemmel i barnevernloven. Bestemmelsen berører ikke ordninger for fritak og moderasjon etter annet regelverk. Departementet har oppfordret kommunene til å videreføre slike ordninger, jf. Prop 1 S (2014-2015).

Av andre punktum fremgår at kommunens reduksjon i foreldrebetalingen fastsettes som en nasjonalt satt prosentsats for maksimal andel av inntekt brukt på foreldrebetaling, med den fastsatte maksimalprisen som en øvre grense. Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf § 1. Kommunen skal tilby inntektsgradert reduksjon slik at foreldrebetalingen per år for en heltidsplass i barnehage maksimalt skal utgjøre seks pst. for første barn, med den fastsatte maksimalprisen som et øvre tak.

Inntekten foreldrebetalingen skal beregnes ut fra er husholdningens samlede personinntekt etter skatteloven kapittel 12 og skattepliktig kapitalinntekt. Dette medfører at skattefrie overføringer som barnebidrag, kontantstøtte, barnetrygd m.m. ikke skal inkluderes. Skattepliktige kapitalinntekter er bl.a. renteinntekter, aksjeutbytte, gevinst ved salg av eiendom og løsøre, leieinntekter, bruksrettigheter i kapital og vederlagsfri bruk av andres eiendeler.

For andre, tredje eller flere barn skal foreldrebetalingen settes i tråd med bestemmelser om søskenmoderasjon, jf. § 3 første ledd. Bestemmelsen viderefører dagens søskenmoderasjon, slik at foreldrebetalingen for andre og tredje eller flere barn maksimalt settes til henholdsvis 70 pst. og 50 pst. av foreldrebetalingen for første barn. Dette betyr at dersom en får innvilget reduksjon i foreldrebetaling for første barn, skal reduksjon også gis for resten av barna i husholdningen, med søskenmoderasjon i tillegg.

Det er kommunen som barnehagemyndighet som har ansvaret for å oppfylle foreldrenes rett til reduksjon i foreldrebetalingen. Ordningen bør innrettes slik at foreldre med rett på reduksjon med barn i private barnehager skal slippe å først søke om reduksjon til kommunen, motta giro for full pris i barnehage og deretter få refundert reduksjonen fra kommunene. Kommunene må gi informasjon til de private barnehagene om hva de med rett på reduksjon skal betale slik at de private barnehagene i sin fakturering tar hensyn til en innvilget søknad om reduksjon. Kommunene må deretter refundere de private barnehagene for inntektstapet på samme måte som de gjør i dag.

Departementet har lagt til grunn at økt bevilgning kommer i tillegg til midlene som kommunen i dag benytter på moderasjons- og fritaksordninger, slik at barnefamiliene får tilsvarende eller større reduksjon enn de har i dag, jf. Prop 1 S (2014-2015). Departementet presiserer at bestemmelsen gir en minstestandard for reduksjon. Kommunene står fritt til å gi en større reduksjon i foreldrebetalingen enn prosentsatsen fastsatt i bestemmelsen. Kommunene må følge føringene for ordningen for reduksjon som fastsettes i forskriften, men

står fortsatt fritt til å ha lavere foreldrebetaling ved eksempelvis å sette prosentsatsene lavere enn det departementet fastsetter eller tilby friplasser.

Fjerde ledd

Ordninger for reduksjon skal fortsatt være søknadsbasert og det søkes for ett barnehageår av gangen. Foreldre søker til kommunen som beregner foreldrebetaling ut i fra husholdningens inntekt. Dersom noen som etter tredje ledd har rett på reduksjon i foreldrebetalingen får barnehageplass underveis i barnehageåret, må det samtidig kunne søkes om reduksjon i foreldrebetaling. Ved søknad om reduksjon på slutten av et barnehageår kan siste tilgjengelige selvangivelse benyttes som dokumentasjon. Dokumentasjonen blir da det samme som for neste barnehageår, og vedtak om foreldrebetaling kan i slike tilfeller gjelde for mer enn et år.

Ved at ikrafttredelse av ny moderasjonsordning finner sted fra 1. mai 2015, vil tilsvarende gjelde for perioden mai-juli 2015. Vedtak om moderasjon i perioden mai-juli 2015 behandles således med tilsvarende dokumentasjonsgrunnlag som saker for barnehageåret 2015/2016.

Femte ledd

Dokumentasjonskrav for inntektsberegning er som hovedregel siste års selvangivelse. Selvangivelsen inneholder opplysninger som er innrapportert av tredjeparter, f.eks. arbeidsgiver, NAV, forsikringsselskaper, aksjeselskaper, verdipapirforetak, VPS og banker. Arbeidsinntekt, sykepenges, uføretrygd, etterlattepensjon, renteinntekter, aksjeutbytte vil normalt være forhåndsutfylt. Skattepliktige kapitalinntekter blir og i stor grad innrapportert. Skattepliktige inntekter som ikke er innrapportert, er man pliktig å beregne og fylle ut før selvangivelsen leveres. Det gjelder f.eks. utleieinntekt i regnskapslignet bolig, lønnsinntekt i utlandet, beregnet personinntekt i selvstendig næringsvirksomhet, renteinntekter fra privat utlån og renter fra formue i utlandet. Dersom søkere har skattepliktige kapital- eller personinntekter som ikke står på den forhåndsutfylte selvangivelsen er man pliktig å opplyse om disse ved søknad om reduksjon i foreldrebetaling, slik at inntektsgrunnlaget gjenspeiles i den faktiske skattepliktige person- og kapitalinntekten.

Som det angis i andre punktum kan kommunen unntaksvis godta annen dokumentasjon for inntekt. Dersom vedkommende ikke kan legge frem selvangivelse, for eksempel som følge av kort botid i landet, kan søker legge frem annen dokumentasjon for inntekt. Ved vesentlig og varig endring i inntekt sammenlignet med siste års selvangivelse kan søker legge frem annen dokumentasjon for inntekt. Med vesentlig og varig endring i inntekt menes stort inntektstap i form av langtidsarbeidsledighet, endring i husholdningens sammensetning eller lignende.

Sjette ledd

Angir hvordan husholdningens sammensetning er å forstå, jf. tredje ledd.

Høringen og departementets vurderinger i lys av høringsinnspillene

Flertallet av høringsinstansene er positive til en nasjonal ordning, og mange kommuner skriver dette vil føre til at mange flere vil få rett på reduksjon da inntektsgrensen øker betraktelig. De som er negative er det hovedsakelig fordi de mener det er unødvendig byråkratisk å innføre en slik ordning. Noen instanser er prinsipielt uenig og mener maksimalprisen heller bør holdes lavt eller at barnehage bør være gratis for alle. En del kommuner påpeker at innføring fra 1. mai 2015 er vanskelig å gjennomføre i praksis og ønsker at det skal utsettes til høsten 2015. Mange høringsinstanser mener forslaget vil gi økte administrative kostnader.

Forsørgernes eller husholdningens inntekt

I høringsnotatet ble det hørt om husholdningens inntekt eller forsørgernes inntekt skal ligge til grunn når foreldrebetalingen settes. Et stort flertall av høringsinstansene mener det beste og enkleste er om husholdningens inntekt legges til grunn. Husholdningens inntekt viser i mange tilfeller bedre den reelle inntekten til forsørgeren, ved et forsørgerprinsipp kan søkeprosessen og innhenting av selvangivelse som dokumentasjon være vanskelig i de tilfeller samarbeidet med den andre forsørgeren er utfordrende. Et husholdningsprinsipp gir også enklere saksbehandling for kommunene da man ved et forsørgerprinsipp i tillegg bør ha et påslag for evt. ny samboer/ektefelle. En del kommuner peker på at de i dag praktiserer med husholdningens inntekt som grunnlag, og at dette fungerer godt. Det har kommet spørsmål om hvordan det skal håndteres endringer i husholdningens sammensetning i løpet av året, da det i de fleste tilfeller vil føre til en endring i inntekt.

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at det er husholdningens inntekt som foreldrebetalingen skal beregnes ut i fra. Endringer i husholdningens sammensetning i løpet av året vurderer departementet at skal behandles på lik linje som vesentlige endringer i inntekt i løpet av året. Dette gjelder i hovedsak om noen varig flytter ut av en husholdning, og det potensielt er en vesentlig lavere samlet inntekt i husholdningen. Dersom noen flytter inn i en husholdning uten at man er gift eller registrert partner vil ikke kravet om varighet i § 3 sjettede ledd være oppfylt.

Barnebidrag

Det ble i høringen bedt om innspill på om barnebidrag bør inngå som del av inntektsgrunnlaget eller ikke. Høringsinstansene er delt i dette spørsmålet. De som mener det ikke burde inkluderes argumenterer med at det ikke kan regnes som inntekt, at det er et privatrettslig anliggende og at det gjør søknadsprosessen vanskeligere fordi det øker dokumentasjonskravene siden barnebidrag ikke er oppført på selvangivelsen. De som mener det bør inkluderes argumenterer med at barnebidrag skal gå til barnets forsørgelse og at barnehageplass er del av barnets forsørgelse. Noen peker på at dersom barnebidrag inkluderes bør barnebidrag til eventuelle barn utenfor husholdningen være fradragsberettiget.

Skattedirektoratet skriver om barnebidrag at det er basert på private avtaler og ikke del av selvangivelsen, og at saksbehandler derfor må innhente opplysninger om barnebidrag fra foreldrene selv. Videre antar de det vil være vanskelig å ta hensyn til barnebidrag i de tilfeller der partene har en privat bidragsavtale og den forelder barnet ikke bor sammen med, ikke bidrar regelmessig.

Etter høringen har departementet kommet til at det samlet sett er mest som taler for at barnebidrag ikke skal inkluderes. Av særlig betydning for vurderingen er den kompleksiteten som tilføres kommunenes vurderinger dersom bidraget skal inkluderes. Dette er også i tråd med det som lå til grunn ved utformingen av dagens forskrift om foreldrebetaling, hvor det i høringsnotatet den gang ble presisert at stønad til barnetilsyn ikke skal inngå i inntektsbegrepet der kommunen/barnehageeier har en inntektsgradert foreldrebetaling.

Kapitalinntekter

I forslaget som har blitt hørt, er det lagt til grunn at foreldrebetalingen skal beregnes ut fra person- og kapitalinntekt. Kapitalinntekt i skattelovens forstand er fordel vunnet ved kapital utenfor virksomhet og består av likvide midler og ikke-likvide midler. Skattepliktige kapitalinntekter er bl.a. renteinntekter, aksjeutbytte, gevinst ved salg av eiendom og løsøre, leieinntekter, bruksrettigheter i kapital og vederlagsfri bruk av andres eiendeler. Tilfeldig gevinst, herunder gevinst fra lotterier og konkurranser, er ikke foreslått inkludert. Mottatt arv eller gave er heller ikke omtalt i forslaget som en del av inntektsgrunnlaget. Skattedirektoratet peker på at det må spesifiseres nærmere om det gjelder alle kapitalinntekter eller eventuelt hvilke inntektstyper, men har ikke merknader til hva det burde være.

Departementet har vurdert at det er skattepliktige kapitalinntekter som skal inkluderes. Dette er del av selvangivelsen, og vil dermed ikke gi ytterligere dokumentasjonskrav.

Dokumentasjon og søkeprosess

I høringen ble det foreslått at selvangivelse skal benyttes som dokumentasjonsgrunnlag. Flertallet av instansene som har uttalt seg om dokumentasjonsgrunnlag er positive til å benytte selvangivelse, da det er enkelt, men det pekes på at det kan være problematisk at inntektstillene er gamle. Noen mener lønnslipp i stedet burde vært brukt som dokumentasjonsgrunnlag. En del mener det bør være mulig å oppdatere foreldrebetalingen ved vesentlig endring i inntekt gjennom året. Flere peker også på problemer ved de som ikke har noen selvangivelse å vise til som arbeidsinnvandrere og nyankomne til landet, og mener hvordan unntak som dette skal håndteres må være tydelig i forskriften. Skattedirektoratet peker også på dette, og skriver at det reelle behovet for foreldre ikke nødvendigvis gjenspeiles av inntekten foregående år. Videre skriver de at vesentlig endring i husholdningens størrelse i løpet av perioden kunne medføre at redusert foreldrebetaling ikke treffer riktig målgruppe. Dette kan avhjelpes ved at vedtaket kan omgjøres i samsvar med endret behov.

Noen instanser peker på at skatteoppgjøret ikke er ferdig før i oktober, altså etter nytt barnehageår starter, og at man derfor må bruke to år gamle data. Den forhåndsutfylte selvangivelsen foreligger normalt i mars. Skattedirektoratet skriver om selvangivelse som dokumentasjonsgrunnlag at arbeidsinntekt, sykepenger, uføretrygd, etterlattepensjon, renteinntekter, aksjeutbytte og skattepliktige kapitalinntekter i stor grad blir innrapportert og normalt vil være forhåndsutfylt. Eventuelle skattepliktige inntekter som ikke er med på den forhåndsutfylte selvangivelsen, må derfor foreldre opplyse om ved bruk av selvangivelse som dokumentasjon.

Departementet vurderer at selvangivelse er den enkleste og beste dokumentasjonen, til tross for at det har svakheten ved at dataene er noe gamle. Det presiseres allikevel at annen dokumentasjon kan brukes for å vise vesentlige endringer i inntekt eller dersom søker ikke

har selvangivelse fra foregående år. Søker er pliktig å opplyse om skattepliktige inntekter som ikke fremgår av den forhåndsutfylte selvangivelsen.

Presisering av muligheten for å få fritak

I høringsnotatet foreslo departementet at ny § 3 tredje ledd skulle være: ”Kommunen skal ha ordning som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne fritak for foreldrebetalingen”. I høringsnotatet ble det presisert at kommunen også har ordninger for fritak for foreldrebetaling (friplasser) gjennom øvrig regelverk. Tilbyr kommunen friplass til familier med lavest betalingsevne, fattet med vedtak etter øvrig regelverk, oppfyller kommunen plikten til å gi fritak for foreldrebetaling etter dagens forskrift om foreldrebetaling i barnehager.

Oslo kommune støtter ikke den foreslåtte endringen i § 3 tredje ledd, og skriver i sitt hørings svar ”Dersom § 3 tredje ledd skal være slik som omtalt i høringsnotatet vil dette bety en reell endring fra dagens forskrift” og ”Med endret tredje ledd pålegges kommunene å tilby både en friplassordning og reduksjon i foreldrebetalingen, ikke valgfrihet som tidligere”. Intensjonen i forslaget som har blitt hørt er å videreføre reguleringen av fritak og i merknadene til § 3 tredje ledd skrev departementet: ”Viderefører gjeldende regelverk og praksis når det gjelder kommunens ordninger for fritak for foreldrebetaling (friplasser)”.

Departementet har vurdert at ordlyden kan endres noe fra det som ble hørt, slik at det er tydeligere at dette er en videreføring av muligheten for å tilby barnefamilier med lav inntekt fritak for foreldrebetaling.

Forhold mellom kommunene og ikke-kommunale barnehager

I høringsnotatet har departementet presisert at endringene som foreslås vil omfatte både kommunale og ikke-kommunale barnehager, tilsvarende ordningene etter gjeldende regelverk, og at det skal søkes om redusert foreldrebetaling til kommunen. Flere instanser ber om det gjøres enda tydeligere hvordan forholdet mellom de private barnehagene og kommunene skal være, og også hvilken kommune det skal søkes til i de tilfeller barnet går i en annen barnehage enn der det er folkeregistrert.

Departementet presiserer at søknader skal behandles i kommunen der barnet er folkeregistrert. Det er kommunen som barnehagemyndighet som har ansvaret for å oppfylle foreldrenes rett til reduksjon i foreldrebetalingen. Ordningen bør innrettes slik at foreldre med rett på reduksjon med barn i private barnehager skal slippe å først søke om reduksjon til kommunen, motta giro for full pris i barnehage og deretter få refundert reduksjonen fra kommunene. Kommunene må gi informasjon til de private barnehagene om hva de med rett på reduksjon skal betale slik at de private barnehagene i sin fakturering tar hensyn til en innvilget søknad om reduksjon. Kommunene må deretter refundere de private barnehagene for inntektstapet på samme måte som de gjør i dag.

Ikrafttredelsestidspunkt

Noen kommuner uttaler seg kritisk til at ordningen innføres fra 1.mai. De mener det er for kort tid til å rekke å gi informasjon til foreldre, behandle søknader og få på plass nye systemer knyttet til fakturering osv. De mener videre det er mye arbeid for kun få måneder med reduksjon til foreldre som allerede har barn i barnehage og dessuten at det innebærer to

runder med søknader i 2015, siden det må søkes igjen for nytt barnehageår fra 1. august. Disse ber om at innføring utsettes til tidligst høsten 2015.

Departementet viser til Stortingets vedtak om at ny moderasjonsordning skal tre i kraft fra 1. mai 2015. Departementet erkjenner at dette er krevende for kommunene. Som følge av den så vidt korte tiden fra vedtakelse til forskriften trer i kraft, vil det nødvendigvis måtte gå noe tid før det kan forventes at søknader om moderasjon kan innhentes og behandles av kommunene og vedtak om moderasjon etter ny ordning kan fattes.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Mange kommuner peker på at denne ordningen vil gi langt flere rett på reduksjon i foreldrebetaling, dette vil igjen øke saksbehandlingen og muligens også klagemengden. Mange kommuner og også KS er derfor uenige i departementets vurdering av at det ikke fører til økte administrative kostnader, og mener de bør få dekket administrative kostnader knyttet til innføring av en ny ordning.

Departementet vektlegger at siden kommunen allerede i dag har et krav om å ha ordninger for reduksjon i foreldrebetalingen for familier med lavest betalingsevne, innebærer ikke forslaget innføring av nye plikter for kommunen. Forslaget kan i en del kommuner føre til flere søknader, da flere vil få rett på reduksjon med denne ordningen enn de som har det med ordningene en del kommuner praktiserer i dag. Ved å kun se på inntekter og ikke betalingsevne som tidligere, vurderer departementet at dokumentasjonskravet til søkeren og behandlingen i kommunene forenkles noe. Forslaget er ikke vurdert å resultere i mange klagesaker siden kommunens plikt til å gi reduksjon nå blir klarere definert, og dermed har mindre rom for skjønnsavgjørelser. Departementet vurderer derfor at det årlige administrative arbeidet knyttet til denne ordningen, ikke vil endres vesentlig.