

Fra: Hodnekvam, Kjellaug [Kjellaug.Hodnekvam@bergen.kommune.no]
Sendt: 3. januar 2008 15:54
Til: Postmottak KD
Emne: Foreløpig høringsuttalelse vedr. endringer i barnehageloven fra
Bergen kommune

Vedlegg: byrådets innstilling.doc

Hei!

Vedlagt følger Bergen kommunes foreløpige høringsuttalelse vedr. endringer i barnehageloven.

Med vennlig hilsen
Kjellaug Hodnekvam
Byrådsavdeling for barnehage og skole
Bergen kommune

Dato: 19. desember 2007

Byrådsak 1 /08

Byrådet

Høringsuttalelse - forslag til endringer i barnehageloven

KJHO SARK-2000-200502195-163

Hva saken gjelder:

Det Kongelige Kunnskapsdepartement (KD) sendte 31.10.2007 forslag til endringer i lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) på høring.

Forslaget til endringer gjelder

- Innføring av lovfestet rett til barnehageplass
- Innlemming av statstilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene
- Finansiering av ikke-kommunale barnehager
- Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren.

Frist for høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementet er 3. januar 2008.

Bergen bystyre har i perioden 2001-2006 vedtatt følgende tre planer for etablering av nye barnehageplasser: "Barnehagebehovsplan for Bergen 2001-2003 - tiltaksplan", "Barnehageplan for Bergen 2005-2010" og "Tiltaksplan for full barnehagedekning - 1, 2, 3 - alle får bli med!". Fra 2001 og frem til årsskiftet 2007/2008 er det blitt etablert rundt 4350 nye barnehageplasser, og utbyggingen fortsetter i samme tempo i 2008. Bergen kommune har en stor privat barnehagesektor, og har fra 2000 innført og trappet opp kommunalt tilskudd til alle private barnehager. Fra 2005 er det innført felles tildelingsmodell av offentlig tilskudd for kommunale og private barnehager.

I Soria Moria-erklæringen har Regjeringen som mål å innføre en lovfestet rett til barnehageplass og innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene når det er full barnehagedekning og Kunnskapsdepartementet sender nå forslag til lovendringer ut på høring.

Forslaget som Kunnskapsdepartementet nå legger frem innebærer at kommunene vil få et samlet ansvar for barnehagesektoren og en mulighet til å styre utviklingen av tilbudet. Kommunene vil få ansvar for å prioritere hele barnehagetilbudet etter lokale behov og ut fra de nasjonale føringene som er gitt.

Lovfestet rett til barnehageplass

KD foreslår at det fra 2009 innføres rett til barnehageplass for barn som har fylt ett år ved oppstart i barnehagen. Retten foreslås å gjelde innenfor kommunegrensen. Barnehageplassen må være tilgjengelig, dvs. ligge i en slik avstand fra barnets bosted at det er mulig for familien å benytte seg av tilbudet. Retten skal gjelde et godkjent barnehage tilbud. På sikt ønsker regjeringen å innføre krav om minimum to opptak i året, for å ivareta de barna som fyller ett år etter hovedopptaket i august og frem til neste års hovedopptak. Foreldre / foresatte som har fått avslag på søknaden eller har fått tilbud om plass som ikke tilsvarer søknaden, kan få prøvd vedtaket ved forvaltningsklage eller domstolsbehandling.

Bergen kommune slutter seg ikke til KDs forslag om å innføre en lovfestet rett til barnehageplass. Bergen kommune mener at dagens lovtekst synliggjør kommunens forpliktelse til å gi alle som ønsker det en barnehageplass, og at det ikke er nødvendig og ønskelig å innføre en lovfestet rett til barnehageplass utover dette. Når det blir full barnehagedekning, bør bestemmelsen om samordnet opptaksprosess strammes inn med felles opptakskriterier for barnehagene i kommunen. Bergen kommune vil ikke støtte forslaget om at det på sikt innføres minimum to opptak i året, men anbefaler løpende opptak for å unngå planlegging av overkapasitet.

Innlemming av statstilskuddene til barnehager i kommunenes inntektssystem

KD foreslår at den statlige finansieringen av barnehagesektoren skal innlemmes i inntektssystemet til kommunene når full barnehagedekning er nådd og barnehagerett innført. Kommunal- og regionaldepartementet skal utarbeide kriterier som skal fange opp ufrivillige variasjoner i etterspørsels- og kostnadsforhold for barnehager, og i utgangspunktet skal kommunene få kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov for barnehager.

Bergen kommune slutter seg til KDs forslag om at statstilskuddene til barnehager innlemmes i inntektssystemet til kommunene når full barnehagedekning er nådd. I Bergen regner en med at dette skjer innen utgangen av 2010. Det forutsettes at barnehagesektoren ved overgangen til rammefinansiering er fullfinansiert både når det gjelder skjønnsmidler til barnehager som etableres etter 2005 og økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager.

Finansiering av ikke-kommunale barnehager

KD legger frem fire alternative forslag til ny § 14 i barnehageloven. Det foreslås at kommunene selv, enten gjennom "fritt" eller "begrenset" skjønn, kan fatte vedtak om hvilke nye ikke-kommunale barnehager som skal få rett til offentlig finansiering etter 2009. Videre foreslås det at finansieringen av de ikke-kommunale barnehagene enten fastsettes gjennom lokale forskrifter i den enkelte kommune eller at staten i barnehageloven regulerer finansieringsnivået for de ikke-kommunale barnehagene ved at de får krav på en gitt prosentsats av det de kommunale barnehagene i gjennomsnitt får i offentlig tilskudd.

Bergen kommune slutter seg til innføring av ny § 14 i barnehageloven, men mener kommunen må få ansvar for å fatte vedtak om offentlig finansiering av alle nye barnehager, både offentlige og private etter fritt skjønn. Kommunene skal utarbeide lokale forskrifter om finansiering av barnehagene og det forutsettes likeverdig behandling mellom private og kommunale barnehager.

Bergen kommune mener at søknadstidspunkt for offentlig finansiering av nye ikke-kommunale barnehager bør legges til det tidspunkt plangodkjenning foreligger.

Bergen kommune mener at loven må åpne for muligheter til å avvikle barnehagetilbud som ikke lenger er etterspurt i tilstrekkelig grad, når det ellers er etablert nok barnehageplasser i kommunen til å fylle etterspørselen.

Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren

KD foreslår med bakgrunn i behovet for opplysninger til statistikk, forskning og analyse, at det i barnehageloven gis hjemmel for innhenting av data på individnivå for deltakelse i barnehagen.

Bergen kommune slutter seg til KDs forslag om ny § 5a, § 7 andre ledd og § 8 nytt fjerde ledd i barnehageloven, innhenting av individdata i barnehagesektoren for statistikkformål, forskning og analyser, under forutsetning av at innhenting og behandling av data er i henhold til Datatilsynets retningslinjer.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Byrådets fullmakter § 5 vedtatt av bystyret 24.04.2006 - sak 102. "Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret". Byrådets innstilling fremsendes som kommunens foreløpige uttalelse. Endringer i forhold til bystyrets behandling vil bli ettersendt.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune slutter seg ikke til Kunnskapsdepartementets forslag om å innføre en lovfestet rett til barnehageplass. Når det blir full barnehagedekning, bør bestemmelsen om samordnet opptaksprosess strammes inn med felles opptakskriterier for barnehagene i kommunen. Bergen kommune vil ikke støtte forslaget om at det på sikt innføres minimum to opptak i året, men anbefaler løpende opptak for å unngå planlegging av overkapasitet.
2. Bergen kommune slutter seg til Kunnskapsdepartementets forslag om at statstilskuddene til barnehager innlemmes i inntektssystemet til kommunene når full barnehagedekning er nådd. I Bergen regner en med at dette skjer innen utgangen av 2010. Det forutsettes at barnehagesektoren ved overgangen til rammefinansiering er fullfinansiert både når det gjelder skjønnsmidler til barnehager som etableres etter 2005 og økonomisk likeverdig behandling av barnehager.
3. Bergen kommune slutter seg til innføring av ny § 14 i barnehageloven, men mener kommunen må få ansvar for å fatte vedtak om offentlig finansiering av alle nye barnehager, både offentlige og private etter fritt skjønn. Kommunene skal utarbeide lokale forskrifter om finansiering av barnehagene og det forutsettes likeverdig behandling mellom private og kommunale barnehager.

Bergen kommune mener at søknadstidspunkt for offentlig finansiering av nye ikke-kommunale barnehager bør legges til det tidspunkt plangodkjenning foreligger.

Bergen kommune mener at loven må åpne for muligheter til å avvikle barnehagetilbud som ikke lenger er etterspurt i tilstrekkelig grad, når det ellers er etablert nok barnehageplasser i kommunen til å fylle etterspørselen.

4. Bergen kommune slutter seg til KDs forslag om ny § 5a, § 7 andre ledd og § 8 nytt fjerde ledd i barnehageloven, innhenting av individdata i barnehagesektoren for statistikkformål, forskning og analyser, under forutsetning av at innhenting og behandling av data er i henhold til Datatilsynets retningslinjer.

Monica Mæland
byrådsleder

Tomas Moltu
byråd for barnehage og skole

Saksutredning:

Det Kongelige Kunnskapsdepartement (KD) sendte 31.10.2007 forslag til endringer i lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) på høring.

Forslaget til endringer gjelder

- Innføring av lovfestet rett til barnehageplass
- Innlemming av statstilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene
- Finansiering av ikke-kommunale barnehager
- Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren.

Frist for høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementet er 3. januar 2008.

1 Barnehagesektoren i Bergen kommune

Bergen kommune vil ved årsskiftet 2007/2008 ha 251 barnehager, hvorav 190 (76 %) er private. Opptaket er ikke avsluttet for de nye barnehagene, og hittil ser det ut til at 71,5 % av barna med barnehageplass ved årsskiftet, vil ha plass i de ikke-kommunale barnehagene. Det vil være rundt 12 500 barn i barnehage ved årsskiftet.

25 ikke-kommunale barnehager har høsten 2007 ikke tilbud for barn under 3 år. Det er i hovedsak små barnehager, i gjennomsnitt 22 barn per barnehage. Noen av disse holder på med eller planlegger utvidelser / tilrettelegging for å kunne gi et småbarnstilbud, mens flere holder til i lokaler uten muligheter for tilrettelegging eller utvidelse.

Bergen kommune hadde en dekningsgrad på 72,8 % ved årsskiftet 2006/2007, med 50,1 % og 89,1 % dekning for henholdsvis barn under og over tre år. Med den store utbyggingen som har funnet sted i 2007, regner en med å nå en dekningsgrad på 85 - 86 % ved kommende årsskifte.

Det er store variasjoner mellom bydelene, både i dekningsgrad og etterspørsel. I to bydeler vil en nå oppnå full behovsdekning, mens det, særlig i de sentrale deler av byen, fortsatt vil være lav dekning i forhold til etterspørselen. Det er forventet at barnetallet vil øke de kommende år. Det planlegges derfor videre utbygging av barnehager for å øke tilbudet i bydelene med lavest dekning, for å kunne opprettholde dekningsgraden i områder med planlagt boligutbygging og for å kunne erstatte barnehageplassene i midlertidige lokaler med permanente bygg. Økt tilgjengelighet av barnehageplasser har ført til økt etterspørsel, og høsten 2007 var etterspørselen på rundt 92 %. Bergen kommune regner med at en med dagens planlagte prosjekt og tiltak vil ha en dekningsgrad på rundt 95 % på kommunenivå i løpet av 2010, og at dette vil være full barnehagedekning.

Private utbyggere har vist stor interesse for å bygge / etablere nye barnehageplasser i Bergen, og når barnehagetomter lyses ut for salg, er det mange søkere.

Bergen kommune har vedtatt og innført felles tildelingsmodell for kommunale og private barnehager. Den enkelte private barnehage får mellom 85 % og 100 % av det de kommunale barnehagene i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd. For å ivareta mangfoldet i sektoren har bystyret vedtatt at de minste barnehagene (med en og to avdelinger) skal ha minimum 90 % av det kommunale gjennomsnittet i offentlig tilskudd.

Ved årsskiftet 2006/2007 hadde Bergen kommune garantiansvar for 123,6 mill. kr. til lån i 35 ikke-kommunale barnehager.

Med den store private sektoren har Bergen kommune spesielle utfordringer når det gjelder styring og dimensjonering av barnesektoren. Den frie etableringsretten har medført en barnehagestruktur som i enkelte områder ikke er optimal.

Bergen kommune vektlegger likebehandling av barnehagene og samarbeid med de private barnehagene, og har inngått intensjonsavtale med representanter for de private barnehagene; PBL, Studentsamskipnaden i Bergen, Vappusbarnehagene, Helse Bergen og Kirkelig Fellesråd. I forbindelse med høringen har byråden hatt en konsultasjon med denne gruppen, og de stiller seg i hovedsak bak Bergen kommunes høringsuttalelse.

2 Lovfestet rett til barnehageplass

I Soria Moria-erklæringen har Regjeringen som mål å innføre en lovfestet rett til barnehageplass og innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene når det er full barnehagedekning og Kunnskapsdepartementet sender nå forslag til lovendringer ut på høring.

2.1 Gjeldende rett

Barnehage_loven av 2005 inneholder i dag en individuell rett til barnehageplass for det enkelte barn / foreldre, og kommunene har etter lovens § 8 en plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under skolepliktig alder. Kommunene er imidlertid ikke pålagt å ha et *bestemt antall* barnehageplasser eller en *bestemt dekningsgrad*.

Utenlandsk rett

Rapporten Starting Strong II (OECD 2006) sier at de fleste europeiske land gir alle barn rett til et gratis, offentlig finansiert tilbud de siste to eller tre årene før barna begynner i grunnskolen. Med unntak av Irland og Nederland er en slik adgang en lovfestet rettighet (statutory right) fra tre års alder, i enkelte land også for yngre barn. Tilbudene er et korttidstilbud og i regi av skolemyndighetene. Innholdet i tilbudet er gjerne fokusert på skoleforberedelse.

I Sverige er barnehagene hjemlet i skoleloven og kommunene har tre til fire måneder på seg til å skaffe plass i barnehage eller familiedaghjem. Plassen skal tilbys så nær barnets hjem som mulig. Kommunen har plikt til å skaffe barnehageplass til barn som er fylt ett år. Dersom barnet av fysiske, psykiske eller andre grunner har behov for særskilt støtte i sin utvikling, er det ingen aldersbegrensning nedad. Seksåringene har en lovfestet rett til ca 15 timers gratis førskoleklasse pr uke.

I Finland er kommunen forpliktet til å tilby barnehageplass til barn som bor i kommunen. Retten til plass er en subjektiv rettighet for foreldrene uavhengig av om foreldrene er i arbeid eller ikke. Seksåringene får et gratis korttidstilbud og dette er kommunene forpliktet til å gi.

I Danmark sorterer barnehagene fra 1. august 2007 under ”dagtilbudslov”. Kommunene er forpliktet til å ha et tilstrekkelig antall plasser til å dekke behovet. Forpliktelsen gjelder alle

barna i kommunen, uavhengig av foreldrenes behov for barnetilsyn. Det er et grunnleggende prinsipp at alle barn skal ha like muligheter for å bli tatt opp i de offentlige dagtilbud. Barnehageplass er ikke en individuell rettighet. Imidlertid skal kommunene tilby foreldrene ”pasningsgaranti i dagtilbud”. Kommunen er gitt en frist til å skaffe plass til barnet innen fire uker etter at barnet er 26 uker. Dette betyr at kommunen er forpliktet til å tilby en plass til alle barn i aldersgruppen over 26 uker og fram til barnets skolestart.

2.2 Departementets forslag og vurderinger

- **Forslag til lovtekst:**

- **§ 12a:** *Rett til barnehageplass*

- Barn som fyller ett år senest ved oppstart i barnehage, jfr § 12, har etter søknad rett til å motta et barnehagetilbud i samsvar med denne lov og tilhørende forskrifter.

- *Barnet har rett til et barnehagetilbud i den kommunen der det er bosatt.*

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

- **Endring i § 8:**

- *Kommunen har plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov. **Kommunen skal oppfylle retten til barnehageplass etter § 12a i denne lov for alle som er bosatt i kommunen.***

- **Barnehagerett:** I henhold til Regjeringserklæringen skal det innføres en rett til barnehageplass når full barnehagedekning er nådd. Departementet foreslår nå at alle barn som har fylt ett år ved oppstart i barnehage gis rett til en barnehageplass, og at retten skal tre i kraft høsten 2009. Departementet legger til grunn at de siste årenes store utbygging og reduksjon i pris har ført til at det ikke lenger er en skjult etterspørsel. Departementet mener derfor at retten i seg selv ikke vil øke etterspørselen etter barnehageplasser og således ikke gi økonomiske konsekvenser for kommunene. Videre nevner departementet alternativet med gradvis innføring av barnehagerett, for eksempel gjennom ved først å gi de eldste barnegruppene en barnehagerett, men departementet ser ikke behovet for eller hensikten med en slik gradvis innføring av barnehageretten.
- **Tilgjengelig tilbud:** Barnehageplassen må være tilgjengelig for foreldre og barn. Tilbudet skal ligge i en slik avstand fra barnets bosted at det er mulig for familien å benytte seg av tilbudet. Retten kan avgrenses til å gjelde en rett til et barnehagetilbud innen kommunegrensen, innen skolekretsen eller i nærmiljøet, og departementet foreslår å gi rett til barnehagetilbud innen kommunegrensen. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om forslaget representerer en rimelig avveining mellom familienes rettigheter til et godt barnehagetilbud og kommunenes behov for fleksible samarbeidsløsninger.
- **Type tilbud:** Departementet foreslår en rett til et godkjent barnehagetilbud, dvs. et tilbud innenfor barnehagelovens regler og som er godkjent etter denne lov. Dette betyr at kommunen ikke kan tilby deltidsplass til en søker som klart ønsker en heltidsplass. Barnehagetilbudet i den enkelte kommune må ha det omfang som brukerne etterspør og lokale forhold tilsier, innenfor rammen av regelverket. Søkernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket, og forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak

gir en klagerett til brukeren dersom man ikke har fått ett av to ønskede tilbud. Regelverket gir ikke detaljerte føringer for utformingen av barnehage tilbudet i kommunen. Departementets vurdering er derfor at retten til barnehageplass knyttet til hvilket tilbud foreldrene skal få, ikke fører til vesentlige økte økonomiske konsekvenser for kommunene.

- **Ventetid:** Regjeringen ønsker på sikt å innføre krav om minimum to opptak i året for å redusere ventetiden, og at opptak da bør skje med seks måneders mellomrom. I høringen ber departementet om tilbakemelding fra kommunene på hvordan opptak gjennomføres i løpet av året (ett eller flere opptak) og om barn som fyller ett år etter august får plass i barnehage i løpet av året. Videre bes det om kommunenes vurderinger av en eventuell innføring av en rett basert på minimum to opptak i året og om høringsinstansenes vurderinger av hva kostnadene ved å innføre to opptak i året vil være.
- **Sanksjoner, tilsyn og kontroll:** Foreldre/foresatte som har fått avslag på søknad om barnehageplass eller et vedtak om plass som ikke korresponderer med søknaden, kan få prøvd dette vedtaket på to måter, enten ved forvaltningsklage eller domstolsbehandling. Den som hevder å ikke ha fått sin rett til barnehageplass oppfylt, kan klage til Sivilombudsmannen. Det ligger i rettighetsreguleringens natur at den kan forfølges ved søksmål for domstolene, og at partene kan kreve erstatning dersom rettigheten ikke oppfylles.

Når kommunen er pliktsubjekt og dermed skal oppfylle retten til alle som søker når barnet har fylt ett år, kan det stilles spørsmål om bestemmelsen om samordnet opptaksprosess bør strammes inn. Departementet mener at det fremdeles bør være opp til kommunen å finne hensiktsmessige løsninger for samarbeid, men ber om høringsinstansenes syn på dette.

2.3 Bergen kommune sine synspunkter på innføring av lovfestet rett til barnehageplass

Barnehagerett

Høsten 2006 ble det vedtatt en tiltaksplan for full behovsdekning innen utgangen av 2007 basert på søkertallene pr september 2006. Med en etterspørsel på 87 % ble det da estimert et behov for 2300 nye plasser. Tempoet i utbyggingen har vært svært høyt, og rundt 2400 plasser vil være ferdigstilt rundt årsskiftet 2007/2008. Tall fra høsten 2007 viste at etterspørselen i Bergen kommune nå er rundt 92 %.

Arbeidet med å oppnå full barnehagedekning¹ har første prioritet i Bergen kommune, og det er vedtatt en tiltaksplan som viser at kommunen vil nå full barnehagedekning i løpet av 2010. Lov om barnehager § 8 sier at: "Kommunen har plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder..". Bergen kommune mener at dagens lovtekst synliggjør kommunens forpliktelse til å gi alle som ønsker det en barnehageplass, og at det ikke er nødvendig og ønskelig å innføre en lovfestet rett til barnehageplass utover dette. En ser heller ikke bort fra at innføring av en individuell rett, kan føre til økt etterspørsel, økt byråkrati og økte kostnader. Bergen kommune går av prinsipielle grunner imot å knytte en juridisk rettighet opp mot det å få en barnehageplass.

¹ Definisjon full barnehagedekning: antall barnehageplasser er bortimot 100 % dekning for barn i alderen 1-5 år. Definisjon full behovsdekning: alle som etterspør barnehageplass, får plass

Tilgjengelig tilbud

Tilgjengelig barnehageplass for søkeren vil kunne tolkes på ulike måter. Bergen kommune registrerer at det er et økt fokus på nærmiljøbarnehage og at mange brukere er opptatt av at barnehagetilbudet skal ligge i nærheten av barnets hjem eller foresattes arbeidssted. Bergen kommune mener at å avgrense en eventuell rett til å gjelde en rett til et barnehagetilbud innen for eksempel skolekretsen eller i nærmiljøet blir for snever, og støtter departementet i at en eventuell barnehagerett må knyttes opp til at det skal gis et tilbud om plass innen kommunegrensen. Vi vil likevel presisere at det må være en adgang til interkommunalt samarbeid der dette er praktisk. I mange tilfeller kan tilbud om plass i nabokommunen gi barn og foreldre kortere avstand til barnehageplassen enn tilbud i egen kommune. Bergen kommune har pr i dag inngått intensjonsavtale om samarbeid med nabokommunen Fjell.

Type tilbud

Etterspørselen har gått i retning av heldagsplasser på bekostning av deltidsplasser. Fra 15.12.2005 til 20.09.2007 har andelen heldagsplasser økt fra 88 til 95 %. En del foreldre vil av ulike årsaker ønske en delt plass, for eksempel i kombinasjon med kontantstøtte, og det bør derfor legges til rette for at en kan tilby også delte plasser i barnehage. Å tilby full fleksibilitet i valg av ulike plasstyper vil føre til vesentlig økte økonomiske konsekvenser for kommunene. En eventuell rett til barnehage må derfor gjelde en *heltidsplass* eller *delt plass*. Dette er likevel ikke til hinder for at kommunen kan utarbeide et mer fleksibelt tilbud dersom dette etterspørres.

Ventetid

I gjeldende opptaksordning praktiserer Bergen kommune ett hovedopptak med søknadsfrist 1. mars med tildeling av plasser/tilbud fra august. De som søker etter søknadsfristen, får informasjon om at søknaden ikke er med i hovedopptaket, men i det løpende suppleringsopptaket. Dersom det innføres en barnehagerett (ved at alle barn som har fylt ett år ved oppstart i barnehage gis rett til en barnehageplass) vil dette bety at alle barn som fyller ett år senest i løpet av august får plass i barnehage. Med ett årlig opptak vil det samtidig medføre at barnet kan bli maksimalt ett år og elleve måneder gammelt før det får rett til barnehage, og det er dette departementet vil rette opp i ved å innføre et årlig opptak nummer to. Ved at kommunene gjennomfører to opptak i året, vil ventetiden for en barnehageplass reduseres med inntil seks måneder. Departementet foreslår at de to årlige opptakene bør legges til august og februar.

Bergen kommune går primært inn for løpende opptak; en ordning med ett hovedopptak og suppleringsopptak slik kommunen har i dag. Som kommune må en likevel planlegge for det tilstrekkelige antall barnehageplasser som etterspørres med siktemål om at alle som fyller ett år i løpet av året de søker, skal få plass. To opptak vil medføre at kommunene må planlegge for overkapasitet.

Bergen kommune støtter departementet i at en eventuell innføring av to opptak i året ikke er mulig i 2009, fordi det vil kreve en betydelig økt kapasitet å kunne tildele plasser også i februar.

Avhengig av etterspørselen for ett-åringene vil en, med uendrede fødselstall, ha behov for en økning på 1350 - 1600 barnehageplasser fra opptaket i august til nytt opptak i februar, og ekstra kostnader anslås å kunne utgjøre 100-160 mill. kroner.

Sanksjoner, tilsyn og kontroll

Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage § 6 gir søkere ved hovedopptak klagerett på avslag på søknad om plass, og der søkeren verken får sitt første eller andre prioriterte ønske oppfylt. Ved supplerende opptak kan bare søkere med lovfestet rett til prioritet etter loven klage dersom de ikke tilbys plass i den aktuelle barnehagen. Bergen kommune støtter departementet i at dagens forskrift vedrørende klagerett videreføres, og at Sivilombudsmannens rolle forblir uendret. Når søkeren har klagerett dersom de første to ønskene ikke blir oppfylt, vil dette kollidere med en eventuell rett til barnehageplass innen kommunegrensen. Gjeldende forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage er ikke til hinder for at de private barnehagene fritt kan definere egne opptakskriterier og -kretser. Bergen kommune mener at lov og forskrifter må pålegge også de private barnehagene å ha felles opptakskriterier når full barnehagedekning er nådd.

Når det gjelder statens forvaltningstilsyn med kommunene vil Bergen kommune avvente den forespeilte gjennomgangen av særlovgivningen som skal ta sikte på å avgrense klarere hvilke områder av kommunenes virksomhet som skal være gjenstand for statlig tilsyn. Bergen kommune vil presisere at en eventuell innføring av barnehagerett vil måtte følges opp med presiseringer av hvilke sanksjonsmuligheter som knyttes opp til en slik rett for søkerne.

Høringsuttalelse vedrørende lovfestet rett til barnehageplass

Bergen kommune slutter seg ikke til Kunnskapsdepartementets forslag om å innføre en lovfestet rett til barnehageplass. Når det blir full barnehagedekning, bør bestemmelsen om samordnet opptaksprosess strammes inn med felles opptakskriterier for barnehagene i kommunen. Bergen kommune vil ikke støtte forslaget om at det på sikt innføres minimum to opptak i året, men anbefaler løpende opptak for å unngå planlegging av overkapasitet.

3 Innlemming av statstilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene

Rammefinansiering innebærer generelt at kommunene gjennom inntektssystemet får tildelt statlige rammetilskudd gjennom et system basert på objektive kriterier. Formålet er at fordelingen av tilskuddene skal bidra til at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å oppnå dette tas det hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes forutsetninger for tjenesteproduksjon (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning).

Rammefinansiering av barnehagesektoren innebærer i prinsippet at kommunene får finansieringsansvaret for barnehagene.

3.1 Gjeldende ordning

I dag tildeles øremerket statlig tilskudd til den enkelte barnehage basert på barnehagens årsmelding pr. 15.12. hvert år. Det gis også statlige øremerkede tilskudd til spesialtiltak for barn i førskolealder og til minoritetsspråklige barn. Dette er midler som kommunen forvalter. Fra 01.05.2004 er det blitt gitt statlige skjønnsmidler til den enkelte kommune for nye barnehageplasser som har blitt opprettet etter 2003. Tilskuddene tildeles etter aktivitet.

Det gis også et statlig investeringsstilskudd til etablering av nye barnehageplasser i ordinære barnehager. Investeringsstilskuddet ses i sammenheng med kompensasjon for merverdiavgift.

3.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementets forslag går ut på at den statlige finansieringen av barnehagesektoren skal innlemmes i inntektssystemet til kommunene når full barnehagedekning er nådd og barnehagerett er innført.

Ved rammeoverføring vil det bli benyttet kriterier som har til hensikt å fange opp ufrivillige variasjoner i etterspørsels- og kostnadsforhold for barnehager, og i utgangspunktet skal kommunene få kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov for barnehager.

Forslaget vil trolig gi omfordelingseffekter mellom kommunene. På grunn av at dette er en stor omlegging, vil departementet vurdere om rammeoverføringen skal gjennomføres med en overgangsordning for kommunene.

Nytt inntektssystem planlegges innført fra 2009, og arbeidet med innlemmingen av barnehagetilskuddet ses i sammenheng med det nye inntektssystemet.

3.3 Bergen kommunes synspunkter på innlemming av statlige tilskudd til barnehagesektoren i inntektssystemet

Bergen kommune støtter departementets vurdering av at ufrivillige variasjoner i kommunene, som etterspørsel og kostnadsforhold, kompenseres ved en eventuell innlemming av statlige tilskudd til barnehagesektoren i inntektssystemet. Kostnadsnivået for barnehagene i Bergen ligger av ulike grunner over landsgjennomsnittet, og dette bør kompenseres.

Når kommunene får finansieringsansvaret for barnehagene, må det også avklares hva som ligger i rammen.

Det statlige skjønnstilskuddet skal fullfinansiere nye barnehageplasser opprettet etter 2003. De barnehagene som bygges nå, bygges imidlertid i en høykonjunktur. Før overgang til rammefinansiering, bør beregningsgrunnlaget for skjønnsmidler til nye barnehageplasser gjennomgås for å sikre at også barnehager bygget etter 2005 er fullfinansiert.

Trinn tre i innfasingen av full økonomisk likeverdig behandling av barnehager er så langt ikke gjennomført. Staten må sørge for at kommunale og ikke-kommunale barnehager kan gis like økonomiske rammevilkår før de statlige tilskuddene til barnehagesektoren innlemmes i inntektssystemet.

Høringsuttalelse vedrørende. innlemming av statstilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene

Bergen kommune støtter Kunnskapsdepartementets forslag om at de statlige tilskuddene til barnehagesektoren rammefinansieres når det blir full barnehagedekning. I Bergen regner en med at dette skjer innen utgangen av 2010. Det forutsettes at barnehagesektoren ved overgangen til rammefinansiering er fullfinansiert både når det gjelder skjønnsmidler til barnehager som etableres etter 2005 og økonomisk likeverdig behandling av barnehager.

4 Finansiering av ikke-kommunale barnehager

4.1 Gjeldende rett

I forbindelse med barnehageforliket fikk kommunene plikt til å finansiere de ikke-offentlige barnehagene fra 01.05.2004. Det er *Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd* som regulerer området.

Hovedregelen er at kommunen skal sørge for kostnadsdekning i alle godkjente barnehager, dvs. kommunen skal dekke de kostnader som ikke dekkes av foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Etter endringer gjeldende fra 1.8.2005 skal den offentlige finansieringen for alle ikke-offentlige barnehager, uavhengig av kostnadsnivå, utgjøre minimum 85 % av det kommunens egne barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd. Den offentlige finansieringen består av det øremerkede statstilskuddet og kommunale tilskudd til den enkelte barnehage.

Kommunene kan velge å legge seg generelt på maksimumskravet, dvs. at man uavhengig av barnehagens kostnadsnivå sikrer alle ikke-kommunale barnehager det samme offentlige tilskuddet som tilsvarende kommunale barnehager (enhetskostnadsprinsippet).

4.2 Departementets forslag og vurderinger

- **Forslag til lovtekst:**

KD har fire alternative forslag til ny lovtekst for barnehagelovens § 14:

Alternativ 1:

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle ikke-kommunale barnehager i kommunen som har søkt om godkjenning senest i løpet av 2009, og som følge av dette er godkjent, jf. §§ 10 og 11.

Barnehager som søker om godkjenning etter 2009, kan kommunen finansiere.

Kommunen skal fastsette regler for kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen, jf. første og andre ledd. De fastsatte reglene for kommunalt tilskudd skal inneholde bestemmelser om utmåling, søknadsprosedyrer, klageadgang, revisjon og de rutiner og regler som er truffet for å unngå overkompensasjon og sikre tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon.

Reglene for kommunalt tilskudd skal sikre overholdelse av de til enhver tid fastsatte regler om foreldrebetaling og sikre et kvalitativt godt barnehagetilbud i kommunen i tråd med gjeldende lover og regelverk.

Kommunens vedtak etter andre ledd kan påklages til fylkesmannen.

Alternativ 2:

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle ikke-kommunale barnehager i kommunen som har søkt om godkjenning senest i løpet av 2009, og som følge av dette er godkjent, jf. §§ 10 og 11.

Barnehager som søker om godkjenning etter 2009, og som følge av dette er godkjent, jf. §§ 10 og 11, har rett på kommunalt tilskudd dersom finansiering av barnehagen ikke medfører vesentlige negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen.

Kommunen skal fastsette regler for kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen, jf. første og andre ledd. De fastsatte reglene for kommunalt tilskudd skal inneholde bestemmelser om utmåling, søknadsprosedyrer, klageadgang, revisjon og de

rutiner og regler som er truffet for å unngå overkompensasjon og sikre tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon.

Reglene for kommunalt tilskudd skal sikre overholdelse av de til enhver tid fastsatte regler om foreldrebetaling og sikre et kvalitativt godt barnehagetilbud i kommunen i tråd med gjeldende lover og regelverk.

Kommunens vedtak etter andre ledd kan påklages til fylkesmannen.

Følgende endring foreslås i § 8 sjette ledd (nytt syvende ledd):

Kommunen forvalter de statlige øremerkede tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen. Kommunen kan ikke avkorte det kommunale tilskuddet etter § 14 som følge av slikt statlig tilskudd.

Alternativ 3:

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle ikke-kommunale barnehager i kommunen som har søkt om godkjenning senest i løpet av 2009, og som følge av dette er godkjent, jf. §§ 10 og 11.

Barnehager som søker om godkjenning etter 2009, kan kommunen finansiere.

Kommunen har plikt til å gi tilskudd slik at godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, får kommunalt tilskudd med minst X prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunalt tilskudd.

Kommunens vedtak etter andre ledd kan påklages til fylkesmannen.

Alternativ 4:

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle ikke-kommunale barnehager i kommunen som har søkt om godkjenning senest i løpet av 2009, og som følge av dette er godkjent, jf. §§ 10 og 11.

Barnehager som søker om godkjenning etter 2009, og som følge av dette er godkjent, jf. §§ 10 og 11, har rett på kommunalt tilskudd dersom finansiering av barnehagen ikke medfører vesentlige negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen.

Kommunen har plikt til å gi tilskudd slik at godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, får kommunalt tilskudd med minst X prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunalt tilskudd.

Kommunens vedtak etter andre ledd kan påklages til fylkesmannen.

• Departementets forslag og vurderinger om ikke-kommunale barnehagers rett til offentlig finansiering

Departementet foreslår at forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd oppheves når rammefinansiering av barnehagesektoren innføres, og at kommunene pålegges en plikt til å finansiere eksisterende godkjente ikke-kommunale barnehager så lenge de har søkt om godkjenning senest i løpet av 2009, og som følge av søknaden har fått godkjenning.

Når det gjelder rett til finansiering av ikke-kommunale barnehager som godkjennes etter 2009 har departementet følgende forslag:

• Hvilke nye ikke-kommunale barnehager skal få rett til finansiering

Den frie etableringsretten for barnehager videreføres. Departementet mener at det må vurderes om nye godkjente ikke-kommunale barnehager fremdeles automatisk skal ha

krav på kommunalt tilskudd, og at kommunen bør gis et verktøy for å tilpasse barnehagesektoren i tråd med brukernes ønsker og behov når den får det helhetlige ansvaret for sektoren. KD mener det kan være hensiktsmessig at kommunene gis en skjønnsmessig adgang til å vurdere om nye ikke-kommunale barnehager skal få kommunalt tilskudd.

Kommunens skjønnskompetanse omfatter en vurdering på søknadstidspunktet. Når det har blitt gitt rett til finansiering, får kommunen en tilsvarende plikt til å finansiere barnehagen på lik linje med de eksisterende barnehagene. Skjønnskompetansen omfatter ikke en rett til å gripe inn og styre det etablerte ikke-kommunale tilbudet. Kommuner som i fremtiden opplever en nedgang i behovet for barnehageplasser, vil kunne oppleve å finansiere både kommunale og ikke-kommunale barnehager i større utstrekning enn nødvendig.

KD legger frem to alternative forslag for kommunal skjønnskompetanse. Det første gir kommunen fritt skjønn, det andre begrenset skjønn etter faste kriterier.

I **alternativ 1 – fritt kommunalt skjønn** legges det opp til at kommunen får stor frihet til selv å bestemme hvilke barnehager det skal gis tilskudd til. Dette skal skje innenfor rammene av de alminnelige forvaltningsrettslige regler, det vil si krav til saklighet, rimelighet og likebehandling. Dette innebærer at kommunen kan si nei til enhver søknad om finansiering der barnehagen har ført til overetablering av barnehageplasser i kommunen.

Kommunen skal tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov og bør bestrebe å legge til rette for at nyetablerte barnehager som er ønsket av brukerne, kan drive med offentlig finansiering.

Barnehageeier vil få klagerett til fylkesmannen ved avslag av finansiering, og vil få muligheten til å få sin søknad vurdert på nytt. Fylkesmannen vil imidlertid ha klare begrensninger i mulighetene til å prøve alle sider av saken i klagesaksbehandlingen, da klageinstansen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

Alternativ 2 – begrenset kommunalt skjønn vil gi nyetablerte barnehager rett til tilskudd dersom finansiering av barnehagen ikke vil medføre vesentlige negative følger for det øvrige barnehagetilbudet i kommunen. Kommunen må foreta en skjønnsmessig vurdering av følgene av finansiering av hver enkelt barnehage.

Bestemmelsen om begrenset kommunalt skjønn vil angi faste kriterier for vurderingen av tilskuddssøknadene. Det må være overkapasitet i kommunen før det kan vurderes å avslå en søknad om finansiering av barnehage. Kommunen vil bare kunne avslå finansiering dersom barnehagen ikke tilfører et mangfold i tilbudet eller det ikke er behov for den.

Begrenset kommunalt skjønn kan reguleres slik at kommunens vurdering av søknaden skal legge vekt på følgene for det eksisterende barnehagetilbudet i kommunen. Departementet kan legge føringer for hva som skal til før en søknad om finansiering kan bli avslått på grunn av negative følger for det samlede og eksisterende barnehagetilbudet i kommunen. Dette vil gjøre kommunens vurderinger enklere.

Vurderingen bør ta utgangspunkt i at en eventuell finansiering må medføre problemer for kommunens samlede barnehagetilbud som vesentlig overstiger de utfordringer som barnehagemyndigheten vanligvis har i dimensjonering og finansiering av sine plikter etter barnehageloven med forskrifter. Implisitt i vesentlighetsvurderingen ligger en antagelse om at drift av barnehager vil føre til et omtrent tilsvarende frafall i søknaden til allerede etablerte barnehager som er finansiert av stat og kommune.

Relevante momenter for å avslå søknaden kan da være om finansieringen av en ny barnehage

- Medfører en urimelig kostnadskrevende barnehagestruktur eller
- Fører til at enkelte barnehagetilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning slik at mangfoldet i tilbudet reduseres betydelig

Negative konsekvenser som ikke er langvarige, vil normalt ikke regnes som vesentlige. At kommunen må gjøre organisatoriske endringer, vil ikke være et godt nok grunnlag for avslag. Departementet presiserer at de eksisterende barnehagene må ha evne til å tilpasse seg endringer i tilbudet.

Dersom barnehagen er etablert i et område i kommunen uten barnehage, og lokale forhold og behov tilsier at en barnehage burde ligge der og brukernes behov og ønsker også tilsier det samme, må kommunen finansiere. En annen barnehage som er etablert i samme kommune, men i et område med flere barnehager fra før, kan derimot kommunen avslå søknaden til, dersom finansieringen vil få vesentlige negative følger for det samlede barnehagetilbudet i kommunen. Dette kan være økonomiske eller organisatoriske konsekvenser, også for de allerede etablerte ikke-kommunale barnehagene.

Fylkesmannen vil være klageinstans for vedtak om finansiering skal gis av kommunen. Private barnehageutbyggere kan da påklage kommunens vedtak dersom de mener dette er fattet på feil grunnlag, noe som ivaretar rettssikkerheten for de private utbyggerne. I en eventuell klagesak vil fylkesmannen i dette tilfelle kunne behandle alle sider av saken.

4.3 Kommentarer fra Bergen kommune vedrørende ikke-kommunale barnehagers rett til finansiering

1. Hvilke ikke-kommunale barnehager skal ha rett til finansiering etter at full barnehagedekning er oppnådd

Bergen kommune regner med å oppnå full barnehagedekning på kommunenivå i løpet av 2010. Det vil på det tidspunktet fortsatt være store variasjoner i dekningsgrad mellom bydelene. I henhold til befolkningsprognosene vil antall barn i alderen 1-5 år øke, og det vil derfor være behov for flere barnehageplasser. På denne bakgrunn planlegges videre utbygging, både i kommunal og privat regi, så vel for å erstatte midlertidige barnehager, gi et økt tilbud i bydelene med lavest dekning og gi et tilbud i områder der en forventer vekst i barnetallet.

a. Finansiering av eksisterende barnehager

I dag er det rundt 250 barnehager i Bergen. Over 70 % av barnehagene er ikke-kommunale. Hvert år legges det ned noen mindre barnehager av ulike årsaker. En del barnehager er ikke tilrettelagt for barn under tre år, og i noen tilfeller er bygningsmassen av en slik kvalitet at slik

tilrettelegging ikke lar seg gjennomføre. I de områdene av kommunen der det er eller nærmer seg full barnehagedekning, er etterspørselen til denne typen barnehager redusert.

Ved full barnehagedekning vil det være konkurranse mellom barnehagene på tilbud, tilgjengelighet og kvalitet. I de områdene der det nå er full eller tilnærmet full barnehagedekning, ser en allerede konkurranse om barna. Det er risiko for at så vel nyetablerte barnehager som "gamle" barnehager ikke får utnyttet sin kapasitet fullt ut og at driften ikke lenger er så lønnsom. Dersom departementets forslag til endringer i barnehageloven blir vedtatt, vil likevel alle barnehager som er godkjent innen utgangen av 2009 ha krav på finansiering.

Bergen kommune ser derfor for seg at loven må åpne for muligheter til å avvikle barnehage tilbud som ikke lenger er etterspurt i tilstrekkelig grad, når det ellers er etablert nok barnehageplasser i kommunen til å fylle etterspørselen.

b. Finansiering av nye barnehager - tidspunkt for søknad

Den frie etableringsretten til barnehager forutsettes videreført, dvs. en barnehageetablerer har rett til godkjenning av barnehagen når kravene til godkjenning iht. barnehageloven er oppfylt. Det søkes om godkjenning først når et nytt barnehagebygg kan tas i bruk, og det må foreligge godkjenning før barna kan begynne i barnehagen.

I henhold til KDs forslag er det først når godkjenning av barnehagen foreligger at barnehageeieren kan søke om kommunal finansiering av barnehagen, og det heter at "den nyetablerte barnehagen er altså etterspurt blant brukerne".

Etter vår vurdering vil kommunen i et tilfelle der en ikke-kommunal barnehage som allerede er godkjent og etablert og har søkere / interessenter, ikke ha et reelt valg ved vurderingen av barnehagens søknad om finansiering, selv om etableringen av den nye barnehagen vil kunne medføre negative følger for det øvrige barnehage tilbudet.

Bergen kommune mener at det foreslåtte tidspunktet for å søke om rett til finansiering bør endres, slik at det på det tidspunkt plangodkjenning foreligger, kan søkes om finansiering, evt. forhåndstilsagn om at det vil bli gitt offentlig tilskudd.

c. Finansiering av nye barnehager - fritt eller begrenset kommunalt skjønn

Forslaget om kommunalt skjønn når det gjelder fastsettelse av hvilke nye godkjente barnehager som skal få rett til finansiering, vil gi kommunen større råderett over barnehagesektoren enn den har i dag. Vi ser i dag at det er eller vil bli overetablering i enkelte områder, uten at det så langt finnes muligheter for å regulere dette. Bergen kommune er derfor positiv til at kommunene får et verktøy til å tilpasse sektoren etter brukernes ønsker og behov.

Slik Bergen kommune ser det innebærer begrepet "begrenset kommunalt skjønn" at staten skal utarbeide retningslinjer for hvordan kommunene skal behandle søknader fra nye ikke-kommunale barnehager om kommunalt tilskudd, mens kommunene ved "fritt kommunalt skjønn" selv kan velge hvilke kriterier som skal være avgjørende for tildeling av rett til finansiering, men innenfor rammene av de alminnelige forvaltningsmessige regler.

Bergen kommune mener at det uansett må legges faglige vurderinger til grunn, og at det således ikke er noen grunn til at staten skal legge føringer for den kommunale saksbehandlingen.

Bergen kommune vil på denne bakgrunn slutte seg til forslaget om fritt kommunalt skjønn.

4.4 Departementets forslag og vurderinger om finansiering av ikke-kommunale barnehager

Når det gjelder hvordan de ikke-kommunale barnehagene skal finansieres, skisserer KD også her to alternativer: lokale forskrifter for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i kommunen eller statlig regulering av finansieringsnivået i barnehageloven.

Alternativ 1 – lokale forskrifter innebærer at den enkelte kommune skal utarbeide forskrifter om finansieringen av de ikke-kommunale barnehagene. Forskriftene skal inneholde regler om

- utmåling av tilskudd,
- søknadsprosedyrer,
- klageadgang,
- revisjon og
- de rutiner og regler som er truffet for å unngå overkompensasjon og
- sikre tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon.

De ikke-kommunale barnehagene i kommunen skal ha anledning til å uttale seg om forslag til forskrifter gjennom en høring før de vedtas.

Alternativet åpner for ulike løsninger i ulike kommuner, og foreslås innført fra 2010, for å gi kommunene og de ikke-kommunale barnehagene bedre tid til å forberede seg på ny finansieringsordning.

Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å legge inn ytterligere føringer for utforming av de lokale forskriftene for kommunalt tilskudd. Kommunen kan imidlertid selv vurdere hvilke lokale føringer som skal hjemles i forskriften. Dette kan for eksempel være at kommunen skal kunne sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd.

Alternativ 2 – statlig regulering av finansieringsplikten innebærer at staten i lov fastsetter at ikke-kommunale barnehager får krav på en gitt prosentsats av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunal finansiering.

Dette alternativet innebærer et ensartet prinsipp for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i hele landet. Tilskuddsbeløpene mellom kommunene vil fortsatt variere siden kostnadssituasjonen varierer mellom kommuner, men innad i kommunen blir alle ikke-kommunale barnehager behandlet likt i forhold til det kommunale tilskuddet. For at det ikke skal bli uklarheter i hva som skal regnes inn som kommunens kostnader til barnehagedrift, vil departementet vurdere å utarbeide retningslinjer for dette.

En slik løsning kan også stimulere kommunen til å effektivisere driften av egne barnehager, ved at en reduksjon i kommunale kostnader også reduserer behovet for

tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene. Det vil bli enklere for kommunen å beregne tilskudd, siden kommunen ikke behøver å ta hensyn til den enkelte ikke-kommunale barnehagens kostnader.

Dette alternativet vil imidlertid føre til at noen ikke-kommunale barnehager ikke får dekket sine kostnader på dagens nivå. Det vil skje en omfordeling av midler fra barnehager med høye kostnader til barnehager med lavere kostnader. Som et resultat av dette vil maksimalgrensen for foreldrebetaling settes under press. Det kan fastsettes en høyere foreldrebetaling enn maksimalgrensen når barnehagen ellers vil måtte nedlegges av økonomiske grunner eller der kvaliteten på barnehagetilbudet ellers vil rammes. Det kreves i disse tilfellene samtykke fra foreldrerådet.

Når det gjelder fastsetting av prosentsats vil KD sette i gang et arbeid for å kartlegge kostnadsforskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

4.5 Bergen kommunes vurdering av forslaget om finansiering av ikke-kommunale barnehager

Bergen kommune har hatt ulike ordninger med tilskudd til ikke-kommunale barnehager, og har et godt samarbeid med de private barnehagene, som utgjør majoriteten av barnehagene i Bergen.

Bergen kommune ser at finansieringsbehovet varierer mellom barnehagene, og at fordeling etter en fast prosentsats vil kunne gi store omfordelingsvirkninger. Ikke minst vil dette kunne gå ut over nyetablerte barnehager med høye finansielle kostnader.

I KDs forslag åpnes det for at ikke-kommunale barnehager skal kunne foreslå økt foreldrebetaling som følge av omfordelingsvirkninger. Dette vil, som i dag, kreve samtykke fra foreldrerådet. Bergen kommune ser det som svært uheldig hvis maksimalgrensen for foreldrebetaling skulle settes under press på grunn av finansieringsordningen.

Det bør klart fremgå av forskrift hva som kan regnes som overkompensasjon og hva som er en "rimelig fortjeneste", slik at det er en felles forståelse mellom departementet, kommunene og barnehagene, ref. EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

Ut fra erfaringene med en stor og uensartet privat sektor vil Bergen kommune ikke støtte forslaget om at de ikke-kommunale barnehagene skal få tildelt offentlig tilskudd etter en fastsatt prosentsats. Det er naturlig å videreføre dagens ordning i samarbeid med de ikke-kommunale barnehagene, og Bergen kommune slutter seg derfor til forslaget om utarbeidelse av lokale forskrifter.

Høringsuttalelse vedrørende finansiering av ikke-kommunale barnehager

Bergen kommune slutter seg til innføring av ny § 14 i barnehageloven, men mener kommunen må få ansvar for å fatte vedtak om offentlig finansiering av alle nye barnehager, både offentlige og private etter fritt skjønn. Kommunene skal utarbeide lokale forskrifter om finansiering av barnehagene og det forutsettes likeverdig behandling mellom private og kommunale barnehager.

Bergen kommune mener at søknadstidspunkt for offentlig finansiering av nye ikke-kommunale barnehager bør legges til det tidspunkt plangodkjenning foreligger.

Bergen kommune mener at loven må åpne for muligheter til å avvikle barnehagetilbud som ikke lenger er etterspurt i tilstrekkelig grad, når det ellers er etablert nok barnehageplasser i kommunen til å fylle etterspørselen.

5 Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren

5.1 Gjeldende ordning

Det er i dag mangelfull kunnskap om forhold i utdanningssystemet som har betydning for sosial utjevning, ref. St. meld. nr. 16 (2006-2007) "... og ingen sto igjen" kapittel 6.7. Det er i følge meldingen et stort, udekket behov for statistikk, forskning og analyse av utviklingstrender og langsiktige effekter. Det er også behov for bedre data for å følge med på utviklingen i barnehagedekningen for grupper som antas å ha særlige behov for å delta i barnehage. For å gjennomføre langsiktige studier og for å følge forskjellige grupper gjennom utdanningsløpet er det nødvendig å samle inn og systematisere informasjon på individnivå.

Innrapportering for barnehagesektoren skjer i dag ved at den enkelte barnehage sender inn årsmeldingsskjema (KOSTRA-skjema 16). Statistikkloven fungerer i dag som hjemmel for innhenting av årsmeldingsskjema parallelt med bevilgningsreglementet.

Statlige myndigheter samler i dag ikke inn opplysninger på individnivå til forskningsformål. Dersom individdataene direkte eller indirekte viser hvilken person dataene gjelder, regnes det som personopplysninger. Den vanligste formen for å samle inn personopplysninger er å knytte dataene til fødselsnummer. Kommuner innhenter personopplysninger for flere ulike administrative formål.

Med bakgrunn i barnehageloven innhenter kommunene personopplysninger i to sammenhenger. For det første til kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven. For det andre innhentes som regel fødselsnummer av kommunen ved søknad om barnehageplass, etter hjemmel i personopplysningsloven. Denne hjemmelen fastslår at fødselsnummer bare kan benyttes når det er saklig behov for sikker identifisering og det er umulig å oppnå sikker identifikasjon ved bruk av andre metoder.

Ligningsloven pålegger offentlig eide barnehager å gi opplysninger til ligningsmyndighetene om utgifter til pass og stell av barn til bruk i foreldre og foresattes ligningsoppgave.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

Forslag til lovtekst

Ny § 5a Innhenting av fødselsnummer

Foreldre og foresatte plikter å oppgi barnets fødselsnummer til kommunen til bruk for utarbeiding av statistikk, forskning og analyse, jf. § 8 fjerde ledd.

§ 7 andre ledd:

Barnehageeieren må legge fram opplysninger om regnskapsdata, tjenestedata og en *liste som gjør det mulig for kommunen å identifisere hvilke barn som går i vedkommende barnehage*, jf. § 8 fjerde ledd og § 5a, etter forskrifter fastsatt av departementet.

§ 8 nytt fjerde ledd:

Hver kommune skal opprette og føre register over fødselsnummeret til barn som går i barnehage. Registeret skal benyttes til en nasjonal database for utarbeiding av statistikk, forskning og analyse for å undersøke langsiktige effekter av deltakelse i barnehage i forhold til senere utdanning samt andre forhold som har betydning for sosial utjevning. Behandlingsansvarlig for basen skal være Kunnskapsdepartementet eller det organ departementet delegerer til. Nærmere bestemmelser om rapporteringsplikt, oppbevaring, bruk, utlevering og lagring av slike data fastsettes i forskrift.

§ 8 nåværende fjerde til sjette ledd blir femte til syvende ledd.

Departementets vurderinger

Departementet vurderer det som nødvendig å samle inn og systematisere opplysninger om deltakelse i barnehagen på individnivå for å kunne gjennomføre langsiktige studier og for å følge forskjellige grupper gjennom utdanningsløpet og undersøke langsiktige effekter av deltakelse i barnehage i forhold til senere utdanning og forhold som har betydning for sosial utjevning.

For å kunne koble de innsamlede dataene med andre data i SSBs registre, er det behov for å kunne identifisere hvilke personer opplysningene gjelder gjennom bruk av fødselsnummer. Av personvern hensyn foreslår KD at personnumrene erstattes med automatisk genererte ID-numre når opplysningene er samlet inn gjennom bruk av en nøkkel.

Hvorvidt det foreligger hjemmel til behandling av personopplysninger med hjemmel i personopplysningsloven beror på skjønn. Etter departementets vurdering vil dette være et for uklart grunnlag for å opprette en sentral database, og foreslår derfor at innhenting og behandling av opplysninger om deltakelse i barnehager på individnivå derfor bør ha en særskilt hjemmel i barnehageloven.

Fordelen med registerdata, som foreslås her, er at registre inneholder en fulltelling av populasjonen man ønsker å analysere, hvilket som regel gir et stort antall observasjoner, i motsetning til utvalgsundersøkelser. Oppdatering av registre over tid, gjerne over flere tiår, vil gi en dynamisk dimensjon som gjør at man kan følge utviklingen for individer eller grupper gjennom livsfaser og samfunnsendringer.

I tillegg til opplysningene som i dag hentes inn gjennom årsmeldingsskjemaet, er det behov for å samle inn informasjon om deltakelse i barnehagen på individnivå. For å gi sikker identifisering og forhindre feilkoblinger bør opplysningene samles inn på fødselsnummer. Det vil ikke være behov for å hente inn individdata knyttet til ansatte i barnehagen. Her vil det være tilstrekkelig med den informasjon man får i dag fra den enkelte barnehage i årsmeldingsskjemaet.

KD legger opp til at innhenting av data i størst mulig grad skal skje gjennom allerede etablerte innrapporteringssystemer. Innhenting av fødselsnummer bør derfor skje ved at det fastslås i barnehageloven at foreldre og foresatte pålegges å oppgi barnets fødselsnummer til

vedkommende kommune i forbindelse med samordnet opptak. Ved innrapporteringen kobles barnas fødselsnummer til grunndata om den enkelte barnehage.

Det foreslås at foreldre og foresatte informeres om at fødselsnummeret vil gå inn i en sentral database i pseudonymisert form, og at dataene skal brukes til utarbeiding av statistikk, forskning og analyse.

KD mener at dataene bør lagres så lenge de er relevante til forskning, analyse og statistiske formål.

Databasen skal kunne benyttes av Kunnskapsdepartementet og underliggende etater, av forskere og SSB (Statistisk Sentralbyrå).

KD har igangsatt et prosjekt hvor innrapportering av barnehagedata skal gjøres elektronisk over internett. KD vil komme nærmere tilbake til de økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene i forbindelse med høringen av forskriftsforslaget.

5.3 Bergen kommune sine synspunkter på innhenting av opplysninger på individnivå vedrørende deltakelse i barnehage

Bergen kommune ser at det kan være behov for mer forskning på barns deltakelse i barnehage. Det er imidlertid viktig at barnas og familiens anonymitet bevares, og at personopplysninger ikke kommer på avveie og kan benyttes til andre formål enn det planlegges for. Innhenting og behandling av data må derfor skje i henhold til Datatilsynets retningslinjer.

Høringsuttalelse vedrørende innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren

Bergen kommune støtter KDs forslag om innhenting av opplysninger på individnivå om barn som benytter barnehage under forutsetning av at innhenting og behandling av data er i henhold til Datatilsynets retningslinjer.