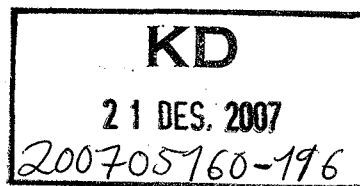




Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119  
0032 Oslo



Deres referanse

Vår referanse

2007/14579-4-114478/2007-KJJO

Klassering

A10


Dato

20.12.2007

**Høringsuttalelse - endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager.**

Vedlagt oversendes Fredrikstad kommunens høringsuttalelse behandlet i formannskapet den 13.12.07, samt kopi av møtebok – Høring om endringer i barnehageloven.

Med hilsen

  
Gunn Glad Mathisen  
Fagsjef barnehage

  
Kjersti Johansen  
spesialkonsulent

Vedlegg:

- 1 Høringsuttalelse - endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager.
- 2 Kopi av møtebok - Høring om endring i barnehageloven



**Vedlegg til løpenr. 100948/2007, saksnr. 2007/14579**

Klassering: A10  
Gradering:  
Dato: 13.11.2007

**Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager(barnehageloven)**

**Generelt**

Innføring av lovfestet rett til barnehageplass, innlemming av statstilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene, finansiering av ikke-kommunale barnehager og innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren anser Fredrikstad kommune som positive endringer både for den enkelte familie, den enkelte barnehage og kommunen. Reformen var ventet. Imidlertid må lovverket utformes på en slik måte at hensikten med endringene blir etter intensjonene.

**Rammefinansiering**

Fredrikstad kommune vil trekke fram overgang til rammefinansieringen av barnehagereformen som er omtalt i høringsnotatet, og planlagt omtalt i kommuneproposisjonen for 2009. Dette arbeidet sees i sammenheng med nytt inntektssystem som planlegges innført fra 2009. I høringsnotatet bemerkes at det skal tas hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes forutsetninger for tjenesteproduksjon (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning). I dag består utgiftsutjevningen av 19 kostnadsnøkler, og med barnehagene vil det utvikles ennå flere. Nye endrede objektive kriterier kan føre til uforutsigbarhet for Fredrikstad kommune. I dag beregnes tilskudd etter antall barn i barnehagene i kommunen. Overgang til rammefinansiering gir usikkerhet i forhold til kriterier og om potten som avsettes til barnehage blir stor nok til å fullfinansiere reformen. Statens beregningsmodell for utregning av barnehagefinansiering har sitt utgangspunkt i ECON sine beregninger fra 2005. Fredrikstad kommune er av den oppfatning at siste års prisvekst, spesielt innen byggebransjen ikke fanges opp av modellen. Overgang til rammefinansiering og finansiering av nye barnehageplasser etter 2009 vil kunne gi kommunen utfordringer.

**Rett til barnehageplass**

I tillegg er kommunen bedt om å uttale seg til 3 punkt under hovedpunkt 3: Rett til barnehageplass. Departementet ber om høringsinstansens syn på: tilgjengelig tilbud, behovet for å endre andre bestemmelser i loven og forskrifter og om ett opptak. Departementet foreslår å gi rett til barnehageplass innen kommunegrensen. Kommunens plikt til å gi barn et barnehagetilbud skal ikke sperre for et interkommunalt samarbeid om barnehagetilbud. Men departementet presiserer at forslaget er at barnet har rett til et barnehagetilbud i den kommunen der det er bosatt. Fredrikstad kommune vurderer endringen som positivt da forslaget må sees i sammenheng med finansieringen av barnehagene. Alle barnehager er å anse som en del av kommunens samlede tjenestetilbud og vil finansieres av kommunens ramme.

Departementet foreslår at § 8 andre ledd tilføyes følgende: *Kommunen skal oppfylle retten til barnehageplass etter § 12a i denne lov for alle som er bosatt i kommunen.* Videre ber departementet om høringsinstansens syn på om det fremdeles bør være opp til kommunen å finne hensiktsmessige løsninger for samarbeidet mellom kommunen og ikke-kommunale barnehager om samarbeidsnivå for opptak i barnehage. Slik departementets forslag ligger retten til barnehageplass knyttet opp mot kommunens plikt, mens det er opp til kommunen å finne hensiktsmessige samarbeidsordninger med de ikke-kommunale barnehagene. Fredrikstad kommune mener formuleringen om plikt må knytte de ikke-kommunale barnehagene ennå sterkere opp mot retten til plass og den plikten kommunen har for å innfri retten. Barnehagene kan komme til å møte økonomisk vanskelige tider, nedgang i barnetall og

andre vanskelig forhold som vil sette samarbeidet på prøve. Av den grunn må plikten til samarbeid formuleres tydelig.

Fredrikstad kommune praktiserer ett hovedopptak med søknadsfrist til 1. Februar. For øvrig kan familier søke gjennom hele året. Kontinuerlig tar barnehagene inn nye barn der det er ledig plass, gjennom hele året. Slik høringsforslaget er formulert er det kun de barna som fyller ett år innen august som skal omfattes av retten til barnehageplass. De barna som fyller ett år i september vil først få rett til plass til hovedopptak året etter. Kommunen er bedt om å uttale seg om det er hensiktsmessig med ett eller to opptak gjennom barnehageåret. Fredrikstad kommune antar at to prosesser med opptak av barn i barnehage vil føre til en merkostnad totalt opp mot 5 årsverk. I dag benyttes kommunen to årsverk til registrering av søkere, samt at konsulenter og styrere trekkes inn i arbeidet. Merarbeid for styrer av barnehagen anslås til i gjennomsnitt en uke. Fredrikstad kommune vurderer den praksis kommunen følger i dag som mer tilfredsstillende for den enkelte søker da ledige plasser fylles opp kontinuerlig, framfor å kjøre samme opptaksprosess to ganger i året. Generelt mener rådmannen at retten til barnehageplass bør gjelde for alle barn fra fylte ett år, uansett når på året barnet er født. En avgrensning i ventetid, kan formuleres i lokale forskrifter.

### **Finansiering av ikke-kommunale barnehager**

Når det gjelder de to alternativene for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager mener Fredrikstad kommune det er mest hensiktsmessig å legge til grunn alternative 1.1. som åpner for ett fritt kommunalt skjønn, hvor kommunen i tillegg skal utarbeide lokale forskrifter til grunn for likebehandlingen. Med en slik modell vil kommunen til enhver tid kunne vurdere hvor mye ressurser som skal legges til grunn for finansieringen av barnehagetjenestene. En slik modell åpner for lokale forskrifter som vil ta hensyn til økonomisk likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Dette alternativet foreslås innført fra 2010, for å gi kommunene og de ikke-kommunale barnehagene bedre tid til å forberede seg på ny finansieringsordning. Departementet vurderer at kommunene bl.a. trenger noe tid til å utarbeide lokale forskrifter. I denne modellen legger departementet opp til at barnehagetilskuddene innlemmes i 2010.

### **Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren**

Fredrikstad kommune ser positivt på avsnittet om innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren og anser en tilpassing av bestemmelsene slik at myndighetene får dekket sitt 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 særlig 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. Fredrikstad kommune forutsetter også at denne endringen fullfinansieres som en del av barnehagereformen.

# FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2007/14579  
Dokumentnr.: 3  
Løpenr.: 100948/2007  
Klassering: A10  
Saksbehandler: Kjersti Johansen/Lise Lilleby

## Særutskrift

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Samarb.- og arb.miljøutv. omsorgs- og oppv.seksjon	12.12.2007	73/07
Oppvekstutvalget	12.12.2007	69/07
Formannskapet	13.12.2007	184/07

## Høring om endring i barnehageloven

### Rådmannens innstilling

Rådmannen anbefaler Oppvekstutvalget å fremme slik innstilling til Formannskapet:

1. Fredrikstad kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med vedlegg 1
2. Vedtaket fattes i henhold til kommunelovens § 13 utvidet myndighet i hastesaker, jf delegeringsreglementets punkt 1.2.3.

Fredrikstad, 03.12.07

### **Samarb.- og arb.miljøutv. omsorgs- og oppv.seksjons behandling 12.12.2007:**

Votering: Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtat.

### **Samarb.- og arb.miljøutv. omsorgs- og oppv.seksjons uttalelse 12.12.2007:**

1. Fredrikstad kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med vedlegg 1
2. Vedtaket fattes i henhold til kommunelovens § 13 utvidet myndighet i hastesaker, jf delegeringsreglementets punkt 1.2.3.

### **Oppvekstutvalgets behandling 12.12.2007:**

#### Forslag fremsatt i møtet.

På vegne av H, FrP, KrF, V og FS fremmet repr. Peter Kuran (H) følgende forslag til endringer/presiseringer til Rådmannens forslag:

*Rådmannens forslag til høring legges til grunn med følgende endringer/presiseringer*

1. *En lovfestet rett til barnehageplass må følges opp av tilstrekkelige midler til kommunene. Overføringene skal skje gjennom rammetilskuddet, og må justeres årlig for prisutvikling og økning i dekningsprosent.*
2. *Kommunen skal ha lik finansieringsplikt for offentlige og private barnehager. Finansieringen tar utgangspunkt i antall barn i barnehagen og antall barn med behov for særskilt oppfølging. Dette må også gjelde nyetablerte barnehager.*
3. *Innhenting av informasjon til forskningsformål på individnivå, må kreve samtykke fra de foresatte og skje i tråd med de forskningsetiske retningslinjer.*
4. *Ved en samordnet opptaksprosess må det legges vekt på foreldrenes ønsker ved valg av barnehage. Faktorer som kan spille inn er avstand fra hjemmet, eller fra en av, eller begge foreldrenes arbeidsted, nærhet til andre viktige omsorgspersoner og ønske om et spesielt tilbud.*
5. *Ved ett årlig opptak vil noen barn få rett til barnehage allerede fra ettårsdagen, mens andre ikke vil få den før de er nesten to år. Det vil være urimelig, spesielt ovenfor foreldre med særskilt behov for slik plass, for eksempel eneforsørgere. Dagens ordning i Fredrikstad, hvor ledige plasser fylles opp kontinuerlig, videreføres.*

#### Votering:

Punkt 1 i ovennevnte forslag ble vedtatt med 5 stemmer mot 4 (1 SV, 3 AP)

Punkt 2 i ovennevnte forslag ble vedtatt med 5 stemmer mot 4 (1 SV, 3 AP)

Punkt 3 i ovennevnte forslag ble enstemmig vedtatt.

Punkt 4 i ovennevnte forslag ble vedtatt med 5 stemmer mot 4 (1 SV, 3 AP)

Punkt 5 i ovennevnte forslag ble vedtatt med 5 stemmer mot 4 (1 SV, 3 AP)

Punkt 1 i Rådmannens innstilling, med de vedtatte endringer/justeringer, ble enstemmig vedtatt.

Punkt 2 i Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

#### **Oppvekstutvalget innstilling 12.12.2007:**

1. Fredrikstad kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med vedlegg 1, med følgende endringer/justeringer.
  1. En lovfestet rett til barnehageplass må følges opp av tilstrekkelige midler til kommunene. Overføringene skal skje gjennom rammetilskuddet, og må justeres årlig for prisutvikling og økning i dekningsprosent.
  2. Kommunen skal ha lik finansieringsplikt for offentlige og private barnehager. Finansieringen tar utgangspunkt i antall barn i barnehagen og antall barn med behov for særskilt oppfølging. Dette må også gjelde nyetablerte barnehager.
  3. Innhenting av informasjon til forskningsformål på individnivå, må kreve samtykke fra de foresatte og skje i tråd med de forskningsetiske retningslinjer
  4. Ved en samordnet opptaksprosess må det legges vekt på foreldrenes ønsker ved valg av barnehage. Faktorer som kan spille inn er avstand fra hjemmet, eller fra en av, eller begge foreldrenes arbeidsted, nærhet til andre viktige omsorgspersoner og ønske om et spesielt tilbud.
  5. Ved ett årlig opptak vil noen barn få rett til barnehage allerede fra ettårsdagen, mens andre ikke vil få den før de er nesten to år. Det vil være urimelig, spesielt ovenfor foreldre med særskilt behov for slik plass, for eksempel eneforsørgere. Dagens ordning i Fredrikstad, hvor ledige plasser fylles opp kontinuerlig, videreføres.
2. Vedtaket fattes i henhold til kommunelovens § 13 utvidet myndighet i hastesaker. Jf. Delegeringsreglement 1.2.3.

#### **Formannskapetets behandling 13.12.2007:**

Atle Ottesen (Ap) gjenopptok rådmannens innstilling.

#### Votering:

Oppvekstutvalgets innstilling med unntak av punkt 1.3 ble vedtatt med 7 stemmer mot 6 stemmer (4AP/1SV/1PP) som ble gitt for rådmannens innstilling i punktene 1 og 2.

Oppvekstutvalgets innstilling i punkt 1.3 ble enstemmig vedtatt med 13 stemmer.

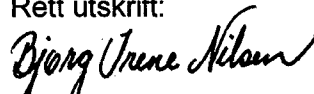
#### **Formannskapetets vedtak 13.12.2007:**

1. Fredrikstad kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med vedlegg 1, med følgende endringer/justeringer.
  1. En lovfestet rett til barnehageplass må følges opp av tilstrekkelige midler til kommunene. Overføringene skal skje gjennom rammetilskuddet, og må justeres årlig for prisutvikling og økning i dekningsprosent.
  2. Kommunen skal ha lik finansieringsplikt for offentlige og private barnehager. Finansieringen tar utgangspunkt i antall barn i barnehagen og antall barn med behov for særskilt oppfølging. Dette må også gjelde nyetablerte barnehager.
  3. Innhenting av informasjon til forskningsformål på individnivå, må kreve samtykke fra de foresatte og skje i tråd med de forskningsetiske retningslinjer
  4. Ved en samordnet opptaksprosess må det legges vekt på foreldrenes ønsker ved valg av barnehage. Faktorer som kan spille inn er avstand fra hjemmet, eller fra en av, eller begge foreldrenes arbeidsted, nærhet til andre viktige omsorgspersoner og ønske om et spesielt tilbud.

5. Ved ett årlig opptak vil noen barn få rett til barnehage allerede fra ettårsdagen, mens andre ikke vil få den før de er nesten to år. Det vil være urimelig, spesielt ovenfor foreldre med særskilt behov for slik plass, for eksempel eneforsørgere. Dagens ordning i Fredrikstad, hvor ledige plasser fylles opp kontinuerlig, videreføres.
- 2 Vedtaket fattes i henhold til kommunelovens § 13 utvidet myndighet i hastesaker. Jf. Delegeringsreglement 1.2.3.

Fredrikstad, 14.12.2007

Rett utskrift:

  
Bjørg Irene Nilsen  
Sekretær

Utskrift til: Omsorgs- og oppvekstsjef Grethe B. Hansen  
~~Saksbehandlere Kjersti Johansen~~ og Lise Lilleby

### Sammendrag

Departementet forslår i dette høringsnotatet å innføre en lovfestet rett til barnehageplass. Rett til barnehageplass vil være et svært viktig virkemiddel for å bidra til at Regjeringen når andre overordnede mål i samfunnet. Begrunnelsen for å innføre en slik rett må ses i lys av barnehagenes vide samfunnsmessige betydning. Departementet mener at den retten til barnehageplass som nå foreslås, ivaretar familienes behov i bred forstand, også barn med særlige behov.

Departementet foreslår å innføre rett til barnehageplass for alle barn som har fylt ett år ved oppstart, med ett opptak i året. (kapittel 3). Forpliktelsene til kommunen om oppfyllelse av rett til barnehageplass følges av et finansielt ansvar for sektoren. Kommunen får økonomisk ansvar for sektoren gjennom rammefinansiering, kommunene får dermed et helhetlig ansvar for barnehagesektoren. Rammefinansiering innebærer at kommunene gjennom inntektssystemet får tildelt statlig rammetilskudd gjennom et system basert på objektive kriterier (kapittel 4). For å sikre de ikke-kommunale barnehagenes videre drift foreslår departementet at kommunen skal ha en finansieringsplikt overfor eksisterende ikke-kommunale barnehager (kapittel 5). Finansieringsplikten kan bestå av enten lokalt utformede forskrifter for finansiering av de ikke-kommunale barnehagene eller av en statlig regulering av finansieringsplikten. Departementet foreslår videre at nyetablerte barnehager ikke automatisk skal ha rett på finansiering. Departementet presenterer to alternative finansieringsordninger for finansieringsbegrensning, fritt kommunalt skjønn eller begrenset kommunalt skjønn. For å gjennomføre langsiktige studier og for å følge forskjellige grupper gjennom utdanningsløpet er det nødvendig å samle inn og systematisere opplysninger om deltakelse i barnehagen på individnivå. Departementet foreslår derfor en lovhjemmel og en forskriftshjemmel i barnehageloven for innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren (kapittel 6).

### Vedlegg

- 1 Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager(barnehageloven)

### Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

2. Høringsbrev med adressater, datert 31.10.07.
3. Høringsnotat om utkast til endringer i lov 17. Juni 2005 nr. 64 om barnehager. (Barnehageloven)

## Saksopplysninger

Kunnskapsdepartementet har sent forslag til endringer i barnehageloven på høring.

Forslaget omfatter:

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

Kunnskapsdepartementet ber om merknader til høringsnotat innen torsdag 3. januar 2008.

Fristen for høringen er kort. Fra administrasjonen er det den 13.11.07 gått en henvendelse til Kunnskapsdepartementet for å få forlenget fristen med tanke på politisk behandling.

Fredrikstad kommune er ikke innvilget forlenget frist, høringen sendes av den grunn, parallelt til oppvekstutvalget og med hasteparagraf til formannskapet. KS arrangerer en drøfting med de store bykommunene om høringsutkastet den 5. desember 07.

### 1 Rett til barnehageplass

Regjeringserklæringen sier at det skal innføres en lovfestet rett til barnehageplass når full barnehagedekning er nådd. Departementet foreslår at rett til barnehageplass knyttes til at barnet har fylt ett år ved oppstart i barnehage, og at retten trer i kraft i 2009.

Departementets forslag innebærer at alle barn som har fylt ett år ved oppstart i barnehage får rett til barnehageplass.

### **Kommunen er bedt om å uttale seg om nedenstående delpunkt i høringsnotatet: Tilgjengelig tilbud.**

Departementet foreslår å gi rett til et barnehagetilbud innen kommunegrensen. I store kommuner kan et tilbud innenfor kommunegrensen være et tilbud som ligger så langt unna barnets bosted at det i realiteten vil være utilgjengelig for familien. Her vil imidlertid reglene for samordnet opptak og kravet til et lokalt tilpasset barnehagetilbud bidra til å sikre et reelt tilgjengelig barnehagetilbud. Barnet vil være bosatt i den kommunen der det er folkeregistrert.

Kommunens plikt til å gi barnet et barnehagetilbud innen kommunegrensen innebærer ikke en lovmessig sperre for interkommunalt samarbeid om barnehagetilbud. Departementet presiserer imidlertid at forslaget er at barnet har rett til et barnehagetilbud i den kommunen der det er bosatt. Kommunen kan kun oppfylle retten ved å tilby en barnehageplass i en annen kommune enn bostedskommunen dersom reisetiden fra hjem til barnehage ikke blir lenger og de totale økonomiske kostnadene ikke større for familien ved en slik løsning enn hva som ville vært tilfellet ved plass i barnehage i bostedskommunen. Kommunen skal ved opptak ta hensyn til søkers ønsker og behov, jf. barnehageloven § 12.

Departementet ber om høringsinstansens syn på om forslaget representerer en rimlig avveining mellom familiens rettighet til et godt barnehagetilbud og kommunens behov for fleksible samarbeidsløsninger.

### **Behovet for å endre andre bestemmelser i loven og forskrifter**

Barnehagelovens § 8 andre ledd - *Kommunen skal sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder.*

Kommunen er pliktsubjektet, og pliktbestemmelsen må derfor korrespondere med rettigheten. Når noen får en rett til en tjeneste, betyr det at noen andre får en plikt til å yte den. Det er kommunen som er pliktsubjektet og som kan stilles til ansvar om enkeltpersoner ikke får sin rett. Denne plikten bør uttrykkelig lovfestes. Gjeldende bestemmelse i loven om at kommunen har plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser, er etter departementets vurdering ikke en fullt ut korresponderende pliktbestemmelse.

Departementet foreslår at § 8 andre ledd tilføyes følgende: *Kommunen skal oppfylle retten til barnehageplass etter § 12a i denne lov for alle som er bosatt i kommunen.*

## § 12 første ledd – Samordnet opptaksprosess i kommunen

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. Bestemmelsen gir i dag bare en plikt for kommunen og ikke-kommunale barnehageeiere til å samarbeide om opptaket. Dette gir den enkelte kommune og barnehageeier stor frihet til å velge samarbeidsnivå. Departementet mener at det fremdeles bør være opp til kommunen å finne hensiktsmessige løsninger for samarbeid. Imidlertid ber departementet om høringsinstansenes syn på dette.

### Ett opptak

Forslaget om ett opptak i året innebærer at alle barn som fyller ett år senest i løpet av august får plass i barnehage i august. Dette sammenfaller med skolestart for de eldste barn i barnehage, og kommunene tar i bruk kapasitet i august etter at seksåringene slutter i barnehage. Forslaget vil derfor ikke medføre økte kostnader for kommunene. Departementet ber 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, jf. punkt 3.4.4.

## 2 Rammefinansiering

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 bidrar til det kommunale selvstyre med lokalpolitiske beslutninger.

En innlemming av barnehagetilskudd i rammetilskuddet til kommunene får stor betydning for barnehagesektoren. Staten vil ikke lenger ha direkte innflytelse på ressursbruken på barnehager i den enkelte kommune. Staten må derfor styre barnehagesektoren gjennom lov istedenfor gjennom statlige øremerkede midler. Når kommunene får et helhetlig ansvar for barnehagesektoren, må staten også vurdere å føre et mer effektivt og målrettet tilsyn med kommunene. Departementet viser til at det er opprettet en arbeidsgruppe som skal foreta en gjennomgang av de sektorvise hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren. For nærmere redegjørelse vises det til punkt 3.4.5 under *Tilsyn*. Innlemming av barnehagetilskudd i rammetilskuddet til kommunene får konsekvenser for hvordan regelverket for kommunenes finansiering av ikke-kommunale barnehager skal utformes. Rammefinansiering av barnehagesektoren innebærer i prinsippet at kommunene får finansieringsansvaret for barnehagene. Staten kan imidlertid gjennom lov regulere kommunenes finansiering av ikke-kommunale barnehager og i hvilken grad dette skal gjøres. I kapittel 5 vurderes ulike finansieringsordninger for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager.

## 3 Finansiering av ikke-kommunale barnehager

I forbindelse med overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren har det vært behov for å vurdere ulike alternativer for hvordan den kommunale finansieringen av ikke-kommunale barnehager skal håndteres.

Regjeringserklæringen inneholder mål som har betydning for finansieringssystemet, herunder at det må sikres en tilstrekkelig og forutsigbar finansiering av de ikke-kommunale barnehagene.



I tillegg er det flere andre forhold som utformingen av finansieringssystemet i større eller mindre grad bør ta hensyn til. Kvaliteten i barnehagene i forhold til innhold og bygg skal opprettholdes. Det er en målsetting at alle barnehager skal ha realistiske driftsvilkår, og at kvaliteten på tilbudet ikke avhenger av hvor i landet man bor. Tilpasninger i tråd med lokale behov og prioriteringer er et mål i barnehagesektoren. Det er videre et ønske om et visst mangfold i sektoren, og det er derfor viktig at statens bestemmelser ikke begrenser mulighetene til å opprette særskilte ønskede barnehagetilbud. Statens systemer bør være enkle å forstå og forvalte for både barnehagene, kommunene og staten.

I det følgende drøftes to forhold tilknyttet finansieringen av ikke-kommunale barnehager.

Departementet mener at de eksisterende barnehagene skal ha en rett til finansiering, men at kommunene i forbindelse med overgang til rammefinansiering bør få en mulighet til å selv vurdere om nye barnehager i kommunen skal finansieres. Det andre forholdet er etter hvilke regler de ikke-kommunale barnehagene skal motta finansiering etter. Dette gjelder både eksisterende ikke-kommunale barnehager og de barnehagene kommunen fatter vedtak om at skal motta kommunalt tilskudd.

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. Når kommunen får det helhetlige ansvaret for barnehagesektoren i sin kommune, bør den gis et verktøy for å tilpasse sektoren i tråd med brukernes ønsker og behov. Departementet mener det kan være hensiktsmessig at kommunene gis kompetanse til å vurdere om nye ikke-kommunale barnehager skal få kommunalt tilskudd.

Departementet foreslår at kommunen gis en skjønnsmessig adgang til å vurdere om ikke-kommunale barnehager som søker om godkjenning etter 2009, skal motta kommunalt tilskudd. Dette innebærer at ikke-kommunale barnehager som etableres etter 2009, ikke vil ha en lovfestet rett til kommunalt tilskudd.

Det må vurderes hvor sterk en slik skjønnsmessig kompetanse for kommunen skal være. Departementet vurderer to alternativer. Det første alternativet er at kommunen gis fritt skjønn til å bestemme om barnehagen skal gis finansiering eller ikke. Det andre alternativet er at kommunen gis et begrenset kommunalt skjønn til å bestemme om barnehagen skal gis finansiering eller ikke.

### **Kommunal skjønnskompetanse**

#### **Fritt kommunalt skjønn – alternativ 1**

Det ene alternativet er å gi kommunen anledning til, etter en nærmere skjønnsmessig vurdering, å selv avgjøre hvorvidt barnehagen skal gis finansiering eller ikke. Ved valg av denne løsningen får kommunen stor frihet til å bestemme hvilke barnehager som skal gis kommunalt tilskudd.

Det er flere hensyn som taler for kommunalt skjønn. Blant annet vil kommunen ha behov for å styre tilbudet i retning av store og små barn ut i fra demografiske forhold, fødselstall og lignende. Dersom kommunen gis mulighet for en helhetlig vurdering i finansieringsprosessen vil kommunenes muligheter til å tilpasse kommunens totale barnehagetilbud til befolkningens ønsker og behov øke.

#### **Begrenset kommunalt skjønn – alternativ 2**

Det andre alternativet er å 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.

Kommunen skal tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov og bør etterstrebe å legge til rette for at nyetablerte barnehager som er ønsket av brukerne, gis finansiering slik at disse kan drives. En barnehage som ønsker å etablere seg i en kommune

som har full dekning, kan bli finansiert av kommunen selv om det ikke er behov for plassene i kommunen som helhet. 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 ønsker og behov også tilsier det samme, må kommunen finansiere, jf. § 8. Unntak fra dette kan tenkes i kommuner med svært få innbyggere.

### **Departementets vurderinger og forslag til finansieringsordning**

Departementet vurderer to alternativer for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager. Alternativene vil gjelde eksisterende ikke-kommunale barnehager og de barnehagene kommunen fatter vedtak om at skal motta kommunalt tilskudd, jf. punkt 5.5. Det ene alternativet innebærer at det ikke gis detaljerte regler for beregning av det kommunale tilskuddet. Kommunene får imidlertid en plikt til å utforme lokale forskrifter for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i sin kommune. Det andre alternativet innebærer statlig regulering av finansieringsnivå i loven.

#### **Lokale forskrifter – alternativ 1**

Departementet vurderer som tidligere nevnt to alternativer for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager. Det første alternativet innebærer at kommunen pålegges å utarbeide lokale forskrifter om finansieringen av de ikke-kommunale barnehagene. Forskriftene må gjelde eksisterende ikke-kommunale barnehager og de barnehagene kommunen fatter vedtak om at skal motta kommunalt tilskudd, jf. forslaget § 14 andre ledd. I dette alternativet vil den kommunale finansieringsplikten forankres i et kommunalt utformet regelverk. De lokale 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 kan da i forskriftene finne informasjon om sin rettsstilling. Departementet foreslår at det bør framgå av lovbestemmelsen et krav om at de lokale reglene om kommunalt tilskudd skal sikre overholdelse av de til enhver tid fastsatte regler om foreldebetaling og et godt kvalitativt barnehagetilbud i kommunen, i tråd med gjeldende lov og regelverk.

Dette alternativet foreslås innført fra 2010, for å gi kommunene og de ikke-kommunale barnehagene bedre tid til å forberede seg på ny finansieringsordning. Departementet vurderer at kommunene bl.a. trenger noe tid til å utarbeide lokale forskrifter. I denne modellen legger departementet opp til at barnehagetilskuddene innlemmes i 2010.

#### **Statlig regulering av finansieringsplikten – alternativ 2**

Kommunenes finansieringsplikt for ikke-kommunale barnehager kan alternativt utformes ved at staten i lov regulerer nivået på tilskuddet i motsetning til at kommunene selv lager forskrifter. Departementet foreslår, som alternativ 2, at det fastsettes i lov at ikke-kommunale barnehager får krav på en gitt prosentsats av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunal finansiering. Finansieringsforpliktelsen vil gjelde eksisterende ikke-kommunale barnehager og de barnehagene kommunen fatter vedtak om at skal motta kommunalt tilskudd, jf. forslaget § 14 andre ledd.

En slik finansieringsordning sikrer de ikke-kommunale barnehagene en minimumsfinansiering. Samtidig innebærer det 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.

Kunnskapsdepartementet mener at forutsetningene i unntaket etter kommisjonsvedtak 2005/842/EC vil foreligge for alternativ 1. Departementet vil vurdere å utarbeide veiledningsmaterieell som redegjør nærmere for unntaket.

For alternativ 2 vil det kunne bli en utfordring å sørge for at det ikke skjer en overkompensasjon, dvs. at støttebeløpet ikke er større enn det som er nødvendig for å utføre barnehagetjenestene. Dette vil imidlertid avhenge av nivået på tilskuddet. Eierne kan dog ha en rimelig fortjeneste uten at det regnes for overkompensasjon. Det kan også bli utfordrende å sikre at pengene brukes i samsvar med formålet (kommer barna til gode) og kontrollere at det ikke skjer krysssubsidiering, dvs. at støtte til barnehagedrift brukes til annen virksomhet eieren måtte drive med. Barnehageeiere som også driver med annet enn støtteberettiget barnehage, må holde de to delene regnskapsmessig atskilt. Dersom finansieringsnivået fastsettes av staten gjennom lov, vil støttebeløpet ikke beregnes ut fra barnehagens kostnader. Det vil derfor i utgangspunktet ikke foretas en konkret vurdering eller kontroll med hva støtten brukes til og hvor mye støtte barnehagen har behov for. Både støttemottaker og tilskuddsgiver har bevisbyrde for at støtten er i overensstemmelse med reglene om offentlig støtte. Gruppeunntaket er her neppe aktuelt, og notifisering må således gjøres.

#### **4 Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren**

I St. meld. nr. 16 (2006-2007) "...og ingen sto igjen" kapittel 6.7 peker Kunnskapsdepartementet på at det i dag er mangelfull kunnskap om forhold i utdanningssystemet som har betydning for sosial utjevning. For å kunne styrke utdanningssystemets rolle som verktøy for sosial utjevning, må kunnskapsgrunnlaget utvides. Det er ifølge 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 særlig 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. På denne bakgrunn fastslås det (s.95) at:

"Departementet vil foreta en utredning av et eksplisitt hjemmelsgrunnlag for innhenting av nødvendige data i barnehageloven."

Kunnskapsdepartementet vil sende ut et eget høringsnotat om endringer av regelverket for innhenting av data i skolesektoren.

Grunnlaget for innhenting av data med hjemmel i bevilgningsreglementet vil falle bort ved overgang til rammefinansiering. Hjemmelen til innhenting av data vil etter dette være barnehageloven § 7 som pålegger barnehageeier å legge fram regnskapsdata og tjenestedata etter forskrifter fastsatt av departementet. Slike forskrifter er ikke fastsatt per i dag, men vil bli utarbeidet av departementet og sendt på høring i løpet av 2008.

Selv om barnehageloven § 8 og personopplysningsloven § 12 gir hjemmel til innhenting av personopplysninger for barn i barnehage, er det i dag ikke noe rettslig grunnlag for å benytte slike data for å utarbeide statistikk, forskning og analyse.

#### **Økonomiske konsekvenser**

Departementet har for det enkelte punkt vurdert de økonomiske konsekvensene av forslagene til lovendringer.

Rådmannen har kommentert dette i høringsforslaget under det enkelte punkt i tilfelle Fredrikstad kommune setter spørsmål ved de betraktninger som er gjort av departementet.

#### **Ansattes medbestemmelse**

Saken behandles i Samarbeids- og arbeidsmiljøutvalget i omsorgs- og oppvekstseksjon

#### **Vurdering**

Rådmannen viser til vedlagte forslag til høringsuttalelse. Her fremkommer vurderinger i forhold til de enkelte punktene.

Rådmannen anbefaler at Fredrikstad kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med vedlegg 1