
**Høringsnotat om utkast til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager
(barnehageloven)**

**Rett til barnehageplass, rammefinansiering, finansiering av ikke-kommunale
barnehager og innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren**

Innholdsfortegnelse:

1	<u>INNLEDNING</u>	3
1.1	BAKGRUNN FOR ENDRINGSFORSLAGENE	3
1.2	SAMMENDRAG	4
2	<u>BARNEHAGESEKTOREN I DAG</u>	5
2.1	BESKRIVELSE AV BARNEHAGESEKTOREN	5
2.2	FINANSIERING AV BARNEHAGESEKTOREN – STATUS OG ENDRINGER DE SISTE ÅRENE	6
3	<u>RETT TIL BARNEHAGEPLASS</u>	8
3.1	GJELDENDE RETT	8
3.2	UTENLANDSK RETT	8
3.3	RETTSTILSTANDEN I ANDRE SEKTORER	9
3.4	DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG	10
3.4.1	ALDERSGRUPPER MV.	10
3.4.2	TILGJENGELIG TILBUD	11
3.4.3	HVA SLAGS BARNEHAGETILBUD SKAL TILBYS	12
3.4.4	VENTETID	13
3.4.5	SANKSJONER, TILSYN OG KONTROLL	13
3.4.6	BEHOVET FOR Å ENDRE ANDRE BESTEMMELSER I LOVEN OG FORSKRIFTER	15
3.4.7	FORSLAG TIL LOVTEKST	15
3.5	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	16
3.5.1	ØKT ETTERSPORSEL SOM FØLGE AV EN LOVFESTET RETT TIL Plass	16
3.5.2	ETT OPPTAK	16
3.5.3	HVA SLAGS TILBUD SKAL GIS – HELTID VS. DELTID	16
3.5.4	ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	17
4	<u>RAMMEFINANSIERING</u>	18
4.1	INNLEDNING	18
4.2	HVA ER RAMMEFINANSIERING?	18
4.3	RAMMEFINANSIERING AV BARNEHAGESEKTOREN	19

4.4	PLAN FOR INNLEMMING AV BARNEHAGETILSKUDD	19
5	<u>FINANSIERING AV IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER</u>	21
5.1	INNLEDNING	21
5.2	GJELDENE RETT	21
5.3	UTENLANDSK RETT	23
5.4	RETTSTILSTANDEN I SKOLESEKTOREN	24
5.4.1	PRIVATSKOLELOVA	24
5.4.2	OPPLÆRINGSLOVA	25
5.5	DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG OM FINANSIERINGSPLIKT	25
5.5.1	FINANSIERINGSPLIKT FOR KOMMUNEN	25
5.5.2	KOMMUNAL SKJØNNSKOMPETANSE	26
5.5.2.1	Fritt kommunalt skjønn – alternativ 1	26
5.5.2.2	Begrenset kommunalt skjønn – alternativ 2	27
5.6	DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG TIL FINANSIERINGSORDNING	28
5.6.1	LOKALE FORSKRIFTER – ALTERNATIV 1	29
5.6.1.1	Utarbeidelse av lokale forskrifter	29
5.6.1.2	Krav til de lokale forskriftene	30
5.6.2	STATLIG REGULERING AV FINANSIERINGSPLIKTEN – ALTERNATIV 2	32
5.6.2.1	Fastsetting av prosentsats	33
5.6.3	FULL ØKONOMISK LIKEVERDIG BEHANDLING	33
5.6.4	EØS-AVTALENS REGLER OM OFFENTLIG STØTTE	34
5.6.5	FORSLAG TIL LOVTEKST	35
6	<u>INNHEITING AV NØDVENDIGE DATA I BARNEHAGESEKTOREN</u>	38
6.1	BAKGRUNN FOR ENDRINGSFORSLAGENE	38
6.2	GJELDENE RETT	38
6.2.1	BARNEHAGELOVEN	38
6.2.2	STATISTIKKLOVEN	39
6.2.3	LIGNINGSLOVEN	39
6.3	DEPARTEMENTETS VURDERING	39
6.3.1	VURDERING AV BEHOVET FOR EN LOVHJEMMEL	39
6.3.2	MER OM BEHOVET FOR INDIVIDDATA	40
6.3.3	HVILKE TYPER DATA ER DET BEHOV FOR Å INNHEITE?	41
6.3.4	BEHANDLINGSMÅTEN	41
6.3.4.1	Innhenting av data	41
6.3.4.2	Informasjon til foreldre og foresatte	42
6.3.4.3	Beskrivelse av databasen	42
6.3.4.4	Lagring	43
6.3.4.5	Tilgang og bruk	43
6.3.5	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	43
6.3.6	FORSLAG TIL LOVTEKST	44
7	<u>FORSLAG TIL LOVTEKST</u>	45

1 Innledning

Regjeringen legger stor vekt på å skape gode og trygge oppvekst- og opplæringsvilkår for barn og på å styrke Norge som kunnskapsnasjon. Regjeringen ser på barnehager som en frivillig del av utdanningsløpet. Regjeringens mål er full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Barnehager er både et godt pedagogisk tilbud og et godt omsorgstilbud for barn og en viktig nøkkel til småbarnforeldres yrkesdeltakelse. Gode, rimelige og tilgjengelige barnehageplasser er viktige for å gi alle barn like muligheter. Plass i barnehage kan bedre norskkunnskapene til barn med minoritetsspråklige foreldre og kan bidra til å hjelpe barn i familier med ulike typer problemer.

Tilgangen på gode barnehageplasser har betydning for flere ulike samfunnsområder. Barnehagene er viktige for barna selv. Tiden før skolestart er svært viktig for barns språkutvikling som grunnlag for senere læring og sosiale utvikling. Det er store variasjoner i barns språklige ferdigheter når de begynner på skolen, og disse forskjellene er ofte knyttet til sosial bakgrunn. Norske og internasjonale studier viser at det språklige fundamentet som legges i småbarnsalderen, er av vesentlig betydning både for barns sosiale mestring og for deres senere læring. Barnehagen kan på denne måten bidra til å realisere viktige utdanningspolitiske mål.

Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnehagen har en samfunnsoppgave i tidlig forebygging av diskriminering og mobbing. Barnehagen skal, i samarbeid med skolen, legge til rette for barns overgang fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordning.

Barnehager er et velferdstilbud for småbarnsforeldre og en viktig forutsetning for foreldres yrkesdeltakelse, og er dermed viktig for arbeidsmarkedet. Regjeringens hovedmål i arbeidsmarkedspolitikken er å legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltaking og et inkluderende og ryddig arbeidsliv med god utnyttelse av arbeidskraften. Dette er viktig for å kunne utjevne levekår og opprettholde og videreutvikle velferdssamfunnet. Deltakelse i arbeidslivet er samtidig den enkeltes viktigste inntektssikring.

1.1 Bakgrunn for endringsforslagene

Regjeringen har som mål å innføre en rett til barnehageplass og innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene når det er full barnehagedekning.

Målet for Barnehageløftet er full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. I Regjeringserklæringen varslet regjeringen at den ville lovfeste en *rett* til barnehageplass når full dekning er nådd. Regjeringen ser at tiden nå er inne for å forberede innfrielse av løftet om rett til barnehageplass. Dette er en milepæl i barnehagepolitikken. Retten vil være av stor betydning for barna, for småbarnsforeldrene og for samfunnet som helhet. Barnehage til alle som ønsker det, bidrar til likeverdige vilkår for alle.

Kommunen har fått tilført store myndighetsoppgaver i barnehagesektoren de siste årene, bl.a. plikt til å skaffe tilstrekkelig med barnehageplasser til barn under opplæringspliktig alder og en finansieringsplikt overfor de ikke-kommunale barnehagene i kommunen. Når statstilskudd til barnehager innlemmes i rammetilskuddet til kommunene, vil kommunene få et helhetlig ansvar for sektoren. Både staten og kommunene vil ha en sterk og legitim interesse i å sikre en balansert utbygging og dermed en effektiv bruk av de økonomiske ressursene.

OECD har fokusert på betydningen av barnehager. Rapporten *Starting Strong II* (OECD 2006) viser til den økende anerkjennelsen av at tidlig tilgang til barnehage gir barn en god start i livet, særlig for barn fra lavinntektsfamilier og barn med et annet morsmål enn språket i det landet de oppholder seg. I rapporten "No more failures - Ten Steps to Equity in Education" (Advance Copy, OECD juni 2007) er en av anbefalingene å tilby en sterk utdanning for alle, med prioritet for barnehager og grunnopplæring. Rapporten omtaler forskning som viser at barnehage av god kvalitet til en pris som gjør den tilgjengelig, gir store, langsiktige effekter, særlig for barn i en utsatt livssituasjon.

1.2 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).

2 Barnehagesektoren i dag

Drift av barnehager ble første gang regulert ved forskrifter om daginstitusjoner for barn fastsatt av Sosialdepartementet i 1954 med hjemmel i daværende barnevernlov. Den første egne lov om barnehager ble vedtatt i 1975 (Lov 6. juni 1975 nr. 30 med forskrifter). Loven gjennomgikk i perioden 1975 til 1995 flere revisjoner.

Lov om barnehager 5. mai 1995 nr. 19 (barnehageloven) er endret flere ganger. I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 35 (1996-97) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager, ble det blant annet vedtatt nye bestemmelser om kommunens rolle i forhold til forvaltningen av statstilskuddet til private barnehager. Dette var ikke realitetsendringer, men en formalisering av praksis. Samtidig ble det lagt til rette for likeverdig behandling av private og offentlige barnehager i forhold til forvaltning av tilskudd fra staten.

Som en oppfølging av Stortingets avtale om barnehagepolitikken av 11. juni 2002, ble det vedtatt endringer i barnehageloven, jf. Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)/Innst. O. nr. 128 (2002-2003). Endringene gjaldt blant annet innføring av en plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen, plikt for kommunene til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess og plikt til å sørge for økonomisk likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd. I tillegg ble det gitt hjemmel for å gi forskrifter om foreldrebetaling.

Gjeldende barnehagelov, lov om barnehager 17. juni 2005 nr. 64 (Ot.prp. nr. 72 (2004-2005)) skal bidra til en ryddig ansvarsfordeling og stabile rammer i en barnehagesektor som nærmer seg full dekning. Den nye loven legger til rette for kommunalt handlingsrom og mangfold i tilbudet.

2.1 Beskrivelse av barnehagesektoren

Våren 2003 la Regjeringen fram St.meld. nr. 24 (2002-2003) Barnehage tilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet og Ot. prp. nr. 76 (2002-2003) om endringer i barnehageloven. Utfallet av Stortingets behandling ble et bredt politisk forlik om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler i sektoren i 2003 (barnehageforliket). Hovedmålene i forliket var lavere foreldrebetaling og utbygging av barnehageplasser med sikte på full dekning av etterspørselen.

1. mai 2004 ble det innført en maksimalpris på foreldrebetaling i både kommunale og ikke-kommunale barnehager. I tillegg ble det innført regler om søskenmoderasjon. Prisen for å ha et barn i en kommunal barnehage er redusert reelt med 34 pst. siden 2002. For private barnehager er reduksjonen 43 pst. Maksimalprisen for en barnehageplass er 2 330 kroner i måneden i 2007. I statsbudsjettet for 2008 foreslår Regjeringen at maksimalprisen videreføres på samme nominelle nivå som 2007, jf. St.prp. nr. 1 (2007-2008) for Kunnskapsdepartementet. Dette innebærer en maksimalpris på 2 330 kroner per måned i 2008.

Regjeringens mål er full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Hele 36 700 flere barn har fått plass i barnehage siden utgangen av 2002, og dekningsgraden har vokst fra 66 prosent til over 80 prosent i 2006. Til sammen går det nå om lag 235 000 barn i barnehage.

Regjeringen har innført ny rammeplan for barnehagene og økt satsingen på kompetanse. Det har gjort gode barnehager til mer spennende steder for barns utvikling, lek og læring.

Landets kommuner har i samarbeid med private aktører etablert 48 200 nye heltidsplasser siden 2003. Det har resultert i at de aller fleste kommunene er i mål med full barnehagedekning eller forventer å nå det i løpet av 2007. Bevilgningene til barnehagene har nominelt økt med 177 prosent, fra 7,8 mrd. kroner i 2003 til 21,6 mrd. kroner i budsjettforslaget for 2008. Som tallene viser har det vært en svært stor økning i barnehageutbyggingen og bevilgningene til sektoren i årene etter barnehageforliket.

Tallene for 2006 viser en dekningsgrad på 80,4 prosent for barn i alderen ett til fem år. Dekningsgraden for barn i alderen ett til to år er 61,8 prosent og for barn i alderen tre til fem år 92,8 prosent. Gjennomsnittlig avtalt ukentlig oppholdstid per barn var 41,1 timer. 75 prosent av barna i barnehage hadde en heltidsplass (definert som en oppholdstid på 41 timer eller mer per uke). 46 prosent av barna gikk i privat barnehage og 54 prosent i offentlig barnehage. Ved utgangen av 2006 var det om lag 6 400 barnehager i Norge. De offentlige eierne er i all hovedsak kommuner. I tillegg driver noen fylkeskommuner og statlige helseforetak barnehager for sine ansattes barn.

Det er et stort mangfold når det gjelder eierskap av de private barnehagene. Tall fra 2006 viser at foreldrene eier om lag 24 prosent av de private barnehagene, og enkeltpersoner eier 37 prosent (vesentlig familiebarnehager). Bedriftsbarnehager, herunder barnehager eid av studentsamskipnadene, utgjør 10 prosent av de private. Barnehager eid av menigheter og trossamfunn utgjør 8 prosent, barnehager med særskilt pedagogikk utgjør 3 prosent og barnehager eid av husmorlag/sanitetsforeninger utgjør om lag 2 prosent av de private. I tillegg utgjør "andre" eierformer om lag 15 prosent av eierskapet i de private barnehagene, herunder aksjeselskaper.

Det var 69 655 ansatte i barnehagene i 2006, en vekst på om lag 14 000 ansatte siden 2002. Til sammen utførte disse om lag 55 500 årsverk. Om lag 33 pst. av de ansatte har utdanning som førskolelærer, og andelen har vært stabil i de seneste årene. Barnehagesektoren har et flertall av kvinnelige ansatte. Andelen mannlige ansatte utgjorde i 2006 om lag 9 prosent.

2.2 Finansiering av barnehagesektoren – status og endringer de siste årene

Barnehagene finansieres i dag hovedsakelig gjennom tre inntektskilder: statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. Fram til barnehageforliket som ble inngått av alle partier på Stortinget (unntatt Kystpartiet) sommeren 2003, var det kun statstilskuddet som var regulert fra statlig hold. To sentrale elementer i barnehageforliket var innføringen av maksimalpris på foreldrebetaling og en plikt til økonomisk likeverdig behandling av private og offentlige barnehager i forhold til offentlige tilskudd.

Som følge av dette, trådte forskrift om foreldrebetaling i barnehager i kraft 1. mai 2004 (23. april 2004 nr. 666 med hjemmel i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven) § 15a). Her reguleres maksimalpris for foreldrebetaling.

Samtidig fikk kommunene også et lovpålagt finansieringsansvar for ikke-kommunale barnehager. Den kommunale finansieringen av barnehagene reguleres av forskrift 19. mars 2004 nr. 539 om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, med hjemmel i barnehageloven § 7b, hjemlet i ny lov § 14. Forskriften fastslår at kommunene som

hovedregel skal dekke alle kostnadene i godkjente barnehager som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Fra og med 1. august 2005 ble det også et krav om at uavhengig av kostnadsnivået i barnehagen, skal kommunens tilskudd sørge for at den samlede offentlige finansieringen utgjør minst 85 prosent av det som tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar.

Alle godkjente barnehager har rett til statlig driftstilskudd, og tilskuddet fastsettes av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene. Statstilskuddet til private barnehager er noe høyere enn til offentlige barnehager. Denne differensieringen ble innført fra 1. august 2003 og ble begrunnet i behovet for økt offentlig finansiering slik at private barnehager kunne redusere foreldrebetalingen, og som et ledd i å skape økonomisk likeverdig behandling. I tillegg gis det statlige tilskudd til tiltak for barn som trenger særskilt tilrettelegging av barnehagetilbudet.

Se for øvrig punkt 5.2 for nærmere beskrivelse av gjeldende rett.

3 Rett til barnehageplass

3.1 Gjeldende rett

Barnehageloven av 2005 inneholder i dag ingen individuell rett til barnehageplass for det enkelte barn/foreldre.

Kommunene har etter barnehageloven § 8 en plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Dette betyr at kommunen må arbeide aktivt for å nå målet om full barnehagedekning og for å sikre at det samlede barnehagetilbudet i kommunen er godt og i samsvar med behovet. Kommunen er i dag ikke pålagt å ha et bestemt antall barnehageplasser eller en bestemt dekningsgrad, men må selv fastsette det kommunen mener er behovet for plasser. Samordnet opptaksprosess, barnehagemyndighetens innsynsrett i ikke-kommunale barnehager og lokale behovsundersøkelser gir kommunene redskaper for å finne fram til det lokale behovet for barnehageplasser.

Barnehageloven inneholder en plikt for alle godkjente barnehager i kommunen til å samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved opptak av barn. Videre skal opptaksprosessen ta hensyn til barnehagenes mangfold og egenart og sikre likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Lovteksten gir rammer for samordningen, men regulerer ikke i detalj hvordan samordningen skal foretas i den enkelte kommune. I samarbeid og dialog må man lokalt komme fram til enighet om en samordnet opptaksprosess.

Nærmere saksbehandlingsregler for opptak av barn i barnehager er fastsatt i forskrift 16. desember 2005 nr. 1477 om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage. Forskriften skal sikre at opptak i barnehage skjer på en måte som ivaretar søkerens rettssikkerhet og en forsvarlig og effektiv saksbehandling. Forskriften inneholder regler om blant annet opptakskrets og opptakskriterier, rett til begrunnelse, klagerett og taushetsplikt.

3.2 Utenlandsk rett

I **Sverige** er barnehagene hjemlet i skoleloven. Siden 1995 har kommunene hatt plikt til ”att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla plats i förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen till barn vars föräldrar förvärsarbetar eller studerar eller har ett eget behov av verksamheten”. Kommunene har tre til fire måneder på seg til å skaffe plass i barnehage eller familiedaghjem, og plassen skal tilbys så nært 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. I dag omfatter kommunens plikt i realiteten alle barn i førskolealder i Sverige. Fire- og femåringer er særskilt nevnt, og tilbudet til dem skal omfatte minst 525 timer i året og være gratis (”allmän förskola”). Seksåringer har en lovfestet rett til ca. 15 timer gratis førskoleklasse per uke, 525 timer per år (”förskoleklass”). I 2005 gikk 85 pst. av alle barn mellom ett og fem år i barnehage eller familiedaghjem. Dette er i følge Utbildningsdepartementet full dekning i Sverige.

I **Finland** er barnehagene hjemlet i ”lag om barndagvård” (1973) og er en del av sosial- og helsetjenesten. Kommunene er forpliktet til å tilby barnehageplass til barn som bor i kommunen. Retten til barnehageplass starter etter foreldrepermisjonen jf. Lag om

barndagsvård 12 a §. Foreldrepermisjon gis til barnet er ca. 9 ½ måned. Retten til plass er en subjektiv rettighet for foreldrene uavhengig av om foreldrene er i arbeid eller ikke. Kommunen kan gi tilbudet selv, i samarbeid med andre kommuner eller ved å kjøpe tjenester av organisasjoner eller stiftelser. Foreldre kan velge mellom et offentlig barnehagetilbud eller finansiell støtte ("hemvårdsstöd") for barn under tre år. Støtte gis også til søsken under skolepliktig alder (syv år) som ikke benytter barnehageplass. Førskoleundervisning for seksåringer er hjemlet i skoleloven. Dette er et gratis korttidstilbud som seksåringene har rett til og kommunene er forpliktet til å gi. Tilbudet skal omfatte minst 700 timer per år, som tilsvarer ca. 18 timer per uke. I Finland gikk i underkant av 50 pst. av barn i alderen null til seks år i barnehage i 2005. Dette tilsvarer full dekning. Bakgrunnen for den lave andelen i barnehage er utbredt bruk av andre former for omsorgstilbud, som åpen barnehage, kontantstøtte og fødselspenger (hemvårdsstöd).

Fra 1. august 2007 et barnehagene i **Danmark** sortert 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. Det er kommunen som vurderer hvor mange plasser det er behov for. 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 tilby en plass til alle barn i aldersgruppen over 26 uker og fram til barnets skolestart. Dersom denne garantien brytes, skal kommunen dekke bruttoutgifter til en barnehageplass i en annen kommune, dekke utgifter til en plass i privat institusjon eller privat pass eller gi tilskudd til pass av egne barn. I 2006 hadde Danmark en dekningsprosent på om lag 94 pst. Barnehagene er enten kommunale (ca. 70 prosent) eller "selvejende". Selveiende institusjoner må ha avtale med kommunen om driften.

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 OECD-land utenfor Europa gis det ofte tilbud fra femårsalderen. I Australia, Korea og noen amerikanske stater er det gratis, statlige programmer fra fireårsalderen, men i følge rapporten er tilbudet generelt av dårligere kvalitet enn i europeiske land.

3.3 Rettstilstanden i andre sektorer

Innen norsk rett er det et velkjent virkemiddel å sikre at befolkningen får tilbud om velferdstjenester ved å gi lovbestemmelser om rett til slike tjenester. Slike bestemmelser finner vi bl.a. på utdannings-, helse- og sosialrettens område.

Opplæringslova

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 2-1 heter det at *"Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til ein offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter. Plikten kan ivaretaast gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom anna, tilsvarande opplæring."*

Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Barn og unge har også plikt til grunnskoleopplæring. Opplæringen skal strekke seg over minst 38 skoleuker innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker i skoleåret, jf. § 2-2 tredje ledd. Kravet til samla tid i grunnskolen framgår av forskrift og læreplanverk (ikke presist). Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle som er bosatt i kommunen. Kommunens plikt følger av loven § 13-1.

Retten til videregående opplæring følger av opplæringslova § 3-1: *”Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års heiltids videregående opplæring.”* Videre heter det i samme bestemmelse at *”Søkjarar har rett til inntak til eitt av tre alternative utdanningsprogram på vidaregåande trinn 1 som dei har søkt på.”* Det er også gitt bestemmelser om omfanget av den videregående opplæringen i tid. Det følger av loven § 13-3 at fylkeskommunen skal oppfylle retten til videregående opplæring etter loven for alle som er bosatt i fylkeskommunen. Fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut tilbudet med hensyn til blant annet nasjonale mål, søkerens ønsker og det behovet samfunnet har for videregående opplæring innen alle utdanningsretninger og for ulike aldersgrupper.

Kommunehelsetjenesteloven. Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 2-1 gir enhver rett til nødvendig helsehjelp i den kommunen der han eller hun bor eller midlertidig oppholder seg.

Pasientrettighetsloven. Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven) § 2-1 gir alle som oppholder seg i riket og som henvender seg til helsetjenesten med anmodning om helsehjelp, rett til øyeblikkelig hjelp og rett til nødvendig helsehjelp fra kommunehelsetjenesten.

Sosialtjenesteloven. Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) § 4-3 fastslår at personer som ikke kan dra omsorg for seg selv eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på sosiale tjenester.

3.4 Departementets vurderinger og forslag

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.

3.4.1 Aldersgrupper mv.

Retten kan avgrensnes på flere måter, for eksempel ved at den gjelder for barn i en bestemt aldersgruppe, at den som søker for sitt barn er enslig forsørger, student eller uføretrygdet, at barnet har nedsatt funksjonsevne eller er i en særlig utsatt gruppe. Barnehageloven inneholder i dag regler som gir prioritet til to grupper barn som anses å ha særskilt behov for et barnehagetilbud. Dette er barn med nedsatt funksjonsevne og barn det er fattet vedtak om etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) bestemmelser om omsorgsovertakelse og barnehageplass som frivillig hjelpetiltak, jf. barnehageloven § 13. Bestemmelsen gir ingen rett til plass, men en rett til å gå foran andre søkere.

Dersom retten skal innføres gradvis, vil en gradvis innføring basert på aldersgrupper være et alternativ. Ut i fra målet om at alle barn bør få muligheten til å få barnehageerfaring før de begynner på skolen, vil en gradvis innføring der de eldste aldersgruppene får rett først være naturlig. Den lovfestede retten til plass skal imidlertid innføres når målet om full

barnehagedekning er nådd. Departementet mener derfor det ikke vil være behov for eller hensiktsmessig å innføre en slik rett gradvis.

En begrensning av retten til å gjelde for barn i alderen ett til fem år vil kunne være naturlig sett i forhold til andre velferdsordninger, som retten til foreldrepermisjon og foreldrepenger i forbindelse med fødsel og adopsjon, jf. lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 12-5 og lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) kapittel 14. Arbeidsmiljøloven og folketrygdlovens regler om opptjening av foreldrepenger knyttes mer eller mindre til yrkesaktivitet.

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

3.4.2 Tilgjengelig tilbud

Barnehageplassen må være tilgjengelig for foreldre og foresatte. 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 kommunegrensene, innen skolekretsen eller i nærmiljøet.

Mange brukere er opptatt av at barnehagetilbudet skal ligge i nærhet til barnets hjem. Avstand mellom barnehage og bosted har stor betydning for hvor tilgjengelig tilbudet reelt sett er for familiene. I kommuner der de geografiske avstandene er store, vil et barnehagetilbud innenfor kommunegrensene ikke alltid tilfredsstillende familienes ønsker. Alle kommuner er inndelt i skolekretser. Departementet finner det imidlertid ikke hensiktsmessig å avgrense retten til f.eks. skolekrets. En slik regulering vil kunne framtinge en omstrukturering av barnehagetilbudet i kommunen. Flere kommuner har i de senere årene bygd flere nye barnehager og det er i dag ikke noe krav til hvor barnehagetilbudet skal lokaliseres innad i kommunen. Barnehageloven § 8 andre ledd sier at utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov og må derfor bygges på kommunens lokalkunnskap. Kommunen må kartlegge framtidige behov for plasser. I kommunens arealplanlegging vil behovet for tomter til nye barnehager stå sentralt. Kommuner med spredt bebyggelse må ha et annet utbyggingsmønster enn bykommuner med tett bosetting. Kommunen har i dag en plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall plasser i sin kommune, jf. barnehageloven § 8. Ved å innføre en rett til barnehageplass gis det en korresponderende rett til plass for det enkelte barn, og kommunen vil ha en plikt til å gi barnet et barnehagetilbud.

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

høringsinstansenes syn på om forslaget representerer en rimelig avveining mellom familienes rettigheter til et godt barnehagetilbud og kommunenes behov for fleksible samarbeidsløsninger.

3.4.3 Hva slags barnehagetilbud skal tilbys

Spørsmålet blir videre om retten skal være en rett til et nærmere definert tilbud, det vil si hva slags type barnehage og hvilken oppholdstid (fulltidsplass/deltidsplass). Departementet foreslår at det skal gis rett til et godkjent barnehagetilbud, det vil si et tilbud som gis innenfor barnehagelovens regler og som er godkjent etter denne lov. Dette vil kunne være et tilbud i en ordinær barnehage eller en familiebarnehage. Tilbud i barnepark vil ikke kunne oppfylle retten.

Retten kan begrenses slik at den gir en rett til et bestemt antall oppholdstimer. Generelt er målet at alle familier/barn skal få det barnehagetilbudet de ønsker og har behov for, jf. hensynet til barnet selv og foreldrenes deltakelse i arbeidslivet. En begrensning av retten til kun å gjelde et korttidstilbud vil vanskelig harmonere med dette målet.

Andre bestemmelser i barnehageloven gir retningslinjer som bidrar til at barnet får tilbud om ønsket barnehage eller ønsket oppholdstid i barnehagen. Det gjelder spesielt regelen om samordnet opptak som sier at brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket av barn, jf. loven § 12. Videre sier loven § 8 at utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov. Dette betyr at barnehagetilbudet i den enkelte kommune må ha den kvalitet, det innhold og det omfang som brukerne etterspør og lokale forhold tilsier, innenfor rammen av regelverket.

Kommunen må utvikle barnehagetilbudet i tråd med lokale forhold og prioriteringer, samtidig som det tas hensyn til nasjonale føringer. Kommunen må selv finne det reelle behovet for barnehageplasser i sin kommune. Kommuner med spredt bebyggelse må ha et annet utbyggingsmønster enn bykommuner med tett bosetting. Driftsformene, dvs. åpningstid, daglig organisering mv., må også søkes tilpasset brukernes behov så langt det er mulig. Foreldrenes livssituasjon og arbeidstid vil for eksempel være forhold som påvirker behov i forhold til åpningstid og ferieavvikling. Utgangspunktet er at kommunene i størst mulig grad skal sørge for at familiene får imøtekommet det ønsket de har for barnehageplass. Det vil stille krav til sammensetningen og omfanget av barnehagetilbudet i hver kommune, og evne til å endre og utvikle tilbudet etter endringen i behovene i befolkningen. Kommunene bør ha et tilstrekkelig tilbud av heltids- og deltidsplasser, barnehager med variert pedagogisk profil, og at barnehagene bør ha åpningstider som er tilpasset familiens ønsker og behov.

Søkernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket, jf. loven § 12, og foreldrenes valg må være styrende så langt det er mulig. Foreldrene må kunne søke om den type plass de ønsker for sitt barn, dvs. om de ønsker heltids- eller deltidsplass. Videre må foreldrene kunne søke om plass i familiebarnehage eller ordinær barnehage eller en barnehage med et alternativt pedagogisk innhold mv. og kunne få et tilbud tilpasset deres behov, dersom det finnes. Det bør så langt det er mulig tas hensyn til foreldrenes ønske om plass i en bestemt barnehage. Videre gir forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak en klagerett til brukeren dersom man ikke har fått ett av to ønskede tilbud.

Det vil bety at kommunen ikke kan tilby en deltidsplass til en søker som klart ønsker en heltidsplass, med mindre dette kun vil gjelde for en kort periode, f.eks. mens heltidsplassen opprettes.

3.4.4 Ventetid

De fleste kommuner har i dag et hovedopptak i august med søknadsfrist om våren. Dersom det blir ledige plasser gjennom året fordeles plassene ved supplerende opptak.

Regjeringens målsetting på sikt er å innføre krav om minimum to opptak i året, for å redusere ventetiden. Vi foreslår nå ett opptak i året til barnehage når lovfestet rett til barnehage innføres høsten 2009.

En rett utformet slik at kommunen må ha to opptak per år vil redusere ventetiden med inntil 6 måneder og vil oppleves som en reell forbedring fra dagens situasjon. Dette vil styrke småbarnsforeldrenes muligheter til å delta tidligere i arbeidslivet etter foreldrepermisjon, samt sikre barna et godkjent pedagogisk tilbud.

Fra august går ett årskull over i skole, og en må ha en betydelig økt kapasitet for å kunne håndtere en lovfestet rett med to opptak i året allerede i 2009. Det er derfor hensiktsmessig å gjøre dette i flere trinn. Et forslag som innebærer at alle barn som har fylt ett år ved oppstart i barnehage får rett til barnehageplass, begrenset av minimum ett opptak i året, vil kunne oppfylles fra 2009.

En rett knyttet til at barnet er ett år ved oppstart med ett opptak i året vil bety at alle barn som fyller ett år senest i løpet av august får plass i barnehage. Dette innebærer at barna kan bli maksimalt ett år og elleve måneder gammelt før det får rett til plass i barnehage (et barn født i september 2007 vil ha rett til plass i august 2009).

Forslaget om rett til plass fra barnet fyller ett år er kun en minimumsforpliktelse for kommunen. Kommunen kan tilby barnehageplass selv om barnet ikke har fylt ett år dersom det er kapasitet. Videre kan kommunen tilby plasser til barn som fyller ett år i løpet av året dersom det er kapasitet. Kommunene kan også velge å ha flere eller løpende opptak.

Regjeringens målsetting på sikt er som nevnt å redusere ventetiden og innføre krav om minimum to opptak i året. Disse opptakene bør da skje med seks måneders mellomrom. Departementet legger til grunn at de fleste kommuner vil ha et opptak i august da dette sammenfaller med skolestart, og de eldste barna går over i skolen. Kommuner som har opptak i august, må dermed på sikt innføre et opptak også i februar. De barna som får rett til plass fra denne måneden, er de som fyller ett år senest i februar. Dette betyr at barna, ved eventuell innføring av to opptak, kan bli maksimalt ett år og fem måneder gamle før de får rett til plass i barnehage.

Departementet mener at kommunen må kunne fastsette egne søknadsfrister for opptaket samt fastsette andre tidspunkter for oppstart enn august. Desto lenger søknadsfristen er, desto lenger tid får kommunen til å dimensjonere barnehagetilbudet og opprette nye plasser ved økt etterspørsel. Foreldrene må selv beregne når retten inntreffer og påse å søke innen fristen som er satt av kommunen. Søkere med rett til barnehageplass som ikke ønsker plass fra første aktuelle opptak, skal tilbys plass senest ved neste opptak.

3.4.5 Sanksjoner, tilsyn og kontroll

Foreldre/forsatte som har fått avslag på søknad om barnehageplass eller fått et vedtak om plass som ikke korresponderer med søknaden, kan få prøvet dette vedtaket på to måter, enten ved forvaltningsklage eller domstolsbehandling.

Klage

Klagerett på vedtak om opptak i barnehage følger i dag av forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage § 6. Bestemmelsen gir søkere ved hovedopptaket 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. Klage betyr at saken prøves på ny av et eget klageorgan og representerer en viktig rettssikkerhetsgaranti.

Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen har som oppgave å kontrollere hele den offentlige forvaltning og skal påse at det *”ikke øves urett mot den enkelte borger”*. Den som hevder å ikke ha fått sin rett til barnehageplass oppfylt, kan klage til Sivilombudsmannen. Ombudsmannen kan gi sin vurdering om forhold som går inn under hans arbeidsområde. De undersøkelser ombudsmannen gjør, kan med andre ord kunne ut i kritikk av, henstillinger til og anbefalinger overfor myndighetene. Ombudsmannen kan peke på at det er begått feil eller forsømmelse fra et forvaltningsorgan eller en tjenestemann. Han kan også henstille til vedkommende forvaltningsorgan å rette feil, forsømmelser eller skjevheter.

Sivilombudsmannen kan ikke selv treffe bindende avgjørelser eller omgjøre avgjørelser truffet av forvaltningen. Han kan heller ikke gi rettslig bindende instruks til myndighetene. I praksis retter imidlertid myndighetene seg etter ombudsmannens henstillinger og anbefalinger.

Domstolsbehandling – overprøving i tingretten

Det ligger i rettighetsreguleringens natur at den kan forfølges ved søksmål for domstolene, og at partene kan kreve erstatning dersom rettigheten ikke oppfylles. Retten til å få domstolene til å behandle forvaltningsvedtak er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti. Det vil si at den vedtaket retter seg mot ved søksmål, kan kreve at domstolen prøver vedtakets gyldighet og eventuelt opphever vedtaket.

Tilsyn

I tillegg til at parten kan få overprøvd det enkelte vedtak, har barnehageloven regler om tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, såkalt forvaltningstilsyn. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene utfører sine oppgaver som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 andre ledd. En viktig oppgave for barnehagemyndigheten vil bli å sørge for at alle som omfattes av retten får det tilbudet de har krav på. Gjennom forvaltningstilsynet vil staten kunne føre kontroll og tilsyn med at retten til plass overholdes. Dette kan gjøres til gjenstand for et nasjonalt tilsyn slik at staten kan innhente samlet informasjon om situasjonen i sektoren.

Den 7. desember 2006 ble det vedtatt et nytt kapittel 10 A om statlig tilsyn i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Lovendringen trådte i kraft 1. mars 2007- Områder for statlig tilsyn med kommunesektoren – dvs. hvilke områder det kan føres tilsyn med – skal følge av særlovgivningen. Hvordan tilsynet skal gjennomføres, tilsynets innhold, sanksjoner etc., skal reguleres i kommuneloven. Dette betyr at regler i særlovgivningen om hvordan tilsynet skal gjennomføres, tilsynets innhold, sanksjoner etc., må oppheves. Kapitlet om statlig tilsyn med kommunesektoren vil regulere disse forholdene.

Stortinget har bedt Regjeringen om å foreta en gjennomgang av særlovgivningen med sikte på en klarere avgrensning av hvilke områder av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet som skal være gjenstand for statlig tilsyn. Det er et mål og et utgangspunkt for arbeidet at statlig tilsyn med kommunesektoren skal bli mer målrettet og effektivt. I denne sektorvise

gjennomgangen skal det også skje en vurdering av virkemiddelbruken til tilsynet. Departementets tilsynshjemmel inngår i denne samlede gjennomgangen.

3.4.6 Behovet for å endre andre bestemmelser i loven og forskrifter

Barnehageloven § 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.

§ 13 Rett til prioritet gir rett til prioritet ved opptak for to grupper barn som antas å ha et særskilt behov for et barnehagetilbud. Fortrinnsretten innebærer at barnet går foran andre søkere uten prioritet etter loven som også venter på barnehageplass.

Bestemmelsens første ledd gir rett til prioritet ved opptak for barn med nedsatt funksjonsevne. Andre ledd gir rett til prioritet for barn det er fattet vedtak om etter barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 § 4-12, som gjelder vedtak om omsorgsovertakelse eller § 4-4 andre og fjerde ledd hvor barnehageplass er innvilget som frivillig hjelpetiltak.

Departementet mener at disse gruppene fortsatt bør ha fortrinnsrett ved opptak, da det kan være av særlig stor betydning for dem å få en barnehageplass så raskt som mulig.

Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage

§ 6 Klagerett gir søkere ved hovedopptaket 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. Departementet foreslår å videreføres dagens forskrift uendret.

3.4.7 Forslag til lovtekst

§ 12a. Rett til barnehageplass

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

Barnet har rett til et barnehage tilbud i den kommunen der det er bosatt.

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

Endring i § 8. Andre ledd tilføyes følgende:

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.*

3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av en lovfestet rett til barnehageplass gjennomføres når kommunene har bygd opp tilstrekkelig kapasitet til å oppfylle den foreslåtte retten med ett opptak i året. I dette kapitlet vurderes om en innføring av en lovfestet rett til plass gir økonomiske konsekvenser for kommunene.

3.5.1 Økt etterspørsel som følge av en lovfestet rett til plass

En lovfestet rett til plass for den enkelte vil i seg selv kunne øke etterspørselen etter barnehageplasser utover det vi i dag antar vil være full dekning. Det kan hevdes at når barnehageplass blir en individuell rettighet, vil flere foreldre søke om plass til barna. Retten vil sikre dem en plass. Foreldre som tidligere ikke har søkt da de har ansett det som lite sannsynlig at de ville få et tilbud, vil nå søke. En slik antagelse bygger på at det fremdeles finnes en skjult etterspørsel i sektoren. Resultatene fra en analyse fra ECON fra 2007¹ peker imidlertid i retning av at slike mekanismer er av begrenset betydning. Departementet legger til grunn at de siste årenes store utbygging og reduksjon i pris har ført til at det ikke lenger er en slik skjult etterspørsel. Departementet mener derfor at retten i seg selv ikke vil øke etterspørselen etter barnehageplasser og således ikke gi økonomiske konsekvenser for kommunene.

3.5.2 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.

3.5.3 Hva slags tilbud skal gis – heltid vs. deltid

De økonomiske konsekvensene av rett til plass kan ses i sammenheng med hva slags barnehage tilbud kommunene skal gi, dvs. heltids- eller deltidstilbud. På landsbasis var det 25 pst. av barna som hadde deltids plass i 2006. Det har vært en tendens til at overgangen fra deltid til heltid har vært økende siden 2003. Det er usikkert om dette vil fortsette i 2009 etter at rett til plass er innført og hvilken virkning innføring av rett vil ha for etterspørselen av

¹¹ *Hva er full dekning av barnehageplasser?* ECON-rapport nr. 2007-015.

deltidsplasser. Barnehagetilbudet i den enkelte kommune må ha det omfang som brukerne etterspør og lokale forhold tilsier, innenfor rammen av regelverket. Regelverket gir ikke detaljerte føringer for utformingen av barnehagetilbudet 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

3.5.4 Administrative konsekvenser

Kommunene er i dag forpliktet til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen. En korresponderende rett til plass for det enkelte barn med ett opptak i året vil i utgangspunktet ikke gi økte administrative konsekvenser for kommunene.

4 Rammefinansiering

4.1 Innledning

Mål om rammefinansiering av barnehagesektoren, rett til barnehageplass (jf. kapittel 3) og forslag om finansiering av ikke-kommunale barnehager (jf. kapittel 5) må ses i sammenheng.

Departementet har i kapittel 3 foreslått å innfri Regjeringens mål om å innføre en rett til barnehageplass når det er full barnehagedekning. Departementet har vurdert at forpliktelsene til kommunene om oppfyllelsen av rett til plass bør følges av et finansielt ansvar for sektoren. Kommunene har forutsetningene for å kjenne det lokale behovet for barnehageplasser og har størst kunnskap om lokale kostnadsforhold. En rammefinansiert barnehagesektor vil legge til rette for at kommunene kan ta i bruk denne kunnskapen.

I dette kapitlet beskrives hva rammefinansiering er generelt og for barnehagesektoren spesielt, bakgrunnen for rammefinansiering av barnehagesektoren, prinsipper for rammefinansiering og plan for videre prosess knyttet til innlemmingen av tilskuddene til barnehager i rammetilskuddet til kommunene.

4.2 Hva er 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.

Rammefinansiering kan også bidra til god kostnadskontroll og sikre mer effektiv bruk av offentlige ressurser. Rammefinansiering er administrativt lite krevende for både staten og kommunene og gir rom for lokalt tilpassede systemer. Kommunene kan prioritere sine ressurser mest mulig i samsvar med variasjoner i lokale kostnadsforhold, behov for ulike typer tjenester og befolkningens ønsker. Ved øremerkede statlige tilskudd vil mottakerne i mindre grad ha insitamenter til å vurdere effektivisering av tjenesteproduksjonen. En rammefinansiert sektor vil kunne bidra til at kommunene i større grad ser på om det er mulig å øke volum eller kvalitet på tjenesten uten å øke kostnadene, eller redusere kostnadene uten at dette går på bekostning av kvalitet eller volum.

Ved rammefinansiering vil kommunene prioritere tjenestetilbudet etter lokale behov innen den økonomiske rammen de har fått tilført og ut fra de nasjonale føringer som er gitt. Det er derfor viktig å se rammefinansiering av barnehagesektoren i sammenheng med innføringen av en lovfestet rett til barnehageplass. Øremerkede midler har vært ønskelig i barnhagesektoren fordi det har vært et nasjonalt prioritert mål om å nå full barnehagedekning. Etter at full dekning er nådd og rett til barnehageplass er innført vil det imidlertid være riktig at kommunen får det fulle ansvaret, også det økonomiske, for å sikre oppfyllelsen av retten til barnehageplass.

4.3 Rammefinansiering av barnehagesektoren

Innlemming av de øremerkede statstilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene har i flere år vært et politisk mål. Begrunnelsen for utsettelsene av dette har vært at utbyggingen av sektoren ikke har kommet langt nok, og at det måtte vente til full barnehagedekning var nådd.

Det er staten gjennom øremerkede tilskudd som sammen med en andel av kommunenes frie inntekter og foreldrebetaling finansierer drift av barnehageplasser i dag. Det statlige driftstilskudd til barnehager og skjønnsmidlene til kommunene er med på å finansiere basistilbudet i barnehagene. Staten gir også investeringstilskudd ved etablering av nye barnehageplasser. I tillegg gir staten tilskudd til barn med særskilte behov som bl.a. dekker ekstra ressurser i barnehagene. Dette er tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne og til minoritetsspråklige barn. Rammefinansiering av barnehagesektoren innebærer at kommunene får et helhetlig finansieringsansvar for barnehagene. Kommunene vil i all hovedsak få tildelt midler til barnehageformål gjennom inntektssystemet i stedet for direkte statlige tilskudd. Staten vil således ikke få direkte innflytelse på ressursbruken på barnehager i den enkelte kommune. Eventuelle statlig pålagte kvalitetshevingstiltak vil kommunene bli kompensert for på vanlig måte.

Etter dagens inntektssystem vil innlemming av de øremerkede tilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene innebære at midlene blir fordelt etter objektive kriterier framfor etter faktisk aktivitetsnivå, i hovedsak regnet etter antall barn i barnehage og oppholdstid som i dag. Midlene vil bli fordelt gjennom en kostnadsnøkkel som består av et sett av kriterier som har til hensikt å fange opp ufrivillige variasjoner i kostnads- og etterspørselsforhold for barnehager. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i utgangspunktet få kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov for barnehager.

4.4 Plan for innlemming av barnehagetilskudd

Innlemming av statlige øremerkede barnehagetilskudd i kommunenes rammetilskudd er en stor omlegging. Departementet vurderer derfor at rammeoverføringen gjennomføres med en overgangsordning for kommunene. Dette vil sikre at den enkelte kommune ikke får en brå endring i inntektene som følge av innlemmingen. En innlemming av barnehagetilskudd vil trolig gi omfordelingseffekter mellom kommunene ved at tilskuddene fordeles etter kriterier som fanger opp etterspørsels- og kostnadsforhold framfor etter aktivitet som i dag. Kommunal- og regionaldepartementet vil i samarbeid med Kunnskapsdepartementet utarbeide en kostnadsnøkkel for barnehager som inneholder faktorer som er best mulig egnet til å forklare variasjoner i utgiftsbehovet og etterspørselsforhold mellom kommunene.

Innlemmingen av barnehagetilskudd vil etter planen bl.a. omtales i kommuneproposisjonen for 2009. Dette arbeidet ses i sammenheng med nytt inntektssystem som planlegges innført fra 2009. Arbeidet med innlemmingen av de øremerkede tilskuddene vil gjennomføres i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet.

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.

5 Finansiering av ikke-kommunale barnehager

5.1 Innledning

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. Ikke minst er det mål om å sikre at offentlige midler brukes på en effektiv og målrettet måte, og videre sikre at offentlige midler til barnehager brukes til barnehagedrift. Det er også et mål om økt kommunalt selvstyre. Det er utfordrende å finne en løsning som fullt ut sikrer at alle relevante hensyn blir ivaretatt. Finansieringen av ikke-kommunale barnehager vil måtte bli et resultat av en avveining av de ulike mål og hensyn.

I det følgende drøftes to forhold tilknyttet finansieringen av ikke-kommunale barnehager. Det ene er hvorvidt det skal lovfestes en finansieringsplikt for kommunene overfor de ikke-kommunale barnehagene og om en slik finansieringsplikt skal gi en korrespondere rett til finansiering for alle godkjente 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.

5.2 Gjeldende rett

Dagens finansiering av barnehagesektoren består i hovedsak av tre finansieringskilder: foreldrebetaling, statstilskudd og kommunalt tilskudd.

Foreldrebetaling

Barnehageloven § 15 og tilhørende forskrift om foreldrebetaling i barnehager regulerer foreldrebetaling. Foreldrebetaling for en plass i barnehagen kan ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak og gjelder for et heldags ordinært barnehagetilbud innenfor gjeldene lov og forskrifter. I 2007 er maksimalpris per måned 2 330 kroner. Betaling for kost kan komme i tillegg.

Videre inneholder forskriften regler for når maksimalprisen kan overstiges og hvilke prosedyrer som skal følges ved økning av foreldrebetaling utover maksimalpris. Forskriften begrenser barnehagens mulighet til å påvirke sitt inntektsnivå gjennom foreldrebetaling.

Forskriften inneholder også regler om søskenmoderasjon og inntektsgradert betaling. Kommunen skal sørge for at foreldre/foresatte tilbys minimum 30 pst. søskenmoderasjon i foreldrebetaling for andre barn og minimum 50 pst. for tredje barn eller flere. Videre sier forskriften at kommunen skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med laveste betalingsevne en reduksjon eller fritak i foreldrebetaling. Ordningene skal også omfatte de ikke-kommunale barnehagene. Det er opp til kommunen å finne egne løsninger.

Statstilskudd

Alle godkjente barnehager har rett til statlig driftstilskudd. Driftstilskuddets størrelse fastsettes etter bestemte satser avhengig av barnets alder og oppholdstid per uke. Tilskuddet er differensiert mellom private og offentlige barnehager, hvor tilskuddet til barn i en privat barnehage er noe høyere enn tilskuddet til barn i tilsvarende offentlige barnehager. Det er egne satser til barn med tilbud i åpen barnehage.

Statstilskuddet bidrar til finansiering av basistilbudet i en barnehage. I tillegg gir staten særskilte tilskudd til barn med særlige behov som krever ekstra ressursinnsats i barnehagen. Dette gjelder barn med nedsatt funksjonsevne, minoritetsspråklige barn og barn av nyankomne flyktninger. De statlige tilskuddene fastsettes i Stortingets årlige budsjettvedtak, og nærmere retningslinjer framgår av årlige rundskriv fra departementet.

Kommunalt tilskudd

Gjeldende barnehagelov §14 sier at alle godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlig tilskudd. Det er kommunene som har ansvar for at dette skjer. Forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd gir nærmere regler om kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling. Hovedregelen for likeverdig behandling defineres som at kommunen skal dekke kostnader i alle godkjente barnehager. Det betyr at kommunen skal dekke kostnader til drift av barnehager som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling, dog minimum 85 prosent av det som tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

Kravet om kostnadsdekning gjelder ikke ubegrenset. I følge forskrift om likeverdig behandling har kommunen ikke plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger ordinær pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren. Forskriften sier videre at kommunen ikke har plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen overstiger det tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

Kommunen har heller ikke plikt til å dekke differansen mellom foreldrebetalingen i en ikke-kommunal barnehage og kommunens egne barnehager dersom foreldrebetalingen settes lavere i den ikke-kommunale barnehagen. Unntaket er dersom foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager overstiger maksimalprisen. I slike tilfeller skal kommunen likevel utmåle sitt tilskudd ut fra en forutsetning om at den ikke-kommunale barnehagen skal kunne ha en foreldrebetaling lik maksimalprisen.

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

Det kommunale tilskuddet finansieres gjennom skjønnsmidler fra departementet og kommunenes frie inntekter.

5.3 Utenlandsk rett

I 2005 gikk 85 prosent av barn mellom ett og fem år i barnehage i **Sverige**. Kommunen er hovedtilbyder av barnehagetjenester. Om lag 17 prosent av barna går i privat barnehage. Barnehagesektoren ligger under Utbildnings- og kulturdepartementet.

Sverige gikk fra øremerket tilskudd til rammefinansiering av barnehagene i 1991. Sverige har 290 kommuner, og det er et kommunalt ansvar å sørge for at det finnes et barnehagetilbud.

Kommunen har plikt til å gi bidrag til private barnehager som er godkjente, som er åpne for alle barn og med tilsvarende tilbud som kommunal virksomhet. Kommunen har imidlertid ikke plikt til å gi tilskudd dersom den private virksomheten vil gi påtakelig negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen eller om barnehagen har kostnader som er uforholdsmessig høye. I følge forarbeidene til den svenske loven skal dette anvendes restriktivt. Ettersom lovendringsforslaget kom fra Riksdagen, er det ikke redegjort for hva som er ment å inngå i vurderingen. Det svenske Utbildnings- og kulturdepartementet opplyser at det må en rettslig prøving til for å få avklart hva som inngår i ”påtagliga negative följder.” Departementet opplyser at det per i dag ikke er noen barnehager som driver uten støtte. Beløpet skal tilsvare et beløp som ikke avviker vesentlig fra kommunens kostnader per barn i tilsvarende virksomhet. Denne løsningen er i følge departementet gunstig for kommunen, den ivaretar økonomien og gir kommunen styringsmulighet.

Kommunene kan ta foreldrebetaling for plass i barnehage, men foreldrebetalingen kan ikke overstige kommunens selvkost. Den kan heller ikke være så høy at foreldre avstår fra å ta en plass. Kommunene har siden 2002 hatt mulighet til å tilpasse seg et system med maksimalpris, men dette er ikke påbudt. Kommuner som innfører dette, får kompensert inntektsbortfallet gjennom et statstilskudd. Månedssavgiften får dog ikke overstige visse beløp, avhengig av familiens størrelse og inntekt. I 2005 hadde alle kommuner i Sverige innført maxtaxan.

I **Danmark** har kommunene det overordnende ansvaret for barnehagetilbudet.

Barnehagesektoren er finansiert gjennom rammeoverføring til kommunene og hører inn under Ministeriet for Familie- og forbrugeranliggender.

Alle barn i Danmark skal ha mulighet for å få dagtilbud, og kommunene må tilby ”pasningsgaranti” i dagtilbud (kommunen må betale utgifter til privat pass hvis de ikke kan innfri dette). I 2006 hadde Danmark en dekningsprosent på om lag 94 prosent. Private barnehager har rett til økonomisk støtte dersom de oppfyller kommunale vilkår for godkjenning (som kommunens egne barnehager). Kommunene yter et lovbestemt tilskudd til private institusjoner svarende til de gjennomsnittlige kostnader i tilsvarende dagtilbud i kommunen. Det er fortsatt mulighet for at private kan drive en ”selvejende daginstitution” på grunnlag av en driftsavtale med kommunen. Driften av en ”selvejende daginstitution” finansieres gjennom et avtalebasert tilskudd, som omtrent svarer til kommunens gjennomsnittlige utgifter til de kommunale dagtilbud. Kommunen har fra 1. august 2007 mulighet å gi tilskudd til privat barnepass direkte til foreldre i kombinasjon med et dagstilbud. Ønsket er at foreldre kan velge deltid i dagtilbudet og for eksempel privat barnepass i helgene, hvis arbeidssituasjonen tilsier det. Foreldrene må kunne dokumentere behov for pass utenom normal åpningstid. Videre skal foreldrene få økonomisk tilskudd til pass av egne barn hvis kommunen bryter pasningsgarantien.

Danmark har også maksimalpris på foreldrebetaling, og den er lovregulert. Foreldrenes egenbetaling kan utgjøre maksimalt 25 pst. av de budsjetterte brutto driftsutgifter ved opphold i dagtilbud i oppholdskommunene, bortsett fra eiendomsutgifter, herunder husleie og vedlikehold.

Finland har hatt rammefinansiering av barnehagesektoren siden 1993. Det er 416 kommuner i Finland. Barnehagesektoren ligger under det finske Sosial- og helsedepartementet og anses som en del av kommunenes sosial- og helsetjenestetilbud.

Siden 1990 har Finland hatt et system hvor målet er å tilby familien valgmuligheter med hensyn til barnepass. I følge lag om barndagvård har barn ved foreldrenes opphør av foreldrepenge rett til kommunalt ordnet barnepass. Foreldre kan også velge mellom andre former for omsorgstilbud.

Kontantstøtten er et utbredt tilbud. Kommunen kan inngå avtaler med ikke-kommunale barnehager for å oppnå sine forpliktelser. Som alternativ til kontantstøtte eller plass ordnet av kommunene, kan familien velge privat barnepass for sine barn. Tilskudd til privat pass av barn er regulert i egen lov (lag om stöd för hemvård och privat vård av barn) og gis til barn under skolepliktig alder, såfremt barnet ikke har kommunal plass. Dette er regulert slik at det er foreldrene som må søke om tilskudd, men selve tilskuddet utbetales til den som er tjenesteyter og gir privat pass til barnet. Tilskuddet består av et fasttilskudd pluss et tillegg. Fasttilskuddet er i 2007 på 137,33 euro i måneden per barn. Tillegget kan utgjøre opp til 134,55 euro per barn i måneden avhengig av familiens størrelse og inntekt. Familien søker om tilskuddet fra Folkpensionsanstalten. Det er imidlertid kommunen som er finansielt ansvarlig, og den betaler i etterkant utleggene til Folkpensionsanstalten.

Foreldrebetaling bestemmes av familiens størrelse og inntekt. Avgiften varierer mellom 18 og 200 euro i måneden. Uansett er maksimalprisen 200 euro. Avgiften reduseres fra og med andre barnet. For lavinntektsfamilier er tilbudet gratis.

5.4 Rettstilstanden i skolesektoren

5.4.1 Privatskolelova

Grunnskoler som er godkjent etter lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova) får tilskudd av staten med 85 prosent av vanlige driftsutgifter til all godkjent undervisning som går inn under opplæringsloven. Utgifter til pensjonsinntilskudd skal likevel innarbeides i tilskuddsgrunnlaget slik at tilskuddet dekker 100 prosent av gjennomsnittlige utgifter til pensjonsinntilskudd i offentlige skoler. Tilskuddet blir beregnet på grunnlag av en normalsats per elev, særskilt for barnetrinnet og ungdomstrinnet. Tilskuddsgrunnlaget fastsettes av Stortinget. Ved utregning av normalsatsen skal de gjennomsnittlige utgiftene i den offentlige grunnskolen til de typer utgifter som går inn i tilskuddsgrunnlaget, legges til grunn. Det skal likevel tas hensyn til forskjellen mellom utgiftene i den kommunen skolen ligger og utgiftene på landsbasis.

Skoler som tar imot offentlige tilskudd som fullt ut dekker driftsutgiftene, kan ikke kreve inn skolepenger. Skoler som tar imot offentlige tilskudd som ikke dekker alle driftsutgifter, kan kreve inn skolepenger. Styret fastsetter størrelsen på skolepengene. Skolepengene kan utgjøre inntil 15 prosent av det tilskuddsgrunnlaget som Stortinget har fastsatt, med et beløp fastsatt av departementet i tillegg for dekning av utgifter til husleie/kapitalkostnader. Styret kan søke departementet om å få godkjent høyere skolepenger. Dette gjelder dersom skolen har

driftsutgifter som svarer til utgiftsnivået ved en tilsvarende offentlig skole i kommunen det er naturlig å sammenligne seg med, men som ikke blir dekket av tilskuddsgrunnlaget. Skolen kan ikke kreve noe form for betaling fra elever eller foreldre utover dette.

5.4.2 Opplæringslova

I motsetning til grunnskoler som er godkjent i henhold til privatskolelova, har verken private grunnskoler eller foresatte som gir barna sine grunnskoleopplæring rett til tilskudd. Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) gjelder for private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd etter privatskolelova, jf. § 1-1 andre ledd.

Dersom en privat grunnskole ikke blir godkjent etter privatskolelova, kan den private skolen søke om godkjenning etter opplæringslova § 2-12. Godkjenning skal gis når skolen oppfyller kravene i § 2-12 andre og tredje ledd. Det er ikke regulert noen statlig finansieringsplikt i loven. Det er derfor foreldrebetaling (ev. frivillig støtte til skolen) som i utgangspunktet finansierer skolen. Norge har valgt å inngå en bilateral avtale med Tyskland og Frankrike som forplikter statene til å yte tilskudd til den tyske skolen og den franske skolen, begge godkjent etter § 2-12.

Det er kun et fåtall private grunnskoler som er godkjent i henhold til opplæringslova § 2-12. De fleste private grunnskoler søker om godkjenning som medfører rett til statstilskudd i henhold til privatskolelova. Godkjenning etter opplæringsloven § 2-12 blir først aktuelt dersom den private grunnskolen ikke blir godkjent etter privatskolelova eller ikke ønsker å drive skolen basert på ett av grunnlagene som framgår av privatskolelova § 2-1 andre ledd.

5.5 Departementets vurderinger og forslag om finansieringsplikt

I forbindelse med finansieringen av barnehagene har man til nå hatt et skille mellom offentlige og private barnehager. Departementet mener at det i forbindelse innføring av nytt finansieringssystem er mer hensiktsmessig å dele inn barnehagene i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

5.5.1 Finansieringsplikt for kommunen

Kommunene har etter gjeldende rett en finansieringsplikt overfor ikke-kommunale barnehager gjennom forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd. Forskriften foreslås opphevet når rammefinansiering av sektoren inntreffer. Departementet foreslår i forbindelse med overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren å pålegge kommunen en plikt til å finansiere eksisterende godkjente ikke-kommunale barnehager. Med *eksisterende godkjente ikke-kommunale barnehager* mener departementet de barnehagene som har søkt om godkjenning senest i løpet av 2009 og som følge av søknaden har fått godkjenning, jf. barnehageloven §§ 10 og 11. Det samme vil gjelde for barnehager som tilbyr faste plasser i midlertidige lokaler senest i løpet av 2009. Alle eksisterende godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen vil etter at statlige tilskudd er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, fremdeles ha en lovfestet rett til 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.

5.5.2 Kommunal skjønnskompetanse

Godkjente barnehager som kommunen fatter vedtak om å finansiere, vil som følge av vedtaket få en rett på kommunalt tilskudd. Barnehagen får rett på tilskudd etter de fastsatte reglene om finansiering av ikke-kommunale barnehager (jf. punkt 5.6). Det innebærer at når en rett til finansiering gis, får kommunen en tilsvarende plikt til å finansiere barnehagen på lik linje med de eksisterende barnehagene. Kommunens skjønnskompetanse omfatter en vurdering på søknadstidspunktet. 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. Den foreslåtte skjønnskompetansen omfatter således ikke en rett til å gripe inn og styre det etablerte ikke-kommunale barnehagetilbudet.

5.5.2.1 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.

Med dette menes at loven verken setter faste betingelser eller angir hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved avgjørelsen av søknaden, utover kravet om at barnehagen må være godkjent, jf §§ 10 og 11. Det vil da være opp til kommunens frie skjønn hvorvidt finansiering skal gis eller ikke. De alminnelige forvaltningsrettlige regler setter imidlertid rammer for kommunenes vurdering. Det vil si krav til saklighet, rimelighet og likebehandling. Innenfor disse rammene vil kommunene fritt kunne vurdere søknadene. Det vil blant annet si at kommunene 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 etterstrebe å legge til rette for at nyetablerte barnehager som er ønsket av brukerne kan drive med offentlig finansiering.

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.

Ved et fritt skjønn er det viktig at kommunen er bevisst sin dobbeltrolle som eier og myndighet og ikke lar eierrollen påvirke vurderingene og hindre oppstart av barnehagetilbud i tråd med brukernes ønsker og behov, som på sikt kan gå ut over mangfoldet i

barnehagetilbudet i kommunen. Det vil kunne betyr at ikke-kommunale utbyggere ikke vil få den samme mulighet til å drive et offentlig finansiert barnehagetilbud som kommunen selv.

For å sikre de private utbyggernes rettsikkerhet foreslår departementet at barnehageeier skal kunne klage på kommunens vedtak om avslag av finansiering til fylkesmannen. Dette betyr at godkjente ikke-kommunale barnehager som får avslag på søknad om finansiering, vil ha muligheten til å få vurdert sin søknad på nytt hos fylkesmannen. Det vil imidlertid være begrensninger i fylkesmannens muligheter 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, jf. forvaltningsloven § 34. Fylkesmannen kan føre tilsyn med rutiner for saksbehandlingen hos kommunen, jf. barnehageloven § 9 andre ledd.

5.5.2.2 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.

Bestemmelsen om begrenset kommunalt skjønn vil angi faste kriterier for vurderingen av tilskuddssøknadene. Det vil si at kommunens vurdering ikke vil bero på et fritt skjønn, men være en vurdering basert på nærmere angitte kriterier. Lovens bestemmelse om finansiering av ikke-kommunale barnehager som søker om godkjenning etter 2009, vil da angi hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved avgjørelsen.

Relevante hensyn ved vurderingen av hva som vil medføre vesentlige negative følger for det øvrige barnehagetilbudet i kommunen kan være brukernes behov og forholdet til mangfoldet i barnehagetilbudet. Kommunen vil bare kunne avslå finansiering dersom barnehagen ikke tilfører et mangfold i tilbudet eller det ikke er behov for den. Det må være overkapasitet i kommunen før denne kan vurdere å avslå en søknad om finansiering av barnehage.

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 søkningen til allerede etablerte barnehager som er finansiert av stat og kommune. Den nyetablerte barnehagen som søker finansiering er altså etterspurt blant brukerne, og finansieringen innebærer i utgangspunktet ikke noen vesentlig merkostnad samlet i kommunen. Relevante momenter for å avslå søknaden kan da være om finansieringen av en ny barnehage medfører en urimelig kostnadskrevenende barnehagestruktur eller føre til at enkelte barnehagetilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning, slik at mangfoldet i tilbudet reduseres betydelig. Det må likevel presiseres at de eksisterende barnehagene må ha evne til å tilpasse seg endringer i tilbudet. Dette vil naturlig følge av bl.a. demografiske endringer som barnehagene har måttet tilpasse seg også de siste årene. Departementet mener at det ikke vil være et godt nok grunnlag for avslag at kommunen må gjøre organisatoriske

endringer i barnehagetilbudet. Negative konsekvenser som ikke er langvarige, vil normalt ikke regnes som vesentlige.

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.

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 negative konsekvenser, også for de allerede etablerte ikke-kommunale barnehagene.

Konsekvensene av finansiering av like barnehager kan falle ulikt ut fra kommune til kommune. Kommunens størrelse, infrastruktur, innbyggertall, mangfoldet i barnehagetilbudet mv. vil være momenter som må vurderes fra søknad til søknad.

Ved en slik vurdering gis kommunen anledning til å ta hensyn til det samlede barnehagetilbudet ved behandlingen av søknader om finansiering av nye barnehager. Kommunene gis dermed et redskap i utøvingen av oppgavene knyttet til rollen som barnehagemyndighet. Enkelte kommuner (og andre aktører) ser på kommunens dobbeltrolle som barnehageeier og barnehagemyndighet som utfordrende. En regulering med begrenset kommunalt skjønns vil kunne bidra til å hindre at kommunenes dobbeltrolle påvirker utfallet av søknaden. Imidlertid kan det fra private barnehageutbyggere hevdes at kommunen likevel har mulighet til å styre analyser og saksframlegg i en slik grad at de hindrer finansiering av ikke-kommunale barnehager. Når kommunens skjønnsvurderinger innskrenkes, oppnås en mer enhetlig praktisering av skjønnet. Barnehagemyndigheten som skal vurdere om finansiering av en ny ikke-kommunal barnehage vil føre til vesentlige negative følger, må være bevisst sin rolle. Kommunen må vurdere følgene for barnehagetilbudet som helhet og ikke følgene for de kommunale barnehagene isolert. 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.

5.6 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.

5.6.1 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 foreldbetaling og et godt kvalitativt barnehagetilbud i kommunen, i tråd med gjeldende lov og regelverk.

Kommunal finansieringsplikt i samsvar med de krav som framgår av forslag til ny lovbestemmelse, vil sikre at det utformes regler som fører til lik behandling av de ikke-kommunale barnehagene innen samme kommune. Bestemmelsen vil imidlertid ikke sikre at alle ikke-kommunale barnehager over hele landet blir behandlet likt, men åpner for ulike løsninger i ulike kommuner. Selvbestemmelse åpner for at forskjeller i finansieringen av ikke-kommunale barnehager mellom kommunene kan forekomme. Forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd oppheves. Dette innebærer at kravene om at kommunen skal sørge for kostnadsdekning og minimumsforpliktelsen om 85 pst. av det kommunens egne barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd opphører. Tilsvarende oppheves kravet om å begrense tilskuddet til maksimum det samme som kommunenes egne barnehager mottar.

Sett i sammenheng med at det innføres en lovfestet rett til barnehageplass, antar departementet at kommunene vil sikre de ikke-kommunale barnehagene en tilstrekkelig og forutsigbar finansiering gjennom kommunale tilskudd. Kommunen har som barnehagemyndighet et hovedansvar for full barnehagedekning både på kort og lang sikt. Det vil således være i kommunens egen interesse å gi de ikke-kommunale barnehagene tilskudd og økonomiske rammevilkår som gjør at tilbudet i kommunen opprettholdes.

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.

5.6.1.1 Utarbeidelse av lokale forskrifter

Alternativet innebærer at staten ikke gir detaljerte regler for hvordan tilskudd til ikke-kommunale barnehager skal beregnes, men gir kommunene ved lov en plikt til å utarbeide regler for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i sin kommune.

Mange kommuner kan vise til gode resultater med å lage lokale forskrifter fra tiden før barnehageforliket i 2003. Også i dag velger flere kommuner å lage egne ordninger innenfor den gjeldende forskriften om likeverdig behandling om utmåling av kommunalt tilskudd. Bakgrunnen for at noen kommuner i dag velger å lage egne ordninger innenfor gjeldende

forskrift, er behovet for et enklere system og en forberedelse til innføringen av rammefinansiering. Kommunene utarbeider lokale forskrifter også på andre områder innen den kommunale forvaltningen. Variasjoner i kommunenes innbyggertall, alderssammensetning og geografiske forutsetninger gjør det hensiktsmessig at kommunene gis mulighet til å utforme egne regler som kan tilpasses ulike lokale ønsker og behov knyttet til barnehagevirksomheten.

Kommunen har som lokal barnehagemyndighet det overordnede ansvaret for at barnehagetilbudet i kommunen er godt og i samsvar med brukernes behov. For å kunne oppfylle sine forpliktelser etter barnehageloven vil kommunen være avhengig av å etablere et nært samarbeid med private aktører. Forslaget legger til rette for at de ikke-kommunale barnehagene, som i dag står for ca. 55 pst. av det totale barnehagetilbudet, gis innflytelse på utformingen av de lokale reglene om tilskudd, da kommunen må sende forskriftene på høring. Dette vil gi insitament til et nært samarbeid mellom kommunen og de ikke-kommunale barnehageeierne. Departementet mener et nært samarbeid mellom partene er avgjørende for å få et samlet godt, mangfoldig og tilpasset barnehagetilbud.

5.6.1.2 Krav til de lokale forskriftene

Krav til utforming

De lokale reglene for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager utgjør et kommunalt vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. Reglene må således regnes som forskrift, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker § 2 første ledd bokstav c. Den nærmere framgangssåten ved utarbeidelse av lokale forskrifter må følge de bestemmelser som framgår av forvaltningsloven §§ 37 til 40.

De ikke-kommunale barnehagene vil ha muligheter for innflytelse på utforming av de lokale forskriftene for kommunalt tilskudd gjennom kravene i forvaltningsloven § 37, som blant annet gir særlig berørte parter rett til å uttale seg før forskriften blir utferdiget. Lokale forskrifter for kommunalt tilskudd vil på denne bakgrunn ikke kunne vedtas, endres eller oppheves før alle ikke-kommunale barnehager i kommunen har fått mulighet til å uttale seg.

Nasjonale føringer

I dette alternativet foreslås en lovfestet plikt for kommunen til å fastsette regler for kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager som både skal sikre overholdelse av de til enhver tid fastsatte regler om foreldrebetaling og sikre et godt kvalitativt barnehagetilbud i kommunen i tråd med gjeldende lov og regelverk. Innholdet i de lokale forskriftene må følge opp de krav som framgår av lovteksten. På denne måten vil de overordnede nasjonale mål for barnehagesektoren sikres. Departementet mener at felles nasjonale mål til en viss grad vil sikre likebehandling av ikke-kommunale barnehager.

Kommunen må etter barnehageloven § 8 og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver allerede i dag påse at en rekke kvalitetskrav knyttet til barnehagens innhold, oppgaver, bemanning og fysiske utforming er oppfylt i alle barnehager i kommunen. Videre setter Stortinget i sitt årlige budsjettvedtak en årlig maksimalgrense for foreldrebetaling. Både kommunale og ikke-kommunale barnehager må overholde de nærmere gitte regler om foreldrebetaling, jf. barnehageloven § 15 med tilhørende forskrift om foreldrebetaling i barnehager. De allerede lovfestede kravene til kvalitet i barnehagen og om foreldrebetaling vil representere klare bindinger for kommunen ved utformingen av lokale forskrifter for

kommunal finansiering. Departementet mener at sentrale føringer i lovteksten om at forskrifter for kommunalt tilskudd skal sikre et godt kvalitativt barnehagetilbud i kommunen i tråd med gjeldende lover og regelverk og sikre reglene om foreldrebetaling, vil bidra til å understreke kommunens finansieringsansvar overfor ikke-kommunale barnehager.

Gjeldende rett begrenser kommunens finansieringsplikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen av barnehagen ikke overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd. Videre heter det at tilskudd som ikke skal gå til *ordinær drift*, ikke kan avkortes i det kommunale tilskuddet. Midler som studentsamskipnadene bruker på studentbarnehager, regnes ikke som offentlig tilskudd til drift og vil etter gjeldende rett ikke gi grunnlag for at kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet tilsvarende. Formålet med tilskuddsordningen er å medvirke til rimeligere priser eller ekstra tilrettelegging i studentbarnehagene, og at studentbarnehagene kan være et supplement til tilbudet i kommunen. Departementet mener at kommunens regler for tildeling av tilskudd til drift av ikke-kommunale barnehager må legge til rette for et høyere kostnadsnivå i studentbarnehager, slik at kommunen ikke kan avkorte det kommunale tilskuddet med den konsekvens at tilskuddet fra studentsamskipnaden ikke nyttes etter formålet.

Gjeldende § 8 sjettede ledd fastslår kommunens plikt til å forvalte de offentlige tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen. De statlige tilskuddene reguleres nærmere i de årlige rundskriv om statstilskudd til barnehager. Kommunens forvaltningsoppgave omfatter både kontroll av barnehagens årsmelding og utbetaling av tilskuddet. For de kommunale barnehagene er ansvaret for å føre kontroll med egen virksomhet hjemlet i kommuneloven. Også etter innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren kan det være aktuelt for kommunen å forvalte eventuelle statlige øremerkede tilskudd. § 8 sjettede ledd foreslår videreført, men endres slik at det tydeliggjøres hvilke tilskudd kommunen skal forvalte.

Kommunens finansieringsplikt etter forslaget § 14 innebærer at de lokale forskriftene utarbeides av kommunen. Dette betyr at eventuelle regler om avkortning av kommunalt tilskudd bestemmes av den enkelte kommune. Dersom dette alternativet lovfestes, finner departementet det nødvendig å innta i § 8 at kommunen ikke skal kunne avkorte det kommunale tilskuddet som følge av et eventuelt statlig øremerket tilskudd. Kommunens tilskudd skal dekke de ikke-kommunale barnehagenes kostnader ved barnehagedriften. Kommunen kan også yte tilskudd til bygging av barnehager. Et eventuelt statlig øremerket tilskudd gis vanligvis i forbindelse med tiltak for å oppnå et nærmere bestemt mål. Kommunen kan ikke avkorte tilskudd til ordinær drift med den konsekvens at tilskuddet fra staten ikke nyttes etter formålet. Departementet vil imidlertid påpeke at tilskuddene fra staten og kommunen til sammen ikke må føre til overkompensasjon av barnehagen. Et eventuelt statlig øremerket tilskudd til ikke-kommunale barnehager kan kun dekke kostnadene ved tiltaket, jf. EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Se mer om dette under punkt 5.6.4.

Departementet har vurdert om det skal foreslås ytterligere føringer i lovteksten. Statlige føringer for innholdet i de lokale forskriftene kan bidra til mer ensartet behandling av ikke-kommunale barnehager mellom ulike kommuner. Departementet foreslår derfor å gi føringer for å sikre og tydeliggjøre de private barnehagenes rettsikkerhet. Det foreslås at de kommunale forskriftene skal gi klare og tydelige regler for hvordan kommunalt tilskudd til den enkelte barnehage skal beregnes, gi klagerett for barnehagen og bestemmelser om søknadsprosedyrer samt revisjon, og de rutiner og regler som er truffet for å unngå overkompensasjon og sikre tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon.

Administrasjonssjefen i kommunen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, at vedtak blir iverksatt og skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Kontrollutvalget i kommunen har en rolle i forhold til å føre tilsyn med at kommunens myndighetsutøvelse holder seg innenfor loven. Videre kan fylkesmannen foreta lovlighetskontroll av forskriften, jf. kommuneloven § 59.

Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å legge inn ytterligere føringer utover de ovennevnte for utforming av de lokale forskriftene for kommunalt tilskudd, og mener at det øvrige regelverk sikrer de overordnede nasjonale mål for barnehagesektoren. Kommunen kan imidlertid selv vurdere hvilke lokale føringer som skal hjemles i forskriften. Dette kan f.eks. være at kommunen skal kunne sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd.

Føringene fra staten vil være bestemmende for hvordan kommunene utformer sine forskrifter i forhold til finansieringsplikten. Staten kan på denne måten i noen grad styre hvordan de ikke-kommunale barnehagene finansieres i en rammefinansiert sektor.

5.6.2 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.

En slik løsning kan også stimulere kommunen til å effektivisere driften av egne barnehager, ved at en reduksjon i kommunale kostnader også reduserer tilskuddsbehovet overfor ikke-kommunale barnehager.

Med en finansieringsordning med fastsatt prosentsats blir det enklere for kommunene å beregne tilskudd i forhold til dagens regelverk, siden kommunen ikke behøver å ta hensyn til den enkelte ikke-kommunale barnehagens kostnader. Det vil bety et mindre administrativt system for kommunene, og det blir også enklere for de ikke-kommunale barnehagene å sette seg inn i tilskuddsgrunnlaget.

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. I dag får ikke-kommunale barnehager dekket sine kostnader. Kommunene har i henhold til forskrift om likeverdig behandling ikke plikt til å dekke kostnadsvekst i ikke-kommunale barnehager som går utover normal pris- og

kostnadsvekst i kommunesektoren. I praksis innebærer dette at mange barnehager som var i drift før 2003 får dekket kostnader fra 2003 oppjustert til 2007-nivå, mens ikke-kommunale barnehager som er opprettet etter 2003, har hatt mulighet til å legge seg opp til 100 pst. av kommunens kostnadsnivå. En fastsatt prosentsats vil bety at mange barnehager vil være nødt til å redusere sine kostnader.

Enkelte ikke-kommunale barnehager vil kunne få problemer med å dekke kostnadene sine, og et resultat av dette vil være at maksimalgrensen for foreldrebetaling blir satt under press. Forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 4 åpner for at barnehageeier kan fastsette en høyere foreldrebetaling enn maksimalgrensen når visse nærmere angitte forhold foreligger. Dette gjelder der barnehagen ellers vil måtte nedlegges av økonomiske grunner eller der kvaliteten på barnehagetilbudet ellers vil rammes. Det kreves i disse tilfellene samtykke fra forelderådet. Muligheten til å gå utover maksimalgrensen gjelder både i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

I dette alternativet vil inntektene til den ikke-kommunale barnehagen være regulert gjennom maksimalpris og lovbestemt nivå på kommunalt tilskudd. Samtidig er ikke-kommunale barnehager underlagt det samme lovverk som kommunale barnehager. Ikke-kommunale barnehager driver i dag billigere enn kommunale barnehager, og dette skyldes i hovedsak lavere lønns- og pensjonskostnader.

5.6.2.1 Fastsetting av prosentsats

Departementets forslag i dette alternativet er at staten i lov gir ikke-kommunale barnehager krav på en prosentsats av det kommunens egne barnehager mottar i kommunal finansiering.

Barnehagetilbud er en kommunal tjeneste, og departementet vurderer det derfor som mest hensiktsmessig med en bestemmelse som gir ikke-kommunale barnehager rett til en andel av kommunenes egen finansiering av barnehagene. Argumentet for å se på den kommunale kostnadssituasjonen er at det bør være en sammenheng innad i kommunen mellom kostnadssituasjonen i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Hovedprinsippet i dagens forskrift er at ikke-kommunale barnehager har rett på kostnadsdekning, dog minimum 85 pst. av det kommunens egne barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd. Dagens budsjettrammer gir dermed rom for at en fastsatt prosentsats for alle ordinære ikke-kommunale barnehager i intervallet 85-100 pst.

Departementet får årlig gjennomført en analyse av kostnadene i barnehagesektoren basert på en utvalgsundersøkelse². Foreløpige anslag basert på dette tallmaterialet viser at med de offentlig midlene som er i sektoren i dag (basert på 2006-tall), vil en prosentsats for tilskudd til ordinære ikke-kommunale barnehager kunne settes til 88 pst. av det kommunens egne barnehager mottar i kommunalt tilskudd.

5.6.3 Full økonomisk likeverdig behandling

Barnehageforliket av 2003 innførte maksimalgrense på foreldrebetaling som gjelder for alle barnehager. Videre hadde barnehageforliket som mål å innføre full økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, jf. Innst.S. nr. 250 (2002-2003). Innføring av full økonomisk likeverdig behandling vil utjevne forskjellene i offentlig finansiering mellom ikke-kommunale og kommunale barnehager. Full økonomisk likeverdig

² Fürst og Høverstad: *Analyse av kostnader i barnehagene*

behandling vil innebære en utvidelse av de finansieringsforpliktelser kommunene i dag har og innebære at kommunene får en plikt til å finansiere alle ikke-kommunale barnehager slik at de får den samme offentlige finansieringen per oppholdstime som kommunale barnehager får. Det ble i barnehageforliket lagt opp til en trinnvis innføring av likeverdig behandling. Første steg var at man fra 1. august 2003 økte det øremerkede statstilskuddet samt gav kommunene en plikt til å sikre at alle ikke-kommunale barnehager får dekket sine kostnader (med noen forbehold) fra 1. mai 2004. Trinn nummer to i innføringen var at alle ikke-kommunale barnehager fra 1. august 2005 skal motta et offentlig tilskudd som utgjør minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

I Regjeringserklæringen sies det at Regjeringen vil ”*arbeide for likeverdige lønns- og arbeidsforhold for ansatte i private og kommunale barnehager*”. Konsulentfirmaet Fürst og Høverstad utfører hvert år en utvalgsundersøkelse om kostnader i barnehagene. Regjeringen har behov for å få mer kunnskap om og oversikt over kostnadsforskjellene for kommunale og ikke-kommunale barnehager. Departementet vil derfor sette i gang et arbeid for å kartlegge kostnadsforskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

5.6.4 EØS-avtalens regler om offentlig støtte

Finansieringsordningene som redegjort for over, vil kunne anses som en ny finansieringsordning og dermed måtte vurderes i forhold til EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Offentlig støtte til næringsvirksomhet påvirker konkurransen mellom bedriftene og ressursbruken i økonomien. Dette påvirker igjen bedriftenes effektivitet, priser og kostnader og har innvirkning på samlet verdiskapning samt priser og kvalitet for forbrukerne. Regelverket om offentlig støtte har således som utgangspunkt at offentlig støtte til næringslivet er konkurransevridende og følgelig forbudt, jf. EØS-avtalen art 61 (1). Dette er imidlertid kun et utgangspunkt med en rekke presiseringer og unntak.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) er ansvarlig for å overvåke at norske myndigheter overholder EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Planer om nye støttetiltak skal forhåndsmeldes til ESA for godkjenning. Det samme gjelder planer om vesentlige endringer i eksisterende støttetiltak. Nye støttetiltak/endringer skal ikke settes i verk før ESA har godkjent dem. Det finnes gruppeunntak som fastsetter detaljerte regler for når visse typer støtte anses forenlig med EØS-avtalen. Støtte som oppfyller vilkårene i et gruppeunntak, er unntatt fra reglene om forhåndsmelding og forhåndsgodkjenning.

Etter klage fra Private Barnehagers Landsforbund (PBL) har EFTAs overvåkingsorgan ESA nylig avgjort at dagens finansiering av kommunale barnehager ikke er i strid med statsstøtteregelverket. PBL har brakt avgjørelsen inn for EFTA-domstolen. Avgjørelse ventes tidligst januar 2008. I hvilken grad avgjørelsen også får betydning i forhold til finansiering av ikke-kommunale barnehager gjenstår å se.

Kommunenes finansiering av ikke-kommunale barnehager er utbetaling av tilskudd fra det offentlige som altså må vurderes opp mot og være i tråd med EØS-avtalen, særlig artikkel 61 og 59 nr. 2, med tilhørende retningslinjer og lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte med tilhørende forskrifter m.m.

Det er usikkert om støtten til ikke-kommunale barnehager etter den nye finansieringsordningen faller inn under forbudet mot konkurransevridende støtte i EØS-avtalen art 61 (1). Dersom finansieringen regnes som støtte etter EØS-avtalens regler, må det

vurderes om støtten ligger innenfor det tillatte etter artikkel 59 nr 2. I så fall må ordningen trolig notifiseres til ESA i forkant.

Dersom finansieringsordningen innrettes slik at den oppfyller forutsetningene i gruppeunntak i EØS-avtalen (2005/842/EC³), som sier at støtte til visse typer tjenester av allmenn økonomisk betydning er forenlig med EØS-avtalen, er man imidlertid også unntatt fra notifikasjonsforpliktelsen

Det er flere sentrale momenter som må oppfylles for at ordningen skal være i tråd med reglene om offentlig støtte. For det første må det sikres at pengene brukes i samsvar med formålet, dvs. kommer barna (samfunnsinteressen) til gode. Videre må det sørges for at det ikke skjer en overkompensasjon, dvs. at støttebeløpet er større enn det som er nødvendig for barnehagetjenestene. Eierne kan dog ha en rimelig fortjeneste uten at det regnes for overkompensasjon. Det skal heller ikke være noen kryssubsidiering, 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. Videre må det ikke skje forskjellsbehandling mellom de ikke-kommunale barnehagene. Objektive, ikke-diskriminerende og etterprøvbare kriterier for beregning og utbetaling av kommunalt tilskudd bør fastsettes.

Hver kommune vil ha et ansvar for at de ikke utbetaler tilskudd i strid med reglene for offentlig støtte. Konsekvensen av at EØS-regelverket ikke overholdes og det utbetales ulovlig støtte, er at støtte pluss renter må tilbakebetales.

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 kryssubsidiering, 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.

5.6.5 Forslag til lovtekst

De fire alternative lovforslagene kombinerer de alternativene som følger av drøftelsene om kommunens finansieringsplikt og finansieringsordninger over.

³ Avsnitt 1h i Annex VX til EØS-avtalen innlemmer kommisjonsvedtak 2005/842/EC av 28.11.2005 i EØS avtalen (vedtak av EØS-komiteen den 7.7.2006).

§ 14. Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

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 et 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.

6 Innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren

6.1 Bakgrunn for endringsforslagene

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.

6.2 Gjeldende rett

6.2.1 Barnehageloven

Nasjonale myndigheter samler i dag inn data om den enkelte barnehage. Den statlige finansieringsordningen er grunnlaget for innhenting av disse dataene. Bevilgningsreglementet 26. mai 2006 § 10 stiller krav om at ved tilskudd til virksomhet som ikke er undergitt statlig kontroll, skal tilskuddsforvalteren ha adgang til å føre kontroll med at midlene brukes etter forutsetningene. I tillegg er dataene grunnlag for offisiell norsk statistikk, jf. 6.2.2.

Innrapporteringen skjer ved at den enkelte barnehage sender inn årsmeldingsskjema (KOSTRA-skjema 16) som blant annet inneholder opplysninger om barnehagens navn, hvilken type barnehage det dreier seg om, barnehagens organisering og eieform, leke- og oppholdsareal, arealutnytting, åpningstid, antall barn fordelt på alder og avtalt oppholdstid per uke, antall minoritetsspråklige barn med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk, antall barn som får særlig tilbud om språkstimulering, hvilke tjenester barnehagen samarbeider med, prioritet ved opptak, foreldrebetalingen og tall på stillinger, årsverk, personalets utdanning og kjønn.

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.

Statlige myndigheter samler i dag ikke inn opplysninger på individnivå (individdata) 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 (elleve siffer). Kommuner

innhenter personopplysninger for flere ulike administrative formål. Med bakgrunn i barnehageloven innhenter kommunene personopplysninger i to sammenhenger:

For det første pålegger § 8 fjerde ledd hver kommune å opprette og føre register til bruk for trygdekontorene i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte (kontantstøtteloven).

For det andre vil fødselsnummer som hovedregel innhentes av kommunen ved søknad om barnehageplass etter barnehageloven § 12. Her vil kommunen pålegge foreldre og foresatte å oppgi barnas fødselsnummer når dette er nødvendig for å identifisere det enkelte barn på en sikker måte⁴. Da det ikke finnes noen særskilt hjemmel for innhenting av fødselsnummer til dette formålet i barnehageloven, er hjemmelen lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 12. Denne bestemmelsen 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.

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.

6.2.2 Statistikkloven

Statistisk sentralbyrå (SSB) har hjemmel i lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå (statistikkloven) § 2-2 til å pålegge enhver å gi de opplysninger som er nødvendige til bruk av offisiell statistikk. Statistikkloven fungerer i dag som hjemmel for innhenting av årsmeldingsskjema (Kostra skjema 16) parallelt med bevilgningsreglementet.

6.2.3 Ligningsloven

En plikt til å innrapportere personopplysninger følger også av lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) § 6-6 bokstav e som pålegger offentlig eide barnehager å gi opplysninger til ligningsmyndighetene om utgifter til pass og stell av barn til bruk i foreldre og foresattes ligningsoppgave. Slike opplysninger innrapporteres på fødselsnummer, jf. ligningsloven § 6-17.

6.3 Departementets vurdering

6.3.1 Vurdering av behovet for en lovhjemmel

For å 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, er det nødvendig å samle inn og systematisere opplysninger om deltakelse i barnehagen på individnivå.

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 departementet at personnumrene erstattes med automatisk genererte ID-numre når opplysningene er samlet inn gjennom bruk av en nøkkel.

Behandling av slike personopplysninger, dvs. ”opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson”, omfattes av personopplysningsloven (jf. § 2 nr. 1). Med behandling

⁴ Jf. forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage av 16. desember 2005 § 11 tredje ledd

forstås: ”enhver bruk av personopplysninger, som f.eks. innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter” (jf. § 2 nr. 2).

Personopplysningsloven § 8 oppstiller vilkårene for å kunne behandle personopplysninger. For det første vil behandling av personopplysninger være tillatt dersom den registrerte har samtykket til behandlingen. For det andre vil behandlingen være tillatt dersom det er fastsatt i lov at det er adgang til det. Etter bestemmelsen vil behandlingen også være tillatt dersom det er nødvendig for å utføre en oppgave av allmenn interesse, jf. § 8 bokstav c, eller for at den behandlingsansvarlige eller tredjepersoner som opplysningene utleveres til, kan ivareta en berettiget interesse og hensynet til den registrertes personvern ikke overstiger denne interessen, jf. § 8 bokstav f.

Etter departementets syn vil innhenting av samtykke vanskeliggjøre langsiktige studier og gjøre at basen får begrenset verdi som datagrunnlag for hele populasjonen. For å kunne benytte samtykke som grunnlag for behandlingen, krever personopplysningsloven at man oppgir alle formål dataene skal benyttes til. Dette forutsetter at man har full oversikt over konkret bruk av dataene og over hvilke forskningsformål og statistikker de skal benyttes til allerede ved innhenting av dataene.

Hvorvidt det foreligger hjemmel til behandling av personopplysninger med hjemmel personopplysningsloven § 8 bokstav c eller f, beror på skjønn. Etter departementets vurdering vil dette være et for uklart grunnlag for å opprette en sentral database. Innhenting og behandling av opplysninger om deltakelse i barnehager på individnivå bør derfor ha en særskilt hjemmel i barnehageloven.

6.3.2 Mer om behovet for individdata

De siste 20 årene har vi fått økt kunnskap om betydningen småbarnsperioden har for individets mulighet for livslang læring. Det er bred enighet om at barnehagen er en viktig arena for læring for barn i førskolealder. Likevel er det gjort få norske studier som undersøker sammenhengen mellom for eksempel deltakelse i barnehage og senere læring. I takt med barnehageutbyggingen og økt vektlegging av kvalitet og innhold vil etterspørselen etter slik kunnskap øke.

Data på individnivå muliggjør en rekke analyser som ikke er mulig hvis data samles inn på høyere nivå (barnehage, kommune osv.). For analyser som har med fordeling/ulikhet å gjøre er det nesten alltid nødvendig å ha individdata. Analyser av forskjeller på barnehagenivå kan i mindre grad bidra til å beskrive og forstå ulikheter i systemet. For å kunne gjøre gode analyser av effekter av tilbudet er det behov for data for samme individ på ulike tidspunkt.

For å si noe om en populasjon kan individdata enten samles inn for et representativt utvalg av populasjonen eller for alle (registerdata). Fordelen med å bruke registre er at registre inneholder en fulltelling av den populasjonen man ønsker å analysere, hvilket som regel gir et stort antall observasjoner. Det betyr at registrene som regel inneholder nok enheter til at man kan ta ut opplysninger om *typer* av enheter, for eksempel personer fra et bestemt geografisk område eller personer som tilhører en marginal gruppe, uten at datasettet dermed får for få enheter til at man kan gjøre pålitelige analyser.

Dersom man baserer seg på utvalgsundersøkelser, vil slike analyser være vanskeligere å gjennomføre. Hvis man for eksempel ønsker å følge med på barnehagedeltakelsen for ulike sosiale grupper, vil det bli stadig vanskeligere å fremskaffe data via utvalgsundersøkelser.

Ettersom barnehagedekningen øker, vil et utvalg inneholde stadig færre observasjoner av barn uten barnehageplass. Analysene av hvilke grupper som er overrepresentert i gruppen uten barnehageplass, vil derfor kunne bli upålitelige.

For å kunne gjennomføre forskning av langsiktige effekter av deltakelse i barnehage i forhold til senere utdanning og forhold som har betydning for sosial utjevning, er det nødvendig at registrene oppdateres og føres over tid, gjerne over flere tiår. Dette gir registrene en dynamisk dimensjon som gjør at man kan følge utviklingen for individer eller grupper gjennom livsfaser og samfunnsendringer. Det er også mulig å koble sammen informasjon fra flere registre. Slik får man en bredere framstilling av saksforholdet. Informasjon fra ett register kan også danne bakgrunn for opplysningene fra et annet register eller kobles sammen med data fra spørreundersøkelser. Behandling av slike data vil følge personopplysningslovens bestemmelser.

Kvaliteten på dataene vil også være langt bedre enn om foreldre og foresatte selv skulle gi slike opplysninger i spørreundersøkelser. Gjennom bruk av en sentral database vil man også kunne få bedre opplysninger om overgangen til skole og bedre muligheter for å gjøre undersøkelser av langsiktige effekter enn ved spørreundersøkelser.

6.3.3 Hvilke typer data er det behov for å innhente?

Det er 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.

I dag hentes det på barnehagenivå inn opplysninger om barnehagens organisering, antall barn fordelt på alder og avtalt oppholdstid, antall minoritetsspråklige barn, antall barn med prioritet ved opptak, informasjon om foreldrebetaling og opplysninger om stillinger og personale. Innhenting av slike opplysninger dreier seg ikke om individdata ettersom det dreier seg om opplysninger om selve barnehagen. Slike opplysninger kan som tidligere nevnt innhentes med hjemmel i gjeldende barnehagelov § 7. For å identifisere den enkelte barnehage og foreta koblinger mot barnas fødselsnumre må barnehagens organisasjonsnummer benyttes.

SSB kan sammenstille disse dataene med andre relevante registre for offisiell statistikk og slik blant annet koble dataene til opplysninger om barnas kjønn, alder, foreldrenes yrke og utdanning, innvandrerbakgrunn og botid i landet. En slik sammenstilling skjer på grunnlag av statistikklovens bestemmelser. SSB leverer rådata med slike koblinger kun i anonymisert form til forskere. Myndighetene kan bestille statistikk og analyser basert på disse dataene.

Det vil ikke være behov for å hente inn individdata knyttet til ansatte i barnehagen. Her vil det være tilstrekkelig med den informasjon man i dag får fra den enkelte barnehage som gir opplysninger om antall ansatte, pedagogtetthet og liknende.

6.3.4 Behandlingsmåten

6.3.4.1 Innhenting av data

Departementet legger opp til at innhenting av data i størst mulig grad skal skje gjennom allerede etablerte innrapporteringsystemer. Kommunen som barnehagemyndighet, sitter som regel allerede på fødselsnummeret av administrative hensyn, blant annet i forbindelse med samordnet opptak. Etter det departementet kjenner til benytter de fleste moderne saksbehandlingssystemer seg på fødselsnummer for å identifisere det enkelte barn.

Fødselsnummer innhentes også i forbindelse med føring av kontantstøttere registeret etter barnehageloven § 8 fjerde ledd, jf. 6.2.1.

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. Utover fødselsnummeret er det ikke behov for å innhente ytterligere personopplysninger fra foreldre eller foresatte. Den enkelte kommune pålegges deretter å rapportere inn individdataene til en sentral database. Ved innrapporteringen kobles barnas fødselsnummer til grunndata om den enkelte barnehage (se ovenfor). Dette betyr at den enkelte barnehage må bidra til å oppdatere og supplere kommunens opplysninger i forbindelse med bytte av barnehage, løpende opptak og andre omstendigheter som medfører at barn slutter eller begynner i barnehagen. Dette kan som regel gjøres ved navnelister, eventuelt supplert med fødselsdato. En slik rapporteringsplikt bør etter departementets syn framgå av barnehageloven.

6.3.4.2 Informasjon til foreldre og foresatte

Ettersom innhenting av data fra foreldre og foresatte skal skje med grunnlag av lovhjemmel, kommer ikke personopplysningslovens bestemmelser om informasjonsplikt til anvendelse, jf. § 20 bokstav a. Departementet mener det likevel er viktig å gi foreldre og foresatte informasjon 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. Dette kan for eksempel gjøres på samme skjema som benyttes ved søknad om barnehageplass. Ettersom innhenting av data skjer med hjemmel i lov og det dreier seg om pseudonymiserte opplysninger, legges det ikke opp til samtykke fra foreldre eller foresatte.

6.3.4.3 Beskrivelse av databasen

Det legges opp til at det etableres en sentral database med Kunnskapsdepartementet eller det organ som departementet delegerer til som behandlingsansvarlig, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 4. Ettersom dataene skal kunne gi grunnlag for å gjøre studier over tid og blant annet følge barnas utvikling i utdanningen, bør systemet være mulig å samkjøre med tilsvarende systemer i skolesektoren, som grunnskolens informasjonssystem (GSI) og statistikksystemet for videregående opplæring (VIGO). Departementet vil derfor komme tilbake til tekniske og administrative sider ved etableringen av en slik database og vil her kun skissere hvordan dataene skal håndteres.

Av personvern hensyn skal fødselsnummeret erstattes med et automatisk generert id-nummer, såkalt pseudonymisering. Dette skjer ved at fødselsnummeret forvansktes ved bruk av en nøkkel. Forskere som ønsker tilgang til basen, vil ikke ha tilgang til fødselsnummer. Det enkelte barn vil i basen kun fremstå som statistiske enheter i form av uforståelige tall og/eller bokstaver.

For å kunne følge utdanningsforløpet til enkeltpersoner i pseudonymisert form er det viktig at pseudonymiseringen skjer med samme nøkkel som blir benyttet for tilsvarende databaser i skolesektoren. Ved pseudonymiseringen må det sikres at ingen skal ha tilgang til både fødselsnummer, nøkkel og andre data om en person. Departementet vil komme tilbake til hvordan dette kan gjøres rent praktisk.

6.3.4.4 Lagring

Etter personopplysningsloven § 28 første ledd skal personopplysninger ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen. Etter andre ledd er imidlertid adgangen utvidet for personopplysninger til historiske, statistiske og vitenskapelige formål dersom samfunnets interesse klart overstiger de ulempene den kan medføre for den enkelte. Det stilles i slike tilfeller krav til at opplysningene ikke gjør det mulig å identifisere den registrerte.

For å kunne gjennomføre forskning av langsiktige effekter av deltakelse i barnehage i forhold til senere utdanning samt andre forhold som har betydning for sosial utjevning, må det være mulig å følge grupper av personer i pseudonymisert form over lengre tid. Ønsket om å få bedre kunnskap om forhold i utdanningssystemet som har betydning for sosial utjevning, forutsetter at det også må være mulig å undersøke hvordan det går med ulike grupper etter at utdanningsforløpet er avsluttet. Når det ikke lenger vil være aktuelt å følge en person videre, skal personopplysningene anonymiseres.

Ettersom det legges opp til en pseudonymisert database og dataene skal benyttes til forskning, analyse og statistiske formål, bør dataene lagres så lenge de anses relevante til slike formål. Etter departementets syn vil behovet for at dataene lagres over lengre tidsrom være sterkere enn ulempene for den enkelte, jf. personopplysningsloven § 28 andre ledd.

6.3.4.5 Tilgang og bruk

Ettersom formålet med basen er å utarbeide statistikk, forskning og analyse, vil basen benyttes av departementet og underliggende etater, av forskere og av SSB. Det vil, som tidligere nevnt, kun være aktuelt å gi tilgang til pseudonymiserte opplysninger slik at forskere og statistikere ikke vil ha mulighet til å identifisere enkeltpersoner. Tilgang til opplysninger fra den sentrale databasen avgjøres på grunnlag av forvaltningsloven § 13d som åpner for at departementet kan gi tilgang til opplysninger til bruk i forskning når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesserte. Ettersom det kun vil være mulig å gi opplysninger i pseudonymisert form, vil det ikke dreie seg om opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Tilgang til å foreta koblinger mot SSBs registre reguleres av statistikkloven § 3-1 andre ledd bokstav d og § 2-5 som regulerer utlevering til forskning og offentlig planlegging.

6.3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dagens nasjonale innrapporteringsystem for barnehagesektoren er ikke egnet for innhenting av individdata. Kunnskapsdepartementet har imidlertid igangsatt et prosjekt hvor innrapportering av barnehagedata skal gjøres elektronisk over internett.

Kostnader vil først og fremst påløpe ved selve etableringen av databasen, herunder kostnader til utvikling. Det vil også påløpe årlige driftskostnader, blant annet i forbindelse ekstern lagring av data. I tillegg vil det trolig påløpe visse kostnader som følge av merarbeid for kommuner som i dag ikke har omfattende administrative systemer og rutiner. Departementet antar at dette først og fremst dreier seg om mindre kommuner. Det kan i visse tilfeller også være nødvendig med en omlegging av rutinene i visse kommuner for å sikre at man har oppdatert informasjon for den enkelte barnehage i forhold til de endringer som skjer gjennom løpende opptak, når et barn bytter barnehage i samme kommune og når et barn flytter til en annen kommune. Departementet vil komme nærmere tilbake til de økonomiske og administrative konsekvensene i forbindelse med høringen av forskriftsforslaget.

6.3.6 Forslag til lovtekst

Ny § 5a Innhenting av fødselsnummer skal lyde:

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 skal lyde:

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 skal lyde:

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 sjetten ledd blir femte til syvende ledd.

7 Forslag til lovtekst

Følgende endringer foreslås i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

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. Barnehageeierens ansvar

Barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

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.

Barnehageeieren plikter å gi barnets bostedskommune de opplysninger som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 8 fjerde ledd.

Barnehageeieren skal fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen, herunder

- a) eierforhold,
- b) formål, jf. § 1 fjerde ledd, herunder eventuell reservasjon fra § 1 annet ledd, jf. tredje ledd,
- c) opptakskriterier,
- d) antall medlemmer i samarbeidsutvalget,
- e) barnehagens åpningstid.

Godkjente virksomheter skal være registrert i Enhetsregisteret.

§ 8. Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

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.*

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

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.

Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteloven. Registeret kan samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens register over mottakere av kontantstøtte. Departementet gir forskrifter med utfyllende bestemmelser om føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde og behandlingen av disse opplysningene.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver.

Kommunen forvalter *de statlige øremerkede* tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen. *Kommunen kan ikke avkorte det kommunale tilskuddet etter § 14 som følge av et slikt statlig tilskudd.* (Forslag til endring ved valg av alternativ 1 til ny § 14).

Ny § 12a. Rett til barnehageplass

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

Barnet har rett til et barnehage tilbud i den kommunen der det er bosatt.

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

Ny § 14. Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

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 barnehage tilbud 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 et 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.