

Det kongelige Kunnskapsdepartement  
Pb. 8119 Dep

0032 OSLO




## MELDING OM POLITISK VEDTAK - HØRING OM ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN

Komite for liv og lære har i møte 05.12.2007, sak 62/07, fattet følgende vedtak:

Komite for liv og lære vedtar høringsuttalelse på endringer i barnehageloven jfr. vedlegg 1 med følgende endring i pkt. 4:

2. og 3. setning strykes.

Med hilsen

  
Kristin Fosseide  
rådgiver

Vedlegg:  
Høringsuttalelse m/samlet saksframlegg

## **HØRINGSUTTALELSE FRA MELHUS KOMMUNE VEDR. ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN NOVEMBER 2007**

### **1. Rett til barnehageplass**

Melhus kommune ser det som riktig å innføre rett til barnehageplass når vi har fått full barnehagedekning. Dette vil være med å styrke barnehagens status i samfunnet som en viktig del av barnets opplæringsløp. Retten bør knyttes til barnehagens hovedopptak, som for Melhus kommunes vedkommende er en gang i året (august). Det bør ikke innføres 2 opptak i året, da dette er meget ressurskrevende. I stedet bør foreldre sikres rett til barnehageplass ved suppleringsopptak i løpet av barnehageåret med maksimum ventetid på 6 måneder.

### **2. Rammefinansiering**

Melhus kommune mener at rammefinansiering av barnehagesektoren ikke bør innføres før det er oppnådd full etterspørselsdekning. Erfaringsvis kan det være vanskelig å vite når full etterspørselsdekning er nådd, da behovet for barnehageplass bl.a. er avhengig av kostnadsnivå på barnehageplassen, behov for økt plass-størrelse og tilflytning til kommunen. Dette kan være vanskelig å forutse og planlegge, og vi ser at det har vært behov for statlige virkemidler (investeringstilskudd, tilskudd til plasser i midlertidige lokaler, skjønnsmidler) for å kunne opprette de nødvendige barnehageplassene innenfor knappe tidsrammer. Kommunen må oppleve at behovet for barnehageplass stabiliserer seg, før vi kan si at vi har full dekning. Melhus kommune mener derfor at det er for tidlig å innføre rammefinansiering i 2009.

Når rammefinansiering innføres, bør det ved utarbeidelse av kriterier tas hensyn til en videreføring av tilskudd til barn med særlige behov tilsvarende dagens nivå. De øremerkede tilskuddene til barn med særlige behov er meget viktige for at barnehagen kan gi et godt tilbud til barna.

For øvrig bør denne endringen ses i sammenheng med innføring av nytt inntektssystem for kommunene.

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

Når det gjelder rett til finansiering er Melhus kommune av den oppfatning at kommunen må gis fritt skjønn til å bestemme om nye barnehager skal gis finansiering eller ikke. Når kommunen får fullt ansvar for barnehagesektoren er det meget viktig å ha mulighet til å styre tilbudet og tilpasse kommunens barnehagebehov til foreldres ønsker og behov. Dette er viktig både i forhold til våre brukere, og for å ta vare på eksistensgrunnlaget for allerede etablerte private og kommunale barnehager.

Erfaringer med kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager de siste årene har vist at de fleste private barnehagene i Melhus nå tar ut maksimalt tilskudd, dvs. på nivå med en gjennomsnittlig kommunal barnehage. Mange av de private barnehagene opplever prosessen med tildeling av kommunalt tilskudd hvert år som uforutsigbar, og kommunen opplever at det er en meget ressurskrevende prosess å vurdere tilskudd etter kostnadsdekningsmodellen. Rådmannen mener at likebehandlingsprinsippet tilsier at de private barnehagene bør tildeles tilskudd med utgangspunkt i antall oppholdstimer og kommunal kostnad for en oppholdstime. Det må sikres at det ved overgang til rammefinansiering blir tatt utgangspunkt i denne utregningsmodellen ved overføringer til kommunene.

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

Melhus kommune ser behovet for at barnehagedata på individnivå kan være nødvendig for utarbeidelse av statistikk, forskning og analyse.

Melhus kommune har samordnet opptak, og alle barnehagebarn er registrert i vårt datasystem IST Extend. Vi er imidlertid usikre på hva denne lovbestemmelsen vil medføre av administrativt merarbeid i forhold til sentral rapportering. Dette bør bli nærmere omtalt i forbindelse med høringen av forskriftsforslaget.

# SAMLET SAKSFRAMSTILLING

## BARNEHAGELOVEN - HØRING

<b>PS sak:</b> Utvalg	<b>Møtedato</b>
62/07 Komite for liv og lære	05.12.2007
<b>Arkivsak:</b> 07/2908	Saksbehandler: <b>Kristin Fosside</b>

### Rådmannens forslag til vedtak:

Komite for liv og lære vedtar høringsuttalelse på endringer i barnehageloven jfr. vedlegg 1

---

### Behandling i Komite for liv og lære den 05.12.2007 sak 62/07

Berit Wold Fjelle satte fram følgende forslag til endring av pkt. 4:

2. og 3. setning strykes.

*Ved alternativ votering mellom rådmannens innstilling og B.W. Fjelles forslag ble forslaget fra B.W. Fjelle vedtatt med 8 mot 3 stemmer.*

### Vedtak:

Komite for liv og lære vedtar høringsuttalelse på endringer i barnehageloven jfr. vedlegg 1 med følgende endring i pkt. 4:

2. og 3. setning strykes.

---

### Vedlegg:

1. Forslag til høringsuttalelse på endringer i barnehageloven
2. Høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet: "Høring om endringer i barnehageloven"

### Andre dokumenter i saken som ikke er vedlagt:

1. Lov om barnehager

### Saksutredning:

#### Bakgrunn for saken

Kunnskapsdepartementet har sendt ut høring om endringer i barnehageloven med høringsfrist 3.januar 2008. Forslaget omfatter:

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

Høringsnotatet følger i vedlegg 2.

#### Kort sammendrag av endringsforslagene (hentet fra høringsnotatet)

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).

#### Nærmere om endringsforslagene

### **1. Rett til barnehageplass**

#### 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 barnehagetilbud i den kommunen der det er bosatt.

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

Endring i § 8. 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.

#### Utfyllende saksopplysninger

Barnehageloven av 2005 inneholder i dag ingen individuell rett til barnehageplass for det enkelte barn/foreldre, kun en plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder (§ 8).



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. Videre foreslås å gi rett til et barnehagetilbud innen kommunegrensen, men det presiseres at barnehagetilbudet må være tilgjengelig. I barnehagelovens § 12 heter det at kommunen ved opptak skal ta hensyn til søkers ønsker og behov. Videre presiseres det at det bør så langt det er mulig tas hensyn til søkers ønske om plass i en bestemt barnehage. Her vises også til søkers klagerett.

Regjeringens målsetting på sikt er å innføre krav om minimum to opptak i året, for å redusere ventetiden. Det foreslås nå ett opptak i året til barnehage når lovfestet rett til barnehage innføres høsten 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). 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. Forslaget om rett til plass fra barnet fyller ett år er kun en minimumsforpliktelse for kommunen. Departementet ber om tilbakemelding fra kommunene på hvordan opptaket praktiseres i dag, og en vurdering av konsekvenser (bl.a. økonomisk) ved innføring av to opptak i året.

### **Vurdering:**

Rådmannen ser det som riktig å innføre rett til barnehageplass når vi har fått full barnehagedekning. Dette vil være med å styrke barnehagens status i samfunnet som en viktig del av barnets opplæringsløp. Retten bør knyttes til barnehagens hovedopptak, som for Melhus kommunes vedkommende er en gang i året (august). Rådmannen mener ikke det bør innføres 2 opptak i året, da dette er meget ressurskrevende. I stedet bør foreldre sikres rett til barnehageplass ved suppleringsopptak i løpet av barnehageåret med maksimum ventetid på 6 måneder.

## **2. Rammefinansiering**

Det er staten som gjennom øremerkede tilskudd 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.

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.

Innlemming av statlige øremerkede barnehagetilskudd i kommunenes rammetilskudd er en stor omlegging. Departementet vurderer derfor at rammeoverføringen gjennomføres med en

overgangsordning for kommunene. 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.

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 (se neste punkt).

#### **Vurdering:**

Rådmannen mener at rammefinansiering av barnehagesektoren ikke bør innføres før det er oppnådd full etterspørselsdekning. Erfaringsvis kan det være vanskelig å vite når full etterspørselsdekning er nådd, da behovet for barnehageplass bl.a. er avhengig av kostnadsnivå på barnehageplassen, behov for økt plass-størrelse og tilflytning til kommunen. Dette kan være vanskelig å forutse og planlegge, og vi ser at det har vært behov for statlige virkemidler (investeringstilskudd, tilskudd til plasser i midlertidige lokaler, skjønnsmidler) for å kunne opprette de nødvendige barnehageplassene innenfor knappe tidsrammer. Kommunen må oppleve at behovet for barnehageplass stabiliserer seg, før vi kan si at vi har full dekning. Rådmannen mener derfor at det er for tidlig å innføre rammefinansiering i 2009.

Når rammefinansiering innføres, bør det ved utarbeidelse av kriterier tas hensyn til en videreføring av tilskudd til barn med særlige behov tilsvarende dagens nivå. De øremerkede tilskuddene til barn med særlige behov er meget viktige for at barnehagen kan gi et godt tilbud til barna.

For øvrig bør denne endringen ses i sammenheng med innføring av nytt inntektssystem for kommunene.

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

Alternative forslag til lovtekst til § 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.*

Utfyllende saksopplysninger

De alternative lovtekstene ovenfor omhandler 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.

Dagens finansiering

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

Barnehageloven regulerer **foreldrebetalingen** og angir regler om søskenmoderasjon og økonomisk moderasjon.

Alle godkjente barnehager har rett til **statlig driftstilskudd**. Driftstilskuddets størrelse fastsettes etter bestemte satser avhengig av barnets alder og oppholdstid per uke. I tillegg gir staten særskilte tilskudd til barn med særlige behov som krever ekstra ressursinnsats i barnehagen.

Videre skal kommunen gi **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.

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

### Alternative forslag til ny lovtekst

Forskrift om likeverdig behandling foreslås opphevet når rammefinansiering av sektoren inntreffer. I stedet foreslås en plikt til å finansiere eksisterende godkjente ikke-kommunale barnehager, dvs. de barnehagene som i løpet av 2009 har søkt om godkjenning og fått innvilget søknaden. Den frie etableringsretten videreføres, men departementet mener at det må vurderes om nye godkjente ikke-kommunale barnehager (etter 2009) skal ha automatisk krav på kommunalt tilskudd.

I høringsnotatet vurderes **to alternativer vedr. rett til finansiering**.

Det første alternativet er at kommunen gis fritt skjønn til å bestemme om barnehagen skal gis finansiering eller ikke (alternativ 1 og 3 i forslag til lovtekst). Det argumenteres med kommunens behov for å styre tilbudet og tilpasse kommunens totale barnehagetilbud til befolkningens ønsker og behov. Private barnehageutbyggere skal kunne klage på et avslag. Det vil imidlertid være begrensninger i Fylkesmannens muligheter til å prøve alle sider ved saken da klageinstansen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

Det andre alternativet er at kommunen gis et begrenset kommunalt skjønn til å bestemme om barnehagen skal gis finansiering eller ikke (alternativ 2 og 4 i forslag til lovtekst). Her skal kommunen etter faste kriterier vurdere om finansiering av barnehagen vil medføre vesentlige negative følger for det øvrige barnehagetilbudet i kommunen. 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. Det sies også at negative konsekvenser som ikke er langvarige, kan normalt ikke regnes som vesentlige. Private barnehageutbyggere skal kunne klage på et avslag. I en eventuell klagesak vil fylkesmannen i dette tilfelle kunne behandle alle sider av saken.

I høringsnotatet vurderes også **to alternativer for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager**.

Det ene alternativet (alternativ 1 og 2 i forslag til lovtekst) 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. 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. 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 forelddebeting og et godt kvalitativt barnehagetilbud i kommunen. Det sies at forskriftene skal utarbeides i nært samarbeid med private barnehageeiere. Det foreslås videre at departementet skal gi føringer for å sikre og tydeliggjøre de private barnehagenes rettssikkerhet.

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. 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.

Kommunen har som barnehagemyndighet et hovedansvar for full barnehagedekning både på kort og lang sikt. Departementet sier at det vil 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. I denne modellen legger departementet opp til at barnehagetilskuddene innlemmes i 2010.

Det andre alternativet (alternativ 3 og 4 i forslag til lovtekst) innebærer at kommunenes finansieringsplikt for ikke-kommunale barnehager kan utformes ved at staten regulerer nivået på tilskuddet i motsetning til at kommunene selv lager forskrifter. Departementet foreslår at det fastsettes at ikke-kommunale barnehager får krav på en gitt prosentsats av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunal finansiering. 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. 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.

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, og et resultat av dette kan 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.

Departementet vil sette i gang et arbeid for å kartlegge kostnadsforskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager, bl.a. for å kunne fastsette en prosentsats.

#### **Vurdering:**

Når det gjelder rett til finansiering er rådmannen av den oppfatning at kommunen må gis fritt skjønn til å bestemme om nye barnehager skal gis finansiering eller ikke. Når kommunen får fullt ansvar for barnehagesektoren er det meget viktig å ha mulighet til å styre tilbudet og tilpasse kommunens barnehagebehov til foreldres ønsker og behov. Dette er viktig både i forhold til våre brukere, og for å ta vare på eksistensgrunnlaget for allerede etablerte private og kommunale barnehager.

Erfaringer med kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager de siste årene har vist at de fleste private barnehagene i Melhus nå tar ut maksimalt tilskudd, dvs. på nivå med en gjennomsnittlig kommunal barnehage. Mange av de private barnehagene opplever prosessen med tildeling av kommunalt tilskudd hvert år som uforutsigbar, og kommunen opplever at det er en meget ressurskrevende prosess å vurdere tilskudd etter kostnadsdekningsmodellen. Rådmannen mener at likebehandlingsprinsippet tilsier at de private barnehagene bør tildeles tilskudd med utgangspunkt i antall oppholdstimer og kommunal kostnad for en oppholdstime. Det må sikres at det ved overgang til ramrefinansiering blir tatt utgangspunkt i denne utregningsmodellen ved overføringer til kommunene.

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

##### 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 sjette ledd blir femte til syvende ledd.

#### Utdypende saksopplysninger

Grunnlaget for innhenting av data med hjemmel i bevilgningsreglementet vil falle bort ved overgang til rammefinansiering. 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.

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. Innhenting av fødselsnummer bør 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. 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.

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. (Av personvern hensyn skal fødselsnummeret erstattes med et automatisk generert id-nummer, såkalt pseudonymisering).

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. 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.

**Vurdering:**

Rådmannen ser behovet for at barnehagedata på individnivå kan være nødvendig for utarbeidelse av statistikk, forskning og analyse. Selv om opplysningene pseudonymiseres, bør foreldre ha mulighet til å gi sitt tilsagn til at personnummer kan brukes ved forskning og analyse. Dette for å sikre foreldres rett til medbestemmelse.

Melhus kommune har samordnet opptak, og alle barnehagebarn er registrert i vårt datasystem IST Extend. Vi er imidlertid usikre på hva denne lovbestemmelsen vil medføre av administrativt merarbeid i forhold til sentral rapportering. Dette bør bli nærmere omtalt i forbindelse med høringen av forskriftsforslaget.

**Konklusjon:**

Rådmannens forslag til høringsuttalelse følger i vedlegg 1.