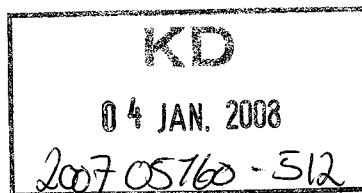




Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.

0032 OSLO



Vår dato
02.01.2008
Saksbehandler
Grethe Wathne tlf. 51 65 33 73

Vår ref.
Saksnr.: 07/2196-4
Deres ref.

Arkivkode
A10 &00

HØRING OM ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN

Vedlagt følger rådmannen i Sola sin innstilling til forslag om ny barnehagelov.

Rådmannen har foretatt følgende vurderinger:

1. Innføring av lovfestet rett til barnehageplass

Sola kommune innfridde målet om full barnehagedekning i samsvar med departementets definisjon i august 2007.

Departementets definisjon var den gang som følger:

“ Regjeringens mål er at alle som søker barnehageplass innen fristen for hovedopptak våren 2007, vil få plass i løpet av 2007 ”.

Departementets forslag om rett til plass i barnehage i august for alle barn som fyller ett år senest i løpet av august kan etter rådmannens vurdering gi en forutsigbar, etterprøvable og håndterlig ordning for foresatte og kommunen.

Rådmannen er videre av den oppfatning at supplerende og løpende opptak gjennom året med, f eks med en maksimal ventetid på 6 måneder, vil være en smidigere ordning enn 2 opptak per år.

Overgang til rammefinansiering og tilskudd til barn bosatt i kommunen, fordrer slik rådmannen ser det behov for kommunale føringer for opptaket i private barnehager. Kommunen bør kunne stille som krav at en gir tilbud til barn bosatt i kommunen, med mindre det foreligger en finansieringsordning mellom kommunene.

2. Innlemming av statstilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene.

Overgang fra aktivitetsbaserte øremerkede tilskudd til rammefinansiering

Det er grunn til å tro at prinsippene i nevnte delutredning bør danne utgangspunkt for innretningen av den nye kostnadsnøkkelen når denne innlemmes i inntektssystemet, men

vektingen av de ulike kriteriene – objektive kriterier for variasjoner i utgiftsbehov – antall barn 1-5 år, kvinnelig yrkesdeltakelse og antall funksjonshemmede barn – må nødvendigvis justeres i tråd med nye demografiske realiteter.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager var som følger:

<u>Kriterium</u>	<u>Vekt</u>
Andel innbyggere 1-5 år	0,653
Andel yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltid)	0,322
<u>Andel innbyggere 0-5 år med grunn og hjelpestønad</u>	<u>0,025</u>
<u>Sum</u>	<u>1,000</u>

I tiden som har gått siden disse kostnadsnøkklene ble utarbeidet, har mange forhold som påvirker etterspørselen etter barnehageplasser endret seg. Økt dekningsgrad, redusert foreldrebetaling og likebehandling av kommunale og private barnehager kan ha endret vektingen av etterspørselsfaktorene. Hjemmeværende foreldre vil trolig i større grad søke barnehageplass når prisen er lavere og tilgjengeligheten bedre. Dette kan føre til at faktoren "Andel yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltid)" forklarer etterspørselen i mindre grad enn opprinnelig tiltenkt.

Behov for å samarbeide om dekning av kostnader på tvers av kommunegrensene

Rådmannen er generelt av den oppfatning at kommunene, gjennom gjensidig forpliktende avtaler, bør kunne legge til rette for fleksibilitet på tvers av kommunegrensene, uten at kommunenes styring med eget opptak svekkes på en uakseptabel måte. Hvor vellykket et slikt samarbeid blir, vil i noe grad avhenge av sentrale myndigheter. Gjennom forskrifter som er tilpasset den nye situasjonen i barnehagesektoren, bør staten legge til rette for at kommunene får den nødvendige styringsretten som setter dem i stand til å gjennomføre et kontrollert samarbeid med andre kommuner.

Rådmannen ønsker å peke på nødvendigheten av et interkommunalt samarbeid om dekning av kostnader i forbindelse med "utveksling" av barnehageplasser på tvers av kommunegrensene. Kartleggingen viser at kommunene på Nord-Jæren i realiteten har et omfattende samarbeid om tilbud av barnehageplasser. Dette følger naturlig av vårt felles arbeids- og boligmarked. Dette er også situasjonen i andre deler av landet.

Kommunene har en finansieringsplikt overfor ikke-kommunale barnehager i egen kommune, uavhengig av barnas bostedsadresse. I dagens situasjon, hvor en stor del av kostnadene i private barnehager er finansiert gjennom foreldrebetaling og aktivitetsbaserte tilskudd fra staten (driftstilskudd til barnehagene og skjønnsmidler til kommunen), utgjør kommunens restfinansiering (kommunale tilskudd til private barnehager i kommunen) en mindre del av barnehagenes samlede finansieringsbehov.

Ved overgang til rammefinansiering vil det være nødvendig å etablere gjensidige avtaler mellom kommunene, om dekning av kostnader knyttet til barn som er bosatt i annen kommune. Departementet bør utarbeide retningslinjer for denne typen avtaler.

3. Finansiering av ikke-kommunale barnehager

Slik rådmannen tolker det, er det alternativ 3 som skiller seg ut med de beste løsningene. Kommunene sikres muligheten til å regulere utbyggingen av barnehager, og de ikke-kommunale barnehagene er sikret økonomisk likebehandling på tvers av kommunegrensene. Alternativet kan også stimulere kommunen til å effektivisere driften av egne barnehager, da en reduksjon i kommunale kostnader også reduserer tilskuddet til private barnehager.

Det er viktig å unngå en eventuell overfinansiering av private barnehager. Det bør derfor utarbeides regler og vilkår for å motta kommunalt tilskudd. Disse reglene kan blant annet inneholde krav om pensjonsavtale for ansatte knyttet til hovedtariffavtalen og krav om bemanningstetthet pr barn. Private barnehager som ikke aksepterer vilkårene ytelsen er knyttet til, bør miste tilskuddet. Dette for å sikre barna i barnehagene like rammer, samt å sikre likeverdige vilkår mellom kommunale og private barnehager. Dersom private barnehager skal pålegges strenge vilkår for å motta finansiering, bør de også likebehandles økonomisk i forhold til kommunale barnehager. Godkjente ikke-kommunale barnehager bør få kommunalt tilskudd med 100 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunalt tilskudd. For ytterligere å legge forholdene til rette for likebehandling, også på tvers av kommunegrensene, bør regler og vilkår for å motta kommunalt tilskudd utarbeides av staten. På denne måten sikres en nasjonal likebehandling av barnehagefinansieringen, på tvers av kommunegrenser, og på tvers av kommunal og privat sektor.

4. Innhenting av nødvendig data i barnehagesektoren.

Rådmannen har ingen kommentar til endringene som foreslås i §§ 5a, 7 og 8.

Rådmannens vurderinger til forslag om ny barnehagelov behandles i utvalg for oppveksttjenester 24.01.2008. Vedtaket ettersendes.

Med hilsen
RÅDMANNEN I SOLA



Trond Nerdal
rådmann



Irene Ravndal
kommunalsjef - Oppvekst

Vedlegg: Saksforelegg Utvalg for oppveksttjenester - Endring i lov 17 juni 2005 nr 64 om barnehager.



Styre, råd, utvalg	Møtedato
Utvalg for oppvekst	24.01.2008
Sbh: Grethe Wathne	Arkivkode: A10 &00 Saksnr.: 07/2196

HØRING-ENDRINGER I LOV 17 JUNI 2005 NR 64 OM BARNEHAGER

RÅDMANNENS TILRÅDING TIL VEDTAK:

1. *Utvalg for oppveksttjenester godkjenner rådmannen sitt svar på høring til endringer i barnehageloven.*

RÅDMANNENS SAKSUTREDNING

Saken skal behandles i følgende utvalg:

Utvalg for oppveksttjenester

Vedtaket ekspederes til:

Kommunale og private barnehager

Kopi til:

Informasjonsmåte:

Oversikt over trykte vedlegg:

Lov 17. Juni 2005 nr 64 om barnehager (barnehageloven)

Barnehageloven 2008 - utdrag av høring, bakgrunn for endringsforslagene og sammendrag

Brev til Kunnskapsdepartementet - Høring om endringer i barnehageloven

Andre dokumenter i saken:

Brev fra Private barnehagers landsforbund

BAKGRUNN FOR SAKEN

Rådmannen har mottatt høringsnotat om utkast til endringer i lov 17. Juni 2005 nr 64 om barnehager (barnehageloven)

Frist for uttalelser 03.01.2008

Regjeringen har som mål å innføre rett til barnehageplass og innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i kommunen sitt rammetilskudd når det er oppnådd full barnehagedekning. Full barnehagedekning forventes å være innfridd i 2009.

Høringsnotatet omhandler :

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

Rådmannen har ikke gitt kommentar til del 4 om data i denne saken.

FAKTA

1. Innføring av lovfestet 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.*

1. ledd

Departementets forslag innebærer at rett til barnehageplass knyttes til at barnet har fylt ett år ved oppstart i barnehage. Retten er forventet å tre i kraft i 2009.

2. ledd

Sola kommune imøtekommer per i dag foreldrenes ønske om plassering så langt som mulig. Det må dog regnes som akseptabelt med plasstilbud innenfor sin del av kommunen som er definert i fire områder.

5 åringer skal få tilbud om plass innenfor sin skolekrets dersom de ønsker det.

Nye private barnehager skal fra 2004 ha Sola kommune som opptakskrets.

Parallelt med forslag om rett til barnehageplass foreslår departementet å innlemme de statlige tilskuddene i kommunens rammetilskudd. Rammetilskuddet er tenkt beregnet etter et sett kriterier. Ett av kriteriene er foreslått til andel innbyggere 1 - 5 år. Det vil i praksis innebære at kommunen kun vil få tilskudd til barn bosatt i kommunen i motsetning til dagens ordning hvor en mottar tilskudd etter aktivitet. Etter dagens lovverk har kommunen også liten innflytelse på private barnehagers opptakskriterier og antall tilbud som gis til brukere bosatt i andre kommuner

3. ledd

Antall opptak

Departementet sitt forslag om ett opptak i året innebærer at alle barn som fyller ett år senest i løpet av august får rett til plass i barnehage ved oppstart av barnehageåret.

Departementet ber i høringen om tilbakemelding på gjennomføring av opptak og kommunens vurderinger av en eventuell innføring av en rett basert på minimum to opptak i året. Det bes også om en vurdering av kostnader ved innføring av to opptak i året.

Praksis i Sola kommune er ett hovedopptak og deretter fortløpende tildeling av ledige plasser i løpet av året. Søknadsfrist for hovedopptak er 15.02, svar på søknad gis medio mars med oppstart i barnehage fra 15.08.

Innføring av to opptak per år kan innebære at et antall barnehageplasser må være tilgjengelige på aktuelt tidspunkt. Da det kun er naturlig avgang i august grunnet overgang til skole, må kommunen tilrettelegge for overkapasitet. Kriteriene ved rammefinansieringen skal fange opp antall barn i aldersgruppen 1 - 5 år. Kostnadene ved to opptak vil da være en periode med bortfall av foreldrebetaling og kostnader til ansatt personale.

Rådmannens vurdering

Sola kommune innfridde målet om full barnehagedekning i samsvar med departementets definisjon i august 2007.

Departementets definisjon var den gang som følger:

“ Regjeringens mål er at alle som søker barnehageplass innen fristen for hovedopptak våren 2007, vil få plass i løpet av 2007 ”.

Departementets forslag om rett til plass i barnehage i august for alle barn som fyller ett år senest i løpet av august kan etter rådmannens vurdering gi en forutsigbar, etterprøvable og håndterlig ordning for foresatte og kommunen.

Rådmannen er videre av den oppfatning at supplerende og løpende opptak gjennom året med, f eks med en maksimal ventetid på 6 måneder, vil være en smidigere ordning enn 2 opptak per år. .

Overgang til rammefinansiering og tilskudd til barn bosatt i kommunen, fordrer slik rådmannen ser det behov for kommunale føringer for opptaket i private barnehager. Kommunen bør kunne stille som krav at en gir tilbud til barn bosatt i kommunen, med mindre det foreligger en finansieringsordning mellom kommunene.

2. Innlemming av statstilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene.

Overgang fra aktivitetsbaserte øremerkede tilskudd til rammefinansiering

Det tas utgangspunkt i delutredning 03.03.2005 fra daværende inntektssystemutvalg. Inntektssystemutvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel var basert på at driftstilskuddet, skjønnstilskuddet og det øremerkede tilskuddet til barn med funksjonshemming innlemmes i kommunenes rammetilskudd fra 2006. Dette har senere blitt utsatt i tre påfølgende statsbudsjett. I statsbudsjettet for 2008 er det lagt opp til at innlemmingen først skjer med virkning fra 01.01.2009. Regjeringen har sett dette i sammenheng med arbeidet for å oppnå full barnehagedekning, samt Stortingets behandling av gjeldende inntektssystem, som er planlagt endret med virkning fra samme dato.

Rådmannens vurdering :

Det er grunn til å tro at prinsippene i nevnte delutredning bør danne utgangspunkt for innretningen av den nye kostnadsnøkkel når denne innlemmes i inntektssystemet, men vektingen av de ulike kriteriene – objektive kriterier for variasjoner i utgiftsbehov – *antall barn 1-5 år, kvinnelig yrkesdeltakelse og antall funksjonshemmede barn* – må nødvendigvis justeres i tråd med nye demografiske realiteter.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager var som følger:

Kriterium	Vekt
Andel innbyggere 1-5 år	0,653
Andel yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltid)	0,322
Andel innbyggere 0-5 år med grunn og hjelpestønad	0,025
Sum	1,000

I tiden som har gått siden disse kostnadsnøkklene ble utarbeidet, har mange forhold som påvirker etterspørselen etter barnehageplasser endret seg. Økt dekningsgrad, redusert foreldrebetaling og likebehandling av kommunale og private barnehager kan ha endret vekten av etterspørselsfaktorene. Hjemneværende foreldre vil trolig i større grad søke barnehageplass når prisen er lavere og tilgjengeligheten bedre. Dette kan føre til at faktoren "Andel yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltid)" forklarer etterspørselen i mindre grad enn opprinnelig tiltenkt.

Behov for å samarbeide om dekning av kostnader på tvers av kommunegrensar

Overgang fra finansiering gjennom øremerkede tilskudd til rammefinansiering innebærer at man vil gå fra en situasjon hvor kommunene mottar tilskudd basert på aktivitet (antall barnehageplasser), til en situasjon hvor kommunene mottar tilskudd basert på variasjoner i utgiftsbehov (f eks med ovennevnte kriterier). Det er viktig å merke seg at avviklingen av aktivitetsbaserte tilskudd vil medføre en omfordeling av den statlige finansieringen fra kommunen som yter barnehagetilbudet, til kommunen som barnet er bosatt i. Med andre ord, det øremerkede driftstilskuddet per barnehageplass og tildelte skjønnsmidler i reformperioden, vil med virkning fra 2009 tilfalle kommunen som barnet er bosatt i, og ikke den kommunen som barnet har barnehageplass i. En kommune som tilbyr barnehageplass til et barn som er bosatt i en annen kommune, vil således bli pålagt det finansieringsansvaret som staten tidligere hadde gjennom øremerkede tilskudd, uten at dette kompenseres gjennom rammetilskuddet.

Fylkesmannen i Rogaland har tidligere uttalt at man ikke kan pålegge private barnehager å prioritere barn fra egen kommune. Med andre ord, opptakskretsen kan ikke styres. Det kan imidlertid legges til rette for et frivillig samarbeid i den grad dette er naturlig eller ønskelig. For studentbarnehager og andre barnehager som har bestemte målgrupper, vil det uansett ikke være naturlig å avgrense opptakskretsen til barn som er bosatt i egen kommune.

Når retten til barnehageplass lovfestes, kan det argumenteres for at kommunene (gjennom en lovendring) bør gis anledning til å styre opptaket av barn, slik at private barnehager i større grad kan pålegges å prioritere barn fra egen kommune. Her kan det trekkes en parallell til grunnskolen, hvor man må søke kommunen barnet er folkeregistrert i, for eventuelt å få skoleplass i en annen kommune. En slik søknad vil da bli behandlet etter fastsatte kriterier og omfatte avtale om økonomiske overføringer til kommunen. En tilsvarende betinget rettighet kan vurderes innført også på barnehageområdet.

Rådmannens vurdering :

Rådmannen er generelt av den oppfatning at kommunene, gjennom gjensidig forpliktende avtaler, bør kunne legge til rette for fleksibilitet på tvers av kommunegrensene, uten at kommunenes styring med eget opptak svekkes på en uakseptabel måte. Hvor vellykket et slikt samarbeid blir, vil i noe grad avhenge av sentrale myndigheter. Gjennom forskrifter som er tilpasset den nye situasjonen i

barnehagesektoren, bør staten legge til rette for at kommunene får den nødvendige styringsretten som setter dem i stand til å gjennomføre et kontrollert samarbeid med andre kommuner.

Rådmannen ønsker å peke på nødvendigheten av et interkommunalt samarbeid om dekning av kostnader i forbindelse med "utveksling" av barnehageplasser på tvers av kommunegrensene. Kartleggingen viser at kommunene på Nord-Jæren i realiteten har et omfattende samarbeid om tilbud av barnehageplasser. Dette følger naturlig av vårt felles arbeids- og boligmarked. Dette er også situasjonen i andre deler av landet.

Kommunene har en finansieringsplikt overfor ikke-kommunale barnehager i egen kommune, uavhengig av barnas bostedsadresse. I dagens situasjon, hvor en stor del av kostnadene i private barnehager er finansiert gjennom foreldrebetaling og aktivitetsbaserte tilskudd fra staten (driftstilskudd til barnehagene og skjønnsmidler til kommunen), utgjør kommunens restfinansiering (kommunale tilskudd til private barnehager i kommunen) en mindre del av barnehagenes samlede finansieringsbehov.

Ved overgang til rammefinansiering vil det være nødvendig å etablere gjensidige avtaler mellom kommunene, om dekning av kostnader knyttet til barn som er bosatt i annen kommune. Departementet bør utarbeide retningslinjer for denne typen avtaler.

3. Finansiering av ikke-kommunale barnehager :

I høringsutkastet til den nye barnehageloven skisserer departementet 4 alternativer for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager.

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 følger av dette er godkjent, jf §§10 og 11 i barnehageloven.

Alternativene er i grove trekk som skissert under :

Alternativ 1 :

- Kommunen kan fritt velge om den vil finansiere barnehager som søker om godkjenning etter 2009
- Kommunen utarbeider lokale forskrifter om finansieringen av de ikke-kommunale barnehagene

Til tross for at lover og regler til en viss grad vil regulere barnehagetilbudet, åpner dette alternativet for store forskjeller mellom kommunene.

Alternativ 2 :

- Kommunen kan velge å avslå finansiering av barnehager som søker om godkjenning etter 2009, men kun i de tilfeller hvor det medfører vesentlige negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen.
- Kommunen utarbeider lokale forskrifter om finansieringen av de ikke-kommunale Barnehagene

Alternativet innebærer den samme problemstilling som alternativ 1. I tillegg har alternativet en bestemmelse som sier at kommunen kun i de tilfeller hvor det medfører vesentlige negative følger

for tilsvarende virksomhet i kommunen, kan velge å avslå finansiering av barnehager som søker om godkjenning etter 2009. Begrepet "vesentlige negative følger" kan raskt bli en belastning for kommunene, da det er gjenstand for vid tolkning. Utbygger og kommune vil sjelden være enige i avslag, noe som medfører økt saksbehandling, økt ressursbruk og mulige rettssaker.

Alternativ 3 :

- Kommunen kan fritt velge om de vil finansiere barnehager som søker om godkjenning etter 2009
- Kommunen har plikt til å gi tilskudd slik at godkjente ikke-kommunale barnehager får kommunalt tilskudd med minst X prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunalt tilskudd.

Dette alternativet sikrer økonomisk likebehandling av de ikke-kommunale barnehagene på tvers av kommunegrensene. Kommunen gis også muligheten til å regulere etableringen av nye private barnehager. Ved full barnehagedekning er dette svært viktig for å forhindre kostbar overkapasitet.

Alternativ 4 :

- Kommunen kan velge å avslå finansiering av barnehager som søker om godkjenning etter 2009, men kun i de tilfeller hvor det medfører vesentlige negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen
- Kommunen har plikt til å gi tilskudd slik at godkjente ikke-kommunale barnehager får kommunalt tilskudd med minst X prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunalt tilskudd.

Dette alternativet sikrer også økonomisk likebehandling av de ikke-kommunale barnehagene, men punktet hvor kommunen kun kan avslå finansiering i de tilfeller det medfører vesentlige negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen, gir oss de øvrige problemstillingene under alternativ 2.

Rådmannens vurdering :

Slik rådmannen tolker det, er det alternativ 3 som skiller seg ut med de beste løsningene. Kommunene sikres muligheten til å regulere utbyggingen av barnehager, og de ikke-kommunale barnehagene er sikret økonomisk likebehandling på tvers av kommunegrensene. Alternativet kan også stimulere kommunen til å effektivisere driften av egne barnehager, da en reduksjon i kommunale kostnader også reduserer tilskuddet til private barnehager.


Det er viktig å unngå en eventuell overfinansiering av private barnehager. Det bør derfor utarbeides regler og vilkår for å motta kommunalt tilskudd. Disse reglene kan blant annet inneholde krav om pensjonsavtale for ansatte knyttet til hovedtariffavtalen og krav om bemanningstetthet pr barn. Private barnehager som ikke aksepterer vilkårene ytelsen er knyttet til, bør miste tilskuddet. Dette for å sikre barna i barnehagene like rammer, samt å sikre likeverdige vilkår mellom kommunale og private barnehager. Dersom private barnehager skal pålegges strenge vilkår for å motta finansiering, bør de også likebehandles økonomisk i forhold til kommunale barnehager. Godkjente ikke-kommunale barnehager bør få kommunalt tilskudd med 100 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunalt tilskudd. For ytterligere å legge forholdene til rette for likebehandling, også på tvers av kommunegrensene, bør regler og vilkår for å motta kommunalt tilskudd utarbeides av staten. På denne måten sikres en nasjonal likebehandling av barnehagefinansieringen, på tvers av kommunegrensene, og på tvers av kommunal og privat sektor.

4. Innhenting av nødvendig data i barnehagesektoren.

Rådmannen har ikke gitt kommentar til del 4 om data i denne saken.

RÅDMANNEN I SOLA, 19.12.2007

Trond Nerdal
rådmann


Irene Ravndal
kommunalsjef - Oppvekst