

Rådmannen

SAKSFRAMLEGG

Deres ref.:	Vår ref.: 07/5191 /51352/07-A10 &00	Saksbehandler: Marit Dalsbø Karstad	Dato: 10.12.2007
		Telefon: 77 79 01 62	

Saken skal behandles i følgende utvalg:

FSK

Høringsuttalelse til ”Utkast til endringer i barnehageloven”:

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

::: Sett inn innstillingen under denne linja IKKE SLETT LINJA ↓

Innstilling til vedtak:

Tromsø kommune gir sin tilslutning til:

- 1.** Innføring av en lovfestet rett til barnehageplass. Retten knyttes til et barnehagetilbud i den kommune hvor barnet er bosatt. Kommunen skal ha minimum ett opptak i året med søknadsfrist fastsatt av kommunen. Barnehageloven ny § 12a, §8, tilføyelse andre ledd.
- 2.** Innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren. Tromsø kommune vil i denne sammenheng presisere at barnehagesektoren må være fullfinansiert ved overgangen til rammefinansiering. Det er også vesentlig at kostnadsnøkkelen for fordeling av midler gjennom inntektssystemet blir hensiktsmessig utformet slik at den fanger opp variasjoner mellom både utgiftsbehov og etterspørselsforhold i kommunene.
- 3.** Kommunene gis ansvaret for å fatte vedtak om etablering av nye ikke-kommunale barnehager etter 2009 med grunnlag i ”fritt skjønn”. Et helhetlig ansvar for finansieringsplikten ovenfor ikke-kommunale barnehager legges til kommunene. Kommunene skal utarbeide lokale forskrifter om finansiering av de ikke-kommunale barnehagene.
Barnehageloven ny § 14 og § 8 nytt syvende ledd, alternativ 1.
- 4.** Innhenting av individdata i barnehagesektoren for statistikkformål, forskning og analyser. Barnehageloven ny §5a, §7 andre ledd og §8 nytt fjerde ledd.

Tromsø kommune gir ikke sin tilslutning til:

5. Nedre aldersgrense på ett år knyttet til retten til barnehageplass. Barnehageloven ny §12a.
6. Innføring av krav om minimum to barnehageopptak i året.

Forhold som bør utredes nærmere:

7. Beregningsgrunnlaget for dagens skjønnsmidler til nye barnehageplasser etablert etter 2003, må kvalitetssikres slik at kommunene får dekket sine kostnader til drift av nye barnehageplasser i kommunale og ikke-kommunale barnehager, før de øremerkede barnehagetilskuddene innlemmes i rammefinansieringen.
8. Kostnader knyttet til full økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.
9. Sammenhengen mellom vedtak om godkjenning og vedtak om eventuelt kommunalt tilskudd til nye ikke-kommunale barnehager.

::: Sett inn innstillingen over denne linja IKKE SLETT LINJA↑

Gøril Bertheussen
rådmann

... Sett inn saksutredningen under denne linja IKKE SLETT LINJA↓

Saksutredning:

Saksutredning:

1. Bakgrunn

Høringsnotatet omfatter:

- Lovfestet rett til barnehageplass for alle barn som har fylt ett år ved oppstart, med ett opptak i året (kap 3.)
- Innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren gjennom objektive kriterier (kap 4)
- Kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager (kap 5)
- Ny lov- og forskriftshjemmel for innhenting av individdata i barnehagesektoren (kap 6)

2. Sammendrag

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring utkast til endringer i lov 17. juni 2005 nr 64 om barnehager (barnehageloven), med høringsfrist 3. januar 2008.

Høringsutkastet omfatter lovfestet rett til barnehageplass, innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren, kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager og ny lov- og forskriftshjemmel for innhenting av individdata i barnehagesektoren.

Rådmannen slutter seg til departementets forslag om innføring av rett til barnehageplass med ett opptak i året, og at retten til et barnehagetilbud gjelder innenfor kommunegrensen. Rådmannen er ikke enig i at retten skal avgrenses til barn som fyller ett år ved oppstart. Rådmannen støtter heller ikke forslaget om at det på sikt innføres krav om minimum to opptak i året.

Videre mener rådmannen at barnehagelovens bestemmelser om samordnet opptaksprosess i kommunene, bør strammes inn.

Rådmannen slutter seg videre til forslaget om innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren. Det er imidlertid viktig at barnehagesektoren er fullfinansiert ved overgangen til rammefinansiering.

For å kvalitetssikre dette er det viktig at staten går gjennom beregningsgrunnlaget for dagens skjønnsmidler til nye barnehageplasser og kostnadene ved full økonomisk likeverdig behandling av ikke-kommunale barnehager.

Det er også vesentlig at kostnadsnøkkelene for fordeling av midler gjennom inntektssystemet blir hensiktsmessig utformet, slik at den fanger opp variasjoner både mellom utgiftsbehov og etterspørselsforhold i kommunen.

Rådmannen slutter seg til **alternativ 1** i departementets forslag om finansiering av ikke-kommunale barnehager. Dette innebærer at kommunene gjennom "fritt skjønn" skal kunne avgjøre hvilke nye ikke-kommunale barnehager som skal gis kommunal finansiering og at kommunene skal utarbeide lokale forskrifter for finansiering av ikke-kommunale barnehager.

Kommunens vurdering av søknad om godkjenning og søknad om kommunal finansiering av nye, ikke-kommunale barnehager bør være en samlet prosess.

Departementet bør vurdere denne problemstillingen nærmere i forhold til lovverket.

Rådmannen støtter forslaget om en ny lov- og forskriftshjemmel for innhenting av individdata i barnehagesektoren.

3. Rett til barnehageplass

Departementet foreslår:

- Innføring av lovfestet rett til barnehageplass.
- Retten til barnehageplass knyttes til at barnet har fylt ett år ved oppstart i barnehage.
- Barnet har rett til et barnehagetilbud i den kommunen det er bosatt.
- Kommunen skal ha minimum ett opptak i året, og søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen

Departementets målsetting på sikt er å redusere ventetiden og innføre krav om minimum to opptak i året.

Departementet ber om høringsinstansenes vurdering av dette og de økonomiske konsekvensene knyttet til to opptak i året.

Videre ber departementet om høringsinstansenes syn på om barnehagelovens bestemmelser om samordna opptaksprosess i kommunene, bør strammes inn.

3.1 Rådmannens vurdering

Lovfestet rett til barnehageplass

Rådmannen er enig i forslaget om innføring av lovfestet rett til barnehageplass. Retten forutsettes innført når det er oppnådd full barnehagedekning på nasjonalt nivå.

Alder

Rådmannen er ikke enig i at retten skal knyttes til at barnet har fylt ett år ved oppstart i barnehage. Dette vil falle særlig uheldig ut for blant annet studenter og foreldre som ikke har opparbeidet rett til ett år svangerskapspermisjon.

Forslaget innebærer at disse gruppene nedprioriteres. I Tromsø fikk 20-30 barn under ett år barnehageplass ved hovedopptaket 2007. Dette tallet er hentet fra et kull på ca. 850 barn, og viser at behovet for plass er til stede også for de yngste barna.

Tilgjengelig tilbud

Rådmannen er enig i at retten skal gjelde et barnehagetilbud innenfor kommunegrensen. Dette følger av at kommunene har ulike utfordringer når det gjelder blant annet geografi, bosettingsmønster og andre lokale forhold.

I følge Tromsø kommunes erfaringer er dette imidlertid ikke i tråd med foreldres forventninger om full barnehagedekning. Foreldre ønsker primært plass for sitt barn i nærmiljøet. Det bør derfor på sikt være et mål for alle landets kommuner at barnehagetilbudet ligger i nærmiljøet, hvor kommunene selv definerer hva som er nærmiljø

Ventetid

I Tromsø kommune får alle som søker om barnehageplass innen fristen 1.april, garanti for tilbud om plass innen utgangen av desember.

Videre har kommunen supplerende opptak til ledige plasser.

Rådmannen vurderer det slik at to opptak i året vil være svært vanskelig å gjennomføre. Forslaget bør i så fall ses i sammenheng med muligheten for en alternativ skolestart fra februar. For Tromsø kommune vil to opptak i året medføre at kommunen må ha omlag 300 ledige plasser i perioden august - februar.

Dette vil være svært utfordrende både mht økonomi og bemanning, i tillegg til dårlig arealutnyttelse i barnehagene. Under dagens øremerkede finansieringsordning kan ekstra kostnader ved en buffer- kapasitet på 300 ledige plasser i seks månederⁱ, spredt på mange kommunale og ikke-kommunale barnehager, utgjøre en kostnad på 20 – 30 millionerⁱⁱ avhengig av fordelingen på småbarn - og storbarnsplasser.

Tromsø kommune vurderer at det er bedre med ett hovedopptak, men at det eventuelt gis en seksmåneders garanti. Det er mer økonomisk og lettere å håndtere et suppleringsopptak med en seksmåneders garanti.

Samordna opptak

Dagens barnehagelov gir en plikt for kommunen og ikke-kommunale barnehageeiere til å samarbeide om opptaket. Begge parter har imidlertid stor frihet i å velge samarbeidsnivå. For å oppfylle retten til barnehageplass vil det være et behov for at kommunen må kunne legge føringer for samarbeidet som forplikter både kommunen og de ikke-kommunale

ⁱ Ved et hovedopptak i august og et i februar/mars må kommunen ha en bufferkapasitet på ca. 300 plasser stående til opptak 2.

ⁱⁱinkl. administrasjonskostnader

barnehagene. Dette innebærer at barnehagelovens bestemmelser om samordna opptaksprosess i kommunene, bør strammes inn

4. Rammefinansiering

Departementet foreslår at kommunene får det finansielle ansvaret for barnehagesektoren ved at de øremerkede statlige barnehagetilskuddene innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. De øremerkede statstilskuddene er ordinært driftstilskudd, skjønnstilskudd, investeringstilskudd, tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne og tilskudd til minoritetsspråklige barn.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i samarbeid med Kunnskapsdepartementet utarbeide en kostnadsnøkkel for barnehager som inneholder faktorer som skal forklare variasjoner i utgiftsbehov og etterspørselsforhold mellom kommunene.

Innlemmingen av barnehagetilskudd vil etter planen blant annet omtales i kommuneproposisjonen for 2009. Dette arbeidet ses i sammenheng med nytt inntektssystem for kommunesektoren som planlegges innført fra 2009.

4.1 Rådmannens vurdering

Rådmannen er prinsipielt enig i at kommunene får et helhetlig økonomisk ansvar for barnehagesektoren gjennom rammefinansiering. Høringsnotatet gir imidlertid bare en generell omtale av bakgrunn, prinsipper og planer for rammefinansiering av barnehagesektoren. Det er ikke mulig å ta stilling til mulige fordelingsvirkninger for Tromsø kommune uten å bli presentert et forslag til ny kostnadsnøkkel for barnehager i det framtidige inntektssystemet.

Underfinansiering av nye barnehageplasser

Stortingets barnehageavtale forutsetter at staten fullfinansierer behovet for økt offentlig finansiering som følger av barnehagereformen. Statlige overføringer til kommunene til finansiering av barnehagereformen forutsetter at kommunene minst opprettholder sitt nominelle bidrag til barnehagesektoren på samme nivå som i 2003.

For å oppnå full barnehagedekning startet Tromsø kommune høsten 2005 en omfattende etablering av nye barnehageplasser, hovedsakelig i kommunal regi. I 2006 ble det opprettet ca. 160 nye barnehageplasser i midlertidige barnehager, som i årene framover skal erstattes med permanente barnehager. Tromsø kommune oppnådde full barnehagedekning desember 2005.

Til sammen bygges det ca. 500 nye barnehageplasser i Tromsø i perioden 2008-2011.

Rådmannen sitter med opplysninger om at Trondheim kommune har foretatt økonomiske analyser av utbyggingen av permanente barnehager i Trondheim. Analysene dokumenterer at de nye barnehageplassene ikke blir fullfinansiert av staten, slik Stortingets barnehageavtale forutsatte. I tillegg kommer merkostnader knyttet til de midlertidige barnehagene, som heller ikke er fullfinansiert av staten. Med dagens øremerkede barnehagefinansiering er det anslått at Trondheim kommune fra 2007 årlig må bruke 30 – 50 mill kroner mer enn i 2003 av sine frie inntekter til barnehageformål.

Underfinansieringen skyldes hovedsakelig at kommunenes kapitalutgifter knyttet til investeringer i nye barnehageplasser, er alt for lavt vurdert i de statlige satsene for skjønnsmidler til nye barnehageplasser.

Det er derfor nødvendig at staten gjennomgår beregningsgrunnlaget for skjønnsmidler til nye barnehageplasser, for å sikre at kommunesektoren får dekket sine kostnader før de øremerkede statlige barnehagetilskuddene innlemmes i rammefinansieringen.

Finansiering av full økonomisk likeverdig behandling av alle barnehager

Ett av målene i barnehageforliket var å innføre full økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Staten har så langt ikke fullfinansiert dette målet. De statlige skjønnsmidlene til kommunene tar i dagens øremerkede barnehagefinansiering ikke høyde for samme kostnadsnivå i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Unntak er beregningen av statlige skjønnsmidler til nye barnehageplasser etablert etter 1. august 2005, der det legges til grunn samme kostnadsnivå i ikke-kommunale som i kommunale barnehager.

Av høringsnotatets pkt 5.6 framgår det:

”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 barnehagedekning både på kort og lang sikt. Det vil således være i kommunens interesse å gi de ikke-kommunale barnehagene tilskudd og økonomiske rammevilkår som gjør at tilbudet i kommunen opprettholdes.”

For at alle kommuner skal kunne gi kommunale og ikke-kommunale barnehager like økonomiske rammevilkår, må staten før overgang til rammefinansiering sørge for finansiering på nasjonalt nivå av full økonomisk likeverdig behandling av alle barnehager.

5. Finansiering av ikke-kommunale barnehager

Slik rådmannen oppfatter høringsnotatet dreier det seg om en avklaring av to prinsipielle spørsmål:

På hvilket grunnlag beslutninger om finansiering av nye ikke-kommunale barnehager etter 2009 skal fattes. På dette punktet skisseres det i høringsnotatet to mulige løsninger:

- Å gi kommunene selvstendig rett, med grunnlag i fritt skjønn, til å avgjøre spørsmålet.
- Å gi kommunene selvstendig rett, med grunnlag i begrenset skjønn, til å avgjøre spørsmålet.

Med begrenset skjønn menes at en søknad må avgjøres etter angitte kriterier.

Det anføres i høringsnotatet at departementet vil komme med retningslinjer til hvilke forhold som kriteriene bør omfatte.

Det er i høringsnotatet lagt til grunn at det skal være klageadgang på det kommunale vedtaket til fylkesmannen, uansett hvilket av de to alternative løsningene som velges.

Hvordan ikke-kommunale barnehager skal finansieres.

På dette punktet skisseres det to alternative løsninger:

1. Ansvar for gjennomføring av finansieringsplikten legges i sin helhet til den enkelte kommune. Ordningen forutsetter at kommunen utarbeider en lokal forskrift om finansieringen av de ikke-kommunale barnehagene.
Denne løsningen innebærer at staten ikke legger detaljerte føringer på hvor stort kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager skal være.
2. Finansieringsplikten gjennomføres ved at staten gjennom lov regulerer nivået på tilskuddet til de ikke kommunale barnehagene.

5.1 Rådmannens vurdering

Beslutning om finansiering

Det er ikke umiddelbart klart hva som er forskjellen mellom de to alternativene som er skissert i høringsnotatet.

I det ene alternativet brukes begrepet "fritt skjønn" og i det andre "begrenset skjønn".

Rådmannen oppfatter det slik at det her dreier det seg om i hvilken grad staten skal legge føringer på hvordan kommunene skal håndtere fremtidige søknader om kommunalt tilskudd.

Velges alternativet med "fritt skjønn" vil ikke staten utarbeide særskilte retningslinjer for saksinnhold, og det vil i stor grad være opp til kommunene selv å velge hvilke kriterier som skal være avgjørende om en søknad imøtekommes eller ikke.

Eksempler på slike kriterier kan være dekningsgrad i ulike områder av kommunen, rehabilitering/utvidelse av eksisterende barnehager, prosjektets egnethet og kvaliteter, arealutnyttelse og type drift som bidrar til variasjon og mangfold i barnehagetilbudet. Her er det imidlertid viktig å presisere at de alminnelige forvaltningsrettslige regler setter rammer for kommunenes vurderinger; saklighet, rimelighet og likebehandling.

I tillegg kommer det forhold at avslag på søknader kan ankes til fylkesmannen. Dette stiller også krav til den kommunale saksbehandlingen, og reduserer muligheten for vilkårlighet.

Ut fra de betraktninger som er gjort ovenfor synes det ikke å være stor reell forskjell mellom en løsning basert på "fritt skjønn" og en basert på "begrenset skjønn". Av dette følger at rådmannen ikke ser noen grunn til at staten skal gi detaljerte føringer på hvordan kommunene håndterer slike saker.

Kommunene må uansett forholde seg til de forvaltningsrettslige prinsipper, og foreta nøye faglige vurderinger i hver enkelt sak. I høringsnotatet blir det poengtert at kommunen vil komme i en dobbeltrolle, både som eier av barnehager og som myndighetsutøver ovenfor ikke-kommunale barnehager.

Det er selvsagt vesentlig at kommunen er seg denne rollen bevisst, og at rollen som eier i seg selv ikke påvirker beslutningen. At slike saker skal behandles politisk og at det skal foreligge en ankemulighet, bidrar etter rådmannens vurdering til å sikre både en juridisk og faglig forsvarlig behandling av slike saker.

Rådmannen forstår høringsnotatet slik at kommunen skal vurdere om det skal gis finansiering til nye *godkjente* ikke-kommunale barnehager. En kan derfor tenke seg tilfeller der en ikke-kommunal barnehage først blir godkjent, men deretter får avslag på søknad om kommunal finansiering. Selv om prinsippet om fri etableringsrett for barnehager ønskes

oppretholdt, mener rådmannen at verken kommunen eller de ikke-kommunale barnehagene er tjent med at slike situasjoner oppstår.

Kommunens vurdering av søknader om godkjenning og om kommunal finansiering av nye, ikke-kommunale barnehager, bør være en samlet prosess. Departementet bør vurdere denne problemstillingen nærmere i forhold til lovverket.

Finansieringsløsning

De to alternative måtene å utforme finansieringsløsningene på, som lanseres i høringsnotatet, skiller også mellom detaljert statlig styring og kommunal frihet med basis i rammeloavgivning.

Her vil rådmannen poengtere at en løsning med rammefinansiering for barnehagesektoren ligger som premiss for de forslag som staten presenterer i høringsnotatet.

Rammefinansiering, det vil si at den statlige finansieringen av barnehagesektoren innlemmes i inntektssystemet, har som grunnleggende idé at kommunene skal ha frihet til å disponere midlene til de områder og tjenester som gir mest velferdsmessig effekt.

I realiteten er friheten begrenset da kommunene er utførere av en rekke statlig lovpålagte oppgaver, men dette er i hovedsak styrt av rammelover.

Rådmannen ser det ikke som hensiktsmessig at prinsippet om kombinasjon mellom rammefinansiering og rammeloavgivning skal fravikes når det gjelder barnehageområdet. At kommunene tildeles en begrenset frihet til å utforme løsninger for praktisering av finansieringsplikten gir etter rådmannens vurdering den samfunnsmessige mest effektive bruk av ressursene.

Det er i høringsnotatet imidlertid lagt relativt stramme rammer på hvordan en løsning med kommunalt ansvar for gjennomføring av finansieringsplikten skal utformes. Av høringsnotatets

pkt 5.6 framgår det:

”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.”

På den ene siden sies det altså i høringsnotatet at staten ikke skal detaljregulere beregningen av det kommunale tilskuddet, men i omtalen av forslagene til de lokale forskriftene det stilles krav om, går departementet langt i detaljregulering:

”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.”

Man kan stille spørsmål om hvor langt det er hensiktsmessig å gå, når det gjelder å gi detaljerte regler for hvordan kommunene skal praktisere sitt ansvar på dette området. Det er etter rådmannens vurdering nødvendig å vurdere nøye de fordeler en statlig regulering medfører opp i mot de ulemper dette gir med hensyn til praktisering og oppfølging i den enkelte kommune.

6. Innhenting av nye data i barnehagesektoren

Til utarbeiding av statistikk, forskning og analyse for å undersøke langsiktige effekter av deltakelse i barnehage i forhold til senere utdanning og andre forhold som har betydning for sosial utjevning, ønsker departementet å opprette en nasjonal database med opplysninger på individnivå.

For å kunne koble de innsamlede dataene med andre data i Statistisk Sentralbyrå sine registre, er det behov for å kunne identifisere hvilke personer opplysningene gjelder gjennom bruk av fødselsnummer.

Departementet foreslår derfor at innhenting og behandling av opplysninger om deltakelse i barnehager på individnivå får en særskilt hjemmel i barnehageloven.

Dagens nasjonale innrapporteringssystem for barnehagesektoren er ikke egnet for innhenting av individdata. Kunnskapsdepartementet har derfor igangsatt et prosjekt hvor individrapportering av barnehagedata kan gjøres elektronisk.

6.1 Rådmannens vurdering

Rådmannen er enig i departementets forslag til ny lov- og forskriftshjemmel for å innhente individdata i barnehagesektoren for statistikkformål, forskning og analyser.

Ny § 5a, §7 andre ledd og §8 nytt fjerde ledd.

... Sett inn saksutredningen over denne linja IKKE SLETT LINJA↑

Saksprotokoll

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 17.12.2007
Sak: 256/07

Resultat: Saken utsatt

Arkivsak: 07/5191
Tittel: **SAKS PROTOKOLL: HØRING OM ENDRINGER I
BARNEHAGELOVEN**

Behandling:

Britt Hege Alvarstein, Frp, foreslo:

”Saken utsettes og sendes tilbake til fagkomiteen.”

Øyvind Hilmarsen, H, foreslo:

”Saken sendes på høring til de private barnehagene i Tromsø kommune.”

Votering:

Alvarsteins utsettelsesforslag enstemmig vedtatt.

Hilmarsens forslag fikk 6 (Hilmarsen, H, Kanestrøm, Alvarstein, Sandnes, Frp, Rapp, Krf., Fangel, V) mot 7 (Hausberg, Steen, Ek, Holthe Jaklin, Ingebrigtsen, AP, Johansen, SV, Olsen, Rødt) stemmer og falt.

Vedtak:

Saken utsettes og tilbake til fagkomiteen.