

Forslag om endring av forskrift om foreldrebetaling i barnehager

Høringsnotat om endring av forskrift om foreldrebetaling i barnehager

Forslag om endring av forskrift om	foreldrebetaling i barnehager	1
1.	Innledning	2
2.	Bakgrunn.....	3
3.	Gjeldende rett.....	4
4.	Regulering av foreldrebetaling i andre nordiske land.....	5
5.	Departementets vurderinger og forslag.....	5
6.	Økonomiske og administrative konsekvenser	11
7.	Forslag til endringer i forskrift om foreldrebetaling	12

1. Innledning

Regjeringen legger vekt på at barnehagene skal være tilgjengelig for alle barn uavhengig av foreldrenes økonomi. I Sundvolden-plattformen fastslår regjeringen at det skal innføres en bedre sosial profil på foreldrebetalingen for barnehage, og at regjeringen vil legge til rette for at flere får mulighet til å benytte tilbud om barnehageplass gjennom differensiert foreldrebetaling.

I Innst. 14 S (2013-2014) uttales følgende: ”Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, viser til at regjeringspartiene, Kristelig Folkeparti og Venstre i sin budsjettavtale ber regjeringen om i revidert nasjonalbudsjett å vurdere skjermingsordninger for barnefamilier med dårlig råd og med barn i barnehage. Flertallet er opptatt av å redusere barnefattigdommen i Norge, og da er rimeligere barnehage for familier med dårlig råd et godt virkemiddel som bør innføres raskt.”

I Prop. 1S (2014-2015) står følgende: ”Regjeringa vil også innføre ein betre sosial profil på foreldrebetalinga i barnehagen, og foreslår å løyve 112 mill. kroner til å innføre eit nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling for familiar med låg inntekt. Ordninga sikrar at foreldrebetalinga per år for ein heiltidsplass i barnehage maksimalt skal utgjere 7 pst. av den samla person- og kapitalinntekta til familien. Departementet tek sikte på ikraftsetjing 1. august 2015. Forslaget vil medverke til at fleire får moglegheit til å nytte tilbodet om barnehageplass. Regjeringa legg til grunn at den auka løyvinga kjem i tillegg til dei ressursane kommunane allereie brukar på moderasjons- og fritaksordningar, slik at barnefamiliane får tilsvarande eller høgre moderasjon enn dei har i dag. Forslag om endringar i forskrift om foreldrebetalinga i barnehagen vil bli sendt ut til høyring hausten 2014.”

I budsjettforliket mellom regjeringspartiene og Venstre og Kristelig folkeparti er det enighet om at foreldrebetalingen maksimalt skal utgjøre 6 pst. av familiens samlede person- og kapitalinntekt, og at ikrafttredelsestidspunkt for ordningen skal være 1.mai 2015. Det er i Innst. 2 S (2014-2015) Tillegg 1 foreslått å bevilge ytterligere 123 mill. kroner utover regjeringens forslag på 112 mill. kroner i Prop. 1 S (2014-2015). Det vil si at det totalt er foreslått å bevilge 235 mill. kroner i 2015 for å dekke kommunenes utgifter knyttet til innføring av denne ordningen. Helårseffekten i 2016 er 384 mill. kroner.

For å følge opp Sundvolden-plattformen, og regjeringens og samarbeidspartienes budsjettforslag, legger Kunnskapsdepartementet med dette frem forslag til endring i forskrift av 16. desember 2005 nr. 1478 om foreldrebetaling i barnehager. Departementet tar forbehold om budsjettmessig dekning. De foreslåtte endringene gir et nasjonalt minstekrav til reduksjon i foreldrebetaling i barnehager for familier med lav inntekt. Forslaget regulerer kommunens ordning for reduksjon, med nasjonalt fastsatte prosentsetser for maksimal andel av kapital- og personinntekt som skal brukes på foreldrebetalingen. I samsvar med Innst. 2 S (2014-2015) Tillegg 1 tar departementet sikte på ikraftsetting 1. mai 2015.

Forslaget regulerer kommunens ordning for reduksjon i foreldrebetalingen. Ordninger utenfor kommunens betalingssystem for barnehageplass, berøres ikke av forslaget til endringer i forskriften.

2. Bakgrunn

I barnetilsynsundersøkelsen (BTU) fra 2010 ble foreldrenes faktiske utgifter til barnehage undersøkt. Undersøkelsen viste at lavinntektsfamiliene brukte 12 pst. av inntekten etter skatt på utgifter til barnehage. Tilsvarende tall for øvrige husholdninger var 5 pst.

I undersøkelsen ”Åpne barnehager i Norge: Organisering, bruk og betydning”(2014) utført av Trøndelag Forskning og Utvikling finner man at noen brukere av åpen barnehage ønsker å benytte seg av ordinær barnehageplass, men opplever det som for dyrt. Dette gjelder særlig hjemmeværende foreldre som ufrivillig står utenfor arbeidsmarkedet.

Barnehagelovutvalget vurderte forskrift om foreldrebetaling i barnehager i *NOU 2012:1 Til barnas beste*. Utvalget påpekte at det var for stor variasjon i kommunenes praktisering av moderasjonsordningene. Det var bekymret for at det var reglene i sosialtjenesteloven og barnevernsloven som ga familiene reduksjon i foreldrebetalingen, og ikke regelverket gitt med hjemmel i barnehageloven. Utvalget stilte spørsmål ved om en slik ordning ivaretar alle behovene i en kommune. Dette med bakgrunn i at det kan antas at vedtak etter annet lovverk enn barnehageloven verken vil eller skal omfatte mange familier. Mange familier med sterkt behov for moderasjon vil derfor ikke kunne nyttiggjøre seg barnehageplass når kommunen ikke har en egen form for inntektsgradering. Utvalget mente videre at det bør være et mål at det nasjonalt er likeverdige moderasjonsordninger for lavinntektsfamilier, men at lokale variasjoner i levekostnadene for barnefamilier i ulike deler av landet ikke gjør det ønskelig å utarbeide en felles nasjonal inntektsgradering. For å tydeliggjøre at kommunen skal gi reelle reduksjoner til disse gruppene, foreslo utvalget at forskriftens bestemmelser om moderasjoner skulle flyttes til loven. Videre foreslo utvalget at det bør defineres et minstebeløp for når familiene skal få betalingsfritak, samt veiledende nasjonale satser for inntektsgradering.

Statistisk sentralbyrå publiserer årlig en undersøkelse om foreldrebetalingen i barnehagene. Undersøkelsen publisert i juni 2014 viser at om lag 24 pst. av kommunene opererer med et system med inntektsgradering for foreldrebetalingen. De resterende kommunene oppgir at de ikke har betalingssatser som er differensiert etter inntekt. Mange av disse kommunene har ulike ordninger innenfor og utenfor sitt eget betalingssystem, som friplasser eller en reduksjon i foreldrebetalingen etter en skjønnsmessig vurdering. 15 pst. av kommunene oppgir at de ikke har noen form for inntektsgradert foreldrebetaling utover søskenmoderasjon. Undersøkelsen viser også at den gjennomsnittlige månedssatsen for et barn med fulltidsopphold i kommunal barnehage var 2 366 kroner. Dette gjelder for husholdninger med brutto årsinntekt på 500 000 kroner. Tilsvarende tall for husholdninger med brutto årsinntekt på 375 000 kroner og 250 000 kroner var henholdsvis 2 296 kroner og 2 187 kroner. I disse beløpene er kostpenger og tilleggsutgifter fjernet, så langt de kan identifiseres.

I Riksrevisjonens undersøkelse om barnefattigdom (Dokument 3:11 (2013-2014)) er et av hovedfunnene at flere barn enn tidligere vokser opp i lavinntektsfamilier, 8 pst. av alle barn i 2012 mot 5 pst. av alle barn i 2002. I rapporten påpekes manglende deltagelse i arbeidslivet som den viktigste årsaken til lavinntekt. Deltagelse i arbeidslivet er derfor viktig for å bekjempe fattigdom, herunder barnefattigdom. Både internasjonal og norsk forskning viser at mødrenes arbeidstilbud påvirkes av prisreduksjoner i foreldrebetalingen¹.

¹ Hardoy, I., Schøne, P. (2010) *Kan billigere barnehage øke kvinners arbeidstilbud?* Søkelys på arbeidslivet 04/2010.
Kornstad, T., Thoresen, T. (2003) *Barnehageforliket –effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling*. Økonomiske analyser 5/2003.

3. Gjeldende rett

En vurdering av hvordan søskenmoderasjon og inntektsgradert foreldrebetaling kan gjøres regelstyrt, inngikk som et element i barnehageforliket, jf. St. meld. nr. 24 (2002-2003) og Innst. S. nr. 250 (2002-2003). Barnehageforliket forutsatte at det fra 1. mai 2004 skulle innføres en ordning med maksimalpris i foreldrebetalingen. Det ble fattet vedtak om en ny bestemmelse i barnehageloven som gir hjemmel til å gi forskrifter om foreldrebetaling. I tillegg til innføring av ordning med maksimalpris, ga komitéinnstillingen føringer om regler for moderasjonsordninger: *”Komiteen viser til at lavere foreldrebetaling gjennom økte overføringer og en ordning med makspris gjør behovet for inntektsgradert foreldrebetaling mindre. Etter komiteens syn skal alle kommuner likevel ha ordninger som kan tilby barnefamilier med dårligst betalingsevne en moderert eller gratis barnehageplass på hel- eller deltid. Det forutsettes at ordningene er minst like gode som i dag. Det vises til dagens muligheter for friplass med hjemmel i særlovgivningen (sosialtjenesteloven og barnevernloven.) ... Komiteen går inn for å gi departementet den nødvendige hjemmel for å gjennomføre regulering av foreldrebetaling.”*

Foreldrebetaling i barnehager er regulert i forskrift om foreldrebetaling i barnehager, som er gitt med hjemmel i barnehageloven § 15. Kommunens plikt til å ha moderasjonsordninger omtales i forskriften § 3, tredje ledd:

”Alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetalingen.”

Bestemmelsen er generelt formulert, med utgangspunkt i vilkårene om kommunens plikt til å tilby *”ordning”* til *”familier med lavest betalingsevne”*. Ordningen som kommunen forpliktes til å ha, skal gi reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling. Det er opp til den enkelte kommune å finne egnede løsninger for slike ordninger. Det presiseres i høringsnotat av 23. desember 2003 om utkast til forskrift om foreldrebetaling i barnehager, at ordningene også skal omfatte de ikke-kommunale barnehagene i kommunen.

Ordninger for fritak for foreldrebetaling (friplasser) har kommunen også gjennom øvrig regelverk. I høringsnotatet av 23. desember 2003 vises det blant annet til friplass med hjemmel i barnevernloven. Tilbyr kommunen friplass til familier med lavest betalingsevne, fattet med vedtak etter øvrig regelverk, oppfyller kommunen plikten til å gi fritak for foreldrebetaling etter forskrift om foreldrebetaling i barnehager.

3.1 Kommunen plikter å ha ordninger som gir reduksjon i foreldrebetalingen.

Kommunen har plikt til å tilby ordning som gir reduksjon i foreldrebetalingen. Forskriften § 3 fastsetter ikke innholdet i ordningen som den pålegger kommunen å tilby. Det er opp til den enkelte kommune å avgjøre hvor stor reduksjon som gis. Kommuner kan i dag tilby liten reduksjon i foreldrebetalingen og likevel oppfylle kravet etter forskriften.

I departementets rundskriv F – 08/2006 er det uttalt at *”kommunene bør opprettholde eller innføre en viss form for inntektsgradert betaling. En slik ordning bør ha minimum to satser slik at barnefamilier med lavest betalingsevne blir definert.”* Ordlyden i forskriften § 3 oppstiller imidlertid ikke en plikt til å tilby slik inntektsgradert foreldrebetaling. Kommunen er kun pliktig å tilby en ordning som gir reduksjon i foreldrebetalingen.

3.2 Barnefamilier med lavest betalingsevne

Målgruppen som kommunen i dag har plikt til å tilby ordning for reduksjon i foreldrebetalingen, er *”barnefamilier”* med *”lavest betalingsevne.”* Regelverket omtaler ikke

hvem som skal regnes som barnefamilier. Det er opp til den enkelte kommune å definere hvilke familier som faller inn under begrepet, og videre hvordan dette skal defineres når for eksempel foreldre har delt omsorg for barn i barnehage.

Dette skal videre ses i sammenheng med vilkåret om lavest betalingsevne. Regelverket omtaler ikke hva som skal regnes som lavest betalingsevne. Definisjonen av lavest betalingsevne, herunder inntektsgrunnlaget som skal legges til grunn ved beregningen, skal også fastsettes i den enkelte kommune.

Forskrift om foreldrebetaling i barnehager regulerer med dette ikke hvor stor reduksjon kommunen skal gi, og heller ikke hvilke familier som skal tilbys reduksjon.

4. Regulering av foreldrebetaling i andre nordiske land

4.1 Svensk rett

I Sverige er det ordning med maksimal avgift ("maxtaxa") for foreldrebetaling i barnehager. Den er satt som en maksimal prosentandel av foreldrenes inntekt, og utgjør 3 pst. for det første barnet, 2 pst. for det andre og 1 pst. for det tredje. Fjerde barn er gratis. Det er frivillig for kommunene å ha en slik ordning. Kommuner som har ordningen for maksimal foreldrebetaling, har rett til statstilskudd som skal kompensere for inntektstap, og kan også søke om statsbidrag til kvalitetssikrende tiltak. Alle kommuner i Sverige har innført slik maksimalavgift/betaling.

4.2 Dansk rett

Ved plass i dagtilbud skal kommunen gi et tilskudd på minimum 75 pst. av utgiftene til plassen – såkalt grunntilskudd. Beregningen skjer på bakgrunn av enten de samlede utgifter for den enkelte daginstitusjon, eller på grunnlag av de gjennomsnittlige samlede utgifter for daginstitusjoner av samme type i kommunen. Utover grunntilskuddet gis også friplasstilskudd, søskentilskudd, behandlingsmessig tilskudd og sosialpedagogisk tilskudd.

4.3 Finsk rett

I Finland er det fastsatt maksimalpris for foreldrebetaling i barnehager. Avgiften for heldagsbarnehage kan maksimalt være 283 euro i måneden per barn.

5. Departementets vurderinger og forslag

Regjeringen vil innføre en bedre sosial profil på foreldrebetalingen i barnehage, og legge til rette for at flere får mulighet til å benytte tilbud om barnehageplass gjennom differensiert foreldrebetaling. Dette fremheves også i samarbeidsavtalen med Kristelig Folkeparti og Venstre, hvor det fastsettes at partiene er enige om at *"..det utarbeides en tiltakspakke rettet mot barn i fattige familier (jf. felles representantforslag) og differensieringen av foreldrebetaling i barnehager og SFO økes."*

Dagens forskrift om foreldrebetaling i barnehager regulerer ikke hvor stor reduksjon kommunen skal tilby, og heller ikke hvilke familier som skal tilbys reduksjon. Regelverket legger opp til stor grad av kommunalt skjønn når det gjelder valg av, og innhold i, ordningene for reduksjon i foreldrebetalingen. I dag er det derfor stor kommunal variasjon i ordninger for reduksjon i foreldrebetalingen. Hvem som tilbys slike ordninger, og videre hvor stor reduksjon som gis, varierer fra kommune til kommune. Flere kommuner gir ingen eller lav reduksjon i foreldrebetalingen. Departementet vurderer også at inntektsgrensen er uforholdsmessig lav i flere av kommunene som har inntektsgraderte satser for rett til reduksjon. Departementet vurderer derfor at det er et behov for endring i forskrift om

foreldrebetaling i barnehager, slik at regelverket i større grad sikrer en reduksjon av en viss størrelse til de med lavest inntekt, og slik sikrer en bedre sosial profil på foreldrebetalingen.

Departementet foreslår en nasjonal regulering av kommunens ordning for reduksjon i foreldrebetaling, der kommunen forpliktes til å ha inntektsgradert foreldrebetaling. Det foreslås at det i forskrift om foreldrebetaling i barnehager fastsettes en maksimal prosentsats av inntekt som skal brukes på foreldrebetaling. Ordningen for reduksjon skal være søknadsbasert på tilsvarende måte som dagens ordninger, og det foreslås at det skal søkes for ett år av gangen. Dokumentasjonen fra foreldre som søker om reduksjon i foreldrebetalingen, skal være siste års selvangivelse.

Endringene som foreslås vil omfatte både kommunale og ikke-kommunale barnehager, tilsvarende ordningene etter gjeldende regelverk. Forslaget regulerer kommunens ordning for reduksjon i foreldrebetalingen. Ordninger utenfor kommunens betalingssystem for barnehageplass, eksempelvis ordninger for friplass med hjemmel i barnevernloven, berøres ikke av forslaget til endringer i forskriften.

Departementets forslag til kommunens ordninger for reduksjon i foreldrebetalingen bør ses i sammenheng med at maksimalpris for foreldrebetaling og søskenmoderasjon er nasjonalt regulert, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager §§ 1 og 3 første ledd. Formålet med ordninger for reduksjon i foreldrebetaling for familier med lav inntekt, tilsier at også dette reguleres nasjonalt. Departementet vurderer det som tungtveiende at forslaget medfører at kommunens praktisering av regelverket blir mer forutsigbart for målgruppen, og med lik praktisering uavhengig av hvilken kommune aktuelle foreldre er bosatt i.

Forslaget innebærer at foreldrebetalingen skal tilsvare en maksimal andel av inntekten med fastsatt maksimalpris som et øvre tak. Kostpenger betales ekstra som i dag. Forslaget viderefører også dagens regler for søskenmoderasjon. Foreldrebetalingen for en heltidsplass per år i barnehage (dvs. 11 måneder) vil da settes til høyest å være 6 pst. av inntekten for første barn, men skal ikke overstige maksimalprisen fastsatt av Stortinget. For andre og tredje/flere barn er foreldrebetalingen hhv. 70 pst. og 50 pst. av foreldrebetalingen for første barn, slik at den gir tilsvarende reduksjon for søsken som gitt gjennom gjeldende regulering av søskenmoderasjon. Forslaget viderefører også dagens regler for betaling av deltidstilbud, slik at foreldrebetaling for et deltidstilbud skal settes lavere enn foreldrebetaling for et heldagstilbud, jf § 2 i forskrift om foreldrebetaling i barnehager. Departementet vil også presisere at kommuner står fritt til å gi en større reduksjon i foreldrebetalingen enn departementets forslag, og forslaget til endringer i regelverket vil ikke være til hinder for at kommuner kan gi reduksjon utover det som fastsettes i ny bestemmelse. Kommunene må følge det foreslåtte systemet for ordning for reduksjon i foreldrebetaling, men står altså fritt til å ha lavere foreldrebetaling ved eksempelvis å sette prosentsatsene lavere enn det departementet fastsetter, eller tilby friplasser.

Forslaget sikrer familier med lav inntekt en lav betaling for en barnehageplass, og at ingen bruker mer enn 6 pst. av inntekten sin på en heltidsplass i barnehage. Samtidig gir ikke forslaget høye marginalsattesatser ved en eventuell økning i foreldrenes inntekt, siden man betaler en andel av inntekten sin. Dersom man hadde hatt ulike betalingssatser for ulike inntekter, ville en familie fått høy marginalsattesats idet den kom over i en annen inntektsgruppe og dermed fikk et hopp i foreldrebetalingen for barnehageplassen. Forslaget stimulerer dermed både til økt barnehagedeltakelse og redusert barnefattigdom gjennom økt yrkesaktivitet. Dette er i tråd med regjeringens ønske om å redusere barnefattigdommen i Norge. Foreldrene som har rett til en reduksjon i foreldrebetalingen med denne ordningen, får det basert på at de har lav inntekt, og ikke lav betalingsevne som tidligere. I mange tilfeller vil

dette være samme målgruppe, men ved å kun se på inntekter, forenkles dokumentasjonskravet til søkeren og behandlingen i kommunene.

Departementet har vektlagt at ordningen for reduksjon i foreldrebetalingen skal være så enkel som mulig å administrere for kommunen, og at ordningen på samme tid skal være enkel og tilgjengelig for foreldrene. En nasjonal regulering av ordningen innebærer mindre rom for kommunal skjønnsutøvelse i praktiseringen av forskriften. Ved at alle får lik rett til reduksjon i foreldrebetalingen, sikrer forslaget økt forutsigbarhet og likebehandling av de aktuelle familiene.

Det foreslåtte regelverket for reduksjon i foreldrebetaling vurderes som enklere enn det eksisterende for kommunen å administrere, med tilsvarende enklere og mer standardisert saksbehandling. Forslaget vil også kunne bidra til et mindre antall klagesaker i kommunen, ved at kommunens plikt til å gi reduksjon er klarere definert. Departementet har fått innspill om at det for noen familier kan oppfattes som stigmatiserende å søke om reduksjon i foreldrebetalingen. Departementet vurderer at foreslåtte nasjonale regulering, og tilsvarende standardiserte saksbehandling i kommunene, kan bidra til mindre stigmatisering ved at det ikke legges opp til en lokal skjønsmessig vurdering. Dette bidrar også til at det er enklere for foreldrene å vite hvilke rettigheter de har knyttet til foreldrebetalingen.

På denne bakgrunn foreslår departementet at forskrift om foreldrebetaling § 3 endres slik at det fastsettes en nasjonal prosentsats for maksimal andel av inntekt brukt på foreldrebetaling, med den fastsatte maksimalprisen som en øvre grense. Kommunene plikter, som et minimum, å tilby reduksjon i foreldrebetalingen som er tilsvarende denne satsen.

5.1 Målgruppen for reduksjon i foreldrebetalingen

For å nå ønsket målgruppe for reduksjon i foreldrebetalingen, må det fastsettes hvilke personers økonomi og hvilke deler av personenes økonomi som skal regnes med (inntektsgrunnlag), samt hvor innslagspunktet for å ha rett på moderasjon skal være.

Målgruppe etter gjeldende regelverk er ”barnefamilier med lavest betalingsevne”. Ettersom betalingsevne er et uttrykk for likviditet, må både utgifter og inntekter omfattes for å vurdere om en familie har lav betalingsevne. Det betyr at når kommunen skal gjøre en betalingsevnevurdering, må den se på alle inntektene til familien, herunder stønad(er) som familien mottar etter øvrig regelverk, og alle betalingsforpliktelsene familien har. I praksis kan det se ut som om mange kommuner i dag vurderer familienes *betalingsevne* kun etter hvilken inntekt familien har, dette ut fra en forutsetning om at lav inntekt automatisk betyr lav betalingsevne.

Departementet foreslår å endre forskriften § 3, tredje ledd, fra å omfatte familier med ”lavest betalingsevne” til at det er den samlede kapital- og personinntekten som skal utgjøre inntektsgrunnlaget. Foreldrebetalingen for en heltidsplass i barnehage per år kan maksimalt utgjøre 6 pst. av dette. Maksimalprisen som regjeringspartiene og samarbeidspartiene har foreslått fra 1. mai 2015, er for første barn 2 580 kr per måned (28 380 kroner i året med 11 betalingsmåneder). Dette betyr at de med en samlet kapital- og personinntekt opp til 473 000 kroner vil ha rett på en reduksjon i foreldrebetalingen.

Tabellen under illustrerer hva foreldrebetalingen for en heltidsplass vil være per måned for første, andre og tredje barn ved noen gitte inntekter med denne forskriftsendringen og at

maksimalprisen blir satt til 2 580 kroner per måned. Vi framhever at det vil være en unik betaling for alle inntekter, noe som forhindrer høy marginalsattesats ved en eventuell økning i inntekt.

Kapital- og personinntekt	Foreldrebetaling første barn	Foreldrebetaling andre barn	Foreldrebetaling tredje barn
500 000	2 580	1 806	1 290
450 000	2 455	1 718	1 227
400 000	2 182	1 527	1 091
350 000	1 909	1 336	955
300 000	1 636	1 145	818
200 000	1 091	764	545
100 000	545	382	273
50 000	273	191	136

5.2 Inntektsgrunnlag

For å fastsette målgruppens inntektsgrunnlag, må det fastsettes hvilke inntekter som skal tas med i kommunens beregning, herunder hvilke inntekter som skal tas med når foreldrene ikke bor sammen.

I forslaget vil inntekstpostene som skal tas med, fastsettes i forskrift. Departementet foreslår at det er familiens samlede kapital- og personinntekt etter skatteloven kapittel 12, som skal legges til grunn i behovsprøvingen. Både kapitalinntekt og personinntekt kan gjenfinnes på selvangivelsen, som er lett å bruke som dokumentasjonsgrunnlag. Kapitalinntekter (renter, leieinntekter, utbytte m.m.) er som hovedregel, på lik linje med inntekter fra arbeid og lignende, likvide midler som kan brukes til løpende finansiering av livsopphold. En inkludering av kapitalutgifter vil føre til forskjellsbehandling av familier som leier bolig sammenlignet med familier som eier bolig med boliglån. Familiene som eier med boliglån vil ha høyere kapitalutgifter til boliglån, og dermed krav på mer moderasjon enn de som leier bolig, gitt at alt annet er likt. Departementet har derfor foreslått å inkludere kapitalinntekter, og ikke kapitalutgifter i inntektsgrunnlaget. Bruk av brutto kapitalinntekt og personinntekt som grunnlag, vil balansere ønsket om å utforme en enkel, men samtidig treffsikker ordning.

Ordningen vil være søknadsbasert. Familier med lav kapital- og personinntekt vil derfor ikke automatisk falle innunder ordningen, men vil ha rett til å få en reduksjon dersom de søker om dette. Dokumentasjonskravet for den som søker om reduksjon er siste års selvangivelse. Departementet vurderer at det er viktig at søkeprosessen er enkel slik at de som har rett til en reduksjon ikke hindres av en vanskelig søkeprosess. I utredningsfasen har departementet fått innspill om at krevende søkeprosesser, og lokal vurdering av inntektsgrunnlaget, kan oppfattes som stigmatiserende, og at mange familier av den grunn ikke søker om moderasjon. Departementet vurderer at en enkel søkeprosess kan bidra til å motvirke dette.

I de tilfeller der foreldrene ikke bor sammen, må det gjøres en vurdering av om begge foreldrenes inntekter skal inkluderes i behovsprøvingen. Det oppstår også et spørsmål om inntekter til en eventuell ny samboer/ektefelle skal tas med. Det vil være to ulike alternativer som kan legges til grunn i kommunens inntektsberegning; enten at det er husholdningens inntekt som legges til grunn, eller at det er forsørgernes inntekt som legges til grunn. I de tilfeller hvor barnet bor med begge foreldrene, vil det i praksis ikke medføre noen forskjell om det er husholdningens eller forsørgernes inntekt som legges til grunn.

Departementet ønsker høringsinstansenes innspill på valg av beregningsgrunnlag, og velger derfor å høre begge alternativer.

5.2.1 Inntektsgrunnlag basert på husholdningens inntekt

Dersom husholdningens inntekt legges til grunn ved behovsprøvingen, vil det si at det er inntekten til de voksne der barnet bor som tas med i beregningsgrunnlaget, uavhengig av om de er foreldre til barnet eller ikke. Dersom foreldrene er separert eller skilt, eller bor alene, er beregningsgrunnlaget husholdningens inntekt. Ved delt omsorg der barn bor fast hos begge foreldre, beregnes betalingen ut i fra inntekten til husholdningen der barnet er folkeregistrert. Inntektsgrunnlag basert på husholdningens inntekt er i tråd med dagens regler om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen.

Begge foreldrene har etter barneloven ansvar for å bidra til forsørgelsen av barnet. Ved å se på husholdningens inntekt, vil i de tilfeller foreldrene ikke bor sammen, bare inntekten til den av foreldrene som barnet er folkeregistrert hos, inngå i beregningen av foreldrebetalingen. I tillegg medregnes inntekten til eventuelt ny ektefelle/samboer som ikke har forsørgeransvar for barnet.

I den nærmere definisjonen av husholdning, har departementet valgt å likestille personer som er gift og personer som er samboende med barnets foreldre. Det legges til grunn at det ikke er særlige forskjeller i hvordan disse to ulike familiesammensetningene disponerer sin økonomi. Forutsetningen er at samboerforholdet er av varig karakter. Dette er i samsvar med øvrig regelverk.

Departementet foreslår at som en husholdning regnes gifte, registrerte partnere og samboende. Som samboere regnes to ugifte personer over 18 år som bor sammen, og som har bodd sammen i ekteskapslignende forhold i minst 12 måneder de siste 18 måneder eller har felles barn. I de tilfeller der barn bor fast hos begge foreldre, for eksempel en uke hos hver, beregnes oppholdsbetalingen ut fra inntekten i husholdningen der barnet er folkeregistrert. Etter hva departementet erfarer, er det allerede i dag flere kommuner som bruker en form for husholdningsprinsipp i deres ordninger for reduksjon i foreldrebetaling.

At det er husholdningens inntekt som skal legges til grunn ved inntektsberegningen, berører ikke lovregulert forsørgelsesplikt etter andre regelverk (eksempelvis har samboere ikke gjensidig forsørgelsesplikt, og ektefeller har ikke plikt til å forsørge ny ektefelles særkullsbarn), men bygger på hensynet til at andre personer enn de med formelt forsørgeransvar også kan ha en faktisk forsørgerrolle overfor barnet. Foreldre som har ny ektefelle/samboer som tilhører samme husholdning, vil ha fordel av å dele fellesutgifter med en annen voksenperson og i mange tilfeller også få hjelp til forsørgelse og omsorg for barnet.

Dersom husholdningens samlede kapital- og personinntekt legges til grunn, vil ikke økonomien til den forelderen som barnet ikke bor sammen med inkluderes i inntektsberegningen og heller ikke eventuelle barnebidrag. Departementet ser at dette kan gi et upresist inntektsgrunnlag dersom denne forelderen bidrar til barnets forsørgelse. Det kan imidlertid også være tilfeller der den forelderen barnet ikke bor sammen med, ikke bidrar og det ikke utbetales bidragsforskudd. I slike tilfeller gir modellen et riktig inntektsgrunnlag. Det blir dermed en avveining mellom å sikre at ordningen treffer alle familier/husholdninger som trenger det og å unngå at det er noen familier som i prinsippet har så høye inntekter at de ikke burde falt inn under ordningen. Departementet understreker at forslaget til ny ordning for reduksjon i foreldrebetaling fortsatt vil være søknadsbasert. Foreldre som etter forskriften har rett til en reduksjon vil ikke automatisk få det, men må søke kommunen om dette.

Barnebidrag skal tilkomme barnet og skal ikke brukes til annet enn forsørgelse av barnet. Barnebidraget kan derfor ikke betraktes som inntekt. Departementet ber særlig om innspill på om barnebidrag i denne sammenheng bør legges til husholdningens inntekt ved kommunens beregning av foreldrebetaling, og hvordan dette eventuelt best kan gjøres uten at det medfører en unødvendig vanskelig søknadsprosess både for den som søker og i kommunens saksbehandling.

5.2.2 Inntektsgrunnlag basert på forsørgernes inntekt

Dersom forsørgernes inntekt legges til grunn ved inntektsberegningen, vil det si at det er foreldrenes inntekt som tas med i beregningsgrunnlaget, uavhengig av om de bor sammen eller ikke. Alternativet vektlegger forsørgerplikten som foreldre har, og legger derfor til grunn at det er foreldrenes inntekt som skal utgjøre inntektsgrunnlaget, også der hvor barnet ikke bor sammen med begge foreldrene. Ordningen med barnebidrag og bidragsforskudd i de tilfeller der den ene forelderen ikke betaler bidrag, taler for at begge foreldrenes inntekt skal ligge til grunn, uavhengig av om de bor sammen eller ikke.

Dokumentasjonskravet vil være siste års selvangivelse til begge foreldrene. Der foreldrene ikke bor sammen og samarbeidet er dårlig, kan dette i noen tilfeller gjøre søkeprosessen svært krevende for den forelderen som søker.

Å legge til grunn forsørgernes inntekt ved inntektsberegningen ivaretar ikke hensynet til at ny ektefelle/samboer kan ha en faktisk forsørgerrolle for barnet og bidra økonomisk til husstanden ved å bidra til fellesutgifter, samt forsørgelse og omsorg for barnet. Departementet vurderer derfor at inntekten til eventuell ny ektefelle/samboer i de tilfeller foreldrene til barnet ikke bor sammen, uansett bør inngå som en del av i inntektsgrunnlaget. Dette vil bidra til økt administrasjonsbyrde for kommunene i behandlingen av søknader. Etter departementets vurdering, vil en slik inkludering av samboer/ektefelles bidrag til husholdningen kunne håndteres som et flatt påslag som er uavhengig av inntekt. Det betyr at det ikke tas hensyn til den faktiske inntekten til ny ektefelle/samboer. Dette kan gi et uforholdsmessig stort påslag i de tilfeller der ny ektefelle/samboer har lav inntekt. Dersom en andel av inntekten til ny ektefelle/samboer skal inngå i inntektsgrunnlaget, gir det økte dokumentasjonskrav for søkeren og økt saksbehandling for kommunen.

Departementet ber om innspill på hvordan en inkludering av ny ektefelle/samboers bidrag til økonomien kan fastsettes: Om det bør være et flatt påslag, en andel av inntekt eller om den nye ektefelle/samboers inntekt skal legges til grunn i sin helhet. Om påslaget bør beregnes for ny ektefelle/samboer der barnet bor og/eller også eventuell samværsforelder, og videre om et slikt påslag bør fastsettes nasjonalt eller i den enkelte kommune.

5.3. Administrasjon for kommune og foreldre

Forslaget til ny ordning for reduksjon i foreldrebetaling vil fortsatt være søknadsbasert. Foreldre som har rett til en reduksjon, vil ikke få det automatisk, men må søke til kommunen.

Ved valg av kapital- og personinntekt som inntektsgrunnlag, foreslår departementet at dokumentasjonskravet skal være siste års selvangivelse. Dersom husholdningens inntekt legges til grunn ved inntektsberegningen, vil dokumentasjonskravet være siste års selvangivelse til forelder og denne forelderens eventuelt nye samboer/ektefelle i den husholdningen der barnet bor/er folkeregistrert. Dersom forsørgers inntekt legges til grunn, vil dokumentasjonskravet være siste års selvangivelse til begge foreldrene, uavhengig av om de

bor sammen eller ikke. Der foreldrene ikke bor sammen og samarbeidet er dårlig, kan dette i noen tilfeller gjøre søkeprosessen svært krevende for den forelderen som søker. Dersom foreldrene bor sammen, vil ikke valg av om det er husholdningens eller forsørgers inntekt som legges til grunn, utgjøre noen praktisk forskjell.

Departementet vektlegger at ordningen skal være så enkel som mulig å administrere for kommunen, og at ordningen skal være enkel og tilgjengelig for foreldrene. Dette hensynet må veies opp mot andre hensyn ved endelig utforming av en ny ordning.

Departementet foreslår at foreldre må søke om reduksjon i foreldrebetaling for et barnehageår av gangen. Det sikrer at opplysninger i dokumentasjonen er oppdaterte, og at foreldrebetalingen reflekterer eventuelle endringer i inntekt. Kommunen slipper å etterprøve og etterspørre oppdatering av inntektsopplysninger, endringer i husholdningen og lignende. Søknadsbehandlingen er relativt enkel og standardisert for kommunen, og departementet anser at det vil medføre lite merarbeid å måtte behandle søknader hvert år.

Eventuelle klager til kommunen på foreslåtte ordning for reduksjon i foreldrebetaling, skal omfattes av kommunens klageordning som i dag følger av forvaltningsloven § 28. Forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 5 oppstiller at fastsetting av foreldrebetaling kan påklages til fylkesmannen. Bestemmelsen gir klageadgang på fastsettelse av foreldrebetaling utover maksimalprisen. Kommunens moderasjonsordninger eller vedtak om redusert foreldrebetaling etter foreslåtte endringer i forskriften om foreldrebetaling, omfattes ikke av fylkesmannens klagebehandling etter § 5. Klageadgangen følger derfor av forvaltningsloven § 28. At foreslåtte endringer regulerer innholdet i ordningen som kommunen plikter å ha i dag, medfører ikke endringer i foreldrenes klageadgang eller tilhørende klagebehandling i kommunen. Forslaget medfører derfor ingen endring i kommunens klagebehandling

Departementet foreslår på denne bakgrunn at dokumentasjonen fra foreldre som søker om reduksjon i foreldrebetalingen, skal være siste tilgjengelige selvangivelse. Videre at det skal måtte søkes om reduksjon i foreldrebetaling for ett barnehageår av gangen.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringspartiene og samarbeidspartiene har i Innst. 2 S (2014-2015) Tillegg 1 foreslått å bevilge ytterligere 123 mill. kroner utover regjeringens forslag på 112 mill. kroner i Prop. 1 S (2014-2015). Det er derfor totalt i statsbudsjettet for 2015 foreslått å bevilge 235 mill. kroner til kommunene for å finansiere ordningen. I samsvar med Innst. 2 S (2014-2015) Tillegg 1 tar departementet sikte på ikraftsetting 1. mai 2015. Helårseffekten i 2016 utgjør 384 mill. kroner.

Når det gjelder de administrative konsekvensene, vektlegger departementet at kommunen allerede i dag har et krav om å ha ordninger for reduksjon i foreldrebetalingen for familier med lavest betalingsevne. Departementets forslag til nasjonal regulering, legger føringer for ordningen som kommunen allerede i dag er forpliktet til å ha. Forslaget innebærer derfor ikke innføring av nye plikter for kommunen. Forslaget legger til grunn en enkel søknadsbehandlingsprosess for kommunene. Etter departementets vurdering vil det være behov for mindre manuell behandling av søknader enn det mange kommuner legger opp til i dag.

Forslaget vil ikke medføre økte kostnader til administrativt arbeid for kommunene.

7. Forslag til endringer i forskrift om foreldrebetaling i barnehager

§ 3 tredje ledd skal lyde:

Kommunen skal ha ordning som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne fritak for foreldrebetalingen.

Ved forsørgernes inntekt som inntektsgrunnlag

§ 3 nytt fjerde ledd skal lyde:

Kommunen skal ha ordning som kan tilby reduksjon i foreldrebetalingen. Foreldrebetalingen skal for første barn i barnehage utgjøre maksimalt seks prosent av forsørgernes samlede kapital- og personinntekt etter skatteloven kapittel 12, og være begrenset oppad til maksimalgrensen for foreldrebetaling etter §1. For andre, tredje og flere barn settes foreldrebetalingen i tråd med bestemmelser om søskenmoderasjon, til henholdsvis 70 prosent og 50 prosent av foreldrebetalingen for første barn. Det søkes om reduksjon i foreldrebetalingen for ett barnehageår av gangen. Søknaden skal inneholde det siste årets selvangivelse.

§ 3 nytt femte ledd lyde:

Inntekten til en ny ektefelle eller samboer skal inngå i kommunens fastsettelse av inntektsgrunnlaget etter fjerde ledd. Som samboere regnes to ugifte personer over 18 år som bor sammen, og som har bodd sammen i ekteskapslignende forhold i minst 12 av de siste 18 månedene, eller har felles barn.

Alternativt:

Departementet fastsetter et påslag for en ny ektefelle eller samboers inntekt, som skal inngå i inntektsgrunnlaget etter fjerde ledd. Som samboere regnes to ugifte personer over 18 år som bor sammen, og som har bodd sammen i ekteskapslignende forhold i minst 12 av de siste månedene, eller har felles barn.

Ved husholdningens inntekt som inntektsgrunnlag

§ 3 nytt fjerde ledd skal lyde:

Kommunen skal ha ordning som kan tilby reduksjon i foreldrebetalingen. Foreldrebetalingen skal for første barn i barnehage utgjøre maksimalt seks prosent av husholdningens samlede kapital- og personinntekt etter skatteloven kapittel 12, og være begrenset oppad til maksimalgrensen for foreldrebetaling etter §1. Barnebidrag skal inngå i inntektsberegningen. For andre, tredje og flere barn settes foreldrebetalingen i tråd med bestemmelser om søskenmoderasjon, til henholdsvis 70 prosent og 50 prosent av foreldrebetalingen for første barn. Det søkes om reduksjon i foreldrebetalingen for ett barnehageår av gangen. Søknaden skal inneholde det siste årets selvangivelse.

§ 3 nytt femte ledd skal lyde:

Som en husholdning etter fjerde ledd regnes ektefeller, registrerte partnere og samboere. Som samboere regnes to ugifte personer over 18 år som bor sammen, og som har bodd sammen i et ekteskapslignende forhold i minst 12 av de siste 18 månedene, eller har felles barn. Bor et barn fast hos begge foreldrene, skal foreldrebetalingen beregnes ut fra inntekten til den forelder som har samme folkeregisteradresse som barnet.

8. Merknader til forskrift om foreldrebetaling § 3

Tredje ledd

Viderefører gjeldende regelverk og praksis når det gjelder kommunens ordninger for fritak for foreldrebetaling (friplasser).

Fjerde ledd

Departementet hører begge alternativer for inntekstberegningen og ber om innspill når det gjelder inntektsgrunnlaget.

Departementet ber spesielt om innspill på om barnebidrag skal inngå i inntektsgrunnlaget dersom det er husholdningens inntekt som legges til grunn. Basert på høringsinnspill vil derfor barnebidrag eventuelt fjernes eller settes inn i ordlyden i forslaget til ny § 3 fjerde ledd.

Kommunens reduksjon i foreldrebetalingen fastsettes som en nasjonal prosentsats for maksimal andel av inntekt brukt på foreldrebetaling, med den fastsatte maksimalprisen som en øvre grense. Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 1. Kommunen skal tilby inntektsgradert reduksjon slik at foreldrebetalingen per år for en heltidsplass i barnehage maksimalt skal utgjøre seks pst. for første barn, med den fastsatte maksimalprisen som et øvre tak. Kommunene plikter, som et minimum, å tilby reduksjon i foreldrebetalingen som er tilsvarende denne satsen.

Ordninger for reduksjon skal fortsatt være søknadsbasert og det søkes for ett barnehageår av gangen. Foreldre søker til kommunen som beregner foreldrebetaling ut i fra husholdningens/forsørgerens inntekt. Dokumentasjonskrav for inntekstberegning er siste års selvangivelse.

For andre, tredje eller flere barn skal foreldrebetalingen settes i tråd med bestemmelser om søskenmoderasjon, jf forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3 første ledd.

Bestemmelsen viderefører dagens søskenmoderasjon, slik at foreldrebetalingen for andre og tredje eller flere barn maksimalt settes til henholdsvis 70 pst. og 50 pst. av foreldrebetalingen for første barn.

Bestemmelsen berører ikke ordninger for fritak og moderasjon etter annet regelverk, og departementet oppfordrer kommunen til å videreføre slike ordninger. Departementet legger til grunn at økt bevilgning kommer i tillegg til midlene som kommunen i dag benytter på moderasjons- og fritaksordninger, slik at barnefamiliene får tilsvarende eller større reduksjon enn de har i dag. Departementet presiserer at bestemmelsen gir en minstestandard for reduksjon. Kommunene står fritt til å gi en større reduksjon i foreldrebetalingen enn prosentsatsen fastsatt i bestemmelsen. Kommunene må følge føringene for ordningen for reduksjon som fastsettes i forskriften, men står fortsatt fritt til å ha lavere foreldrebetaling ved eksempelvis å sette prosentsatsene lavere enn det departementet fastsetter eller tilby friplasser.

Femte ledd

Departementet hører begge alternativer for inntekstberegningen.

Departementet etterspør innspill på utforming og regulering av et eventuelt påslag for ny ektefelle/samboer dersom det er forsørgernes inntekt som legges til grunn. Basert på høringsinnspill vil ordlyden derfor endres i samsvar med høringsinnspillene. Departementet ber om innspill på hvordan en inkludering av ny ektefelle/samboers bidrag til økonomien kan fastsettes: Om det bør være et flatt påslag, en andel av inntekt eller om den nye ektefelle/samboers inntekt skal legges til grunn i sin helhet. Om påslaget bør beregnes for ny ektefelle/samboer der barnet bor og/eller også eventuell samværsforelder, og videre om et slikt påslag bør fastsettes nasjonalt eller i den enkelte kommune.