



# Innst. O. nr. 128

(2002-2003)

## Innstilling til Odelstinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen

Ot.prp. nr. 76 (2002-2003)

### Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)

Til Odelstinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Med barnehageplass menes plasser i både kommunale og private barnehager. Forslaget er et virkemiddel for å nå målet om full behovsdekning i barnehagesektoren ved å gjøre kommunenes ansvar for drift og utbygging av barnehager sterkere enn i dag. Forslaget innebærer en endring av barnehageloven § 7.

For at kommunen skal kunne få tilstrekkelig oversikt over etterspørselen etter barnehageplasser og for å ivareta brukernes ønsker og behov på en god måte, foreslår departementet å lovfeste en plikt for kommunen til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess. Det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Brukernes ønsker skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres. Det vises til forslag til ny § 7a.

Det foreslås også en regel om økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager. Se forslag til ny § 7b.

Som virkemiddel til å redusere foreldrebetalingen, innføre nasjonale regler for søskenmoderasjon mv. eller innføre maksimalpriser i barnehagene, er det vurdert å foreslå en hjemmel i barnehageloven for

å regulere foreldrebetaling, søskenmoderasjon, inntektsgraderte satser m.m. i forskrift. Regjeringen går i stortingsmelding om barnehagepolitikken imot innføring av maksimalpriser, og departementet fremmer derfor ikke forslaget om å regulere foreldrebetalingen mv.

Som et virkemiddel for å få oversikt over hva som til enhver tid er et tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen, fremmer departementet et forslag om at barnehagens styrer eller eier skal være forpliktet til å gi barnehagemyndighetene de nødvendige opplysninger som anses påkrevet for å fastsette hva som til enhver tid er behovet for barnehageplasser i kommunen.

Videre fremmes forslag om at alle godkjente barnehager skal være registrert i Enhetsregisteret.

Departementet ser at det er behov for en bred gjennomgang av barnehageloven med tanke på å vurdere forenkling og modernisering av lovverket, og tar sikte på å fremme en odelstingsproposisjon med eventuelle forslag til endringer i 2004.

#### 1.2 Lovfestet plikt for kommunene til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser

##### 1.2.1 Departementets vurderinger og forslag

###### 1.2.1.1 GENERELT

Departementet legger til grunn at en lovbestemt kommunal plikt vil være et virkemiddel som innebærer større ansvar for utbygging av barnehager enn det kommunen har hatt til nå. En lovfesting vil tydeliggjøre kommunens ansvar for sektoren, og barnehager blir med dette forslaget en lovpålagt oppgave for kommunen.

Når det gjelder spørsmålet om i hvor sterk grad pliktbestemmelsen skal gjelde, vil svaret avhenge av de økonomiske rammene som knyttes til gjennomfø-

ring av barnehageavtalen. Uansett kan ikke plikten til å oppfylle bestemmelsen gjelde fullt ut fra ikrafttredelsen, ettersom det fortsatt vil gå noen år før full behovsdekning er oppnådd.

Statlig regelverk bør utformes slik at kommunesektoren gis mulighet til å finne egne løsninger på oppgaver sett ut fra lokale forutsetninger og behov.

Departementet forutsetter at den enkelte kommune kan ivareta administrasjon av utbyggings- og behovsvurderingen, herunder også administrere en samordnet opptaksprosess, slik at kommunen får den nødvendige oversikt.

#### 1.2.1.2 INNFØRING AV EN PLIKTREGEL FØR FULL BEHOVSDEKNING ER OPPNÅDD

Utbyggingen av barnehage tilbudet vil fortsatt være helt avhengig av kommunale og private aktører. Den videre utbyggingen av barnehager må ta utgangspunkt i lokale behov og ikke bare i et satt nasjonalt mål for hva som antas å være full behovsdekning i sektoren. Den enkelte kommune må derfor finne frem til den barnehagedekningen som tilsvarer behovet for plasser i egen kommune.

I St.meld. nr. 27 (1999-2000) ble full behovsdekning i barnehagesektoren anslått til å tilsvare 70 pst. barnehagedekning for barn fra 1 til 5 år på landsbasis. Barnehageavtalen legger opp til høyere dekning, om lag 80 pst. på landsbasis. Når foreldrebetalingen reduseres, vil dette høyst sannsynlig øke etterspørselen etter heldagsplasser.

Videre må kommunen ha ansvar for å utforme et variert tilbud som samlet kan dekke de behovene familiene har for barnehageplass. Det ligger derfor et særlig ansvar på kommunene som planlegger av en helhetlig og effektiv barnehagesektor.

Departementet har vurdert om det kan være hensiktsmessig å knytte tilstrekkelig antall barnehageplasser til nærmere angitt ventetid. Bruk av ventetid, dvs. at en skal få plass innen en gitt frist, vil kunne benyttes som en konkret angivelse av målene for utbyggingen. Hensynet til lokale forhold tilsier at det ikke bør innføres nasjonale regler om ventetid. Departementet fastholder standpunktet om at kommunene selv må vurdere hva som er tilstrekkelig antall barnehageplasser og hvordan behovet skal dekkes.

Forslaget om at kommunene pålegges å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser, innebærer at kommunene er forpliktet til å tilby plasser til barn i alle aldersgrupper under opplæringspliktig alder. Målet er en barnehagesektor som er variert, fleksibel og brukervennlig.

Ved at barnehager med dette forslaget blir en lovplågt oppgave for kommunen, blir kommunen forpliktet i større grad enn i dag til å prioritere utbygging av barnehager, også innenfor en ny finansieringsmodell for barnehagesektoren. Viljen og evnen til nyeta-

bleringer i kommunene avhenger i stor grad av gode og forutsigbare rammevilkår i sektoren.

Ved vurdering av innholdet i statlige styringsvirkemidler og statlige pålegg er det også viktig at styringsvirkemidlene samsvarer med kommunesektorens økonomiske rammer.

Et enklere og smidigere regelverk er også av betydning for etablering av barnehager. Regjeringen har lagt fram for Stortinget flere forslag om lovendringer for å gjøre plan- og bygningsloven mer effektiv og brukervennlig.

#### 1.2.1.3 LOVFESTING AV EN PLIKT UTEN Å LOVFESTE EN KORRESPONDERENDE RETTIGHET

Lovforslaget innebærer ikke en plikt for kommunene til å skaffe det enkelte barn en barnehageplass. Kommunens plikt gir altså ingen korresponderende rettighet til den enkelte familie eller det enkelte barn. Det vil si at bestemmelsen ikke vil innebære en rett som hver enkelt har et rettskrav på å få oppfylt, og som dermed kan legges fram for domstolene.

Forslaget om å lovfeste en kommunal plikt forutsetter at kommunene til enhver tid må ha god oversikt over behovet for barnehageplasser i kommunen. Selv om flere av høringsinstansene foreslår at kommunene bør rapportere om behovet i den enkelte kommune, vil ikke departementet foreslå at kommunene ved lov pålegges å ha en egen barnehageplan eller andre rapporteringskrav til staten. Det bør etter departementets vurdering bli opp til den enkelte kommune å bestemme hvordan den skaffer seg slik nødvendig oversikt.

Departementet har tillit til at kommunene vil skaffe seg god oversikt over behovet for antall barnehageplasser. Departementet vil følge opp endringen i § 7 ved å evaluere gjennomføringen.

Det fremgår av barnehageavtalen at plikten lovfestes fra 1. juli 2003.

### 1.3 Samordning ved opptak

#### 1.3.1 Departementets vurderinger og forslag

##### 1.3.1.1 GENERELT

Departementets forslag innebærer at kommunen får en plikt til en form for samordning av opptak til barnehage, og kommunen vil med dette forslaget få nye administrative oppgaver. Ettersom flertallet av barnehagebarna (ca. 60 pst.) går i kommunalt eide barnehager, har imidlertid kommunene allerede i dag et system for å samordne opptaket til de kommunale plassene innenfor den enkelte kommune. Selv om det nye forslaget om en plikt til en form for samordning for alle vil innebære noe merarbeid for kommunen, forutsettes det at de rutiner og systemer som kommunene allerede har, må kunne benyttes i en utvidet form ved en samordningsprosess.

Departementet foreslår at det skal være opp til den enkelte kommune å finne frem til en prosess for samordnet opptak som er best egnet for de lokale forhold. Kommunen må velge hvor omfattende og detaljregulert en samordnet opptaksprosess skal være. Forslaget går videre ut på at private barnehageeiere blir pålagt en plikt til å delta i samordningen for å nå målet om at samordningen skal være et redskap for kommunen for å kunne oppfylle plikten til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser, og for å nå målet om likebehandling av barn og barnehager.

I begrepet samordnet opptak ligger det at kommunen og private barnehageeiere skal samarbeide om opptaket av barn. En samordning av opptak må innebære et samarbeid mellom kommunale og private barnehager og kommunen som barnehagemyndighet.

Departementet skiller mellom kommunale barnehager som kommunene selv eier og driver, og private barnehager som her defineres til å omfatte alle ikke-kommunale barnehager. Departementet mener at private barnehager er en integrert og likeverdig del av barnehagetilbudet i kommunene. Kommunene trenger den kapasiteten og kompetansen de private barnehagene utgjør, for å nå målet om full behovsdekning og for å kunne gi et tilbud i samsvar med brukernes ønsker og behov.

For å kontrollere at kommunene har en samordnet opptaksprosess, må det stilles krav til den enkelte kommune om at den kan dokumentere at kommunen har en samordnet opptaksprosess og at den likebehandler kommunale og private barnehager.

Selv om det følger av barnehageavtalen at bedriftsbarnehager ikke skal omfattes av samordnet opptak, med unntak av ledige plasser, må det etter departementets vurdering bli opp til den enkelte kommune å avklare forholdet til bedriftsbarnehager gjennom avtaler mellom kommunen og barnehagen. Departementet anbefaler at bedriftsbarnehagene inkluderes slik at samordningen blir reell. Selv om bedriftsbarnehagene inkluderes får de beholde sin opptakskrets, med mindre partene blir enige om noe annet.

#### 1.3.1.2 HVA VIL SAMORDNING INNEBÆRE FOR BRUKERNE

For det første må foreldrene få informasjon om hva slags tilbud den enkelte barnehagen kan gi, og oversikt over hvor det er ledig kapasitet. En samordnet opptaksprosess bør kunne gi barnehagemyndigheten en oversikt over hvilke barnehager som har ledige plasser, og en mulighet til å få oversikt over hvilke brukere som ønsker plass i hvilke barnehager.

En samordning av opptak bør føre til at søkerne får en enklere og mer oversiktlig søknadsprosess. Samordning vil også kunne gi fordeler for dem som

må vente på å få barnehageplass. Ved at det er en samordnet opptaksprosess, bør foreldrene kunne være sikre på at deres barn blir registrert med mulighet for at barnet kan bli vurdert hver gang det er en ledig plass i de barnehagene foreldrene har søkt.

Det er et mål at alle barn skal ha lik mulighet til barnehageplass. For barn med særskilte behov, bør et samordnet opptak kunne gi større muligheter til å få plass i nærmiljøet.

Det er kommunen som har det praktiske og økonomiske ansvaret for at barn med funksjonshemming får tilbud om plass i barnehage. Hvis fortrinnsretten etter § 9 er utløst, har kommunen ansvaret for å skaffe barnet plass i barnehage raskest mulig.

Forslaget til lovtekst gir rammene for samordningen, men regulerer ikke i detalj hvordan samordningen skal foretas i den enkelte kommune. Forslaget om en samordnet opptaksprosess legger etter departementets vurdering til rette for større grad av brukertilpasning i barnehagetilbudet enn i dag, og ivaretar samtidig de private barnehagenes selvstendighet og egenart.

Noen foreldre oppretter barnehage med det formål å sikre barnehageplass til egne barn. For dem vil det oppleves urimelig om samordnet opptak medfører at de ikke får plass i barnehagen de har vært med å etablere. Dette kan løses ved at foreldre med eierandel i en privat barnehage sikrer seg fortrinnsrett til plass i denne i vedtektene.

#### 1.3.1.3 HVA VIL SAMORDNING INNEBÆRE FOR BARNEHAGEEIERE

Private barnehager representerer et stort mangfold når det gjelder eierform og selskapsformer. Innenfor begrepet private barnehager finnes barnehager som er eid av enkeltpersoner, foreldre, husmorlag, menigheter, pedagogisk/ideologiske organisasjoner, bedrifter mv. I tillegg omfatter "private barnehager" studentbarnehager og bedriftsbarnehager. Fylkeskommunale og statlige barnehager regnes også som private fordi de ikke eies av en primærkommune og mottar som regel ikke kommunalt tilskudd. Det er forskjellig i hvilken grad kommunen støtter private barnehager med direkte kommunalt tilskudd, med garantier, gratis tomt mv.

Hvis ikke annet er avtalt mellom kommunen og den enkelte private barnehage, vil beslutningen om opptak ligge i den enkelte barnehage.

Forslaget her skal sikre at det blir en form for samordning av opptakene i hver kommune. Departementet mener at et sentralt punkt i samordnet opptak er at den enkelte barnehage fortsatt må få gi første prioritet til barn i egen opptakskrets. Dette er også blitt understreket av partene bak barnehageavtalen.

De private barnehagene bidrar til økt omfang og mangfold i sektoren. Økt samordning og samarbeid

mellom kommunen og de private barnehagene er ønskelig og nødvendig. En samordning må ikke undergrave mangfoldet i sektoren, men bidra til en "positiv konkurranse" mellom barnehagene.

Ved en samordning må det fortsatt tas hensyn til barnehagenes egenart. Dette gjelder alle, men får spesielt betydning for barnehager med særlig opptakskrets, for eksempel livssynsbarnehager.

#### 1.3.1.4 HVA VIL SAMORDNING INNEBÆRE FOR KOMMUNEN SOM BARNEHAGEMYNDIGHET

Gjennom en samordning kan kommunen få bedre oversikt over behovet for barnehageplasser og dermed et bedre grunnlag for planlegging av videre utbygging av barnehageplasser. De vekslende behov for plasser av ulik type vil komme fram på et tidlig tidspunkt. Dette gjør det mulig for kommunen som barnehageeier, og de private barnehageeierne å tilpasse sitt tilbud til brukernes behov. Departementet mener at en ordning med ett søknadsskjema kan ha store fordeler for kommunene, fordi det vil gi bedre oversikt og det vil kunne generere en venteliste.

Med samordning som et redskap til å få en bedre oversikt over behovet for barnehageplasser, vil kommunene kunne styre tilbudet bedre enn uten samordning. Den enkelte kommune og barnehageeierne kan tjene på å samarbeide om at tilbud og etterspørsel tilpasses best mulig, samtidig som dette best vil kunne innfri brukernes ønsker og behov. Et bedre grunnlag for å styre tilbudet slik at kapasiteten kan utnyttes optimalt i alle barnehager, mener departementet også totalt sett må være en fordel for kommunen som barnehagemyndighet.

Mange kommuner har i dag en samordning av opptak. Erfaringer tyder på at dette er kommuner som har en aktiv og inkluderende politikk overfor private barnehager. For å nå målet om likebehandling, forutsetter departementet at kommunen som barnehagemyndighet opptrer i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige normer og ikke favoriserer barnehager som kommunen selv eier. Lovens krav til likebehandling er ment å være en rettesnor for samordningen, men fører ikke til at noen får en selvstendig rett.

#### 1.3.1.5 OPPSUMMERING

Avhengig av hvilken form for samordning som velges bør informasjonen som genereres gjennom samordningen kunne være tilgjengelig for både private og kommunale barnehageeiere. Regler om taushetsplikt og personvern setter imidlertid grenser for hvilken informasjon som kan gjøres tilgjengelig. Informasjonen vil kunne gjøre det mulig for barnehageeierne å planlegge utbygging eller forandring i barnehagetilbudet. Med høy andel offentlig finansiering til

alle barnehager er det ikke urimelig å kreve at alle barnehager skal delta i en samordnet opptaksprosess.

Departementet mener videre at en samordning ikke skal være en trussel for den enkelte barnehages egenart, men nettopp kunne gi den enkelte barnehage et fortrinn ved god markedsføring. Så lenge barnehagenes opptakskrets følges, mener departementet at kravet om likebehandling vil begrense den enkelte kommunes mulighet til å forfordle barn i en samordningsprosess. Departementet antar at den enkelte kommune vil se det som fordelaktig å støtte opp om det private tilbudet.

Departementet opprettholder forslaget om at regelen trer i kraft samtidig med pliktbestemmelsen, som Stortinget har sagt skal gjelde fra 1. juli 2003. Etter departementets vurdering bør en samordnet opptaksprosess i hvert fall omfatte hovedopptaket. Dette vil gi kommunene og private barnehageeiere noe tid til å utforme en samordnet opptaksprosess for hovedopptaket vinteren 2004.

## 1.4 Registrering i Enhetsregisteret

### 1.4.1 Departementets vurderinger og forslag

Departementets forslag innebærer at alle barnehageeiere som driver en virksomhet som er godkjent etter barnehageloven, skal ha plikt til å registrere barnehagen i Enhetsregisteret. Dette kravet foreslås tatt inn i et nytt andre ledd i barnehageloven § 12 Godkjenning. Registreringen er gratis og barnehageeier vil derfor ikke ha noen kostnader i forbindelse med registrering i Enhetsregisteret.

Kontantstøttere registeret, jf. barnehageloven § 8a, er et av de registrene som er bakgrunnen for at departementet ønsker at alle godkjente barnehager skal registreres i Enhetsregisteret. Av praktiske grunner ønsker departementet at kommunene skal kunne registrere barnehagens organisasjonsnummer i dette registeret. Barnehageloven § 8a tredje ledd sier at det ikke er tillatt å registrere andre opplysninger enn de som er nevnt i paragrafens andre ledd bokstav a-e. Her er ikke barnehagens organisasjonsnummer nevnt. Det er derfor nødvendig at loven endres på dette punkt slik at registeret også skal inneholde organisasjonsnummeret til barnehagene.

## 1.5 Kontroll med statstilskuddene til barnehager

### 1.5.1 Tidligere behandling av saken

Bestemmelsen om at "kommunen forvalter tilskuddene til private barnehager" ble vedtatt av Stortinget, jf. någjeldende barnehagelov § 8 fjerde ledd, i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 35 (1996-1997) Om lov om endringer i barnehageloven.

Stortingsflertallet var derimot ikke enig i at kommunene skulle føre tilsyn med at de statlige tilskuddene ble nyttet etter forutsetningene. I stedet vedtok

Stortinget at fylkesmannen skal føre tilsyn med at statlige tilskudd til barnehager nyttes etter forutsetningene, jf. Besl. O. nr. 100 (1996-1997) av 29. mai 1997, vedtak til lov om endringer i barnehageloven § 10 første ledd nytt nest siste punktum. Det ble også vedtatt et nytt ledd i barnehageloven § 10 som gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om tilsynet.

Storingsvedtaket om tillegg til barnehageloven § 10 om kontroll med de statlige tilskuddene mv. er fulgt opp med sanksjonering av lov 19. juni 1997 nr. 64, men har ikke trådt i kraft. Bakgrunnen for dette er uklarheter i lovteksten. Disse uklarhetene gjør det nødvendig å fremme saken for Stortinget på nytt.

### **1.5.2 Forslaget i høringsnotatet av mars 2001**

Departementet la i høringsnotatet av mars 2001 frem forslag om at Stortinget henstilles om å oppheve vedtaket fra 1997 om at fylkesmannen skal føre tilsyn med at statlige tilskudd til barnehager nyttes etter forutsetningene mv. Bakgrunnen for forslaget var at fylkesmannen allerede i dag utfører denne oppgaven og at oppgaven er hjemlet i økonomireglementet for staten.

### **1.5.3 Departementets vurderinger og forslag**

Departementet fremmer forslaget i overensstemmelse med høringsnotatet av mars 2001 og foreslår å oppheve § 10 første ledd nest siste punktum og fjerde ledd i endringsloven av 19. juni 1997 nr. 64, jf. Stortingets vedtak vedrørende kontroll med tilskuddene til drift av barnehager i Besl. O. nr. 100 (1996-1997) av 29. mai 1997.

Departementet mener at dagens regelverk om at kommunens undersøkelse av opplysningene gitt på årsmeldingsskjemaet og fylkesmennenes formalia- og rimelighetskontroll, gjør mulighetene for mislighold små. I henhold til Stortingets bevilgningsreglement § 17, jf. økonomireglementet for staten, har departementet ansvar for at det føres kontroll med at statlige tilskudd nyttes etter forutsetningene. Departementet har delegert myndigheten til å fatte vedtak og føre kontroll med tilskuddene til fylkesmannen.

Dette er i samsvar med Stortingets syn om at det er naturlig at fylkesmannen, som fatter vedtak om statstilskuddet, også har et klart ansvar for å føre kontroll med at det nyttes etter forutsetningene. Fylkesmennene er gjennom dette regelverket pålagt å utføre den samme kontrollen i forhold til kommunale og private barnehager. I henhold til Regjeringens program for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor er forenkling av regelverk en målsetting. På denne bakgrunn bør en unngå dobbelt-hjemling av fylkesmannens kontrollopgaver i forbindelse med tilskuddene til barnehager.

## **1.6 Barnehagemyndighetenes rett til innsyn**

### **1.6.1 Gjeldende rett**

Barnehageloven § 11, slik den lyder i dag, gir tilsynsmyndighetene, dvs. kommunen eller fylkesmannen, hjemmel til å kreve opplysninger fra barnehageeier eller styrer.

Dagens bestemmelse gir kommunen og fylkesmannen bare direkte hjemmel til å innhente opplysninger til bruk i tilsynssaker. Departementet ønsker nå å endre bestemmelsen slik at kommunen og fylkesmannen også kan innhente opplysninger i forbindelse med de andre oppgavene de som barnehagemyndighet er pålagt etter loven.

### **1.6.2 Departementets vurderinger og forslag**

Med barnehagemyndighet menes både kommunen og fylkesmannen. Barnehagemyndighetenes oppgaver omfatter alle de oppgaver kommunen og fylkesmannen er pålagt etter barnehageloven.

Departementet har merket seg at et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget om at barnehagens eier eller styrer forpliktes til å gi barnehagemyndighetene de opplysninger som anses påkrevet for å utøve myndighetenes oppgaver etter loven. Enkelte høringsinstanser fremholder at forslaget ikke får nevneverdige konsekvenser i forhold til dagens praksis. Det er også departementets oppfatning.

Forslaget innebærer en utvidelse av dagens bestemmelse og gjør barnehagens styrer eller eier forpliktet til å gi barnehagemyndighetene de opplysninger som anses påkrevet for å fastsette hva som til enhver tid er behovet for barnehageplasser i kommunen.

Bakgrunnen for forslaget er at departementets forslag til endringer i lovens § 7 forutsetter at kommunen til enhver tid har nødvendig oversikt over behovet for barnehageplasser i kommunen. Forslaget om en pliktbestemmelse for kommunen til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser innebærer ikke at kommunene ved lov pålegges å ha en egen barnehageplan eller andre rapporteringskrav til staten. Kommunen bestemmer selv hvordan den skaffer seg slik nødvendig oversikt. For å få oversikt over eventuelt udekket behov for barnehageplasser, kan kommunen i tillegg til forslaget om samordning for eksempel benytte seg av behovs- og brukerundersøkelser og/eller ventelister. Departementet legger i tillegg fram forslag til endring i barnehageloven § 11 som vil gi kommunen og fylkesmannen som barnehagemyndighet hjemmel til å innhente opplysninger fra barnehageeiere i kommunen til dette formålet.

En utvidelse av bestemmelsen (§ 11) til å gjelde barnehagemyndighetenes rett til innsyn vil ikke innebære at private og offentlige barnehageeiere må utlevere andre typer opplysninger enn de som er hjemlet

i dagens bestemmelse. Forslaget vil kun innebære at kommunen og fylkesmannen også kan hente inn og bruke opplysningene i forbindelse med de andre oppgavene kommunen og fylkesmannen har etter barnehageloven.

Det er barnehagemyndighetene, dvs. kommunen og fylkesmannen, som avgjør hvilke opplysninger som er nødvendige for utøvelsen av oppgavene, men de opplysninger som kreves må være relevante i forhold til de oppgavene som barnehagemyndighetene har. Som relevante opplysninger kan nevnes barnas alder, oppholdstid, antall barn, barnets bostedskommune, antall ansatte, ansattes stillingsprosent og kompetanse og at nyansatte har levert tilfredsstillende politiattest m.m.

Utenforliggende opplysninger i forhold til barnehageloven er f.eks. opplysninger om skatter og avgifter, arbeidsrettslige forhold mellom de ansatte og arbeidsgiver, formuesrettslige forhold o.l. Den innsynsretten barnehageloven hjemler, gjelder med andre ord ikke opplysninger utenfor barnehagelovens område.

Forslaget innebærer ikke at barnehagens styrer eller eier skal gi ut opplysninger som faller inn under deres taushetsplikt etter barnehageloven § 21, jf. forvaltningslovens §§ 13 til 13f.

## **1.7 Likebehandling av private og kommunale barnehager**

### **1.7.1 Bakgrunn for forslagene**

Barnehageloven regulerer i dag ikke likebehandling av private og kommunale barnehager.

Både Sem-erklæringen og barnehageavtalen forutsetter likebehandling mellom offentlige og private barnehager.

### **1.7.2 Departementets vurderinger og forslag**

Private barnehager utgjør en vesentlig del av barnehagetilbudet, og bidrar positivt til mangfoldet i sektoren. Likebehandling av private og offentlige barnehager er et mål i seg selv og et virkemiddel for å nå full behovsdekning og redusert foreldrebetaling.

Det fremgår av stortingsmeldingen om barnehagepolitikken, som fremmes samtidig med denne proposisjonen, at Regjeringen mener at rammefinansiering av barnehagene samlet sett er den beste modellen for finansiering av barnehagesektoren.

For Regjeringen er det viktigst å nå målet om full behovsdekning først. Regjeringen foreslår derfor å supplere rammefinansieringsmodellen med både juridiske og økonomiske virkemidler som vil bidra til økt utbygging.

Når øremerkede midler legges inn i kommunenes rammeinntekter skjer det gjennom en overgangsordning over minst fem år, hvor en gradvis går over fra å fordele midler etter dagens aktivitetsbaserte til-

skudd til fordeling etter kriteriene i inntektssystemet. Dette innebærer at kommuner som i dag har lav ressursinnsats gradvis vil få mer midler til utbygging og drift av barnehager samlet sett. Frem til statstilskuddet er fullt innlemmet i kommunenes frie inntekter, vil disse kommunene ha vanskeligheter med å finansiere utbygging og drift av nye barnehager. Dette tilsier en overgangsordning i en utbyggingsperiode.

Både Regjeringen og Stortinget har som mål at det skal være full behovsdekning i løpet av 2005. Sett i forhold til de siste års utbyggingstakt, er dette et svært ambisiøst mål. Regjeringen foreslår derfor i den nevnte stortingsmeldingen en statlig utbyggingspakke. Regjeringen ønsker å innføre et statlig, øremerket investeringstilskudd. Tilskuddet utformes slik at barnehageeier kompenseres for en vesentlig del av de høye kapitalkostnadene de første årene etter etablering. Investeringstilskuddet skal gå til både private og kommunale etablerere. For å sikre god effekt av tilskuddet, bør det knyttes til netto utbygging i den enkelte kommune.

Regjeringen foreslår videre å kombinere rammefinansiering av eksisterende plasser med et øremerket tilskudd til drift av nye plasser. Driftstilskuddet innlemmes i rammetilskuddet til kommunene, og investeringstilskuddet avvikles når full behovsdekning er nådd.

Etter departementets vurdering bør en rammefinansieringsmodell følges opp ved at likebehandling av offentlige og private barnehager sikres gjennom lovregulering, i tråd med Sem-erklæringen og barnehageavtalen.

Den økonomiske likebehandlingen må ta utgangspunkt i kommunens finansiering av egne barnehager. Den kommunale støtten til private barnehager er etter gjeldende rett frivillig. Kommunene bruker i dag langt mer midler på egne barnehager enn de gir i støtte til private barnehager. Kommunale og private barnehager har dermed ikke like rammevilkår. Dette fører til at foreldre som har barn i private barnehager uten kommunal støtte, i mindre grad får del i offentlige midler enn foreldre med barn i kommunale barnehager.

Private barnehager utgjør en vesentlig del av barnehagetilbudet og bidrar positivt til mangfoldet i sektoren. Likebehandling av private og offentlige barnehager er et mål i seg selv og et virkemiddel for å nå full behovsdekning. Prinsippet om likebehandling synliggjør også at man ikke kan diskriminere en barnehage som følge av dens verdimeslige eller pedagogiske profil. Økonomisk likebehandling er også en forutsetning for å nå målet om redusert foreldrebetaling. Gjennom økonomisk likebehandling vil private barnehager også kunne tilby gode lønns- og pensjonsvilkår for sine ansatte. Innenfor en kommunal

modell må likebehandling av offentlige og private barnehager sikres gjennom lovregulering.

Den kommunale finansieringen av de private barnehagene kan innrettes på ulike måter. Tilskuddet fra kommunen kan f.eks. gis slik at private barnehager får tilskudd etter de samme prinsippene som den enkelte kommune følger for tilskudd til egne barnehager.

Departementet vil på denne bakgrunn legge frem forslag om at alle godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Det må fremgå av forskrifter hva som menes med likeverdig behandling. Departementet har merket seg at enkelte av de private barnehagenes interesseorganisasjoner er opptatt av hvorfor det foreslås likeverdig i lovens ordlyd, og ikke likebehandling. Departementet vil understreke at denne nyanseforskjellen er bevisst. Begrepet likeverdig åpner for et ønsket mangfold.

## **1.8 Regulering av foreldrebetaling**

### **1.8.1 Gjeldende rett**

Det fremgår av § 15 i barnehageloven at vedtektenes for barnehagen skal inneholde bestemmelser om hvem som fastsetter foreldrebetalingen. Utover dette finnes det ikke bestemmelser om foreldrebetalingen.

### **1.8.2 Gjeldende finansieringsordning**

Barnehagesektoren er finansiert gjennom offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Dagens offentlige finansiering av barnehagene er todelt, med statstilskudd og frivillig kommunal medfinansiering.

### **1.8.3 Kartlegging av foreldrebetaling**

En fulltidsplass i kommunal barnehage uten moderasjoner koster i dag drøyt 3 000 kroner i gjennomsnitt, mens en plass i en privat barnehage koster omtrent 500 kroner mer. En betydelig andel barn omfattes av søskenmoderasjon eller inntektsgraderte satser, noe som reduserer den reelle betalingssatsen til om lag 2 700 kroner i de kommunale og 3 400 i de private barnehagene i gjennomsnitt.

20 pst. av barna i de kommunale barnehagene og 10 pst. i de private barnehagene betaler mindre enn 1 500 kroner per måned i dagens system. Dette skyldes i hovedsak redusert oppholdstid eller ulike former for moderasjoner.

Kartleggingen viser at til sammen 1/3 av barna går i barnehager som tilbyr inntektsgraderte satser. En av fire kommuner i undersøkelsen har betalings-satser som varierer med foreldrenes inntekt.

### **1.8.4 Barnehageavtalens forslag til ny finansieringsordning**

Avtalen legger opp til at finansieringen skal skje gjennom to hovedkilder, et øremerket statstilskudd

og foreldrebetaling. Den offentlige finansieringen skal i tillegg til statstilskudd bestå av en buffer i kommunene for å utjevne kostnadsforskjeller mellom barnehagene innen kommunen. Videre skal fylkesmennene disponere skjønnsmidler som skal gis til kommunene for å korrigere for kostnadsforskjeller mellom kommunene. Til sammen skal den offentlige finansieringen dekke om lag 80 pst. av kostnadene i barnehagesektoren. Ifølge avtalen skal alle barnehager, uavhengig av eierskap, være berettiget til om lag 80 pst. offentlig driftsstøtte. Det legges også til grunn at private og offentlige barnehager skal likebehandles.

### **1.8.5 Forslaget i høringsnotatet**

På bakgrunn av barnehageavtalen fremmet departementet for høring forslag om å innføre en hjemmel i barnehageloven for å kunne gi forskrifter om foreldrebetalingen. Det ble foreslått at forskriftshjemmelen i barnehageloven skulle gi Regjeringen mulighet for å gi nærmere regler for foreldrebetalingen i barnehager ved kongelig resolusjon. En forskriftshjemmel kan benyttes som virkemiddel til å redusere foreldrebetalingen, innføre nasjonale regler for søskenmoderasjon, inntektsgradering m.m. eller innføre maksimalpriser i barnehagene.

### **1.8.6 Departementets vurderinger og forslag**

Det er bred politisk enighet om at nivået på foreldrebetalingen i dag generelt er for høyt. Redusert foreldrebetaling er ikke avhengig av ny finansieringsmodell, men av at det offentlige dekker en større andel av kostnadene enn i dag.

Barnehageavtalen forutsetter en statlig regulering av nivået på foreldrebetalingen. I stortingsmeldingen om barnehagepolitikken som legges frem samtidig med denne proposisjonen, drøftes de økonomiske virkemidlene for finansiering og styring av barnehagesektoren. I meldingen kommer det frem at Regjeringen ikke kan anbefale forslaget om innføring av en maksimalpris.

Regjeringen og Stortingets overordnede mål for barnehagesektoren er at alle småbarnsfamilier som ønsker det skal få tilbud om en barnehageplass. Den prisen foreldrene må betale for en barnehageplass er avgjørende for hvor realistisk tilbudet er. Av den grunn er nivået på foreldrebetalingen viktig for om tilbudet reelt sett er tilgjengelig for alle.

Gjennom den kraftige opptrappingen av offentlige midler som det legges opp til både fra Regjeringens side, jf. stortingsmeldingen, og fra Stortingets side, jf. barnehageavtalen, og som til dels allerede har funnet sted, settes barnehageeiere i stand til en betydelig reduksjon i foreldrebetalingen. Ved overgang til rammefinansiering som nå foreslås, vil kommunene overta ansvaret for å holde foreldrebetalingen på

et lavt nivå, både i kommunale og private barnehager. I den grad kommunene bryter med denne intensjonen, vil de måtte stå til ansvar for brukerne av tjenestetilbudet. Sammenlignet med dagens delte ordning, vil det kommunale ansvaret være tydeligere. Lokalt folkestyre gir generelt gode vilkår for brukerne til å føre krav og kritikk til ansvarlig myndighet. Regjeringen mener at det er nødvendig og ønskelig med moderasjonsordninger i foreldrebetalingen. I dag har alle kommuner søskenmoderasjon i sine barnehager, og mange har ulike rabatt- og friplassordninger for familier med lav betalingsevne. Det er viktig at barn med særskilte behov og barn i økonomisk vanskeligstilte familier sikres tilgang til barnehager, gjennom tiltak som bl.a. fortrinnsrett, søskenmoderasjon og graderte betalingssatser. Regjeringen har tillit til at kommunene viderefører dagens ordninger og mener det er uheldig å styre dette fra statlig nivå.

Gjennom prisundersøkelser vil staten kunne følge utviklingen nøye i foreldrebetalingen etter overgang til rammefinansiering. Slike undersøkelser gjøres allerede i dag.

I en fullt utbygd sektor står foreldre mer fritt til å velge det tilbudet som passer best. Foreldrenes makt som brukere og kjøpere av et tjenestetilbud øker. En må forvente at dette fører til konkurranse på pris, og dermed synkende priser.

Som flere av høringsinstansene har påpekt, taler hensynet til forutberegnelighet for brukerne for en detaljert lovregulering, mens hensynet til barnehageeierne kan trekke i motsatt retning. Med detaljerte regler om foreldrebetaling vil ikke barnehagene ha samme frihet som i dag til å sette opp prisene, eller til å redusere moderasjonene for å bedre budsjettbalansen for den enkelte barnehage.

Et annet viktig argument mot detaljert regulering av foreldrebetalingen, er at reguleringen vil binde opp ressurser til barnehagesektoren uten en lokal vurdering av om dette er den beste prioriteringen av begrensede økonomiske ressurser i forhold til lokale behov.

Ettersom regler om foreldrebetaling kan innebære et inngrep i det kommunale selvstyret og i private virksomheters inntektsforhold, kreves det eventuelt en tydelig hjemmel. Regler om foreldrebetaling i barnehager kan fastsettes i lov. En eventuell lovhjemmel om foreldrebetaling bør ikke inneholde detaljerte bestemmelser, dette bør eventuelt gis i forskrifter. En eventuell hjemmel bør innføres i barnehageloven for å kunne gi forskrifter om foreldrebetalingen, søskenmoderasjon, inntektsgradering mv. Etter departementets vurdering bør slike forskrifter fastsettes ved kongelig resolusjon for å ivareta en betryggende politisk behandling.

En eventuell forskriftshjemmel trenger ikke bety at det innføres en maksimalprisordning på foreldre-

betalingen i barnehagen. Det fremgår av stortingsmeldingen at omfattende utredninger viser så store betenkeligheter ved å innføre maksimalprisordning at Regjeringen uansett ikke kan anbefale dette.

Departementet har vurdert en eventuell hjemmel som en ny § 15 a om foreldrebetaling som kan lyde slik:

"Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om foreldrebetaling i barnehagen, herunder søskenmoderasjon og inntektsgradering."

Som en konsekvens av et slikt forslag til forskriftshjemmel må barnehageloven § 15 tredje ledd bokstav g også endres slik at det fremgår at vedtektenes skal inneholde bestemmelser om foreldrebetalingen, og ikke som i dag, hvem som fastsetter foreldrebetalingen. Ettersom Regjeringen ikke støtter forslaget om å regulere foreldrebetalingen, vil departementet heller ikke tilrå at dette forslaget fremmes.

### 1.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kommunene vil ved forslaget om endring av barnehageloven § 7, hvor kommunen får en plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser for barn under opplæringspliktig alder, bli forpliktet i større grad enn det som følger av lovgivningen i dag til å prioritere midler til utbygging av barnehager. Forslaget vil få økonomiske konsekvenser for kommunene, men konsekvensene vil slå ulikt ut. Dette vil særlig innebære merutgifter for de kommunene som i dag ikke har en ferdig utbygd sektor. For de kommunene som i dag har full behovsdekning og som bidrar aktivt i finansieringen av sektoren, vil forslaget ikke få store økonomiske konsekvenser på kort sikt.

I hvilken grad en samordnet opptaksprosess vil innebære økte kostnader, vil være avhengig av hvordan den enkelte kommune tilrettelegger samordningen og hvilke ordninger de allerede har i dag. For de kommuner som i dag ikke samordner opptaket, vil dette kunne ha økte administrative og økonomiske konsekvenser, særlig i innkjøringsfasen. Kommunene vil på den annen side kunne spare ressurser ved å få rask oversikt over barnehagesituasjonen i sin kommune.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Trond Giske og Torny Pedersen, fra Høyre, Afshan Rafiq, lederen Sonja Irene Sjøli og Olemic Thommessen, fra Fremskrittspartiet, Jan L. Stub og Karin S. Woldseth, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Bergo og May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen og Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Eli Sollied Øveraas, viser til at det i for-



bindelse med Innst. S. nr. 250 (2002-2003) om stortingsmeldingen om barnehager er utformet et bredt forlik om barnehagepolitikken. Komiteen viser til merknader i denne innstillingen. Samtidig med barnehagemeldingen har Regjeringen fremmet en odelsingsproposisjon med forslag til endringer i barnehageloven. Komiteen støtter forslagene til lovendringer som fremmes i proposisjonen.

Komiteen viser til merknader i Innst. S. nr. 250 (2002-2003) om foreldrebetalingen i barnehagene. På bakgrunn av disse merknadene er det nødvendig å gi departementet hjemmel til regulering av foreldrebetalingen.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

Ny § 15a skal lyde:

*§ 15a Foreldrebetaling*

*Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om foreldrebetaling i barnehagen, herunder søskenmoderasjon og inntektsgradering.*

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)

#### I

I lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven) gjøres følgende endringer:

§ 7 nytt annet ledd skal lyde:

*Kommunen har plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder.*

Nåværende annet og tredje ledd blir henholdsvis tredje og fjerde ledd.

Ny § 7a skal lyde:

*§ 7a. Samordnet opptaksprosess i kommunen*

*Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres.*

Ny § 7b skal lyde:

*§ 7b. Offentlig tilskudd til private barnehager*

*Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd.*

*Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.*

§ 8a annet ledd bokstav d skal lyde:

Barnehagens navn, adresse og organisasjonsnummer

§ 11 skal lyde:

*§ 11. Barnehagemyndighetenes rett til innsyn*

*Kommunen og fylkesmannen er barnehagemyndighet etter denne lov.*

Virksomhetens styrer eller eier plikter å gi barnehagemyndighetene de opplysninger som anses påkrevet for å utøve myndighetenes oppgaver etter denne lov.

Virksomhetens styrer eller eier plikter også å gi barnehagemyndighetene adgang til lokaler der det drives barnehage eller virksomhet som er eller kan være godkjenningspliktige etter denne lov.

§ 12 nytt annet ledd skal lyde:

*Godkjente virksomheter skal være registrert i Enhetsregisteret.*

Nåværende annet ledd blir tredje ledd.

Ny § 15a skal lyde:

*§ 15 a Foreldrebetaling*

*Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om foreldrebetaling i barnehagen, herunder søskenmoderasjon og inntektsgradering.*

#### II

I lov 19. juni 1997 nr. 64 om endring i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 10 første ledd nest siste punktum og fjerde ledd oppheves.

#### III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 14. juni 2003

**Sonja Sjøli**  
leder

**Trond Giske**  
ordfører