



Innst. S. nr. 154

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen

St.meld. nr. 28 (2003-2004)

Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Våren 2003 vedtok Stortinget nye bestemmelser i barnehageloven om foreldrebetaling og likeverdig behandling i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) Om lov om endringer i barnehageloven. Bestemmelsene hjemler at Kongen kan fastsette nærmere bestemmelser i forskrifter om foreldrebetaling og om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd.

Stortingsmeldingen omhandler innføring av regler for søskenmoderasjon i forskriften om foreldrebetaling i barnehage. Videre orienterer Regjeringen om forskriften om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd. Begge forskrifter skal tre i kraft 1. mai 2004.

1.2 Søskenmoderasjon

Et stort flertall av barnehageeiere tilbyr ordninger med søskenmoderasjon. En undersøkelse utført av ECON viser at 95 pst. av alle barnehagebarn går i barnehager som tilbyr søskenmoderasjon. Undersøkelsen viser at 14 pst. av barnehagebarna får søskenmoderasjon. Som ledd i evalueringen av maksimalpriser, vil det bli satt i gang en tilsvarende kartlegging av foreldrebetaling i løpet av sommeren 2004.

Når det gjelder den delen av utkast til forskrift som omhandler søskenmoderasjon, har departementet foreslått at alle barnehager må tilby søskenmoderasjonsordninger. Dette forslaget er utformet i tråd med barnehageforliket, der det heter:

"Komiteen går inn for at søsken skal ha moderasjon."

Foreldre/foresatte skal gis reduksjon i prisen dersom de har to eller flere barn i barnehage i samme kommune. Dette skal gjelde uavhengig av om barna går i forskjellige barnehager og i barnehager med forskjellige eiere. Konkrete retningslinjer må utformes lokalt.

Høringsnotatet beskrev også et alternativt forslag, der foreldre/foresatte sikres prisreduksjon tilsvarende en gitt prosent.

Et flertall av høringsinstansene støtter departementets forslag, herunder 2/3 av kommunene og Kommunenes Sentralforbund og en del fylkesmenn. Et flertall av fylkesmennene og Private Barnehagers Landsforbund støtter det alternative forslaget.

Departementet opprettholder sitt forslag om at forskriften bør gi regler om et nasjonalt system for søskenmoderasjon som vil sikre at alle barnehageeiere har ordninger med moderasjon. En nasjonal minste-standard for søskenmoderasjon vil i praksis kunne bli en maksimumsstandard. Innføring av maksimalpris fra 1. mai 2004 innebærer en kraftig regulering av barnehagene. Nivå på søskenmoderasjon og andre detaljerte regler bør derfor etter departementets oppfatning avgjøres lokalt. Med dette forslaget kan kommunene utforme regler om søskenmoderasjon ut fra en helhetsvurdering av behovet, sett i forhold til nivået på foreldrebetaling, utbygging, kvalitet m.m. Et fastsatt nasjonalt nivå for søskenmoderasjon vil også kunne føre til en omfordeling fra foreldre med dårligst betalingsevne til foreldre som omfattes av søskenmoderasjon.

Kommunene er etter departementets forslag, forpliktet til å sørge for at samtlige barnehager i kommunen omfattes av ordningen, og de må også sørge for at familier med barn i flere barnehager i kommunen omfattes.

Departementets forslag til forskrift vil innebære en ytterligere forbedring av dagens situasjon, ved at samtlige barnehager og samtlige søsken i barnehage i den enkelte kommune vil bli omfattet av ordninger med søskenmoderasjon.

Dersom også nivået på søskenmoderasjonen skal fastsettes i forskrift om foreldrebetalingen, blir en ytterligere andel av de midlene kommunene disponerer, bundet. Dermed begrenses kommunenes mulighet til å rette midlene dit hvor de mener behovet er størst – ut fra kjennskapet til lokale forhold. Finansieringen av søskenmoderasjon vil med et fastsatt nasjonalt nivå kunne gå på bekostning av blant annet utbygging av nye plasser, kvaliteten i tilbudet mv. Alternativt vil det kunne gå på bekostning av andre viktige velferdsområder eller forverre kommunens økonomiske stilling.

Med Regjeringens forslag kan kommunene utforme regler om søskenmoderasjon ut fra en helhetsvurdering av behovet, sett i forhold til blant annet nivået på foreldrebetalingen og omfanget av andre moderasjonsordninger i kommunen. Tilskudd til drift av barnehager legges inn i rammeoverføringene til kommunene fra 1. januar 2006. Sammen med flere lovendringer som er iverksatt det siste året, vil dette innebære et helhetlig kommunalt ansvar for barnehagene.

Departementet vil fastsette følgende bestemmelse om søskenmoderasjon:

"Foreldre/foresatte med mer enn ett barn i barnehage i samme kommune skal gis tilbud om reduksjon i foreldrebetalingen."

1.3 Likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd

I statsbudsjettet for 2004 har Regjeringen lagt til rette for en første innfasing av likeverdig behandling gjennom en fortsatt differensiering av det statlige driftstilskuddet og en forskriftsregulering av likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd fra 1. mai 2004. De statlige skjønnsmidlene (utjevningssidlene) skal bidra til å dekke økte kostnader for kommunene i forbindelse med barnehagereformen, herunder plikten til likeverdig behandling. Forskriften om likeverdig behandling pålegger kommunene å dekke kostnader som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Dersom foreldrebetalingen settes lavere i private barnehager enn i kommunens egne barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke merutgiften. Kommunenes plikt til kostnadsdekning begrenses oppad til å sørge for lik offentlig finansiering som i tilsvarende egne barnehager. Kommunene har ikke plikt til å dekke høyere kostnader enn 2003-kostnadsnivået justert for pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren, jf. budsjettvedtaket for 2004.

Likeverdig behandling forutsetter at private og kommunale barnehager skal kunne drive på like vilkår. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om videre innfasing av likeverdig behandling i forbindelse med budsjettet for 2005. Det er behov for å vurdere konsekvensene for kommuner og private eiere av forskriften om likeverdig behandling som nå trer i kraft. På bakgrunn av erfaringene med forskriften for 2004, vil det i arbeidet med den videre innfasingen kunne bli aktuelt å endre utformingen av innholdet i kommunens plikt til likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.4.1 Økonomiske konsekvenser

SØSKENMODERASJON

I statsbudsjettet for 2004 er det lagt opp til at stat og kommune skal dekke 80 pst. av driftskostnadene i barnehagesektoren fra 1. mai 2004. 80 pst. offentlig finansiering fra 1. mai 2004 vil være tilstrekkelig til å dekke merkostnadene ved innføring av maksimalpris på 2 750 kroner per måned for et heltidstilbud fra samme tidspunkt.

I den offentlige finansieringen inngår de statlige øremerkede tilskudd til barnehager og en nominell videreføring av kommunenes egenfinansiering av barnehagene i 2003. Videreføring av dagens moderasjonsordninger forutsetter at kommunene samlet sett ikke reduserer sin ressursinnsats fra dagens nivå. Ressursbruk og kostnader varierer betydelig mellom kommunene og mellom kommunale og private barnehager. Dette gjenspeiles blant annet i nivået på foreldrebetalingen uten moderasjonsordninger og innslaget av og størrelsen på moderasjonene i den enkelte kommune og private barnehage. Det vil derfor være ulike behov for moderasjonsordninger i hver enkelt kommune. Regjeringens forslag om at kommunene selv skal kunne utforme lokale retningslinjer for moderasjonsordninger gir kommunene mulighet til å innrette sin ressursinnsats på den måten som best ivaretar de lokale behovene.

LIKEVERDIG BEHANDLING

I statsbudsjettet for 2004 er det lagt inn nok midler til å innføre første trinn i innfasingen av likeverdig behandling fra 1. mai 2004. På grunn av de store kostnadsforskjellene mellom barnehager og mellom kommuner er den reelle veksten i offentlige midler i 2004 lagt inn som statlige skjønnsmidler.

Kommunenes egenfinansiering av barnehagene på landsnivå i 2003 er anslått til om lag 4,48 mrd. kroner. Det må forsettes at kommunenes samlede ressursbruk i 2004 minst opprettholdes på 2003-nivå. Kommunal medfinansiering er en viktig forutsetning for gjennomføring av maksimalprisordningen og innfasing av økonomisk likeverdig behandling. Dersom den samlede kommunale egenandelen reduseres i forhold til 2003-nivået vil det ikke være tilstrekkelig med offentlige midler til å gjennomføre barnehageforlikets mål om lavere foreldrebetaling og økonomisk likeverdig behandling av barnehagene.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Trond Giske og Torny Pedersen, fra Høyre, Afshan Rafiq, lederen Sonja Irene Sjøli og Ole-mic Thommessen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen 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, vil påpeke at St.meld. nr. 28 (2003-2004) Om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m. har sin bakgrunn i et bredt forlik om barnehagepolitikken (Innst S. nr. 250 (2002-2003)), hvor komiteen sier at:

"en slik bred enighet vil gi større politisk ro rundt en viktig og omfattende velferdsreform, og dermed gi barnehageforeldrene og barnehagesektoren større trygghet og forutsigbarhet."

Gjennom innstillingen fastslo komiteen både de viktigste målene og virkemidlene i barnehagepolitikken. Komiteen viser til at den understreket at målene og valg av virkemidler står fast slik det er nedfelt i barnehageforliket.

Komiteen viser til Budsjett-innst. S. nr. 2 (2003-2004):

"Komiteen vil understreke at det var krevende å komme fram til barnehageforliket, og at alle elementene man ble enig om er en helhet som må gjennomføres. Komiteen ber derfor departementet snarest mulig komme tilbake til Stortinget med en egen sak om hvordan søskenmoderasjon skal gjennomføres, slik at Stortinget kan ta stilling til dette i god tid før trinn 1 i maksprisen innføres fra 1. mai 2004. Etter dette skal Regjeringen utforme forskrifter basert på Stortingets vedtak."

Komiteen viser til at Regjeringen i St.prp. nr. 1 (2003-2004) la opp til at det ikke skulle utarbeides detaljerte regler for moderasjonsordninger i kommunene, og at departementet mener at det er tilstrekkelige midler i budsjettforslaget for 2004 til at dagens moderasjonsordninger kan videreføres. Komiteen viser til hva som er sagt i barnehageforliket:

"Komiteen viser til at lavere foreldrebetalning gjennom økte overføringer og en ordning med makspris gjør behovet for inntektsgradert betaling 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."

Komiteen viser til komitémerknaden fra Budsjett-innst. S. nr. 2 (2003-2004), der det heter:

"For å følge opp Stortingets vedtak, må det derfor i forskriften gå klart fram at alle kommuner skal ha ordninger med inntektsgraderte betalingssatser."

Komiteen viser til at komiteen i barnehageforliket (Innst. S. nr. 250 (2002-2003)) sa at:

"Komiteen går inn for at søsken skal ha moderasjon. Departementet må komme tilbake til Stortinget med dette spørsmålet i forbindelse med statsbudsjettet for 2004."

Komiteen vil påpeke at den i Budsjett-innst. S. nr. 2 (2003-2004) uttalte følgende:

"Komiteen har merket seg at departementet mener at forutsetningene om økte bevilgninger og en fullfinansiering fra staten er oppfylt i budsjettforslaget. Det er

komplisert å få full oversikt over alle delene i denne utregningen, men departementet legger i budsjettet til grunn at Stortingets forutsetning om at kommunenes bidrag skal videreføres på nominelt nivå er oppfylt. Komiteen vil understreke viktigheten av at reformen er fullfinansiert, og ber departementet følge den økonomiske siden ved gjennomføringen nøye, og komme tilbake til Stortinget dersom disse forutsetningene ikke skulle holde."

Komiteen peker på at inntektsgradering og søskenmoderasjon i foreldrebetalingen er god familiepoltikk for familier med lav betalingsevne og/eller har flere barn i barnehagen.

Komiteen henviser til Budsjett-innst. S. nr. 2 (2003-2004) hvor det heter:

"Komiteen understreker at det vil bli krevende å utforme kriterier for tildeling av skjønnspotten, og ber departementet komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett våren 2005 med beskrivelse av hvordan dette gjennomføres."

Komiteen henviser videre til Budsjett-innst. S. nr. 2 (2003-2004) hvor det heter:

"Komiteen ser det som naturlig at samtidig som kravet om økonomisk likeverdig behandling i kommunene trår i kraft, blir også statstilskuddet likt for offentlige og private barnehager. Komiteen vil understreke viktigheten av at økonomisk likeverdig behandling blir resultatet, og ber departementet komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2004 med en vurdering om departementets opplegg har sørget for dette."

Komiteen ber Regjeringen ved utformingen av forskriften som iverksettes 1. mai 2004 å la det komme klart fram at alle kommuner skal ha ordninger som gir de med dårligst betalingsevne en moderert eller gratis barnehageplass på hel- eller deltid inntektsgraderte betalingssatser og at ordningen skal være minst like god som i dag, jf. Innst. S. nr. 250 (2002-2003).

Komiteen viser til brev fra Barne- og familiedepartementet av 29. mars 2004 (vedlegg).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil understreke at man ikke kom til enighet i barnehageforliket om satsene for søskenmoderasjon.

Flertallet mener at det skal forskriftshjemles entydige regler om søskenmoderasjon, som skal gjelde alle barnehager med offentlig driftstilskudd. Flertallet foreslår at søskenmoderasjonen skal være på minimum 30 pst. for 2. barn og minimum 50 pst. fra 3. barn og oppover, og det skal gjøres gjeldende fra samme dato som innføringen av makspris trinn 1 fra 1. mai 2004.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utforme forskriften for søskenmoderasjon slik at alle barnehager med offentlig tilskudd skal tilby minimum 30 pst. søskenmoderasjon for barn nummer to og minimum 50 pst. for tredje barn og flere barn."

"Stortinget ber Regjeringen øke det statlige tilskuddet til kap. 856 post 65 Skjønnsmidler til barnehagene tilsvarende kostnadene ved en slik prosentsats for søskenmoderasjon i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2004."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet mener at alle offentlige og godkjente private barnehager skal tilby søskenmoderasjon basert på nasjonale overordnede regler som vil bli hjemlet i forskrift om foreldrebetaling.

Disse medlemmer viser til at forslaget til regler innebærer at foreldre/foresatte med mer enn ett barn i barnehage i samme kommune skal gis tilbud om reduksjon i foreldrebetalingen. Dette gjelder enten barna går i den samme eller i to forskjellige barnehager, og om den ene er privat og den andre er offentlig. Det skal tilbys søskenmoderasjon både for barn med heltids- og deltids plass.

Disse medlemmer mener at dette vil innebære en ytterligere forbedring av dagens situasjon, ved at samtlige barnehager og søsken i den enkelte kommune vil bli omfattet av ordningen.

Disse medlemmer mener at kommunene selv skal fastsette satser i egen kommune, gjeldende både for offentlige og private barnehager. Den enkelte kommune skal som barnehagemyndighet utforme lokale retningslinjer for søskenmoderasjon. På denne måten følger vi opp barnehageforliket der det heter om søskenmoderasjon:

"Komiteen går inn for at søsken skal ha moderasjon."

Disse medlemmer viser til at dette var den enighet man kom fram til i barnehageforliket vedrørende søskenmoderasjon. Regjeringen har fulgt opp barnehageforliket i forslaget til bestemmelse om søskenmoderasjon som skissert i St.meld. nr. 28 (2003-2004).

Disse medlemmer viser til at det store flertallet av offentlige og private barnehageeiere har ordninger med søskenmoderasjon i dag, slik at 95 pst. av alle barnehagebarn går i barnehager som tilbyr slik moderasjon.

Disse medlemmer mener at en nasjonal minstandard for søskenmoderasjon i praksis vil kunne bli en maksimumsstandard. Innføring av maksimalpris fra 1. mai 2004 innebærer en kraftig regulering av barnehagene. Nivå og andre detaljerte regler bør avgjøres lokalt ut fra en helhetsvurdering, i forhold til andre moderasjonsordninger.

Likeverdig behandling

Komiteen viser til Budsjett-innst. S. nr. 2 (2003-2004), der komiteen:

"forutsetter at Regjeringen innfører og gjennomfører kommunal plikt til økonomisk likeverdig behandling mellom offentlige og private barnehager, og ber departementet komme tilbake til Stortinget med en orientering om dette samtidig som man legger fram sak om søskenmoderasjon. Komiteen ser det som naturlig at

samtidig som kravet om økonomisk likeverdig behandling i kommunene trer i kraft, blir også statstilskuddet likt for offentlige og private barnehager. Komiteen vil understreke viktigheten av at økonomisk likeverdighet blir resultatet, og ber departementet komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett med en vurdering om departementets opplegg har sørget for dette."

Komiteen peker på at Regjeringen legger opp til å komme tilbake til spørsmålet om innføring av likeverdig behandling av offentlige og private barnehager i forbindelse med budsjettet for 2005. Komiteen viser til at departementet mener at det er behov for å vurdere konsekvensene for kommunene og private eiere av forskriften om likeverdig behandling som nå trer i kraft. Komiteen vil understreke at økonomisk likeverdig behandling skal bli resultatet, og ber departementet i Revidert nasjonalbudsjett 2004 presentere et opplegg som sørger for dette. Forskriften må forstås i samsvar med disse merknader.

Sjukehusbarnehager

Komiteen vil understreke det ansvaret helseforetakene også har overfor sjukehusbarnehagene når det gjelder innføring av makspris fra 1. mai 2004.

Målene for barnehagepolitikken

Komiteen henviser til målene for barnehagepolitikk i Innst. S. nr. 250 (2002-2003).

Økonomiske konsekvenser

Komiteen understreker at det i barnehageforliket (Innst. S. nr. 250 (2002-2003)) ble slått fast at det samlede offentlige tilskuddet til barnehager skal økes til om lag 80 pst. Denne formuleringen er bevisst valgt for å sikre at maksprisen ikke skal økes ut over avtalen.

Komiteen vil igjen understreke at barnehagereformen skal være fullfinansiert og at det offentlige tilskuddet jevnlig justeres slik at det utgjør om lag 80 pst. av kostnadene. Komiteen er enig i at forliket forutsetter 11 måneders betaling og at dette innebærer årlig foreldrebetaling på 30 250 kroner og en maksimalpris per måned på 2 750 kroner.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber Regjeringen utforme forskriften for søskenmoderasjon slik at alle barnehager med offentlig tilskudd skal tilby minimum 30 pst. søskenmoderasjon for barn nummer to og minimum 50 pst. for tredje barn og flere barn.

II

Stortinget ber Regjeringen øke det statlige tilskuddet til kap. 856 post 65 Skjønnsmidler til barnehagene til-

svarende kostnadene ved en slik prosentsats for søskenmoderasjon i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2004.

III

St.meld. nr. 28 (2003-2004) - om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m. - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, den 31. mars 2004

Sonja Irene Sjøli
leder

May Hansen
ordfører

Vedlegg 1

Brev fra Barne- og familiedepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 29. mars 2004

Svar på spørsmål om St. meld. nr. 28 (2003-2004) om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.

Det vises til spørsmål fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen av 28. mars om St. meld. nr. 28 (2003-2004) *Om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.*

Spørsmål 1:

"Forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd gir kommunene plikt til likebehandling som dekker kostnader som ikke dekkes av andre offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Mener barne- og familieministeren at dette er i tråd med forarbeidene til loven og barnehageforliket?"

Svar:

I forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd er minimumskravet til kommunene at de skal dekke kostnader som ikke dekkes av foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Dette kostnadsdekningsprinsippet er ikke strid med forarbeidene til loven. I Ot.prp. nr 76 (2002-2003) gis det få konkrete føringer, og det vises til at likeverdig behandling må defineres i forskriftene: "Den kommunale finansieringen kan innrettes på ulike måter... Det må fremgå av forskrifter hva som menes med likeverdig behandling."

§ 7b hjemler at Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling. Forskriften som er fastsatt er utformet i tråd med føringene i barnehageforliket, hvor det sies at kommunale tilskudd og skjønnsmidler skal utmåles ut fra ulike kostnadssituasjoner mellom kommuner og mellom barnehager:

"Det kommunale tilskuddet skal utjevne kostnadsforskjeller mellom barnehagene innen kommunen, samtidig som en skjønnsrett hos fylkesmennene skal utjevne forskjeller mellom kommunene. Komiteen vil understreke betydningen av at disse midlene brukes til å sikre barnehagenes økonomi på bakgrunn av ulike kostnadssituasjoner. Disse midlene er sentrale for å hindre den konflikten mellom ulike mål som beskrives i meldingen (Innst. S. nr. 250, s. 19)."

Kostnadsanalyser som har vært gjennomført de siste par årene, viser at det er store kostnadsvariasjoner i sektoren (Først og Høverstad 2002, 2003 og 2004). Kostnadsdekningsprinsippet legger til rette for at barnehagene i utgangspunktet vil ha samme mulighet til å innføre maksimalprisen, til tross for at kostnadene varierer så mye. Dersom likeverdig behandling defineres som like tilskuddsbeløp, vil dette innenfor dagens budsjettamme innebære en betydelig omfordeling mellom barnehager, som ikke vil svare til behovet for offentlige midler i den enkelte barnehage. Barnehager med høyt kostnadsnivå vil da underfinansieres, og vil følgelig få

problemer med å klare maksimalpris. Barnehager med lavt kostnadsnivå vil derimot overfinansieres. I snitt har offentlige barnehager et høyere kostnadsnivå enn private barnehager, men det er også stor variasjon innenfor hver av disse to gruppene. Kostnadsdekningsprinsippet tar hensyn til dette, og legger til rette for en målrettet fordeling av innenfor rammen av de samlede offentlige midlene til barnehager i 2004.

Kommunens plikt til å sørge for kostnadsdekning vil ut fra forskriften ikke gjelde ubegrenset. § 3 tredje ledd sier at kommunen ikke har plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen av barnehagen overstiger det tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.

Kommunen har heller ikke plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren.

Forskriften om likeverdig behandling som nå trer i kraft utgjør sammen med det differensierte statstilskuddet et første trinn i innfasingen av likeverdig behandling. Dette er i tråd med barnehageforliket, som ber om at "Regjeringen kommer i statsbudsjettet for 2004 med forslag om hvordan dette innfases." Barnehageforliket sier også "Det offentlige tilskuddet skal øke til om lag 80 pst. og økningen skal skje fra 1. mai 2004." Dette er fulgt opp gjennom opplegget for likeverdig behandling for 2004.

I Innst. S. nr. 250 uttaler en samlet komité også følgende:

"Komiteen konstaterer at Regjeringen understreker at finansieringsmodell av barnehagesektoren må ses opp mot mål om behovsdekning, redusert foreldrebetaling, kostnadskontroll, lokaldemokrati, valgfrihet og mangfold. Komiteen deler disse målene."

Det er disse målene jeg på en helhetlig måte har fulgt opp i vedtatt forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, og som jeg vil følge opp i forskrift om foreldrebetaling.

I St.prp. nr.1 (2003-2004) gjorde jeg rede for arbeidet med forskrift om økonomisk likeverdig behandling:

"Et viktig moment i forskriften vil være å forhindre at plikten om økonomisk likeverdig behandling får en kostnadsdrivende effekt. I forskriften vil det derfor stilles krav om at kostnadsvekst i barnehagen fra 2003 til 2004, som hovedregel ikke kan gå ut over ordinær pris- og lønnsvekst. Det er blant annet aktuelt å sikre at barnehagene ikke tar ut økt overskudd. Forskriftene kan regulere kommunens plikt til kostnadsdekning ved å begrense denne oppad til et visst nivå..."

Det er disse hensynene jeg har fulgt opp i vedtatt forskrift om økonomisk likeverdig behandling. Komiteen hadde ikke merknader til disse hensynene i Budsjett-innst. S nr 2 (2003-2004). Flertallet i komiteen sluttet seg også til budsjettforslaget for 2004.

Samtidig har Regjeringen i St. meld. nr. 28 sagt at begrensningen i forhold til kostnadsvekst må sees i sammenheng med at det opplegget for 2004 er et første trinn i innfasingen av likeverdig behandling, og at Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om videre innfasing i budsjettet for 2005. Regjeringen har i meldingen understreket behovet for å evaluere konsekvensene av forskriften for kommunene og de private barnehagene, i det videre arbeidet med innfasing av likeverdig behandling.

Spørsmål 2:

"I forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd § 3, annet ledd, annet punktum begrenses kommunens plikt til å dekke bortfall av foreldrebetaling i de ikke-kommunale barnehagene. Hvilke konsekvenser får dette for de private barnehagenes mulighet til å følge maksimalprisen, og til eventuelt å sette foreldrebetalingen lavere enn i kommunens egne barnehager, for eksempel dersom det utføres stor dugnadsinnsats fra foreldre?"

Svar:

I høringsnotatet til forskriften om likeverdig behandling står det klart at dersom foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager overstiger maksimalprisen, må de likevel gi tilskudd til ikke-kommunale barnehager slik at disse kan overholde maksimalprisen. Denne presiseringen vil tas inn i merknadene til forskriften.

Dersom kommunens barnehager har maksimalpris eller lavere, og foreldrebetalingen i en ikke-kommunal barnehage settes lavere enn i kommunens barnehager har kommunen ikke plikt til å dekke merutgiften.

Dette innebærer at dersom kommunen selv har en foreldrebetaling på 3500 kroner i måneden for en heltidsplass, må de likevel gi tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene i kommunen som gjør disse i stand til å ha en foreldrebetaling på maksimalt 2750 kroner. Dersom kommunen har en foreldrebetaling på f.eks. 1500 kroner for en heltidsplass, kan foreldrebetalingen settes like lavt i de private barnehagene i kommunen, og kommunen vil ha plikt til å finansiere dette.

Den private barnehagen kan sette foreldrebetalingen ytterligere ned utover det kommunen har plikt til å finansiere, dersom barnehagen kan finansiere dette på annen måte, for eksempel gjennom tilskudd fra ulike private aktører, som bedrifter, eierorganisasjoner m.m. Forskriften om likeverdig behandling gjelder kun i forhold til offentlige tilskudd, og private barnehager, herunder bedriftsbarnehager, kan derfor motta direkte eller indirekte støtte fra private aktører uten at dette fører til at det kommunale tilskuddet avkortes. Ikke-kommunale barnehager mottar slik støtte i langt større grad enn kommunale barnehager. Tilskudd fra private aktører vil derfor kunne utgjøre en ekstra inntekt for ikke-kommunale barnehager.

Når det gjelder vanlig dugnadsinnsats fra foreldre, vil dette i prinsippet kunne redusere barnehagens kostnader til en viss grad, og dermed også det tilskuddet kommunen må utmåle for å dekke barnehagens kostnader. Med vanlig dugnadsarbeid menes for eksempel vårrengjøring i barnehagen. En større kostnadsanalyse

har imidlertid vist at verdien av dugnadsarbeid er marginal (Fürst og Høverstad, 2002: *Kostnader i private og kommunale barnehager*). Den samme kostnadsanalysen har også vist at dugnadsinnsatsen er svært variabel, og bare delvis avhengig av behovet for slik innsats. Videre har kostnadsanalysene ikke bekreftet at omfanget/verdien av dugnadsarbeid er større i private barnehager enn i offentlige. Dugnadsarbeid utføres både i private og offentlige barnehager. Vanlig dugnadsarbeid synliggjøres ikke i regnskapene i private og offentlige barnehager.

Dersom foreldre derimot gjør en større innsats gjennom mer regelmessig dugnadsarbeid i barnehagen, vil dette imidlertid kunne føres som ikke-økonomisk støtte fra private aktører. Kommunen vil da ikke kunne avkorte sitt tilskudd i forhold til kostnaden ved dette arbeidet. Barnehageeier vil da kunne sette foreldrebetalingen lavere enn i kommunens barnehager.

Spørsmål 3:

"Hva slags konsekvenser vil det ha dersom forskriften om likeverdig behandling endres, ved at § 3 annet ledd andre punktum oppheves, slik at § 3 annet ledd lyder:

"Kommunen skal dekke tilskudd til ordinær drift i barnehagene som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling"?"

Svar:

Departementet forutsetter at det her menes at kommunen skal dekke kostnader til ordinær drift som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

I forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd er minimumskravet til kommunene at de skal dekke kostnader som ikke dekkes av foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Størrelsen på det kommunale tilskuddet vil da avhenge av hvilket kostnadsnivå og hvor lav foreldrebetaling barnehagen har. Jo lavere foreldrebetalingen barnehagen har, desto større blir nettokostnaden som kommunen må dekke. I forskriften begrenses kommunens plikt til å dekke bortfall av foreldrebetaling - dersom foreldrebetalingen settes lavere enn i kommunens egne barnehager har kommunen ikke plikt til å dekke merutgiften, jf. også svar på spørsmål 2.

Dersom denne begrensningen oppheves, vil private barnehager kunne sette foreldrebetalingen svært lavt, og skyve kostnaden over på kommunen. En del private barnehager vil i teorien kunne sette foreldrebetalingen til kroner 0, og ha krav på å få dekket bortfallet av foreldrebetaling gjennom kommunalt tilskudd. Resultatet vil være langt lavere foreldrebetaling private enn i offentlige barnehager. Kostnaden knyttet til dette forslaget ligger også langt utenfor budsjetttrammen for 2004.

Som det framgår av St. meld. nr. 28 (2003-2004), er forskriften som nå trer i kraft og budsjettopplegget for 2004 kun et første trinn i innfasingen av likeverdig behandling. I omtalen av den videre innfasingen av likverdig behandling sies det at når innfasingen er fullført vil dette bl.a. legge til rette for reell priskonkurranse mellom private og offentlige barnehager. Private

som driver mer effektivt vil da ha mulighet til å sette foreldrebetalingen lavere enn i kommunale barnehager, basert på det de mottar i offentlig tilskudd.

I Budsjett-innst. S. nr. 2 (2003-2004) har komiteen bedt om en orientering om likeverdig behandling samtidig med saken om søskenmoderasjon. Komiteen har videre bedt Regjeringen komme tilbake i RNB med en vurdering av om Regjeringens opplegg har ført til likeverdig behandling. Komiteen signaliserte med dette at den under behandlingen av denne saken ikke ville fatte vedtak som berørte utforming av forskriften om likeverdig behandling som nå trer i kraft.

Departementets arbeid med forskriften om likeverdig behandling har basert seg på barnehageforliket, budsjettvedtaket for 2004 og de signaler som komiteen ga i budsjettinnstillingen. Det har også vært gjennomført en omfattende høringsrunde, som i stor grad har gitt støtte til utkastet til forskrift. Departementet har arbeidet ut fra målsettingen om at alle elementer skal foreligge og gjøres kjent i sektoren så tidlig som mulig, og har i den forbindelse utarbeidet et omfattende informasjonsopplegg. Sentralt i dette arbeidet står utarbeiding av en veileder om praktisering av likeverdig behandling og 6 regionkonferanser hvor likeverdig behandling og innholdet i veilederen er hovedtema. Den siste av disse konferansene holdes 1. april. Departementet har

gjennomført konferansene i samarbeid med Kommunens Sentralforbund. Dette informasjonsopplegget har blitt svært godt mottatt i kommunene, som har ventet på avklaringer i forhold til endringene fra 1. mai. Alle-rede 27. februar sendte jeg også et brev til alle landets ordførere, hvor jeg ba kommunene umiddelbart starte arbeidet med å legge til rette for gjennomføringen av denne, herunder de praktiske grep knyttet til likeverdig behandling. Samtidig understreket jeg at gjennomføringen av reformen tilsier et tett samarbeid mellom den lokale barnehagemyndighet og den enkelte barnehageier.

Dersom Stortinget nå pålegger departementet å endre forskriften om likeverdig behandling, vil dette innebære betydelige endringer i forhold til de rammebetingelsene som kommunene og sektoren for øvrig nå har fått informasjon om, og som kommunene er i ferd med å utarbeide rutiner for. Konsekvensen av dette er at kommunene vil få problemer med å følge opp forskriften om likeverdig behandling fra 1. mai. I tillegg kommer at forskriften om foreldrebetaling ikke kan fastsettes før etter at Stortinget har behandlet St. meld. nr. 28. Dersom Stortinget nå krever at forskriften om likeverdig behandling endres, vil det åpenbart få konsekvenser for gjennomføringen av reformen.

Vedlegg 2

Brev fra Barne- og familiedepartementet v/statsråden til familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, datert 7. november 2004

Spørsmål fra Stortingets Familie, kultur- og administrasjonskomité til behandlingen av St.prp nr. 1 (2003 - 2004) ang barnehager

Spørsmål 1:

"Av gul bok fremgår det at Regjeringens forslag innebærer økte midler til barnehagesektoren i 2004 med vel 2,8 milliarder i forhold til saldert budsjett for 2003. Det tilsvarer en reell vekst i overkant av 2,3 milliarder kroner. Økningen inkluderer effekten av skattefritak for arbeidsgivers betaling av barnehageplasser for ansattes barn. Virkningen av skattefritaket anslås til 250 millioner påløpt i 2004. Hvordan fordeler den reelle veksten seg på budsjettkapitler?"

Svar:

Den reelle endringen i midler til barnehagesektoren er gjengitt i tabellen nedenfor. Som det fremgår av tabellen er den nominelle økningen på kap. 856 (korrigert for midler til forsøk med rammefinansiering i 20 kommuner) på nesten 2, 2 mrd kroner. Sammen med momskompensasjon og skattefritak for barnehageplass gir dette en økning på i overkant av 2, 8 mrd kroner. Den reelle økningen på i overkant av 2,3 mrd kroner fremkommer ved at prisjusteringene av kap. 856, post 60 og prisjusteringen av kommunenes bidrag trekkes fra.

Kap 856 Barnehager (post 21, 50, 60, 61, 62, 63, 64 og 65)

(i mill. kroner)

Saldert budsjett 2003	7 802
Forslag 2004	10 479
Nominell økning på barnehagekapitlet	2 677
- midler til forsøk med rammefinansiering i 20 kommuner	508
Økning på kap. 856 korrigert for forsøksmidler	2 169

Økte midler til barnehagesektoren

Nominell økning på kap. 856 Barnehager (korrigert for forsøksmidlene)	2 169
+ momskompensasjon	355
+ skattefritak for barnehageplass (bokført)	250
Økning i fht. saldert budsjett	2 774
- prisjustering av kap. 856, post 60	321
- prisjustering av kommunenes bidrag	145
Reell økning av midler til barnehagesektoren	2 308

Spørsmål 2:

"Regjeringens forslag til kommuneproposisjon hadde som forutsetning en videreføring av foreldrebe-

talingen i barnehager på gjennomsnittlig 2.500 kroner (i 2002-kroner) i 2004. Barnehageforliket som ble inngått i Stortinget i juni 2003 innebærer makspris på 2.500 kroner fra 1. mai 2005. Hva er kostnadsforskjellen på den barnehagemodellen Regjeringen bygde på i kommuneproposisjonen og Stortingets barnehageforlik av juni 2003?"

Svar:

Jeg går ut i fra at det i nest siste setning i spørsmålet skal stå 1. mai 2004. Regjeringens forslag til finansiering av barnehagene i kommuneproposisjon for 2004 er basert på stortingsmeldingen om finansiering av barnehagene som ble lagt frem 11. april 2003 (St. meld. nr. 24 *Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*). Kostnader og ressursbruk i barnehagesektoren, som er utførlig beskrevet i stortingsmeldingen, danner grunnlaget for beregningene i både kommuneproposisjonen, barnehageforliket og regjeringens forslag til budsjett for 2004.

I vedtatt budsjett for 2003, kommuneproposisjonen for 2004 og revidert nasjonalbudsjett for 2003 ble det lagt opp til en gjennomsnittlig foreldrebetaling på 2 500 kroner for en heldagsplass fra 1.8.2003 og ut året. Behovet for økte statlige midler ved en gjennomsnittspris på 2 500 kroner ble beregnet med utgangspunkt i bortfall av inntekter på grunn av redusert foreldrebetaling. I budsjettforslag for 2004 derimot er behovet for økte midler beregnet med utgangspunkt i at staten og kommunene skal finansiere på 80 pst av kostnadene i sektoren fra 1. mai 2004. I følge departementets beregninger vil 80 pst offentlig finansiering innebære at sektoren tilføres tilstrekkelig med midler til innføring av en maksimalpris på 2 750 kroner (2 500 kroner pris- og kostnadsjustert) fra 1. mai, proporsjonal reduksjon av foreldrebetalingen for deltidsplasser og videreføring av dagens moderasjonsordninger.

Spørsmål 3:

"I Innst. S. nr. 250 (2002-2003) står det: "Komiteen går inn for at søsken skal ha moderasjon. Departementet må komme tilbake til Stortinget med dette spørsmålet i forbindelse med statsbudsjettet for 2004." Av St.prp. nr 1 (2003-2004) for Barne- og familiedepartementet framgår det på side 125 at regjeringen i arbeidet med forskriften også vil vurdere regler om søskenmoderasjon og inntektsgraderte satset og regulering av betaling for deltidsplasser. Det står: "I regjeringens budsjettforslag for 2004 er det lagt inn tilstrekkelig med midler til videreføring av dagens moderasjonsordninger og redusert foreldrebetaling for deltidsplasser". På hvilke budsjettposter ligger det inne penger til søskenmoderasjon og hvor stor prosentvis søskenmoderasjon tar bevilgningen sikte på å dekke?"

Svar:

Departementet viser til arbeidet med forskriften om regulering av foreldrebetaling som vil bli sendt på høring før jul i år. I forskriften vil regjeringen vurdere regler for søskenmoderasjon, inntektsgraderte satser

og regulering av betaling for deltidsplasser. Regjeringen har i sitt budsjettforslag lagt inn nok midler til 80 prosent offentlig finansiering av kostnadene i barnehagesektoren fra 1. mai 2004. Midlene for å oppnå dette er, i tillegg til det som dekkes fra kommunene, gitt over kap. 856, postene 60 og 61. Forutsatt nominell videreføring av kommunal finansiering på dagens nivå vil regjeringens forslag til bruk av statlige midler være tilstrekkelig til å innføre en maksimalpris på 2 750 kroner på en heldagsplass fra 1. mai, proporsjonal reduksjon av deltidsatser samt videreføring av dagens moderasjonsordninger. Det er ikke lagt inn økte midler til moderasjoner utover de allerede eksisterende moderasjonsordninger i kommunene og private barnehager.

Spørsmål 4:

"Vil bevilgningen være tilstrekkelig til å dekke både makspris på 2.750 kroner og søskenmoderasjon uten at kommunenes andel av barnehageutgiftene økes?"

Svar:

Ut over en videreføring av dagens nivå for moderasjonsordninger, er det ikke foreslått midler til dette formålet. Utvidede moderasjonsordninger forutsetter følgende økt kommunal finansiering. Jeg viser for øvrig til svar på spørsmål 3.

Spørsmål 5:

"Stortinget har understreket at gjennomføringen av barnehagereformen skal fullfinansieres med statlige midler. Dette innebærer at ingen kostnader skal veltes over på kommunene. Er denne forutsetningen oppfylt i budsjettet for 2004? I så fall ber vi om dokumentasjon på dette."

Svar:

I forslag til budsjett er det forutsatt en nominell videreføring av dagens kommunale finansiering. Den er beregnet til om lag 4,48 mrd kroner (regnskapstall fra 2001, justert til 2003-priser). Kostnadene ved den kommunale andelen på nye plasser og prisjustering av kommunale tilskudd er i sin helhet lagt inn i post 65 Skjønnsmidler til barnehager. Tabellen under viser de ulike elementene i skjønnsmidlene.

Kap 856 Post 65 Skjønnsmidler til barnehagene
(i mill kroner)

Kompensasjon for helårsvirkning av kommunal egenandel til nye plasser i 2003 (konsekvensjustering)	150
Kompensasjon for kommunal egenandel til nye plasser i 2004	110
Kompensasjon for prisjustering av den kommunale finansieringen i 2004	145
Økt statstilskudd for å nå 80 pst offentlig finansiering fra 1. mai 2004	80

Forslag i 2004 **485**

