



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 57

(2007–2008)

Om lov om endringer i barnehageloven
(finansiering av ikke-kommunale
barnehager)

Innhold

1	Innledning og sammendrag	5	5.4.1	Privatskolelova	21
1.1	Innledning.....	5	5.4.2	Opplæringslova	21
1.2	Øvrige forslag som var på høring.....	5	5.5	Forslaget som ble fremmet i	
1.3	Sammendrag	6		høringsnotatet	21
			5.5.1	Kommunal finansieringsplikt	22
2	Barnehagesektoren i dag.....	7	5.5.2	Kommunal skjønnskompetanse	22
2.1	Regelverket.....	7	5.5.3	Finansieringsordning	23
2.2	Foreldrebetaling og full barne- hagedekning	7	5.5.4	EØS-avtalens regler om	
2.3	Finansiering av barnehagesektoren .	8		offentlig støtte	27
			5.5.5	Økonomisk likeverdig behandling	28
3	Høring	9	5.6	Høringsinstansenes syn	28
			5.6.1	Kommunal skjønnskompetanse	28
4	Rammefinansiering	16	5.6.2	Finansieringsordning	31
4.1	Innledning.....	16	5.7	Departementets vurdering	
4.2	Hva er rammefinansiering?.....	16		etter høringen.....	33
4.3	Rammefinansiering av barnehagesektoren	16	5.7.1	Kommunal skjønnskompetanse	33
4.4	Høringsinstansenes syn	17	5.7.2	Finansieringsordning	35
4.5	Departementets vurdering etter høringen.....	18	6	Administrative og økonomiske konsekvenser	39
5	Finansiering av ikke-kommunale barnehager	19	7	Merknader til de enkelte paragrafer.....	40
5.1	Innledning.....	19		Forslag til lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)	42
5.2	Gjeldende rett.....	19			
5.3	Utenlandsk rett.....	20			
5.4	Rettstilstanden i andre sektorer	21			

Ot.prp. nr. 57

(2007–2008)

Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 9. mai 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). Regjeringen har som mål å innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene. Departementet foreslår endringer i finansieringen av ikke-kommunale barnehager etter at barnehagesektoren har blitt rammefinansiert. Rammefinansiering er en forutsetning for forslaget, og endringene kan først tre i kraft ved innlemmingstidspunktet.

Kommunen har fått tilført store myndighetsoppgaver i barnehagesektoren de siste årene, bl.a. plikt til å skaffe tilstrekkelig med barnehageplasser til barn under opplæringspliktig alder og en finansieringsplikt overfor de ikke-kommunale barnehagene i kommunen. Når statstilskudd til barnehager innlemmes i rammetilskuddet til kommunene, vil kommunene få et helhetlig ansvar for sektoren. Både staten og kommunene vil ha en sterk og legitim interesse i å sikre en balansert utbygging og dermed en effektiv bruk av de økonomiske ressursene.

1.2 Øvrige forslag som var på høring

Foruten forslaget om endringer i finansieringen av ikke-kommunale barnehager som følge av rammefinansiering foreslo departementet innføring av individuell lovfestet rett til barnehageplass og en hjemmel for innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren (innhenting av individdata).

Departementet fremmer nå forslag om endringer i finansieringen av ikke-kommunale barnehager som følge av rammefinansiering. Forslag om innføring av individuell rett til barnehageplass ble oversendt Stortinget 25. april 2008 i Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage). Departementet mottok svært mange høringssvar om forslagene om finansiering av ikke-kommunale barnehager og innhenting av individdata. Departementet trengte noe mer tid til å vurdere innspillene fra høringsinstansene før forslag om finansiering av ikke-kommunale barnehager kunne legges fram for Stortinget. Forslaget om innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren (individdata) krever nærmere vurdering. Departementet vil komme tilbake til forslaget om innhenting av individdata senere.

1.3 Sammendrag

Departementet foreslår at kommunen får økonomisk ansvar for barnehagesektoren gjennom rammefinansiering fra 2011. Kommunene får dermed et helhetlig ansvar for barnehagesektoren. Rammefinansiering innebærer at kommunene gjennom inntektssystemet får tildelt statlig rammetilskudd basert på objektive kriterier. For å sikre de ikke-kommunale barnehagenes videre drift foreslår departementet at kommunen skal ha en finansieringsplikt overfor eksisterende ikke-kommu-

nale barnehager. Nærmere regler for finansiering av de ikke-kommunale barnehagene foreslås fastsatt i lokale forskrifter utformet av den enkelte kommune. Departementet foreslår videre at nyetablerte barnehager ikke automatisk skal ha rett på finansiering. Departementet foreslår at kommunen skal gis kompetanse til å vurdere om barnehager som etableres etter innlemming av barnehagetilskuddene i kommuneramma skal finansieres. Det foreslås at kommunen gis et fritt skjønn i denne vurderingen.

2 Barnehagesektoren i dag

2.1 Regelverket

Som en oppfølging av barnehageavtalen av 11. juni 2002, ble det vedtatt endringer i barnehageloven, jf. Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)/Innst. O. nr. 128 (2002-2003). Endringene gjaldt blant annet innføring av en plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen, plikt for kommunene til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess og plikt til å sørge for økonomisk likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd. I tillegg ble det gitt hjemmel for å gi forskrifter om foreldrebetaling.

Gjeldende barnehagelov, lov om barnehager 17. juni 2005 nr. 64 (Ot.prp. nr. 72 (2004-2005)) skal bidra til en ryddig ansvarsfordeling og stabile rammer i en barnehagesektor som nærmer seg full dekning. Loven legger til rette for kommunalt handlingsrom og mangfold i tilbudet.

2.2 Foreldrebetaling og full barnehagedekning

Våren 2003 ble St.meld. nr. 24 (2002-2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet og Ot. prp. nr. 76 (2002-2003) om endringer i barnehageloven lagt fram. Utfallet av Stortingets behandling ble et bredt politisk forlik om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler i sektoren i 2003 (barnehageforliket). Hovedmålene i forliket var lavere foreldrebetaling og utbygging av barnehageplasser med sikte på full dekning.

1. mai 2004 ble det innført en maksimalpris på foreldrebetaling i både kommunale og ikke-kommunale barnehager. I tillegg ble det innført regler om søskenmoderasjon. Prisen for å ha et barn i en kommunal barnehage er redusert reelt med 34 pst. siden 2002. For private barnehager er reduksjonen 43 pst. Maksimalprisen for en barnehageplass er 2 330 kroner i måneden i 2008.

Regjeringens mål er full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Foreløpige KOSTRA-tall for 2007 viser at hele 51 200 flere barn har fått plass i barnehage siden utgangen av 2002, og deknings-

graden har økt fra 66 prosent til vel 84 prosent i 2007. Til sammen gikk ved utgangen av 2007 om lag 249 500 barn i barnehage. Regjeringen har innført ny rammeplan for barnehagene og økt satsingen på kompetanse for personalet.

Landets kommuner har i samarbeid med private aktører etablert 66 200 nye heltidsplasser siden 2003. Det har resultert i at de aller fleste kommunene er i mål med full barnehagedekning eller forventer å nå det i løpet av 2008. Bevilningene til barnehagene har nominelt økt med 177 prosent, fra 7,8 mrd. kroner i 2003 til 21,6 mrd. kroner i 2008. Det har med andre ord vært en svært stor økning i barnehageutbyggingen og bevilningene til sektoren i årene etter barnehageforliket.

Dekningsgrad for barn i alderen ett til fem år var 84,2 prosent i 2007. Dekningsgraden for barn i alderen ett til to år er 69,2 prosent og for barn i alderen tre til fem år 94,3 prosent. Gjennomsnittlig avtalt ukentlig oppholdstid per barn var 41,9 timer. 79 prosent av barna i barnehage hadde en heltidsplass (definert som en oppholdstid på 41 timer eller mer per uke). 47 prosent av barna gikk i privat barnehage og 53 prosent i offentlig barnehage. Ved utgangen av 2006 var det om lag 6 600 barnehager i Norge. De offentlige eierne er i all hovedsak kommuner. I tillegg driver noen fylkeskommuner og statlige helseforetak barnehager for sine ansattes barn.

Det er et stort mangfold når det gjelder eierskap av de private barnehagene. Tall fra 2006 viser at foreldrene eier om lag 24 prosent av de private barnehagene, og enkeltpersoner eier 37 prosent (vesentlig familiebarnehager). Bedriftsbarnehager, herunder barnehager eid av studentsamskipnadene, utgjør 10 prosent av de private. Barnehager eid av menigheter og trossamfunn utgjør 8 prosent, barnehager med særskilt pedagogikk 3 prosent og barnehager eid av sanitetsforeninger om lag 2 prosent av de private. I tillegg utgjør «andre» eierformer om lag 15 prosent av eierskapet i de private barnehagene, herunder aksjeselskaper.

Det var 75 775 ansatte i barnehagene i 2007, en vekst på om lag 20 000 ansatte siden 2002. Til sammen utførte disse om lag 60 500 årsverk. Om lag 32 pst. av de ansatte har utdanning som førsko-

lelærere, og andelen har vært stabil i de seneste årene. Barnehagesektoren har et flertall av kvinnelige ansatte. Andelen mannlige ansatte utgjorde i 2006 om lag 9 prosent.

2.3 Finansiering av barnehagesektoren

Barnehagene finansieres i dag hovedsakelig gjennom tre inntektskilder: statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. Fram til barnehageforliket som ble inngått av alle partier på Stortinget (unntatt Kystpartiet) sommeren 2003, var det kun statstilskuddet som var regulert fra statlig hold. To sentrale elementer i barnehageforliket var innføringen av maksimalpris på foreldrebetaling og en plikt til økonomisk likeverdig behandling av private og offentlige barnehager i forhold til offentlige tilskudd.

Som følge av dette, trådte forskrift om foreldrebetaling i barnehager i kraft 1. mai 2004 (23. april 2004 nr. 666 med hjemmel i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven) § 15a). Her reguleres maksimalpris for foreldrebetaling.

Samtidig fikk kommunene også et lovpålagt finansieringsansvar for ikke-kommunale barne-

hager. Den kommunale finansieringen av barnehagene reguleres av forskrift 19. mars 2004 nr. 539 om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, med hjemmel i barnehageloven § 7b, hjemlet i ny lov § 14. Forskriften fastslår at kommunene som hovedregel skal dekke alle kostnadene i godkjente barnehager som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Fra og med 1. august 2005 ble det også et krav om at uavhengig av kostnadsnivået i barnehagen, skal kommunens tilskudd sørge for at den samlede offentlige finansieringen utgjør minst 85 prosent av det som tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar.

Alle godkjente barnehager har rett til statlig driftstilskudd, og tilskuddet fastsettes av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene. Statstilskuddet til private barnehager er noe høyere enn til offentlige barnehager. Denne differensieringen ble innført fra 1. august 2003 og ble begrunnet i behovet for økt offentlig finansiering slik at private barnehager kunne redusere foreldrebetalingen, og som et ledd i å skape økonomisk likeverdig behandling.

I tillegg gis det statlige tilskudd til tiltak for barn som trenger særskilt tilrettelegging av barnehagetilbudet.

3 Høring

Forslag om individuell lovfestet rett til barnehageplass, hjemmel for innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren (innhenting av individdata) og endringer i finansieringen av ikke-kommunale barnehager som følge av rammefinansiering ble sendt ut 31. oktober 2007 til følgende høringsinstanser:

Aktive Foreldre
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barnebygg AS
Barnehageforbundet
Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Buddhistforbundet
Datatilsynet
De statlige helseforetakene
Den katolske kirke
Den norske kirke
Den Norske Stats Husbank
Det Mosaiske Trossamfund
Departementene
Fagforbundet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Foreldreutvalget for grunnskolen
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons Ungdom
Fylkesmannsembetene
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Handikappede Barns Foreldreforening
Human-Etisk Forbund
Høgskoler som gir førskolelærerutdanning:
Høgskolen Bodø
Høgskolen i Agder
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Nesna
Høgskolen i Nord-Trøndelag
Høgskolen i Oslo
Høgskolen i Stavanger
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Tromsø
Høgskolen i Vestfold
Høgskolen i Østfold
Høgskolen Stord/Haugesund
Høgskulen i Sogn og fjordane

Høgskulen i Volda
Dronnings Mauds Minne Høgskole for førskolelærerutdanning
IKO - Kirkelig pedagogisk senter
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
Islamsk råd i Norge
Kirkens arbeidsgiverorganisasjon
Kommunalansattes fellesorganisasjon
Kommunene
Konkurransetilsynet
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheter
Kristent Pedagogisk Forbund
KS
Kvinnefronten
Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende (LUPE)
Landsorganisasjonen i Norge
Lederne
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Likestillingssenteret
Longyearbyen Lokalstyre
Nasjonalt råd for Bah`a'iene i Norge
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Norges Bygdekvinnelag
Norges Frikirkeråd
Norges Handikapforbund
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norsk helse- og sosialforbund
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Norsk Luthersk Misjonssamband
Norsk Montessoriforbund
Norsk studentunion
Norske Samers Riksforbund
Norsk senter for barneforskning (NOSEB)
Norsk senter for menneskerettigheter
Næringslivets hovedorganisasjon
Organisasjonen for private barnehager i Larvik
Private Barnehagers Landsforbund
Redd Barna
REFORM -ressurssenter for menn
Ressurssenter for pakistanske barn
Rådet for funksjonshemmede i Nord-Trøndelag
Rådet for funksjonshemmede i Oslo
Samediggi/Sametinget

Samisk Høgskole - Sámi allaskuvla
Samskipnadsrådet c/o SiO
Senter mot etnisk diskriminering
Statistisk sentralbyrå
Steinerbarnehagene i Norge
Stiftelsen Husmødrenes barnehager i Bergen
Studentenes Landsforbund
Sysselmannen på Svalbard
Sørlandets kompetansesenter
Trygge barnehager A/S
Tvillingforeldreforeningen
Unio - Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Universitetene
Universitets- og høgskolerådet
Utdanningsforbundet

Høringsnotatet ble dessuten ettersendt til andre organisasjoner som etterspurte dette, og notatet ble lagt ut på nettsiden www.regjeringen.no.

Høringsfristen var 3. januar 2008. Departementet har mottatt realitetsuttalelse fra følgende høringsinstanser:

Alta kommune
Alvdal kommune
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Arendal kommune
Asker kommune
Askim kommune
Askøy kommune
Aukra kommune
Aurskog-Høland kommune
Balestrand kommune
Barnebygg Gruppen AS
Barneombudet
Bergen kommune
Bremanger kommune
Bykle kommune
Bærum kommune
Bø kommune
Bømlo kommune
Datatilsynet
Delta (tidl. Kommunalansattes Fellesorganisasjon)
Dovre kommune
Drammen kommune
Drangedal kommune
Dronning Mauds Minne
Dyrøy kommune
Eidsvoll kommune
Enebakk kommune
Fagforbundet
Finnøy kommune
Fjell kommune
Flekkefjord kommune

Flora kommune
Forbundet Steinerbarnehagene i Norge
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Fredrikstad kommune
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Vest-Agder
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Gaular kommune
Gjerstad kommune
Gjesdal kommune
Gjøvik kommune
Gloppen kommune
Gran kommune
Gulen kommune
Hamar kommune
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon - felles uttalelse med Private Barnehagers Landsforbund, Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon og IKO - kirkelig pedagogisk senter
Handikappede Barns Foreldreforening
Hareid kommune
Harstad kommune
Haugesund kommune
Helse- og omsorgsdepartementet
Herøy kommune
Hjelmeland kommune
Hof kommune
Holmestrand kommune
Holtålen kommune
Horten kommune
Hå kommune
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
IKO - kirkelig pedagogisk senter - felles uttalelse med Private Barnehagers Landsforbund, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon og Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Jevnaker kommune
Justis- og politidepartementet
Karmøy kommune
Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon og Kirkelig pedagogisk senter - felles uttalelse
Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon - felles uttalelse med Private Barnehagers Landsforbund, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon og IKO - kirkelig pedagogisk senter

Kirkerådet	Porsgrunn kommune
Klepp kommune	Private barnehagers landsforbund
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon	Private Barnehagers Landsforbund - felles uttalelse med Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon og IKO - kirkelig pedagogisk senter
Konkurransetilsynet	Radøy kommune
Kongsberg kommune	Randaberg kommune
Kristiansand kommune	Ringsaker kommune
Kristiansund kommune	Risør kommune
Kvalsund kommune	Rælingen kommune
Kvinnefronten	Røros kommune
Kvæningen kommune	Røyken kommune
Landsorganisasjonen i Norge	Råde kommune
Larvik kommune	Saltdal kommune
Lederne Lenvik kommune	Sametinget
Levanger kommune	Samskipnadsrådet
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Sande kommune
Lillehammer kommune	Sandefjord kommune
Loppa kommune	Sandnes kommune
Lyngdal kommune	Sarpsborg kommune
Lørenskog kommune	Sel kommune
Malvik, Selbu og Tydal kommuner	Siljan kommune
Marker kommune	Skedsmo kommune
Melhus kommune	Ski kommune
Meløy kommune	Skien kommune
Midtre Gauldal kommune	Snåsa kommune
Molde kommune	Sola kommune
Moss kommune	Sortland kommune
Namdalseid kommune	Spydeberg kommune
Nannestad kommune	Stange kommune
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring	Statistisk sentralbyrå
Nedre Eiker kommune	Stavanger kommune
Nes kommune	Stiftelsen Kanvas
Nesodden kommune	Stjørdal kommune
Nesseby kommune	Stord kommune
Nord-Fron kommune	Stranda kommune
Nordkapp kommune	Studentenes Landsforbund
Norges Kvinne- og Familieforbund	Sund kommune
Norske Samers Riksforbund	Sunndal kommune
Norsk Luthersk Misjonssamband	Svelvik kommune
Norsk Montessoriforbund	Sykkylven kommune
Norsk senter for barneforskning	Sømna kommune
Norsk studentunion	Sør-Varanger kommune
NOVA	Sørreisa kommune
Nærøy kommune	Sørum kommune
Nøtterøy kommune	Time kommune
Odda kommune	Tromsø kommune
Oppdal kommune	Trondheim kommune
Oppgård kommune	Trygge Barnehager AS i Haugesund
Organisasjonen for private barnehager i Larvik	Tvedestrand kommune
Orkdal kommune	Tysvær kommune
Oslo kommune	Tønsberg kommune
Oslo kommune - bydelene Frogner, Gamle Oslo, Grorud, Grünerløkka, St.Hanshaugen, Søndre Nordstrand og Vestre Aker	Ullensaker kommune
Oslo kommune – Bydel Vestre Aker	

Ullensvang herad	Betseda barnehage i Notodden
Unio	Birk barnehage i Oslo
Utdanningsforbundet	Bjønnes barnehage
Vadsø kommune	Bjørketun barnehage i Farsund
Vefsn kommune	Blomsterdalen barnehage
Vegårshei kommune	Blomsterøya barnehage i Kråkerøy
Verdal kommune	Blåbærgrenda barnehage i Fjerdingby
Vestby kommune	Blåveisen barnehage i Hamar
Vikna kommune	Bordalen barnehage i Voss
Voss kommune	Borgen barnehage, Kløfta
Vågan kommune	Bossekop barnehage
Ørskog kommune	Breenenga barnehage Maura
Østre Toten kommune	Brekke barnehage i Skien
Øvre Eiker kommune	Brinken barnehage i Tromsø
Ålesund kommune	Brumund barnehage
Ås kommune	Bryn Estetiske barnehage i Oslo
Akebakken barnehage i Oslo	Brøttet barnehage BA i Drammen
Aker barnehage i Verdal	Brøvigs Minde, Farsund
Akrobaten Barnehage	Brånåstoppen barnehage på Skedsmokorset
Almejordet barnehage	Bråstad barnehage i Arendal
Amanda Foreldrelagsbarnehage i Haugesund	Buggeland barnehage i Sandnes
Ameliahaugen barnehage i Tromsø	Bukkespranget Naturbarnehage i Tromsø
Andenes Privatbarnehage BA Andungen i Andenes	Båsheim barnehage i Prestfoss
Angelgården barnehage i Drøbak	Camilla barnehage i Eidsvoll
Anna Nilssens Minne barnehage i Haugesund	Dalgårdtunet barnehage i Trondheim
Askeladden Barnehage i Arendal	Dalsletta barnehage i Harstad
Askeladden barnehage i Grimstad	De private barnehagene i Hobøl kommune
Askeladden barnehage i Lillehammer	De private barnehagene i Rana
Asker private barnehagers forening	Diseth barnehage, Biri
Aurora Steinerbarnehage, Fjellstrand	Djupmyra barnehage, Øvrebø
Aursmoen barnehage	Drafnkollen barnehage
Bakkedalen barnehage på Kløfta	Dyrebo familiebarnehage på Vegårshei
Bakketoppen Barnehage i Oslo	Eigerøy barnehage
Bakketun Barnehage i Sømna	Eikenøtta Naturbarnehage i Hommersåk - daglig leder
Bamsebu Andelsbarnehage i Stavanger kommune	Eikenøtta Naturbarnehage i Hommersåk - ansatte og foreldre
Bamsestua barnehage i Tromsø	Ekrene Natur- og gårdsbarnehage i Sveio
Barnas Kulturhage i Jørpeland	Elvetun barnehage AS i Fjaler
Barnas Moa Barnehage i Levanger	Endrestø barnehage i Randaberg
Barnehagen Andersrød på vegne av flere private barnehager i Moss	Eventyrhuset familiebarnehage, Arendal
Barnehagen Speiderhuset	Eventyrberget foreldrelagsbarnehage, Sola
Barnehagen Tøffe i Narvik	Eventyrbrua Steinerbarnehage i Oslo
Barnehagene i Vikna	Eventyrhagen barnehage
Barnehagene på Ullern BA	Eventyrليا barnehage i Oslo
Barnehagene Regnbuen i Bergen	Fagertun barnehage i Ramfjordbotn
Barnehuset Barnehage på Nesoddtangen	Fetsund andelslag
Barnekompaniet AS i Bodø	Fevik barnehage
Barnetun AL i Brønnøysund	Fjellstrand barnehage
Bekkjarvik maritime barnehage i Bekkjarvik og Sjøliv barnehage i Torangsvåg - felles uttalelse	Flatefjell Andelsbarnehage
Berg barnehage i Tromsdalen	Forus Private barnehage
Bergheim barnehage	Fotspor barnehage
Bergskaug barnehage i Flateby	Fredrikstad barnehagedrift AS
Bergsvingen barnehage	Fremtiden barnehage AS i Søreidgrend
	Fridahuset barnehage i Erdal

Frierveien familiebarnehage i Oslo	Karusellen barnehage i Bergen
Friluftsbarnhagene	Kathrines Have i Sandefjord
Friskus friluftsbarnehage AS i Arendal	Kattekleiv Barnehager i Notodden kommune
Furehaugen barnehage	Kjøkkelvik barnehage i Loddefjord
Furutoppen barnehage i Narvik	Kleppestemmen Barnehage - Kleppe
Gaupen Barnehage i Gaupen	Kløvningsten barnehage
Geitspranget Naturbarnehage i Stjørdal	Knarvik og Ulset barnehager
Gjermundshaugen barnehage i Sveio	Knerten barnehage Kleppstø
Gjertrudgjellan Barnehage	Knøttene barnehage
Godvik barnehage i Godvik	Knærten barnehage i Vennesla
Granbuska Barnehage i Sortland	Knærten familiebarnehage i Oslo
Grandehagen barnehage, Eydehavn	Knærten friluftsbarnehage i Klæbu
Granstubben Barnehage i Steinkjer kommune	Kolsåstrollet barnehage
Grenland Barnehagedrift AS	Kremmerhuset barnehage
Grorud foreldrelags barnehage på Rundhaug	Kronen & Albatross Barnehager
Grytting barnehage i Stokmarknes	Kulturparken barnehage AS i Oslo
Grønnebakkan barnehage i Harstad	Ladderud barnehage
Grønnåsen Barnehage i Bodø	Laksevåg kirkes barnehage
Gubbeskogen barnehage i Moss	Langåker Aktivitetsgård i Vanse
Gårdsbarnehagen AS i Eidsvoll	Lassebakken barnehage i Drammen
Hakkebakkeskogen Private Barnehage i Stavan- ger	Leiketun Barnehage, Frekhaug
Hallsetreina barnehage	Lekeslottet barnehage i Risør
Hansemyra Friluftsbarnehage i Oslo	Liavoll barnehage
Haslevangen barnehage	Lille Frøbel barnehage i Bodø
Haugen barnehage AS	Lillebror barnehage Kleppstø
Haugerudhagan estetiske barnehage	Lillehagen barnehage i Lillestrøm
Haugland Gårdsbarnehage Askøy AS	Lindeberg barnehage, Frogner
Haugtussa barnehage	Lindtjønn barnehage i Kristiansand
Havhesten maritime barnehage	Linnestad barnehage
Heddeveien barnehage i Stavanger	Litledalen barnehage
Heimdalen Barnehage i Ålesund - ansatte	Livensveen gårdsbarnehage, Løten
Heimdalen Barnehage i Ålsund - styret	Liøya barnehage i Støren
Heimly barnehage i Tromsø	Lundebygrenda Barnehage
Heimtun Barnehage i Rørvik	Lundehagen barnehage i Sandnes
Helgerød Barnehage i Sandefjord	Lunderåsen barnehage i Frogner
Hem Barnehage i Larvik	Lykkelia Barnehage
Hillertun Barnehage, Mathopen	Lykkeliten barnehage i Grimstad
Holbekk barnehagetun i Grimstad	Lykketrollet barnehage i Askøy
Holestua gårdsbarnehage Bjerkelangen	Lysskar barnehage i Haugesund
Holmsåsen barnehage i Oslo	Løkebergstua barnehage i Tønsberg
Holtegrenda Gårdsbarnehage	Løvehjerte barnehage på Skjetten
Holthagen barnehage, Skedsmokorset	Løvstad naturbarnehage
Hundremeterskogen barnehage på Gjøvik	Løvtun barnehage
Husebyparken barnehage i Farsund	Malmliia Korttidsbarnehage i Malm
Huskestua barnehage i Stavanger	Marilhøna barnehage på Gjøvik
Husøy Maritime barnehage i Husøysund	Marilhøna musikk- og friluftsbarnehage
Høietun barnehage i Kristiansand	Markå barnehage, Kleppe
Høievegen Barnehage i Førresfjord	Maskinisten Friluftsbarnehage i Bodø
Høknes Naturbarnehage	Maurtua barnehage i Bømlo
Hågåsletta Barnehage i Øyer kommune	Maurtua barnehage i Frekhaug
Jar barnehage	Mjåvatn Familiebarnehage
Jøllebakken Barnehage, Vanse	MoBarn i Molde
Kanebo barnehage	Montessoribarnhagene i Oslo
Kardemomme barnehage i Oslo	Mosjøen Kulturbarnehage
	Mosogn Barnehage i Arneberg

Myrkollveien Kunstbarnehage i Rørvik
 Møglestu barnehage
 Napperød Naturbarnehage i Sandefjord
 Nattlandsgrenda barnehage i Bergen
 Naturkameratene barnehage i Stokke
 Natvigheia foreldrelagsbarnehage, Nedenes
 Nesvang barnehage i Svelvik
 Nesåsen Barnehage i Lørenskog
 NLM Barnehagene i Midt-Norge AS
 NLM Barnehagene i Midt-Norge AS Avd. Liavoll
 Fannrem
 NLM Barnehagene Øst-Norge as avd. Tinnemoen
 barnehage Notodden
 Nopro Barnehage avdeling Notodden og Kongs-
 berg
 Nordbygdene Bondegårdsbarnehage i Haugesund
 Nubben barnehageforening i Ramberg
 Nymarkbakken barnehage i Langevåg
 Olderdalen kulturbarnehage Stord
 Osanstua barnehage i Vågan
 Plassebakken Barnehage, Skodje
 Prestagardskogen Barnehage BA i Stord
 Prestelva barnehage i Sortland
 Presthaug barnehage i Haugesund
 Prestmosen Barnehage i Nannestad
 Private barnehager i Aurskog-Høland kommune
 Private barnehager i Bømlo kommune
 Private barnehager i Levanger
 Private barnehager i Melhus kommune
 Private barnehager i Nord-Trøndelag
 Private barnehager i Randaberg kommune - felles
 uttalelse og egen fra Ryggstranden barnehage i
 Randaberg
 Private barnehager i Stjørdal
 Private barnehager i Vikna kommune
 Private barnehager i Ås kommune
 Qmarkå Barnehage i Hundvåg
 Rabalder Barnehage
 Ramnes Private Barnehage
 Randineborg Barnehage på Tjøme
 Ravnanger barnehage i Hauglandshella
 Ravnen Eventyrbarnehage
 Regnbuen barnehage i Trondheim
 Risenga barnehage i Asker
 Robåten barnehage i Egersund
 Rodamyr barnehage i Tananger
 Rogne barnehage i Voss m.fl.
 Rotnes kulturbarnehage i Nittedal
 Rudolf Steinerbarnehagen i Asker
 Rustadporten barnehage i Ås kommune
 Rødlandsmyrå Barnehage, Tau
 Rødknappen barnehage i Stavanger
 Rønvik menighetsbarnehage i Bodø
 Røyseplassen barnehage
 Røysing Barnehage

Saarela barnehage AS i Lakselv
 Salem barnehage i Arneberg
 Sandakerveien barnehage i Oslo
 Sandbakken familiebarnehage i Gjøvik
 Sandhåland Musikk-gårdsbarnehage
 Sandslottet Naturbarnehage i Arendal
 Sandsvær Andelsbarne BA Skollenborg
 Sandvoll barnehage Bø i Telemark
 Seilduken barnehage i Oslo
 Sirlihaugen barnehage
 Sjølyst barnehage - Hundhamaren
 Skaland naturbarnehage i Mosjøen
 Skaubo AS på Bekkestua
 Skogkanten Barnehage i Sørumsand
 Skogly barnehage
 Skogmusa barnehage i Skien
 Skogstua barnehage i Tromsø
 Skredder'n barnehage i Oslo
 Skånetoppen Barnehage i Nykirke
 Slettebakken menighetsbarnehage i Bergen
 Slinningen barnehage i Ålesund
 Sluppen barnehage i Trondheim
 Smestadtoppen barnehage i Fjerdingby
 Smiehavna Gårdsbarnehage i Andebu
 Smurfen barnehage
 Småfolk barnehage i Etne
 Småkryp pedagogiske tjenester AS og Haslevan-
 gen Barnehage AS
 Snarveien barnehage i Sarpsborg
 Snømyra barnehage i Drammen
 Snåsa Montessoribarnhage
 Sola Barnehage
 Soldagen barnehage i Tromsø
 Solflata Barnehage i Trondheim
 Solhaugen Barnehage i Lindås
 Sol-li Barnehage i Storebø
 Sommerfuglen Steinerbarnehage i Trondheim
 Sommerly Andelsbarnehage i Fetsund
 Soria Moria Barnehage A/S, Soria Moria Barneha-
 ge, Hisøy A/S og Soria Moria Barnehage, Aren-
 dal A/S
 Stardalen barnehage i Skei
 Startgropa Barnehage på Nesoddtangen
 Staup Natur- og Aktivitetsbarnehage på Levanger
 Stavsberg barnehage i Furnes
 Stavsetmyra barnehage i Trondheim
 Steinarskogen barnehage i Vedavågen
 Steinerbarnehagen Rotnissén i Ranheim
 Steinerbarnehagen Tyrihans
 Steinhaugane barnehage i Kolnes
 Steinkjer Montessoribarnhage
 Stemvegen barnehage i Sola
 Stenrød barnehage på vegne av private
 barnehager i Halden
 Stiftelsen Aurora i Trondheim

Stiftelsen Barnas Have i Skallestad	Tusseladden friluftsbarnehage Kvaløyslette
Stiftelsen Dokka Barnehage i Oslo	Tybakken Barnehage, Færvik
Stiftelsen Lillomarka barnehage BA i Oslo	Tykkåsen barnehage, Fevik
Stiftelsen Lillevollen barnehage i Bodø	Tyttebæret barnehage BA i Spydeberg
Stiftelsen Prærien Barnehage i Hammerfest	Tømmernes Gårds og Naturbarnehage, Storslett
Stiftelsen Statoils barnehager	Tømmerås barnehage i Svelvik
Stomperud barnehage	Tørkopp barnehage AS Kråkerøy
Strand barnehage	Tøyenåsen barnehage i Hakadal
Stranda barnehage i Sørkjosen	Udland barnehage i Haugesund
Stryn Bedriftsbarnehage	Udnes Utebarnehage
Sveberg Foreldrelagsbarnehage i Hommelvik	Utsikten Vest Barnehage i Sandnes
Søly & Bellevue barnehage i Moss	Valhall Barnehage
Søre Neset barnehage i Os	Vangen barnehage i Lørenskog
Søre Øyane Naturbarnehage	VAPPUSbarnehagene i Bergen
Sævarhagen barnehage, Stord	Vassbrekke Kulturbarnehage i Stavanger
Tekna-Barnehagene	Veslefrikk Barnehage og Hasselbakken Barneha- ge i Lier
Tempe Barnehage i Trondheim	Vethe Gardsbarnehage i Voss kommune
Temseveien barnehage i Grimstad	VIFO barnehagene i Jessheim
Tjemslandshagen barnehage i Haa kommune	Villa Matilda barnehage
Tjura Barnehage i Kirkenær	Villaveien Naturbarnehage, Bjørnevatn
Tjødnavegen Familiebarnehage	Vormsund, Korsdalen og Tomteråsen barnehager - felles uttalelse
Tjøme barnehage Tjøme	Vårres barnehage i Trondheim
Tjønnhagaen barnehage	Våtun Barnehage, Bønes
Tjønnstugu friluftsbarnehage	Ze-Bra Steindal gårdsbarnehage, Randaberg
Tommeliten barnehage i Ålesund	Ølensjøen Barnehage AS i Ølen
Toppen barnehage/Vefsn folkehøgskole	Østerbotn Naturbarnehage as
Tørnerose Barnehage AS i Alta	Østerhus barnehage
Torshovhagen barnehage i Oslo	Østerøy naturbarnehage
Torvikbukta Barnehage	Østmarkskollen barnehage AS i Ytre Enebakk
Trollberget Barnehage i Stavanger	Østre strøm barnehage i Rælingen
Trollmyra Barnehage Aukra	Øvre Kleppe barnehage Kleppestø
Trollmyra Barnehage i Bodø	Ånnerudtoppen barnehage i Asker
Trollskogen barnehage - Alversund	Årvollveien estetiske barnehage i Oslo
Trollskogen barnehage i Oslo	Åsatua Naturbarnehage i Hønefoss
Trollstua barnehage i Finnsnes	Åsheimskog Barnehage i Rasta
Trollungene familiebarnehage i Oslo	Åsly barnehage i Drammen
Tronvik Gårdsbarnehage i Moss	Åsløkka Barnehage i Drammen
Trulserudenga Barnehage i Jaren	
Tuppen og Lillemor, Borgly og Steinvegen barne- hager - felles uttalelse	

4 Rammefinansiering

4.1 Innledning

Regjeringens har lagt til grunn at inntil full dekning er nådd skal det fortsatt være øremerkede statstilskudd. Videre har regjeringen som mål at kommunesektoren i all hovedsak skal være rammefinansiert.

Rammefinansiering av barnehagesektoren er bakgrunnen for forslagene om endringer i barnehageloven om finansiering av ikke-kommunale barnehager, jf. kapittel 5.

4.2 Hva er rammefinansiering?

Rammefinansiering innebærer generelt at kommunene gjennom inntektssystemet får tildelt statlige rammetilskudd basert på objektive kriterier. Formålet er at fordelingen av tilskuddene skal bidra til at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å oppnå dette tas det hensyn til variasjoner mellom kommunene i innbyggernes behov for kommunale tjenester, og hvor mye det koster å produsere en enhet av tjenesten (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene mellom kommunene (inntektsutjevning).

Rammefinansiering styrker kommunale selvstyre med lokalpolitiske beslutninger. Rammefinansiering kan også bidra til god kostnadskontroll og sikre mer effektiv bruk av offentlige ressurser fordi kommunene beholder selv gevinsten av effektiviserings tiltak. Rammefinansiering er administrativt mindre krevende for både staten og kommunene, og gir rom for lokalt tilpassede systemer. Kommunene kan prioritere sine ressurser mest mulig i samsvar med variasjoner i lokale kostnadsforhold, behov for ulike typer tjenester og befolkningens ønsker.

4.3 Rammefinansiering av barnehagesektoren

Rammefinansiering av barnehagesektoren har vært et politisk mål i flere år. På bakgrunn av forslag i kommuneproposisjonen for 2004 vedtok Stortinget i 2003 at driftstilskuddet for barnehager

innlemmes fra 1. januar 2006. Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av kommuneproposisjonen for 2006, jf. Innst. S. nr. 245 (2004-2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006 (kommuneproposisjonen), å utsette innlemmingen av driftstilskuddet. Begrunnelsen for utsettelsene var bl.a. at utbyggingen av sektoren ikke var kommet langt nok, og at innlemming måtte vente til full barnehagedekning var nådd. Øremerkede midler har til nå vært ønskelig i barnehagesektoren fordi det har vært et nasjonalt prioritert mål å nå full barnehagedekning.

Barnehageplasser finansieres av foreldrebetaling, statlige øremerkede tilskudd og av en andel av kommunenes frie inntekter. Det statlige driftstilskuddet til barnehager og skjønnsmidlene til kommunene er med på å finansiere basistilbudet i barnehagene. Staten gir også investeringstilskudd ved etablering av nye barnehageplasser og tilskudd til faste barnehageplasser i midlertidige lokaler. I tillegg gir staten tilskudd til barn med særskilte behov som bl.a. dekker ekstra ressurser i barnehagene. Dette er tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne og til minoritetsspråklige barn. Det gis også tilskudd til barn i barnehage på Svalbard, tilskudd til tiltak for nyankomne flyktninger i barnehage og lønnstilskudd til førskolelærere i Finnmark og Nord-Troms.

Rammefinansiering av barnehagesektoren innebærer at kommunene får et helhetlig finansieringsansvar for barnehagene. Kommunene vil i all hovedsak få tildelt midler til barnehageformål gjennom inntektssystemet i stedet for ved direkte statlige tilskudd. Staten vil ikke ha direkte innflytelse på ressursbruken i barnehagene i den enkelte kommune, og statlig styring må skje gjennom lov og forskrift. I den forbindelse vises det til at dersom det legges nye oppgaver til kommunene eller det vedtas nye regler som påfører kommunene økte utgifter, så skal det gis kompensasjon for merutgiftene ved at inntektsrammen økes tilsvarende. På samme måte skal inntektsrammene reduseres hvis kommunene avlastes for oppgaver, eller nytt regelverk medfører innsparinger for kommunene.

Innlemming av de øremerkede tilskuddene til barnehager i inntektssystemet vil innebære at midlene blir fordelt etter objektive kriterier framfor etter faktisk aktivitetsnivå. Dette innebærer at midlene skal fordeles mellom kommunene på en måte som ivaretar forskjellene i kommunenes utgiftsbehov til barnehager. Midlene vil bli fordelt gjennom en kostnadsnøkkel som består av et sett av kriterier som har til hensikt å fange opp ufrivillige variasjoner i kostnads- og etterspørselsforhold for barnehager. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i utgangspunktet få kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov for barnehager.

4.4 Høringsinstansenes syn

Departementet ba ikke spesifikt om høringsinstansenes syn på spørsmålet om innlemming av barnehagetilskudd i rammene til kommunene. Saken ble omtalt generelt og som en forutsetning for endring i finansieringssystemet for ikke-kommunale barnehager, jf. kapittel 5. Departementet mottok likevel høringsuttalelser fra de fleste høringsinstansene om saken.

Utdanningsforbundet, Kanvas og Fagforbundet ønsker en utsetting av innlemming av barnehagetilskudd i kommunenes ramme, mens *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* advarer mot innlemming. *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* støtter innlemming, men under tvil.

Utdanningsforbundet mener at det er avgjørende at barnehagesektoren er stabil, både med tanke på utbygging og kvalitet, før innlemming blir gjennomført.

PBL mener at departementet burde se på de negative resultatene fra forsøket om rammetilskudd som ble gjennomført i 20 kommuner i perioden 2000-2003. Videre mener de at det mangler relevant utredning (bl.a. at kostnaden ved barnehageforliket ikke er beregnet og at konsekvensene av innlemming ikke er utredet). Videre mener *PBL* at en innlemming går ut over kvaliteten i barnehagene og private barnehagers rettssituasjon svekkes når kommunen får et helhetlig ansvar for sektoren (eier, finansiering og tilsyn).

KS uttaler seg ikke direkte om innlemmings-tidspunkt, men påpeker viktigheten av at kommunene sikres fullfinansiering av sine kostnader i forbindelse med omleggingen.

PBL uttaler:

«PBL, PBLs medlemmer og alle andre PBL kjenner i privat sektor anser statlige øremer-

kede driftstilskudd som den beste finansieringsmåten og advarer mot rammefinansiering. Valg av rammefinansiering er et rent politisk valg. Politikerne må derfor ta det hele og fulle ansvare for negative konsekvenser. (...) PBL er svært bekymret over at det mangler relevante utredninger om konsekvensene av denne reformen. (...) Et annet element departementet har valgt å se bort fra, er det forsøk med rammefinansiering av barnehager som tidligere er gjort. (...) PBL er forundret over at forsøket ikke er grundig behandlet i høringsnotatet. (...) PBL vil hevde at erfaring viser at rammefinansiering som system medfører at barn, foreldre/foresatte og ansatte i private barnehager kan rammes av nedgang i kvalitet som følge av friheten kommunene får til å omprioritere.»

Utdanningsforbundet skriver i sin høringsuttalelse:

«Det har hele tiden vært en forutsetning at når barnehagereformens utbyggingsmål var nådd, makspris II var innført, og likebehandling oppnådd, skulle finansieringen gå over fra statlige, øremerkede tilskudd til innlemming i inntektssystemet for kommunesektoren. (...) Før midlene innlemmes i inntektssystemet, må kostnadsnivået være kjent. Kommunene kan ikke overlates det fulle ansvaret for sektoren, uten at sektoren fullfinansieres. Utdanningsforbundet mener derfor at tidspunktet for innlemming må utsettes inntil disse forholdene er kommet i stabil gjenge. (...) Det er derfor helt avgjørende at en foretar en ny vurdering av kostnadsnøkler for sektoren, som sendes på høring, før en innlemming finner sted.»

KS uttaler:

«Før overgangen til rammefinansiering finner sted, må det klargjøres gjennom konsultasjonsordningen at kommunene samlet sett sikres fullfinansiering av sine kostnader i forbindelse med omleggingen.»

Om lag 4/5 av kommunene som sendte inn høringsuttalelse, har gitt synspunkter om innlemming av barnehagetilskudd i rammen til kommunene. Av de som har uttalt seg konkret om tidspunkt for innlemming, ønsker noe i overkant av 85 pst. av kommunene at barnehagetilskudd innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Av disse ønsker det store flertall innlemming fra 2009, mens de øvrige fra 2010 eller senere. Kommunene uttaler imidlertid at en forutsetning for innlemming fra 2009, er at barnehagereformen (bl.a. redusert maksimalpris på foreldrebetalingen til trinn to og innføring av økonomisk likeverdig behandling av godkjente barnehager i forhold til offentlig til-

skudd) må være fullfinansiert først og/eller at full barnehagedekning i alle kommuner er fullfinansiert. Mange kommuner har merknader om arbeidet med selve innlemmingen (bl.a. delkostnadsnøkkelen for barnehager), herunder bekymringer om at barnehagenøkkelen ikke tar hensyn til spesifikke forhold i enkelte kommuner.

Hovedbegrunnelsen til kommuner som er i mot innlemming av barnehagetilskudd, er at de antar at rammetilskudd gir mindre i overføringer enn øremerking, at kostnadene ved full barnehagedekning og barnehagereformen må utredes nærmere og at konsekvenser av innføring av ny barnehagenøkkel må gjøres kjent.

Om lag 380 barnehager har gitt høringsuttalelse, i hovedsak ikke-kommunale barnehager. Av disse er det store flertallet mot innlemming av barnehagetilskudd. Hovedbegrunnelsen er at de frykter at kvaliteten i private barnehager blir dårligere og at forutsigbarheten i finansieringssystemet forsvinner.

4.5 Departementets vurdering etter høringen

Innlemming av barnehagetilskudd i kommunerammen har lenge vært en uttalt politisk målsetting. Departementet foreslår innlemming av barne-

hagetilskudd i rammen til kommunene fra 1. januar 2011. Innlemming av statlige øremerkede barnehagetilskudd i kommunenes rammetilskudd er en stor administrativ og økonomiske omlegging for kommunene. De fleste kommunene og de største organisasjonene ønsker innlemming av barnehagetilskudd. Hovedvekten av disse har imidlertid uttrykt viktigheten av at det er full barnehagedekning først og at dette er finansiert av staten. Mange av disse høringsinstansene er også skeptiske til innlemming allerede fra 2009 fordi konsekvensene av innlemming ennå ikke er utredet (knyttet til utarbeidelse av barnehagenøkkelen og omfordelingseffekter av fordeling av midler etter denne nøkkelen). Mange har også uttalt at hele barnehagereformen (økonomisk likeverdig behandling og redusert maksimalpris) må være gjennomført før innlemming skjer.

Departementet støtter høringsinstansenes syn på at full barnehagedekning må være innfridd før innlemming skjer. Videre bør kommunene få presentert konsekvensene av innlemming og få tid til å forberede seg på nytt finansieringssystem. Dette innebærer bl.a. at de må ha tid til å utarbeide de kommunale forskriftene som skal ligge til grunn for utmåling av tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene, jf. kapittel 5. Prinsipper og konsekvenser av innlemming av barnehagetilskudd presenteres i de kommende kommuneproposisjoner.

5 Finansiering av ikke-kommunale barnehager

5.1 Innledning

Regjeringen tar sikte på at barnehagesektoren rammefinansieres fra 2011, jf. kapittel 4. Dette innebærer at dagens statlige tilskudd går inn i rammetilskuddet til kommunene, og at finansieringen av de ikke-kommunale barnehagene vil skje over kommunenes egne budsjetter. Endringene i finansieringssystemet for sektoren krever endringer i regelverket, og departementet la i høringsnotatet fram forslag til ulike alternativer for hvordan det nye regelverket skal se ut i en rammefinansiert sektor.

5.2 Gjeldende rett

Dagens finansiering av barnehagesektoren består i hovedsak av tre finansieringskilder: foreldrebetaling, statstilskudd og kommunalt tilskudd.

Foreldrebetaling

Barnehageloven § 15 og tilhørende forskrift om foreldrebetaling i barnehager regulerer foreldrebetaling. Foreldrebetaling for en plass i barnehagen kan ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak og gjelder for et heldags ordinært barnehetilbud innenfor gjeldene lov og forskrifter. I 2008 er maksimalpris per måned 2 330 kroner. Betaling for kost kan komme i tillegg.

Videre inneholder forskriften regler for når maksimalprisen kan overstiges og hvilke prosedyrer som skal følges ved økning av foreldrebetaling utover maksimalprisen. Forskriften begrenser barnehagens mulighet til å påvirke sitt inntektsnivå gjennom foreldrebetaling.

Statstilskudd

Alle godkjente barnehager har i dag rett til statlig driftstilskudd. Driftstilskuddets størrelse fastsettes etter bestemte satser avhengig av barnets alder og oppholdstid per uke. Tilskuddet er differensiert mellom private og offentlige barnehager, hvor tilskuddet til barn i en privat barnehage er noe høyere enn tilskuddet til barn i tilsvarende offentlige

barnehager. Det er egne satser for barn med tilbud i åpen barnehage.

Statstilskuddet bidrar til finansiering av basistilbudet i en barnehage. I tillegg gir staten særskilte tilskudd til barn med særlige behov som krever ekstra ressursinnsats i barnehagen. Dette gjelder barn med nedsatt funksjonsevne, minoritetsspråklige barn og barn av nyankomne flyktninger. De statlige tilskuddene fastsettes i Stortingets årlige budsjettvedtak, og nærmere retningslinjer framgår av årlige rundskriv fra departementet.

Kommunalt tilskudd

Gjeldende barnehagelov §14 sier at alle godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlig tilskudd. Det er kommunene som har ansvar for at dette skjer. Forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd gir nærmere regler om kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling. Hovedregelen for likeverdig behandling defineres som at kommunen skal dekke kostnader i alle godkjente barnehager. Det betyr at kommunen skal dekke driftskostnader som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling, dog minimum 85 prosent av det som tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

Kravet om kostnadsdekning gjelder ikke ubegrenset. I følge forskrift om likeverdig behandling har kommunen ikke plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger ordinær pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren. Forskriften sier videre at kommunen ikke har plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen overstiger det tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

Kommunen har heller ikke plikt til å dekke differansen mellom foreldrebetalingen i en ikke-kommunal barnehage og kommunens egne barnehager dersom foreldrebetalingen settes lavere i den ikke-kommunale barnehagen. Unntaket er dersom foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager overstiger maksimalprisen. I slike tilfeller skal kommunen likevel utmåle sitt tilskudd ut fra en forutsetning om at den ikke-kommunale barnehagen

skal kunne ha en foreldrebetaling lik maksimalprisen.

Kommunene kan også velge å legge seg generelt på maksimumskravet, det vil si at man uavhengig av barnehagens kostnadsnivå sikrer alle ikke-kommunale barnehager det samme offentlige tilskudd som tilsvarende kommunale barnehager får (enhetskostnadsprinsippet).

Det kommunale tilskuddet finansieres gjennom skjønnsmidler fra departementet og kommunenes frie inntekter.

5.3 Utenlandsk rett

I 2005 gikk 85 prosent av barn mellom ett og fem år i barnehage i Sverige. Kommunen er hovedtilbyder av barnehagetjenester. Om lag 17 prosent av barna går i privat barnehage. Barnehagesektoren ligger under Utbildnings- og kulturdepartementet.

Sverige gikk fra øremerket tilskudd til rammefinansiering av barnehagene i 1991. Sverige har 290 kommuner, og det er et kommunalt ansvar å sørge for at det finnes et barnehagetilbud.

Kommunen har plikt til å gi bidrag til private barnehager som er godkjente, som er åpne for alle barn og med tilsvarende tilbud som kommunal virksomhet. Kommunen har imidlertid ikke plikt til å gi tilskudd dersom den private virksomheten vil gi påtakelig negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen eller om barnehagen har kostnader som er uforholdsmessig høye. I følge forarbeidene til den svenske loven skal dette anvendes restriktivt. Det svenske Utbildnings- og kulturdepartementet opplyser at det må en rettslig prøving til for å få avklart hva som inngår i «påtagelige negative følger.» Departementet opplyser at det per i dag ikke er noen barnehager som driver uten støtte. Beløpet skal tilsvare et beløp som ikke avviker vesentlig fra kommunens kostnader per barn i tilsvarende virksomhet. Denne løsningen er i følge departementet gunstig for kommunen, den ivaretar økonomien og gir kommunen styringsmulighet.

Kommunene kan ta foreldrebetaling for plass i barnehage, men foreldrebetalingen kan ikke overstige kommunens selvkost. Den kan heller ikke være så høy at foreldre avstår fra å ta en plass. Kommunene har siden 2002 hatt mulighet til å tilpasse seg et system med maksimalpris, men dette er ikke påbudt. Kommuner som innfører dette, får kompensert inntektsbortfallet gjennom et statstilskudd. Månedssavgiften får dog ikke overstige visse beløp, avhengig av familiens størrelse og inn-

tekt. I 2005 hadde alle kommuner i Sverige innført maxtaxan.

I *Danmark* har kommunene det overordnende ansvaret for barnehagetilbudet. Barnehagesektoren er finansiert gjennom rammeoverføring til kommunene og hører inn under Velfærdsministeriet.

Alle barn i Danmark skal ha mulighet for å få dagtilbud, og kommunene må tilby «pasningsgaranti» i dagtilbud (kommunen må betale utgifter til privat pass hvis de ikke kan innfri dette). I 2006 hadde Danmark en dekningsprosent på om lag 94 prosent. Private barnehager har rett til økonomisk støtte dersom de oppfyller kommunale vilkår for godkjenning (som kommunens egne barnehager). Kommunene yter et lovbestemt tilskudd til private institusjoner svarende til de gjennomsnittlige kostnader i tilsvarende dagtilbud i kommunen. Det er fortsatt mulighet for at private kan drive en «selvejende daginstitution» på grunnlag av en driftsavtale med kommunen. Driften av en «selvejende daginstitution» finansieres gjennom et avtalebasert tilskudd, som omtrent svarer til kommunens gjennomsnittlige utgifter til de kommunale dagtilbud. Kommunen har fra 1. august 2007 mulighet å gi tilskudd til privat barnepass direkte til foreldre i kombinasjon med et dagstilbud. Ønsket er at foreldre kan velge deltid i dagtilbudet og for eksempel privat barnepass i helgene, hvis arbeidssituasjonen tilsier det. Foreldrene må kunne dokumentere behov for pass utenom normal åpningstid. Videre skal foreldrene få økonomisk tilskudd til pass av egne barn hvis kommunen bryter pasningsgarantien.

Danmark har også maksimalpris på foreldrebetaling, og den er lovregulert. Foreldrenes egenbetaling kan utgjøre maksimalt 25 pst. av de budsjetterte brutto driftsutgifter ved opphold i dagtilbud i oppholdskommunene, bortsett fra eiendomsutgifter, herunder husleie og vedlikehold.

Finland har hatt rammefinansiering av barnehagesektoren siden 1993. Det er 416 kommuner i Finland. Barnehagesektoren ligger under det finske Sosial- og helsedepartementet og anses som en del av kommunenes sosial- og helsetjenestetilbud.

Siden 1990 har Finland hatt et system hvor målet er å tilby familien valgmuligheter med hensyn til barnepass. I følge *lag om barndagvård* har barn ved foreldrenes opphør av foreldrepenger rett til kommunalt ordnet barnepass. Foreldre kan også velge mellom andre former for omsorgstilbud.

Kontantstøtten er et utbredt tilbud. Kommunen kan inngå avtaler med ikke-kommunale barneha-

ger for å oppnå sine forpliktelser. Som alternativ til kontantstøtte eller plass ordnet av kommunene, kan familien velge privat barnepass for sine barn. Tilskudd til privat pass av barn er regulert i egen lov (lag om stöd för hemvård och privat vård av barn) og gis til barn under skolepliktig alder, såfremt barnet ikke har kommunal plass. Dette er regulert slik at det er foreldrene som må søke om tilskudd, men selve tilskuddet utbetales til den som er tjenesteyter og gir privat pass til barnet. Tilskuddet består av et fasttilskudd pluss et tillegg. Fasttilskuddet er i 2007 på 137,33 euro i måneden per barn. Tillegget kan utgjøre opp til 134,55 euro per barn i måneden avhengig av familiens størrelse og inntekt. Familien søker om tilskuddet fra Folkpensjonsanstalten. Det er imidlertid kommunen som er finansielt ansvarlig, og den betaler i etterkant utleggene til Folkpensjonsanstalten.

Foreldrebetaling bestemmes av familiens størrelse og inntekt. Avgiften varierer mellom 18 og 200 euro i måneden. Uansett er maksimalprisen 200 euro. Avgiften reduseres fra og med andre barnet. For lavinntektsfamilier er tilbudet gratis.

5.4 Rettstilstanden i andre sektorer

5.4.1 Privatskolelova

Grunnskoler som er godkjent etter lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova), får tilskudd av staten med 85 prosent av vanlige driftsutgifter til all godkjent undervisning som går inn under opplæringsloven. Utgifter til pensjonsinnskudd skal likevel innarbeides i tilskuddsgrunnlaget slik at tilskuddet dekker 100 prosent av gjennomsnittlige utgifter til pensjonsinnskudd i offentlige skoler. Tilskuddet blir beregnet på grunnlag av en normalsats per elev, særskilt for barnetrinnet og ungdomstrinnet. Tilskuddsgrunnlaget fastsettes av Stortinget. Ved utregning av normalsatsen skal de gjennomsnittlige utgiftene i den offentlige grunnskolen til de typer utgifter som går inn i tilskuddsgrunnlaget, legges til grunn. Det skal likevel tas hensyn til forskjellen mellom utgiftene i den kommunen skolen ligger og utgiftene på landsbasis.

Skoler som tar imot offentlige tilskudd som fullt ut dekker driftsutgiftene, kan ikke kreve inn skolepenger. Skoler som tar imot offentlige tilskudd som ikke dekker alle driftsutgifter, kan kreve inn skolepenger. Styret fastsetter størrelsen på skolepengene. Skolepengene kan utgjøre inntil 15 prosent av det tilskuddsgrunnlaget som Stortinget har fastsatt, med et beløp fastsatt av departe-

mentet i tillegg for dekning av utgifter til husleie/kapitalkostnader. Styret kan søke departementet om å få godkjent høyere skolepenger. Dette gjelder dersom skolen har driftsutgifter som svarer til utgiftsnivået ved en tilsvarende offentlig skole i kommunen det er naturlig å sammenligne seg med, men som ikke blir dekket av tilskuddsgrunnlaget. Skolen kan ikke kreve noen form for betaling fra elever eller foreldre utover dette.

5.4.2 Opplæringslova

I motsetning til grunnskoler som er godkjent i henhold til privatskolelova, har verken private grunnskoler eller foresatte som gir barna sine grunnskoleopplæring rett til tilskudd. Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) gjelder for private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd etter privatskolelova, jf. § 1-1 andre ledd.

Dersom en privat grunnskole ikke blir godkjent etter privatskolelova, kan den private skolen søke om godkjenning etter opplæringslova § 2-12. Godkjenning skal gis når skolen oppfyller kravene i § 2-12 andre og tredje ledd. Det er ikke regulert noen statlig finansieringsplikt i loven. Det er derfor foreldrebetaling (ev. frivillig støtte til skolen) som i utgangspunktet finansierer skolen. Norge har valgt å inngå en bilateral avtale med Tyskland og Frankrike som forplikter statene til å yte tilskudd til den tyske skolen og den franske skolen, begge godkjent etter § 2-12.

Det er kun et fåtall private grunnskoler som er godkjent i henhold til opplæringslova § 2-12. De fleste private grunnskoler søker om godkjenning som medfører rett til statstilskudd i henhold til privatskolelova. Godkjenning etter opplæringslova § 2-12 blir først aktuelt dersom den private grunnskolen ikke blir godkjent etter privatskolelova eller ikke ønsker å drive skolen basert på ett av grunnlagene som framgår av privatskolelova § 2-1 andre ledd.

5.5 Forslaget som ble fremmet i høringsnotatet

En forutsetning som ble lagt til grunn i høringen, er at barnehagesektoren skal rammefinansieres. Etter at rammefinansiering inntreffer, vil det være kommunen som har det helhetlige finansieringsansvaret både for de kommunale og de ikke-kommunale barnehagene i sin kommune.

Gitt premisset om rammefinansiering av sektoren, ble det i høringsnotatet foreslått to alternativer

for kommunens finansiering av ikke-kommunale barnehager (finansieringsordning) og to alternativer for kommunenes kompetanse til å vurdere hvorvidt nye ikke-kommunale barnehager skal ha rett til kommunalt tilskudd eller ikke (kommunal skjønnskompetanse). I forbindelse med finansieringen av barnehagene har man til nå hatt et skille mellom offentlige og private barnehager. Departementet mener at det i forbindelse med innføring av et nytt finansieringssystem er mer hensiktsmessig å dele barnehagene inn i benevnelsene kommunale og ikke-kommunale barnehager. Sykehusbarnehagene vil komme inn under benevnelsen ikke-kommunale barnehager.

5.5.1 Kommunal finansieringsplikt

Kommunene har etter gjeldende rett en finansieringsplikt overfor ikke-kommunale barnehager gjennom forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd. I forbindelse med overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren foreslo departementet at kommunen bør pålegges en plikt til å finansiere eksisterende godkjente ikke-kommunale barnehager. Bakgrunnen er at forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd ble foreslått opphevet når rammefinansiering av sektoren inntreffer. Med *eksisterende godkjente ikke-kommunale barnehager* mener departementet de barnehagene som har søkt om godkjenning senest i løpet av 2009 og som følge av søknaden har fått godkjenning, jf. barnehageloven §§ 10 og 11. Det samme vil gjelde for barnehager som tilbyr faste plasser i midlertidige lokaler senest i løpet av 2009. Alle eksisterende godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen vil etter at statlige tilskudd er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, fremdeles ha en lovfestet rett til kommunalt tilskudd.

Den frie etableringsretten for barnehager ble foreslått videreført. I den sammenheng var det naturlig å vurdere om nye godkjente ikke-kommunale barnehager fremdeles automatisk skal ha krav på kommunalt tilskudd. Når kommunen får det helhetlige ansvaret for barnehagesektoren i sin kommune, bør den gis et verktøy for å tilpasse sektoren i tråd med brukernes ønsker og behov. Departementet mente det er hensiktsmessig at kommunene gis kompetanse til å vurdere om nye ikke-kommunale barnehager skal få kommunalt tilskudd.

Departementet foreslo derfor at kommunen gis en skjønnsmessig adgang til å vurdere om ikke-kommunale barnehager som søker om godkjen-

ning etter 2009, skal motta kommunalt tilskudd. Dette innebærer at ikke-kommunale barnehager som etableres etter 2009, ikke vil ha en lovfestet rett til kommunalt tilskudd.

Departementet vurderte to alternativer for hvor sterk en slik skjønnsmessig kompetanse for kommunen skal være. Det første alternativet var å gi kommunen fritt skjønn til å bestemme om barnehagen skal gis finansiering eller ikke. Det andre alternativet var at kommunen gis et begrenset kommunalt skjønn til å bestemme om barnehagen skal gis finansiering eller ikke.

5.5.2 Kommunal skjønnskompetanse

Godkjente barnehager som kommunen fatter vedtak om å finansiere, vil som følge av vedtaket få rett til kommunalt tilskudd. Barnehagen får rett til tilskudd etter de fastsatte reglene om finansiering av ikke-kommunale barnehager. Det innebærer at når en rett til finansiering gis, får kommunen en tilsvarende plikt til å finansiere barnehagen på lik linje med de eksisterende barnehagene. Kommunens skjønnskompetanse omfatter en vurdering på søknadstidspunktet. Kommuner som i framtiden opplever en nedgang i behovet for barnehageplasser, vil kunne oppleve å finansiere både kommunale og ikke-kommunale barnehager i større utstrekning enn nødvendig. Den foreslåtte skjønnskompetansen omfatter således ikke en rett til å gripe inn og styre det etablerte ikke-kommunale barnehagetilbudet.

5.5.2.1 Fritt kommunalt skjønn – alternativ 1

En mulighet er å gi kommunen anledning til, etter en nærmere skjønnsmessig vurdering, å avgjøre selv hvorvidt barnehagen skal gis finansiering eller ikke. Ved valg av denne løsningen får kommunen stor frihet til å bestemme hvilke barnehager som skal gis kommunalt tilskudd.

Med dette menes at loven verken setter faste betingelser eller angir hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved avgjørelsen av søknaden, utover kravet om at barnehagen må være godkjent, jf. §§ 10 og 11. Det vil da være opp til kommunens frie skjønn hvorvidt finansiering skal gis eller ikke. De alminnelige forvaltningsrettslige regler setter imidlertid rammer for kommunenes vurdering. Det vil si krav til saklighet, rimelighet og likebehandling. Innenfor disse rammene vil kommunene fritt kunne vurdere søknadene. Det vil blant annet si at kommunene kan si nei til enhver søknad om finansiering der barnehagen har ført til overetablering av barnehageplasser i kommunen.

Kommunen skal tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov og bør etterstrebe å legge til rette for at nyetablerte barnehager som er ønsket av brukerne, kan drive med offentlig finansiering.

Det er flere hensyn som taler for fritt kommunalt skjønn. Blant annet vil kommunen ha behov for å styre tilbudet ut i fra demografiske forhold, fødselstall og lignende. Dersom kommunen gis mulighet for en helhetlig vurdering i finansieringsprosessen, vil kommunenes muligheter til å tilpasse kommunens totale barnehagetilbud til befolkningens ønsker og behov øke.

Ved et fritt skjønn er det viktig at kommunen er bevisst sin dobbeltrolle som eier og myndighet og ikke lar eierrollen påvirke vurderingene og hindre oppstart av barnehagetilbud i tråd med brukernes ønsker og behov, som på sikt kan gå ut over mangfoldet i barnehagetilbudet i kommunen.

For å sikre de private utbyggernes rettsikkerhet foreslo departementet at barnehageeier skal kunne klage på kommunens vedtak om avslag av finansiering til fylkesmannen. Det vil imidlertid være begrensninger i fylkesmannens muligheter til å prøve alle sider av saken i klagesaksbehandlingen da klageinstansen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34. Fylkesmannen kan føre tilsyn med rutiner for saksbehandlingen hos kommunen, jf. barnehageloven § 9 andre ledd.

5.5.2.2 Begrenset kommunalt skjønn – alternativ 2

Det andre alternativet er å gi nyetablerte barnehager rett til tilskudd dersom finansiering av barnehagen ikke vil medføre vesentlige negative følger for det øvrige barnehagetilbudet i kommunen. Kommunen må foreta en skjønnsmessig vurdering på bakgrunn av faste kriterier for vurderingen av tilskuddssøknadene. Lovens bestemmelse om finansiering av ikke-kommunale barnehager som søker om godkjenning etter 2009, vil da angi hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved avgjørelsen.

Begrenset kommunalt skjønn kan reguleres slik at kommunens vurdering av søknaden skal legge vekt på følgene for det eksisterende barnehagetilbudet i kommunen. Departementet kan legge føringer for hva som skal til før en søknad om finansiering kan bli avslått på grunn av negative følger for det samlede og eksisterende barnehagetilbudet i kommunen. Dette vil gjøre kommunens vurderinger enklere. Vurderingen bør ta utgangspunkt i at en eventuell finansiering må medføre problemer for kommunens samlede barnehagetilbud som vesentlig overstiger de utfordringer som

barnehagemyndigheten vanligvis har i dimensjonering og finansiering av sine plikter etter barnehageloven med forskrifter. Implisitt i vesentlighetsvurderingen ligger en antagelse om at drift av barnehager vil føre til et omtrent tilsvarende frafall i søkningen til allerede etablerte barnehager som er finansiert av stat og kommune. Den nyetablerte barnehagen som søker finansiering er altså etterspurt blant brukerne, og finansieringen innebærer i utgangspunktet ikke noen vesentlig samlet merkostnad i kommunen. Relevante momenter for å avslå søknaden kan da være om finansieringen av en ny barnehage medfører en urimelig kostnadskrevende barnehagestruktur eller fører til at enkelte barnehagetilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning, slik at mangfoldet i tilbudet reduseres betydelig.

Enkelte kommuner (og andre aktører) ser på kommunens dobbeltrolle som barnehageeier og barnehagemyndighet som utfordrende. En regulering med begrenset kommunalt skjønn vil kunne bidra til å redusere risikoen for at kommunenes dobbeltrolle påvirker utfallet av søknaden. Imidlertid kan det fra private barnehageutbyggere hevdes at kommunen likevel har mulighet til å styre analyser og saksframlegg i en slik grad at de hindrer finansiering av ikke-kommunale barnehager. Når kommunens skjønnsvurderinger innskrenkes, oppnås en mer enhetlig praktisering av skjønn. Barnehagemyndigheten som skal vurdere om finansiering av en ny ikke-kommunal barnehage vil føre til vesentlige negative følger, må være bevisst sin rolle. Kommunen må vurdere følgene for barnehagetilbudet som helhet og ikke følgene for de kommunale barnehagene isolert. Fylkesmannen vil være klageinstans for vedtak om finansiering skal gis av kommunen. Private barnehageutbyggere kan da påklage kommunens vedtak dersom de mener dette er fattet på feil grunnlag, noe som ivaretar rettssikkerheten for de private utbyggerne. I en eventuell klagesak vil fylkesmannen i dette tilfelle kunne behandle alle sider av saken.

5.5.3 Finansieringsordning

Departementet vurderte to alternativer for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager. Alternativene vil gjelde eksisterende ikke-kommunale barnehager og de barnehagene kommunen fatter vedtak om at skal finansieres av kommunen. Det ene alternativet innebærer at det ikke gis detaljerte regler for beregning av det kommunale tilskuddet. Kommunene får imidlertid en plikt til å utforme lokale forskrifter for tilskudd til ikke-

kommunale barnehager i sin kommune. Det andre alternativet innebærer statlig regulering av finansieringsnivå i loven.

5.5.3.1 Lokale forskrifter – alternativ 1

I dette alternativet vil den kommunale finansieringsplikten forankres i et kommunalt utformet regelverk. Forskriftene må gjelde eksisterende ikke-kommunale barnehager og de barnehagene kommunen fatter vedtak om at skal motta kommunalt tilskudd, jf. forslaget til ny § 14 andre ledd i barnehageloven.

De lokale forskriftene skal inneholde regler om utmåling av tilskudd, søknadsprosedyrer, klageadgang, revisjon og de rutiner og regler som er fastsatt for å unngå overkompensasjon og sikre tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon. De ikke-kommunale barnehagene kan da i forskriftene finne informasjon om sin rettsstilling. Departementet foreslo at det bør framgå av lovbestemmelsen et krav om at de lokale reglene om kommunalt tilskudd skal sikre overholdelse av de til enhver tid fastsatte regler om foreldrebetaling og et godt kvalitativt barnehagetilbud i kommunen, i tråd med gjeldende lover og regelverk.

Kommunal finansieringsplikt i samsvar med de krav som framgår av forslag til ny lovbestemmelse, vil sikre at det utformes regler som fører til lik behandling av de ikke-kommunale barnehagene innen samme kommune. Bestemmelsen vil imidlertid ikke sikre at alle ikke-kommunale barnehager over hele landet blir behandlet likt, men åpner for ulike løsninger i ulike kommuner. Selvbestemmelse åpner for at forskjeller mellom kommunene i finansieringen av ikke-kommunale barnehager kan forekomme. Forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd oppheves. Dette innebærer at kravene om at kommunen skal sørge for kostnadsdekning og minimumsforpliktelsen om 85 pst. av det kommunens egne barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd opphører. Tilsvarende oppheves kravet om å begrense tilskuddet til maksimum det samme som kommunenes egne barnehager mottar.

Sett i sammenheng med at det innføres en lovfestet rett til barnehageplass, antar departementet at kommunene vil sikre de ikke-kommunale barnehagene en tilstrekkelig og forutsigbar finansiering gjennom kommunale tilskudd. Kommunen har som barnehagemyndighet et hovedansvar for full barnehagedekning både på kort og lang sikt. Det vil således være i kommunens egen interesse å gi de ikke-kommunale barnehagene tilskudd og øko-

nomiske rammevilkår som gjør at tilbudet i kommunen opprettholdes.

5.5.3.2 Utarbeidelse av lokale forskrifter

Lokalt utformede forskrifter innebærer at staten ikke gir detaljerte regler for hvordan tilskudd til ikke-kommunale barnehager skal beregnes, men gir kommunene ved lov en plikt til å utarbeide regler for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i sin kommune.

Flere kommuner velger i dag å lage egne ordninger innenfor den gjeldende forskriften om likeverdig behandling om utmåling av kommunalt tilskudd. Bakgrunnen for at noen kommuner i dag velger å lage egne ordninger innenfor gjeldende forskrift, er behovet for et enklere system og en forberedelse til innføringen av rammefinansiering. Mange kommuner kan også vise til gode resultater med å lage lokale forskrifter fra tiden før barneha-geforliket i 2003.

Kommunene utarbeider lokale forskrifter også på andre områder innen den kommunale forvaltningen. Variasjoner i kommunenes innbyggertall, alderssammensetning og geografiske forutsetninger gjør det hensiktsmessig at kommunene gis mulighet til å utforme egne regler som kan tilpasses ulike lokale ønsker og behov knyttet til barnehagevirksomheten.

Kommunen har som lokal barnehagemyndighet det overordnede ansvaret for at barnehagetilbudet i kommunen er godt og i samsvar med brukernes behov. For å kunne oppfylle sine forpliktelser etter barnehageloven vil kommunen være avhengig av å etablere et nært samarbeid med private aktører. Forslaget legger til rette for at de ikke-kommunale barnehagene, som i dag står for ca. 55 pst. av det totale barnehagetilbudet, gis innflytelse på utformingen av de lokale reglene om tilskudd, da kommunen må sende forskriftene på høring. Dette vil gi insitament til et nært samarbeid mellom kommunen og de ikke-kommunale barnehageeierne. Departementet mener et nært samarbeid mellom partene er avgjørende for å få et samlet godt, mangfoldig og tilpasset barnehagetilbud.

5.5.3.3 Krav til de lokale forskriftene

Krav til utforming

De lokale reglene for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager utgjør et kommunalt vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. Reglene må således regnes som forskrift, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 2 første ledd bokstav c. Den nær-

mere framgangsmåten ved utarbeidelse av lokale forskrifter må følge de bestemmelser som framgår av forvaltningsloven §§ 37 til 40.

De ikke-kommunale barnehagene vil ha muligheter for innflytelse på utforming av de lokale forskriftene for kommunalt tilskudd gjennom kravene i forvaltningsloven § 37, som blant annet gir særlig berørte parter rett til å uttale seg før forskriften blir utferdiget. Lokale forskrifter for kommunalt tilskudd vil på denne bakgrunn ikke kunne vedtas, endres eller oppheves før alle ikke-kommunale barnehager i kommunen har fått mulighet til å uttale seg.

Nasjonale føringer

Dette alternativet vil innebære en lovfestet plikt for kommunen til å fastsette regler for kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager som både skal sikre overholdelse av de til enhver tid fastsatte regler om foreldrebetaling, og sikre et godt kvalitativt barnehagetilbud i kommunen i tråd med gjeldende lover og regelverk. Innholdet i de lokale forskriftene må følge opp de krav som framgår av lovteksten. På denne måten vil de overordnede nasjonale mål for barnehagesektoren sikres. Departementet mener at felles nasjonale mål til en viss grad vil sikre likebehandling av ikke-kommunale barnehager.

Kommunen må etter barnehageloven § 8 og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver allerede i dag påse at en rekke kvalitetskrav knyttet til barnehagens innhold, oppgaver, bemanning og fysiske utforming er oppfylt i alle barnehager i kommunen. Videre setter Stortinget i sitt årlige budsjettvedtak en årlig maksimalgrense for foreldrebetaling. Både kommunale og ikke-kommunale barnehager må overholde de nærmere gitte regler om foreldrebetaling, jf. barnehageloven § 15 med tilhørende forskrift om foreldrebetaling i barnehager. De allerede lovfestede kravene til kvalitet i barnehagen og om foreldrebetaling vil representere klare bindinger for kommunen ved utformingen av lokale forskrifter for kommunal finansiering. Departementet mener at sentrale føringer i lovteksten om at forskrifter for kommunalt tilskudd skal sikre et godt kvalitativt barnehagetilbud i kommunen i tråd med gjeldende lover og regelverk og sikre reglene om foreldrebetaling, vil bidra til å understreke kommunens finansieringsansvar overfor ikke-kommunale barnehager.

Gjeldende rett begrenser kommunens finansieringsplikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen av barnehagen ikke overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommu-

nen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd. Videre heter det at tilskudd som ikke skal gå til *ordinær drift*, ikke kan avkortes i det kommunale tilskuddet. Midler som studentsamskipnadene bruker på studentbarnehager, regnes ikke som offentlig tilskudd til drift og vil etter gjeldende rett ikke gi grunnlag for at kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet tilsvarende. Formålet med tilskuddsordningen er å medvirke til rimeligere priser eller ekstra tilrettelegging i studentbarnehagene, og at studentbarnehagene kan være et supplement til tilbudet i kommunen. Departementet mener at kommunens regler for tildeling av tilskudd til drift av ikke-kommunale barnehager må legge til rette for et høyere kostnadsnivå i studentbarnehager, slik at kommunen ikke kan avkorte det kommunale tilskuddet med den konsekvens at tilskuddet fra studentsamskipnaden ikke nyttes etter formålet.

Gjeldende § 8 sjette ledd fastslår kommunens plikt til å forvalte de offentlige tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen. De statlige tilskuddene reguleres nærmere i de årlige rundskriv om statstilskudd til barnehager. Kommunens forvaltningsoppgave omfatter både kontroll av barnehagens årsmelding og utbetaling av tilskuddet. For de kommunale barnehagene er ansvaret for å føre kontroll med egen virksomhet hjemlet i kommuneloven. Også etter innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren kan det være aktuelt for kommunen å forvalte eventuelle statlige øremerkede tilskudd. Barnehageloven § 8 sjette ledd ble foreslått videreført, men endres slik at det tydeliggjøres hvilke tilskudd kommunen skal forvalte.

Dersom kommunens finansieringsplikt innebærer at de lokale forskriftene utarbeides av kommunen, betyr det at eventuelle regler om avkorting av kommunalt tilskudd bestemmes av den enkelte kommune. Dersom dette alternativet lovfestes, finner departementet det nødvendig å innta i § 8 at kommunen ikke skal kunne avkorte det kommunale tilskuddet som følge av et eventuelt statlig øremerket tilskudd. Kommunens tilskudd skal dekke de ikke-kommunale barnehagenes kostnader ved barnehagedriften. Kommunen kan også yte tilskudd til bygging av barnehager. Et eventuelt statlig øremerket tilskudd gis vanligvis i forbindelse med tiltak for å oppnå et nærmere bestemt mål. Kommunen kan ikke avkorte tilskudd til ordinær drift med den konsekvens at tilskuddet fra staten ikke nyttes etter formålet. Departementet vil imidlertid påpeke at tilskuddene fra staten og kommunen til sammen ikke må føre til overkompensasjon av barnehagen. Et eventuelt statlig øremerket tilskudd til ikke-kommunale

barnehager kan kun dekke kostnadene ved tiltaket, jf. EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Se mer om dette under punkt 5.5.4.

Departementet vurderte om det skal foreslås ytterligere føringer i lovteksten. Statlige føringer for innholdet i de lokale forskriftene kan bidra til mer ensartet behandling av ikke-kommunale barnehager mellom ulike kommuner. Departementet foreslo derfor å gi føringer for å sikre og tydeliggjøre de private barnehagenes rettssikkerhet. Det ble foreslått at de kommunale forskriftene skal gi klare og tydelige regler for hvordan kommunalt tilskudd til den enkelte barnehage skal beregnes, gi klagerett for barnehagen og bestemmelser om søknadsprosedyrer samt revisjon, og de rutiner og regler som er fastsatt for å unngå overkompensasjon og sikre tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon. Administrasjonssjefen i kommunen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, at vedtak blir iverksatt og skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at saken er gjenstand for betryggende kontroll. Kontrollutvalget i kommunen har en rolle i forhold til å føre tilsyn med at kommunens myndighetsutøvelse holder seg innenfor loven. Videre kan fylkesmannen foreta lovlighetskontroll av forskriften, jf. kommuneloven § 59.

Departementet mente at det ikke var hensiktsmessig å legge inn ytterligere føringer utover de ovennevnte for utforming av de lokale forskriftene for kommunalt tilskudd, og mener at det øvrige regelverket sikrer de overordnede nasjonale målene for barnehagesektoren. Kommunen kan imidlertid selv vurdere hvilke lokale føringer som skal hjemles i forskriften. Dette kan f.eks. være at kommunen skal kunne sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd.

Føringene fra staten vil være bestemmende for hvordan kommunene utformer sine forskrifter i forhold til finansieringsplikten. Staten kan på denne måten i noen grad styre hvordan de ikke-kommunale barnehagene finansieres i en rammefinansiert sektor.

5.5.3.4 Statlig regulering av finansieringsplikten – alternativ 2

Som alternativ 2 foreslo departementet at det fastsettes i lov at ikke-kommunale barnehager får krav på en gitt prosentsats av beløpet tilsvarende det barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunal finansiering.

En slik finansieringsordning sikrer de ikke-kommunale barnehagene en minimumsfinansiering. Samtidig innebærer det et ensartet prinsipp for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i hele landet. Tilskuddsbeløpene mellom kommunene vil fortsatt variere siden kostnadssituasjonen varierer mellom kommuner, men innad i kommunen blir alle ikke-kommunale barnehager behandlet likt i forhold til det kommunale tilskuddet.

En slik løsning kan også stimulere kommunen til å effektivisere driften av egne barnehager, ved at en reduksjon i kommunale kostnader også reduserer tilskuddsbehovet overfor ikke-kommunale barnehager.

Dette alternativet vil imidlertid føre til at noen ikke-kommunale barnehager ikke får dekket sine kostnader på dagens nivå. Det vil skje en omfordeling av midler fra barnehager med høye kostnader til barnehager med lavere kostnader. I dag får ikke-kommunale barnehager dekket sine kostnader. Kommunene har i henhold til forskrift om likeverdig behandling ikke plikt til å dekke kostnadsvekst i ikke-kommunale barnehager som går utover normal pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren. I praksis innebærer dette at mange barnehager som var i drift før 2003 får dekket kostnader fra 2003 oppjustert til 2007-nivå, mens ikke-kommunale barnehager som er opprettet etter 2003, har hatt mulighet til å legge seg opp til 100 pst. av kommunens kostnadsnivå. En fastsatt prosentsats vil bety at mange barnehager vil være nødt til å redusere sine kostnader for at andre skal få økt sitt tilskudd.

Enkelte ikke-kommunale barnehager vil kunne få problemer med å dekke kostnadene sine. Maksimalgrensen for foreldrebetaling kan derfor bli satt under press.

I dette alternativet vil inntektene til den ikke-kommunale barnehagen være regulert gjennom maksimalpris og lovbestemt nivå på kommunalt tilskudd. Samtidig er ikke-kommunale barnehager underlagt det samme lovverk som kommunale barnehager. Ikke-kommunale barnehager driver i dag rimeligere enn kommunale barnehager. Dette skyldes i hovedsak lavere lønns- og pensjonskostnader.

5.5.3.5 Fastsetting av prosentsats

Barnehagetilbud er en kommunal tjeneste, og departementet vurderte det derfor som mest hensiktsmessig med en bestemmelse som gir ikke-kommunale barnehager rett til en andel av den enkelte kommunes egen finansiering av barnehagene. Argumentet for å se på den kommunale kostnadssituasjonen er at det bør være en sammen-

heng innad i kommunen mellom kostnadssituasjonen i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Hovedprinsippet i dagens forskrift er at ikke-kommunale barnehager har rett på kostnadsdekning, dog minimum 85 pst. av det kommunens egne barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd. Dagens budsjettrammer gir dermed rom for en fastsatt prosentsats for alle ordinære ikke-kommunale barnehager i intervallet 85-100 pst.

Departementet får årlig gjennomført en analyse av kostnadene i barnehagesektoren basert på en utvalgsundersøkelse¹. Foreløpige anslag basert på dette tallmaterialet viser at med de offentlig midlene som er i sektoren i dag (basert på 2006-tall), vil en prosentsats for tilskudd til ordinære ikke-kommunale barnehager kunne settes til 88 pst. av det kommunens egne barnehager mottar i kommunalt tilskudd.

5.5.4 EØS-avtalens regler om offentlig støtte

Finansieringsordningene som redegjort for over, vil kunne anses som en ny finansieringsordning og dermed måtte vurderes i forhold til EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Offentlig støtte til næringsvirksomhet påvirker konkurransen mellom bedriftene og ressursbruken i økonomien. Dette påvirker igjen bedriftenes effektivitet, priser og kostnader og har innvirkning på samlet verdiskapning samt priser og kvalitet for forbrukerne. Regelverket om offentlig støtte har således som utgangspunkt at offentlig støtte til næringslivet er konkurransevridende og følgelig forbudt, jf. EØS-avtalen art 61 (1). Dette er imidlertid kun et utgangspunkt med en rekke presiseringer og unntak.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) er ansvarlig for å overvåke at norske myndigheter overholder EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Planer om nye støttetiltak skal forhåndsmeldes til ESA for godkjenning. Det samme gjelder planer om vesentlige endringer i eksisterende støttetiltak. Nye støttetiltak/endringer skal ikke settes i verk før ESA har godkjent dem. Det finnes gruppeunntak som fastsetter detaljerte regler for når visse typer støtte anses forenlig med EØS-avtalen. Støtte som oppfyller vilkårene i et gruppeunntak, er unntatt fra reglene om forhåndsmelding og forhåndsgodkjenning.

Kommunenes finansiering av ikke-kommunale barnehager er utbetaling av tilskudd fra det offentlige som altså må vurderes opp mot og være i tråd med EØS-avtalen, særlig artikkel 61 og 59 nr. 2, med tilhørende retningslinjer og lov 27. november

1992 nr. 117 om offentlig støtte med tilhørende forskrifter m.m.

Det er usikkert om støtten til ikke-kommunale barnehager etter den nye finansieringsordningen faller inn under forbudet mot konkurransevridende støtte i EØS-avtalen art 61 (1). Dersom finansieringen regnes som støtte etter EØS-avtalens regler, må det vurderes om støtten ligger innenfor det tillatte etter artikkel 59 nr 2. I så fall må ordningen trolig notifiseres til ESA i forkant.

Dersom finansieringsordningen innrettes slik at den oppfyller forutsetningene i gruppeunntak i EØS-avtalen (2005/842/EC²), som sier at støtte til visse typer tjenester av allmenn økonomisk betydning er forenlig med EØS-avtalen, er man imidlertid også unntatt fra notifikasjonsforpliktelsen.

Det er flere sentrale momenter som må oppfylles for at ordningen skal være i tråd med reglene om offentlig støtte. For det første må det sikres at pengene brukes i samsvar med formålet, dvs. kommer barna (samfunnsinteressen) til gode. Videre må det sørges for at det ikke skjer en overkompensasjon, dvs. at støttebeløpet er større enn det som er nødvendig for barnehagetjenestene. Eierne kan dog ha en rimelig fortjeneste uten at det regnes for overkompensasjon. Det skal heller ikke være noen kryssubsidiering, dvs. at støtte til barnehagedrift brukes til annen virksomhet eieren måtte drive med. Barnehageeiere som også driver med annet enn støtteberettiget barnehage, må holde de to delene regnskapsmessig atskilt. Videre må det ikke skje forskjellsbehandling mellom de ikke-kommunale barnehagene. Objektive, ikke-diskriminerende og etterprøvbare kriterier for beregning og utbetaling av kommunalt tilskudd bør fastsettes.

Hver kommune vil ha et ansvar for at de ikke utbetaler tilskudd i strid med reglene for offentlig støtte. Konsekvensen av at EØS-regelverket ikke overholdes og det utbetales ulovlig støtte, er at støtte pluss renter må tilbakebetales.

Kunnskapsdepartementet mener at forutsetningene i unntaket etter kommisjonsvedtak 2005/842/EC vil foreligge for alternativ 1. Departementet vil vurdere å utarbeide veiledningsmaterieell som redegjør nærmere for unntaket.

For alternativ 2 vil det kunne bli en utfordring å sørge for at det ikke skjer en overkompensasjon, dvs. at støttebeløpet ikke er større enn det som er nødvendig for å utføre barnehagetjenestene. Dette vil imidlertid avhenge av nivået på tilskuddet.

¹ Først og Høverstad: Analyse av kostnader i barnehagene

² Avsnitt 1h i Annex VX til EØS-avtalen innlemmer kommisjonsvedtak 2005/842/EC av 28.11.2005 i EØS avtalen (vedtak av EØS-komiteen den 7.7.2006).

Eierne kan dog ha en rimelig fortjeneste uten at det regnes for overkompensasjon. Det kan også bli utfordrende å sikre at pengene brukes i samsvar med formålet (kommer barna til gode) og kontrollere at det ikke skjer krysssubsidiert, dvs. at støtte til barnehagedrift brukes til annen virksomhet eieren måtte drive med. Barnehageeiere som også driver med annet enn støtteberettiget barnehage, må holde de to delene regnskapsmessig atskilt. Dersom finansieringsnivået fastsettes av staten gjennom lov, vil støttebeløpet ikke beregnes ut fra barnehagens kostnader. Det vil derfor i utgangspunktet ikke foretas en konkret vurdering eller kontroll med hva støtten brukes til og hvor mye støtte barnehagen har behov for. Både støtte-mottaker og tilskuddsgiver har bevisbyrde for at støtten er i overensstemmelse med reglene om offentlig støtte. Gruppeunntaket er her neppe aktuelt, og notifisering må således gjøres.

5.5.5 Økonomisk likeverdig behandling

Barnehageforliket av 2003 innførte maksimalgrense på foreldrebetaling som gjelder for alle barnehager. Videre hadde barnehageforliket som mål å innføre full økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, jf. Innst.S. nr. 250 (2002-2003). Innføring av full økonomisk likeverdig behandling vil utjevne forskjellene i offentlig finansiering mellom ikke-kommunale og kommunale barnehager. Full økonomisk likeverdig behandling vil innebære en utvidelse av de finansieringsforpliktelser kommunene i dag har og innebære at kommunene får en plikt til å finansiere alle ikke-kommunale barnehager slik at de får den samme offentlige finansieringen per oppholdstid som kommunale barnehager får.

Det ble i barnehageforliket lagt opp til en trinnvis innføring av likeverdig behandling. Første steg var at det øremerkede statstilskuddet økte fra 1. august 2003 og kommunene fikk en plikt til å sikre at alle ikke-kommunale barnehager får dekket sine kostnader (med noen forbehold) fra 1. mai 2004. Trinn nummer to i innføringen var at alle ikke-kommunale barnehager fra 1. august 2005 skal motta et offentlig tilskudd som utgjør minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

5.6 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på hvilken finansiering av ikke-kommunale barnehager som bør legges til grunn når barnehagesektoren blir ram-

mefinansiert. Generelt kan det sies at de ikke-kommunale barnehagene er svært kritiske til innføring av et nytt finansieringssystem i sektoren. Øvrige høringsinstanser som fylkesmenn, andre statlige instanser og større organisasjoner har noe mer varierte oppfatninger av hvilken finansiering som egner seg. Kommunene har også forskjellige oppfatninger med hensyn til valg av finansieringsordning, men majoriteten av de kommuner som har uttalt seg konkret om ny finansieringsordning, ønsker at det generelle ansvaret for barnehagesektoren også bør følges av et lokalt finansieringsansvar. Enkelte instanser uttrykker generell motstand mot ramrefinansiering og har derfor ikke kommentert eller vurdert konkret de ulike alternativene som ble foreslått i høringsnotatet. Dette gjelder også de fleste ikke-kommunale barnehager som har uttalt seg. Blant dem som er mer positive til ramrefinansiering, er det en del som har pekt på at den av ulike årsaker bør utsettes til etter 2009. Det kan være fordi man ønsker å vente til det er oppnådd full barnehagedekning, eller at man ønsker mer stabilitet i sektoren mht. utbygging og innhold i barnehagene.

5.6.1 Kommunal skjønnskompetanse

Når det gjelder den kommunale skjønnskompetansen til å avgjøre om nye ikke-kommunale barnehager etablert etter sektoren er ramrefinansiert skal ha rett til kommunalt tilskudd, er det svært mange av høringsinstansene blant fylkesmenn, andre statlige instanser og større organisasjoner som foretrekker en ordning med begrenset skjønn i stedet for fritt skjønn. KS og mange av *kommunene* som har avgitt uttalelse synes derimot å mene at når kommunene først skal gis et helhetlig ansvar for barnehagesektoren, bør de også ha tilstrekkelige styringsmuligheter i forhold til sin finansieringsplikt overfor nye ikke-kommunale barnehager. Argumenter som trekkes fram, er blant annet hensynet til etableringsfrihet, mangfold i sektoren, kommunalt selvstyre og lokaldemokrati, forutsigbarhet og likebehandling.

Flere høringsinstanser er skeptiske til en ordning hvor fritt kommunalt skjønn skal avgjøre om ikke-kommunale barnehager skal ha rett til kommunalt tilskudd. Høringsinstansene som støtter ordningen med begrenset kommunalt skjønn trekker fram argumenter som barnehagenes behov for forutsigbarhet, hensynet til den frie etableringsretten og hensynet til tilstrekkelig betryggende saksbehandling i kommunen.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler blant annet:

«Fylkesmannen i Oslo og Akershus ser det verdifulle i styrkingen av lokaldemokratiet og kommunen som barnehagemyndighet, men mener at en ordning med fritt kommunalt skjønn (alternativ 1) vil gi en lite forutsigbar situasjon for de ikke-kommunale barnehagene og på sikt kunne gå ut over mangfoldet i barnehagetilbudet. Slik Fylkesmannen ser det vil den foreslåtte ordningen med begrenset kommunalt skjønn (alternativ 2) gi en mer enhetlig praktisering av skjønn og bidra til større forutsigbarhet for aktørene i sektoren.»

Fylkesmannen i Østfold uttaler:

«Fylkesmannen (...) har etter en helhetsvurdering kommet til at vi støtter forslaget om at kommunen skal ha et begrenset skjønn til å avgjøre spørsmålet om finansieringen av ikke-kommunale barnehager. Vi mener at et fritt kommunalt skjønn vil kunne føre til usaklig forskjellsbehandling kommunene imellom og manglende forutsigbarhet for sektoren som sådan. I klagesaksbehandlingen vil videre klageinstansens kompetanse være begrenset, slik at det frie skjønn bare i begrenset grad kan overprøves, jf. også forvaltningsloven § 34. Dersom man velger en løsning med begrenset skjønn, vil klageinstansen kunne prøve alle sider av saken.»

Flere instanser ser det generelt som positivt at det legges opp til at kommunen gis kompetanse til å vurdere om de nye ikke-kommunale barnehagene skal få kommunalt tilskudd. Dette må være en nødvendig følge av at kommunen får et helhetlig ansvar for barnehagesektoren i sin kommune og at barnehagesektoren blir rammefinansiert. Når graden av skjønnsmessig kompetanse skal velges, må det tas hensyn til at behovene for å etablere ikke-kommunale barnehager kan være svært ulike fra kommune til kommune.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) støtter alternativet med begrenset kommunal skjønnskompetanse og uttaler:

«Vi vurderer det slik at denne modellen i størst mulig grad sikrer like og forutsigbare kriterier for godkjenning og finansiering av både offentlige og private barnehager i alle landets 431 kommuner. Faste og forutsigbare rammebetingelser vil i større grad enn varierende utøvelse av skjønn stimulere til utbygging både av offentlige og private barnehager med variert tilbud som er etterspurt av brukerne. Størst mulig grad av forutsigbarhet i rammebetingelsene vil også gjøre det enklere for barnehagene å tilpasse seg fortløpende endringer i etterspørselen mellom barnehageplasser. Modellen med

begrenset skjønn vil også være enklere å administrere og dermed kreve mindre ressurser.»

Enkelte kommuner støtter også ordningen med et begrenset kommunalt skjønn. Bl.a. *Oslo kommune* støtter alternativ 4 i forslaget til ny § 14 som vil gi en ordning med statlig fastsatt prosent-sats kombinert med begrenset kommunalt skjønn til å avgjøre om nye ikke-kommunale barnehager skal få rett til tilskudd. Kommunen mener at finansieringen av ikke-kommunale barnehager i størst mulig grad bør reguleres av statlige myndigheter og sier at dette vil sikre økonomisk likebehandling av ikke-kommunale barnehager på landsbasis. *Råde kommune* støtter også begrenset skjønn og uttaler:

«Råde kommune foreslår at alternativ 2 velges. Dette alternativet sikrer til en viss grad den frie etableringsretten, men loven vil inneholde bestemmelser rundt hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved avgjørelsen av om en barnehage skal godkjennes eller ikke. For dette alternativet anses det viktig med bestemmelser som sikrer kommunen mot overkapasitet i tilbudet.»

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter departementet i at den frie etableringsretten må videreføres, men er skeptiske til at kommunen skal gis kompetanse til å vurdere hvorvidt nye ikke-kommunale barnehager skal ha rett til tilskudd eller ikke. *PBL* uttaler blant annet:

«PBL mener det fint kan hevdes at dersom etableringsretten ikke knyttes opp mot en rett til driftstilskudd for godkjente barnehager, vil etableringsretten være illusorisk, all den tid det er en forutsetning for enhver form for drift at barnehager får ta del i den betydelige offentlige støtte barn i barnehage mottar.

En formell etableringsfrihet vil i så fall være teoretisk og verdiløs uten klar rett til driftstilskudd.

PBL mener at for å nå målene som er satt for sektoren må en sikre reell etableringsfrihet hvor alle godkjente barnehager mottar offentlige tilskudd på en likeverdig måte. (...)

PBL finner det helt urimelig at kommunen skal gis en rett til å utøve et fritt kommunalt skjønn på hvorvidt finansiering ved nyetablering skal gis eller ikke, selv om alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og regler danner skranker for skjønn. (...).»

Flere høringsinstanser som støtter modellen med begrenset kommunalt skjønn, mener at et fritt skjønn vil gå på bekostning av mangfoldet, bl.a. *Kanvas, IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet), Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon,*

IKO Kirkelig pedagogisk senter og HSH. Norsk Luthersk Misjonssamband uttaler i denne forbindelse:

«Vi mener at det prinsipielt er betenkelig at kommunen skal kunne avgjøre om nye ikke-kommunale barnehager skal få tilskudd, siden de selv er en konkurrent på området. Det kan være vanskelig for kommunen å si ja til en ny barnehage dersom de har grunn til å tro at den kan føre til vanskeligheter for en av de kommunale barnehagene. Vår erfaring tilsier at det er naivt å tro at alle kommuner vil være bevisst sin dobbeltrolle som myndighet og eier på en måte som fører til en rettferdig behandling av de barnehagene de ikke eier.

I prinsippet mener vi at uansett ordning, så må nye livssynsbarnehager være sikret støtte. Barna er i barnehagen store deler av dagen, foreldrene overlater mye av sitt oppdragerarbeid til de ansatte der, og da er det av stor betydning for mange at de kan være trygge på at barna får en oppdragelse i tråd med det de får hjemme. Slik barnehageøkonomien er ordnet i dag, bl.a. med makspris for foreldre, er det utopisk å tenke at en livssynsbarnehage kan klare seg uten offentlig støtte.»

Høringsinstansene som støtter forslaget om fritt kommunalt skjønn, viser til at dette vil fremme det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet. Behovet for kommunal styringsmulighet overfor nyetableringer i sektoren, særlig etter at målet om full barnehagedekning er nådd, framheves. Videre sies det at når kommunen gis det fulle ansvaret for barnehagesektoren, blir det viktig at kommunen reelt sett får mulighet til å ta ansvaret og opptre som lokal barnehagemyndighet. Det er kommunene som er nærmest til å vurdere behovet, og det er kommunene som vet hvor mange og hva slags barnehager det er behov for.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) støtter ordningen med fritt kommunalt skjønn og uttaler:

«Når kommunen får det helhetlige ansvaret for barnehagesektoren bør den gis et verktøy for tilpasning av sektoren i tråd med brukernes ønsker og behov. LO støtter derfor regjeringens forslag om at ikke-kommunale barnehager som godkjennes etter 2009 ikke automatisk skal ha krav på kommunalt tilskudd. Vi anbefaler at kommunene gis fritt skjønn i forhold til hvilke nye ikke-kommunale barnehager som skal gis rett til finansiering (...).»

KS støtter dette synet og uttaler:

«Etter KS' vurdering vil det være hensiktsmessig at ordningen med kommunal finansieringsplikt overfor de private barnehagene baseres

på den foreslåtte modellen med fritt kommunalt skjønn, der kommunene gis stor frihet til å bestemme hvilke barnehager som skal gis kommunalt tilskudd. Det vil være mest i tråd med det helhetlige ansvaret kommunene får for barnehagene ved overgang til rammefinansiering og vil gi kommunene den nødvendige frihet til å dimensjonere det totale barnehagetilbudet på en hensiktsmessig måte.»

Utdanningsforbundet er skeptisk til den frie etableringsretten for barnehager og uttaler:

«Utdanningsforbundet har tidligere meldt fra om vår skepsis til den frie etableringsretten for barnehager. Utdanningsforbundet mener det er prisverdig at Kunnskapsdepartementet har prøvd å finne en løsning på kommunenes behov for å styre nyetablering av barnehager. Utdanningsforbundet støtter forslaget om at ikke-kommunale barnehager som etableres etter 2009 ikke skal ha en lovfestet rett til kommunalt tilskudd, men at dette er et forhold kommunene skal avgjøre.»

Flertallet av kommunene som har uttalt seg om kommunalt skjønnskompetanse, støtter fritt kommunalt skjønn. De fleste større kommuner, bl.a. *Bergen, Stavanger, Trondheim, Ålesund, Drammen* og *Asker*, ønsker fritt kommunalt skjønn til å avgjøre om ikke-kommunale barnehager skal ha rett til tilskudd. *Klepp kommune* uttaler følgende om dette:

«Når kommunane får heile ansvaret for finansieringen av barnehagane, er det og rett at kommunane får full styringsrett over barnehagetilbudet i kommunane. Kommunane kjenner sjølv lokale forhold og behov best. Det blir rett då at kommunane kan styre utbygginga med hjelp av godkjenning over kva for nokre barnehagar som skal få kommunalt tilskot.»

Øvre Eiker kommune sier at kommunen bør gis myndighet til å vurdere om nye ikke-kommunale barnehager skal få kommunalt tilskudd som en konsekvens av omleggingen av inntektssystemet til kommunene innenfor barnehagesektoren. *Øvre Eiker kommune* mener

«(...) det vil gi kommunene en mulighet til å planlegge en stabil barnehagesektor, med en mer forutsigbar økonomi for både kommunen og de ikke-kommunale barnehagene.»

Melhus kommune framhever behovet kommunen har for å kunne tilpasse tilbudet til foreldrenes ønsker og behov. Dette støttes av *Sandnes kommune*, som også sier at de må kunne styre utbyggingen i forhold til geografi og type barnehage.

Fylkesmannen i Aust-Agder mener at

«(...) fritt kommunalt skjønn, vil være den beste løsningen når det gjelder vurderingen av nyetableringer etter 2009. Klagerett til Fylkesmannen og fylkesmannens tilsyn med kommunene som barnehagemyndighet vil sikre at kommunenes avgjørelse fattes på saklig grunnlag.»

5.6.2 Finansieringsordning

Av fylkesmenn, andre statlige instanser og større organisasjoner som har uttalt seg konkret om valg av finansieringsordning, støtter litt over halvparten ordningen med statlig fastsatt prosentsats. Flere av disse synes å legge til grunn at dersom det først skal innføres rammefinansiering i barnehagesektoren, bør man velge en ordning med en statlig fastsatt prosentsats og i tillegg utforme klare statlige føringer for kommunenes finansiering av de ikke-kommunale barnehagene. *LO* uttalte at de

«....foretrekker lovfesting av en nasjonal minimumssats for hvor stor prosentandel av tilskuddet til kommunale barnehager de ikke-kommunale skal motta, framfor å overlate til hver kommune å utarbeide lokale forskrifter for finansieringen».

Nesten halvparten av de statlige instansene og organisasjonene uttaler seg ikke konkret om finansieringsalternativene. *PBL* mener at «ingen av departementets foreslåtte alternativer er brukbare» og har i sin høringsuttalelse ikke kommentert konkret forslagene til ny finansieringsordning som departementet la fram i høringsnotatet. I stedet uttaler *PBL* generelt når det gjelder finansieringsordningen:

«Vårt grunnleggende syn på modellutforming er at man bør foretrekke enkle, lett praktiserbare løsninger, selv om disse ikke medfører millimeterrettferdighet for alle aktører. At den gjennomsnittlige kommune på fritt grunnlag skal måtte stå for utvikling av slike modeller/løsninger lokalt, er en ny type utfordring kommunene aldri tidligere har fått. Det er en løsning private barnehager mener det finnes vesentlige bedre alternativer til. (...) Rent teknisk foreslår vi ingen lovendring. Vi mener dagens lovtekst er hensiktsmessig, men velger å anbefale at endringer skjer på forskriftsnivå.»

Hensynet til økonomisk forutsigbarhet, likebehandling og forventninger om en enklere ordning med mindre behov for offentlig administrasjon er argumenter som går igjen til støtte for valg av ordningen med statlig prosentsats. *HSH* uttaler at

«Etter vårt syn vil en overordnet nasjonal bestemmelse av finansieringsplikten og av nivået på de offentlige tilskuddene i best mulig grad sikre like vilkår og forutsigbare rammebetingelser. Vi deler også departementets vurdering om at en finansieringsordning med fastsatte tilskuddsbeløp eller prosentsatser er enklere å forholde seg til, og dermed vil være enklere å administrere for kommunene.» Barnebygg sier i sin uttalelse at «det er helt nødvendig for en smidig videreføring av barnehagereformen og innføring av lovbestemt rett til barnehageplass, at det samtidig med overføringen av finansieringsansvaret innføres lovbestemt minstekrav, som det foreslås i alternativ 4 til § 14».

Mange høringsinstanser mener at et sentralt hensyn, uansett valg av modell, må være hensynet til økonomisk forutsigbarhet for de ikke-kommunale barnehagene. Slik forutsigbarhet er viktig ikke bare for de ikke-kommunale barnehagenes generelle driftsvilkår og mulighet til å planlegge, men også for kvaliteten og innholdet i det tilbudet som gis til barna.

Kanvas «mener at godkjente barnehager, være seg offentlige eller private, bør ha en økonomisk forutsigbarhet for å kunne tilby barn og ansatte et langsiktig arbeids- og læringsmiljø.»

Fylkesmannen i Hordaland uttaler:

«Ved overgangen til rammefinansiering er det viktig at de eksisterende private barnehagene sikres videre økonomisk støtte. Fylkesmannen mener at dette best kan gjøres ved en statlig regulering av finansieringsplikten.»

Av organisasjonene er det *KS* og *Delta* som sterkest støtter forslaget om lokale forskrifter. *KS* uttaler

«Når det gjelder utforming av selve finansieringsordningen – dvs. etter hvilke regler og på hvilket nivå de private barnehagene skal motta finansiering – mener *KS* at kommunene gis mulighet til å utforme egne regler tilpasset ulike lokale ønsker og behov. Fra statens side bør det derfor ikke gis detaljerte bestemmelser for beregning av det kommunale tilskuddet til private barnehager. Ordningen vil kreve at det fra statens side er lagt inn til tilstrekkelige midler til formålet.»

Arbeidstakerorganisasjonen *Delta* framhever at nærhet til tjenestene er det beste grunnlaget for gode beslutninger og mener at kommunene må ha det overordnede ansvaret og muligheter til en helhetlig vurdering av barnehagetilbudet i kommunen, tilpasset innbyggernes ønsker og behov. De

uttaler at utarbeidelse av egne kommunale forskrifter gir kommunen en mer helhetlig ramme for barnehagepolitikken, samtidig som det gir etablerte og nye barnehagedrivere nødvendig forutsigbarhet.

Blant kommunene er det en positiv holdning til ordningen med lokale forskrifter. Av de kommunene som har avgitt høringsuttalelser, har omtrent 70 pst. gitt en konkret vurdering av finansieringsordningen. De kommunene som ikke har gitt tilslutning til noen av alternativene, ønsker enten at tilskuddet fortsatt skal være øremerket, har bare kommunale barnehager eller har generelt ikke kommentert finansieringsordningen. Av de kommunene som har tatt stilling til alternativ, vil over 2/3 ha lokale forskrifter.

Jevnaker kommune uttaler at

«I forhold til tilskudd til ikke-kommunale barnehager er det viktig at vi får et enklere og mer forutsigbart system enn det staten har i dag, men det er også viktig å ta høyde for lokale forhold. Vi har tro på at alle kommuner klarer å skille rollen som eier og myndighet i disse sakene, og mener vel at hver enkelt kommune må få råderett i disse sakene. (...) Kommunen bør få tilliten til at de klarer å styre i egen kommune når de får ansvaret for oppgaven».

Flere understreker som departementet at retten til barnehageplass, rammefinansiering og finansiering av ikke-kommunale barnehager må ses i sammenheng. Det overføres et større ansvar for barnehagesektoren fra staten til kommunene. Når kommunene gis et slikt utvidet ansvar, er det i følge flere av høringsinstansene også viktig at de får mulighet til å ivareta dette ansvaret på en lokalt egnet måte.

Mange av kommunenes egne uttalelser understreker at kommunen som lokal barnehagemyndighet med det overordnede ansvaret for barnehagetilbudet, er best egnet til å utforme regler som er tilpasset lokale ønsker og behov. *Nordkapp kommune* påpeker at det er viktig å ikke innføre et system under parolen «økt kommunalt selvstyre» samtidig som staten pålegger kommunene et detaljert regelverk for utregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. De fleste kommuner mener at overføring til rammefinansiering, kombinert med myndigheten til å utforme lokale forskrifter, gir best mulighet for økt kommunalt selvstyre i sektoren.

Store kommuner som *Bergen, Ålesund, Trondheim, Drammen, Asker* og *Bærum* ønsker alle alternativet med lokalt utformede forskrifter. *Asker kommune* uttaler at

«Asker kommune støtter forslaget om ny § 14 Kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager alternativ 1. (...) Her gis kommunen mulighet til å finne gode løsninger for tilskuddsordninger til ikke-kommunale barnehager. Det vil kunne føre til en mer forutsigbar økonomisk situasjon for ikke-kommunale barnehager enn det vi har i dag.»

Også andre kommuner framhever muligheten for en finansieringsordning med økt kommunal handlefrihet som grunnlag for å etablere et godt samarbeid med de ikke-kommunale barnehagene i kommunen. *Nedre Eiker kommune* sier i sin uttalelse at de ikke-kommunale barnehagene

«betyr (...) mye i forholdet til målsettingen om full barnehagedekning samt at kommunen opplever et gjensidig godt kvalitativt samarbeid med disse barnehagene. Det vil derfor være i Nedre Eikers kommunes interesse å kunne sikre en forutsigbar økonomi for også disse. Imidlertid innebærer prinsippet om rammefinansiering en handlingsfrihet for kommunen. Denne friheten, som også er en viktig demokratisk frihet, må ivaretas. Nedre Eiker kommune er av den oppfatning at denne ivaretas best ved at Nedre Eiker kommune selv kan utforme et regelverk for tildeling av midler. Nedre Eiker kommune ønsker altså ikke en detaljert statlig styring på dette området. Dersom staten ønsker en detaljstyring vil fordelene ved rammefinansiering være fraværende».

Lillehammer kommune er av den oppfatning at

«med vår erfaring og kjennskap til kommunens barnehager» vil de få til en enklere og mer rettferdig fordeling av midlene ved å utarbeide lokale forskrifter.

Enkelte kommuner synes å være kritiske til kommunenes kompetanse til å utforme og forvalte et nytt regelverk for finansiering av ikke-kommunale barnehager og også til hva ordningen med lokale forskrifter kan føre til av ulikheter mellom kommunene.

Harstad kommune viser til at dersom kommunen pålegges å utarbeide lokale forskrifter, vil dette stille store krav til kompetanse i den enkelte kommune. Kommunen peker på at det kan bli en utfordring for den enkelte kommune å komme til enighet med de ikke-kommunale barnehagene og samtidig få en politisk forankring av forskriftene. Kommunen frykter også at ordningen med lokale forskrifter kan medføre store forskjeller mellom kommunene. De fleste kommunene som har uttalt seg, har imidlertid god tro på at de skal kunne

utforme og forvalte et regelverk på en tilfredsstillende måte.

Flere som støtter ordningen med lokale forskrifter, framhever i den sammenheng viktigheten av at kommunene må få mulighet for faglig støtte med hensyn til utforming av de lokale løsninger. *Kongsberg kommune* påpeker at det vil bli viktig med et «godt nasjonalt støtteapparat» til utforming av de lokale forskriftene.

Selv om flertallet av kommunene som uttaler seg om valg av finansieringsordning støtter ordningen med lokale forskrifter, er det også noen som støtter ordningen med statlig fastsatt prosentsats. To av storbyene, *Oslo* og *Stavanger kommune*, ønsker alternativet med statlig fastsatt prosentsats. *Stavanger kommune* har vurdert det til at

«...(...)...statlig fastsatt prosentsats er det alternativet som vil sikre en lik offentlig finansiering av private barnehager. Det vil i praksis si at uavhengig av barnehagens kostnadsnivå sikrer en alle ikke-kommunale barnehager det samme offentlige tilskuddet som tilsvarende kommunale barnehager får. Dette er en finansieringsordning Stavanger benytter pr i dag, en ordning som krever mindre administrative ressurser og hvor det blir enklere for de private barnehagene å sette seg inn i tilskuddsgrunnlaget».

Flere av de kommunene som ønsker statlig fastsatt prosentsats, framhever at systemet vil bli administrativt enkelt.

I høringen foreslo departementet at klageadgang skal fastsettes av kommunen i de lokale forskriftene. *Barnebygg* sier i sin uttalelse at det bør legges til rette for at en «uhildet» part kan vurdere saken på nøytralt grunnlag. Også *Fylkesmannen i Hordaland* påpeker at det er viktig å sikre ikke-kommunale barnehager en klageordning.

5.7 Departementets vurdering etter høringen

Gjennomgangen av høringsuttalelsene viser at ingen av de foreslåtte alternativene for den kommunale finansieringen eller den kommunale skjønnskompetansen samlet sett får særskilt stor eller entydig tilslutning blant høringsinstansene.

5.7.1 Kommunal skjønnskompetanse

Departementet foreslår at kommunen gis et fritt kommunalt skjønn til å velge om det skal fattes vedtak om rett til tilskudd for ikke-kommunale barnehager for barnehager som søker om godkjenning etter sektoren er rammefinansiert. Dette støt-

tes av *KS*, *LO*, *Fylkesmannen i Aust-Agder* og 89 pst. av *kommunene* som eksplisitt har valgt modell i høringen.

Departementet foreslår noen redaksjonelle endringer i § 14. Første ledd lød i høringsnotatet: «*Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle ikke-kommunale barnehager i kommunen som har søkt om godkjenning senest i løpet av 2009 (...)*». Leddet endres til «*Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen, forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er blitt rammefinansiert*». Andre ledd lød i høringsnotatet: «*Barnehager som søker om godkjenning etter 2009 (...)*». Leddet endres til «*Kommunen kan yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert*». Endringen forslås for at bestemmelsen skal være tydelig på at det er et skille mellom barnehagers rettigheter før og etter innlemmingen av barnehagetilskuddene i kommunerammen. Videre presiseres det i lovteksten at kommunene skal fastsette regler for det kommunale tilskuddet i *forskrift*.

Innføring av rett til barnehageplass og nytt finansieringssystem skal innføres når det er full barnehagedekning. Det kan bli en utfordring for kommunene å håndtere en rett til finansiering for nye barnehager i en fullt utbygd sektor. Departementet mener at kommunen som barnehagemyndighet må få de nødvendige verktøy til å dimensjonere barnehagetilbudet i tråd med lokale forhold og behov. Det er flere hensyn som taler for fritt kommunalt skjønn. Blant annet vil kommunen ha behov for å styre tilbudet ut i fra demografiske forhold, fødselstall og lignende. Dersom kommunen gis mulighet for en helhetlig vurdering i finansieringsprosessen vil kommunenes muligheter til å tilpasse kommunens totale barnehagetilbud til befolkningens ønsker og behov øke.

Et fritt kommunalt skjønn vil sikre at kommunen ikke forpliktes til å finansiere barnehager som fører til overetablering. En overetablering av nye barnehageplasser kan gi kommunene en svært kostnadskrevende barnehagestruktur. Dette kan føre til at flere barnehager i kommunen må drive med ledig kapasitet. Videre kan det være en risiko for at enkelte barnehager som er etterspurt av brukerne må nedlegges, fordi den av økonomiske årsaker ikke klarer å drive med ledig kapasitet. Det vil være uheldig om mange barnehager som stat og kommune har finansiert via investeringstilskudd og driftstilskudd senere skulle legges ned, slik at investeringene ikke kommer samfunnet til gode også på sikt. Eksisterende barnehager må likevel regne med at det kan komme nye barneha-

ger som starter opp, og som kan være mer attraktive for brukerne. Dette kan føre til at eksisterende barnehager på sikt kan komme til å måtte legges ned. Dette er en naturlig følge av bl.a. demografiske endringer som barnehagene har måttet tilpasse seg også de siste årene.

Kommunen bør ved søknad om finansiering undersøke det reelle behovet for barnehagen. Kommunen bør etter departementets vurdering finansiere en nyetablert barnehage som er ønsket av brukerne, har en gunstig beliggenhet i forhold til boligbebyggelse mv.

Flere instanser er bekymret for at et fritt kommunalt skjønn vil gå på bekostning av mangfoldet i barnehagetilbudet. *Kanvas* har forståelse for forslaget for å unngå en voldsom overdekning, men peker på at ordningen kan føre til en sementering av barnehagesektoren og at nyutvikling vil kunne stoppe helt opp. Norsk *Luthersk Misjonssamband* mener at nye livssynsbarnehager må være sikret støtte. Departementet viser til at kommunen, etter barnehageloven § 8, skal tilpasse utbyggingsmønstre og driftsformer til lokale forhold og behov. Kommunen må etterstrebe å legge til rette for at nyetablerte barnehager som er ønsket av brukerne, kan drive med offentlig finansiering. Departementet er av den oppfatning at gjeldende § 8 sikrer et etterspurt mangfold i tilstrekkelig grad. Videre har departementet tillit til at kommunene av eget ønske vil gi sine innbyggere et godt tjenestetilbud. Fylkesmannen vil også kunne føre tilsyn med at kommunen som barnehagemyndighet tilpasser utbyggingsmønstre og driftsformer til lokale forhold og behov. Departementet vil imidlertid følge med på utviklingen av det framtidige barnehagetilbudet.

Flere høringsinstanser er bekymret over at kommunen skal ha fritt skjønn til å vurdere om nye ikke-kommunale barnehager skal finansieres fordi kommunen både er barnehagemyndighet og barnehageeier. Dette er bl.a. *PBL*, *Norsk Luthersk Misjonssamband*, *KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon* og *IKO Kirkelig pedagogisk senter*. *Studentenes Landsforbund* mener at økonomiske hensyn vil veie tyngre enn barnehagefaglige i kommunes vurderinger. Departementet ser at et fritt kommunalt skjønn kan sette kommunens dobbeltrolle som barnehagemyndighet og barnehageeier under press. Departementet mener at det er viktig at kommunen er bevisst sin dobbeltrolle som eier og myndighet og ikke lar eierrollen påvirke vurderingene og hindre oppstart av barnehagetilbud i tråd med brukernes ønsker og behov. Departementet har imidlertid tillit til at kommunene er bevisst dette. Som nevnt er det slik at barnehage-

lovens øvrige bestemmelser pålegger kommunen å tilpasse barnehagetilbudet i tråd med lokale forhold og behov. Kommunen skal fra 2009 oppfylle en individuell rett til barnehageplass for alle barn fra ett år som er bosatt i kommunen, jf. Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage). Dette vil etter departementets vurdering føre til at kommunen til enhver tid må sikre et tilstrekkelig antall barnehageplasser, og at den dermed ikke kan si nei til å finansiere barnehager som etableres der det er etterspørsel.

HSH ønsker at godkjenning av nye barnehager overføres til en statlig nasjonal myndighet. Ved godkjenning av privatskoler er det Utdanningsdirektoratet, etter delegasjon fra Kunnskapsdepartementet, som er godkjenningsmyndighet, jf. privatskolelova § 2-1. Kommunen skolen ønsker å etablere seg i har mulighet til å uttale seg før vedtak fattes. I barnehagesektoren er det kommunen selv som er godkjenningsmyndighet, jf. barnehageloven § 10, og fylkesmannen er klageinstans, jf. § 10 tredje ledd. Det er til dels store forskjeller mellom barnehagesektoren og skolesektoren, som gir ulike utfordringer. I underkant av 50 pst. av barna i barnehagesektoren går i private barnehager mens om lag 2 pst. av elevene i grunnskolen går på privatskole. En tilsvarende løsning med hensyn til godkjenningsmyndighet og klageinstans i barnehagesektoren anser departementet som uhen-siktsmessig og vanskelig gjennomførbar, i og med omfanget av ikke-kommunale barnehager.

Enkelte høringsinstanser mener at kommunens frie skjønn til å velge om det skal fattes vedtak om rett til tilskudd for ikke-kommunale barnehager også bør omfatte de eksisterende barnehagene. *LO* sier at det bør vurderes å innføres en tidsbegrensning i den kommunale finansieringsplikten i en rammefinansiert sektor. *LO* mener at en slik tidsbegrenset finansieringsplikt kan ta høyde for fremtidig endring i etterspørsel og behov. Departementet støtter ikke en slik tidsbegrensning i finansieringsforpliktelsen. Departementet mener at det er viktig for de ikke-kommunale barnehagene å ha en forutsigbarhet og trygghet for at de vil få offentlig finansiering også i framtiden. Det vil også være viktig for foreldrene å vite at barnehagen vil være sikret finansiering, og at den dermed sannsynligvis vil være i drift de årene barna skal motta et barnehagetilbud. Et kvalitativt godt og stabilt barnehagetilbud er viktig for barna. Dersom barnehagen ikke er etterspurt i tilstrekkelig grad, vil den uansett måtte legges ned på sikt.

Enkelte høringsinstanser er bekymret over de ikke-kommunale barnehagenes rettssikkerhet ved

kommunale vedtak om å ikke finansiere. *Barnebygg Gruppen AS* mener alle parter er best tjent med at kommunen kan utøve et begrenset skjønn for å ivareta prinsippet om etterprøvbarhet og åpenhet i offentlig saksbehandling på en best mulig måte. Som *Fylkesmannen i Aust-Agder* sier, vil klagerett på vedtak om å ikke finansiere en ikke-kommunal barnehage sikre at kommunens vedtak fattes på saklig grunnlag. Departementet har foreslått at barnehageeier skal kunne klage på kommunens vedtak om avslag av finansiering til fylkesmannen. Dette betyr at godkjente ikke-kommunale barnehager som får avslag på søknad om finansiering, vil ha muligheten til å få vurdert sin søknad på nytt hos fylkesmannen. Det vil være begrensninger i fylkesmannens muligheter til å prøve alle sider av saken i klagesaksbehandlingen da klageinstansen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre, ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34. Fylkesmannen kan føre tilsyn med rutiner for saksbehandlingen hos kommunen, jf. barnehageloven § 9 andre ledd. Departementet mener at dette er en tilstrekkelig rettssikkerhetsgaranti for private barnehageutbyggere.

Tromsø kommune har påpekt at kommunen skal vurdere om det skal gis finansiering til nye godkjente ikke-kommunale barnehager og mener at verken kommunen eller de ikke-kommunale barnehagene er tjent med at en ikke-kommunal barnehage først blir godkjent, men deretter får avslag på søknad om kommunal finansiering. *Tromsø kommune* og *Samskipnadsrådet* mener at søknader om godkjenning og om kommunal finansiering av nye, ikke-kommunale barnehager bør være en samlet prosess. Fylkesmannen i Hordaland mener at det er viktig at kommunen så tidlig som mulig i prosessen avgjør spørsmålet om finansiering av en ny privat barnehage. Departementet foreslår at det er ikke-kommunale barnehager som er godkjent, jf. barnehageloven §§ 10 og 11 som kommunen skal vurdere om den skal finansiere. Departementet foreslår at den frie etableringsretten for barnehager skal videreføres. Dette innebærer at dersom en barnehage oppfyller vilkårene etter barnehageloven § 10, jf. §§ 1 og 2 eller § 11, har den rett på godkjenning. Når et vedtak om godkjenning foreligger, vil den ikke-kommunale barnehagen kunne søke om finansiering etter forslaget § 14 andre ledd. Dette innebærer at en barnehage som vil etablere seg i en kommune, må være ferdigstilt og godkjent før finansieringss spørsmålet blir avgjort. Kommunen som barnehagemyndighet må veilede barnehageutbyggere så tidlig som mulig i prosessen ved bygging av nye barnehager for å unngå tilfeller som *Tromsø kommune* nevner.

Det vil likevel innebære en viss risiko for barnehageutbyggere å ferdigstille barnehager uten garanti for finansiering. Selv om kommunen gir god veiledning i prosjekteringsfasen, kan det skje endringer i etterspørselen innen finansierings spørsmålet skal avgjøres. Det er etter departementets vurdering også viktig at private barnehageutbyggere gjør en grundig vurdering av behovet for barnehageplasser i kommunen de ønsker å etablere seg i. Videre bør utbyggeren undersøke om det særskilte grunnlaget (f.eks. livssyn) barnehagen bygger på eller det pedagogiske tilbudet den vil tilby er etterspurt og ønsket av de som er bosatt i kommunen.

5.7.2 Finansieringsordning

Gjennomgangen av høringsuttalelsene viser at ingen av de foreslåtte alternativene for den kommunale finansieringen samlet sett får stor eller entydig tilslutning blant høringsinstansene. Departementet foreslår at kommunen utarbeider lokale forskrifter for finansiering av ikke-kommunale barnehager. Med rammefinansiering som forutsetning, mener departementet at dette er den mest hensiktsmessige finansieringsmodellen.

KS og *Delta* uttaler at utarbeidelse av egne kommunale forskrifter gir kommunen en mer helhetlig ramme for barnehagepolitikken, og at dette gir kommunen mulighet til ta hensyn til de lokale variasjonene i behov og kostnader som eksisterer. Departementet støtter at det er kommunene, som kjenner de lokale behov og forutsetninger, som er best egnet til å utforme den endelige utforming av finansieringsordningen for sine ikke-kommunale barnehager. Kommunalt tilskudd blir et kommunalt ansvar som behandles politisk i hver kommune. På denne måten sikres både hensynet til lokaldemokrati og at reglene for utmåling av tilskudd skal kunne tilpasses lokale forhold.

Mange instanser påpeker at det vil bli en administrativt krevende jobb å utforme de lokale forskriftene. *Fylkesmannen i Aust-Agder* påpeker også at det er unødvendig tungt at hver kommune skal utarbeide lokale forskrifter. *Barnehagebygg* og *Kanvas* mener det vil bli komplisert og vanskelig for kommunen å utarbeide forskrifter, og at et slikt system vil kunne medføre ulik praksis fra kommune til kommune. Departementet ser at det vil medføre arbeid å utforme de lokale forskriftene og at kompetansen hos kommuneadministrasjonen til å utarbeide forskrifter vil variere. Det er kommunen som nå får det helhetlige ansvaret for barnehagetilbudet i sin kommune og som har nærhet til tjenestene. Som mange kommuner har påpekt, vil

egne utformede forskifter best ta høyde for lokale ønsker og behov. I så måte er det ikke nødvendigvis negativt at forskiftene blir ulike fra kommune til kommune. Utformingen av forskiftene vil kreve ressurser fra kommunen, men vil bli mindre administrativt krevende på sikt. Departementet er kjent med at mange kommuner har nettverk innenfor ulike områder på barnehageområdet. Departementet antar at det vil være hensiktsmessig at kommunene også samarbeider om utforming av forskifter og oppretter nettverk for på den måten kunne dra nytte av hverandres erfaringer.

Kommunale forskrifter ses på av enkelte høringsinstanser som et administrativt krevende alternativ. En del høringsinstanser foretrekker derfor statlig fastsatt prosentsats fordi det oppfattes som administrativt enkelt. Mange støttet dette alternativet ut i fra at det vil gi enklest og mest oversiktlig finansieringssystem. Modellen vil imidlertid i praksis ikke være så administrativ enkel, blant annet fordi kommunene ved denne modellen fortsatt vil måtte beregne størrelsen på tilskuddet ut fra kostnadsnivået i de kommunale barnehagene i kommunen. Videre vil kravene i EØS-regelverket stille krav til at kommunen til enhver tid må sikre at det ikke skjer en overkompensasjon. Dette betyr at kommunen må kontrollere at hver enkelt ikke-kommunale barnehage kun mottar kostnadsdekning med en rimelig fortjeneste. De administrative kostnadene for kommunene vil etter departementets vurdering således ikke være vesentlig mindre for modellen med en statlig fastsatt prosentsats enn for utarbeidelse og praktisering av lokale forskrifter.

Flere høringsinstanser uttrykker motstand mot lokale forskifter ut fra en oppfatning av at dette vil medføre at kommunene nærmest står fritt i forhold til å bestemme nivået på tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Bl.a. uttaler *HSH* og *Samskipnadsrådet* at en overordnet nasjonal bestemmelse av finansieringsforpliktelsen og nivået på de offentlige tilskuddene i best mulig grad sikrer like vilkår og forutsigbare rammebetingelser.

Departementet har imidlertid i forslaget til lovt tekst lagt inn nasjonale føringer som kommunen må ta hensyn til i utarbeidelsen av forskriftene. For det første må det være mulig å ivareta kvaliteten i henhold til gjeldende regler. Finansieringssystemet må også legge til rette for at barnehagen kan overholde reglene om maksimalpris. Videre vil departementet peke på at prosedyren ved utarbeidelse av lokale forskrifter etter forvaltningsloven kapittel VII, legger opp til at alle berørte parter skal forelegges forskriften før den blir vedtatt. De ikke-kommunale barnehagene i alle kommuner vil der-

med få anledning til å komme med innspill og synspunkter på hvordan de lokale forskriftene skal utformes. Departementet mener derfor at det ikke vil være vilkårlig hvordan tilskuddsnivået til ikke-kommunale fastsettes i lokale forskifter.

Flere høringsinstanser har merknader knyttet til at det nye finansieringssystemet må ivareta muligheten for like lønns- og arbeidsvilkår for alle ansatte i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Dette gjelder blant annet *LO*, *PBL*, *Fagforbundet*, *Lederne*, *KS* og *Utdanningsforbundet*. I Soria Moria-erklæringen sies det at regjeringen vil «arbeide for likeverdige lønns- og arbeidsforhold for ansatte i private og kommunale barnehager».

Konsulentfirmaet Først og Høverstad utfører hvert år en utvalgsundersøkelse om kostnader i barnehagene. Departementet har behov for å få mer kunnskap om og oversikt over kostnadsforskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Departementet har derfor satt i gang et arbeid for å kartlegge kostnadsforskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Som en del høringsinstanser uttaler, vil en statlig fastsatt prosentsats gi et ensartet prinsipp for utmåling av tilskudd. Forslaget legger som nevnt opp til at prosentsatsen skal knyttes opp til kostnader til barnehagedrift av kommunale barnehager i den enkelte kommune. Imidlertid vil det fortsatt kunne være betydelige variasjoner mellom kommunene på kostnader til kommunal barnehagedrift. Tilskuddsnivået ville derfor variere fra kommune til kommune selv om samme prosentsats skulle gjelde. I de kommunene hvor den kommunale barnehagedriften er effektiv, ville tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene blitt lavere enn i kommuner hvor kostnadsnivået for kommunale barnehager er høyt. Departementet mener at de ikke-kommunale barnehagene er bedre sikret tilstrekkelig og forutsigbar finansiering ved lokale forskifter fordi det ligger eksplisitte føringer for hva finansieringen skal ivareta. Kommunen må sørge for at tilskuddet til den ikke-kommunale barnehagen er tiltrekkelig til at barnehagen kan ivareta god kvalitet, overholde maksimalprisen samt ha en forutsigbar inntekt.

I høringsrunden har det kommet mange innspill om ikke-kommunale barnehagers behov for forutsigbare rammevilkår i et nytt finansieringssystem, og særlig behovet for forutsigbar finansiering. Departementet foreslår derfor å inn ta ytterligere føringer i ny §14 som skal sikre at de ikke-kommunale barnehagene gis forutsigbarhet ved utforming av de lokale forskiftene. Ved innføring av rett til plass vil kommunen som barnehagemyndighet ha ansvar for full barnehagedekning både på

kort og lang sikt. Med tanke på at ikke-kommunale barnehager i mange kommuner utgjør en betydelig del av barnehagetilbudet, vil det være i kommunens interesse å sikre de ikke-kommunale barnehagene tilstrekkelig og forutsigbar finansiering.

For ytterligere å ivareta ikke-kommunale barnehagers behov for forutsigbarhet og likviditet foreslår departementet at kommunene får en plikt til å forskuddsutbetale tilskudd. Forskuddsutbetalingen er nærmere omtalt under. De ikke-kommunale barnehagene vil med ordningen med forskuddsutbetaling av tilskudd være sikret både forutsigbarhet og regelmessighet med hensyn til kommunens finansiering.

Svært mange høringsinstanser påpeker at prinsippet om økonomisk likeverdig behandling må ligge fast også etter overgang til rammefinansiering. Dette gjelder blant annet *LO, PBL, Forbundet Steinerbarnehagene i Norge, Norsk Montesori-forbund, Kanvas, Barnebygg, Samskipnadsrådet* og *KS*. Også svært mange kommuner understreker at prinsippet om økonomisk likeverdig behandling må ligge fast. Økt grad av økonomisk likebehandling vil være et budsjettspørsmål og må håndteres i forbindelse med de årlige budsjettene.

Departementet merker seg at flere instanser støtter *Utdanningsforbundets* og *Fagforbundets* syn på at muligheten for å ta utbytte bør fjernes. Departementet vurderer det slik at det ikke er nødvendig med en nasjonal bestemmelse, men la det være opp til hver enkelt kommune å eventuelt regulere mulighet for utbytte i de lokale forskiftene. EØS-regelverket for offentlig støtte legger noen føringer på mulighet for å ta ut utbytte. Et moment i den sammenheng er at kommunen sørger for at det ikke skjer en overkompensasjon, dvs. at støttebeløpet er større enn det som er nødvendig for barnehagetjenestene. Eierne kan likevel ha en rimelig fortjeneste uten at det regnes som overkompensasjon.

Et resultat av rammefinansiering av sektoren er at staten ikke lenger vil ha direkte innflytelse på ressursbruken i sektoren i den enkelte kommune. Et målrettet og effektivt statlig tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet vil derfor bli et viktig styringsverktøy. Som en oppfølging av NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren, har Stortinget bedt regjeringen om å foreta en gjennomgang av særlovene med sikte på en klarere avgrensning av hvilke områder av kommunenes og fylkeskommunens virksomhet som skal være gjenstand for statlig tilsyn.

Forskuddsutbetaling

På bakgrunn av høringsinstansenes innspill om behovet for forutsigbarhet i finansieringen for ikke-kommunale barnehager, foreslår Kunnskapsdepartementet å lovfeste plikt til forskuddsutbetaling.

Det statlige driftstilskuddet betales i dag forskuddsvis for januar, februar og mars. Størrelsen på forskuddsutbetalingen fastsettes av fylkesmannen og skal som hovedregel ta utgangspunkt i utbetalingen til barnehageeier i desember året før. Fylkesmannen skal senest i mars fatte vedtak om tildeling av tilskudd på bakgrunn av årsmeldingen. Det skal da foretas en avregning mellom forskuddsutbetalingen og den nye vedtatte tilskuddstildelingen. Det er kommunen som utbetaler driftstilskuddet til den enkelte barnehage på bakgrunn av fylkesmannens vedtak. Driftstilskuddet skal også for resterende terminer av året utbetales forskuddsvis.

Det statlige driftstilskuddet utgjorde i 2006 60 pst. av finansieringen til ordinære private barnehager, 65 pst. for private familiebarnehager og 73 pst. for statlige barnehager. Det kommunale tilskuddet utgjorde henholdsvis 15, 10 og 12 pst., og det er ingen føringer for utbetalingstidspunkt. Statstilskuddet er med andre ord hovedinntektskilden til de ikke-kommunale barnehagene, og de ikke-kommunale barnehagenes likviditet er sikret gjennom krav til forskuddsutbetaling. Når barnehagetilskuddene innlemmes i rammeinntektene til kommunen, faller denne sikringsbestemmelsen for likviditet bort. Departementet mener derfor det er viktig at det i ny finansieringsordning lovfestes en plikt for kommunene til å utbetale tilskudd forskuddsvis, for å sikre de ikke-kommunale barnehagene inntekter inntil kommunen har mulighet til å fatte endelig vedtak om kommunalt tilskudd.

Kunnskapsdepartementet foreslår at kommunene skal utbetale tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene forskuddsvis hvert kvartal. Dette betyr at barnehagene skal ha tilskudd for januar til mars utbetalt i januar og tilskudd for april til juni utbetalt i april osv. Slik kvartalsvis forskuddsutbetaling skal kommunen foreta inntil vedtak om tilskudd for hele året fattes. For barnehager som er i drift skal forskuddsutbetalingen ta utgangspunkt i tilskuddsgrunnlaget for foregående år.

Når det gjelder nye ikke-kommunale barnehager som kommunen har vedtatt at den skal finansiere, foreslås det også at disse skal få rett til forskuddsutbetaling inntil endelig tilskuddsutmåling foreligger. Det understrekes at barnehagen først

får krav på forskuddsutbetaling idet kommunen vedtar at den ikke-kommunale barnehagen skal finansieres. Bestemmelsen kommer til anvendelse i de tilfeller vedtaket om at kommunen skal finansiere kommer før vedtaket om endelig tilskuddsbeløp. Når kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd, skal det foretas en avregning mellom for-

skuddsutbetalingen og den vedtatte tilskuddstilDELingen.

Bestemmelsen innebærer ikke økte økonomiske forpliktelser for kommunen, men kun et pålegg om å utbetale tilskudd raskere enn de er pålagt i dag.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Den kommunale finansieringsplikten i forslaget innebærer ingen økt finansieringsforpliktelse. Forslaget har således ingen økonomiske konsekvenser.

Utformingen av forskiftene vil kreve ressurser fra kommunen, men vil bli mindre administrativt krevende på sikt. Departementet antar at de administrative konsekvensene ikke blir vesentlig økte i forhold til forvaltningen av gjeldende regelverk.

7 Merknader til de enkelte paragrafer

Til § 8 Kommunens ansvar

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 5.

Sjette ledd er endret. Selv om barnehagesektoren rammefinansieres kan det være behov for staten å gi statlige øremerkede tilskudd. Bestemmelsen presiserer at kommunen skal forvalter de statlige øremerkede tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen. Videre framgår det av bestemmelsen at kommunen ikke kan avkorte det kommunale tilskuddet som utmåles etter den kommunale forskriften som følge av et slikt statlig tilskudd.

Øvrige ledd i bestemmelsen videreføres uendret og er omtalt i Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) Om lov om barnehager (barnehageloven).

Til § 14 Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Bestemmelsen er nærmere omtalt under kapittel 5.

Første og annet ledd angir kommunens finansieringsforpliktelse for ikke-kommunale barnehager. Med ikke-kommunale menes alle barnehager som ikke eies av kommunen, slik som private, fylkeskommunale og statlige barnehager. Kommunen har plikt til å finansiere barnehager i kommunen som har søkt om godkjenning før barnehagetilskuddene innlemmes i kommunerammen, og som følge av søknaden har fått godkjenning, jf. barnehageloven § 10, jf. §§ 1 og 2 eller § 11. Barnehager som søker om godkjenning etter barnehagetilskuddene innlemmes i kommunerammen har ikke automatisk rett på tilskudd. Dette innebærer at det går et skille mellom ikke-kommunale barnehager som søker om godkjenning før barnehagesektoren blir rammefinansiert og de som søker om godkjenning i en rammefinansiert sektor. Tidspunktet for innlemming av barnehagetilskuddene i kommunerammen framkommer av kommuneproposisjonen for 2009.

Søknadstidspunktet for godkjenning av barnehagen jf. §§ 10 og 11 er avgjørende for om barnehagen skal behandles etter bestemmelsens første eller annet ledd ved vedtak om finansiering etter denne bestemmelsen.

Kommunen kan finansiere barnehager som søker om godkjenning etter barnehagetilskuddene innlemmes i kommunerammen. Kommunen avgjør søknaden etter eget skjønn. Det kommunale skjønn må se hen til barnehageloven § 8 annet ledd som forplikter kommunen til å tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov. For nærmere redegjørelse av dette vises til Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) om lov om barnehager (barnehageloven).

Tredje ledd bestemmer at kommunen skal fastsette forskrift med regler for kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen, jf. første og annet ledd. Reglene må fastsettes i forskrift, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 2 første ledd bokstav c. Den nærmere framgangsmåten ved utarbeidelse av lokale forskrifter må følge de bestemmelser som framgår av forvaltningsloven §§ 37 til 40.

Bestemmelsen gir føringer for å sikre og tydeliggjøre de ikke-kommunale barnehagenes rettsikkerhet. Den kommunale forskriften skal gi klare og tydelige regler for hvordan kommunalt tilskudd til den enkelte barnehage skal beregnes, gi klagerett for barnehagen og bestemmelser om søknadsprosedyrer samt revisjon. Videre må de rutiner og regler som er truffet for å unngå overkompensasjon og sikre tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon framgå av forskriften, jf. EØS-avtalen.

Fjerde ledd gir nasjonale føringer som skal sikre at de overordnede nasjonale mål for barnehagesektoren ivaretas. Innholdet i den kommunale forskriften må følge opp de krav som framgår av lovteksten. Forskriften må sikre forutsigbarhet for de ikke-kommunale barnehagene, sikre overholdelse av de til enhver tid fastsatte regler om foreldrebetaling og sikre et kvalitativt godt barnehagetilbud i kommunen i tråd med gjeldende lover og regelverk.

Femte ledd sier at kommunen skal utbetale tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter vedtak om tilskudd. Det er barnehager som skal motta tilskudd etter første eller annet ledd som har rett på forskudd. Beregningen av forskuddet skal

ta utgangspunkt i utbetalingen av kommunalt tilskudd året før. Nyetablerte barnehager skal motta tilskudd forskuddsvis hvert kvartal beregnet ut fra barnehagens budsjett. Når kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd for året skal det foretas en avregning mellom forskuddsutbetalingen og den vedtatte tilskuddstildelingen. Første året barnehagesektoren er rammefinansiert skal beregningen av forskuddet ta utgangspunkt i utbetalingen av statlig driftstilskudd og kommunalt tilskudd året før.

Sjette ledd gir ikke-kommunale barnehager klagerett til fylkesmannen på kommunens vedtak etter bestemmelsens annet ledd. Kommunens ved-

tak er et enkeltvedtak, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 2 første ledd bokstav b, og skal behandles etter forvaltningsloven.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager blir det gjort følgende endringer:

§ 8 sjette ledd skal lyde:

Kommunen forvalter *de statlige øremerkede* tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen. *Kommunen kan ikke avkorte det kommunale tilskuddet etter § 14 som følge av et slikt statlig tilskudd.*

§ 14 skal lyde:

§ 14 Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen, forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er blitt rammefinansiert.

Kommunen kan yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert.

Kommunen skal i forskrift fastsette regler for kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen, jf. første og annet ledd. Forskriften skal inneholde bestemmelser om utmåling, søknadsprosedyrer, klageadgang, revisjon, overkompensasjon og tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon.

Forskrift som nevnt i tredje ledd skal sikre forutsigbarhet for de ikke-kommunale barnehagene, sikre overholdelse av de til enhver tid fastsatte regler om foreldrebetaling og sikre et kvalitativt godt barnehagetilbud i kommunen i tråd med gjeldende lover og regelverk.

Kommunen skal utbetale tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager som skal motta tilskudd etter første eller annet ledd forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd.

Kommunens vedtak etter annet ledd kan påklages til fylkesmannen.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
