

Høringsnotat om rett til barnehageplass for barn født i november

**Forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager
(barnehageloven)**

Innhold

1	Innledning	3
2	Bakgrunn for lovforslaget	3
3	Gjeldende rett	3
3.1	Fremmed rett.....	4
3.1.1	Svensk rett.....	4
3.1.2	Dansk rett	5
3.1.3	Finsk rett	5
4	Departementets vurderinger og forslag.....	6
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	8
6	Forslag til lovtekst	10
7	Forslag til merknader.....	10

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). Departementet foreslår at barn født i november skal gis rett til barnehageplass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år.

2 Bakgrunn for lovforslaget

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2017 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endring i barnehagelovens § 12 a slik at barn som fyller ett år senest innen utgangen av november det året det søkes om barnehageplass, etter søknad har rett til å få plass i barnehagen fra fylte ett år i samsvar med denne loven med forskrifter.», jf. Meld. St. 1 (2016-2017), Innst. 2 S (2016-2017) fra finanskomiteen og punkt 32 i forslag nr. 100 fra Stortingsrepresentant hans Olav Syversen på vegne av Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Stortingets vedtak betyr at barn som fyller ett år i november det året det søkes om plass, skal ha rett til plass i løpet av november. Vedtaket åpner i utgangspunktet ikke opp for løsninger hvor barnet gis rett til plass i for eksempel januar.

Gjennom endring i barnehageloven § 12 a våren 2016, ble barn født i september og oktober gitt rett til barnehageplass. Departementets forslag betyr at enda flere barn vil få rett til barnehageplass tidligere.

3 Gjeldende rett

Den lovfestede retten til plass i barnehage trådte i kraft 1. januar 2009. Av barnehageloven § 12 a fremgår det at:

Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august i samsvar med denne loven med forskrifter.

Barn som fyller ett år i september eller oktober det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra den måneden barnet fyller ett år i samsvar med denne loven med forskrifter.

Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt.

Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

Barnet har rett til barnehageplass i den kommunen barnet er bosatt. Retten forutsetter at barnets foreldre eller foresatte har søkt om barnehageplass innen søknadsfristen. Dersom foreldrene ikke søker eller takker nei til plass på det tidspunktet barnet har rett til plass, vil barnet etter søknad ha rett til plass ved neste barnehageopptak.

Det følger av barnehageloven § 12a fjerde ledd at kommunen fastsetter søknadsfrist til opptaket. Gjennom lovendringen våren 2016, jf. Prop. 103 L (2015-2016) ble bestemmelsen om at kommunen må ha et minimum et hovedopptak i året fjernet. Departementet viste til at mange kommuner praktiserer løpende opptak og at bestemmelsen kunne gi inntrykk av at opptak til barnehage kun kan skje gjennom hovedopptaket. Det følger av § 12 a femte ledd at søknadsfristen fastsettes av kommunen. Barnehageloven § 12 og forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage regulerer nærmere hvordan opptaket skal skje.

3.1 Fremmed rett

3.1.1 Svensk rett

Av den svenske *skollagen* fremgår det at retten til plass i barnehage, *förskole*, gjelder for barn som er bosatt i Sverige og som ikke har startet i førskoleklasse eller på skole.

Barn skal fra og med de er ett år gamle tilbys plass i barnehage i det omfang som er nødvendig ut i fra foreldrenes arbeid eller studier, eller ut i fra barnets eget behov og familiesituasjonen generelt.¹ Dersom barnets foreldre er arbeidsledige eller har foreldrepermisjon for omsorg for et annet barn, skal barnet tilbys plass i barnehage i minst 3 timer om dagen eller 15 timer i uken fra barnet er fylt ett år.² Barn skal, uavhengig av om barnet er fylt ett år eller ikke, tilbys plass i førskole dersom de *av fysiske, psykiske eller andre*

¹ Skollagen kapittel 8 § 5

² Skollagen kapittel 8 § 6

*skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola.*³ Fra og med høstsemesteret det året barnet fyller tre år, har alle barn krav på minst 525 timer årlig i førskolen. Frem til høstsemesteret barnet fyller tre år er dermed retten til barnehageplass behovsprøvd.

I Sverige har barnets bostedskommune ansvaret for at alle barn i kommunen som har rett til plass i førskole, mottar plass dersom barnets foreldre ønsker dette.⁴ Etter at foreldre har uttrykt ønske om barnehageplass overfor kommunen, har kommunen frist på fire måneder til tilby plass.⁵ Lovens system er dermed løpende opptak til barnehagen med fastsatt tidsfrist for kommunen til oppfyllelse av retten.

3.1.2 Dansk rett

I Danmark er barnehager, *dagtilbud*, regulert i *dagtilbudsloven*. I dagtilbudsloven pålegges kommunene å overholde en *pasningsgaranti i dagtilbud*. Pasningsgarantien betyr at kommunene er forpliktet til å tilby plass i barnehage for alle barn i kommunen fra barna er 26 uker gamle.⁶ Dersom foreldre ønsker barnehageplass for sitt barn, har kommunen frist på fire uker til å tilby barnehageplass. Det er dermed løpende opptak til barnehagen i Danmark.

Dersom kommunen ikke oppfyller pasningsgarantien skal kommunen dekke bruttoutgifter til barnehageplass i en annen kommune, dekke utgifter til en plass i privat institusjon eller privat pass, eller gi tilskudd til foreldrene eller foresatte for å passe egne barn.⁷

3.1.3 Finsk rett

Krav til finske barnehager er hjemlet i *lag om barndagvård*. Kommunen skal sørge for at barnets foreldre eller foresatte får barnehageplass til barnet etter utløpet av den perioden som fødselspermisjonspenger, foreldrepenger eller delvis foreldrepenger kan betales etter folketrygdloven, med enkelte unntak for perioder med rett til andre ytelser.⁸ Det er dermed løpende opptak til barnehagene i Finland.

Foreldre må søke om barnehageplass senest fire måneder før ønsket oppstartstidpunkt i barnehage.⁹ Dersom behovet for barnehageplass beror på arbeid eller studier, og det ikke var

³ Skollagen kapittel 8 § 7

⁴ Skollagen kapittel 8 § 12

⁵ Skollagen kapittel 8 § 14

⁶ Dagtilbudsloven § 23

⁷ Dagtilbudsloven §§ 24 og 25

⁸ Lag om barndagvård § 11a

⁹ Förordning om barndagvård § 2

mulig å forutse når behovet for barnehageplass ville oppstå, skal det søkes om plass så raskt som mulig, senest innen to uker før ønsket oppstartsdato i barnehage.¹⁰

4 Departementets vurderinger og forslag

Å ha rett til barnehageplass er av avgjørende betydning for mange barnefamilier. En lovfestet rett til barnehageplass betyr for foreldre mulighet til å planlegge fremtiden og få større forutsigbarhet. Ved at barn født i november også får rett til plass, vil regjeringen sikre at ventetiden på barnehageplass blir kortere. Foreldre med barn født i november har tidligere risikert å måtte vente til barnet er 21 måneder før de har fått barnehageplass.

Rapporteringen gjennom BASIL viser at mange barn får barnehageplass før loven gir de en slik rett. Ved utgangen av 2015 gikk 9 606 ettåringer født etter 31. august og 2 201 nullåringer i barnehage. I 2010 gikk 13 930 barn uten lovfestet rett i barnehage, der 11 327 var ettåringer født etter 31. august. Utviklingen viser altså at antallet barn som går i barnehage uten å ha lovfestet rett til barnehageplass, har gått nedover de siste årene. Fra 2014 til 2015 var det imidlertid en liten økning.

Det er mange foreldre som opplever å ikke få barnehageplass selv om de ønsker plass. Per 15. desember 2015 var det 10 411 barn som stod på venteliste for å få plass i barnehage. Av disse var 5 900 nullåringer eller ettåringer født etter 31. august. Regjeringspartiene har gjennom statsbudsjettene for 2015 og 2016 lagt til rette for at kommunene kan tilby plasser også til barn som ikke er omfattet av retten til plass. Til sammen er det bevilget om lag 740 mill. kroner (i 2016-kroner) til 3 400 flere småbarnsplasser i barnehagene. Disse plassene ble delvis benyttet til å utvide retten til plass fra høsten 2016 slik at barn født i september og oktober har rett til plass fra den måneden de fyller ett år.

Som tidligere vil barn født innen utgangen av august ha rett til plass før 1. september. Det betyr at de fleste barn vil bli tatt opp gjennom hovedopptaket. Barn født i september og oktober fikk gjennom lovendringen i 2016 rett til plass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år. Departementet foreslår samme løsning når det gjelder barn født i november. Det betyr at kommunen vil være forpliktet til å tilby foreldre og barn plass i barnehage fra og med november, dersom barnet fyller ett år den måneden og det er søkt om plass innen fristen.

Som for barna født i september og oktober, foreslår departementet at kommunen selv må velge hvordan opptaket organiseres. Etter det departementet kjenner til, så har de fleste kommunene valgt å tilby plass til barna født i september og oktober gjennom hovedopptaket. Det betyr at foreldre med barn født i september og oktober må forholde seg til samme frist som øvrige foreldre, og at tildelingen av plass typisk skjer i løpet av våren. Det er opp til kommunene å avgjøre om de ønsker å følge samme system for barn født i november, eller om de ønsker å ha et eget opptak og egen søknadsfrist for barn født i november, eventuelt også september og oktober. Hvorvidt foreldre med barn født i november får tilbud om plass

¹⁰ Föörordning om barndagvård § 2

allerede i august, er opp til kommunen. Disse barna vil gjennom forslaget ikke ha en lovfestet rett til plass før utgangen av november, men kommunen kan velge å tilby plass tidligere.

I overføringene til kommunerammen er det lagt til grunn at barn født i november kan starte opp i barnehagen i løpet av august. Kommunen står fritt til å tilby barn født i november plass i august. Dette betyr at barnet potensielt kan være ni måneder når han eller hun begynner i barnehagen. Foreldre og barnehagen må selv avgjøre når det er hensiktsmessig og forsvarlig at barnet begynner i barnehagen.

Retten til plass for barn født i september og oktober, samt forslaget her, betyr at barnehagen vil ta inn små barn gjennom store deler av høsten. Dette kan være problematisk med tanke på å få til korte og gode innkjøringsperioder. Dette kunne vært avhjulpet gjennom for eksempel to hovedopptak. Stortingets vedtak åpner likevel ikke for en slik løsning.

I de tilfellene hvor barn født i november får tilbud om plass i august, vil noen foreldre fortsatt være i permisjon. Departementene mener foreldrene selv og barnehagen vil finne gode løsninger med tanke på oppstart og tilvenning i disse tilfellene. Det vil være opp til foreldrene å velge om de ønsker oppstart i den måneden barnet fyller ett år. Kommunen og barnehagen kan kun kreve foreldrebetaling fra den måneden barnet starter opp i barnehagen eller fyller ett år. Dersom foreldre med barn født i september eller oktober takker ja til plass fra august, må de betale for plassen fra denne måneden.

Dersom forslaget blir vedtatt av Stortinget, betyr det at barn født i november 2016 vil ha rett på barnehageplass fra høsten 2017. Et vilkår for å få rett til barnehageplass er at foreldrene søker om plass innen den fristen som kommunen setter. Det betyr at foreldre til barn som fyller ett år i november 2016, må søke om plass våren 2017 (vanligvis 1. mars). Dersom kommunen ønsker at barn født i november 2016 skal være en del av hovedopptaket i august, må kommunen sørge for at de aktuelle foreldrene blir gjort kjent med søknadsfristen. For at kommunen skal kunne dimensjonere antall plasser, er det en fordel om kommunen sørger for at foreldrene i søknaden om barnehageplass, oppgir ønsket oppstartsmåned. Dersom kommunen avgjør at retten til barnehageplass for barn født i november, forutsetter søknad gjennom hovedopptaket med søknadsfrist i mars, er det viktig at kommunen på et tidlig tidspunkt kommuniseres dette. Mange av de foreldrene som har barn født i november, vil sannsynligvis ikke være klar over at de allerede i mars, når barnet bare er fire måneder, må søke om barnehageplass. Departementet vil peke på at søknadsfrist 1. mars, som er vanlig i mange kommuner, ikke er optimalt for foreldre som skal søke om plass for barn født i november. Det kan derfor være hensiktsmessig dersom kommunene har en senere frist eksempelvis for barn født september-november, men dette er opp til kommunene.

Forslaget betyr at kommunene må gjøre grep knyttet til søknadsprosedyrene allerede i mars, og dermed *før* lovendringen er vedtatt av Stortinget. Departementet vil i den sammenheng vise til at Stortinget allerede har bestemt at regjeringen skal utvide retten til plass, og at regjeringens forslag dermed høyst sannsynlig vil bli vedtatt. Enkelte kommuner har søknadsfrist for barnehageplass 1. februar. Departementet ser at det vil være vanskelig for disse kommunene å endre opptaket i perioden fra dette forslaget er sendt på høring og 1. februar. Dersom kommunene ikke får endret sine opptaksprosedyrer før utløpet av

søknadsfristen 1. februar eller 1. mars, forutsetter departementet at kommunen gjennomfører en egen søknadsrunde med de foreldrene som har barn født i november 2016.

Høsten 2016 har retten til plass blitt utvidet slik at barn født i september og oktober har rett til plass fra den måneden de fyller ett år. Med dette forslaget vil retten bli ytterligere utvidet fra høsten 2017 slik at barn født i november har rett til plass fra november det året de fyller ett år. Endringene har skjedd relativt raskt. Departementet vil gjøre en vurdering av endringene i retten til barnehageplass innen 2019. Det vil både være en evaluering av hvordan endringene i retten har fungert, og en vurdering av alternative måter å regulere retten til barnehageplass på, da særlig med tanke på eventuelle ytterligere utvidelser.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringen av rettighetsbestemmelsen vil gi om lag 4 400 flere ettåringer rett til barnehageplass det året de fyller ett år. Dersom det antas foreldre med barn født i november vil etterspørre barnehageplass tilsvarende som foreldre til ettåringer som allerede har lovfestet rett til plass, vil det være behov for 3 400 barnehageplasser til barn født i november.

Da sektoren ble rammefinansiert i 2011 ble det overført midler for eksisterende barnehageplasser for barn uten lovfestet rett til plass (ettåringer født etter 31. august og nullåringer). Gjennom statsbudsjettene for 2015 og 2016 ble det bevilget til sammen 740 mill. kroner (2016-kroner) til 3 400 flere småbarnsplasser.

Departementet mener at forslaget om rett til barnehageplass for barn født i november, er finansiert fra statens side gjennom midler gitt ved overgangen til rammefinansiering og plasser det ble bevilget midler til i 2015 og 2016.

Per 15. desember 2014 var det 9 155 ettåringer født etter 31. august som hadde barnehageplass. Det tilsvarer om lag 8 900 heltidsplasser. Disse plassene anses som finansiert fra statens side siden midler for plasser til barn uten lovfestet rett også ble overført i kommunerammen da sektoren ble rammefinansiert i 2011. Videre ble det bevilget midler i 2015 og 2016 til 3 400 småbarnsplasser. Departementet legger til grunn at det er om lag 12 300 heltidsplasser som kan benyttes til å utvide retten til plass utover 31. august.

Fra høsten 2016 ble retten til plass utvidet slik at barn født i september og oktober fikk lovfestet rett. Ved å anta at dekningsgraden for barn født i september og oktober vil være tilsvarende den for barn som allerede hadde lovfestet rett til plass, ble det antatt at om lag 7 650 ettåringer født i september og oktober ville etterspørre plass. Ved å utvide retten til også å gjelde barn født i november, og legge til grunn den samme dekningsgraden, vil det etterspørres plass for 3 400 ettåringer født i november. Det er da tatt hensyn til at kullene ikke er helt jevnt fordelt på ulike måneder. Dette betyr at departementet legger til grunn et totalt behov for i overkant av 11 000 plasser for barn født i september, oktober og november. Departementet anser derfor at de 12 300 plassene som er finansiert fra statens side er tilstrekkelig for å utvide retten til også å gjelde barn født i november.

Dersom foreldre til barn født i november velger å benytte plassen først i november året etter, betyr det at kommunen og barnehagene ikke mottar foreldrebetalning fra august og frem til

oppstart i november. I praksis vil barnehagene ofte måtte ha en bemanning allerede i august som er tilstrekkelig ut i fra antallet barn som kommer inn i barnehagen i løpet av september, oktober og november. Det betyr at barnehagene vil ha utgifter til plasser som ennå ikke er tatt i bruk. Gjennom bevilgningene i statsbudsjettet er det indirekte tatt høyde for tapt foreldrebetaling i og med at kapasiteten som staten har finansiert, er noe større enn den som kreves for å gi barn født i september, oktober og november rett til plass fra fylte ett år. Dette betyr også at departementet mener at differansen på 1 300 plasser for hvor mange plasser departementet legger til grunn at trengs for å utvide retten og hvor mange plasser som allerede er finansiert, ikke kan benyttes til å utvide retten ytterligere.

Kommuner som ikke har brukt bevilgningene til etablering av flere plasser, vil kunne få utfordringer med å oppfylle den utvidede retten til barnehageplass. Departementet vil her vise til at det i statsbudsjettet for 2015 og 2016 er signalisert en forventning om at midlene skal brukes til etablering av flere plasser. Kommunene har hatt tid til å forberede seg på en utvidelse av retten til plass og sørge for at flere barn får barnehageplass. Kommuner som per nå ikke har tilstrekkelig med plasser til barn født november 2016, må raskt iverksette tiltak for å opprette nye plasser.

De foreslåtte endringene vil påvirke både de kommunale og de private barnehagene. Siden tilskuddet til de private barnehagene beregnes på grunnlag av utgiftene i de kommunale barnehagene, vil det i tilskuddsberegningen på sikt bli tatt høyde for utgiftene knyttet til en eventuelt høyere tetthet av ansatte i de private barnehagene i august, september og oktober, da det også vil være en høyere tetthet av ansatte i de kommunale barnehagene disse månedene. Departementet vurderer derfor at det ikke er behov for å gjøre endringer i beregningen av tilskuddet til de private barnehagene. Departementet viser her til tilsvarende vurdering gjort i tilknytning til utvidelsen av retten i 2016, jf. Prop. L. (2015-2016).

Forslaget kan bety at kommunene må endre sine opptaksprosedyrer og at foreldre med barn født i november vil kunne velge oppstart i november, på lik linje som foreldre med barn født i september og oktober kan velge oppstart i september eller oktober. Dette vil ytterligere komplisere opptaket noe sammenlignet med en ordning der de fleste barn bli tatt opp gjennom et hovedopptak i august. Departementet mener likevel endringen ikke vil ha vesentlig administrative konsekvenser for kommunene. De fleste kommunene er vant til å håndtere søknader og oppstart gjennom hele året og det bør være forholdsvis enkelt for kommunen å også håndtere søknader om opptak i november. Frist for søknad om plass i november kan være lik som opptaket i august, og søknadene kan håndteres sammen med de øvrige søknadene om plass fra august. Samtidig ser departementet at det kan være hensiktsmessig å ha en senere frist for foreldre med barn født i september til november. Dette kan i så tilfelle komplisere saksbehandlingen noe i kommunene.

6 Forslag til lovtekst

Departementet foreslår følgende endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven):

Endret § 12 a andre ledd skal lyde:

«Barn som fyller ett år i september, *oktober eller november* det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år i samsvar med denne loven med forskrifter.»

7 Forslag til merknader

Til § 12 a andre ledd

Bestemmelsen gir barn født september, oktober eller november rett til barnehageplass i løpet av den måneden barnet fyller ett år. Retten til plass forutsetter at det er søkt om plass innen den fristen som er fastsatt av kommunen. Foreldre plikter å betale foreldrebetaling fra den måneden barnet begynner i barnehagen. Foreldre med barn født i september, oktober eller november kan velge å la barnet begynne i barnehagen i august, dersom kommunen tilbyr plass fra denne måneden.