

Forslag om endring av forskrift om foreldrebetaling i barnehager

Høringsnotat
om
endring av forskrift om foreldrebetaling i barnehager

Innføring av gratis kjernetid i barnehager for 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt

Forslag om endring av forskrift om foreldrebetaling i barnehager	1
1. Innledning	2
2. Bakgrunn	3
3. Gjeldende rett	3
4. Regulering av gratistimer i barnehage i Sverige	4
5. Departementets vurderinger og forslag	4
6. Økonomiske og administrative konsekvenser	6
7. Forslag til endringer i forskrift om foreldrebetaling i barnehager	7
8. Merknader til forskrift om foreldrebetaling § 3	7

1. Innledning

Regjeringen vil innføre gratis kjernetid i barnehager for 4- og 5-åringer fra familier med lav inntekt.

I Innst. 16 S (2014–2015) uttales følgende: *”Flertallet viser til at budsjettavtalen legger opp til en utvidelse av ordningen med gratis kjernetid i barnehage til lavinntektsfamilier med 51 mill. kroner. Ordningen kan iverksettes fra senest 1. august 2015.”*

I Innst. 14 S (2014–2015) uttales følgende: *”Dette flertallet mener barnehagen er en viktig sosialiseringarena, og at alle barn uavhengig av foreldres inntekt bør få tilbud om barnehageplass som en viktig forberedelse for utdanningsløpet. Spesielt viktig er dette for den videre språkopplæringen. Derfor ønsker dette flertallet å innføre gratis kjernetid for alle 4- og 5-åringer i familier med lave inntekter.”*

I budsjettforliket mellom regjeringspartiene, Venstre og Kristelig Folkeparti er det enighet om at det skal innføres gratis kjernetid for alle 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt. Det er i budsjettet for 2015 bevilget 51 mill. kroner for å dekke kommunenes utgifter knyttet til innføring av denne ordningen. Helårseffekten i 2016 vil være 102 mill. kroner.

For å følge opp Stortingets budsjettvedtak om gratis kjernetid, legger Kunnskapsdepartementet med dette frem forslag til endring i forskrift av 16. desember 2005 nr. 1478 om foreldrebetaling i barnehager. De foreslåtte endringene gir fritak fra foreldrebetaling i barnehage for 20 timer per uke til alle 4- og 5-åringer i familier med inntekt under en inntektsgrense fastsatt av Stortinget – i det følgende omtalt som gratis kjernetid. I samsvar med Innst. 16 S (2014–2015) tar departementet sikte på ikraftsetting 1. august 2015. For 2015 er inntektsgrensen satt til 405 000 kroner, og følger av Stortingets budsjettvedtak.

Departementet sendte 1. desember 2014 forslag som regulerer kommunens ordning for reduksjon i foreldrebetalingen på høring, med høringsfrist 23. februar 2015. Det tas sikte på at endringene trer i kraft 1. mai 2015. Departementet foreslår her at foreldrebetalingen for første barn maksimalt skal utgjøre seks prosent av familiens samlede kapital- og personinntekt, begrenset opp til maksimalprisen for foreldrebetaling. Forslaget gir et nasjonalt minstekrav til reduksjon i foreldrebetaling i barnehager for familier med lav inntekt. I høringsnotatet er det foretatt vurderinger og drøftinger knyttet til hvilke inntekter som skal inkluderes i inntektsbegrepet og hvilke personers inntekt som skal ligge til grunn. Det oppstilles to alternative forslag til hvilke personers inntekt som kommunen skal legge til grunn i sin beregning, om det skal være husholdningens eller forsørgerens inntekt. Departementet ønsker høringsinstansenes innspill på valg av inntektsgrunnlag og hører derfor begge alternativer. Departementet ber særlig om innspill på om barnebidrag i denne sammenheng bør legges til husholdningens inntekt, og hvordan dette eventuelt kan gjøres uten at det medfører en unødvendig vanskelig søknadsprosess både for søker og kommunens saksbehandling. Videre bes det også om innspill på utforming og regulering av et eventuelt påslag for ny ektefelle/samboer dersom det er forsørgerens inntekt som legges til grunn.

Departementet vurderer at det er hensiktsmessig å benytte de samme innteksdefinisjoner også i reguleringen av gratis kjernetid for 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt, og foreslår å legge til grunn samme innteksdefinisjoner og søknadsprosess som i ordningen med nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling. Dette vil bli fastsatt basert på høringsinnspillene til sistnevnte forslag. Det vises derfor til høringsnotatet av 1. desember 2014 når det gjelder vurdering av inntektsgrunnlag og dokumentasjonskrav.

Forslaget her omfatter kommunens tilbud om gratis kjernetid/fritak for foreldrebetaling for 20 timer per uke for 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt. Ordninger utenfor kommunens betalingssystem for barnehageplass, eksempelvis ordninger for friplass etter barnevernloven, berøres ikke av forslaget til endringer i forskriften. Gratis kjernetid vil på denne måten komme i tillegg til kommunens plikt til å ha ordninger for fritak (friplasser) etter gjeldende forskrift om foreldrebetaling § 3 tredje ledd.

2. Bakgrunn

Siden 1998 har det vært ulike forsøk med gratis kjernetid i barnehage i områder med sammensatte levekårsutfordringer og mange barn med innvandrerbakgrunn. Det har blitt tilbudt gratis kjernetid med noe ulike vilkår i seks bydeler i Oslo, to områder i Drammen og tre skolekretser i Bergen. Forsøk med gratis kjernetid i barnehage for 4- og 5-åringer er en viktig del av områdesatsingene i Groruddalen og i Oslo Sør (Søndre Nordstrand), som løper til hhv. 2016 og 2017. Forsøket har omfattet alle 4- og 5-åringer i disse områdene.

Hovedmålet med forsøkene med gratis kjernetid har vært å forberede barn til skolestart gjennom medvirkning til sosialisering og å bedre norskkunnskaper hos minoritetsspråklige barn.

Fra høsten 2014 ble det satt i gang prøveprosjekter med mer målrettede innretninger av forsøk med gratis kjernetid i Bydel Gamle Oslo, Bergen og Drammen. I disse områdene har forsøkene rettet seg mot barn i familier med lav inntekt. Målet er at forsøkene i større grad skal treffe de barna som trenger det mest. Flere aldersgrupper er også tatt inn i forsøkene. Det er også innført krav om at foreldre til barn i forsøkene skal delta i aktivitet. Innholdet i aktiviteten skal være tilpasset den enkeltes ressurser og behov.

Forsøk med gratis kjernetid i barnehage har inneholdt elementer som rekrutteringstiltak, aktivitetsplikt for foreldre, språkstimuleringstiltak for barn og kompetansehevingstiltak for barnehageansatte. Gratis kjernetid har også vært brukt som en inngang til å drive foreldreveiledning og språkkurs. Samtidig med innføring av gratis kjernetid for alle 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt, vil noen midler bli satt av til videre utviklingstiltak der som blant annet omfatter rekruttering til barnehage av yngre barn og aktivitet for foreldre. Midlene vil bli fordelt fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjett.

Det vil også bli satt av midler til forsøk med gratis barnehage for barn av deltakere i introduksjonsordningen. Forsøk med gratis kjernetid i barnehage for 4- og 5-åringer har vært en viktig del av områdesatsingene i Groruddalen og Oslo Sør, og vil fortsette ut avtaleperiodene (hhv. 2016 og 2017).

SSB og Fafo har evaluert forsøkene med gratis kjernetid. Evalueringen viser at forsøkene har ført til at foreldre med innvandrerbakgrunn i økt grad søker barnehageplass. Barnehagebruken blant fire- og femåringer med innvandrerbakgrunn i forsøksområdene har økt med om lag 15 prosent. Videre har tilbudet om gratis kjernetid en positiv effekt på skoler resultatene til barn med innvandrerbakgrunn, målt på kartleggingsprøver i lesing og regning på 1. og 2. trinn.

3. Gjeldende rett

Gratis kjernetid er i dag ikke en rett som er regulert i forskrift om foreldrebetaling i barnehager eller annet lov- og forskriftsverk. Gratis kjernetid har vært en forsøksbasert tilskuddsordning forvaltet av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. For det nærmere innholdet i ordningen vises det til omtalen i kapittel 2.

4. Regulering av gratistimer i barnehage i Sverige

I Sverige er gratis kjernetid i barnehage regulert i lov ved at alle barn over tre år, uavhengig av foreldrenes inntektsnivå, skal tilbys et barnehagetilbud på minst 525 timer i året. Dette barnehagetilbudet er gratis og foreldrene betaler kun for den delen av barnehagetilbudet som overstiger dette årstimetallet.

Barn som får særskilt støtte tilsvarende det som i Norge vil være spesialpedagogisk hjelp, jf opplæringsloven § 5-7, skal tilbys barnehage minst 3 timer om dagen eller 15 timer i uken. Det skal kun betales for de timene som overstiger 15 timer i uken.

5. Departementets vurderinger og forslag

Dagens forskrift om foreldrebetaling i barnehager regulerer ikke gratis kjernetid. Innføring av gratis kjernetid for alle 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt nødvendiggjør derfor endringer i forskrift om foreldrebetaling i barnehager.

5.1 Målgruppen og inntektsgrunnlag for gratis kjernetid

For å regulere ønsket målgruppe for gratis kjernetid må det fastsettes hvilket inntektsgrunnlag som skal ligge til grunn for beregningene opp mot innslagspunktet for å ha rett på gratis kjernetid.

I budsjettforliket mellom regjeringspartiene, Venstre og Kristelig folkeparti ble det enighet om å bevilge 51 mill. kroner i statsbudsjettet for 2015 til gratis kjernetid for alle 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt. Innslagspunktet for å ha rett på gratis kjernetid er ved innføring 1. august 2015 satt til 405 000 kroner og følger av Stortingets vedtak om statsbudsjettet for 2015. Innslagspunktet kan endres av Stortinget i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen. Departementet presiserer at kommunen står fritt til å gi flere barn gratis kjernetid enn det som omfattes av foreslått ordning.

Gratis kjernetid skal gis det barnehageåret som starter det året barnet fyller 4 år, og det barnehageåret som starter det året barnet fyller 5 år. Dette er for å sikre to barnehageår med rett til gratis kjernetid.

I høringen av forslag som regulerer kommunens ordning for reduksjon i foreldrebetalingen foreslår departementet at det er familiens samlede kapital- og personinntekt etter skatteloven kapittel 12, som skal legges til grunn i behovsprøvingen.

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

Departementet vurderer at det er fornuftig å benytte de samme innteksdefinisjoner i regulering av gratis kjernetid for 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt som ordning for

reduisert foreldrebetaling, og foreslår å legge til grunn samme inntektsdefinisjoner som i ordning med nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling. Dette vil bli fastsatt basert på høringsinnspillene til sistnevnte forslag. Det vises derfor til høringsnotatet av 1. desember 2014 når det gjelder vurdering av inntektsgrunnlag.

5.2. Administrasjon for kommune og foreldre

Forslaget til ordning med gratis kjernetid for alle 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt vil være søknadsbasert. Foreldre som har rett til slik fritak for foreldrebetaling, vil ikke få det automatisk, men må søke til kommunen. Alle som har rett på gratis kjernetid etter forslaget vil også ha rett på reduksjon i foreldrebetaling etter ordningen om nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling som er på høring. Gratis kjernetid kan derfor være del av samme søknadsprosess og behandling som ordning med nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling.

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

Departementet foreslår at foreldre må søke om gratis kjernetid for ett barnehageår av gangen. Det sikrer at opplysninger i dokumentasjonen er oppdaterte, og at foreldrebetalingen reflekterer eventuelle endringer i inntekt. Kommunen slipper å etterprøve og etterspørre oppdatering av inntektsopplysninger, endringer i husholdningen og lignende. Søknadsbehandlingen er relativt enkel og standardisert for kommunen, og departementet anser at det vil medføre lite merarbeid å måtte behandle søknader hvert år. Kommunen kan benytte inntektsopplysningene de får tilgang til gjennom ordningen med nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i vurderingen av om familien omfattes av ordningen med gratis kjernetid.

Eventuelle klager til kommunen på foreslåtte ordning for gratis kjernetid, omfattes av kommunens klageordning som i dag følger av forvaltningsloven § 28. Forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 5 oppstiller at fastsetting av foreldrebetaling kan påklages til fylkesmannen. Bestemmelsen gir klageadgang på fastsettelse av foreldrebetaling utover maksimalprisen. Foreslåtte ordning med gratis kjernetid vil ikke omfattes av fylkesmannens klagebehandling etter § 5. Klageadgangen følger derfor av forvaltningsloven § 28.

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

5.3. Beregning av foreldrebetaling

Departementet foreslår en ordning der kostpenger betales ekstra som i dag. Forslaget viderefører dagens regler for betaling av deltidstilbud, slik at foreldrebetaling for et deltidstilbud skal settes lavere enn foreldrebetaling for et heldagstilbud, jf. § 2 i forskrift om foreldrebetaling i barnehager. Forslaget viderefører også dagens regler for søskenmoderasjon,

der foreldrebetalingen for andre og tredje/flere barn er henholdsvis 70 prosent og 50 prosent av foreldrebetalingen for første barn. Gratis kjernetid beregnes etter at søskenmoderasjonen er beregnet, slik at foreldrebetalingen for en heltidsplass for andre eller tredje/flere barn er henholdsvis 70 prosent og 50 prosent av det en heltidsplass koster for første barn. Departementet har utarbeidet vedlagte regneark som viser hvordan foreldrebetalingen for en heltidsplass for første, andre og tredje/flere barn for en familie med en gitt inntekt kan beregnes. I regnearket er både ordning med nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling som nå er på høring, søskenmoderasjon og gratis kjernetid tatt hensyn til. 4- og 5-åringer i familier med inntekt under den fastsatte inntektsgrensen kan også velge å kun benytte seg av de 20 gratis kjernetimene.

5.4. Departementets forslag

Departementet foreslår nasjonal regulering av gratis kjernetid ved at kommunen forpliktes til å gi fritak fra foreldrebetaling for 20 timer per uke til alle 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt. Det foreslås at inntektsgrensen årlig bestemmes av Stortinget på tilsvarende måte som hvordan maksimalprisen settes. Ordningen for gratis kjernetid skal være søknadsbasert, og det foreslås at det skal søkes for ett barnehageår av gangen. Dokumentasjonen fra foreldre som søker om gratis kjernetid skal være siste års selvangivelse. Dette er tilsvarende det som er foreslått for ordningen med et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling. Dette betyr at foreldre kan søke om gratis kjernetid og reduksjon i foreldrebetaling i samme søkeprosess. Kommunen kan behandle søknad om gratis kjernetid i samme søkeprosess som når den behandler søknader om reduksjon i foreldrebetaling.

Endringene som departementet foreslår vil omfatte både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Ordninger utenfor kommunens betalingssystem for barnehageplass, eksempelvis ordninger for friplass med hjemmel i barnevernloven, berøres ikke av forslaget til endringer i forskriften. Gratis kjernetid vil slik komme i tillegg til kommunens plikt til å ha ordninger for fritak (friplasser) etter gjeldende forskrift om foreldrebetaling § 3 tredje ledd.

Departementet vil etter at kommunene har høstet erfaringer med endringene i forskrift om foreldrebetaling i barnehage, og innen 2018, gjøre en vurdering av de nye ordningene. Det vil vurderes om ordningen med gratis kjernetid med en inntektsgrense får uønskede vridningseffekter, og om det er mulig å harmonisere ordningen bedre med det nasjonale minstekravet til redusert foreldrebetaling for familier med lav inntekt.

På denne bakgrunn foreslår departementet at forskrift om foreldrebetaling § 3 tredje ledd endres slik at det fastsettes at alle kommuner skal gi fritak for foreldrebetaling for 20 timer per uke til alle 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt. Inntektsgrensen er ved ikraftsettelse 1. august 2015 satt til 405 000 kroner, og følger av Stortingets budsjettvedtak. Endringer i inntektsgrensen fastsettes i Stortinget gjennom den årlige budsjettbehandlingen.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

I budsjettforliket mellom regjeringspartiene og Venstre og Kristelig folkeparti er det enighet om at det skal innføres gratis kjernetid for alle 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt. Det er i budsjettet for 2015 bevilget 51 mill. kroner for å dekke kommunenes utgifter knyttet til innføring av ordningen fra 1. august 2015, beregnet ut fra en inntektsgrense på 405 000 kroner. Helårseffekten i 2016 er 102 mill. kroner.

Alle som har rett på gratis kjernetid etter forslaget vil også ha rett på reduksjon i foreldrebetaling etter ordningen om nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling som er

på høring. Gratis kjernetid kan derfor være del av samme søknadsprosess og behandling som ordning med nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling. Departementet vurderer derfor at forslaget ikke vil medføre økte kostnader til administrativt arbeid for kommunene.

Departementet vil etter at kommunene har høstet erfaringer med endringene i forskrift om foreldrebetaling i barnehage, og innen 2018, gjøre en vurdering av de nye ordningene. Det vil vurderes om ordningen med gratis kjernetid med en inntektsgrense får uønskede vridningseffekter, og om det er mulig å harmonisere ordningen bedre med det nasjonale minstekravet til redusert foreldrebetaling for familier med lav inntekt.

7. Forslag til endringer i forskrift om foreldrebetaling i barnehager

§ 3 tredje ledd ny andre og tredje setning skal lyde:

(Forslåtte første setning i ordning om redusert foreldrebetaling er: Kommunen skal ha ordning som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne fritak for foreldrebetalingen).

Kommunen skal gi fritak for foreldrebetaling for 20 timer per uke til alle fire- og femåringer i familier med lav inntekt. Som familie med lav inntekt regnes en husholdning/forsørger(e) som har samlet kapital- og personinntekt, etter skatteloven kapittel 12, under en inntektsgrense fastsatt av Stortinget.

8. Merknader til forskrift om foreldrebetaling § 3

Tredje ledd, andre og tredje setning.

Forslag til § 3 tredje ledd første setning i høring av ordning om nasjonalt minstekrav for redusert foreldrebetaling viderefører gjeldende regelverk og praksis når det gjelder kommunens ordninger for fritak for foreldrebetaling (friplasser).

Ordninger utenfor kommunens betalingssystem for barnehageplass, eksempelvis ordninger for friplass med hjemmel i barnevernloven, berøres ikke av forslaget til endringer. Forslaget regulerer kommunens tilbud om gratis kjernetid/fritak for foreldrebetaling for 20 timer per uke for 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt. Ordninger utenfor kommunens betalingssystem for barnehageplass, eksempelvis ordninger for friplass etter barnevernloven, berøres ikke av forslaget til endringer i forskriften. Gratis kjernetid vil slik komme i tillegg til kommunens plikt til å ha ordninger for fritak (friplasser) etter gjeldende forskrift om foreldrebetaling § 3 tredje ledd.

For andre, tredje eller flere barn skal foreldrebetalingen settes i tråd med bestemmelser om søskenmoderasjon, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3 første ledd. Bestemmelsen viderefører dagens søskenmoderasjon, slik at foreldrebetalingen for andre og tredje eller flere barn maksimalt settes til henholdsvis 70 prosent og 50 prosent av foreldrebetalingen for det en heltidsplass koster for første barn. Dette betyr at betalingen for søsken skal beregnes før det eventuelt trekkes fra fritak knyttet til gratis kjernetid. Vedlagte regneark kan benyttes til å beregne foreldrebetalingen og både ordning med nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling som nå er på høring, søskenmoderasjon og gratis kjernetid er tatt hensyn til.

For 2015 er inntektsgrensen for gratis kjernetid 405 000 kroner. I kommende år vil inntektsgrensen fastsettes av Stortinget. Departementet presiserer at kommunen står fritt til å gi flere barn gratis kjernetid enn de som omfattes av foreslått ordning.

Gratis kjernetid skal gis det barnehageåret som starter det året barnet fyller 4 år, og det barnehageåret som starter det året barnet fyller 5 år. Dette er for å sikre to barnehageår med gratis kjernetid.

Ordning for fritak for foreldrebetaling skal være søknadsbasert og det søkes for ett barnehageår av gangen. Foreldre søker til kommunen som vurderer fritak ut i fra husholdningens/forsørgerens inntekt. Dokumentasjonskrav for inntektsberegning er siste års selvangivelse tilsvarende som for ordningen med redusert foreldrebetaling.

I forslaget om et nasjonalt minstekrav til reduksjon i foreldrebetaling i barnehager for familier med lav inntekt hører departementet alternativer for inntektsberegningen og ber om innspill når det gjelder inntektsgrunnlaget og et eventuelt påslag for ny ektefelle/samboer. Departementet mener det er fornuftig å benytte de samme innteksdefinisjoner i regulering av gratis kjernetid for 4- og 5-åringene i familier med lav inntekt som det som benyttes ved redusert foreldrebetaling, og vil derfor legge til grunn samme inntektgrunnlag og inntektsberegning. Dette vil fastsettes basert på høringsinnspillene til sistnevnte forslag. Definisjon og valg av henholdsvis forsørger/husholdning vil derfor fastsettes i samsvar med forslaget om nasjonalt minstekrav.

Kapital- og personinntekt som etter skatteloven kapittel 12.