

NOU

Norges offentlige utredninger 2012:1

Til barnas beste

Ny lovgivning for barnehagene



Norges offentlige utredninger 2012

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Til barnas beste.
Kunnskapsdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2012: 1**

Til barnas beste

Ny lovgivning for barnehagene

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. juni 2010.
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 16. januar 2012.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1121-5

07 Aurskog AS

Til Kunnskapsdepartementet

Utvalget om styring av barnehagesektoren ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. juni 2010 for å foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og framtidens barnehagesektor. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo 16. januar 2012

Kjell Erik Øie
leder

Berit Bae

Hans Christian Holte

Arild Olsen

Hanne Braathen

Per Botolf Maurseth

Aashild Ravnanger

Karl Audun Fagerli

Jon Christian Fløysvik
Nordrum

Oda Randi Reinjord

Lars Gulbrandsen

Victor Norman

Mette Henriksen Aas

Matias Nissen-Meyer
sekretariatsleder

Jens Kristian Jebsen
Hanna-Cecilie Gram Jemtegaard
Bente Jørgensen
Øyvind Kaspersen
Jens Rydland
Anne Ma Sandve

Innhold

<p>1 Innledning/sammendrag 9</p> <p>2 Mandat, sammensetning og arbeidsmåte 18</p> <p>2.1 Utvalgets oppnevning og mandat . 18</p> <p>2.2 Utvalgets sammensetning 20</p> <p>2.3 Utvalgets arbeid 20</p> <p>3 Regelverksutviklingen på barnehageområdet 23</p> <p>3.1 Innledning 23</p> <p>3.1.1 Bakgrunn og utvikling av regelverket på barnehageområdet 23</p> <p>3.2 Barnehagesektorens opprinnelse 24</p> <p>3.3 Utvikling av et nasjonalt rammeverk 25</p> <p>3.4 Barnehageloven av 1975 27</p> <p>3.5 Barnehageloven av 1995 og den første rammeplanen for barnehagen 30</p> <p>3.6 Barnehageforliket 34</p> <p>3.7 Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små 35</p> <p>3.8 Barnehageloven av 2005 35</p> <p>4 Gjeldende rett 38</p> <p>4.1 Innledning 38</p> <p>4.2 Barnehagens formål og innhold ... 38</p> <p>4.3 Barnas og foreldrenes medvirkning 39</p> <p>4.4 Barnehageeiers ansvar 40</p> <p>4.5 Kommunen som barnehagemyndighet 42</p> <p>4.6 Fylkesmannens ansvar 46</p> <p>4.7 Personale og areal i barnehagen .. 47</p> <p>4.7.1 Styrer 47</p> <p>4.7.2 Barnehagens øvrige personale 48</p> <p>4.7.3 Norm for pedagogisk bemanning 49</p> <p>4.7.4 Krav om politiattest 50</p> <p>4.7.5 Veiledende arealnorm 51</p> <p>4.8 Forskjellige bestemmelser 51</p> <p>4.9 Barn under opplæringspliktig alder med særlige behov 52</p> <p>4.10 Bestemmelser i annet lovverk 53</p> <p>5 Kvalitet i barnehagen 55</p> <p>5.1 Innledning 55</p> <p>5.2 Kvalitet 55</p> <p>5.3 Sentrale faktorer i barnehagen 57</p> <p>5.4 Nærmere om kvalitet i tilbudet til de yngste barna 61</p>	<p>5.5</p> <p>6</p> <p>6.1</p> <p>6.2</p> <p>6.2.1</p> <p>6.3</p> <p>6.4</p> <p>6.4.1</p> <p>6.4.2</p> <p>6.4.3</p> <p>6.4.4</p> <p>6.5</p> <p>6.5.1</p> <p>6.5.2</p> <p>6.5.3</p> <p>6.5.4</p> <p>6.5.5</p> <p>6.6</p> <p>6.7</p> <p>6.8</p> <p>6.9</p> <p>6.10</p> <p>6.11</p> <p>6.12</p> <p>6.13</p> <p>6.14</p> <p>6.15</p> <p>6.16</p> <p>6.17</p> <p>6.18</p> <p>6.19</p> <p>6.20</p> <p>6.20.1</p>	<p>Resultater tilknyttet barnehagedeltakelsen 64</p> <p>Dagens barnehagetilbud 68</p> <p>Innledning 68</p> <p>Barnehagedeltakelse – dekningsgrad og alderssammensetning 68</p> <p>Barn som ikke går i barnehage 69</p> <p>Barnehagenes eierform 73</p> <p>Typer av barnehage 74</p> <p>Ordinær barnehage 75</p> <p>Barnehager med bestemt faglig eller innholdsmessig orientering .. 75</p> <p>Familiebarnehage 75</p> <p>Åpen barnehage 76</p> <p>Personalet i barnehagen 78</p> <p>Personalet generelt 78</p> <p>Personalet i barnehagen – utdanning og arbeidsoppgaver 80</p> <p>Arbeidsmiljø i barnehagen 82</p> <p>Kompetanseutvikling blant ansatte i barnehagen 84</p> <p>Pedagogisk bemanning i barnehagen 85</p> <p>Barnehagenes størrelse 88</p> <p>Intern organisering i barnehagene 89</p> <p>Åpningstider i barnehagene 90</p> <p>Barnas oppholdstid i barnehagen . 90</p> <p>Gruppestørrelser og voksentetthet i barnehagene 92</p> <p>De yngste barna i barnehagen 95</p> <p>Barnehage tilbud til samiske barn 95</p> <p>Barn med nedsatt funksjonsevne og særlige behov i barnehagen 98</p> <p>Minoritetsspråklige barn i barnehagen 100</p> <p>Barnehagenes fysiske miljø – inne og ute 102</p> <p>Rutiner i barnehagene – gjennomføring av planlagte aktiviteter 103</p> <p>Foreldresamarbeid 104</p> <p>Overgangen fra barnehage til skole 106</p> <p>Samarbeid barnehage – barnevern 107</p> <p>Kommunens arbeid med barnehagesektoren 108</p> <p>Kommunenes organisering av arbeidet med barnehagesektoren 108</p>
--	---	---

6.20.2	Veiledning og informasjon til barnehagene	110	8	Utdanning til arbeid i barnehage	153
6.20.3	Foreldrebetaling og omfanget av moderasjonsordninger	111	8.1	Førskolelærerutdanningen	153
			8.2	Barne- og ungdomsarbeiderfaget	159
7	Styringsvirkemidler og rammevilkår	113	9	Kompetanseutvikling i barnehagesektoren	166
7.1	Ansvarsfordeling i barnehagesektoren	113	9.1	Kompetanse- og rekrutterings-tiltak i barnehagesektoren	166
7.2	Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren	113	9.2	Kompetansebehovet og omfanget av kompetansetiltak i barnehagene	168
7.2.1	Retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren	113			
7.3	Aktuelle styringsvirkemidler	114	10	Forskning om og for barnehagen	169
7.3.1	Regelverk	115	11	Bakgrunn for utvalgets forslag	174
7.3.2	Økonomi	115	11.1	Innledning	174
7.3.3	«Myke» virkemidler	115	11.2	Mål om høy barnehagedeltakelse	176
7.4	Nærmere om lovgivning som styringsvirkemiddel overfor kommunene	116	11.3	Likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet	179
7.4.1	Styringssystemet etter kommuneloven	116	11.4	Valg av styringsvirkemidler	181
7.4.2	Særlovgivningen	117	11.5	Vurdering av hensiktsmessig regelverksstruktur	182
7.4.3	Internkontroll i kommunene	119	11.6	Vurdering av pedagogiske styringsvirkemidler	183
7.4.4	Vurderinger av kommunenes handlingsrom	120	11.7	Rapporteringskrav i barnehagesektoren	185
7.5	Nærmere om tilsyn med kommunesektoren	124	11.8	Nasjonalt kvalitetsvurderings-system for barnehagesektoren	187
7.5.1	Rettslig regulering av statlig tilsyn med kommunene	125	12	Barna og foreldrene i barnehagen	190
7.5.2	Tilsynsmetoder	126	12.1	Innledning	190
7.5.3	Virkning av tilsyn – reaksjonsformer	128	12.2	En større vektlegging av barnets beste	191
7.6	Nærmere om tilsyn med og i barnehagesektoren	128	12.3	Barnas medvirkning	192
7.6.1	Innledning	128	12.4	Foreldrenes medvirkning	193
7.6.2	Kommunalt tilsyn	128	12.5	Barnas rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen ...	195
7.6.3	Statlig tilsyn med kommunesektoren	139	12.5.1	Innledning	195
7.7	Nærmere om finansiering av barnehagesektoren	144	12.5.2	Gjeldende rett i barnehageloven og tilhørende relevant regelverk	195
7.7.1	Utvikling fra øremerkede tilskudd til rammefinansiering	144	12.5.3	Gjeldende rett for samfunns-områder det er relevant å sammenligne med	196
7.7.2	Hovedtrekkene i finansieringsordningen før 2011	145	12.5.4	Vurdering av behovet for regulering i barnehageloven	198
7.7.3	Hovedtrekkene i finansieringsordningen fra 2011 (ny ordning) ..	146	12.6	Samarbeid mellom barnehage og barnevern	202
7.8	Statistikk, rapportering og kvalitetsvurdering i barnehagesektoren	150	12.7	Overgangen fra barnehage til skole	204

13	Et system for tilsyn med barnehagesektoren	205	16.2.7	Dispensasjon fra krav om pedagogisk bemanning	273
13.1	Innledning	205	16.2.8	Om godkjenning av andre utdanningsgrupper	273
13.2	Vurdering av om kommunen bør ha tilsynsmyndighet	207	16.3	Vurdering av rutiner for tilvenning	275
13.3	Innretning av fremtidig tilsyn med barnehageeier og barnehagen	211	16.4	Barnegruppens størrelse og organisering	275
13.4	Fylkesmannen som statlig tilsynsorgan for barnehagesektoren	215	16.4.1	Nærmere om de yngste barna og gruppesammensetning	279
14	Den lokale barnehagemyndigheten	218	16.5	Vurdering av krav til barnehagens arealer inne og ute	282
14.1	Innledning	218	16.6	Politiattest	288
14.2	Kommunens dobbeltrolle	219	17	Familiebarnehager	292
14.3	Vurdering av foreldrebetaling og moderasjonsordninger	220	18	Barn med særlige behov	294
14.4	Vurdering av godkjenning	225	18.1	Innledning	294
14.5	Samordnet opptaksprosess	236	18.2	Overføring av retten til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven	295
14.6	Rett til prioritet ved opptak	237	18.2.1	Innledning	295
14.7	Bestemmelsen om rett til plass	238	18.2.2	Gjeldende rett	295
14.8	Barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå	241	18.2.3	Rettslige konsekvenser av å overføre opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven	296
14.9	Barnehagetilbud til samiske barn	244	18.2.4	Forslag til saksbehandlingsregler og vurderingsrutiner	300
14.10	Krav om forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet	246	18.3	Generelt om barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen	304
15	Barnehageeier	249	18.3.1	Innledning	304
15.1	Innledning	249	18.3.2	Forslag om rettsliggjøring av kommunens plikt til å yte nødvendige ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne	305
15.2	Barnehagens interne organisering og størrelse	250	18.4	Individuell plan	307
15.3	Barnehagens vedtekter	251	18.5	Legemiddelhåndtering i barnehagen	308
15.4	Krav om forsvarlig system for barnehageeier	256	19	Utdanning	309
16	Kvalitetssikrende bestemmelser i barnehagen	258	19.1	Innledning	309
16.1	Innledning	258	19.2	Førskolelærerutdanningen	309
16.2	Bestemmelser om barnehagens personale	259	19.3	Barne- og ungdomsarbeiderfaget	311
16.2.1	Vurdering av styrerkravet	260	19.3.1	Realkompetanse og praksiskandidatordningen	312
16.2.2	Vurdering av krav til generell bemanning	262	20	Kompetanseutvikling	314
16.2.3	Vurdering av krav til pedagogisk bemanning	265	20.1	Innledning	314
16.2.4	Vurdering av kompetansekrav for assistenter	269	20.2	Barnehageeiers ansvar for kompetanseutvikling	314
16.2.5	Utvalgets forslag til krav til grunnbemanning og pedagogisk bemanning i barnehagen	270	20.3	Nærmere om forpliktende system for etter- og videreutdanning	315
16.2.6	Dispensasjon fra utdanningskrav	272			

21	Forskning	317	23	Merknader til ny	
				barnehagelov	327
22	Økonomiske og		24	Forslag til ny lov om	
	administrative konsekvenser ..	321		barnehager	382
22.1	Innledning	321			
22.2	Utvalgets forslag – økonomiske				
	og administrative konsekvenser ..	321			
22.2.1	Nytte- og kostnadsvirkninger av			Litteraturliste	391
	styrket bemanning	325			

Kapittel 1

Innledning/sammendrag

Kapittel 2 gjør rede for utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsmåte.

Utvalget mener det er viktig å forstå dagens regelverk i lys av den historiske utviklingen av nasjonal styring av barnehagesektoren. Kapittel 3 gir en gjennomgang av utviklingen av regelverket på barnehageområdet med hovedvekt på de senere årenes regelverksutvikling.

Kapittel 4 utdyper gjeldende rett. Barnehagesektoren reguleres i dag først og fremst av lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter. Barnehageloven gir de nasjonale rammene for hva et barnehage tilbud skal inneholde.

I kapittel 5 gjennomgås regulerbare faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagene. Denne gjennomgangen danner bakgrunnen for utvalgets forslag om kvalitetssikrende bestemmelser og et godt rammeverk som kan sikre likeverdige barnehage tilbud med god kvalitet.

Kapitlene 6 til 10 redegjør for tilstand og utfordringer på områder som anses sentrale for å kunne oppfylle målet om likeverdig barnehage tilbud av god kvalitet. Kapittel 6 gjør rede for dagens barnehage tilbud. Kapittel 7 omhandler styringsvirkemidler og rammevilkår i barnehagesektoren. Utdanning til arbeid i barnehage utredes i kapittel 8. Kompetanseutvikling omtales i kapittel 9, og det blir gjort rede for forskning om og på barnehager i kapittel 10.

Utvalgets vurderinger og forslag presenteres i kapitlene 11 til og med 21.

I kapittel 11 Bakgrunn for utvalgets forslag oppsummeres utvalgets vurderinger av kjennetegnene ved dagens barnehagesektor. Denne tilstandsvurderingen legges til grunn for utvalgets forslag til virkemidler som kan bidra til hensiktsmessig styring av sektoren i fremtiden. Barnehagesektoren har i løpet av kort tid gjennomgått omfattende endringer, både når det gjelder struktur og omfang. En rekke undersøkelser gjennomført de siste årene avdekker store variasjoner både i barnehage tilbudet og i kommunenes tilrettelegging for høy og likeverdig kvalitet i alle bar-

nehager. Riksrevisjonen (2009) har pekt på at et regelverk som åpner for mangfold i barnehagene samtidig gir risiko for uheldige variasjoner, noe som skaper behov for overordnet styring, kontroll og etterprøvbarehet. Utvalget har merket seg at det er store variasjoner i antall opptak, telletidspunkt, ventelister, tilskuddsatser, geografisk tilgjengelighet, åpningstider, tilsyn, pedagogdekning og dispensasjonspraksis, bemanning og leke- og oppholdsareal. Samlet finner utvalget at variasjonen og usikkerheten forbundet med om lovens krav oppfylles, taler for at det er behov for en mer presis utforming av regelverket. En sterkere regulering foreslås på de områdene som fremstår som særlig kritiske for å sikre likeverdighet og høy kvalitet. Samtidig har utvalget vært opptatt av å ivareta kommunenes frihet til å kunne utvikle gode tilbud i tråd med brukernes behov. Tydelige kvalitetskrav vil forenkle kommunenes behandling av barnehagesaker og gjøre det lettere både for tilsynsmyndighetene og brukerne å vurdere tilbudene. Der utvalget har sett at ulike hensyn kan komme i en viss motstrid, har utvalget lagt vekt på hensynet til barnas beste.

Endringene i sektoren medfører etter utvalgets vurdering behov for en grundig gjennomgang av regelverket: Dekningsgraden har økt betydelig, andelen barn under tre år har økt fra 22,6 prosent i 2000 til 36,6 prosent i 2010, individuell rett til barnehageplass ble innført i 2009 og rammefinansiering ble innført fra 2011. Disse endringene tilsier at styringen må innrettes på en annen måte enn tidligere. Utvalgets mandat angir tre aktuelle styringsvirkemidler: Lovbaserte, økonomiske og «myke» virkemidler. Utvalget legger til grunn at styringen vil være mest effektiv ved å kombinere disse virkemidlene. Ved innføring av rammefinansiering er det allerede gjort valg som utvalget ikke skal gå inn på. Utvalget har derfor vurdert lovbaserte og «myke» virkemidler, samt økonomiske virkemidler av mer stimulerende karakter. Utvalget har særlig konsentrert seg om lovbaserte virkemidler.

Utvalget har vurdert både strukturen og innholdet i dagens regelverk. Gjeldende barnehage- lov har mange skjønsmessige bestemmelser, det er gitt få rettigheter og mange viktige bestemmelser er regulert i forskrift. Et lett tilgjengelig regelverk er avgjørende for å oppnå likeverdighet og høy kvalitet. På bakgrunn av innføringen av rammefinansiering og utviklingen i sektoren de siste årene, har utvalget funnet det mest hensiktsmessig å utarbeide forslag til en ny lov fremfor en endringslov.

Utvalget vurderer det ikke som ønskelig å detaljregulere sektoren, men mener det er viktig å innføre noen flere kvalitetssikrende bestemmelser for å sikre barna et godt og likeverdig barnehagetilbud. Forslaget til nytt regelverk bygger på en bevissthet om balansegangen mellom sentral statlig inngripen og kommunal handlefrihet. Tilsvarende gjelder forholdet mellom et kommunalt ønske om styring og effektiv utøvelse av barnehagemyndighet og den enkelte barnehageeiers frihet til å utforme tilbudet innenfor gjeldende regelverk og i samsvar med formålene.

Det er gitt 13 forskrifter til dagens lov, noe som antas å gjøre regelverket lite tilgjengelig for brukerne. Utvalget vurderer det derfor som mest hensiktsmessig å gi én samlet forskrift til barnehageloven. I tillegg foreslås rammeplanen videreført som en egen forskrift.

Utvalget vurderer rammeplanen som svært viktig for å sikre barna et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet. Rammeplanen gir personalet, eierne og tilsynsmyndighetene en forpliktende ramme å arbeide ut fra og foreldrene informasjon om hva de kan forvente.

Utvalget har vurdert behovet for fremtidig rapportering på barnehageområdet. Utvalget slutter seg til departementets vurdering når det gjelder behov for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, og har merket seg at arbeidet med å bygge opp systemet overtas av Utdanningsdirektoratet fra 2012.

Kapittel 12 handler om barnas og foreldrenes rettigheter. Barnehageloven regulerer en virksomhet for en brukergruppe som ikke kan utøve brukerinnflytelse i vanlig forstand. Utvalget foreslår at barnas rettigheter styrkes i fremtidig barnehagelov. I denne forbindelse vises det spesielt til FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 som sier at ved alle handlinger som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Utvalget foreslår at barna får en lovfestet rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen. Dette vil styrke rettsstillingen til barn under opplæringspliktig alder. Innholdet i rettigheten

må tilpasses barnehagesektoren og barnehagen som arena for lek, omsorg, læring og danning.

Foreldrene og barnehagens personale har et felles ansvar for barnas trivsel og utvikling. Den daglige kontakten og dialogen mellom foreldrene og barnehagens personale er etter utvalgets vurdering den aller viktigste formen for samarbeid. Gjeldende bestemmelser om foreldrenes rett til medvirkning foreslås videreført.

I kapittel 13 vurderes systemet for tilsyn med barnehagesektoren. Tilsyn er et sterkt styringsvirkemiddel og kan defineres som kontroll av om en virksomhet oppfyller kravene i lover og forskrifter. Kommunene og barnehageeierne har et stort ansvar for å etablere en myndighetsutøvelse og praksis som er faglig forsvarlig. Et godt tilsyn skal forebygge lovbrudd og sikre kvaliteten. Behovet for kontroll og informasjon til nasjonale myndigheter taler for at det utøves tilsyn på ulike nivåer. I en rammefinansiert sektor får statlige myndigheter mindre direkte kontroll og informasjon om tilstanden i sektoren. Sektorens vekst har medført at en stor del av fellesskapets ressurser benyttes til barnehagetilbud. Det er derfor rimelig at både nasjonale og lokale myndigheter bidrar til at barnehagene styres og drives etter lovbestemmelser der det overordnede målet er å skape gode og likeverdige barnehager. Utvalget ser det som nødvendig at lovhjemlene for tilsyn videreføres, både for å sikre at den enkelte barnehageeiers drift av barnehagene er i samsvar med loven og for å kontrollere at kommunene ivaretar sine oppgaver som barnehagemyndighet.

Utvalget er delt i synet på hvem som skal føre tilsyn med barnehagene.

Flertallet i utvalget vurderer det som mest hensiktsmessig at kommunene fortsatt ivaretar dette ansvaret, til tross for utfordringene med å skulle ivareta både eier- og myndighetsrollene. Dette flertallet mener det kan gjøres vesentlige rettslige, organisatoriske og tilsynsfaglige grep som kan sikre at tilsynet oppleves legitimt og uavhengig. Det foreslås videre at fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet videreføres, og at det gis en ny særskilt hjemmel for fylkesmannen til å kunne føre tilsyn med den enkelte barnehage.

Utvalgets mindretall viser til at kommunene og fylkesmennene har ulike roller i barnehagesektoren og at de kan ha problemer med å skille mellom de ulike rollene. Utvalgets mindretall foreslår derfor at det opprettes et eget statlig tilsyn som organiseres uavhengig av de instansene som ellers har myndighets- og veiledningsansvar.

Et samlet utvalg foreslår at tilsynet kan gi barnehageeier pålegg om å etterkomme krav som avdekkes ved tilsyn. Videre at tilsynet i særlige tilfeller kan vedta reduksjon i foreldrebetalingen, tidsbegrenset eller varig stenging dersom pålegg ikke etterkommes eller lar seg etterkomme.

Tilsynsrapporter og enkeltvedtak med pålegg er åpne for innsyn etter offentlighetsloven. Utvalget vurderer at en handleplikt for tilsynsmyndigheten om offentliggjøring av tilsynsresultater vil øke den allmenne interessen for kvalitet i barnehagen, og foreslår derfor å lovfeste en slik plikt.

Kommunen som lokal barnehagemyndighet har et overordnet ansvar for å sikre at barna får et godt barnehagetilbud. Dette ansvaret er nærmere beskrevet og vurdert i kapittel 14. Myndighetsoppgavene omfatter alle barnehagene i kommunen, både kommunale og ikke-kommunale. Utvalget foreslår at barnehagelovens tydelige oppdeling av myndighetsoppgaver og eiers oppgaver videreføres. Det er grunn til å anta at utfordringer knyttet til kommunens dobbeltrolle vil forsterkes etter overgangen til rammefinansiering. Utvalget viser til at myndighetsoppgavene skal sikre barna et godt tilbud, og at kommunen har best forutsetninger for å tilpasse tilbudet til lokale forhold. Utvalget ser samtidig at myndighetsoppgavene, og da kanskje særlig finansieringsansvaret, setter kommunen i en sterk posisjon i en sektor med et betydelig privat eierskap og sårbare primærbrukere. Utvalget har derfor funnet grunnlag for å tydeliggjøre og styrke barnas og foreldrenes rettigheter, jf. kapittel 12.

Utvalgets flertall mener foreldrebetalingen fortsatt bør reguleres av staten for å unngå at økonomiske faktorer hindrer barnas mulighet for å benytte barnehage. Et mindretall i utvalget mener at ordningen med statlig fastsatt maksimalpris er uheldig når ansvaret for barnehagene er lagt til kommunene og foreslår derfor at maksimalprisordningen oppheves.

Selv om foreldrebetalingen for de fleste barnefamilier er redusert de siste årene, er det fortsatt familier som av økonomiske grunner ikke lar barna gå i barnehage. Utvalget har merket seg at det er store variasjoner i kommunenes moderasjonsordninger. Utvalget mener det er av stor betydning at det finnes reelle moderasjonsordninger. Utvalget foreslår at dagens regler om søskenmoderasjon videreføres, men at bestemmelsene flyttes fra forskrift til lov. Videre foreslår utvalget at alle kommuner skal ha inntektsgraderte betalingssatser, og at departementet får hjemmel til å gi forskrift om minimumssatser for inntektsgra-

dert betaling og fritak for barnefamilier med lav betalingsevne.

Utvalget er delt i spørsmålet om barnehagene skal ha mulighet til å gjøre unntak fra maksimalpris. Utvalgets flertall foreslår at forskriftsadgangen til å gjøre unntak fra maksimalprisen fjernes. Utvalgets mindretall foreslår at det fortsatt skal være adgang til å gå utover foreldrebetalingens maksimalgrense i særlige tilfeller.

Kommunens godkjenningsmyndighet foreslås videreført. Det understrekes at kommunens godkjenningsvedtak alltid skal inneholde en vurdering av barnehagens egnethet og informasjon om hvilke vilkår som er satt. Utvalget foreslår å lovfeste at kommunen i vurderingen av barnehagens egnethet kan legge vekt på om barnehageeier og andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage.

Utvalget foreslår at dagens bestemmelse om samordnet opptak videreføres med visse endringer. Utvalget forutsetter at opptaket finner sted innenfor et system som sikrer både foreldre og ikke-kommunale barnehager innsyn i prosessen.

Gjeldende bestemmelse om rett til prioritet ved opptak foreslås videreført og plassert som eget ledd i bestemmelsen om barns rett til plass i barnehage.

Det inngår ikke i utvalgets mandat å vurdere retten til barnehageplass. Utvalget har imidlertid registrert at bestemmelsen praktiseres ulikt i kommunene og at dette kan oppleves som urimelig. Utvalget anser det som prinsipielt betenkelig at retten til plass er knyttet til om barnet blir født før eller etter 1. september og mener derfor at det bør innføres minimum to hovedopptak per år.

Utvalget har vurdert om det bør innføres krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Etter utvalgets vurdering vil barnehagefaglig kompetanse være nødvendig for at kommunen skal kunne utføre sine myndighetsoppgaver på en tilfredsstillende måte. Kommunens ansvar følger av kommuneloven og av utvalgets forslag til krav om forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet. Utvalget foreslår at det lovfestes et krav om at kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse på administrativt nivå.

Barnehagen har vært og er en viktig arena for å utvikle samisk språk, kultur og identitet. Utvalget har merket seg at det er vanskelig å rekruttere samiskspråklig personale. Utvalget vurderer samarbeidet mellom Sametinget og Samisk høgskole som viktig både for utdanning, kompetanseheving og forskning. Utvalget foreslår at det opprettes

arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning (AbF) for assistenter i samiske barnehager. Utvalget viser for øvrig til Sametingets arbeid for økt rekruttering gjennom blant annet stipendordninger. Utvalget peker også på at Sametinget spiller en viktig rolle når det gjelder utvikling og formidling av samiskspråklig materiell, informasjon om tilskuddsordninger og om samiske barns rettigheter. Utvalget vil også fremheve betydningen av å informere foreldre om samiske barns rettigheter og om Sametingets tilskuddsordninger. Videre bør rekruttering til samisk førskolelærerutdanning inngå i departementets rekrutteringsstrategier.

Gjeldende barnehagelov har ikke et krav om forsvarlig system eller internkontroll knyttet til kommunens myndighetsutøvelse. Etter utvalgets vurdering ligger det i dag både et ulovfestet og lovfestet ansvar for at kommunen er ledet og organisert på en slik måte at oppgaver kan utføres på lovlig måte. Utvalget foreslår at det innføres et krav om forsvarlig system i barnehageloven, og at departementet får hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere regler om innholdet i et forsvarlig system.

Barnehageeier har ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet i den enkelte barnehage. Utvalget går nærmere inn på barnehageeiers ansvar og oppgaver i kapittel 15.

Dagens regelverk gir ingen føringer om barnehagens eierstruktur og barnehagens interne organisering og størrelse. Etter utvalgets vurdering vil det ikke være formålstjenlig med detaljerte lovbestemmelser om den enkelte barnehagens størrelse eller organisering. Utvalget vil presisere at det er helt sentralt at eier i valg av intern organisering legger særlig vekt på hensynet til barnets beste, herunder barnegruppens sammensetning og eventuelle særlige behov hos enkeltbarn.

Barnehageeier fastsetter barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er viktige for foreldre eller foresatte å kjenne til. Utvalget foreslår at det stilles krav om at barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal inne og ute samt barnehagens arealutnyttelse skal fremgå av vedtektene.

Utvalget ser at barnehagens rett til å bestemme sin opptakskrets og opptakskriterier kan skape utfordringer for kommunen som barnehagemyndighet. Utvalgets flertall mener at friheten barnehageeier er gitt på dette området har hatt stor betydning for innsatsen private eiere har lagt ned i barnehageutbygging gjennom årene. Samlet har ikke flertallet funnet at det er ønskelig

å innskrenke eiernes rett til å bestemme opptakskrets og opptakskriterier. Utvalgets mindretall har, med noe ulik begrunnelse, funnet at retten barnehageeier i dag er gitt til å bestemme opptakskrets og opptakskriterier, bør innskrenkes.

Barnehageloven regulerer ikke barnehagens åpningstid eller barnas oppholdstid. Utvalget har merket seg at det har vært offentlig debatt der det har blitt tatt til orde for innføring av maksimal oppholdstid for barna og kortere åpningstid i barnehagene. Utvalget anser foreldrene som de beste til å vurdere hvor lenge barnet deres kan og bør oppholde seg i barnehagen, og foreslår derfor ingen endringer på dette området.

Etter gjeldende barnehagelov finnes det ikke krav om forsvarlig system eller internkontroll for å ivareta lovkrav i barnehageloven. Utvalget forslår at det innføres krav om at eier etablerer et forsvarlig system i den enkelte barnehagen.

Kapittel 16 presenterer utvalgets forslag til kvalitetssikrende bestemmelser i barnehagen. Utvalget legger til grunn at stabil og hensiktsmessig regulering av strukturelle faktorer gir et godt grunnlag for god og likeverdig kvalitet både når det gjelder prosesser og resultater. Strukturfaktorer er faktorer som skaper rammene for de prosessene barna opplever i barnehagen, jf. kapittel 5. Av tilgjengelig forskning om kvalitet i barnehager skiller enkelte strukturelle faktorer seg ut som særlig betydningsfulle. Antall barn per voksen, pedagogtetthet, personalets kompetanse, barnegruppens størrelse og sammensetning, fysiske rammer som barnehagens lokaler og uteareal, utstyr og materiell synes å være allment akseptert som sentrale faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagen. En hensiktsmessig regulering av disse faktorene vil bidra til å sikre et likeverdig og godt kvalitetsnivå i barnehagene.

Utvalget har hatt som utgangspunkt at et mangelfullt barnehagetilbud kan få negative kortsiktige og langsiktige konsekvenser for det enkelte barnet. De foreslåtte kvalitetssikringsbestemmelser er derfor ment å sikre et barnehagetilbud med tilstrekkelig høy kvalitet. Utvalget har videre vært opptatt av å oppnå en likevekt i barnehagelovgivningen mellom brukere (barn/foreldre), eiere og lokal barnehagemyndighet. I visse tilfeller foreslås nasjonale standarder, siden dette vil kunne gi større forutsigbarhet for eiere og brukere og forenkle saksbehandling, godkjenning og tilsyn. For å sikre både kommunens og eiers handlingsrom, har utvalget samtidig funnet at nasjonale standarder bør være få og direkte knyttet til forhold som i vesentlig grad sikrer god kvalitet i barnehagetilbudet.

Det synes å herske bred enighet om at personalets kompetanse er den enkeltfaktoren som har størst betydning for den pedagogiske kvaliteten i barnehagen. Utvalget finner ikke grunnlag for å foreslå endringer av utdanningskravet for styrere. Utvalget ser at styrerens administrative oppgaver og oppgaver som personalleder varierer avhengig av blant annet barnehagens eierskap, størrelse og tilleggsressurser. Det er derfor lite hensiktsmessig å fastsette eksakte krav til størrelse på styrerressursen. Utvalget har merket seg at unntaksbestemmelsen i dagens regelverk synes å bli benyttet i større grad enn det som har vært lovgivers hensikt. Utvalget har derfor vært i tvil om hvorvidt en slik unntaksbestemmelse bør videreføres. Styrers oppgaver og ansvar, slik det er beskrevet i rammeplanen, tilsier at styrer har en viktig rolle for å sikre kvalitet i tilbudet. De fleste styreroppgavene krever nærhet til barn, foreldre og personale. Utvalget mener derfor det er viktig at styrer til daglig er mest mulig til stede i barnehagen.

Et flertall i utvalget mener at hovedregelen fortsatt bør være at det skal være en styrer i hver barnehage. Flertallet har kommet til at en snever unntaksadgang fortsatt bør foreligge. I lys av den betydning styrerrollen har for utviklingen i den enkelte barnehagen, mener flertallet det må være en forutsetning at eventuell samordning ikke skal føre til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehagen.

Et mindretall i utvalget viser til at organiseringen av barnehagene er i en stadig utvikling. Det er i stor grad arbeidsoppgaver som berører administrative rutiner og eieroppgaver som berører styrerens rolle. Dersom eiere velger å ha andre enn styrer til daglig leder eller at ansvaret for daglig ledelse er samlet for flere barnehager, skal hver barnehage fortsatt ha en ansatt i barnehagen som har det pedagogiske ansvaret etter barnehageloven. Med denne begrunnelsen har disse medlemmene foreslått å endre betegnelsen «daglig leder» til «pedagogisk ansvarlig» i ny barnehagelov.

Det er av vesentlig betydning at det er nok personale i barnehagen. Dagens regelverk angir maksimalt antall barn hver pedagogisk leder kan ha ansvar for, men overlater til eier å vurdere bemanningen for øvrig. Utvalget har vurdert om dette er hensiktsmessig og tilstrekkelig regulering av voksentetthet i barnehagene. Utvalget har merket seg at Riksrevisjonen har pekt på at enkelte barnehager har lav grunnbemanning og at det er grunn til å være oppmerksom på variasjonene mellom barnehagene på dette området. Store variasjoner i grunnbemanningen synes etter

utvalgets vurdering lite forenlig med målet om likeverdig tilbud av god kvalitet. Utvalget foreslår derfor at det innføres en ny bestemmelse som regulerer bemanningstettheten. Utvalget er særlig opptatt av at de yngste barna får en stabil og god voksenkontakt som bidrar til at de føler seg trygge i barnehagen. På bakgrunn av bemanningstradisjonen i Norge og tilgjengelig forskning om sammenhengen mellom voksentetthet og kvalitet i tilbudet, foreslår utvalgets flertall et bemanningskrav på 1:3 for barn under tre år og 1:6 for barn over tre år. Mindretallet foreslår et bemanningskrav på 1:2 for barn under tre år og 1:5 for barn over tre år.

Utvalget har merket seg at det over tid har utviklet seg en ulik praktisering av bestemmelsen om pedagogisk bemanning, noe som kan tyde på at bestemmelsen ikke er tilstrekkelig klar. Pedagogtetthet er ett av de klareste kriteriene for strukturell kvalitet. Utvalget mener kravet om pedagogisk bemanning er en svært sentral kvalitetssikringsbestemmelse og at den derfor bør løftes fra forskrift til lov. Utvalgets flertall foreslår et lovfestet krav om en førskolelærer per seks barn under tre år og per tolv barn over tre år. Kravet vil måtte innføres over tid, og det er i den forbindelse foreslått overgangsbestemmelser i forslaget til ny barnehagelov frem til strengere regulering trer i kraft fra for eksempel 2020. Et mindretall i utvalget foreslår et lovfestet krav om at den pedagogiske bemanningen skal utgjøre 40 prosent av grunnbemanningen i barnehagen.

Alle ansatte som inngår i barnehagens grunnbemanning bør ha kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat. Utvalget har derfor vurdert om det også bør stilles kompetansekrav for assistenter i barnehagene. Barne- og ungdomsarbeidere besitter en viktig kompetanse for barnehagene. Et flertall foreslår at det fra 2020 lovfestes et krav om at 25 prosent av grunnbemanningen i hver barnehage skal være barne- og ungdomsarbeidere. Utvalget anbefaler departementet å fremskaffe et godt grunnlagsmateriale som sikrer kunnskap om både status og hvilken utdanningskapasitet som er nødvendig for å nå målet om 25 prosent innen 2020. Departementet bør også vurdere nødvendige tiltak for å øke antall læringer i barnehagene.

Dagens regelverk gir kommunen adgang til å innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for styrere og pedagogiske ledere. Utvalget har merket seg at dispensasjonsadgangen benyttes i svært mange kommuner. Varig dispensasjon bidrar etter flertallets vurdering ikke til et likeverdig tilbud av høy kvalitet. Utvalget er opptatt av at barnehage-

sektoren skal få full pedagogdekning. Utvalget ønsker derfor i utgangspunktet å være tilbakeholdne med unntaksbestemmelser fra bemanningskravene. Utvalget foreslår derfor å fjerne adgangen til varig dispensasjon fra utdanningskravet og bestemmelsen om dispensasjon fra norm om pedagogisk bemanning. Utvalget har funnet det nødvendig å foreslå fortsatt adgang til å innvilge midlertidig dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdanning for styrer og pedagogisk leder. For utvalget er det viktig at dispensasjoner kan inngå som et bidrag til å løse utfordringen med pedagogmangel, for eksempel ved at det stilles krav om at den som har fått dispensasjon gjennomfører nødvendig utdanning innen en viss frist.

Utvalget mener det kan være positivt at barnehager har pedagoger med ulik pedagogisk utdanning, såfremt førskolelærere utgjør stammen i bemanningen. Utvalget er delt i et flertall og et mindretall i spørsmålet om hvor stor andel av den pedagogiske bemanningen som kan utgjøres av pedagoger som ikke er førskolelærere eller har utdanning likeverdig med førskolelærerutdanning. Flertallet foreslår en bestemmelse om at 1 av 5 pedagoger kan ha annen pedagogisk utdanning enn førskolelærerutdanning eller likeverdig pedagogisk utdanning. Mindretallet foreslår at maksimalt $\frac{1}{4}$ av pedagogene kan ha annen utdanning enn førskolelærerutdanning.

Gruppestørrelse er en sentral kvalitetsindikator som legger premisser for barnehagens pedagogiske kvalitet. Så vidt utvalget har brakt i erfaring, har pedagognormen i flere tiår blitt oppfattet som, og i praksis fungert som, norm for gruppestørrelser. Kartlegginger utført de siste årene viser at det er til dels store variasjoner i gruppestørrelsene. Utvalget har merket seg at utviklingen over tid har gått klart i retning av større barnegrupper. Utvalget ser på denne utviklingen med en viss bekymring, og legger til grunn at den tidligere antatte sammenhengen mellom pedagognormen og gruppestørrelser ikke lenger kan tas for gitt. Utvalget har på bakgrunn av denne utviklingen kommet frem til at det er behov for bestemmelser om barnegruppenes størrelse og organisering. Hensynet til barnas behov for et godt barnehagemiljø må etter utvalgets vurdering veie tungt i vurderingen av barnegruppenes størrelse og sammensetning. Utvalget mener det må foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering, og foreslår derfor ikke å tallfeste gruppestørrelser. Utvalget ser imidlertid ikke bort fra at det kan bli nødvendig med nærmere regulering av barnegruppenes størrelse og sammensetning, og foreslår derfor at departementet får hjemmel til å fastsette maksi-

male gruppestørrelser. Utvalget foreslår en skjønnsmessig bestemmelse som gir barn rett til å tilhøre en barnegruppe. Utvalget har ikke funnet grunnlag for å anbefale detaljerte regler om barnegruppenes sammensetning eller barnehagens organisering.

Utvalget har vært særlig opptatt av spørsmålet om de yngste barnehagebarna sikres god og likeverdig kvalitet gjennom dagens regelverk. Utvalget foreslår at skillet mellom barn under og over tre år opprettholdes både når det gjelder bemanning og bestemmelser om leke- og oppholdsareal. Dagens regelverk inneholder noe ulike definisjoner for når et barn regnes som treåring, og ulike kartlegginger har avdekket store variasjoner i praktisering av bestemmelsene. Dette kan medføre kvalitetsforskjeller i tilbudet til de yngste. Utvalget foreslår at barn defineres som treåringer fra det halvåret de fyller tre år. Det vil si at barn som fyller tre år i perioden 1. januar til 30. juni kan regnes som treåringer fra 1. januar, mens barn som fyller tre år i løpet av annet halvår kan regnes som treåringer fra 1. juli.

Utvalget vil fremheve betydningen av at barnehagens fysiske miljø tilrettelegges for alle barn. Dagens arealnorm er veiledende og kommer til uttrykk i departementets rundskriv til barnehageloven. Utvalget har merket seg at det er store variasjoner i størrelsen på barns leke- og oppholdsareal og at mange kommuner har uttrykt ønske om å videreføre arealnormen under henvisning til at det vil forenkle kommunenes arbeid og sikre likebehandling av kommunale og private barnehager. Utvalget mener at areal inne og ute er vesentlige mål på strukturkvalitet. Nasjonale standarder for areal i barnehagene vil virke klargjørende og forenkler og bidra til likeverdige barnehagetilbud. Utvalget foreslår at det gis en skjønnsmessig bestemmelse om at barnehagen skal ha et forsvarlig areal inne og ute. For å sikre at praksis fortsatt ligger opp til dagens arealkrav, foreslås videre at veiledende arealanbefaling gis i lovens merknader.

Utvalget vil presisere at arbeidsgiver har ansvar for å vurdere om en person er egnet til å arbeide i barnehage. Krav om politiattest, slik det fremgår av dagens barnehagelov, foreslås endret som følge av politiregisterloven § 39. Utvalget forutsetter for øvrig at departementet følger opp spørsmålet om vandelskontroll av utlendinger utenfor EØS-området.

Utvalgets vurderinger av familiebarnehager fremgår av kapittel 17. Utvalget mener at dagens regulering av familiebarnehager har en rekke svakheter. For å sikre at familiebarnehager gir et

pedagogisk tilbud av et visst omfang, foreslår utvalget en viss innskjerping av kravet om pedagogisk veiledning. Utvalget foreslår at pedagogisk veiledning maksimalt kan omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under tre år og 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år. Utvalget foreslår å fjerne dagens adgang til å godkjenne ubebodde lokaler som et hjem i en familiebarnehage. Det samme gjelder dagens adgang til å godkjenne dobbel gruppe. Etter dagens regelverk er det adgang til å gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk veileder i familiebarnehage. Utvalget kan vanskelig se at dispensasjon fra utdanningskravet er forenlig med at familiebarnehager inngår som en del av kommunens samlede barnehagetilbud til barn med rett til plass. Utvalget foreslår derfor at adgang til dispensasjon fra utdanningskravet fjernes. Utvalget foreslår at det gis en åpning i regelverket for at kommunen kan sørge for pedagogisk veiledning dersom familiebarnehager ikke får ansatt en pedagogisk veileder.

I Meld. St. 18 (2010–2011) ble det blant annet foreslått å overføre bestemmelsene i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven. Utvalget mottok en gjennomgang av stortingsmeldingen fra Kunnskapsdepartementet under sitt utvalgsmøte i mai 2011. I forbindelse med departementets gjennomgang, og under forutsetning av Stortingets tilslutning til forslaget, ble utvalget oppfordret til å inkludere forslag til bestemmelser som må inngå i barnehageloven etter overføring av opplæringsloven § 5-7. Utvalget har foretatt en slik vurdering i kapittel 18. I tillegg til en retts teknisk overføring av regler, foreslår utvalget lovendringer som skal sikre at barna også i fremtiden får oppfylt sine rettigheter og bidra til at foreldre og foresatte involveres i arbeidet med å gi barna et forsvarlig tilbud. Utvalget foreslår også en bestemmelse som gir kommunene plikt til å ha en tilskuddsordning for tiltak som ikke dekkes inn under retten til spesialpedagogisk hjelp.

Også saksbehandlingsbestemmelser i kapittel 5 i opplæringsloven må overføres og tilpasses barnehagelovens bestemmelser om spesialpedagogisk hjelp. Reglene om foreldrenes samtykke og prinsippet om at det skal legges stor vekt på foreldrenes syn foreslås videreført. Bestemmelser om kommunens ansvar for å fatte enkeltvedtak samt at det skal utarbeides sakkyndig vurdering foreslås også overført til ny barnehagelov. Utvalget mener det er viktig å beholde kravet til planlegging og vurdering av spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder. Utvalget foreslår at dagens krav om halvårsrapport for barn

som mottar spesialpedagogisk erstattes med krav om individuell tiltaksplan. PP-tjenesten er sakkyndig instans ved vurderingen av om barn har behov for spesialpedagogisk hjelp. Etter gjeldende rett er det barnets behov som skal vurderes, og det skal ikke legges vekt på barnehagens miljø, kompetansesammensetning og evne til tilrettelegging. Utvalget har etter nærmere vurdering kommet frem til at også barnehagens miljø bør kunne inngå i sakkyndiges vurdering av om barn har behov for spesialpedagogisk hjelp. Utvalget mener at det ikke må eksistere hindringer for at barn kan få spesialpedagogisk hjelp. Dagens regler om fratrekk i foreldrebetalingen for den tiden barn er tildelt spesialpedagogisk hjelp og retten til skyss bør derfor videreføres i barnehageloven. Også retten til tegnspråkopplæring foreslås overført til barnehageloven uten realitetsendringer.

Tidlig innsats er viktig, både av hensyn til barnets trivsel i barnehagen og fordi konsekvensene av at barn ikke raskt får den hjelpen og støtten de har behov for kan være store for videre trivsel og utvikling. Utvalget foreslår at kommunen så raskt som mulig, og ikke lenger enn tre måneder fra søknad om spesialpedagogisk hjelp er mottatt, skal treffe vedtak i saken. Kommunen skal som en del av søknadsbehandlingen vurdere behovet for midlertidig vedtak uten at sakkyndig vurdering foreligger.

Organisering og finansiering av offentlig forvaltning bør ikke ha negativ betydning for barnas rettigheter. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at et vedtak om spesialpedagogisk hjelp gjelder dersom barnet flytter til ny kommune inntil den nye bostedskommunen har fattet nytt vedtak.

PP-tjenesten skal etter dagens mandat hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Utvalget mener PP-tjenesten bør ha et tilsvarende ansvar for systemrettet arbeid overfor barnehagene.

Utvalget foreslår videre at barnehager får plikt til å delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan (IP) hjemlet etter helselovgivning og sosiallovgivning når det er nødvendig for å ivareta barnets behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Forslaget til ny helse- og omsorgslov synes å ivareta behovet for en tydeliggjøring av koordinatorens rolle.

I dag er det først og fremst førskolelærerutdanning og barne- og ungdomsarbeiderutdanning som kvalifiserer for arbeid i barnehage. Kapittel

19 fremhever at et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet forutsetter utdanning av god kvalitet. Utvalget ønsker å styrke førskolelærerutdanningen. På bakgrunn av NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen mener utvalget det er grunn til å stille spørsmål ved om dagens valgfrihet i utformingen av førskolelærerutdanningen har ført til for store ulikheter i utdanningstilbudene. Svake sentrale føringer om utdanningens form og innhold kan medføre store forskjeller og bidra til at det blir vanskeligere å sikre likeverdig tilbud av høy kvalitet i barnehagene. Utvalget har merket seg at det er store forskjeller i utdanningsinstitusjonenes vektlegging av kunnskap om de yngste barna. Utvalget mener det er viktig at alle førskolelærere får kunnskap om alle aldersgrupper som går i barnehage, og vil særlig fremheve at det er behov for å styrke utdanningenes vekt på kunnskap om barn under tre år.

Utvalget har merket seg at utdanningsinstitusjonene kan spille en viktig rolle når det gjelder kompetanseutvikling i barnehagesektoren og at god praksisopplæring er viktig for kvaliteten. Selv om det er positivt at utdanningsinstitusjonene har stor frihet til å utforme etter- og videreutdanningstilbud (EVU), mener utvalget at det fortsatt kan være behov for statlige virkemidler som er målrettet og øremerket. Utvalget anbefaler at PUB-studier (pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen) videreføres og tilpasses behovene i sektoren.

Utvalget anbefaler at utdanningskapasiteten snarest mulig økes i de delene av landet der førskolelærermangelen er størst, og at det satses på deltidsutdanning og arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning (AbF) som et supplement til den ordinære førskolelærerutdanningen.

Et høyere utdanningsnivå kan bidra til å styrke kvaliteten både i barnehagene, kommunene, utdanningene og innenfor forskningen. Det bør derfor legges til rette for at førskolelærere kan ta videreutdanning på master- og doktorgradsnivå.

Utvalget har merket seg at et utdanningstilbud på videregående nivå tidligere omhandlet barn under opplæringspliktig alder, men at utdanning i barne- og ungdomsarbeiderfaget nå omfatter aldersgruppen 0–18 år. Utvalget mener det er argumenter både for og i mot å splitte opp barne- og ungdomsarbeiderfaget. Uansett er det behov for at kunnskap om de yngste barnehagebarna vektlegges sterkere i opplæringen. Utvalget ber departementet vurdere den fremtidige utformingen av barne- og ungdomsarbeiderutdanningen.

Utvalget mener det bedre må legges til rette for at barne- og ungdomsarbeidere kan få gjen-

nomført hele sin praksis- eller lærlingperiode i barnehage.

Realkompetansevurdering og praksiskandidatordningen kan bidra til at assistenter vil kunne bli barne- og ungdomsarbeidere, noe som igjen gir en plattform for utdanning i fagskolesystemet eller en vei inn i førskolelærerutdanningen. Utvalget har merket seg at regelverket om realkompetansevurdering synes å bli tolket ulikt i forskjellige deler av landet. Utvalget ber departementet sikre at realkompetanse vurderes likt i alle fylker.

Utvalgets vurderinger og forslag om kompetansesituasjonen i barnehagesektoren presenteres i kapittel 20. Det er bred enighet om at god kompetanse hos personalet er viktig for å kunne gi et barnehagetilbud av høy kvalitet. Utvalget fremhever betydningen av at alle som arbeider med barn har kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat. Rammeplanen pålegger styrer og pedagogisk leder et særlig ansvar for veiledning av det øvrige personalet slik at alle får en felles forståelse for barnehagens ansvar og oppgaver. Utvalget viser til at kompetanseutvikling i den enkelte barnehagen først og fremst er barnehageeiers ansvar. Utvalget mener det er viktig at alle barnehager har et system som sikrer personalet i barnehagen nødvendig kompetanseutvikling. Utvalget foreslår derfor at det innføres en egen bestemmelse i barnehageloven om eiers ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten samt krav om et forpliktende system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap.

Kompetanseutvikling er også et nasjonalt ansvar. Utvalget mener at statlige myndigheter må ta initiativ til å etablere et etter- og videreutdanningssystem som har større ambisjoner og mål enn de strategiene som hittil er valgt. Utvalget foreslår derfor at det utvikles en langsiktig etter- og videreutdanningsstrategi som forplikter aktører på ulike nivå i sektoren.

I utredningens kapittel 21 fremheves forskningens betydning for å sikre oppdatert kunnskap om barnehager og deres arbeid med barn i alderen 0–6 år. Forskning er en vesentlig innsatsfaktor som grunnlag for utdanning av personale til barnehagene og for politikkutvikling på barnehageområdet. Samarbeid mellom forskning, utdanning og praksisfeltet samt utvikling av gode formidlingskanaler synes å være hovedutfordringer de nærmeste årene. Utvalget vil særlig fremheve betydningen av at oppdatert kunnskap om barn og barnehager når frem til kommunale myndigheter, barnehageeiere og ansatte i barnehagene.

Forskning som kommer barn og foreldre til gode må være et overordnet mål for aktører på alle nivå i sektoren.

Utvalget mener det er svært viktig at forskning i fremtiden omfatter hele barnehagemiljøet og involverer alle aktører i sektoren. Praksisnær forskning som innebærer et samarbeid mellom ulike parter i barnehagefeltet kan i tillegg til forskningsbasert kunnskapsproduksjon bidra til kvalitetsutvikling og nettverksbygging i sektoren. Utvalget ser det som positivt at slik forskning er videreført i forskningsprogrammet PRAKUT (2010–2014), og anbefaler en langsiktig satsing på praksisrettet forskning på barnehageområdet. Oppbygging av et forskningsfelt og forskningsmiljøer vil nødvendigvis ta tid. Styrking av miljøer som tilbyr masterstudier og doktorgradsstudier knyttet til barnehagefeltet er etter utvalgets vurdering nødvendig for å sikre robuste forskningsmiljøer.

For å sikre tilgang på relevant og forskningsbasert kunnskap om barn og barnehager i årene som kommer anbefaler utvalget at det opprettes et eget program for barnehageforskning i regi av Forskningsrådet. Et slikt program vil kunne bidra

til at barnehage som tverrfaglig forskningsfelt styrkes vesentlig, samtidig som et barnehageforskningsprogram vil ha grenseflater mot en rekke andre programmer, jf. barnehagens omfattende samfunnsmandat.

For å styrke forskningsfeltet ytterligere anbefales videre at departementet utreder spørsmålet om det kan være hensiktsmessig å etablere et eget senter for barnehageforskning i tillegg til det nyetablerte kunnskapscenteret for utdanningsforskning.

Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag presenteres i kapittel 22. Flere av utvalgets forslag vil medføre til dels betydelige økonomiske konsekvenser. I den grad det blir nødvendig å prioritere mellom forslag som krever økte offentlige overføringer, mener utvalget at departementet bør prioritere tiltak som er direkte rettet mot å gi barn et bedre tilbud. En samfunnsøkonomisk analyse inngår også i kapitlet.

Utvalgets samlede forslag til ny barnehagelov presenteres i kapittel 24. Lovforslaget med merknader til de ulike bestemmelsene gis i utredningens kapittel 23.

Kapittel 2

Mandat, sammensetning og arbeidsmåte

I dette kapitlet blir først mandatet for utvalgets arbeid og utvalgets sammensetning presentert. Deretter gis en oversikt over hvordan utvalget har arbeidet for å oppfylle sitt mandat.

2.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Ved kongelig resolusjon 25. juni 2010 oppnevnte Regjeringen et offentlig utvalg som skulle foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor.

Utvalget ble ved oppnevningen gitt slikt mandat:

Bakgrunn

Barnehagesektoren har i løpet av få år gått fra å være en liten sektor i det norske velferdssamfunnet, til å bli en stor og viktig sektor. I dag har nesten alle barn som starter på skolen gått i barnehage. Sektoren har om lag 85 000 ansatte og 270 000 barn, og omsetter for i underkant av 40 mrd. kroner årlig. For øvrig består sektoren av om lag 50 pst private aktører. Barnehagen utgjør en stadig viktigere del av oppveksten for barn i Norge, og kunnskapen om barnehagens betydning for barn og samfunnet er økende. Barnehagen er bra for barnas trivsel og utvikling. Bevisstheten om barnehagens betydning og potensial øker. Barnehagen er en viktig arena for forebygging og sosial utjevning og bidrar positivt til barnas videre utdanningsløp.

Regjeringen har høye ambisjoner og politiske mål om å sikre et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehager. For å gjennomføre regjeringens politikk er det behov for et tydelig regelverk og gode virkemidler for styring og myndighetsutøvelse på alle nivåer. Barnehagesektoren har vært gjennom en enorm vekst og omstilling de siste årene. Utviklingen i sektoren har gått raskere enn utviklingen i styrings- og forvaltningsapparatet, både på statlig og kommunalt nivå.

- Barnehagesektoren styres i dag gjennom
- Juridiske styringsvirkemidler – lov og forskrifter
 - Økonomiske styringsvirkemidler – øremerkede statstilskudd
 - «Myke» styringsvirkemidler – veiledere, temahefter m.v.

Rammefinansiering av barnehagesektoren innebærer en endring i de statlige styringsvirkemidlene. Kommunene vil da selv få ansvar for ressurstilførselen til barnehageformål. Kravene til innhold og retten til barnehageplass vil imidlertid som før være regulert i barnehageloven med forskrifter.

Barnehageloven åpner på flere områder for lokalt handlingsrom og skjønnsmessige vurderinger. Dette gjør at kommunen kan tilpasse barnehagetilbudet etter lokale forhold og behov. Regjeringen har mål om et likeverdig barnehagetilbud i hele landet. Det bør vurderes hvordan regelverket kan utformes for å sikre tilstrekkelig nasjonal styring med kvaliteten i barnehagene i en rammefinansiert sektor, samtidig som kommunene får frihet til lokal prioritering av ressursene ut fra innbyggernes ønsker og behov.

Etter en periode med stor utbygging og store endringer, samt på grunn av rammefinansiering fra 2011, er det behov for en gjennomgang av styringsvirkemidlene på de ulike forvaltningsnivåene. I dette arbeidet må det tas utgangspunkt i gjeldende prinsipper for statlig styring av kommunesektoren og for rammefinansiering, den norske forvaltningsmodellen og i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune.

Formål

Formålet er å sikre at regjeringens politikk blir gjennomført på barnehageområdet slik at man oppnår et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehager, samtidig som det lokale handlingsrommet og hensynet til effektiv ressursbruk ivaretas.

Oppgaver/avgrensning for utvalget

Utvalget skal foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og framtidens barnehagesektor, jf. St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen. Utvalget må i arbeidet se hen til andre sektorer i velferdssamfunnet og kommunenes behov for å kunne prioritere mellom sektorer ut fra lokale behov.

Utvalget skal med utgangspunkt i prinsippene for statlig styring av kommunesektoren vurdere gjeldende barnehagelov med forskrifter som styringsvirkemiddel for en rammefinansiert sektor og foreslå eventuelle nødvendige endringer i regelverket. Utvalget skal herunder vurdere:

- behovet for nasjonal regulering i forhold til lokale prioriteringer
- lovregulering som styringsvirkemiddel i forhold til andre styringsvirkemidler
- om regelverket bør inneholde flere kvalitetsbestemmelser
- kommunens behov for styring med barnehagetilbudet i kommunen som lokal barnehagemyndighet
- hvordan videreutvikle tilsynet på barnehageområdet, herunder forholdet mellom statlig og kommunalt tilsyn
- ut fra utvalgets vurderinger av de ovenstående punktene, hvilken kompetanse som bør være tilstede på de ulike forvaltningsnivåene for å sikre at barnehagetilbudet drives og utvikles i tråd med rammeplanen og barnehageloven.

Utvalget skal ikke vurdere:

- barnehagens formål (§ 1) og innhold (§ 2), herunder rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.
- innholdet i retten til barnehageplass (§ 12a)
- økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som blir fremmet. Utvalget bør vurdere sine forslag i forhold til at tidsbruk til rapportering og andre oppgaver utenom kjerneoppgavene bør holdes på et lavt nivå. Utvalget skal sørge for at minst ett av de forslag til samlet offentlig styring av barnehagesektoren som fremmes kan iverksettes innenfor gjeldende budsjettamme. Utvalget skal gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av forslagene som blir fremmet.

Tidsfrist

Utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. oktober 2011.

Av mandatet fremgår at utvalget skal foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor. Utvalget har derfor vært særlig konsentrert om å sikre at barnehageloven med forskrifter i fremtiden vil være et godt og tjenlig regelverk.

Formålsangivelsen i mandatet fremhever oppnåelse av et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehager. Utvalget har derfor funnet grunn til å vie begrepene «likeverdig tjenestetilbud» og «kvalitet» noe oppmerksomhet.

Av mandatet fremgår at utvalget ikke skal vurdere følgende forhold:

- barnehagens formål (§ 1) og innhold (§ 2), herunder rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- innholdet i retten til barnehageplass (§ 12a)
- økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Det er i mandatet presisert at utvalget ikke skal vurdere barnehagelovens bestemmelser om barnehagens formål (§ 1) og innhold (§ 2), herunder rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Utvalget er for øvrig bedt om å vurdere om regelverket bør inneholde flere kvalitetsbestemmelser.

Utvalget vil vise til at barnehagelovens bestemmelser om barnehagens formål (§ 1) og innhold (§ 2), herunder rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, skal danne utgangspunktet for all virksomhet i barnehagen. Sammen med øvrige bestemmelser i barnehageloven med forskrifter skal dette legge gode rammer for barnehagenes virksomhet og videre utvikling. Disse øvrige bestemmelsene kan sies i større grad å regulere forhold som har betydning for virksomheten, snarere enn det daglige arbeidet med barna i seg selv.

Etter utvalgets vurdering definerer barnehagelovens bestemmelser om barnehagens formål (§ 1) og innhold (§ 2), herunder rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, i stor grad hva som er å forstå som en god barnehage, dvs. en barnehage med høy kvalitet. Som følge av at bestemmelsene om barnehagens formål og innhold er holdt utenfor utvalgets mandat, har utvalget følgelig ikke funnet det naturlig selv å foreta en vurdering av hva høy kvalitet i barnehagen innebærer. Av hensyn til helheten i utredningen

fremstilling er det redegjort for ovennevnte bestemmelser under punktet om dagens regelverk, jf. kapittel 4 om gjeldende rett.

Utvalget har foreslått enkelte tekniske endringer i §§ 1, 1a og 2. Dette på bakgrunn av utvalgets forslag til utforming av ny barnehagelov. Utvalget vil presisere at disse forslagene til endringer ikke berører innholdet i barnehageloven §§ 1, 1a og 2.

For så vidt gjelder spørsmålet om regelverket bør inneholde flere kvalitetsbestemmelser, har utvalget, som følge av mandatets eksplisitte unntak for lovens bestemmelser om formål og innhold, vurdert dette som et spørsmål om fremtidig regelverk bør inneholde ytterligere bestemmelser for kvalitetssikring – snarere enn bestemmelser som definerer kvaliteten i seg selv.

Innen disse rammer har utvalget funnet det formålstjenlig å foreta en gjennomgang av faktorer som antas å påvirke kvalitet i barnehagen, for slik bedre å kunne vurdere hva som er et godt rammeverk for å sikre et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet, jf. kapittel 5.

Utvalget er i mandatet bedt om ikke å vurdere innholdet i retten til barnehageplass (§ 12a). Utvalget har følgelig lagt prinsippet om barnas rett til barnehageplass til grunn i sitt arbeid. Utvalget har imidlertid sett at det er enkelte forhold ved bestemmelsene i barnehageloven § 12a som samtidig berører spørsmål utvalget er satt til å utrede. Utvalget har derfor funnet det riktig i noen grad å berøre innholdet i barnehageloven § 12a i sin utredning. Av hensyn til helheten i utredningens fremstilling er det også redegjort for disse bestemmelser under punktet om dagens regelverk, jf. kapittel 4 om gjeldende rett.

Ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager trådte i kraft 1. januar 2011. Det fremgår av mandatet at utvalget ikke skal vurdere økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Utvalget vil i denne forbindelse også vise til at prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager utgjorde en sentral del av det såkalte barnehageforliket. Utvalget har følgelig ikke funnet grunn til å vurdere dette prinsippet nærmere. Utvalget har likevel i visse sammenhenger sett behov for å berøre temaet, der disse lov- og forskriftsbestemmelsene synes å kunne få innvirkning på det helhetlige rammeverk utvalget er satt til å foreslå. Av hensyn til helheten i utredningens fremstilling er disse bestemmelser også beskrevet i forbindelse med gjennomgangen av dagens regelverk, jf. kapittel 4 om gjeldende rett.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har bestått av til sammen 13 medlemmer og vært bredt sammensatt av fagpersoner fra forskningsmiljø og representanter fra statlig og kommunal sektor. Utvalget hadde ved oppnevningen følgende sammensetning:

Konstituert fylkesmann Sylvia Brustad, leder, Hamar

Professor Victor Norman, Bergen

Seniorrådgiver Oda Randi Reinfjord, Trondheim

Direktør Hans Christian Holte, Oslo

Førsteamanuensis Per Botolf Maurseth, Oslo

Rådmann Karl Audun Fagerli, Lierne

Forsker Lars Gulbrandsen, Oslo

Ordfører Hanne Braathen, Storfjord

Professor Berit Bae, Oslo

Rådgiver Jon Christian Fløysvik Nordrum, Oslo

Politisk rådgiver Aashild Ravnanger, Askøy

(Utdanningsforbundet)

Administrerende direktør Arild Olsen, Bodø (Private Barnehagers Landsforbund)

Seksjonsleder Mette Henriksen Aas, Tønsberg (Fagforbundet)

Sylvia Brustad så seg, etter en sykmeldingsperiode vinteren 2011, nødt til å trekke seg fra sitt verv som utvalgsleder. Kunnskapsdepartementet oppnevnte 10. mai 2011 programdirektør i Plan Norge, Kjell Erik Øie, som ny leder av utvalget.

Utvalget har hatt et fast sekretariat gjennom perioden. Sekretariatet bestod ved oppstart av:

Matias Nissen-Meyer, sekretariatsleder

Cathrine Brevik Førland, rådgiver

Jens Kristian Jebsen, seniorrådgiver

Bente Jørgensen, seniorkonsulent

Jens Rydland, seniorrådgiver

Anne Ma Sandve, seniorrådgiver

Rådgiver Lene Karlstad og seniorrådgiver Øyvind Kaspersen, inngikk i utvalgets sekretariat fra april 2011. Karlstad erstattet Cathrine Brevik Førland som gikk ut fødselspermisjon. Fra månedsskiftet august/september 2011 ble Karlstad erstattet av rådgiver Hanna-Cecilie Gram Jemtegaard i utvalgets sekretariat.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har i løpet av perioden hatt 15 utvalgsmøter, hvorav ett på Staur gård i Stange kommune, ett i Lierne kommune og ett på Thorbjørnrud hotell i Jevnaker kommune. De øvrige møtene har

vært avholdt i Oslo. Tre av utvalgets møter ble avholdt i 2010, resten er blitt avholdt i 2011.

Ved oppnevning av ny leder i mai 2011 ble utvalget gitt utsatt frist for ferdigstilling av sitt arbeid til 1. desember 2011. Etter anmodning fra utvalget ga departementet i oktober 2011 fornyet fristutsettelse til 15. januar 2012.

Til flere av utvalgets møter har det vært invitert inn ressurspersoner og representanter for organisasjoner som har innledet for utvalget om ulike tema og problemstillinger innenfor utvalgets mandat:

Statsråd Kristin Halvorsen, Kunnskapsdepartementet

Professor emeritus Lars Smith, Universitetet i Oslo
Leder Lena Jensen, Foreldreutvalget for barnehager
Sekretariatsleder Hege Sevattal, Brennautvalget
Leder Gunnar Stave, Rammeplanutvalget for førskolelærerutdanningen

Nestleder Mette Tollefsrud, Rammeplanutvalget for førskolelærerutdanningen

Sekretariatsleder Sigrun Sand, Rammeplanutvalget for førskolelærerutdanningen

Seniorrådgiver Janicke Sæther Olsen, Barneombudet

Seniorrådgiver Hilde Rakvaag, Barnombudet
Undervisningsråd Ulrika Svedmark, Skolinspektionen i Umeå, Sverige

Kvalitetssamordnare Hans Olof Carlsson, Strömsunds kommun, Sverige

Styrer Karin Nyberg, Dunderklubben förskola, Gäddede, Sverige

Kunnskapsdepartementet innledet om departementets arbeid og status i sektoren under utvalgets første møte i september 2010. Riksrevisjonen presenterte sin undersøkelse om styring og forvaltning av barnehagetjenestene for utvalget i april 2011. Utvalget har i løpet av sitt arbeid også mottatt innledninger fra Fagforbundet, KS, Private barnehagers landsforbund og Utdanningsforbundet.

I løpet av perioden har utvalget ved medlemmer og/eller sekretariatet besøkt flere barnehager; Láttoŋluohká barnehage i Karasjok, Sandvika barnehage og Sørli barnehage i Lierne kommune, Cizáš sámii barnehage, Fagerborg menighetsbarnehage, Kværnerdalen barnehage, Margarinfabrikken barnehage i Oslo kommune, Ajanas barnehage i Porsanger kommune, Utsikten barnehage og Holmlund barnehage i Stange kommune, Fossliia barnehage i Stjørdal kommune. Blant de besøkte barnehagene har det vært både kommunale og ikke-kommunale barnehager med barn i alderen 0–6 år og ulike organiseringsformer.

Utvalget og/eller utvalgets sekretariat har i løpet av utvalgsarbeidet hatt møter med representanter for kommunene Alta, Asker, Bergen, Fjell, Lierne, Måsøy, Opegaard, Oslo, Porsanger, Ringsaker, Stange, Stjørdal, Trondheim, Ullensaker, Vadsø og Øygarden. Utvalget har også møtt bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og St. Hanshaugen i Oslo kommune.

Utvalgets leder og sekretariat har hatt møter med Sametingets administrasjon. Videre har utvalgets leder og sekretariat hatt møte med Statens råd for likestilling av funksjonshemmede. Representanter for utvalget, herunder leder, har hatt møte med Arbeidstilsynet. Videre har det vært gjennomført møter med fylkesmannsembetene i Finnmark, Hordaland, Oslo og Akershus og Nord-Trøndelag. Sekretariatet har også hatt møte med Storbynettverk for barnehager¹.

Utvalgets sekretariat har for øvrig hatt møter med forskere ved Barnehagesenteret, Høgskolen i Vestfold, og ved Rokkansenteret i Bergen.

Utvalgets medlemmer Lars Gulbrandsen og Berit Bae har holdt innledninger om henholdsvis historikk og status i barnehagesektoren og kvalitet i barnehagen. For å belyse temaer av betydning for utvalgets arbeid har utvalget i tillegg hatt kontakt og møter med eksterne fagmiljøer, fagpersoner og organisasjoner, deltatt på fagkonferanser med mer.

Utvalgets sekretariat hadde i mai 2011 møter i Danmark med Socialministeriet samt kommunene Fredensborg og Lyngby-Taarbæk. Sekretariatet har videre hatt møte med representanter for Private barnehagers landsforbunds søsterorganisasjoner i Sverige og Danmark, henholdsvis Sveriges Fristående Förskolor og Landsforeningen Frie Børnehaver og Fritidshjem.

Utvalget har hatt en side på www.regjeringen.no/kd/dep/Styrer-rad-og-utvalg, der informasjon om mandatet, utvalgets sammensetning og kontaktinformasjon har vært lagt ut.

Annet pågående arbeid

Spesialundervisningen og det spesialpedagogiske støttesystemet har blitt vurdert av et eget utvalg (Midtlyngutvalget), som avga sin utredning som NOU 2009: 18 *Rett til læring*. Utredningen har vært på høring, og departementets vurderinger er forelagt Stortinget i form av Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og*

¹ Storbynettverk for barnehager består kommunene Bergen, Drammen, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim.

gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov. I Meld. St. 18 (2010–2011) ble det blant annet foreslått å overføre bestemmelsene i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven. Utvalget mottok en gjennomgang av stortingsmeldingen fra Kunnskapsdepartementet under sitt utvalgsmøte i mai 2011. I forbindelse med departementets gjennomgang, og under forutsetning av Stortingets tilslutning til forslaget, ble utvalget oppfordret til å inkludere forslag til bestemmelser som må inngå i barnehageloven etter overføring av opplæringsloven § 5-7.

Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne har nylig blitt vurdert av et eget utvalg (Østbergutvalget). Utvalget avga sin utredning som NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*. Utvalgets utredning har vært på høring og er nå under oppfølging i departementet. Blant Østbergutvalgets arbeidsfelt var minoritetsspråklige barn under skolepliktig alder og deres deltakelse i barnehagen. Utvalget har i forbindelse med sitt arbeid sett hen til de forslag og vurderinger som fremkommer vedrørende barnehagen i utredningen.

Et eget utvalg (Brennautvalget) har nylig vurdert systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn, jf. NOU 2010: 8 *Med forskertrang og leke-lyst*. Utvalgets utredning, som har vært på høring, er under oppfølging i Kunnskapsdepartementet. Utvalget har i forbindelse med sitt arbeid sett hen til de forslag og vurderinger som fremkommer i utredningen.

Det såkalte Fordelingsutvalget avga sin utredning som NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*. Utvalget har gjort seg kjent med de vurderingene om barnehage og barnas oppvekst som er gjort i utredningen. Utredningen har vært på høring, og Meld. St. 30 (2010–2011) *Fordelingsmeldingen* ble oversendt Stortinget høsten 2011.

Bergeutvalget, som har sett på mottakssystemet for asylsøkere, avga sin utredning som NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom*. I utredningen er problemstillinger knyttet til barn under skolepliktig alder i asylmottak behandlet.

Inkluderingsutvalget avga sin utredning som NOU 2011:14 *Bedre integrering*. Utredningen gjennomgår og foreslår en rekke tiltak i inkluderingspolitikken, herunder på barnehageområdet.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) pekte i sin evaluering på flere viktige forbedringsområder for førskolelærerutdanningen (NOKUT 2010). Evalueringen inngår som en del av grunnlaget for arbeidet til rammeplanutval-

get for førskolelærerutdanningen som ble oppnevnt 2. februar 2011. Av rammeplanutvalgets mandat fremgår at målet for en revidert førskolelærerutdanning er en integrert, profesjonsrettet og forskningsbasert utdanning som er attraktiv, innovativ og krevende og som har høy kvalitet. Videre at utdanningen skal svare på barnehagens behov for god og grunnleggende kompetanse og danne et godt grunnlag for videre kompetanseutvikling i yrkesutøvelsen, eventuelt også for videre studier på høyere gradsnivå. Rammeplanutvalget utarbeidet høsten 2011 forslag til ny forskrift om førskolelærerutdanningen. Utkastet er av Kunnskapsdepartementet sendt på høring. Rammeplanutvalgets leder, nestleder og sekretariatsleder orienterte om arbeidet under utvalgets møte i mai 2011.

Ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager trådte i kraft 1. januar 2011². I forbindelse med høringsrunden om forskriftsforslaget inn gikk også forslag om regelendring som skulle regulere barnehagers uttak av verdier. Etter høringsrunden fant departementet grunn til å se nærmere på utformingen av reglene om uttak av verdier. Nye regler om uttak av verdier ble sendt på høring høsten 2011³.

Helse- og omsorgsdepartementet har fremmet forslag om ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, jf. Prop. 91 L (2010–2011). Forslaget er en oppfølging av St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*, Innst. 212 S (2009–2010) Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om samhandlingsreformen og om en ny velferdsreform samt NOU 2004:18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene* og NOU 2005:3 *Fra stykkevis til helt – En sammenhengende helsetjeneste*. Regelverket for miljørettet helsevern i kommunehelsetjenesteloven kapittel 4a videreføres i ny folkehelselov. Dette innebærer at kommunene fortsatt skal ha ansvar for å føre tilsyn med miljørettet helsevern, herunder med barnehager og skoler, men at kommunens tilsyn må dokumenteres særskilt. Det vises for øvrig til omtale under utredningens punkt 4.9.

Utvalget vil oppfordre Kunnskapsdepartementet om også se hen til ovennevnte i oppfølgingen av utvalgets utredning.

² Forskrift 29. oktober 2010 nr. 1379 om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

³ Kunnskapsdepartementets høringsbrev med høringsnotat om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, 25. oktober 2011.

Kapittel 3

Regelverksutviklingen på barnehageområdet

3.1 Innledning

St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* viser at det er store variasjoner i barnehagesektoren mht eierskap, størrelse, organisering, personale og kvalitet, jf. også Prop. 1 S (2010–2011). Hvordan barnehagene og sektoren har utviklet seg fra barnehagens spede start, har stor betydning for dagens situasjon. I det følgende beskrives derfor fremveksten av barnehagesektoren, med hovedvekt på de senere årenes regelverksutvikling.

Før den moderne velferdsstaten tok form, var det private organisasjoner og enkeltpersoner som var hovedansvarlige for utbygging og drift av daginstitusjoner for barn. Frem til slutten av andre verdenskrig fantes det ingen offentlig barneomsorgspolitik. Det var kun i mer ekstreme tilfeller det kunne være aktuelt for det offentlige å gripe inn i forhold til omsorgen for barn (Leira 1992). Det var lenge en nær forbindelse mellom barnehager og barnevern, og barnehager var omfattet av lov om barnevern frem til barnehageloven kom i 1975, hvor barnehager ble definert som pedagogisk institusjon. Veksten i sektoren skyldes både barnas behov for omsorg og foreldrenes behov for tilsyn med barna (Korsvold 2005). I løpet av de siste 30 årene er barnehagen blitt en sentral del av barndommen, og barnehager fremstår som et universelt velferdsgode for både barn og foreldre (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003).

3.1.1 Bakgrunn og utvikling av regelverket på barnehageområdet

Barnehagesektoren reguleres i dag først og fremst av lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) med tilhørende forskrifter som gir utfyllende regler til lovens dels skjønnspregede bestemmelser.

Drift av barnehager ble første gang regulert ved forskrifter om daginstitusjoner for barn, fastsatt av Sosialdepartementet i 1954 med hjemmel i daværende barnevernlov. Den første egne lov om

barnehager ble vedtatt i 1975. På 1980- og 1990-tallet var barnehagesektoren i sterk utvikling, og i 1994 ble Ot.prp. nr. 68 (1993–94) Om lov om barnehager (barnehageloven) fremmet. Proposisjonen inneholdt forslag til ny lov om barnehager, og det ble blant annet påpekt at kommunene trengte et mer hensiktsmessig lovverk for å sikre at videre barnehageutbygging kunne foregå slik at barnehagetilbudet ble godt samordnet og tilbudet tilpasset lokale forhold. Dette lovforslaget ble fremmet på samme tid som det også ble gjennomført store endringer i familie- og oppvekstpolitikken. Utvidet foreldrepermisjon ved fødsel og adopsjon, herunder innføring av tidskontoordningen, og skolestart for 6-åringer, endret rammebetingelsene for barnehagesektoren. Det var et mål å tilpasse barnehagesektoren til denne utviklingen gjennom et hensiktsmessig lovverk. I tillegg skulle lovverket styrke og tydeliggjøre barnehagens oppgaver overfor barna. Barnehagesektoren var på dette tidspunktet i ferd med å bli langt mer allment tilgjengelig, med nye brukergrupper med nye behov. En ny bestemmelse ga departementet adgang til å fastsette en rammeplan for barnehagen.

Lov om barnehager 5. mai 1995 nr. 19 (barnehageloven) trådte i kraft 1. januar 1996.

I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 35 (1996–97) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager, ble det blant annet vedtatt nye bestemmelser om kommunens rolle ved forvaltningen av statstilskuddet til private barnehager. Samtidig ble det lagt til rette for likeverdig behandling av private og offentlige barnehager ved forvaltning av tilskudd fra staten.

Som en oppfølging av Stortingets avtale om barnehagepolitikken i 2002, ble endringer i barnehageloven vedtatt, jf. Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven) og Innst. O. nr. 128 (2002–2003). Endringene gjaldt blant annet innføring av plikt for kommunene til å sørge for tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen, til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess og

til å sørge for økonomisk likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd. I tillegg ble det gitt forskriftshjemmel om foreldrebetaling.

Gjeldende barnehagelov ble vedtatt med grunnlag i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Forslaget til ny barnehagelov hadde blant annet sitt grunnlag i en rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe som hadde som mandat å drøfte og beskrive kjennetegn ved kvalitet i barnehager og vurdere behovet for nye og reviderte virkemidler i lys av endrede rammebetingelser (Barne- og familiedepartementet 2005).

Lovproposisjonen betoner videre at barnehageloven skal regulere en virksomhet der brukerne er de yngste medlemmene av samfunnet: barn under opplæringspliktig alder. Dette er ikke en gruppe som kan utøve brukerinnflytelse i vanlig forstand. Det er derfor nødvendig å stille særskilte krav til utformingen av barnehageloven, slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna og er til beste for dem, jf. FN's barnekonvensjon.

3.2 Barnehagesektorens opprinnelse

Barnehagen i Norge bygger på en felles europeisk tradisjon, og framveksten av den moderne barnehagen har to røtter: en sosial og en pedagogisk (Grude 1972; Korsvold 2005).

Den sosiale tradisjonen

Asylbevegelsen la grunnlaget for den sosiale tradisjonen. Det første barneasylet i Norge, «Asylet for fattige småbørn», ble etablert av Det norske asylselskap i Trondheim i 1837. I de påfølgende årene ble det opprettet barneasyl i Kåfjord (1838) og i Kristiania (1839). Asylene var heldagsinstitusjoner, der mål og innhold var klart formulert: Asylene skulle gi barna tilsyn, omsorg og oppdragelse. Det var i første rekke sosiale hensyn som var årsak til at disse ble opprettet. Asylet skulle ta hånd om barn av fattige og andre der foreldrene ikke greide å gi omsorg selv. Barna ble tatt opp i asylene fra de var to år gamle, og oppholdet var vanligvis gratis. Asylet var både et sted for undervisning og oppdragelse og et varmt, trygt oppholdssted med matserving, kroppsvask samt klær og sko til de som trengte det. «Asylmoderen» var gjerne en enke som hadde erfaring som mor. Hun kunne også være utdannet fra «håndgjerningskole» eller lærerseminar. I 1892 vedtok formannskapet i Kristiania instruks for asylenes

bestyrerinner, der disse pålegges å påse «at Lærerinder, Hjælpersker og Piger omgaaes Børnene på en kjærlig Maade» (Grude 1972: 114).

Ved århundreskiftet fantes det i alt 24 asyl, drevet av menigheter, Frelsesarmeen, milde stiftelser og kommuner¹. Barnetallet i asylene var relativt høyt².

De samme sosiale forhold som ansporet utviklingen av asylene, dannet også mye av bakgrunnen for fremveksten av barnekrybbene. Barnekrybbene i Oslo ble først etablert av Frelsesarmeen på slutten av 1890-årene for å avhjelpe nøden på Vaterland. Her kom barn av enker, enslige mødre, hustruer som mennene hadde dratt ifra, barn med alkoholproblemer i familien eller annet. Også utenom Frelsesarmeen ble det opprettet barnekrybber, dels etter initiativ fra menigheter eller underlagt det offentlige fattigstellet. I 1923 fantes 23 barnekrybber med i alt 450 barn.

Den pedagogiske tradisjonen

Mens både barneasyl og barnekrybber hadde sterk karakter av å være rene sosiale hjelpetiltak, utviklet det seg fra 1870 en parallell og primært pedagogisk bevegelse (NOU 1972: 39). Dette var barnehagene eller de såkalte frøbelske barnehager. Den tyske filosofen Friedrich Fröbel var opphavsmannen til barnehagens pedagogiske tradisjon. Han opprettet sin første barnehage (Kindergarten) i Thüringen i 1837. Han var opptatt av barnas frie lek og positive læringsprosesser. Han la vekt på sang, dans, hagearbeid og lek og konstruerte læringsmateriellet «Fröbelgavene», som bestod av ulike geometriske figurer som kunne settes sammen til større figurer. Frøbels ideer om småbarnas oppdragelse fikk innpass i Norge rundt overgangen til nittenhundretallet. Metodene hans ble i noen grad praktisert i asylene, men først og fremst i private små foretak opprettet og drevet av kvinner. Fröbelpedagogene drev private barnehager i sine egne hjem eller i forretningslokaler. Om disse (frøbelske) barnehagene er gitt følgende beskrivelse i NOU 1972:39:

Typisk for de norske barnehagene var at de jevnt over var små, gjerne drevet av en enkelt barnehagelærer. Disse hadde gjerne sin utdanning og sitt engasjement fra utenlandsopphold. Da de frøbelske barnehagene ikke mottok annen støtte enn

¹ Av 11 asyl i Kristiania ble 10 drevet av kommunen så tidlig som i 1890.

² Kristianias 11 asyl mottok i 1899 i alt 932 barn, i gjennomsnitt 85, hvorav Vålerengen var størst med 130.

foreldrenes betaling, kom dette tilbudet i første rekke til å nå barn fra trygge økonomiske kår.³

Etter hvert flyter de sosiale og pedagogiske retningene mer sammen⁴. Asylene begynner å ta opp i seg elementer av Frøbels pedagogikk, og en begynner å se barnehageutbygging også som et sosialt hjelpetiltak. Oslos første kommunale barnehage (en folkebarnehage) ble åpnet i 1920⁵. Etter hvert åpnet flere barnehager med et klart sosialt og pedagogisk siktemål, vesentlig på Kristianias/Oslos østkant.

Asylene⁶ ble gradvis avviklet eller omorganisert til barnehager fra 1920–30-årene, og i samme periode utviklet det seg et skille mellom barnehager og daghjem. Barnehagene var åpne fire timer om dagen, de var stort sett private og var ledet av utdannede barnehagelærere. Daghjemmene var åpne åtte–ni timer om dagen, hadde kommunal støtte og ingen spesielle utdanningskrav til de ansatte.

Husmødrenes barnehager ble etablert i 1937, men rakk ikke å åpne mer enn tre barnehager før krigsutbruddet. Etter frigjøringen i 1945 oppsto «barnehagekretsen» i Oslo, en sammenslutning av frivillige organisasjoner og yrkesorganisasjoner.

I 1949 innførte Oslo faste tilskuddsordninger til private barnehager. Dette bidro til en relativt rask førskoleutbygging. Det meste av denne utbyggingen sto Husmødrenes barnehager for. Utover i 1950-årene ga også staten mindre driftstilskudd. I 1963 ble det innført en fast ordning med statstilskudd til drift av barnehager og daghjem,

og fra 1966 ble også en ordning med byggetilskudd innført.

3.3 Utvikling av et nasjonalt rammeverk

Daginstitutioner for barn ble første gang hjemlet i pleiebarns- og barneforsorgsloven i 1947 og i barnevernsloven i 1953. Forskrifter om daginstitutioner for barn ble fastsatt av Sosialdepartementet⁷ i 1954.

Forskrifter om daginstitutioner for barn regulerte både barnehager, daghjem (som tilsvarende dagens heldagsbarnehager) og fritidshjem for skolebarn, og ga detaljerte bestemmelser om materielle og hygieniske forhold. Kosthold og helse sto sentralt i omsorgen for barn og familier etter andre verdenskrig. Dette gjenspeiles i forskriften som ga institusjonene følgende oppgaver:

Daginstitutionene skal ha tilsyn med og omsorg for barna den tid de er i institusjonen og gi barna høve til lek og sysselsetting under kyndig pedagogisk ledelse.

Institusjonene skal i samarbeid med barnas foresatte fremme barnas utvikling og deres sosiale tilpassing, idet det tas omsyn til det enkelte barnets fysiske og psykiske forutsetninger.

I halvdagsinstitutioner bør barna spise minst ett måltid mat om dagen, i heldagsinstitutioner minst to måltider. Kosten må være fullverdig (sikringskost).

Det må sørges for at barna er ute i fri luft og at de i løpet av dagen får den hvile som er nødvendig for deres alder.

Særlig vekt skal legges på at barn trives og føler seg trygge. Kroppslig refsing må ikke nyttes, jfr. Barnevernloven § 42, annet ledd. Også enhver annen form for straff må unngås.⁸

Forskriftene hadde videre bestemmelser om at hver institusjon skulle lage en plan og ha et styre, om institusjonenes og barnegruppenes størrelse, lokaler, innredning og utstyr, tiltak til vern mot brann, legekontroll, godkjenning av institusjoner og styrere samt om tilsyn.

³ NOU 1972:39:14.

⁴ De to retningene kunne likevel fortsatt støte sammen, noe diskusjoner om departements- og sektortilknytning gjennom etterkrigstiden har illustrert. Eksempelvis foreslo Samordningsnemnda for skoleverket i 1951 at barnehagene skulle legges til Kirke- og undervisningsdepartementet. Nemnda fremhevet at barnehagen burde være frivillig og ikke preges av skole, men at forbindelseslinjene til skolen likevel var tydelige. På den annen side fremhevet Barnevernkomiteen, som ble opprettet i 1947, i sin innstilling fra 1951 at det var sosiale behov som førte til opprettelse av barnehagen, og at barnehagen derfor måtte ses i sammenheng med familierpolitikk og sosialpolitikk. På tidspunktet var det sistnevnte syn som var mest toneangivende.

⁵ Den hadde plass til 60 barn, og fikk lokaler i Deichmanske bibliotek på Schous plass (Grude 1972:119).

⁶ "I årene 1860–1930 skjedde det egentlig ikke nevneverdige forandringer med asylene. (...) Når asylenes virksomhet stivnet i en form i så mange år, kan en også søke årsaken i mangel på midler, mangel på pedagogisk kvalifisert personale og mangel på landsomfattende kontakt mellom institusjonene og mellom dem som hadde sitt daglige arbeid der. Da barnehage-idéen for alvor vant terreng i Norge i 1930-årene, sto asylene der i sin Tornerose-søvn. De ble på få år gjort om til daghjem og barnehager etter tidens krav." (Grude 1972: 115)

⁷ I 1958 ble ansvaret overført til Departementet for familie- og forbrukersaker, senere omorganisert til Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Barne- og familiedepartementet ble opprettet i 1991 og hadde barnehager som et sentralt forvaltningsområde frem til Kunnskapsdepartementet overtok ansvaret for barnehagene høsten 2005.

⁸ Forskrifter for daginstitutioner for barn, III Omsorgen for barna, Sosialdepartementet 1954.

Av forskriften fremgår en avdelingsorganisering, og hver avdeling skulle ha en leder. For lederne ved institusjonenes avdelinger krevdes utdanning som barnehagelærerinner, en toårig utdanning fra barnevernsskolen. Ved daghjem for barn under tre år måtte lederne i tillegg ha utdanning som barnepleiere. Foruten avdelingens leder måtte det ved heldagsåpne daghjem være en assistent. I daghjemmene, som tilsvarende vår tids heldagsbarnehager, kunne det være maksimum åtte barn i avdelinger med barn under tre år, 15 barn i avdelinger for barn i alderen tre til fem år og 18 barn dersom barna var i alderen fem til sju år. Aldersgruppene skulle være homogene, og av NOU 1972:39 fremgår at en avdeling i praksis omfattet barn fra to til tre årskull.

Forskriften ga videre detaljerte bestemmelser om lokalene:

En daginstitusjon bør helst ha eget hus med god tomt og rikelig med sol. Dersom institusjonen innredes i en boligblokk eller annen bygning, må de lokaler som nyttes være mest mulig atskilt og om mulig ha egen inngang. Det må være gode lekemuligheter ute for barna.

Huset eller lokalene må tilsvare de krav som er fastsatt i bygningsloven, jfr. forskrifter og vedtekter gitt med hjemmel i denne lov, uansett om loven er gjort gjeldende på stedet. Departementet kan gjøre unntak for institusjoner som allerede er i drift.

Rommene må ha gode ventilasjonsmuligheter.

En barnehage⁹ med en avdeling trenger 1 lekerom hvor det er beregnet 3 m² gulvflate pr. barn (lekerommet bør kunne avdeles i to ved en foldedør), 1 garderobe for barna ca. 12 m², 1 kombinert kontor og isolasjonsrom ca. 8 m², 1 vaske-rom med 2 håndvasker, WC med 2 klosettskåler for barna, og garderobe (eller garderobeskap) og WC for personalet. Det er ønskelig med et sløydrom og et lite barnekjøkken eller tekjøkken. Disse rom kan være felles for 2 avdelinger.

En dagheim¹⁰ trenger i tillegg til de nevnte rom et hvilerom for personalet, et eget isolasjonsrom og kjøkken med forrådsrom. Dersom dagheimen mottar spedbarn, må det være egne rom for

disse samt stellerom, melkekjøkken, solterasse og oppvarmet barnevognsgarasje.

(...)

Foruten de nevnte rom må det i daginstitusjoner være tilstrekkelig med skap, kott og boder til materialer, ute- og inneleker, tørking av vått tøy etc.¹¹

I tillegg til detaljerte bestemmelser om rammefaktorer, ble det lagt føringer for registrering av barnas trivsel og utvikling:

Institusjonen bør ha et kartotek med kartotekkort for hvert enkelt barn, hvor de viktigste data om barnet er greit og oversiktlig registrert.

Det bør videre føres journal (dagbok) over hvert barn. I Journalen føres de opplysninger om barnet som en mener er av betydning, om barnets fysiske og psykiske helsetilstand, dets atferd, framgang og trivsel ved institusjonen, kontakt med personalet, barnegruppen og de enkelte barn, spesielle interesser og anlegg etc.¹²

Disse forskriftene var gjeldende til den første barnehageloven kom i 1975.

Gjennom forskriftene var det ikke formelt gitt adgang til å dispensere fra utdanningskravet for leder for avdeling eller for styrer. I praksis synes det likevel å ha blitt åpnet for slike dispensasjoner som følge av mangel på utdannede førskolelærere. Om dispensasjonspraksis fra forskriftenes bestemmelser fremgår følgende av NOU 1972: 39:

Departementet har i praksis avveket noe på enkelte av bestemmelsene i forskriftene. Den alminnelige mangelen på utdannede førskolelærere har gjort det nødvendig å godkjenne dispensasjoner fra kravet om førskolelærerutdanning for en del styrere. Slik dispensasjon gis bare for maksimum ett år om gangen, og fornyes bare i de tilfeller den som driver institusjonen gjennom offentlig utlysning ikke har skaffet kvalifisert søker til stillingen.

I forbindelse med de meget detaljerte reglene for bygging og innredning har en også i enkelte tilfeller tillatt mindre avvikelser fra forskriftene. Slik unntak er imidlertid ikke innvilget uten at det har vært godtgjort at standard og sikkerhet har vært opprettholdt.¹³

⁹ Forskriftens definisjon av barnehage: Barnehage tar imot barn i alderen 3–7 år i 3 til 4 timer, utvidet 6 timer per dag, under ledelse av barnehagelærerinne med godkjent utdanning. Utendørs lekeplass hører til.

¹⁰ Forskriftens definisjon av daghjem: Daghem (heldagsbarnehage) for barn i alderen 3–7 år er åpen mer enn 6 timer daglig. Der er sengebrisker så barna får hvile, og de får et ekstra måltid mat. Småbarnstue, tidligere barnekrybbe, er dagheim for barn under 3 år.

¹¹ Forskrifter for daginstitusjoner for barn. V. Lokaler, Sosialdepartementet 1954.

¹² Forskrifter for daginstitusjoner for barn, XI Ymse forskrifter, 1. Kartotek og journal, Sosialdepartementet 1954.

¹³ NOU 1972:39:17.

3.4 Barnehageloven av 1975

I 1969 nedsatte Forbruker- og administrasjonsdepartementet et offentlig utvalg med mandat å vurdere spørsmål i forbindelse med den fremtidige utbyggingen av daginstitusjoner m.v. for barn (Daginstitutionsutvalget). Utvalget leverte sin utredning som NOU 1972: 39 *Førskoler*. Utvalgets flertall anbefalte at institusjonene for de yngste skulle få navnet førskole, og utbygging av førskoler ble begrunnet både ut fra et individ-, familie- og samfunnsperspektiv. Utvalget la til grunn at førskolen skulle være et pedagogisk tilbud, et sosialpolitisk virkemiddel og et sosialt hjelpetiltak. Prinsipielt fant utvalget at alle barn burde være sikret plass ved en førskole, men uttrykte videre at før tilbudet var utbygd, burde en ved opptak prioritere de barna som hadde størst behov. Utvalget uttrykte at behovet for samordning av det pedagogiske opplegget i skole og førskole burde utredes nærmere, og at en burde ha et sammenhengende pedagogisk program fra førskole til skole.

Utvalget beskrev blant annet betydelige variasjoner landsdelene imellom og mellom by- og landkommuner:

Å bygge og drive daginstitusjoner for barn har i stor grad vært den enkelte kommunes ansvar, ofte delegert til private organisasjoner innen kommunen. Dermed har vi fått betydelige forskjeller lokalsamfunnene imellom med hensyn til hvor utbygd tilbudet er.

I mer enn 350 av våre kommuner fantes det pr. 1. desember 1971 overhodet ikke noe førskoletilbud for barn. 94 kommuner hadde en eller flere institusjoner. Av landstotalen på 6747 heldagsplasser for 3–6 åringer, disponerte Oslo alene 3366, like i underkant av halvparten. Av småbarnsplassene ligger mer enn 2/3 i Oslo kommune.¹⁴

Utvalget beskriver administrasjonen av barnehage-/førskolesektoren på fylkes og kommunenivå slik:

Fylkesmannens sakkyndige medarbeider for førskolen (og annet barnevernsarbeid) er fylkets barnevernssekretær. Ved siden av å ha kontrollfunksjonen er også barnevernssekretæren og fylkesmannen tjenesteveg for henvendelser fra kommunene til departementet. Det ser ut til at barnevernssekretærstillingen i dag er sterkt belastet arbeidsmessig. Det kan variere fra fylke til fylke hvor mye arbeid som legges i førskolesektoren og

hvor stor vekt det legges på det øvrige barnevernsarbeidet.

(...)

Barnevernsnemda er det ansvarlige førskoleorganet på kommunenivået. I bevilgningssaker er det imidlertid underlagt kommunestyret. Praksis varierer fra kommune til kommune med hensyn til det administrative mønster man bruker for den daglige forvaltning. I enkelte større kommuner er det tilsatt særskilte fagutdannede konsulenter. Men som regel er hele førskolesektoren underlagt sosialadministrasjonen, ledet av sosialsjef eller sosialrådmann. Kontakten utover sosialsektoren er nokså begrenset i de fleste tilfeller. Igjen er det skolevesenet og reguleringsmyndighetene som er de viktigste (...).¹⁵

Utvalget begrunnet barnehageutbygging ut fra barnas og foreldrenes behov samt virkninger for samfunnet som helhet. Utvalget viste til at barnas nytte av førskoleoppholdet vil avhenge av den pedagogiske standarden. Av utvalgets drøftelser fremgår følgende konklusjon:

(...) at det er en klar tendens til at barnas utbytte av førskoleoppholdet henger sammen med faktorer som den totale størrelse, tilgang på plass, lokalenes innredning, mengden og kvaliteten av det pedagogiske materialet, gruppesammensetning, personalets kvalifikasjoner og forholdet mellom antall voksne og plasserte barn, barnas daglige oppholdstid og personalets arbeidsforhold.¹⁶

Av utvalgets forslag til § 4 om ansatte og utdanningskrav i lov om førskoler fremgår:

En førskole eller fritidsheim kan bestå av flere avdelinger. Antall barn må stå i forhold til antall førskolelærere og assistenter, slik at institusjonen på en forsvarlig måte kan oppfylle sitt formål.

Den som gis fast ansettelse som styrer eller avdelingsleder i førskole skal ha utdanning som førskolelærer. Departementet eller den departementet bemyndiger kan gi dispensasjon for et år av gangen dersom det ikke er søkere med slik utdanning.

Departementet kan treffe vedtak eller gi nærmere regler om bemanning og utdanningskrav.¹⁷

For så vidt gjelder førskolens organisering, fremgår av utvalgets merknader til lovforslaget § 4 at

¹⁵ NOU 1972:39:38.

¹⁶ NOU 1972:39:74.

¹⁷ NOU 1972:39:97

¹⁴ NOU 1972:39:19.

utvalget ikke fant det hensiktsmessig å forsøke å angi hvilke krav som må stilles til bemanning i førskole sett i forhold til antall barn, men at en hadde blitt stående ved kun å kreve at bemanningen skulle være slik at institusjonen på en forsvarlig måte kunne oppfylle sitt formål, jf. NOU 1972:39:91. Utvalget foreslo utfyllende regler om pedagogisk bemanning. Ved fastsettelse av slik norm delte utvalget seg i et flertall og et mindretall. Av utvalgets generelle drøftelser fremgår for øvrig:

Da organiseringen av førskolen i så stor grad er i støpeskjeen, vil ikke utvalget i sin utredning eller i forslaget til nye forskrifter låse utviklingen fast i et bestemt mønster. En har i stedet funnet det hensiktsmessig å normere personalet i forhold til antall barn, ikke i forhold til antall avdelinger av ulike kategorier.

Utvalget finner det godtgjort at personalbehovet gjennomgående øker med avtakende alder og lengden av barnas daglige opphold. Dette prinsippet gjelder imidlertid bare beregningen av det personalet som trenges ved den enkelte førskole, og er ikke slik å forstå at utvalget foreslår at nåværende skille mellom de ulike gruppene skal opprettholdes.

Utvalget har også funnet å måtte ta i betraktning den mangel på førskolelærere den raske utbyggingen av førskolen vil føre med seg.

Utvalget finner det ikke hensiktsmessig med en strikt spesifisering av bemanningsnormer i forhold til barnas alder og oppholdstid.

Med utgangspunkt i en kombinert institusjon med barn på forskjellig alderstrinn og noe variasjon i oppholdstid foreslår utvalgets flertall (...) en gjennomsnittlig norm på 16 barn pr. førskolelærer. Dersom det vesentlig er barn over 3 år i førskolen og en del av disse oppholder seg ikke mer enn 6 timer pr. dag, kan antall barn pr. førskolelærer heves opp til øvre grense på 20 barn pr. førskolelærer. I førskoler med 64 barn eller mer skal det tilsettes egen styrer.

Mindretallet (...) går inn for en norm på 18 barn, med muligheter for å gå opp til 22 barn pr. førskolelærer når det vesentlig er barn over 3 år, og en del av barna daglig oppholder seg mindre enn 6 timer i førskolen. Mindretallet foreslår at det tilsettes egen styrer når førskolen har minst 70 barn.

Utvalget vil peke på at i mindre førskoler må den tid som medgår til de egentlige styrerfunksjoner kompenseres med voksen hjelp. Utvalget finner ut over dette ikke å foreslå fastsatt noen bestemt norm for ansettelse av fellepersonale

(assistenter). Dette bør kunne overlates til de lokale myndigheter, slik at førskolens styre/samarbeidsutvalg utarbeider forslag til bemanningsplan og dette godkjennes av førskolenemnda.

Faktorer som i denne forbindelse må tillegges vekt er: Alderssammensetningen av barna, førskolens åpningstid, barnas gjennomsnittlige oppholdstid og årstiden.

Anbringer man barn med funksjonshemninger i førskole vil dette ofte i noen tilfeller kreve mer assistenthjelp, i andre tilfeller lærerhjelp. Ofte kommer det i tillegg inn behov for spesialutdannet personale.¹⁸

Barnehageloven av 1975 fastslår at utbygging og drift av barnehager er et kommunalt ansvar, og barnehagen blir med dette en del av velferdsstatens tjenestetilbud (Leira 1992). Mens den tidligere hadde vært mer selektivt orientert, hovedsakelig innrettet mot barn med særlige behov (barn av enslige forsørgere og barn med handikap), får barnehagepolitikken nå en mer universell orientering. Nærmere 30 år senere ble, som følge av det såkalte barnehageforliket, kommunenes plikt til å tilby barnehageplass tatt inn i barnehageloven, jf. Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) og Innst. O. nr. 128 (2002–2003).

Ved Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 23 (1974–75) Om lov om barnehager m.v. ble det bestemt at all pedagogisk tilrettelagt virksomhet for barn i førskolealder skulle omtales som barnehage. Dette ble et felles begrep på det som til da var kalt daghjem, barnehage, førskoleklasse og familiedaghjem, jf. Innst. O nr. 69 (1974–75), hvilket også var i tråd med departementets forslag.

Barnehageloven av 1975 hadde to viktige siktemål: Å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem og å stimulere kommunene til økt utbygging av barnehager. I drøftelsen av lovens formål ble det vist til den grunnleggende betydningen de tidlige barneårene har for barnets videre utvikling. Videre ble utviklende og gode aktiviteter fremhevet som viktig i arbeidet med å viske ut sosiale skiller.

I tilknytning til lovens formål ble det videre pekt på at kjernefamilien var blitt mindre og mer isolert som følge av industrialisering og urbanisering, noe som hadde medført at familien og hjemmet var blitt mindre utviklende for barna. Departementet var opptatt av kvalitet og innhold i barnehagetilbudet, av forskning på området og at alle barn på sikt burde få et barnehagetilbud. Departe-

¹⁸ NOU 1972:39: 75.

mentet viste videre til at kvaliteten i stor grad hadde vært bestemt av personalets kompetanse. Det ble også pekt på ulike problemstillinger ved overgang fra barnehage til skole, og at barnehagen måtte sikte mot en allsidig utvikling av personligheten og ikke utelukkende formidle kunnskaper og trene intellektuelle ferdigheter.

I proposisjonen drøftes også krav til den fysiske utformingen av barnehagene og bemanningen. Departementet sluttet seg til vurderingene som ble gjort av daginstitusjonsutvalget om dette, og foreslo en forskriftshjemmel for driften av barnehager i samsvar med disse hensynene. Det ble påpekt at minimumskravet til areal ikke måtte settes for lavt, fordi for liten plass kan forårsake hyppigere konflikter og aggresjonsutbrudd og gi flere tretthetssymptomer enn ved bedre plass. Det ble gitt forskrifter om barnehagens areal frem til 1988. Fra 1989 ble det overlatt til eier å fastsette slike bestemmelser i vedtektene, mens departementet ga veiledende normer.

Ved vurdering av bemanningskrav la departementet til grunn. Daginstitusjonsutvalgets påpeking av nær sammenheng mellom antall barn per voksen og virkningen av oppholdet for barna, herunder at for de yngste barna kan underbemanning og for dårlig og ustabil personale føre til understimulering med derav følgende skadevirkninger. Om nærmere regulering av bemanningskrav ble videre uttalt:

Med de nye driftsformer departementet nå ønsker å stimulere til, må det utarbeides fleksible forskrifter for bemanningsregler. Det kan være vanskelig å fastsette et gjennomsnittlig antall barn pr. førskolelærer, idet dette vil kunne variere med driftsformen. Departementet vil legge følgende synspunkter til grunn ved utarbeidelsen av nye forskrifter: Når det gjelder småbarn fra 0–3 år vil departementet fastholde dagens krav om 8 barn pr. førskolelærer. For øvrig er det på det nåværende tidspunkt vanskelig å konkretisere en personellbemanning da en har for lite vurderingsgrunnlag. Generelt kan man si at vi vil beholde det gjennomsnittet som er i dag, men at en kan tenke seg andre former for organisering av personalet.¹⁹

For pedagogisk utdannet personale til barnehager, ble det foreslått å stille krav om førskolelærerutdanning eller likeverdig utdanning. Utdanningen skulle være basert på både praktisk og teoretisk kjennskap til småbarns utvikling, metodiske

prinsipper i tilretteleggelse av et stimulerende miljø og kunnskap i arbeidsledelse og rådgivning. Departementet drøftet behovet for førskolelærere og utdanningskapasiteten og ville utarbeide nærmere regler for godkjenning av allmennlærere til arbeid i barnehager. I sin innstilling gikk den forsterkede sosialkomité i mot dette forslaget, og ga slik begrunnelse:

Komiteen vil understreke den verdien den spesielle barnehagepedagogikken har for barna under skolealder, og delvis også i småskolealderen. Denne pedagogikken er på mange måter svært forskjellig fra den vanlige grunnskolepedagogikken, og komiteen vil advare mot godkjenning av allmennlærere som ikke er kvalifisert i barnehagepedagogikk til arbeid i barnehager.

Komiteen vil også peke på at tilknytningen mellom barnehage og vanlig grunnskole kan svekke barnehagens egenart i forhold til skolen.²⁰

Begrepet «likeverdig utdanning» ble stående i loven, men på bakgrunn av komitéens innstilling ble det aldri utarbeidet retningslinjer for hva som var å forstå som likeverdig utdanning. Førskolelærere ble derfor enerådende i styrer- og avdelingslederstillinger helt fram til dagens barnehagelov trådte i kraft, jf. St.meld. nr. 41 (2008–2009).

Retten til spesialpedagogisk hjelp i førskolealder ble innført i daværende grunnskolelov i samme tidsrom, jf. Ot.prp. nr. 64 (1973–74). I lys av daginstitusjonsutvalgets drøftelser, uttrykte departementet følgende om funksjonshemmede barn:

Departementet er enig i at siktemålet må være at flest mulig funksjonshemmede førskolebarn må få plass i vanlige barnehager. En føresetnad for at dette skal bli vellykket for de funksjonshemmede barna, er at de i tillegg er sikret den spesielle hjelp og trening de må ha.

(...)

De funksjonshemmede barn, som andre barn, bor delvis meget spredt. Det er derfor viktig å få til en bedre geografisk spredning av barnehagene enn i dag.

Opptak av funksjonshemmede barn kan føre til høyere driftskostnader for barnehagene. Departementet vil derfor innføre ekstra statstilskudd hvor man har ett eller flere funksjonshemmede førskolebarn i vanlige barnehager.²¹

²⁰ Innst. O. nr. 69 (1974–75).

²¹ Ot.prp. nr. 23 (1973–74), side 27–28. Forhøyet statstilskudd til funksjonshemmede barn som gis plass i vanlig barnehage ble innført fra budsjettåret 1976.

¹⁹ Ot.prp. nr. 23 (1974–1975), side 24.

En forsterket Sosialkomite gjorde følgende tilføyelse til departementets forslag til barnehagelov § 5 nr. 1: «I den utstrekning barn med funksjonshemninger kan ha nytte av opphold i vanlig barnehage, skal barnet gis prioritet ved opptak.»²²

Lov 6. juni 1975 nr. 30 om barnehager gjennomgikk fra 1975 til 1995 enkelte revisjoner.

I 1981 foreslo Forbruker- og administrasjonsdepartementet å innføre en kristen formålsbestemmelse i barnehagen, jf. Ot.prp. nr. 75 (1981–82). Videre at oppgavene til barnehagens styre skulle rette seg mot «barnehagens indre liv», det vil si innholdet, og at det i forskrift skulle fastsettes at styret skulle behandle årsplanen. Tidligere hadde årsplanen vært en strukturell oversikt over barnehagens organisasjon med antall barn, gruppefordeling, åpningstid, betalingssatser etc. Nå skulle årsplanen gi en oversikt over aktivitetene og den pedagogiske virksomheten. Alle barnehager ble forutsatt å ha en årsplan, som styret skulle behandle. Styret besto av representanter for eier, eventuelt kommunen, ansatte og foreldre.

Det ble foreslått innført godkjenningsplikt for barnehager og krav om at barnehager skal ha vedtekter, jf. Ot.prp. nr. 75 (1981–82).²³ Lovproposisjonen foreslo videre relativt omfattende redaksjonelle endringer i daværende barnehagelov. Krav om utvikling av årsplan var gjeldende fra 1984, men på tidspunktet fantes ikke en felles nasjonal rammeplan å forankre dette arbeidet i. En viss støtte for utviklingsarbeidet kunne imidlertid barnehagene finne i Forbruker- og administrasjonsdepartementets håndbok Måltrettet arbeid i barnehagen fra 1982. Denne var rettet spesielt mot barnehagepersonalet, skulle gi innblikk i barnehagens mangesidige virksomhet og trekke opp retningslinjer for barnehagearbeidet. Den kan i mange henseende ses som en forløper for den kommende rammeplanen (Bleken 2007). Forbruker- og administrasjonsdepartementets veileder forelå i 1987.

I St.meld. nr. 8 (1987–88) *Barnehager mot år 2000* la Forbruker- og administrasjonsdepartementet vekt på at det var behov for en ny barnehagepolitikk. Hovedmålet var å nå full barnehagedekning kort etter årtusenskiftet. De to viktigste oppgavene i barnehagesektoren var å sikre høy utbyggingstakt og samtidig videreutvikle barne-

hagens faglige innhold. Departementet varslet et krafttak for kvalitet og fremhevet barnehagens betydning for at barn skal få et godt og likeverdig startgrunnlag. Barnehagen skulle gi barna omsorg og gode utviklingsmuligheter. Barnehagene skulle videre gi småbarnsfamiliene støtte og avlastning i den daglige omsorgen, være en forutsetning for å gi kvinner og menn lik adgang til utdanning og arbeid og bidra til reell likestilling mellom kjønnene. Meldingen viste til at barnehagen imøtekommer en lang rekke samfunnsmessige behov, og at barnehagen er viktig som forebyggende tiltak i barnevernsamarbeid. I meldingen ble det fremmet flere forslag som tok sikte på å sikre og videreutvikle kvaliteten i sektoren, med vekt på økt utdanningskapasitet for førskolelærere, faglig veiledning og etterutdanning, forskning og lokalt utviklingsarbeid.

I forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 59 (1991–92) Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov ble det vedtatt enkelte endringer for å unngå bindende regler om kommunal tjenesteproduksjon som ikke ble ansett som strengt nødvendige. Dette medførte at blant annet kravet om barnehagenemnd i hver kommune bortfalt, og enkelte særskilte saksbehandlingsregler ble opphevet.

På begynnelsen av 1990-tallet ble forskriftene om pedagogisk bemanning endret. Normen for pedagogisk bemanning ble justert til en førskolelærer per 14–18 barn for barn over tre år og 7–9 for barn under tre år. Samtidig ble det innført et nytt forbehold: Normen gjelder bare når flertallet av barna har oppholdstid over seks timer. Arealkravet ble endret til en veiledende norm: 4 kvm netto leke- og oppholdsareal for de eldste og om lag en tredjedel mer for de yngste. Eier ble samtidig pålagt å oppgi vedtatt arealnорм i vedtektene for barnehagen. Disse bestemmelsene ble videreført ved revidering av barnehageloven i 1995.

3.5 Barnehageloven av 1995 og den første rammeplanen for barnehagen

På slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet var barnehagesektoren i sterk utvikling, og i 1994 ble Ot.prp. nr. 68 (1993–94) Om lov om barnehager (barnehageloven) fremmet. Proposisjonen inneholdt forslag til ny lov om barnehager, og pekte blant annet på at kommunene trengte et mer hensiktsmessig lovverk for å sikre at videre barnehageutbygging kunne foregå slik at barne-

²² Innst. O. nr. 69 (1974–75), side 15.

²³ Bakgrunnen var at overføringen av barnehagene fra barnevernloven til barnehageloven hadde fått den utilsiktede virkningen at kravet om godkjenningsplikt var falt bort. Bakgrunnen for krav om at barnehagen skal ha vedtekter var vedtektenes informasjonsverdi for foreldre, ansatte og kommune.

hagetilbudet ble godt samordnet og tilpasset lokale forhold.

Ot.prp. nr. 68 (1993–94) ble fremmet på samme tid som det også ble gjennomført større endringer i familie- og oppvekstpolitikken. Behovet for barnehager og tilrettelegging av virksomheten skulle ses i sammenheng med familie- og oppvekstpolitikken generelt. Utvidet foreldrepermisjon ved fødsel og adopsjon, herunder innføring av tidskontoordningen, og skolestart for 6-åringer, endret rammebetingelsene for barnehagesektoren. Målet var å tilpasse barnehagesektoren til denne utviklingen gjennom et hensiktsmessig lovverk. I tillegg skulle lovverket styrke og tydeliggjøre barnehagens oppgaver overfor barna. Barnehagene var på dette tidspunktet i ferd med å bli langt mer allment tilgjengelige, og nye grupper med nye behov kom inn i sektoren. Dette førte til endret etterspørselsmønster, med blant annet behov for større fleksibilitet i åpnings- og oppholdstid. Barnehagene skulle så langt som mulig tilfredsstille alle brukergruppens behov. Barnets beste kom sterkere frem i lyset. Proposisjonen slo fast at barnehagen er en viktig samfunnsinstitusjon som skal gjenspeile de verdier og den kultur som det norske samfunn bygger på. Den inneholdt også forslag om å tydeliggjøre barnehagens roller og oppgaver overfor barna og foreldrene. En ny bestemmelse ga departementet adgang til å fastsette en rammeplan for barnehagene.

Dette knyttet seg til en målsetting om å styrke og tydeliggjøre barnehagens oppgaver overfor barna, foreldrene og samfunnet generelt. Det ble derfor foreslått at barnehagene skulle få en rammeplan, som skulle hjemles i barnehageloven og konkretisere barnehagens rolle og oppgaver overfor barna og foreldrene:

Rammeplanen skal være grunnlaget for all barnehagevirksomhet. Planen skal angi barnehagens oppgaver i samfunnet, mål for barnehagen og retningslinjer for sentrale sider ved barnehagens innhold som omsorg, lek og sosial kompetanse. (...)Rammeplanen skal også behandle barnehagen som kultur- og kunnskapsformidler, og vil gi retningslinjer for fem fagområder.(...) Et svært viktig mål med planen er derfor å drøfte barnehagens oppgaver i å gi barn omsorg, oppdragelse og kvalifisering i videste forstand.²⁴

Foreldrenes medvirkning ble drøftet, og i tråd med de oppgavene barnehagens styre hadde i

dagjeldende barnehagelov, ble betegnelsen styre endret til samarbeidsutvalg. En av samarbeidsutvalgets viktigste oppgaver ble å fastsette barnehagens årsplan, ikke bare behandle den slik tidligere regelverk uttrykte. Personalet ble omtalt som barnehagens viktigste ressurs. Departementet foreslo å åpne stillinger for pedagogiske ledere (tidligere kalt avdelingsledere) for personer med barnevernpedagogutdanning eller annen pedagogisk utdanning på høyskolenivå av minst tre års varighet. Forslaget om å åpne for andre utdanningsgrupper ble ikke vedtatt av stortingsflertallet.

Om barnehagens organisering og bemanning ble også uttalt:

Begrepet 'avdelingsleder' i barnehagen forutsetter at barnehagen er organisert i avdelinger, men verken loven eller forskriftene definerer hva en 'avdeling' er. I praksis oppfattes en avdeling som det antall barn en førskolelærer etter forskriftene kan ha ansvar for; 7–9 barn under tre år eller 14–18 barn over tre år. De fleste barnehager er organisert i avdelinger på denne måten, selv om også dette er i ferd med å endres i en del barnehager.

(...)

Departementet mener at begrepene 'avdeling' og 'avdelingsleder' er med på å binde organiseringen av barnehagene på en måte som kan være lite hensiktsmessig i fremtiden. For å legge til rette for en mer fleksibel organisering, foreslår departementet at begrepet 'avdelingsleder' erstattes med 'pedagogisk leder'. En avdelingsleder har i dag ansvaret for sin egen avdeling, inklusive avdelingens øvrige personale. Forskriftens bestemmelser om antall barn pr. førskolelærer er ikke ment å angi tall for gruppestørrelse, men har i praksis vanligvis bidratt til å standardisere barnehagens organisering.

De pedagogiske lederne skal i hovedsak ha faglige oppgaver, selv om stillingene også kan innebære enkelte administrative funksjoner. En pedagogisk leder vil være leder for en eller flere barnegrupper og et avgrenset antall av personalet som representerer yrkesgrupper som enten er ufaglærte eller har utdanning rettet mot barn, for eksempel fra videregående skole. De pedagogiske lederne skal organisere det pedagogiske og praktiske arbeidet i barnegruppen, bidra til barnehagens årsplan og omsette den i barnegruppens daglige program.²⁵

²⁴ Ot.prp. nr. 68 (1993–94).

²⁵ Ot.prp. nr. 68 (1993–94), side 28–29.

Forskriftsbestemmelsene om pedagogisk bemanning ble vurdert og foreslått videreført av departementet, jf. Ot.prp. nr. 68 (1993–94). Det ble i denne forbindelse vist til at reglene om bemanning er standardkrav som det kan stilles spørsmål om bør lovfestes. Departementet uttrykte i denne forbindelse behov for å innhente erfaringer med nye gruppestrukturer før en ny bestemmelse eventuelt kunne fastsettes i lovs form:

Departementet mener at det fremdeles er behov for en hjemmel til å gi forskrifter om pedagogisk bemanning. Reglene om bemanning er standardkrav som det kan stilles spørsmål om bør lovfestes. Som en følge av seksåringenes overgang til skolen, økt foreldrepermisjon, ordning med tidskonto og den økte utbyggingen av småbarnsplasser er barnehagene inne i en periode som mange steder krever omorganiseringer til 1–5-årsgrupper. Dette kan føre til at dagens bestemmelser om pedagogisk bemanning om relativt kort tid ikke lenger vil være hensiktsmessige. Departementet ønsker å prøve ut nye modeller før en ny bestemmelse eventuelt fastsettes.²⁶

Lov om barnehager 5. mai 1995 nr. 19 (barnehage-loven), trådte i kraft 1. januar 1996.

Rammeplan for barnehagen²⁷ kan ses som en milepæl for å sikre likeverdige barnehagetilbud av god kvalitet, jf. St.meld. nr. 41 (2008–2009). Forut for den første rammeplanen lå NOU 1992:17 *Rammeplan for barnehagen*, et forslag fra Sametinget om en samisk del av planen og to omfattende høringsrunder. Rammeplanen ga barnehagene et samfunnsmandat som de var forpliktet til å følge. Å bidra til at barna utviklet basiskompetanse, definert som sosial handlingsdyktighet og utvikling av språk og kommunikasjonsevne i vid forstand, ble fastsatt som en grunnleggende oppgave for barnehagen. Det faglige og kulturelle innholdet ble delt inn i fem fagområder eller lærings- og opplevelsesområder:

- Samfunn, religion og etikk
- Estetiske fag
- Språk, tekst og kommunikasjon
- Natur, miljø og teknikk
- Fysisk aktivitet og helse

²⁶ Ot.prp. nr. 68 (1993–1994), side 34.

²⁷ Forskrift 1. desember 1995 nr. 948 om rammeplan for barnehagen. Forskriften er erstattet av forskrift 1. mars 2006 nr. 266 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, som trådte i kraft 1. august 2006.

Rammeplanen hadde et eget kapittel om samisk språk og kultur, med beskrivelse av hovedtrekkene ved samisk kultur og spesielle mål for samiske barnehager. Videre handlet kapitlet om betydningen av å styrke barnas samiske identitet, bruk av samisk språk og det særskilte ved innholdet i samiske barnehager.

Rammeplanen hadde et uttalt syn på hva en god barnehage er. Denne beskrivelsen omfatter både barn, foreldre, ansatte og barnehagen som organisasjon:

Den gode barnehage gir barna muligheter for å utvikle en basiskompetanse gjennom lek og læring i sosialt samspill og gjennom arbeid med ulike fagområder. Barna utvikler kunnskaper, ferdigheter og holdninger på sentrale fag- og livsområder. En god barnehage gir barna frihet, med mulighet for selv å kunne styre sin hverdag innenfor grenser som de kan mestre i forhold til alder og utvikling. Den gode barnehage har ikke et program som er fasttømt, men er fleksibel i sin bruk av planene og åpner opp for gode opplevelser. Den gode barnehage møter foreldre med åpenhet, innsikt i deres behov og ønsker og forståelse for deres livssituasjon. En slik barnehage gir de ansatte yrkesglede og muligheter til faglig og personlig utvikling. En god barnehage er hele tiden i utvikling: Organisatorisk, pedagogisk, i forhold til målene som er satt opp og ikke minst til det omkringliggende miljøet. Den gode barnehagen stagnerer ikke, men har hele tiden en målbevisst styring av sine endringsprosesser.²⁸

I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 35 (1996–97) Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager, ble det blant annet vedtatt nye bestemmelser om kommunens rolle i forhold til forvaltningen av statstilskuddet til private barnehager. Dette var ikke realitetsendringer, men en formalisering av praksis. Samtidig ble det lagt til rette for likeverdig behandling av private og offentlige barnehager i forhold til forvaltning av tilskudd fra staten.

I årene 1995–97 gjennomførte Barne- og familiedepartementet et større utviklingsprogram for barnehagesektoren²⁹. Målene var blant annet å skaffe flere barn under tre år barnehageplass, organisere barnehagene slik at de ble mer tilpasset brukernes behov og å dempe forventet kostnadsvekst i barnehager med flere barn under tre

²⁸ Rammeplan for barnehagen (1996).

²⁹ Programmet ble utført i sammenheng med at to årskull startet samtidig i grunnskolen høsten 1997 (Reform 97).

år. Det er vist til at kommunene og barnehagene nådde målene gjennom tre hovedgrep; å samle barna i såkalte utvidete søskengrupper 1–6 år, innføring av fleksible foreldrevalgte oppholdstider (brøkplasser) og utvidete åpningstider (Bleken 2007). I sluttrapporten etter utviklingsprogrammet ble det rapportert at de fleste barnehagene ble mer fleksible i organiseringen av barnegruppene etter 1997 uten at dette økte ressursbruken (Barne- og familiedepartementet 1998). Etter Blekens (2007) vurdering må dette innebære at barnehagene greide å erstatte seksåringene med ett- og toåringer uten flere ansatte.

Ved innføringen av kontantstøtteordningen (lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre 26. juni 1998 nr. 41), fikk barnehageloven bestemmelser som påla kommunene å føre register til bruk for trygdekontorene ved kontroll og beregning av kontantstøtte. Barnehageeier fikk en tilsvarende plikt til å gi barnas bostedskommune opplysninger som er nødvendige for å føre et slikt register, jf. Ot.prp. nr. 56 (1997–98) Om lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteleven).

I St.meld. nr. 27 (1999–2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre* ble kvalitet, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling drøftet. Meldingen presenterte fire mål for barnehagepolitikken:

- Barnehage til alle barn
- Barnehage i nærmiljøet som integrerer pedagogikk og omsorg
- Barnehage også for de med spesielle behov
- Barnehage som er variert, fleksibel og brukervennlig.

I meldingen ble barnehagesektoren fremhevet som en viktig sektor i kommunene. Videre ble det økende behovet for barnehager sett i sammenheng med de store samfunnsmessige endringene i familiestruktur, bo- og nærmiljø, utdanning og arbeidsliv. Meldingen understreket barndommen som en livsfase med egenverdi, der barnas egen frie tid, egen kultur og egen lek er grunnleggende. Andre momenter som skulle tillegges vekt var lek og læring i et kjønnsperspektiv, barnehagen som forebyggende arena, tiltak for barn med et annet morsmål enn norsk og barn med funksjonshemninger. Barnehagenes samarbeid med hjemmene ble omtalt, og det ble sagt at et viktig mål for barnehagen er å sikre barn basisferdigheter. Barnehagen skal være med å legge grunnlaget for livslang læring og verdibevissthet. Meldingen varslet en treårig kvalitetssatsing i perioden 2001–2003.

Tre områder var sentrale i kvalitetssatsingen, som fikk navnet Den gode barnehagen: Barne-

hage for alle barn, varierte og brukertilpassede barnehager i tråd med barnas og foreldrenes behov og et kompetent barnehagepersonale.

Det viktigste målet for den treårige kvalitetssatsingen var at alle barnehagene skulle etablere redskaper for å opprettholde og videreutvikle kvaliteten i løpet av 2003. Den nasjonale satsingen skulle bygge på disse forutsetningene: Kvalitet i barnehagene må ta utgangspunkt i de kravene loven og rammeplanen stiller, og kriteriene for kvalitet må utvikles lokalt. Kvalitetsbegrepet måtte favne vidt.

Kvalitetssatsingen ble gjennomført på lokalt nivå. Fylkesmennene hadde en sentral rolle som pådrivere og tilretteleggere av møteplasser for barnehager og kommuner. Satsingen ble ikke evaluert, men innsatsen ble i noen grad dokumentert. Dronning Mauds Minne Høgskole fulgte satsingen i utvalgte barnehager i Sør-Trøndelag, og NOVA gjennomførte kartlegginger på barnehagenivå i 2002 og 2004 (Gulbrandsen 2002; Gulbrandsen og Sundnes 2004). Barne- og familiedepartementet arrangerte nasjonale konferanser og formidlet erfaringer i publikasjonen *Familia* og på nettsted der barnehager, kommuner og høyskoler kunne legge ut dokumentasjon om sine prosjekter.

St.meld. nr. 27 (1999–2000) sa dette om kravene til det fysiske miljøet i barnehagene:

Eit anna trekk ved barnehagelokala som ein bør vere meir merksam på, er storleiken på arealet. Ved godkjenninga fastset godkjenningsstyresmakta det samla leike- og opphaldsarealet for barnehagen. Som rettleiing for eigaren i kor sterkt dette arealet kan utnyttast, har Barne- og familiedepartementet gitt ei rettleiande norm for leike- og opphaldsareal per barn. Norma er 4 kvm netto leike- og opphaldsareal per barn over 3 år og om lag ein tredel meir for barn under 3 år. Norma må oppfattast som ein minimumsstandard for å sikre at arealutnyttinga ikkje blir sterkare enn det som kan reknast som forsvarleg. Norma er altså ikkje ei byggjenorm.

Erfaringar, mellom anna frå «Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren», kan tyde på at tronge barnehagar krev høgre bemanningstettleik enn romslege barnehagar. Dei økonomiske innsparingane i etableringskostnader som ein kan oppnå ved ein svært nøktern arealbruk, kan dermed fort føre til fordyring ved at driftskostnadene blir høgre. Barne- og familiedepartementet vil rette større merksemd mot samanhengen mellom driftskostnader og utnyttingsgraden av leike- og opphaldsarealet i barnehagane.

Opplevingar og aktivitetar ute er viktige i barnehageverksemda. Etter barnehagelova skal barnehagar vanlegvis ha sitt eige uteområde i direkte tilknytning til lokala. Det må oppfattast som eit minimum for at alle barnehagar kan ha uteaktivitetar som ein integrert del av verksemda. For dei fleste barnehagar er det i tillegg nødvendig å ta barna med til område i nærmiljøet for at dei skal få opplevingar og erfaringar frå naturen og omgivnadene.³⁰

I meldingen ble også forskriftsbestemmelsene om pedagogisk bemanning vurdert:

Norma har sitt opphav i ei tid då gruppestorleikar, talet på barn per gruppe, organisering i små- og storebarnsavdelingar osv. var nokså einsarta over heile landet. I framtida kjem organiseringa av barnehagen til å vere langt meir variert og fleksibel. I tillegg kjem vi til å finne eit langt større mangfald når det gjeld opphaldstider i ein og same barnehage, med til dømes bruk av deling av plassar. Betre brukartilpassing og fleksibilitet fører til at personalet får fleire barn og foreldre å ha oversikt over og ta seg av enn tidlegare.

Som eit gjennomsnitt utgjer utdanna førskolelærarar 30–35 prosent av den samla bemanninga i barnehagen. Ein ny regel kan utformast ut frå eit prinsipp om 30–35 prosent førskolelærarar av den samla bemanninga. Samtidig ser det ut til at både styrarar og eigarar har vent seg til å bruke den noverande norma som utgangspunkt for å dimensjonere kor mange førskolelærarar verksemda treng.

Innanfor visse rammer, som kan variere frå barnehage til barnehage, kan norma framleis eigne seg. Det vil vere eit skjæringspunkt mellom eit kvalitativt godt pedagogisk tilbod og kor mange barn og foreldre ein førskolelærar og resten av personalet kan ha oversikt over og ta seg av på ein tilfredsstillande måte. Barne- og familiedepartementet har merkt seg at ein samanliknande studie (OECD, 1999) peikte på at det er låg pedagogisk bemanning i norske barnehagar samanlikna med til dømes Sverige og Danmark.

Det er viktig å understreke at dei reglane vi har om pedagogisk bemanning, ikkje er reglar om storleiken på kvar barnegruppe. Den pedagogiske norma gjeld barnehagen som heilskap. I retningslinjene og tolkinga til Barne- og familiedepartementet er det uttrykt at norma gjeld for talet på barn som er til stades i barnehagen samtidig. Denne tolkinga skal ikkje vere til hinder for fleksio-

bilitet og brukartilpassing i dag og i framtida. Det bør gå an å overskride norma visse delar av ein dag eller ei veke dersom det til andre tider er færre barn til stades enn det norma tilseier. Her må både styraren, eigaren og tilsynsstyresmaktene kunne utøve eit skjønn. Barne- og familiedepartementet vil understreke at ein slik bruk av skjønn ikkje må føre til ei utholing av norma.

Regjeringa vil ha ei god pedagogisk bemanning i barnehagane og vil derfor ikkje foreslå konkrete endringar når det gjeld sjølve føresegnene om pedagogisk bemanning. Men Regjeringa vil vurdere å flytte norma for den pedagogiske bemanninga frå forskrift til lovtekst seinast i samband med overgangen til rammefinansiering.³¹

3.6 Barnehageforliket

Utfallet av Stortingets behandling av Innst. S. nr. 250 (2002–2003) ble et bredt politisk forlik om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler i sektoren, jf. St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*³². De sentrale målene i disse dokumentene er:

- Alle som ønsker det, skal få en barnehageplass
- Innføring av økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager
- Lavere foreldrebetaling
- Kvalitet og mangfold i tilbudet.

Hovedmålet for barnehagepolitikken er å legge til rette for å ivareta behov, rettigheter, interesser og sikkerhet til barn og foreldrene. Å videreutvikle en kvalitetsbevisst og effektiv barnehagesektor og -forvaltning er også et av målene, jf. Innst. S. nr. 250 (2002–2003).

Samtidig som St.meld. nr. 24 (2002–2003) ble lagt frem, ble det blant annet fremmet forslag om plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser, maksimalsatser for foreldrebetalingen og krav til likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, jf. Ot.prp. nr. 76 (2002–2003)³³. Det ble også foreslått at de statlige øremerkede tilskuddene til barnehager på noe

³⁰ St.meld. nr. 27 (1999–2000), side 90–91.

³¹ St.meld. nr. 27 (1999–2000), side 79.

³² Fremleggelsen av St.meld. nr. 24 (2002–2003) var en oppfølging av Stortingets avtale om barnehagepolitikken av 11. juni 2002, jf. Innst. S. nr. 255 (2001–2002).

³³ Her ble også uttrykt at "[d]epartementet ser at det er behov for en bred gjennomgang av barnehageloven med tanke på å vurdere forenkling og modernisering av lovverket, og tar sikte på å fremme en odelstingsproposisjon med eventuelle forslag til endringer i 2004", jf. Ot.prp. nr. 76 (2002–2003), side 6.

ulike tidspunkt skulle innlemmes i rammetilskuddet, jf. St.meld. nr. 24 (2002–2003). Etter forskrift om foreldrebetaling i barnehager ble det fra mai 2004 innført maksimalpris i kommunale og ikke-kommunale barnehager og innført regler om søskenmoderasjon. Fra samme tidspunkt fikk kommunene også et lovpålagt finansieringsansvar for ikke-kommunale barnehager.

3.7 Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små

Barne- og familiedepartementet nedsatte i 2004 en bredt sammensatt arbeidsgruppe ledet av professor Frode Søbstad. Arbeidsgruppen skulle levere innspill til revidert barnehagelov og rammeplan, og til departementets videre arbeid med sikring og utvikling av kvalitet i barnehagen. I sluttrapporten *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små* (Barne- og familiedepartementet 2005) drøftet arbeidsgruppen kvalitetsbegrepet og la til grunn at kvalitet er et relativt, dynamisk og verdiavhengig begrep. Ulike aktørers oppfatninger av hvordan den gode barnehagen ser ut, er avhengig av synet på barn, barndom og småbarnas status samt barnehagens oppdrag. Bevissthet om barnehagenes verdigrunnlag og komplekse oppdrag må derfor legges til grunn for arbeidet med å støtte og utvikle kvaliteten.

Gruppen anbefalte en deltakende tilnærming til kvalitet, noe som krever at alle interessenter kommer til orde i diskusjonen om hva en god barnehage er. De pekte videre på at det ikke finnes enkle og entydige sammenhenger mellom strukturer, prosesser og resultater i barnehagesammenheng, men at strukturelle faktorer skaper handlingsrom og setter grenser for barnas livsutfoldelse og læring. Både aktørenes subjektive opplevelser, barnehagenes tilpasning til lokale forhold og krav som stilles fra offentlige myndigheter bør derfor være utgangspunkt for planlegging og vurdering av kvalitet i den enkelte barnehage og for nasjonal vurdering av tilstanden i sektoren.

Arbeidsgruppen vurderte finansiering og lovgivning som de viktigste virkemidlene på nasjonalt nivå for å sikre og videreutvikle kvalitet i barnehagen. Videre pekte de på at det er et nasjonalt ansvar å følge med på hvordan virkemidlene fungerer og om det er samsvar mellom barnehagelovens intensjoner og den virkeligheten barn og foreldre møter i barnehagene. Nasjonale krav om barnehagens fysiske og psykososiale miljø, bemanning og personalets pedagogiske kompetanse var etter arbeidsgruppens vurdering nød-

vendig for å sikre barn gode og likeverdige utviklingsmuligheter. Det ble anbefalt opprettet et barnehagedirektorat som skulle ivareta et statlig helhetsansvar for sektoren.

3.8 Barnehageloven av 2005

I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) Om lov om barnehager la Barne- og familiedepartementet frem forslag til ny barnehagelov. Den nye loven skulle styrke forutsetningene for at barnehagene kunne gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud. Gjeldende formålsbestemmelse ble foreslått videreført med henvisning til opplæringslovens kristne formålsbestemmelse og at barnehage og skole bør bygge på samme verdigrunnlag. Videre ble det lagt frem forslag om en egen innholdsparagraf³⁴ og en bestemmelse om barnas rett til medvirkning i barnehagen.

Departementet foreslo endringer knyttet til kommunens godkjenning, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Ut fra forenklingshensyn foreslo departementet å oppheve kravet i loven om at vilkår etter annet lovverk skal være klarlagt før godkjenning gis. Daværende regel hadde krav om at uttalelser fra lokale myndigheter, som plan- og bygningsmyndighet, branntilsyn og helsemyndighet, skulle foreligge før kommunen kunne fatte vedtak om godkjenning, blant annet for å sikre at saken er tilstrekkelig utredet. Departementet la til grunn at en slik klargjøring av vilkår uansett følger av både barnehageeierens plikter og godkjenningens myndighetens ansvar og fant derfor ikke grunn til å videreføre kravet. Departementet viste til at høringsrunden hadde gitt støtte til å videreføre en veiledende arealnorm. Ved en videreføring, ville kommunene ikke ha behov for selv å fastsette en egen norm, og fylkesmennene ville ikke måtte føre tilsyn med normer som den enkelte kommune selv fastsetter.

I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) ble videre krav til styrer og pedagogisk bemanning i barnehagen drøftet. Et stort flertall av høringsinstansene støttet forslaget om at barnehageloven må ha en bestemmelse om en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, og det ble konkludert med at hver barnehage må ha en daglig leder. Departementet viste videre til at en videreføring av nasjonale bestemmelser om pedagogisk bemanning

³⁴ Arbeidsgruppen, jf. punkt 1.1.6, foreslo opprinnelig ny formålsparagraf og ny innholdsparagraf, forslagene ble slått sammen i forslaget til ny innholdsparagraf i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005).

hadde bred støtte. Ifølge departementet ville en felles nasjonal norm bidra til å ivareta den pedagogiske kvaliteten og sikrer en enklere og mer likeverdig saksbehandling samt til å forenkle tilsynet med den enkelte barnehage. Det ble uttrykt følgende i denne forbindelse:

Dersom man ikke har nasjonale normer for pedagogisk bemanning, åpner man for at det kan utvikle seg betydelige variasjoner i kvaliteten i barnehagene i Norge. En slik utvikling vil ikke være i samsvar med forutsigbarhet og regjeringens mål om et likeverdig pedagogisk tilbud til alle som ønsker det. Departementet har merket seg at mange kommuner peker på at økonomien er anstrengt, og at det derfor kan være risiko for at finansieringen av barnehagene kommer inn i en negativ spiral. Maksimalgrensen for foreldrebetaling kan forsterke risikoen for at det pedagogiske tilbudet kan bli skadelidende. Det vil være uheldig om det oppstår store kvalitetsforskjeller. Departementet legger også vekt på at fylkesmennene har påpekt at nasjonale standarder for personalets kompetanse og antall vil gi størst forutsigbarhet for brukerne og eierne. Nasjonale standarder vil dessuten virke forenklende for saksbehandlingen og tilsynet. Fylkesmennene har påpekt at tilsynsarbeidet lettere lar seg gjennomføre dersom det finnes felles nasjonale normer enn dersom man i hvert enkelt tilfelle må vurdere hva som er forsvarlig.³⁵

I Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) ble det foreslått å innføre en lovfestet rett til barnehageplass, jf. Innst. O. nr. 69 (2007–2008). Denne retten skulle gjelde alle barna som er bosatt i kommunen. Under henvisning til at andre bestemmelser i loven med forskrifter skulle sikre at tilbudet var kvalitativt godt, ble det påpekt at retten gjelder et tilbud som gis innenfor barnehagelovens regler. Forslaget innebar, ifølge departementet, at barnehagetilbudet i den enkelte kommune måtte ha et omfang tilpasset etterspørsel og lokale forhold innenfor rammen av regelverket. Det ble presisert at retten maksimalt omfattet et heltidstilbud, dvs. en maksimal ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer. Departementet ønsket ikke å lovfeste en rett til heltidsplass i barnehage, da dette kunne medføre at søkere som ønsket deltidsplass kun ville få tilbud om heltidsplass og måtte betale for dette.

Forslaget som ble fremmet var særlig begrunnet i hensynet til barna, og det ble fremhevet at

gode, rimelige og tilgjengelige barnehageplasser er viktige for å gi alle barn like muligheter. Barnehagens samfunnsmessige betydning ble også trukket frem, og departementet uttrykte at forslaget ville ivareta familienes behov i bred forstand. I proposisjonen vises til at departementet i høringsnotatet foreslo at en begrensning i retten til å gjelde barn i alderen ett til fem år ville være naturlig sett i forhold til andre velferdsordninger, som retten til foreldrepermisjon og foreldrepenge i forbindelse med fødsel og adopsjon. Det ble også pekt på at arbeidsmiljøloven og folketrygdlovens regler om opptjening av foreldrepenge knyttes mer eller mindre til yrkesaktivitet. Flertallet av høringsinstansene hadde ikke hatt merknader til at retten skulle innføres fra fylte ett år. Det ble samtidig vist til at flere høringsinstanser argumenterte for at retten måtte inntre tidligere, for eksempel etter utløp av foreldrepermisjonen. Departementets syn var imidlertid at det var fornuftig å innføre rett til barnehageplass i samsvar med opptakspraksis, og at det slik var en forpliktelse som kommunene kunne håndtere. Departementet fant det hensiktsmessig at retten til barnehageplass skulle gjelde innenfor kommunegrensen, og at dette samlet ville være en fordel for både kommunen og brukerne. Departementet begrunnet en slik avgrensning med at kommunene da kan ha et godt barnehagetilbud samtidig som brukerne kan velge mellom forskjellige barnehagetilbud ut fra ulike kriterier, som for eksempel nærhet til hjemmet, type barnehage eller pedagogisk profil. Videre ville brukerne få et barnehagetilbud innenfor et geografisk tilgjengelig område. Det ble videre presisert at dersom en søker ønsker et barnehagetilbud som ikke finnes i kommunen, var retten til barnehageplass innenfor kommunegrensen ikke en lovmessig sperre for interkommunalt samarbeid, men at søkere bare kan tilbys barnehageplass i en annen kommune etter egne ønsker.

Departementet viste i proposisjonen til at de fleste høringsinstansene ikke hadde hatt merknader til innholdet i retten til barnehageplass, men at de som hadde uttalt seg i hovedsak hadde merknader til hva som anses som akseptabel ventetid, herunder antall opptak. På bakgrunn av disse merknadene uttalte departementet at forslaget om rett til plass fra barnet fyller ett år var en minimumsforpliktelse for kommunen. Kommuner som har kapasitet til det, ville kunne tilby barnehageplass til barn som fyller ett år i løpet av året. Kommunen vil også kunne velge å ha flere eller løpende opptak. Av proposisjonen fremgår videre:

³⁵ Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), side 101.

Regjeringen varslet i høringsnotatet sin målsetting om to opptak i året på sikt for å korte ned ventetiden, og foreslo at opptakene burde foretas med seks måneders mellomrom. Det ble lagt til grunn at de fleste kommuner i dag allerede har et opptak i august når de eldste barna går over i skolen. Målet om to opptak medfører at kommunene på sikt må innføre et opptak også i februar. De barna som får rett til plass fra denne måneden, er de som fyller ett år senest i februar. Dette betyr at barna, ved en eventuell innføring av to opptak, kan bli maksimalt ett år og fem måneder før de får rett til plass i barnehage. Departementet har merket seg at flere høringsinstanser har uttalt seg om dette, og at disse delvis har sterke motforestillinger mot forslaget om to opptak. Det avgjørende er imidlertid at målet på sikt er å redusere ventetiden. Hvordan dette best bør gjøres, vil regjeringen komme tilbake til.³⁶

Departementet hadde i forbindelse med høringsprosessen forut for lovproposisjonen bedt om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen om samordnet opptaksprosess burde strammes inn. Departementet fant det hensiktsmessig å videreføre disse reglene, da inntrykket var at reglene fungerte godt i de fleste tilfeller.

Forslag om endringer i finansiering av ikke-kommunale barnehager som følge av overgang til rammefinansiering ble fremmet gjennom Ot.prp. nr. 57 (2007–2008), jf. Innst. O. nr. 103 (2008–2009). Det ble med dette foreslått at kommunen skulle få økonomisk ansvar for hele barnehage-sektoren gjennom rammefinansiering fra 2011. For å sikre de ikke-kommunale barnehagenes videre drift, ble det foreslått at kommunen også skulle ha en finansieringsplikt overfor eksiste-

rende ikke-kommunale barnehager. Departementet foreslo videre at nyetablerte ikke-kommunale barnehager ikke automatisk skulle ha rett på finansiering. Kommunen skulle få kompetanse til å vurdere finansiering av barnehager som etableres etter innlemming av barnehagetilskuddene i kommunerammen.

Stortinget vedtok 5. desember 2008 å endre formålsbestemmelsen for barnehagen, jf. Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) Om lov om endringer i barnehageloven (om formålet med barnehagen) og Innstillingen fra Familie- og kulturkomiteen i Innst. O. nr. 18 (2008–2009). Forslaget som ble fremmet i Ot.prp. nr. 47 (2007–2008), hadde utgangspunkt i Bostadutvalgets utredning i NOU 2007:6 *Formål for framtida, Formål for barnehagen og opplæringen*.

Stortingets vedtak om å endre formålsbestemmelsen i barnehageloven medførte også behov for endringer i andre bestemmelser i loven før endret formålsbestemmelse kunne tre i kraft. NOU 2007:6, punkt 2.10.1, påpekte behov for andre endringer i barnehageloven. I Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) varslet departementet muligheten for nødvendige endringer i barnehageloven som følge av endret formålsbestemmelse. Dette ble også lagt til grunn i innstillingen fra familie- og kulturkomiteen, jf. Innst. O. nr. 18 (2008–2009). Forslag om slike endringer ble lagt frem i Prop. 105 L (2009–2010), hvor det ble foreslått endringer i §§ 2, 7, 10 samt ny § 1 a, jf. også Innst. 273 L (2009–2010) fra Stortingets familie- og kulturkomité. De endrede lovbestemmelsene trådte i kraft 1. august 2010³⁷.

³⁶ Ot.prp. nr. 52 (2007–2008), side 29.

³⁷ Den endrede formålsbestemmelsen medførte for øvrig også behov for endringer i forskrift om Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Disse endringene trådte i kraft 10. januar 2011.

Kapittel 4

Gjeldende rett

4.1 Innledning

Barnehageloven gir de nasjonale føringene om hva et barnehagetilbud skal inneholde og har bestemmelser om barnehagens formål og innhold, barnas og foreldrenes medvirkning, godkjenning, personalet, tilsyn og ansvars- og oppgavefordeling. Sektoren består av barnehagene, både kommunale og ikke-kommunale, kommunene som lokal barnehagemyndighet og staten ved fylkesmannsembetene som regional myndighet og Kunnskapsdepartementet som nasjonal myndighet. Barnehageloven er delt inn i tre nivåer og angir hvilke plikter barnehageeieren har, videre hvilke plikter kommunen som barnehagemyndighet har og hvilken rolle fylkesmannen har.

4.2 Barnehagens formål og innhold

Formålet med barnehagen er regulert i barnehageloven § 1 Formål. Ny formålsbestemmelse trådte i kraft 1. august 2010 og danner sammen med ny § 1a Særlig formål og § 2 Barnehagens innhold, grunnlaget for all barnehagevirksomhet. Den nye formålsbestemmelsen bygger på Bostadutvalgets utredning (NOU 2007:6) og departementets forslag i Ot.prp. nr. 47 (2007–2008), men er i sin endelige formulering et resultat av samarbeid på tvers av partiene.

§ 1. Formål

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv,

hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

Med denne formålsbestemmelsen har barnehagens samfunnsmandat blitt mer synlig. Den slår fast at barnehagen skal videreføre et helhetlig læringssyn der omsorg, lek læring og dannelse er grunnlaget for barnas allsidige utvikling.

For først gang skal barnehage og skole bygge sine samfunnsmandater på felles verdier som understreker helhet og sammenheng i barn og unges læring og utvikling. Samtidig synliggjør formålsbestemmelsen barnehagens egenart og hva som skiller barnehagen fra skolen. Formålsbestemmelsen bygger på grunnleggende respekt for at vi lever i et flerkulturelt og mangfoldig samfunn og at vi har felles verdier på tvers av ulike kulturer. Den nye formålsparagrafen er basert på verdier flest mulig kan slutte opp om, på tvers av ulike livssyn og kulturell bakgrunn. Respekt for menneskeverdet og naturen, åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet er sentrale samfunnsverdier som gir retning for alt arbeid i barnehagen og som dermed er forutsetningen for utvikling av barnehager med likeverdig og høy kvalitet. Det nye formålet uttrykker samfunnets endring i synet på barn og voksnes ansvar for å behandle barn som likeverdige individer.

Før den nye formålsbestemmelsen for barnehagen kunne tre i kraft, var det nødvendig å foreta enkelte endringer i barnehageloven som en følge av den nye formålsbestemmelsen. Bostadutvalget tok ikke stilling til om det fortsatt skulle være adgang til å gjøre unntak fra formålsbestemmelsen eller fastsette et særlig tillegg. Kunnskapsde-

partementet fremmet våren 2010 Prop. 105 L (2009–2010) om endringer i barnehageloven. Stortinget vedtok departementets forslag og det ble videreført en adgang til å fastsette særlig formål.

§ 1a. Særlig formål

Eiere av private barnehager kan i vedtektene bestemme at verdiene i loven § 1 ikke skal forankres i den kristne og humanistiske arv og tradisjon.

Private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innen Den norske kirke kan i vedtektene fastsette særlige bestemmelser om tros- eller livssynsformål.

I barnehageloven § 1 a første ledd er det videreført en unntaksadgang fra deler av formålsbestemmelsen for private barnehager ved at de selv kan bestemme at verdiene i ny formålsbestemmelse ikke skal forankres i kristen og humanistisk arv og tradisjon. Bestemmelsen viderefører en mulighet for den enkelte barnehagen til å ha en innfallsvinkel til formålsbestemmelsens verdigrunnlag i samsvar med annen religiøs og filosofisk overbevisning. Bestemmelsen gir ikke adgang til å unnta seg fra verdiene i formålsbestemmelsen som er forankret i menneskerettighetene.

Barnehageloven § 1 a andre ledd viderefører en adgang til å vedtektsfeste særlige bestemmelser om livssynsformål som et tillegg til formålsbestemmelsen. På denne måten understrekes det at verdiene i § 1 om barnehagens formål også gjelder barnehager som velger å vedtektsfeste særlige bestemmelser om livssyn. Alle barnehager, uansett eierforhold, vil være forpliktet til å drive i samsvar med det felles verdigrunnlaget slik dette kommer til uttrykk i den endrede formålsbestemmelsen.

Barnehagens innhold er regulert i barnehageloven § 2. Det ble foretatt en omstrukturering av bestemmelsen for å harmonisere med formålsbestemmelsen som trådte i kraft 1. august 2010:

§ 2. Barnehagens innhold

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter.

Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur.

Barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi rom for barnas egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.

Barnehagen skal støtte barnas nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter.

Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.

Departementet fastsetter en rammeplan for barnehagen. Rammeplanen skal gi retningslinjer om barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen¹ skal samarbeidsutvalget i hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.

Bestemmelsen fastsetter nasjonale standarder for innholdet i barnehagen, samtidig som det gis mulighet for lokal tilpasning og variasjon. Bestemmelsen redegjør nærmere for hva et barnehagetilbud skal innebære, og den skal bidra til å sikre at alle barn får et fullverdig pedagogisk tilbud uavhengig av bosted. Innholdsbestemmelsen angir hva foreldrene kan forvente og angir nærmere vurderingstemaer for kommunens veiledning og tilsyn. Forskrift om rammeplan for barnehagens oppgaver og innhold utdyper dette nærmere².

4.3 Barnas og foreldrenes medvirkning

Barnas rett til medvirkning fremgår av barnehagelovens formålsbestemmelse, jf. § 1 annet ledd. Det nærmere innholdet er presisert i barnehageloven § 3. Begge disse bestemmelsene er i samsvar med barnas rett til medvirkning som er nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 12 nr. 1. Barnekonvensjonen ble inkorporert gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 ved lov 1. august 2003 nr. 86.

§ 3. Barns rett til medvirkning

Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet.

¹ Forskrift 1. mars 2006 nr. 266 om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

² Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver vil i utredningen bli omtalt som rammeplanen.

Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet.

Barnets synspunkter skal tillegges vekt i svar med dets alder og modenhet.

Det blir understreket i Ot. prp. nr. 72 (2004–2005) pkt. 6.2.4, at barn skal ha rett til å bli hørt, men at de voksne har ansvaret. Barna skal ikke gis et ansvar de ikke er rustet til å ta. Barnas rett til medvirkning krever kompetente voksne som har gode og oppdaterte kunnskaper om og respekt for barna.

Bestemmelser om foreldreråd og samarbeidsutvalg er regulert i barnehageloven § 4.

§ 4. Foreldreråd og samarbeidsutvalg

For å sikre samarbeidet med barnas hjem, skal hver barnehage ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg.

Foreldrerådet består av foreldrene/de foresatte til alle barna og skal fremme deres fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnehagemiljø. Er det i forskrift etter § 15 satt maksimalgrense for foreldrebetaling, kan bare foreldrerådet samtykke i foreldrebetaling ut over dette.

Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ. Samarbeidsutvalget består av foreldre/foresatte og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. Barnehagens eier kan delta etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene.

Barnehageeieren skal sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med §§ 1 og 2. Barnehagen skal gi barna individuell og gruppevis omsorg og oppdragelse i nært samarbeid og forståelse med hjemmene. Intensjonen med foreldreråd og samarbeidsutvalg er at disse skal ha mulighet til å ivareta foreldrenes kontakt med barnehagen og sikre deres medvirkning. Bestemmelsen skal sikre foreldrenes rett til medvirkning i tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 5 om foreldrenes ansvar for oppdragelsen. Godt og tett samarbeid med hjemmene er vesentlig for en god barnehage. Den daglige kontakten er det viktigste, men formelle samarbeidsorganer sikrer foreldrene som gruppe reell innflytelse på barnehagens drift. Foreldreråd og samarbeidsutvalg er derfor viktige arenaer for brukermedvirkning.

Kommunen kan bestemme at det skal være felles samarbeidsutvalg for kommunal barnehage og grunnskole, jf. § 5. Der begge parter ønsker det, kan det etableres tilsvarende ordning for privat barnehage og kommunal eller privat skole.

4.4 Barnehageeiers ansvar

Barnehageloven § 6 regulerer plikten til å søke godkjenning og innebærer at eier av en virksomhet ikke selv kan velge om denne skal søkes godkjent som barnehage.

§ 6. Virksomhetens plikt til å søke godkjenning

Virksomheter som har ansvar for barn under opplæringspliktig alder, plikter å søke godkjenning som barnehage når:

- virksomheten er regelmessig og ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, og
- antall barn som er til stede samtidig er ti eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år, og
- virksomheten utføres mot godtgjøring.

Virksomheter etter første ledd må være godkjent før driften settes i gang.

Formålet med bestemmelsen er å sikre kvaliteten på virksomheter av et visst omfang og sikre at omsorgen for mange barn på én gang skjer på en tryggende måte innenfor barnehagelovens rammer.

Alle vilkårene i barnehageloven § 6 første ledd må være oppfylt før eier er forpliktet til å søke godkjenning som barnehage. Endelig godkjenning må foreligge før driften settes i gang.

Bestemmelsen om godkjenningsplikt må ses i sammenheng med bestemmelsen om barnehagemyndighetens plikt til å føre tilsyn og dens rett til innsyn i dokumenter og adgang til lokaler. Kommunens tilsynsansvar omtales nærmere under punkt 4.5 Kommunen som barnehagemyndighet. Bestemmelsene gir barnehagemyndigheten rett og plikt til å føre tilsyn med virksomheter som ikke er godkjent dersom den mener at virksomheten er godkjenningspliktig etter § 6. Barnehagemyndigheten kan pålegge virksomheten å søke om godkjenning i henhold til § 10.

Virksomheter som ikke er godkjenningspliktige etter barnehageloven kan være godkjenningspliktige etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Denne forskriften gjelder alle virksomheter som er godkjenningsplik-

tige etter barnehageloven § 6. I tillegg kommer forskriften til anvendelse på en rekke virksomheter som ikke omfattes av barnehageloven. Årsaken er at det kreves mindre for at virksomheten er godkjenningsspliktig etter denne forskriften enn etter barnehageloven § 6.

Barnehageloven § 7:

§ 7. Barnehageeierens ansvar

Barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Barnehageeieren må legge fram opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata etter forskrifter fastsatt av departementet.

Barnehageeieren plikter å gi barnets bostedskommune de opplysninger som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 8 fjerde ledd.

Barnehageeieren skal fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen, herunder

- a. eierforhold,
- b. formål, jf. §§ 1 og 1a
- c. opptakskriterier,
- d. antall medlemmer i samarbeidsutvalget,
- e. barnehagens åpningstid.

Godkjente virksomheter skal være registrert i Enhetsregisteret.

Barnehageloven § 7 stadfester og klargjør barnehageeierens ansvar. Bestemmelsen gjelder både kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere. Når det gjelder de kommunale barnehagene, presiserer bestemmelsen de oppgavene kommunen har som eier i motsetning til som myndighet. Kommunens ansvar som barnehagemyndighet er nedfelt i barnehageloven § 8 og nærmere presisert i kapittel IV om barnehagemyndighetens generelle oppgaver.

Barnehageloven § 7 første ledd stadfester barnehageeierens ansvar for å drive virksomheten i samsvar med regelverket. Eieren har ansvar for at virksomheten følger de kravene barnehageloven setter. Dette gjelder blant annet plikten til å sikre at hver barnehage har et foreldreråd og et samarbeidsutvalg, jf. § 4, at opptaket skjer slik §§ 12 og 13 og forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak foreskriver og at utdanningskravene i §§ 17 og 18 og pedagognormen i forskriften om pedagogisk bemanning følges. Videre har barnehageeieren ansvaret for at den totale bemanningen i barnehagen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, jf. barnehageloven § 18 femte ledd. Kommunen som barnehagemyndighet har som godkjennings-

og tilsynsmyndighet ansvar for å påse at barnehagen er egnet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2. Hva som er tilstrekkelig bemanning, må vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Med begrepet tilfredsstillende pedagogisk bemanning menes at barnehagen skal drives i samsvar med de kravene til formål og innhold som fremgår av formålsbestemmelsen i § 1, innholdsbestemmelsen i § 2, bestemmelsen om barnas rett til medvirkning i § 3 og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forskrift om pedagogisk bemanning.

Barnehageloven inneholder en rekke generelt utformede mål for barnehagene og har få standardkrav. Barnehageloven gir dermed barnehageeierne handlingsrom og muligheter for lokale tilpasninger. På enkelte områder gir loven imidlertid relativt detaljerte føringer, for eksempel om styrers og pedagogisk leders utdanning, pedagogtetthet, daglig ledelse og politiattest. Reglene er gitt for å sikre nasjonale mål om kvalitet i barnehagene.

Eieren har også ansvaret for at barnehagen oppfyller de kravene som annet regelverk stiller, blant annet plan- og bygningsloven.

Etter barnehageloven § 7 fjerde ledd skal barnehageeieren fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrene/de foresatte. Bestemmelsen gir noen eksempler på hvilke forhold dette kan være, uten at opplistingen er uttømmende. Barnehageloven § 7 fjerde ledd bokstav b fastslår at vedtektene skal gi opplysninger om barnehagens formål, jf. §§ 1 og 1a. Det er understreket i Prop. 105 L (2009–2010) pkt. 7 at alle barnehager har en plikt til å synliggjøre verdigrunnlaget ved å innføre formålsbestemmelsen i barnehageloven i vedtektene. Barnehager som har bestemt at verdien i formålsbestemmelsen ikke skal forankres i kristen og humanistisk arv og tradisjon og/eller fastsatt et tillegg i samsvar med § 1a, skal i tillegg oppgi dette i vedtektene.

Et annet eksempel på opplysninger av betydning for foreldrene/de foresatte er opptakskriteriene, jf. barnehageloven § 7 fjerde ledd bokstav c). Med hjemmel i barnehageloven § 12 annet ledd er det fastsatt en forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage. Ifølge forskriftens § 2 skal barnehagens vedtekter definere opptakskrets og opptakskriterier. Opptakskriteriene må være objektive og etterprøvbare. Dette innebærer at de bør være så konkrete som mulig, slik at det i etterkant kan vurderes om tildeling av plass er i samsvar med dem. Barnehagens vedtek-

ter er ikke gjenstand for godkjenning. Kommunen kan gi råd om innholdet i vedtektene, og kan som tilsynsmyndighet pålegge å endre disse dersom de er i strid med barnehageloven eller dens forskrifter.

4.5 Kommunen som barnehagemyndighet

Barnehageloven § 8 gir kommunen ansvar som lokal barnehagemyndighet. Bestemmelsen definerer kommunens oppgaver som barnehagemyndighet. Enkelte av kommunens myndighetsoppgaver er regulert særskilt og mer utfyllende i kapittel IV *Barnehagemyndighetens generelle oppgaver mv.* Barnehageloven § 8 lyder:

§ 8. Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 12a. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteloven. Registeret kan samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens register over mottakere av kontantstøtte. Departementet gir forskrifter med utfyllende bestemmelser om føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde og behandlingen av disse opplysningene.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver.

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.

Kommunen som lokal barnehagemyndighet har et overordnet ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunen

skal gjennom aktiv veiledning, godkjenning og tilsyn påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med kravene i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Aktiv og god veiledning er viktig for å oppnå gode barnehager og effektiv etablering og drift.

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 12a. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov. Barnehagetilbudet må ha den kvaliteten, det innholdet og det omfanget som etterspørres og lokale forhold tilsier, innenfor rammen av regelverket.

I 2009 ble det innført en lovfestet rett til barnehageplass, jf. barnehageloven § 12a. Denne retten til barnehageplass gjelder barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass. Retten skal oppfylles fra august det året det søkes om plass. Barn født fra og med september vil ha rett til plass fra august påfølgende år. Det er kommunens ansvar å oppfylle denne retten. Kommunen må i dimensjoneringen av antall barnehageplasser ta hensyn til barnehagenes vedtekter, tilflytting, brukernes ønsker og behov og barnas alder.

Enkelte av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet er regulert særskilt i barnehagelovens kapittel IV:

§ 12. Samordnet opptaksprosess i kommunen

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

Forvaltningsloven kapittel IV-VI gjelder ikke for opptak i barnehage. Kongen gir forskrift om behandling av søknader om opptak i barnehage.

§ 12a. Rett til plass i barnehage

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.

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

Kommunen skal ha minimum ett opptak i året. Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

§ 13. Prioritet ved opptak

Barn med nedsatt funksjonsevne har rett til prioritet ved opptak i barnehage. Det skal foretas

en sakkyndig vurdering for å vurdere om barnet har nedsatt funksjonsevne.

Barn som det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenester §§ 4-12 og 4-4 annet og fjerde ledd, har rett til prioritet ved opptak i barnehage.

Kommunen har ansvaret for at barn med rett til prioritet får plass i barnehage.

I barnehageloven § 13 er barn med nedsatt funksjonsevne gitt prioritet ved opptak. Slik dagens rett til barnehageplass er utformet kan ikke kommunen pålegge barnehagen andre prioriteringer enn det som følger av denne bestemmelsen. Dette betyr at kommunen ikke kan bestemme innholdet i barnehagens opptakskriterier, herunder prioriteringen av barn. Kommunen må sørge for å gjøre seg kjent med barnehagenes vedtekter slik at planlegging av utbyggingsmønster og driftsformer kan tilpasses lokale forhold og behov.

Barnehagelovens regler om barnehagens vedtekter ble ikke endret etter innføringen av lovfestet rett til barnehageplass, jf. omtale i punkt 4.4. Det er barnehageeieren som fastsetter vedtektene. I tolkningsbrev av 9. desember 2008 til alle landets kommuner vedrørende retten til barnehageplass har departementet lagt til grunn at det er rimelig at private aktører selv får bestemme opptakskriteriene. Mange barnehager er og blir opprettet med det formålet at for eksempel barn av medlemmer i en organisasjon skal få barnehageplass, at barn av ansatte i et selskap skal gå der eller at barnehagen være for barn som bor i et avgrenset geografisk område. Dette har i mange tilfeller vært motivet for å starte opp barnehagen.

Videre har mange barnehager behov for å prioritere riktig alders- og kjønns sammensetning. Det er i så fall viktig at barnehagen så langt som mulig konkretiserer i vedtektene hva dette innebærer. Det er også viktig at det avklares i vedtektene hvilken prioritet riktig alders- og kjønns sammensetning skal ha.

Kommunen er i barnehageloven gitt ansvar som godkjenningsmyndighet og skal avgjøre søknad om godkjenning av ordinære barnehager og familiebarnehager, jf. barnehageloven §§ 10 og 11:

§ 10. Godkjenning

Kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2.

Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

§ 11. Familiebarnehager

Godkjenning av familiebarnehager omfatter virksomhetens organisering og det enkelte hjemms egnethet som lokale for familiebarnehagedrift.

Departementet kan gi forskrifter om godkjenning og drift av familiebarnehager.

Kommunen skal ved godkjenningen foreta en konkret vurdering av barnehagens egnethet i forhold til de kravene som kan utledes av §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhold. Barnehagens fysiske rammer, dvs. lokaler og uteområder, må være egnet for barnehagedrift. Etter § 2 skal barnehagen blant annet gi barna muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Lokaler, inventar og uteområder må utformes slik at det tas hensyn til de små barnas behov for kroppslige utfordringer og kan fremme lek, læring og omsorg. Etter § 2 fjerde ledd skal barnehagen ta hensyn til barnas ulike funksjonsnivåer, og tilgjengelighet for alle er derfor viktig ved utformingen. Videre må bemanningsplanen vise at driften vil bli forsvarlig, og at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav.

I godkjenningsprosessen er det viktig med god veiledning til søkerne. Søkerne må gjøres kjent med andre offentlige instansers myndighetsoppgaver av betydning for godkjenning av barnehager. Det er avgjørende at godkjenningsmyndigheten er kjent med hvilke krav andre myndigheter, for eksempel helsemyndigheten, stiller til virksomheten. Etter § 17 i forvaltningsloven skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I dette ligger at godkjenningsmyndigheten må klargjøre de vilkårene andre myndigheter stiller før godkjenning kan gis.

I flertallet av kommunene er kommunen både barnehageeier og barnehagemyndighet. Dette innebærer at barnehagemyndigheten (det vil si kommunen selv) skal forholde seg både til barnehager som de selv eier, og til barnehager med andre eiere.

§ 16. Tilsyn

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov. Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering. Ved

tak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen.

Som barnehagemyndighet har kommunen en plikt til å føre tilsyn med den enkelte barnehagen, jf. barnehageloven § 16. Plikten til å føre tilsyn skal bidra til å sikre at barna har det trygt mens de er i barnehagen og at målene om barnehagens innhold kan nås. Kommunen bestemmer selv hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. Barnehageloven av 2005 justerte ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, og tilsynsmyndigheten ble endret. Tidligere hadde både kommunen og fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehagen. Etter endringen har fylkesmannen ikke lenger hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehagen. Det er nå bare kommunen som har hjemmel til dette. Fylkesmannen fikk istedet hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgavene den er pålagt som barnehagemyndighet.

Daværende Barne- og familiedepartementet pekte i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) på at kommunal organisering med flat struktur kan gi særskilte utfordringer ved utøvelsen av tilsyn med både egne kommunale og ikke-kommunale barnehager. På denne bakgrunnen ble det blant annet utarbeidet en veileder om tilsyn med barnehager.

Som følge av endringer i barnehageloven har kommunen som barnehagemyndighet fått mer omfattende ansvar og plikter både gjennom innføring av rett til plass i barnehage og rammefinansiering.

Barnehageloven § 14 gir bestemmelser om kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Som følge av endret finansieringsordning fra 2011 ble § 14 endret med virkning fra 1. januar 2011, og lyder som følger:

§ 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.

Godkjente ikke-kommunale barnehager, jf første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

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.

Departementet har gitt nærmere regler om dette i (ny) forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2011. Kunnskapsdepartementet har redegjort for innholdet i forskriften i rundskriv F-14/2010.

Forskriften § 1 angir formål og virkeområde og må leses i nær sammenheng med barnehageloven § 14:

§ 1. Formål og virkeområde

Forskriften skal sørge for at godkjente ikke-kommunale barnehager behandles likeverdig med kommunale barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd.

Forskriften gjelder ved kommunens tildeling av tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager etter barnehageloven § 14 første og andre ledd.

Av § 2 fremgår det at kommunen skal ivareta kravet til likeverdig behandling overfor godkjente ikke-kommunale barnehager. Dette gjelder uavhengig av drifts- og eierform, men plikten gjelder kun overfor ikke-kommunale barnehager lokalisert i kommunen. Denne plikten gjelder uavhengig av barnas hjemkommune. Dette må ses i sammenheng med forskriften § 11 som gir «vertskommunen» rett til refusjon av kostnader til ordinær drift som ikke dekkes av foreldrebetalingen og andre offentlige tilskudd for plasser i ikke-kommunale barnehager som benyttes av barn fra andre kommuner. Bestemmelsen lyder:

§ 2. Kommunens ansvar

Kommunen skal sørge for at godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen behandles likeverdig med kommunale barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd til ordinær drift etter denne forskriften. Kommunen skal dokumentere at tildelingen skjer i samsvar med denne forskriften.

Det fremgår av barnehageloven § 15 at Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om foreldrebetaling i barnehagen, herunder søskenmoderasjon, inntektsgradering og maksimal-

grense. Forskrift om foreldrebetaling gir regler for fastsettelse av foreldrebetalingen i alle godkjenningspliktige virksomheter etter barnehageloven, jf. barnehageloven § 6.

Forskriftens § 1 fastsetter maksimalgrensen for foreldrebetalingen, den såkalte maksprisen:

§ 1. Maksimalgrense for foreldrebetalingen

Foreldrebetaling for en plass i barnehage skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Betaling for kost kan komme i tillegg.

Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak. Maksimalgrensen gjelder for et heldags ordinært barnehagetilbud innenfor gjeldende lov og forskrifter. Med heldagstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer.

Maksimalgrensen for foreldrebetalingen fastsettes som et maksimalt måneds- og årsbeløp. Årsbeløpet beregnes ut fra betaling elleve måneder i året. En slik regulering gir barnehageeier mulighet til å velge antall betalingsterminer i løpet av året. Dette gjelder så lenge det fastsatte månedsbeløpet ikke overstiger maksimalgrensen. Dersom betalingen deles i tolv terminer, må barnehageeier fastsette en lavere terminbetaling slik at årsbetalingen ikke overstiger gjeldende maksimale årsbeløp. Årsbeløpet beregnes for ett barnehageår, det vil si fra august til august.

Bestemmelsen fastsetter at betaling for kost kan komme i tillegg. Dette medfører at barnehageeier som har foreldrebetaling lik maksimalprisen, kan kreve betaling for måltider servert i barnehagen i tillegg. Eventuelle kostpenger skal bare dekke barnehagens faktiske utgifter til måltidene (selvkost). Dersom barnehagen har ansatt en kjøkkenassistent, kan utgiftene til lønn til denne assistenten tas med i beregningen av de faktiske utgiftene. Beregning av kostpenger kan kun relatere seg til kjøkkenassistentens arbeid med måltidene i barnehagen. Betaling for mat skal ikke være på et slikt nivå at barnehageeieren tjener på dette. Eventuelle kostpenger er et spørsmål det er naturlig å drøfte med foreldrene eller de foresatte.

Andre ledd slår fast at maksimalgrensen for foreldrebetalingen skal gjelde et heldags ordinært barnehagetilbud. Et heldagstilbud er definert som et barnehagetilbud der det er avtalt en ukentlig oppholdstid for barnet på 41 timer eller mer. Det er den avtalte og ikke den faktiske oppholdstiden i barnehagen som er avgjørende for om tilbudet defineres som et heldagstilbud eller et deltidstilbud. At barnet benytter kortere oppholdstid i barnehagen enn det foreldrene betaler for, og som er

avtalt mellom foreldrene og barnehagen, er uten betydning for definisjonen. Familiebarnehager omfattes også av reglene om maksimalgrense for foreldrebetaling.

Et ordinært barnehagetilbud skal være innenfor gjeldende lover og forskrifter. Det vil si at et tilbud som oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter vil være å regne som et ordinært barnehagetilbud. Et ordinært barnehagetilbud skal legge vekt på å gi barna mulighet til å utvikle basiskompetanse gjennom lek og læring i sosialt samspill. Barna skal gis mulighet til å utvikle kunnskaper, ferdigheter og holdninger på sentrale. En god barnehage skal gi barna frihet, med muligheter for at de selv skal kunne styre sin hverdag innenfor grenser de kan mestre ut fra alder og utvikling.

I merknadene til bestemmelsen er det videre uttalt at barnehagetilbud som gis innenfor det som anses som dagtid, i utgangspunktet defineres som et ordinært barnehagetilbud. Dette gjelder uavhengig av åpningstiden. Et barnehagetilbud som gis på nattid vil ikke regnes som et ordinært barnehagetilbud. Med nattid mener man tidsrommet mellom kl. 21.00 og kl. 06.00, jf. lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 10-11.

Helt spesielle aktiviteter etter foreldrenes ønsker, som for eksempel dansetimer, skiskole, ridetimer eller lignende, regnes ikke som en del av det ordinære barnehagetilbudet. Slike aktiviteter vil det være adgang til å ta ekstra betalt for, ut over maksimalgrensen for foreldrebetaling. Dette betyr at barnehageeieren, i samarbeid med foreldrene, fortsatt kan gi et tilbud om slike spesielle aktiviteter innenfor barnehagetiden.

I forskrift om foreldrebetaling § 2 bestemmes følgende:

§ 2. Deltidstilbud

Foreldrebetaling for et deltidstilbud skal settes lavere enn foreldrebetaling for et heldagstilbud.

Med deltidstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer.

Barnehageeieren står fritt til å bestemme hvor mye lavere prisen for et deltidstilbud skal være.

Forskriften pålegger også kommunen å sørge for moderasjonsordninger for søsken og familier med lavest betalingsevne. Bestemmelse om dette gis i § 3:

§ 3. Moderasjonsordninger

Kommunen skal sørge for at foreldre/foresatte tilbys minimum 30 % søskenmoderasjon i for-

eldrebetalingsen for 2. barn og minimum 50 % for 3. eller flere barn. Moderasjonen skal omfatte søsken som bor fast sammen. Reduksjon i foreldrebetalingsen beregnes av foreldrebetalingsen begrenset oppad til maksimalgrensen etter § 1 1. ledd i den barnehage barnet har plass. Reduksjon skal tilbys også i de tilfeller søsknene går i forskjellige barnehager innen samme kommune. Barnehageeier skal få dekket reduksjon i foreldrebetalingsen knyttet til søskenmoderasjonen av det offentlige.

Kommunen kan gi lokale retningslinjer om hvordan søskenmoderasjonen skal forvaltes.

Alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetalingsen.

I forskriften § 4 gis det en adgang til å gå utover maksprisen:

§ 4. Unntak – Mulighet for å gå utover maksimalgrensen

Foreldrebetalingsen kan settes høyere enn den gjeldende maksimalgrensen når:

- barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller
- kvaliteten på barnehetilbudet ellers vil rammes.

For slikt unntak fra maksimalgrensen kreves det samtykke fra barnehagens foreldreråd. Ved avstemming i foreldrerådet gis én stemme for hvert barn, og vanlig flertallsvedtak gjelder. Barnehageeier må legge fram slik dokumentasjon at foreldrerådet kan etterprøve om vilkårene for å ta høyere foreldrebetalingsen er oppfylt og vurdere om det vil gi sitt samtykke.

Ved vesentlige endringer i maksimalgrensen kreves det nytt samtykke. I slike tilfeller skal barnehageeier legge til rette for at nytt samtykke fra foreldrerådet kan gis innen rimelig tid etter at endringen i maksimalgrensen har trådt i kraft. Et slikt samtykke kan gis med virkning tilbake i tid.

Bestemmelsen åpner for at barnehageeier kan fastsette en høyere foreldrebetalingsen enn maksimalgrensen når nærmere angitte forhold foreligger. Dette gjelder der barnehagen ellers vil måtte legges ned av økonomiske grunner eller der kvaliteten på barnehetilbudet ellers vil rammes. Det kreves i disse tilfellene samtykke fra foreldrerådet. Muligheten til å gå utover maksimalgrensen gjelder både i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Om maksimalgrensen gir barnehagedriften slike økonomiske vanskeligheter at den må ned-

legges, vil bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering av driften. Skjønnnet skal bygge på en kvalifisert vurdering av barnehagedriftens økonomiske situasjon og følgen av maksimalgrensen. Det er barnehageeier som først og fremst skal gjøre en slik vurdering eller få en slik vurdering gjort.

Fylkesmannen er klageinstans for fastsetting av foreldrebetalingsen:

§ 5. Klage til fylkesmannen

Fastsetting av foreldrebetalingsen kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen kan gi pålegg om retting av ulovlig fastsetting av foreldrebetalingsen.

4.6 Fylkesmannens ansvar

Fylkesmannen bidrar til gjennomføring av barnehagepolitikken gjennom forvaltning av statlige tilskudd, oppgaver etter barnehageloven og veiledning av kommuner. Fylkesmannen koordinerer og initierer utviklingsarbeid i kommuner og barnehager. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet.

Fylkesmannen er klageinstans i vedtak fattet av kommunen vedrørende godkjenning av barnehager og familiebarnehager og vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet i barnehageloven §§ 17 og 18 og fra pedagognormen, jf. forskrift om pedagogisk bemanning. I tillegg er fylkesmannen klageinstans ved fastsetting av foreldrebetalingsen etter forskrift om foreldrebetalingsen i barnehager og vedtak om tilskudd etter forskrift om likeverdig behandling.

Fylkesmannen er i barnehageloven § 9 gitt veiledningsansvar. Dette ansvaret omfatter aktiv veiledning på de områdene barnehageloven dekker, både overfor kommunen som barnehagemyndighet og overfor kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere.

§ 9. Fylkesmannens ansvar

Fylkesmannen skal veilede kommuner og eiere av virksomheter etter denne lov og er klageinstans i forhold til vedtak fattet av kommunen etter loven §§ 10, 11, 16, 17 og 18 og der det følger av forskrifter gitt i medhold av denne lov.

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter denne lov.

Fylkesmannen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning

dette anses nødvendig for å ivareta fylkesmannens oppgaver.

Fylkesmannen skal etter barnehageloven § 9 føre tilsyn med om kommunen utfører de oppgavene den er pålagt som barnehagemyndighet, dvs. et forvaltningstilsyn. Dette innebærer at fylkesmannen blant annet må føre tilsyn med om barnehagemyndigheten foretar det lovpålagte tilsynet med barnehagene i kommunen. Det er av stor betydning at barnehagemyndigheten gir barnehagene god oppfølging gjennom veiledning og tilsyn. Fylkesmannens tilsyn med om kommunen utfører disse oppgavene skal bidra til å sikre kvaliteten på barnehagene. Videre vil det være naturlig at fylkesmannen fører tilsyn med om barnehagemyndigheten legger til rette for en samordnet opptaksprosess med likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Bestemmelsen pålegger ikke fylkesmennene noen spesiell tilsynsmetode, og det gis ikke særskilt hjemmel for reaksjoner i barnehageloven. Statlig tilsyn skal følge opp og sikre at lovverket følges.

4.7 Personale og areal i barnehagen

4.7.1 Styrer

§ 17. Styrer

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir nærmere forskrifter om dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

Det settes i § 17 krav om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Dette betyr at barnehagens leder må ha nødvendig lederkompetanse.

Styreren er en sentral person i barnehagens virksomhet og har en nøkkelrolle når det gjelder initiativ, tiltak og oppfølging av det pedagogiske arbeidet. Ansvar for utviklings- og endringsarbeidet i barnehagen er også viktige styreroppgaver. Dette krever gode pedagogiske og barnefaglige kunnskaper. Barnehagen skal ha en daglig leder – vanligvis omtalt som styrer. Det stilles krav

om førskolelærerutdanning for styrer. I tillegg åpnes det for at også andre med høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk utdanning kan tilsettes som styrer. Følgende utdanninger er relevante for styrerstillingen:

- Utdanning som allmennlærer
- Utdanning som faglærer (fireårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag og treårig faglærerutdanning som gir kompetanse for tilsetting fra 1. klassetrinn)

Personer med annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå som har tatt videreutdanning i barnehagepedagogikk, og som dermed kan bli pedagogiske ledere etter § 18, kan også bli styrere.

Det stilles krav om at hver barnehage skal ha en styrer. I departementets merknader til bestemmelsen står det at det kan tenkes unntakstilfeller der det kan være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i et lederteam. Departementet forutsetter at slik samordning ikke fører til svekkelse av styrerressursen for den enkelte barnehagen. Det forutsettes videre at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet har daglig kontakt og at det skjer en daglig oppfølging av hver enkelt barnehage, og at den forskriftsfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes. Kommunen må ved godkjenning og tilsyn foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehagene som velger å samordne sine styrerressurser, oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i loven. Rent unntaksvis kan flere små barnehager organiseres sammen som én felles virksomhet med én styrer, for eksempel der det er vanskelig å få kvalifisert personale. Også her må kommunen ved godkjenning og tilsyn vurdere om den samlede virksomheten oppfyller barnehagelovens krav. Ved vurderingen må det legges vekt på virksomhetens størrelse etter en sammenslåing, barnehagenes geografiske plassering i forhold til hverandre og tilgangen til kvalifisert personale. Felles organisering av skole og barnehage som én mindre virksomhet kan være en løsning i områder der barnehagebarn og skolebarn til sammen bare utgjør noen få titalls barn.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet i andre ledd. Fylkesmannen er klageinstans.

Hovedregelen om utdanningskravet er gitt for å sikre at personalet har nødvendig kompetanse for å drive barnehagen til beste for barna og foreldrene, i tråd med føringer i loven og rammeplanen. Personalets kvalifikasjoner er av vesentlig

betydning for kvaliteten på tilbudet til barna, samarbeidet med foreldrene og andre samarbeidspartener og for barnehagens muligheter til å arbeide systematisk og langsiktig med sikring og utvikling av den pedagogiske virksomheten. Hensynet bak hovedregelen må legges til grunn ved behandling av dispensasjonssøknader. Nærmere regler om dette er gitt i forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder, jf. forskriftshjemmelen i fjerde ledd.

Forskrift om midlertidige og varige dispensasjoner og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder gir nærmere regler om dispensasjon fra utdanningskravet.

4.7.2 Barnehagens øvrige personale

I barnehageloven § 18 gis regler om barnehagens øvrige personale. Personalet er barnehagens viktigste ressurs. Personalet har det daglige ansvaret for barna, bistår foreldrene i oppdragelsen, gir råd og veiledning og kan samarbeide med og henvise til hjelpeinstanser der det er nødvendig. Det er av stor betydning at det er både kvinner og menn i barnehagen. Så langt det er mulig, bør barn fra etniske og kulturelle minoriteter også møte personale med samme bakgrunn.

§ 18. Barnehagens øvrige personale

Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer.

Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i første ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir forskrifter om dispensasjon, om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Departementet gir utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning.

Bestemmelsen slår fast at pedagogiske ledere må ha førskolelærerutdanning. Personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen. Denne kompetansen er også en nøkkelfaktor for barn som av ulike grunner har spesielle behov. Utdanningskravet er gitt for å sikre at personalet

har nødvendig kompetanse til å drive barnehagen til beste for barna og foreldrene i tråd med loven og rammeplanen.

Bestemmelsen likestiller annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk med førskolelærerutdanning. Dette betyr at for eksempel en allmennlærer med tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk kan tilsettes som pedagogisk leder på linje med førskolelærere. Følgende utdanninger med tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk er relevante for stilling som pedagogisk leder:

- Utdanning som allmennlærer
- Utdanning som faglærer (fireårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag og treårig faglærerutdanning som gir kompetanse for tilsetting fra 1. klasses-trinn)
- Utdanning som spesialpedagog
- Utdanning som barneverns pedagog

Person med en av ovennevnte utdanninger som har hovedfag/mastergrad i barnehagepedagogikk eller førskolepedagogikk kan få stilling som pedagogisk leder uten tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk.

Departementet har pekt på at det unntaksvis kan være behov for å gi dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogiske ledere, jf. merknader til § 18 tredje ledd. Kommunen er derfor gitt hjemmel til å kunne dispensere fra utdanningskravet. Utdanningskravet i loven er satt for å påse at barnehagen har den nødvendige kompetansen for å sikre barna et likeverdig pedagogisk tilbud av god kvalitet. Dispensasjon fra utdanningskravet må derfor bare gis i de tilfellene og for den perioden som er absolutt nødvendig. Dersom kommunen avslår en søknad om dispensasjon, kan avslaget klages inn for fylkesmannen. Nærmere regler om dispensasjon fra utdanningskravet er gitt i forskrift om midlertidige og varige dispensasjoner og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder. Forskriften §§ 1 og 2 lyder som følger:

§ 1. Midlertidig dispensasjon

Kommunen kan, etter søknad fra barnehagens eier, innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år av gangen etter at stillingen har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker.

Etter en samlet vurdering av den reelle kompetansen hos den det søkes dispensasjon for, kan kommunen stille relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjonen.

Dispensasjonen som gis er knyttet til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage.

§ 2. Varig dispensasjon

Når en person har hatt midlertidig dispensasjon etter denne forskrift § 1 i tre år, kan kommunen innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder dersom det ikke melder seg kvalifisert søker og svært gode grunner taler for å gi varig dispensasjon.

For styrer og pedagogisk veileder i familiebarnehager kan det ikke gis varig dispensasjon fra utdanningskravet.

Søknad om varig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder skal framsettes av barnehagens eier. Eier må dokumentere at stillingen årlig har vært utlyst offentlig, og at det er gjort en reell innsats for å skaffe kvalifisert person til stillingen. Søknad om varig dispensasjon for pedagogisk leder skal inneholde uttalelse fra barnehagens styrer.

Varig dispensasjon skal bare gis unntaksvis. Det skal foretas en individuell vurdering av vedkommendes reelle kompetanse knyttet til barnehagens samfunnsmandat. Dispensasjonen som gis er knyttet til den personen det søkes dispensasjon for og til en konkret stilling i en konkret barnehage.

4.7.3 Norm for pedagogisk bemanning

I § 18 gis departementet hjemmel til å fastsette utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning, dvs. fastsette en pedagognorm. Dette er gjort i forskrift om pedagogisk bemanning. Denne normen angir antallet barn per pedagog. Hensikten med pedagognormen er å sikre at det er tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse til å ivareta barnas behov for omsorg, lek, og læring, sosial tilhørighet og utviklingsstøtte, jf. § 2 og barnas rett til medvirkning § 3. Videre skal regelen bidra til å sikre et godt og nært samarbeid mellom foreldrene og barnehagen, jf. §§ 1, 2 og 4.

I forskrift om pedagogisk bemanning er det stilt krav om at det skal være minimum én pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7–9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.

Forbeholdet om at den fastsatte pedagognormen kan økes noe der barna har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, gjelder i de tilfellene der den daglige oppholdstiden er kortere for

flertallet av barna. Barnetallet per pedagog bør i slike tilfelle ikke overstige 20 for barn over tre år og 10 for barn under tre år.

Pedagogens plikt til å legge individuelle hensyn til grunn for det pedagogiske opplegget, slik det er presisert i barnehageloven § 2, gjelder alle barn, uansett oppholdstid. Dagens småbarnsforeldre forventer barnehager av god kvalitet, og barnehagens personale har plikt til å utforme barnehagetilbudet i nær forståelse og samarbeid med hjemmene. Barnehagelovens kapittel I Formål og innhold og utfyllende bestemmelser i rammeplanen gir barn rett til gode utviklings- og aktivitetsmuligheter. Pedagogen har et helhetlig ansvar for planlegging og vurdering, daglig omsorg for det enkelte barnet, for utviklingen av det sosiale miljøet og læringsmiljøet i barnegruppen og for samarbeidet med barnas foreldre. Pedagogen har også veiledningsansvar overfor det øvrige personalet, samt medansvar for utvikling av barnehagen som pedagogisk virksomhet og samarbeidet med andre tjenester. Pedagogens oppgaver er derfor ikke bare knyttet til å ivareta ansvaret for barna som faktisk oppholder seg i barnehagen samtidig. Adgangen til å øke barnetallet per pedagogisk leder må derfor bare benyttes når dette er forsvarlig.

Normen angir ikke størrelsen på barnegruppene. Det kan organiseres både større og mindre grupper hele eller deler av dagen eller uken. Normen skal være oppfylt for barnehagen totalt. Det kan også være barn over og under tre år i samme gruppe. Et barn anses å være tre år fra det året det fyller tre år.

Eieren har ansvar for at barnehagens bemanning og samlede kompetanse er tilstrekkelig til at lovens og rammeplanens krav blir oppfylt. Kommunen som barnehagemyndighet har som godkjennings- og tilsynsmyndighet ansvar for å påse at barna får gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i barnehagene.

Kunnskapsdepartementet avga i juni 2009 en tolkningsuttalelse om hvordan kravet i forskriften skal forstås³. Det ble der presisert at selv om antallet barn er variabelt, gir det eier et maksimalt antall barn hver enkelt pedagogisk leder kan ha ansvar for. Kravet om «en» pedagogisk leder er konstant og representerer en bestemt størrelse. Antall pedagogiske ledere er ikke gitt som en variabel størrelse. Pedagognormen åpner således ikke for å beregne en prosentandel av en pedagogstilling per barn. Dersom en barnehage har 19

³ Brev til Private Barnehagers Landsforbund fra Kunnskapsdepartementet 25. juni 2009.

barn over tre år eller 10 barn under tre år på heltid er det et krav om to pedagogiske ledere i full stilling for at forskriftens bestemmelse skal være oppfylt. Normen er ikke en norm for gruppestørrelse, men skal være oppfylt for barnehagen totalt. Ved utregning av bemanningskravet i denne forskriften er forholdet slik at ett barn under tre år tilsvarer to barn over tre år.

Kunnskapsdepartementet forela denne lovtolkningen for Justisdepartementets Lovavdeling som ga sin støtte til tolkningen og uttalte at ordlyden i forskriften ikke gir holdepunkter for at det kan legges til grunn en prosentvis tilnærming⁴. Av Lovavdelingens uttalelse fremgår for øvrig at bestemmelsen vurderes som svært uklart formulert. Siden reglene om pedagogisk bemanning har stor praktisk og økonomisk betydning for barnehagene, anbefaler Lovavdelingen at kravene etter bestemmelsen gjøres lettere tilgjengelige.

Kunnskapsdepartementet utga august 2011 en veileder til kravene om pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter⁵. I veilederen redegjøres det blant annet for departementets tolkning av pedagognormen.

Pedagognormen må først og fremst betraktes som en sikringsbestemmelse knyttet til barnas behov for og rett til gode utviklings- og aktivitetsmuligheter, jf. lovens kapittel I.

Eier kan søke om dispensasjon fra normen om pedagogisk bemanning, jf. forskrift om pedagogisk bemanning § 3. For å sikre at saken blir tilstrekkelig belyst og brukernes rett til medbestemmelse ivaretas, skal uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg legges ved søknaden om dispensasjon fra pedagognormen. Kommunen må foreta en vurdering av barnegruppenes sammensetning og behov, barnehagens fysiske miljø (ute- og innearealer), barnehagens totalbemanning og personalets samlede kompetanse.

I merknadene til bestemmelsen har departementet presisert at dispensasjonsadgangen kun skal benyttes unntaksvis. Normen for pedagogisk bemanning er i utgangspunktet fleksibel og gir eieren rom for å vurdere hvor mange barn hver enkelt pedagogisk leder kan ha ansvar for.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning. Barnehageloven § 17 første og andre ledd fastslår at barnehagen må ha en forsvarlig

pedagogisk og administrativ ledelse og at barnehagen skal ha en daglig leder. Dette betyr at det må avsettes tilstrekkelig med ressurser til styrerstillingen og at barnehagens leder må ha nødvendig lederkompetanse.

På bakgrunn av de store variasjonene i sektoren har ikke departementet funnet det formålstjenlig å fastsette regler for hva som anses som tilstrekkelige ressurser til ledelse, men presiserer at styreren kun kan medregnes i pedagognormen dersom styreren faktisk er til stede i det daglige arbeidet med barna.

4.7.4 Krav om politiattest

Barnehageloven § 19 setter krav om at den som skal arbeide i barnehage må legge frem politiattest. Barnehagen er en viktig del av barnas oppvekstmiljø, og barnehagepersonalet opparbeider et nært tillitsforhold til barna. Barn har ikke forutsetninger til å forsvare seg mot overgrep fra voksne. For å forhindre dette, stilles bestemte krav om kvalifikasjoner og referanser til personalet med krav om politiattest.

Stortinget sluttet seg 11. mars 2010 ved behandlingen av Prop 12 L (2009–2010), jf. Ot. prp. nr 108 (2008–2009), til Justisdepartementets forslag til ny politiregisterlov, se for øvrig Innst. 139 L (2009–2010). Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politi og påtalemyndighet (politiregisterloven) inneholder regler om politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest)⁶. Ny politiregisterlov vil forutsette endringer i barnehageloven § 19.

4.7.5 Veiledende arealnorm

Barnehageloven inneholder ikke absolutte krav til arealet i barnehager. Etter barnehageloven av

⁴ Brev fra Justisdepartementet, Lovavdelingen til Kunnskapsdepartementet 15. april 2010.

⁵ Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter, rundskriv F-4266/2011, Kunnskapsdepartementet.

⁶ Forslag til politiregisterlovens regler om barneomsorgsattest ble fremmet etter en omfattende høring på grunnlag av en interdepartemental utredning fra 2007. Utredningen foretok en gjennomgang av alle ordninger med politiattest for personer som utfører oppgaver overfor barn og unge. Arbeidsgruppen konkluderte blant annet med at ordningen burde utvides til å omfatte andre forhold enn seksuelle overgrep mot barn. Arbeidsgruppen kom videre med konkrete anbefalinger knyttet til hvilke straffebud som skulle omfattes. Hensikten med reglene om barneomsorgsattest er å bidra til å beskytte mot overgrep eller alvorlig, skadelig innflytelse på mindreårige. Reglene er utformet slik at hensyn til personvern, resosialisering og ressursbruk er ivaretatt så langt som mulig i lys av det overordnede beskyttelseshensynet. Reglene om barneomsorgsattest skal videre skape ensartet praksis på de områdene der det kreves politiattest for personer som har omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

1995 var det i rundskriv Q-0902 i merknadene til § 12, en veiledende norm for barnas lekeareal inne og for størrelsen på utearealet i barnehager. Arealnormen var således ikke lov- eller forskriftsfestet. I høringen i forkant av Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) uttalte flertallet av kommunene (150 av 244 innkomne uttalelser) at de ønsket å videreføre arealnormen som i dag eller få denne lovfestet. Dette ble i hovedsak begrunnet med at normer vil forenkle kommunenes arbeid. Likeså ville det sikre likebehandling av kommunale og private barnehager ved godkjenning og tilsyn. Departementet foreslo ikke å lovfeste krav om arealnorm i loven av 2005. I merknadene til § 10 om godkjenning uttaler departementet at veiledende nasjonale standarder for areal virker klargjørende og opprettholdt disse. Den veiledende arealnormen får betydning for barnehageeieren ved fastsetting av leke- og oppholdsareal per barn og ved kommunens godkjenning og tilsyn. Arealberegningen ved fastsettingen av leke- og oppholdsareal per barn må ta utgangspunkt i de rommene som faktisk står til disposisjon for barnas aktiviteter, som lekerom, grupperom og sove- og hvilerom. Dersom barnas garderobe også egner seg som leke- og oppholdsrom, kan denne medregnes. Det samme gjelder kjøkkenet, dersom dette reelt brukes til barnas aktiviteter. Personalrom, kontorer, stellerom, toaletter og lignende skal ikke tas med i beregningen. Barnehagens norm for arealutnyttelse skal fremgå av vedtektene. En veiledende arealnorm får også betydning i forbindelse med godkjenning og tilsyn.

Veiledende norm for lekearealet inne er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag 1/3 mer per barn under tre år. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Til dette arealet regnes ikke parkeringsplass, tilkjørselsveier og lignende.

4.8 Forskjellige bestemmelser

Barnehageloven kapittel VI forskjellige bestemmelser gir regler om blant annet taushetsplikt, opplysningsplikt til sosialtjeneste og barnevernstjeneste og øvingsopplæring for studenter på førskolelærerutdanningen.

Av § 20 om taushetsplikt fremgår at for virksomheter etter barnehageloven gjelder reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13f tilsvarende.

Reglene om opplysningsplikt til sosialtjeneste og barnevernstjeneste lyder som følger:

§ 21. Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Barnehagepersonalet skal gi sosialtjenesten bistand i klientsaker. De skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenestens side, og de skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Av eget tiltak kan opplysninger bare gis etter samtykke fra klienten, eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikt. Opplysninger skal normalt gis av styrer.

§ 22. Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Barnehagepersonalet skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side.

Uten hinder av taushetsplikt skal barnehagepersonalet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten, når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov om barneverntjenester § 4-10, § 4-11, § 4-12, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige adferdsvansker, jf. samme lov § 4-24. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om barneverntjenester, plikter barnehagepersonalet å gi slike opplysninger. Opplysninger skal normalt gis av styrer.

Reglene om opplysningsplikt til sosialtjenesten ble endret ved lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).

Til § 22 om opplysningsplikt til barnevernet, presiserer departementet at barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For at barnevernet skal kunne ivareta denne oppgaven, vil det ofte være avhengig av å motta opplysninger. Av denne grunn er alle ansatte i barnehager og skoler etter nærmere regler pålagt opplysningsplikt til barnevernet.

Gjennom sin daglige nære kontakt med barna er de ansatte i barnehagene i en sentral posisjon til å kunne observere og motta informasjon om barnas omsorgs- og livssituasjon. For at barna skal bli sett av barnevernet og få den hjelpen de har behov for, er det derfor viktig at de ansatte i barnehagene oppfylder opplysningsplikten.

Det fremgår videre av § 22 annet ledd siste punktum at styreren er den som normalt skal gi slike opplysninger. Av merknadene fremgår at bestemmelsen om at opplysningene normalt skal gis av styrer er en saksbehandlingsregel og ikke fritar den enkelte ansatte fra opplysningsplikten.

Barnehageloven § 23 gir regler om helsekontroll av barn og personale. Bestemmelsen sikrer at barnehagen blir kjent med viktige opplysninger om barnas helsetilstand og at barna sikres mot ansatte som kan være smittebærere av tuberkulose. Hensikten med å innhente opplysninger om barnets helsetilstand er at barnehagen skal kunne legge forholdene best mulig til rette for barnet.

Av § 24 om øvingsopplæring fremgår at barnehagens eier plikter å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter på førskolelærerutdanningen. Videre fremgår av andre ledd at barnehagens styrer og pedagogiske ledere plikter å veilede studenter i slik øvingsopplæring. Det fremgår i merknadene til bestemmelsen at hensikten er å gi førskolelærerstudentene den praksis utdanningen krever. Praksisopplæring vurderes som nyttig og nødvendig i en profesjonsrettet utdanning. Departementet gir i merknadene videre uttrykk for at det også er viktig at barnehagene stiller seg til rådighet for lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget, dette begrunnes med at denne yrkesgruppen bidrar til en samlet sett høyere kompetanse i barnehagene.

4.9 Barn under opplæringspliktig alder med særlige behov

Rettigheter for barn under opplæringspliktig alder med særlige behov er regulert i opplæringsloven⁷ og i barnehageloven § 13.

Retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder er regulert i opplæringsloven § 2-6 tredje ledd, der det står at barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring.

Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder er regulert i opplæringsloven § 5-7, som har følgende ordlyd:

§ 5-7. Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder

Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbud om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans.

For spesialpedagogisk hjelp gjeld § 5-4 andre og tredje leddet i lova. § 5-5 andre leddet i lova gjeld så langt det passar.

Det følger av bestemmelsen at retten til spesialpedagogisk hjelp for barn i førskolealder er en individuell rett som innebærer at barn som ikke har begynt i skolen og som oppfyller vilkåret i bestemmelsen har krav på dette. Det er bostedskommunen som har plikt til å oppfylle rettigheten, jf. opplæringsloven § 13-1. På bakgrunn av en sakkyndig vurdering av barnets behov skal kommunen fastsette rettigheten i et enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-3. Både innhold og omfang av rettigheten skal presiseres i vedtaket. Den sakkyndige vurderingen er å betrakte som et råd til den instansen som skal fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Kommunen kan derfor komme til en annen konklusjon enn den sakkyndige vurderingen, så lenge retten til spesialpedagogisk hjelp blir oppfylt. Dersom kommunen kommer til en annen konklusjon enn den sakkyndige vurderingen, har kommunen en særskilt plikt til begrunnelse-, jf. § 5-3 fjerde ledd. Utformingen av tilbudet må kommunen drøfte med barnets foreldre, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd. Kommunen skal gi fradrag i foreldrebetalingen i barnehagen for den tiden barnet får spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen har en plikt til å oppfylle denne rettigheten, og spesialpedagogisk hjelp kan ikke avslås med den begrunnelsen at kommunen ikke har avsatt midler til dette. Retten til spesialpedagogisk hjelp er en individuell rettighet der hver enkelt søker skal vurderes individuelt. Kommunen må derfor bevilge de midlene som er nødvendige for å oppfylle barnas rett til spesialpedagogisk hjelp.

For øvrig vises det til Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Det er i Meld. St. 18 (2010–2011) foreslått å flytte opplæringslovens bestemmelser som gjelder barn under opplæringspliktig alder til barnehageloven⁸.

Det følger av barnehageloven § 13 første ledd at barn med nedsatt funksjonsevne skal ha prioritet ved opptak til barnehage. Barn med nedsatt funksjonsevne kan trenge særskilt tilrettelegging av fysiske og personalmessige forhold i barnehagen.

⁷ Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

⁸ Dette har for øvrig vært foreslått tidligere, både i NOU 1995:18 Ny lovgivning og St. meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring ble det foreslått at bestemmelsen om spesialpedagogisk hjelp flyttes inn i barnehageloven. Også Midtlyngutvalget fremmer i NOU 2009:18 Retten til læring slikt tiltak.

gen. En slik tilrettelegging vil ofte medføre ekstra-kostnader for barnehageeier. Det er tidligere gitt særskilt tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Tilskuddet er fra 2011 innlemmet i rammetilskuddet til kommunene⁹.

4.10 Bestemmelser i annet lovverk

Det stilles krav til barnehagene også etter annet regelverk enn barnehageloven. I tillegg til opplæringsmyndigheten er det tre kommunale myndigheter som er særlig aktuelle i forbindelse med søknad om godkjenning av barnehager. Disse er bygningsmyndigheten, helsemyndigheten og brannvesenet. I tillegg har arbeidstilsynet ansvar etter arbeidsmiljøloven. Under vises oversikt over annet regelverk som har betydning for barnehagene:

- Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Forskrift 1. desember 1995 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv
- Forskrift 19. juli 1996 nr. 703 om sikkerhet ved lekeplassutstyr
- Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Forskrift 26. juni 2002 nr. 847 om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forskrift om brannforebygging)
- Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (forskrift om eksplosjonsfarlig stoff)
- Forskrift 8. juni 2009 nr. 602 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved hånd-

teringen (forskrift om håndtering av farlig stoff)

- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

Plan- og bygningsmyndigheten godkjenner bygninger i medhold av plan- og bygningsloven. Ordinær barnehage, uavhengig av om det dreier seg om nybygg eller endring av eksisterende bebyggelse, er søknadspliktig i henhold til plan- og bygningsloven § 20-1. Det stilles krav til bygningsteknisk kompetanse for å bli godkjent som ansvarlig søker etter plan- og bygningsloven.

Etablering av nye barnehager, eller utvidelser og endringer av eksisterende barnehager, er videre søknadspliktig etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Forskriften er gitt med hjemmel i blant annet lov om helsetjenesten i kommunene. Kommunen skal gjennom godkjenning og tilsyn se til at barnas helse, miljø og sikkerhet i barnehager og skoler blir ivaretatt. Søknad om godkjenning sendes det organet i kommunen som har ansvar for godkjenning etter denne forskriften, eksempelvis kommunelegen. Forskriften § 3 stiller krav til internkontroll og internkontrollsystem. Valg av beliggenhet skal avklares tidlig. Det må være tatt tilstrekkelig hensyn til trafikkforhold, grunnforhold (radon), luftforurensning, støy, klimaforhold og risikofaktorer i miljøet, samt utforming og topografi.

Lekeplassutstyr og annet utstyr i barnehagen er ikke gjenstand for godkjenning etter barnehageloven. Barnehageeier har ansvaret for at det utvises aktsomhet og treffes tiltak for å forebygge skader, jf. produktkontrollloven og forskrifter om sikkerhet ved lekeplassutstyr og om internkontroll. Dette må eier gjøres oppmerksom på. Barnehagemyndigheten må likevel vurdere om uteområdet er egnet for barnehagedrift.

Bygninger som inneholder arbeidsplasser skal i henhold til arbeidsmiljøloven godkjennes av arbeidstilsynet. Søknad sendes til arbeidstilsynet i det distrikt barnehagen tilhører og godkjenning må foreligge før byggetillatelse gis. Det stilles blant annet krav til internkontrollsystem.

Brann- og redningsetaten er ikke en godkjennende myndighet, og det vil kunne foreligge feil og mangler selv etter et tilsyn. Eier, bruker eller virksomhet er selv ansvarlig for at alle krav i lover og forskrifter nevnt ovenfor overholdes.

Vellykket tilsyn vil kunne forutsette både tverrfaglig og tverretattlig samarbeid i tillegg til gode rutiner for samarbeid mellom berørte kommunale instansene. De aktuelle kommunale instansene er selv ansvarlige for håndhevelsen av

⁹ For nærmere om reglene for tildeling av dette tilskuddet vises til rundskriv F-02/2010. Blant annet er det blitt presisert at dette tilskuddet ikke skal nyttes til å finansiere tilbud eller rettigheter barn har etter annet regelverk. Herunder at tilskuddet ikke skal brukes til å dekke spesialpedagogiske tiltak etter opplæringsloven § 5-7, da kommunen allerede er gitt midler til dette gjennom rammeoverføringene. Kommunen er imidlertid ansvarlig for å finansiere hjelp til barn med nedsatt funksjonsevne, enten det er tale om særskilt tilrettelegging av det ordinære barnehagetilbudet eller spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7.

eget regelverk, men barnehagemyndigheten må legge opp til et nært samarbeid med disse – både i godkjenningsprosessen og ved senere tilsyn. Kommunen har et overordnet ansvar for barnehagene, og må sørge for at det etableres gode rutiner for samarbeid mellom de ulike berørte instansene.

Kunnskapsdepartementet har gitt uttrykk for at kommunale instanser bør ha et formalisert tverretattlig samarbeid slik at planer for tilsyn samordnes¹⁰. Formidling av opplysninger mellom de ulike tilsynsmyndighetene bør være en naturlig del av dette samarbeidet. Departementet viser til at tilsynet da vil framstå som koordinert og oversiktlig for både barnehage og barnehageeier.

En del barn som bruker legemidler i det daglige, har behov for bistand til å få tatt disse. Foreldrene vil i de fleste tilfellene ivareta oppgaven med å gi barnet nødvendige legemidler i kraft av foreldreansvaret. I en del situasjoner vil imidlertid foreldrene ikke ha mulighet til å gi den hjelpen barnet trenger. Dette vil i første rekke dreie seg om den tiden barnet oppholder seg i barnehage, skole eller skolefritidsordning. (Dette inkluderer også leirskoleopphold, turer og lignende i regi av barnehage, skole og skolefritidsordning.) Som oftest vil barn som har behov for legemidler, kunne delta i barnehagen på linje med andre barn, dersom de får hjelp til å håndtere nødvendige legemidler.

I slike tilfeller reises spørsmålet om hvem som har det overordnede ansvaret for å sørge for at barnet gis nødvendige legemidler. Problemstillingen er aktuell når legemiddelhåndteringen er av en slik karakter at den ikke krever helsefaglig kompetanse og derfor ikke gir rett til nødvendig helsehjelp etter helselovgivningen.

Dette gjelder særlig legemidler som er tilsynelatende enkle å gi og administrere, men der virkninger og bivirkninger ikke alltid er like enkelt å vurdere, som ved for eksempel håndtering av medisiner til barn med ADHD og diabetes. Ansvaret for å sørge for hjelp til legemiddelhåndtering i barnehager, skoler og skolefritidsordninger er i dag ikke uttrykkelig regulert verken i helselovgivningen, barnehagelovgivningen eller opplæringslovgivning. Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet redegjør derfor i et rundskriv¹¹ for hvordan dagens regelverk er å forstå. Helse- og omsorgsdepartementet og Kunn-

skapsdepartementet ser behovet for en tydelig forankring i regelverket av ansvarsforholdene ved håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordningen.

I rundskrivets kapittel 2 redegjøres det for foreldreansvaret. Det er i utgangspunktet foreldrene eller andre foresatte som i kraft av foreldreansvaret må sørge for at barnet får legemidler på rett måte og til rett tid i tråd med behandlende leges rekvirering. Det vises særlig til foreldrenes ansvar etter barneloven § 30 første ledd, der det fremgår at foreldrene har rett og plikt til å treffe avgjørelser for barnet i personlige forhold. Foreldreansvaret begrenses av barnets med- og selvbestemmellesrett, som øker med alderen.

Rundskrivet kapittel 3 omhandler ansvaret for håndtering av legemidler. Det tydeliggjøres der at dersom barnet ikke har rett til nødvendig helsehjelp, er det ingen bestemmelser verken i barnehagelovgivningen, opplæringslovgivningen eller helselovgivningen som tydelig forankrer ansvaret for håndtering av legemidler den tiden barnet er i barnehage, skole eller skolefritidsordning.

Det er likevel innfortolket et ansvar i opplæringsloven for kommunen til å sørge for at barnet mottar hjelp til legemiddelhåndtering den tiden barnet oppholder seg i offentlig grunnskole og skolefritidsordning. Tilsvarende ansvar er innfortolket i privatskoleloven for styret ved private grunnskoler. Et slikt ansvar for kommunen kan imidlertid ikke innfortolkes i barnehageloven. Departementene påpeker behovet for en tydeligere forankring i regelverket og vil komme tilbake til dette i arbeidet med å vurdere lovregulering av ansvaret for håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordning.

Legemiddelhåndtering i barnehage, skole og skolefritidsordning kan omfatte flere ulike aktører, herunder barnets foreldre, pedagogisk personale, autorisert helsepersonale og annet personale eller hjelpere som har fått nødvendig opplæring. Helse- og omsorgsdepartementet fastsatte 20. desember 2007 ny § 2-4 i forskrift 3. april 2003 nr. 450 om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjon og skolehelsetjenesten med ikrafttredelse 1. januar 2008. Bestemmelsen gir helsestasjon og skolehelsetjenesten et ansvar for å bidra til at det etableres rutiner for legemiddelhåndtering.

¹⁰ Kunnskapsdepartementet: Tilsyn med barnehager. Veileder. 2007.

¹¹ Rundskriv I-5/2008 Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Kapittel 5

Kvalitet i barnehagen

5.1 Innledning

Det fremgår av utvalgets mandat at det skal foretas en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter slik at det legges et rammeverk for barnehageområdet som kan sikre et likeverdig tilbud med høy kvalitet i alle barnehager. Utvalget skal ikke vurdere barnehagelovens bestemmelser om barnehagens formål (§ 1) og innhold (§ 2), herunder rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Utvalget er for øvrig bedt om å vurdere om regelverket bør inneholde flere kvalitetsbestemmelser.

Utvalget vil vise til at barnehagelovens bestemmelser om formål (§ 1) og innhold (§ 2), herunder rammeplanen, skal danne utgangspunktet for all virksomhet i barnehagen. Sammen med øvrige bestemmelser i barnehageloven med forskrifter skal dette legge gode rammer for barnehagens virksomhet og videre utvikling.

Etter utvalgets vurdering definerer barnehagelovens bestemmelser om formål (§ 1) og innhold (§ 2), herunder rammeplanen, i stor grad hva som betraktes som gode barnehager, dvs. barnehager med høy kvalitet. Bestemmelser om barnas og foreldrenes rett til medvirkning er også sentrale kvalitetsbestemmelser i dagens regelverk. Innenfor disse rammer har utvalget funnet det formålstjenlig å foreta en gjennomgang av regulerbare faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagen, for bedre å kunne vurdere hva som er et godt rammeverk for å sikre et likeverdig tilbud med høy kvalitet.

Barnehagedeltakelse har konsekvenser både for det enkelte barn, deres foreldre/foresatte og for samfunnet rundt. Nyere internasjonal (Vandell m. fl. 2010; Zachrisson m. fl. 2010) og nordisk (Bauchmuller, Gørtz og Rasmussen 2011) forskning har vist at det enkelte barn kan ha stort utbytte av å gå i barnehager med høy kvalitet, blant annet når det gjelder språkutvikling, sosial kompetanse og vennskapsrelasjoner. Forskningen understreker at utbyttet stiger med økende kvalitet. Flere offentlige meldinger og utredninger har

de senere årene vurdert effekter av barnehagedeltakelse¹. Utvalget finner i det alt vesentlige å kunne legge beskrivelsene som er gjort i disse til grunn.

5.2 Kvalitet

Kvalitet har vært et sentralt tema i barnehageforskning både nasjonalt² og internasjonalt de siste tiårene. Internasjonale organisasjoner som EU, UNESCO, UNICEF og OECD er opptatt av betydningen av kvalitet i småbarnas oppvekstmiljø. Definisjon av kvalitet og strategier for å sikre god kvalitet i barnehagene varierer i forskjellige land. Oppfatningen av hvordan den gode barnehagen ser ut, vil avhenge av blant annet synet på barn, barndom, småbarnas status og barnehagens samfunnsmandat, jf. eksempelvis Barne- og familiedepartementet 2005; St.meld. nr. 41 (2008–2009).

St.meld. nr. 27 (1999–2000) Barnehage til beste for barn og foreldre ble etterfulgt av en treårig kvalitetssatsing i barnehagesektoren. Det viktigste målet for kvalitetssatsingen «Den gode barnehagen 2001–2003» var at alle barnehager skulle etablere redskaper for å opprettholde og videreutvikle kvaliteten. Kvalitetskriterier skulle utvikles lokalt, med utgangspunkt i barnehagelovens og rammeplanens krav.

Søbstad (2002:17) definerer kvalitet i barnehagen som «barnas, foreldrenes og de ansattes oppfatninger av og erfaringer med barnehagen, og i hvilken grad barnehagen oppfyller faglige og samfunnsmessige kriterier for hva en god barnehage er». Barnehageloven og rammeplanen angir de samfunnsmessige kriteriene for hva en god barne-

¹ St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring; St.meld. nr. 23 (2007–2008) Språk bygger broer. Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne; NOU 2009:10 Fordelingsutvalget; NOU 2009:18 Rett til læring; NOU 2010:7 Mangfold og mestring; NOU 2010:8 Med forskertrang og lekelyst.

² Eksempelvis St.meld. nr. 8 (1987–88) Barnehager mot år 2000 og St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen.

hage er. For barnehagesektoren i Norge, der både barn og foreldre har en lovfestet rett til medvirkning, kan den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO's definisjon av kvalitet omformuleres slik: *Kvalitet er helheten av egenskaper en barnehage har, som vedrører barnehagens evne til å tilfredsstille barnas, foreldres og samfunnets uttalte og underforståtte behov.*

Selv om definisjonen av kvalitet i barnehagen varierer, er det enighet om at visse faktorer er sentrale når det gjelder å sikre kvalitet i barnehagen. European Commission (2009:9) oppsummerer disse slik:

The good training, good pay and good working conditions of staff and the support they are given are key factors for ensuring quality in ECEC³ provision. Other key elements for ECEC quality include: the content/curriculum, including issues of inclusiveness, respect diversity and personalization; the child/staff ratio, group size and premises; the involvement of parents and of the wider community; the governance structures necessary for regular programme monitoring and assessment, system accountability and quality assurance.

Kvalitetsbegrepet lar seg vanskelig fange i en klar og entydig definisjon, men for analytiske formål kan det inndeles i begrepene struktur, prosess og resultat (Barne- og familiedepartementet 2005).

Struktur/innsatsfaktorer

Struktur- eller innsatsfaktorer er faktorer som skaper rammene for de prosesser barna opplever i barnehagen (Cryer 1999). Generelt er dette faktorer som er regulerbare (OECD 2010). Både antall barn per voksen og pedagogtetthet er allment akseptert som sentrale faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagen (OECD 2001; OECD 2006; European Commission 2004; European Commission 2009).

Omsorgs-, leke- og læringsmiljøet er de viktigste innsatsfaktorene på barnehagenivå. I dette inngår personalets kompetanse, barnegruppens størrelse og sammensetning, fysiske rammer som barnehagens lokaler og uteareal, utstyr og materiell. Både det fysiske og det psykososiale miljøet er viktig for resultatene i barnehagen. På nasjonalt nivå er finansiering, lover, forskrifter og avtaleverk viktige rammefaktorer, og på kommunalt

nivå er godkjenning, finansiering og tilsyn vesentlige faktorer.

Prosesser

Kvaliteten på det som til daglig foregår i barnehagen er avgjørende for hvordan barna trives og utvikler seg i barnehagen. På individnivå handler prosesser om lek, læring, danning og utvikling, og om omsorg, trygghet, involvering og engasjement. På barnehagenivå handler prosesser blant annet om relasjoner mellom barn, foreldre og ansatte. Barnas rett til medvirkning, barnehagens verdigrunnlag samt målet om å gi alle barn gode utviklingsmuligheter stiller store krav til voksnes væremåte i dagliglivet. Tilpasset kompetanseutvikling og utvikling av barnehagen som en lærende institusjon er også viktig for kvaliteten. Den gode barnehagen kjennetegnes videre av et godt samarbeid mellom barnehagen og andre instanser som har medansvar for barnas oppvekstmiljø, blant annet helsestasjoner, barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten), barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og skoler.

Resultater

Barnehagen skaper resultater på individnivå, institusjonsnivå og samfunnsnivå. Barnehage synes generelt å gi positive virkninger for barnas utdanningsløp og senere liv. Gode prosesser kan derfor også betraktes som et resultat (Barne- og familiedepartementet 2005).

Planleggingsmodellen i den første Rammeplan for barnehagen (1996) omtaler resultater på to nivå; barnets utbytte og utvikling av barnehagen som organisasjon. I takt med barnehagesektorens vekst og ny kunnskap om småbarnsalders betydning for videre livsløp, kan det spores en økende oppmerksomhet om resultater også på samfunnsnivå. Resultater på samfunnsnivå kan igjen grupperes i følgende områder:

- Økonomiske resultater – barnehagesektoren er en stor sektor som sysselsetter mange, som gjør det mulig for foreldre å være yrkesaktive og som både bidrar til familienes økonomi og til samfunnsøkonomien.
- Sosiale resultater – barnehagen bidrar med støtte til foreldrenes omsorg og oppdragelse av barn. Barnehagen kan også bidra til likestilling mellom kjønn.
- Politiske resultater – som skolen, kan barnehagen motarbeide eller fremme og praktisere verdier som støtter opp om demokratiet. Dette handler ikke bare om respekt for individuell fri-

³ ECEC er forkortelse for Early Childhood Education and Care

het, men også om politiske verdier som fellesskap og like rettigheter, tidlig forebygging av diskriminering og mobbing.

Samlet

Det finnes ingen enkle og entydige sammenhenger mellom strukturer, prosesser og resultater i barnehagesammenheng, men strukturelle faktorer skaper handlingsrom og setter grenser for barnas livsutfoldelse og læring (Barne- og familiedepartementet 2005; Melhuish 2004). Selv om definisjonen av kvalitet er kontekststøttet, må vi anta at barn i førskolealder har mange likhetstrekk og sammenfallende behov⁴. Det synes også å være stor enighet om at visse sentrale innsatsfaktorer har betydning både når det gjelder prosesser og resultater.

Strukturkravene i barnehageloven og rammeplanen handler i stor grad om å legge til rette for gode prosesser for omsorg, lek og læring. Utvalget vil vurdere om disse nasjonale bestemmelsene i tilstrekkelig grad er egnet til å sikre barn likeverdige barnehagetilbud av god kvalitet. Som bakgrunn for vurdering av behov for nasjonale virkemidler vil utvalget peke på flere faktorer som er vesentlige for å fremme god kvalitet.

5.3 Sentrale faktorer i barnehagen

Barna, foreldrene og personalet er barnehagens viktigste ressurser. Internasjonalt har personalets kompetanse blitt fremhevet som særlig viktig for å sikre tilstrekkelig kvalitet (både for barnehage og skole) (Darling-Hammond 1999; Elliot 2006). Kvaliteten i barnehagen er avhengig av et kompetent

⁴ Det har vært anført at den norske (og for så vidt skandinaviske) barnehagen er så vidt spesiell i sin form og sitt innhold at mye av den internasjonale forskning som er gjort om barns utvikling i ulike tilsynsordninger ikke uten videre kan nyttes som grunnlag for å vite noe om hvordan barn preges av sitt opphold i norske barnehager, men det vil også være unyansert å skulle forkaste all internasjonal forskning som irrelevant for norske forhold (Kvelling 2010; Zachrisson, Lekhal og Mykletun 2011). Herunder at det er noe allmenmenneskelig mellom ulike kulturer, slik at det for eksempel vil være enkelte klare likhetstrekk mellom barn i vestlige land i hvordan de preges av ulike omsorgssituasjoner/-former. Særlig ulikhet i dekningsgrad, gjennomsnittlig alder for barnehagestart samt omfanget av foreldrepermisjon vil, utover mer interne kjennetegn ved barnehagene, påvirke mulighetene for sammenligning mellom forskningsfunn i ulike land (Melhuish 2004). Melhuish (2004) har ellers pekt på at de uoverensstemmelser som er rapportert i forskningslitteraturen om effekter av barnehagedeltagelse på barns tilknytning synes å reflektere ulikheter i kvaliteten på det barnehagetilbudet som blir gitt.

personale, noe som blant annet vises gjennom den britiske EPPE-studien (Melhuish 2004; Sylva m. fl. 2004).

Voksnetthet

Forskningen gir klare indikasjoner på at antall barn per voksne har vesentlig betydning for barnas utbytte av barnehagedeltakelsen og den generelle kvaliteten på tilbudet (Clarke-Stewart m. fl. 1994; de Schipper m. fl. 2006; NICHD 1996; 2000; Helburn og Howes 1996; Burchinal m. fl. 2000; Whitebook m. fl. 2009; Huntsman 2008; Zachrisson m. fl. 2010). På bakgrunn av en metaanalyse fant Burchinal og Cryer (2003) at det er personalets evne til sensitiv og stimulerende omsorg som står frem som den mest sentrale faktoren, og som bidrar aller mest til barnas positive utvikling i barnehagen, se også Zachrisson m. fl. (2010). Evnen til å etablere relasjoner preget av nærhet, omsorg og tilknytning en viktig forutsetning for å kunne gjøre en god jobb (Bae 2004). For de yngste barna er de voksnes omsorgsevne særlig viktig, jf. punkt 5.4.

Studier av sammenhenger mellom antallet barn per voksen og barnas utvikling har vist økt apati, mer aggressiv atferd, dårlig score på språk- og utviklingstester og større forekomst av uttrygg tilnærming og lavere sosial kompetanse hos barn der det var mange barn per ansatt⁵. Personalet er barnehagens viktigste ressurs, og deres samspill med barna gir barnehagen konkret innhold og kvalitet (Drugli 2010). Uten rom for tilstrekkelig tid og oppmerksomhet vil det være vanskelig for barnehagens ansatte å kunne bistå barna til god utvikling og læring (Howes, Hamilton og Matheson 1994; Howes 1997).

Personaltetthet viser generelt sammenheng med barnas aktivitetsnivå. I grupper med høy personaltetthet deltar barna i flere og ulike typer aktiviteter (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001). Ved lav personaltetthet er det mindre mulighet for samtale og samspill mellom barn og voksen, og følgen blir ofte enveiskommunikasjon.

Mange studier antyder at antall barn per voksen ikke bør være mer enn 3 eller 4 for å kunne skape gode samspill for barn under 2 år (NICHD 2002; Munton m. fl. 2002; Goelman m. fl. 2006). For de noe eldre barna vil forholdstallet voksen/barn kunne settes noe lavere (1:7/1:9) ifølge de samme.

⁵ Definert som fem barn eller mer per ansatt.

Pedagogtetthet

Pedagogene må ha tilstrekkelig tid og anledning til å vurdere hvor hvert enkelt barn befinner seg i sin utvikling.

OECD (2006) uttrykker dette som følger:

Settings that have staff with higher qualifications, especially with a good portion of trained teachers on the staff, show higher quality and their children make more progress [...]. The higher the qualification of staff, particularly the manager of the centre, the more progress children made. Having qualified trained teachers working with children in pre-school settings (for a substantial proportion of time, and most importantly as the pedagogical leader) had the greatest impact on quality, and was linked specifically with better outcomings in pre-reading and social development.⁶

Pedagogutdanning på bachelornivå og målrettet kompetanseutvikling viser klar sammenheng med positiv barn–voksen interaksjon. Personale uten slik kompetanse evner i mindre grad å utnytte de samspillmuligheter som oppstår i barnehagen (Elliot 2006; Shonkoff og Phillips 2000; Whitebook 2003; Neuman 1999; Howes 1997; Bowman, Donovan og Burns 2001; Barnett 2003). For å etablere et godt barnehagemiljø er det samtidig ikke slik at det er nødvendig at hele personalgruppen har høyere utdanning (Arnett 1989). Det er heller ikke slik at utdanning alene garanterer god kompetanse. Kvaliteten på den aktuelle utdanningen og hvor godt studenten blir forberedt på barnehagehverdagen vil også være avgjørende faktorer (Hyson, Tomlinson og Morris 2009).

Barnegruppens størrelse

Forskning på sammenhenger mellom innsatsfaktorer og resultater har vist at barnegruppens størrelse har stor betydning for barnehagens kvalitet (Zachrisson m. fl. 2010)⁷. Gruppestørrelse er derfor en viktig kvalitetsindikator. Det finnes imidlertid ingen universelle mål på ideelle størrelser på barnegrupper. Vurdering av gruppestørrelse og aldersblanding må ses i sammenheng med barnehagens formål, verdigrunnlag og oppgaver. En vurdering av gruppestørrelser i barnehager i Norge må derfor bygge på kunnskap om

barnehagens samfunnsmandat slik det er fastsatt i regelverket, herunder barnehagelovens bestemmelser om formål, innhold og medvirkning. Barnegruppens størrelse må være slik at personalet kan oppfylle sine forpliktelser i forhold til barn og foreldre og slik at barnehagens oppgaver som forebyggende arena og personalets ansvar for å delta i tverretattlig samarbeid i kommunene kan ivaretas på en god måte.

Barnegruppens sammensetning og barnas alder må også tillegges vekt. Flere faktorer påvirker hvordan en barnegruppe fungerer. Ved vurdering av barnegruppens størrelse og sammensetning bør det tas hensyn til barnas alder, kjønn, etnisitet/språklighet og barn med særskilte behov. Barnehagens organisering, ressurser, personalets kompetanse, personaltetthet og samspillet mellom voksne og barn er også faktorer som må tillegges vekt (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001). Forskning kan bidra med kunnskap om betydningen av ulike gruppestørrelser i forhold til kriterier som fremmer den ønskete samfunnsutviklingen (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001). Et begrenset antall barn i småbarnsgrupper (0–3 år) har også vist seg å redusere omfanget av infeksjoner/sykdom (NICHD 2002). NICHD (2002) har anbefalt følgende barnegruppestørrelser; maksimum 6 barn mellom 6 måneder og 1,5 år, maksimum 8 barn i alder mellom 1,5 til 2 år, maksimum 14 barn mellom 2 og 3 år. Samtidig har det vist seg vanskelig å skille gruppestørrelse opp mot andre kvalitetsfaktorer, men dette antas å ha sammenheng med at denne faktoren ofte er tett knyttet sammen med andre faktorer som personalets kompetanse og antall barn per voksen (Munton m. fl. 2002; Fiene 2002; Huntsman 2008; Blau 2000; Howes, Whitebook og Phillips 1992).

Gjennom lek, kommunikasjon og samspill i barnegruppen skaffer barna seg kunnskap og forståelse for omverdenen. For at barna skal kunne utvikle seg og lære sammen med de andre i gruppen er det viktig at de kjenner trygghet og tilhørighet. Barn lærer i hverdagssituasjoner sammen med andre, og samspillet mellom barn er en forutsetning for barn skal kunne utvikle seg og lære (Williams, Sheridan og Pramling Samuelsson 2001). Hvordan barna samspiller og kommuniserer med andre avspeiler den bakgrunn, kultur og kontekst barnet befinner seg i. Det er derfor viktig at pedagogene ser barna i ulike sammenhenger for å kunne skape seg en forståelse for det enkelte barn (Askland og Sataøen 2009). Barn som behersker samspill og har sosial kompetanse, har lettere for å få venner og aksept i barne-

⁶ OECD (2006), side 216.

⁷ Mange studier har vist signifikante positive sammenhenger mellom gruppestørrelse og kvalitet (Huntsman 2008; Clarke-Stewart m. fl. 2002; NICHD 1998; 2000, 2002).

gruppen. Flere nyere forskningsarbeider fra barnehager har kastet lys over små barns vennskap (Greve 2007) og sosiale strategier og forhandlinger (Alvestad 2010) som barna tar i bruk seg imellom.

Barnas lek, læring og utvikling påvirkes av læringsmiljøet de befinner seg i, og det er derfor vesentlig at personalet har evnen til å skape gode miljøer for barna. Gjennom å skape kreative lærings situasjoner og integrere leken vil læringen bli lystpreget (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001). Det kan være vanskeligere for pedagogene å skape slike positive og gode læringsmiljøer i en større barnegruppe (Johansson og Pramling Samuelsson 2009). I en stor barnegruppe vil ikke pedagogene kunne ha tilstrekkelig overblikk og mulighet til å gi enkeltbarn tilstrekkelig oppmerksomhet, noe som vil kunne innebære at barn som trenger hjelp og støtte i leken passiviseres og blir stående utenfor fellesskapet (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001).

Både gruppestørrelse og personaltetthet har stor betydning for kvaliteten, men store barnegrupper kan ikke kompenseres med ytterligere en voksen (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001). Store barnegrupper medfører mindre mulighet til å gjennomføre aktiviteter som ansatte og foreldre mener bør inngå i barnehagens pedagogiske virksomhet; utflukter, språktrening, individuell oppfølging osv. Noen ideell gruppestørrelse kan likevel ikke identifiseres på grunn av alle faktorer som må tas hensyn til. Det må her tas i betraktning at i en liten barnegruppe vil alle barn bli sett uansett om de stikker seg ut eller ikke, mens i en større gruppe vil noen barn lettere kunne bli usynlige. I en større gruppe vil det samtidig finnes flere muligheter for at barna kan finne andre barn som de kan skape relasjoner til, noe som kan fremme barnets sosiale utvikling (Askland og Sataøen 2009). I en gruppe med færre barn vil mulighetene for samspill og interaksjon reduseres, mens i en gruppe med over 20 barn vil en kunne risikere at miljøet blir preget av «de sterkeste rett». Johansson (2003) har pekt på at de barn som vil kunne påvirkes mest negativt av store barnegrupper er minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne og de yngste barna mer generelt. Særlig språk- og identitetsutvikling vil kunne bli hindret for barn i disse gruppene (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001; Drugli 2010; Gulløv og Bundgaard 2008; Palludan 2005; Seland 2009).

Gruppestørrelser i andre europeiske land

Publikasjonen *Key Data on Education in Europe 2009* fra Eurydice presenterer nøkkeldata om utdanning i europeiske land. Barn under skolepliktig alder grupperes etter to hovedprinsipper eller modeller. Den første er en forsmak på småskole (primary school), med barn gruppert etter alder. Denne blir omtalt som «skolemodellen». Den andre omtales som en «familiemodell», der barn i ulik alder tilhører samme gruppe.

Skolemodellen er mest utbredt i Europa. Aldersblandede barnegrupper er vanlig i Norden, og er ett av de sentrale kjennetegnene ved det som i internasjonal sammenheng omtales som «den nordiske barnehagemodellen». I aldersblandede grupper kan aldersspennet variere fra to til fem årskull i samme gruppe. Mer aldersblandete barnegrupper synes for øvrig å gi et løsere pedagogisk mønster (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001).

I følge Eurydice (2009) har de fleste landene i Europa regler for maksimalt antall barnehagebarn en kvalifisert voksen kan ha ansvar for. Hvis dette antallet overskrides, må barngruppen enten deles i to eller ledes av to kvalifiserte voksne samtidig. Sverige, Danmark, Frankrike, Nederland, Belgia og Tyrkia har ikke tallfestede regler for maksimal gruppestørrelse. I land der det ikke finnes regulering av voksen/barn-ratio, finnes ulike tilnærminger til hvordan gruppene fastsettes.

Grensene for barnegruppenes størrelse varierer i stor grad og ut fra flere faktorer, blant annet barn under tre år, aldersblanding, barn med særlige behov og om barnehagene ligger i sosialt belastede områder. Den mest utbredte formelle bestemmelsen om maksimal gruppestørrelse for fireåringer er 20–25 barn per kvalifisert voksen. I Latvia, Finland, Skottland og Island er grensen for fireåringer lavere enn 10 barn. I Nord-Irland kan det være inntil 30 fireåringer i en gruppe (skole). I Eurydice-rapporten er det oppgitt at 18 fireåringer per kvalifisert voksen er maksimumsgrensen i Norge⁸.

Sverige

I Sverige anga Socialstyrelsen allerede i 1943 råd om barnegruppenes størrelse: 5–6 barn for toåringer og yngre, og 8–12 barn i alderen 3–5 år

⁸ Dette illustrerer at barnegruppe og pedagognorm gjerne omtales under ett, selv om det i realiteten er to uavhengige størrelser.

(Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001). Den statlige reguleringen av gruppestørrelser ble opphevet i 1984 som ledd i endret styring av sektoren med større kommunalt ansvar. Etter dette har ikke Sverige hatt regler for maksimal gruppestørrelse. I den svenske Skollagen heter det at «barngruppene skall ha en lämplig sammansättning och storlek» (§3). Ifølge det svenske Skolverket (2005) kan anonymitet, utrygghet og stress forekomme i store barnegrupper, og dette vil være negativt for barnas læring og utvikling. Skolverket (2005) har anbefalt 15 barn pr gruppe, og samtidig presisert at de yngre barna under tre år vil ha større behov for voksenkontakt og derfor krever høyere personaltetthet. Halvparten av kommunene hadde i 2008 laget retningslinjer for barnegruppenes størrelse, – enten ved politiske beslutninger eller på bakgrunn av praksis i kommunen (Skolverket 2008).

Sveriges offisielle statistikk presenterer data om antall avdelinger, barnegruppenes størrelse og alderssammensetning på lokalt, läns- og riksnivå. Den gjennomsnittlige størrelsen på barnegruppene økte fra 13,8 barn i 1990 til 16,6 i 1998. Barnegruppenes størrelse har variert mellom 16,7 og 17,0 de seneste fem årene, og høsten 2009 var gjennomsnittlig antall barn per gruppe i førskolan 16,8. For småbarnsgruppene (1–3 år) var den mest vanlige maksimale gruppestørrelsen 14 barn, for eldre barn (3–5 år) 18–19 barn og for søskengrupper (1–5 år) 18 barn. Aldershomogene grupper hadde også vanligvis 18 barn. Bak disse tallene skjuler det seg store lokale variasjoner. I mer enn 90 prosent av kommunene varierer taket for småbarnsgrupper mellom 12 og 16 barn, for eldre barn mellom 17 og 22 barn og for søskengrupper 15–20 barn. I kommuner som har fattet politiske beslutninger om barnegruppene, er 3–5-årsgruppene i snitt noe mindre enn i andre kommuner, men det er ikke tilsvarende forskjeller når det gjelder småbarns- og søskengrupper.

Danmark

Det finnes ingen regulering av gruppestørrelser i Danmark. Det foreligger heller ikke sentral statistikk som viser faktiske gruppestørrelser i danske barnehager.

Andre strukturelle faktorer

I det følgende omtales kort andre strukturelle faktorer som har særlig betydning for barnehagens mulighet til å oppfylle lovens og rammeplanens krav til kvalitet i tilbudet til barn og foreldre.

Læreplan. Å ha en god læreplan/rammeplan kan anses som betydningsfullt, og sikrer både et rimelig likt kvalitetsnivå mellom barnehager og bidrar til å legge forholdene til rette for kommunikasjon med foreldre (OECD 2001; 2006; 2010). Læreplan og hvordan denne benyttes i barnehagen er vurdert som en nøkkelfaktor i mange sammenhenger (Shonkoff og Phillips 2000; NICHD 2002).

Med pågående trender i retning av desentralisering og differensiering av politikkutforming og tjenestetilbud, kan en felles læreplan anses som særlig viktig for å sikre en tilstrekkelig likhet i tilbudet (OECD 2006; 2010).

Fysisk miljø. Rammeplanen slår fast at barnehagen skal ha de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap og innsikt om barndommen og barnas behov. Barnehagens fysiske miljø bør være utformet slik at barna kan leke uforstyrret med minst mulige avbrudd og forstyrrelser (Bjørklid 2005; Løkken 2004; Wilhjelm 2010a). Det er funnet signifikant sammenheng mellom barnehagens fysiske utforming og materiell og personalets omsorgsevne (NICHD 2002). Maxwell (2007) har pekt på at kvaliteten på det fysiske barnehagemiljøet særlig synes å virke inn på barnas trygghet og tillit til egne evner.

Fra Sverige er det pekt på at mange barnehager opprinnelig er bygget for mindre barnegrupper enn dagens, og at dette begrenser både barnas utfoldelse og personalets pedagogiske arbeid (Bjørklid 2005).

Barnehagens utemiljø har også stor betydning for aktivitetsmulighetene (Bjørklid 2005; Wilhjelm 2010b). Uteområdet bør gi barna mulighet til variert lek og utfoldelse, slik at blant annet balanse og koordinasjon kan utvikles.

Kompetanseutvikling. Kontinuerlig kompetanseutvikling er nødvendig for å kunne arbeide i samsvar med eksisterende kunnskap om barndommen og barnas behov og for å utvikle barnehagen i en bevisst retning og på en systematisk måte. Personalets kompetanse har stor betydning for implementering av læreplan i den enkelte barnehage (Elliot 2006). Utvikling av personalets kompetanse øker personalets muligheter til å skape et berikende læringsmiljø (Elliot 2006; Neuman 1999). Det er samtidig viktig å ta med at det ikke er kompetansen i seg selv som skaper et berikende miljø i barnehagen, men at økt kompetanse gir personalet evne og muligheter til å skape et slikt miljø (OECD 2010). Kompetanseutvikling holder personalet oppdatert og bidrar til å implementere erfaringsbasert kunnskap (Darling-Ham-

mond 1999; Gilliam og Zigler 2003; Jackson m. fl. 2006). Interne kompetanseutviklingstiltak kan gjennomføres på mange ulike måter (Kvistad og Søbstad 2005).

Arbeidsmiljø. Relasjoner mellom personalet og barna og deres foreldre utvikler seg ikke i et vakuum. Også kjennetegn ved barnehagen som system vil i stor grad påvirke relasjoner mellom dem. Det er derfor viktig at barnehagens ledelse er opptatt av å utvikle en arbeidsplass der ansatte trives, er trygge og føler seg ivaretatt og støttet, slik at stressnivået hos personalet er lavt. Høyt stressnivå vil føre til økt fravær og lavere emosjonell tilgjengelighet overfor barna, og begge deler vil virke negativt inn på etableringen av gode relasjoner mellom personalet og barna (Clarke-Stewart og Allhusen 2005).

Stabilitet i omsorgen og relasjonene synes svært viktig for barnets utvikling. Sterkt assosiert med stabile, sensitive og stimulerende samspillsrelasjoner er personalets kompetanse og rammene disse arbeider under, herunder barnegruppestørrelse, antall barn per voksen og ansattes lønns- og arbeidsforhold (Lamb 1998; Shonkoff og Phillips 2000). Lav turnover blant de ansatte synes å samvariere med mer lyttende samspill med barna (Raikes 1993). Stabilitet blant personalet blir framhevet som en viktig kvalitetsfaktor når det gjelder danske barns utbytte av barnehage (Bauchmuller, Gørtz og Rasmussen 2011). Her kommer det også frem at særlig barn med innvandrerbakgrunn har fordeler av stabilitet blant personalet.

Personalets lønnsbetingelser og arbeidsmiljø er korrelert med prosesskvaliteten i barnehagen (OECD 2010; Whitebook m. fl. 2009; Torquati m. fl. 2007). Graden av deltidsarbeid er også en strukturell faktor av en viss betydning, siden dette øker antallet voksne som barna må forholde seg til i barnehagen. (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001). Tilsvarende gjelder dette også for vikarproblematikk og sykefravær.

Samarbeid mellom barnehage og foreldre. Foreldrene har en viktig rolle i barnehagen, og involvering av foreldre har innvirkning på barnehagens kvalitet og kvalitetsarbeid (OECD 2001; Kvistad og Søbstad 2005).

For små barn vil hjem og barnehage til sammen utgjøre helheten i livet deres. Foreldre og personale må da samarbeide om den felles omsorgen for barnet, slik at den totalt sett blir god og sammenhengende. Det er særlig viktig at personale og foreldre samarbeider tett om å sikre at det å tilbringe tid på to oppdragsarenaer skal fungere

på en måte som fremmer barns trivsel og læring. (Drugli 2010:11).

Med hensyn til foreldrene er det særlig en gjensidig og varm kommunikasjon mellom foreldre og personale som har positiv effekt på barnets trivsel og fungering i barnehagen (Clarke-Stewart og Allhusen 2005). Videre er det funnet at gjensidig kommunikasjon mellom foreldre og personale forekommer hyppigst i barnehager som har god kvalitet også på andre områder. Daglig kontakt og uformell småprat om barnet og hva det har gjort utgjør en viktig base for foreldresamarbeidet (Drugli 2010). Ved hentesituasjonen dreier samarbeidet seg mest om å overbringe foreldrene informasjon om hvordan barnet har hatt det i barnehagen i løpet av dagen. Denne informasjonen er viktig for at foreldre skal opprettholde tillit til personalet (føle at deres barn er blitt sett og tatt vare på osv) (Reedy og McGrath 2010). Dette er viktig også for å kunne snakke med barnet om dagens opplevelser og for å forstå barnets fungering resten av dagen.

5.4 Nærmere om kvalitet i tilbudet til de yngste barna

Antallet barn i barnehagen yngre enn tre år, har økt betydelig de siste årene. Frem til de siste årene har disse barna utgjort en mindre del av barnehagebarna, men nå er også de fleste barna i denne aldersgruppen i barnehagen. Selv om de yngste har andre omsorgsbehov og måter å uttrykke seg på enn eldre barn, er det verdt å minne om at også disse uttrykksmåtene ikke må nedvurderes eller overses, men snarere tvert imot taes hensyn til og verdsettes. Ut fra et syn på barn som aktive deltagere i egne utviklings og læringsprosesser, har FN's barnekomite understreket at små barns uttrykksformer må møtes med forståelse og respekt, og dette gjelder uansett alder (Bae 2006). En barnehage av høy kvalitet, som legger barnets beste til grunn, må ta hensyn til dette i organiseringen av gode utviklings- og læringsprosesser.

De yngste barna i barnehagen betegnes av enkelte som barnehagetoddlere (Løkken 2004). Når denne betegnelsen brukes i det engelske språket er det barn på 1–3 år det dreier seg om. «Toddlerne» kommuniserer mye gjennom det de gjør med kroppen, og lar det være opp til andre rundt å fortolke og sette ord på handlingene deres. Kroppssubjektet er den levde menneskekroppen, en helhet av tanker, følelser, sanser, mot-

orikk og fysiologi. I utvikling av kvalitet for de yngste i barnehagen er det derfor viktig å rette oppmerksomheten mot 1- og 2-åringenes kroppslige kommunikasjon og utfoldelse, parallelt med å være oppmerksom på deres aktive meningsskaping, uttrykt gjennom språklige og lekende handlinger (Emilsson 2008; Ødegård 2006). Det er interessant å merke en økende forskningsinteresse for barnas sosiale relasjoner på småbarnsavdelinger. Flere nye studier dokumenter hvordan 1–3 åringer er aktive deltagere i sine sosiale relasjoner og påvirker omgivelsene rundt seg (Greve 2007; Alvestad 2010; Grindland 2011; Os 2011).

Småbarnas kommunikasjon og omgangsformer stiller store krav til de voksne i barnehagen. Å legge merke til barnet som kropp og å lytte til lyder og ord krever trening, koblet med en vilje og evne til å se. Er en ikke oppmerksom på detaljene i kommunikasjonen, kan personalet få problemer med å forstå. Flertallet av barn i norske barnehager har fram til de senere årene vært over tre år, noe som trolig har preget både barnehagens innhold og førskolelærernes fokus (Løkken 2005). NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen – der det pekes på at kunnskap om de yngste barna mange steder er svært dårlig ivaretatt – kan tyde på at dette fremdeles gjelder. Økende andel småbarn bør følges opp med større oppmerksomhet om barnas kroppslige uttrykk, sosiale samværsformer og meningsskaping, både i teori og praksis.

Det er viktig å ha i mente at også i en barnehage med høy kvalitet vil personalet variere med hensyn til det samspillet de inngår i med hvert enkelt barn (Watamura, Kryzer og Robertson 2009). Det er derfor nødvendig med et mikrofokus på prosesser når en skal vurdere hvordan barn har det i barnehagen, slik at både barnehagemiljøet og det enkelte barn ses (Bae 2004; Drugli 2010). Sett hen til de yngste barna, er det viktig å balansere omsorgen for det individuelle barnet opp mot barnehagens særskilte fortrinn, relasjoner i barnegruppen og barnas lek seg imellom.

Relasjoner til andre barn gir barnet noe relasjonen til voksne ikke kan gi. Ved å trygge de yngste barna emosjonelt gjennom gode relasjoner til personalet, vil en også bidra til at de har et godt fundament når de skal utvikle gode relasjoner til andre barn (Drugli 2010). Med vekt på både individuell oppmerksomhet og samhörighet barna imellom berikes de yngste barnehagebarna gjennom møter med andre og med faglig innhold. I barnehagen får små barn anledning til å bidra til sin egen dannelse. Gjennom et godt samspill med

andre barn, med de voksne og med omgivelsene, kan små barn ha et godt barnehageliv og samtidig legge grunnen for livslang læring og aktivt samspill med sine omgivelser.

Parallelt med at barna er opptatt av hverandre, viser undersøkelser at barn søker å involvere voksne i lekende samspill og andre aktiviteter (Pramling Samuelson og Johansson 2009; Emilsson 2007; Ødegaard 2007; Bae 2011). Å kunne svare adekvat på slike initiativ forutsetter tid, oppmerksomhet og kompetanse fra personalets side. I forhold til samspillet mellom barna vil det noen ganger være tilstrekkelig at barnehagepersonalet er oppmerksomt til stede (Løkken 2004). I en støttende atmosfære, hvor voksne har et aktivt men ikke avbrytende nærvær, vil de kunne støtte barn som blir ekskludert fra lek, forhindre utvikling av mobbing og bidra med hjelp til konfliktløsning (Os 2011). Å kjenne sin besøkelsestid som aktiv deltager og/eller oppmerksom observatør, krever et bevisst personale med faglig kunnskap, sensitivitet og vurderingsevne i barnehagelivets ulike situasjoner (Howes 1987; Løkken 2004).

Det har vært pekt på at tidlig ikke-foreldrebasert heldagsbasert tilsyn/omsorg, kan innebære en risiko med hensyn til utvikling av aggresjon og problematferd (Belsky 2001). Risikoen synes særlig knyttet opp mot omsorgstilbud av lav kvalitet, og start i ikke-foreldrebasert tilsyn i løpet av første leveår heller enn senere (Howes 1990). For å sikre barnas utvikling, vurderes det som derfor som helt sentralt å ha barnehager med høy kvalitet (Belsky 2001). Nyere forskningsoversikter viser at i barnehagetilbud med høy kvalitet er faktorer som voksentetthet, personalets kompetanse og barnegruppens størrelse meget viktige (Zachrisson m.fl. 2010; Dalli m.fl. 2011).

Tilknytningsproblematikk har vært et tema i forbindelse med de yngstes barnehageopphold. Tidligere ble det antatt at små barn bare kunne knytte seg til en person, men etter hvert er det blitt klart at dette kan gjelde flere personer som står barnet nær. Små barn knytter seg til personer som gir dem fysisk og emosjonell omsorg, er rimelig stabilt til stede i deres liv og er villige til å inngå i en nær og positiv relasjon til dem (Smith 2002). Å ha en tilknytningsperson tilgjengelig kan sees som et basisbehov hos barn som er rundt ett år. Det er derfor viktig for et lite barn å ha minst en trygg tilknytningsrelasjon, enten det er hjemme eller i barnehagen, men aller helst begge steder (Drugli 2010). For de aller fleste barna blir ikke tilknytningen mellom foreldre og barn negativt påvirket av at de er i barnehagen (Drugli 2010).

Forskning har vist at mulighetene for at de yngste barna skal kunne etablere en god relasjon til personalet er relatert til antall barn per ansatt. Der det var få barn per ansatt, var samspillet med barna preget av sensitivitet og flere og mer nyanterte responser på det barna uttrykte. De ansatte var i tillegg mer omsorgsfulle og hadde større variasjoner i aktiviteter og var mer oppmuntrende overfor barna (Deynoot-Schaub og Riksen-Walraven 2006; de Schipper m. fl. 2006). Interaksjonen og samspillet mellom barna og den voksne ble bedre da forholdstallet ble endret fra 1:5 til 1:3. Små avdelinger med god voksentetthet synes å virke beskyttende for de aller yngste barna (Ahnert, Piquart og Lamb 2006).

En annen studie, Florida Child Care Quality Improvement Study, viser at voksnes omsorgsevne (atferd) og barnas fungering er forskjellige ved ulik voksentetthet. Endret grad av voksentetthet ble undersøkt i forkant av og to år etter endret lovregulering av voksentettheten fra 1:6 til 1:4 for spedbarn og fra 1:8 til 1:6 for toddlere (Howes, Smith og Galinsky 1996). Studien observerte forbedring i kvaliteten; voksne ble over tid mer sensitive og responsive og gjorde mindre bruk av negative disiplinerende metoder. For barna ble det rapportert om mindre aggresjon, usikkerhet og hyperaktivitet.

Småbarn kan danne positive relasjoner til barnehageansatte, og dette fremmes av sensitive omsorgsgivere i små grupper av barn, uten for mye skifte av omsorgsgivere (Ahnert, Piquart og Lamb 2006). Stabilitet i personalgruppen synes å samvariere med mer lyttende samspill/interaksjoner med barna (Raikes 1993). Ut fra sin litteraturgjennomgang konkluderer forskere fra Folkehelseinstituttet at «sped- og småbarn kan danne trygg tilknytning til sine profesjonelle omsorgsgivere, og at dette fremmes av sensitive omsorgsgivere i små grupper av barn, uten utskifting av omsorgsgivere» (Zachrisson m.fl. 2010:780). På bakgrunn av en metaanalyse fant Burchinal og Cryer (2003) at personalets evne til sensitiv og stimulerende omsorg er den faktoren som bidrar klart mest til barnas positive utvikling i barnehagen.

For at kvalitativt gode relasjoner skal fremmes ser det ut til å kreves en viss frekvens av interaksjoner mellom personalet og hvert enkelt barn (de Schipper, Tavecchio og van Ijzendorp 2008). Dette betyr at personalet i barnehagen må sikre tilstrekkelig kontakt med hvert enkelt barn, samtidig som det tar hånd om hele barnegruppen. Dette krever andre ferdigheter når det gjelder sensitivitet enn for eksempel det som kreves i relasjonen

mellom én forelder og ett barn. Sentralt i barnehagesammenheng blir de ansattes evne til å være nærværende overfor gruppen og barnas relasjoner til hverandre, og samtidig kunne inngå i samspill med enkeltbarn. De fleste barnehager med små barn søker å løse dette ved å innføre smågrupper og/eller en ordning der hver voksenperson tar et særlig ansvar for noen av barna (Vassenden m. fl. 2010).

Desto yngre et barn er, desto større vil også dets behov for at omsorgspersonen er psykologisk tilgjengelig være. De yngste barna vil trenge hjelp fra omsorgspersonene for å nedregulere stress. Stresshåndtering gir barnet en relasjonserfaring som kan bidra til barnets forståelse av seg selv i relasjon til andre. I de senere år er det frembrakt mye kunnskap om at erfaringer med regulering av emosjoner og stress innvirker på hjernens utvikling i de første leveårene (Smith 2011). Herunder er det gjort flere studier av barnehagens innvirkning på barnas stressopplevelse. Blant annet er det målt kortisol hos 3–5-åringer som gikk i fulltidsbarnehage (Sims, Guilfoyle og Perry 2006). Det ble skilt mellom barn som gikk i barnehager med god versus dårlig kvalitet. Mens barn som var i gode barnehager ikke viste stigning i kortisolnivået, hadde barn som gikk i barnehager med mindre god kvalitet, en betydelig stigning i løpet av dagen.

Legendre (2003) har videre pekt på at store barnegrupper med stor aldersspredning og med mange ukjente voksne er forbundet med høyt stressnivå hos barna. Drugli (2010) mener dette er noe å være oppmerksom på i forbindelse med basebarnehager. Kortisolnivået synker når barn går fra å være i samlet og stor barnegruppe til små gruppeaktiviteter der kun få barn deltar sammen med en voksen barna har en god relasjon til (Rappolt-Schlichtman m. fl. 2009). Det er altså ikke slik at små barn nødvendigvis må bli stresset av å være i barnehage. Lav kvalitet i barnehagen er imidlertid forbundet med forhøyet stressnivå hos barna, mens et godt barnehagetilbud generelt vil redusere risikoen for stressreaksjoner i barnegruppen. Fra et mentalhelseperspektiv er det derfor viktig at det satses mye på å utvikle gode barnehager (Geoffroy m. fl. 2006), et poeng som også understrekes av forskere fra Folkehelseinstituttet (Zachrisson m. fl. 2010).

Videre synes det å kunne ha betydning hvordan tilvenningen ved barnehagestart gjennomføres (Ahnert og Lamb 2004). Det er viktig at et lite barn rekker å knytte seg til den eller de som skal passe det i foreldrenes sted før foreldrene slutter å være sammen med det i barnehagen. Slik vil til-

venningsperioden være svært sentral for barnas opplevelse av trygghet i barnehagen. God tid på barnehagetilvenning vil også kunne være en beskyttelse mot utrygg tilknytning (Smith 2011). Ikke alle barn har kapasitet til å gjøre seg kjent med mange mennesker samtidig, uten at dette går utover kvaliteten på de nye relasjonene, og oppstarten i barnehagen bør derfor gjøres så enkel og trygg som mulig for barnet. Klein, Kraft og Shoet (2010) har vist hvor viktig det er at personalet tar seg god tid når et barn begynner i barnehagen, til å snakke med foreldrene både om hva barnet trenger fra foreldrene og personalet og hva foreldrene tenker om bringe- og hentesituasjonen. På denne måten kan man i fellesskap finne en atskillelsseremoni som fungerer for alle parter. Det å skilles fra foreldrene i starten av et barnehageopphold kan oppleves som stressende for barnet, og gode rutiner der foreldre hjelper barnet til å føle seg trygg i barnehagen er svært viktig (Ahnert og Lamb 2004).

Barnehagen med sine barnegrupper og lekende utforskning og rutiner barna imellom representerer noe unikt i barnets sosialiseringssprosess (Løkken 2004). Ettåringens utforskning av miljøet og relasjonen til andre barn vil fungere best hvis barnet blir støttet i å gjøre nye erfaringer i samspill med nærværende voksne som barnet er fortrolig med. Emosjonell trygghet er det beste utgangspunkt for barnas utforskning, lek og læring. Psykologisk nærværende og tilgjengelige voksne skaper en god atmosfære og kan fungere støttende for barnets læring, både emosjonelt, sosialt og kognitivt. Et barn som ikke får denne formen for voksenstøtte mens det utforsker, vil få til mindre og bli mindre utholdende i situasjonen, noe som vil hemme læringsprosesser.

Oppsummert kan det vises til at nyere forskningsoversikter over hva som er viktige kvalitative faktorer i barnehagetilbud for små barn, fremhever følgende:

1) tilstrekkelig antall personale, utdannet personale, små barnegrupper, og adekvate og velutstyrte lekerom og uteområder; og 2) samhandling mellom barn og voksne preget av omsorg, lek og god stimulering av barnas læring (Zachrisson m. fl. 2010). En internasjonalt basert forskningsoversikt over hva som er god kvalitet i barnehagepedagogikk for barn under to år, peker i samme retning (Dalli m. fl. 2011). Her fremheves den relasjonelle kvaliteten i forholdet mellom voksne og barn, at de er i et miljø med lavt stressnivå med en voksen-barn ratio av 1:3, og små gruppestørrelser på mellom 6–8 barn. I tillegg understrekes at pedagogiske prosesser går sammen med strukturelle

faktorer, og at det er viktig at personalet holder seg oppdatert om ny kunnskap på feltet og søker kompetanseutvikling sammen med andre i profesjonen.

5.5 Resultater tilknyttet barnehagedeltakelsen

Tidligere i kapitlet har strukturelle faktorer og forhold som har med prosesskvalitet blitt omtalt. Mye av den forskningen som gjelder resultater eller virkninger av barnehagedeltagelse er foretatt i land som har andre barneomsorgsordninger enn Norge. Det er derfor problematisk å trekke entydige konklusjoner fra disse til norske forhold. I en forskningsoppsummering foretatt av en gruppe ved Folkehelseinstituttet (Zachrisson m.fl. 2010) trekkes det frem at det på tvers av studier og kontekster ser ut som om kvaliteten av barnepassordningen er av avgjørende betydning for barnas utvikling på ulike områder. De viser at barnepassordninger av høy kvalitet, og spesielt barnehager, i overveiende grad har positiv effekt, mens ordninger av dårlig kvalitet virker negativt på ulike områder, jf. blant annet European Commission (2009).

Zachrisson m. fl. (2010) peker også på at selv om ulike studier bruker ulike kvalitetsmål, så er det noen kjennetegn som går igjen i barnehager med høy kvalitet (Dalli m.fl. 2011; European Commission 2009; Bauchmuller, Gørtz og Rasmussen 2011). De sentrale strukturelle kvalitetsfaktorene er: tilstrekkelig antall faglært personale, små barnegrupper og adekvate og velutstyrte lekerom og uteområder. De prosessuelle kvalitetsfaktorene er: samhandling mellom voksne og barn preget av omsorg, lek og god stimulering av barnas læring (Zachrisson m. fl. 2010).

Når det gjelder resultater i forlengelsen av barnehagedeltagelse, kan det skilles mellom resultater som gjelder barnas trivsel her og nå, og mer langsiktige virkninger på barnas utvikling, for eksempel språklig/kognitiv og skoleferdigheter. For å få et helhetsbilde må man også ta med virkninger for familie, nettverk og samfunnet for øvrig, jf. punkt 5.2 om resultat kvalitet.

Trivsel og sosiale relasjoner

Vennskap og sosiale lekeferdigheter er sentrale faktorer som påvirker barnas trivsel i barnehager, og det er i leken de føler de har mest innflytelse. Evalueringen av innføring av rammeplanen bekrefter at lek og vennskap står helt sentralt

både ut fra barnas og foreldrenes vurdering av barnehagedeltagelsen. Når barna forteller hva de gjør i de forskjellige rommene i barnehagen, og hvorfor de er i barnehagen, gir de uttrykk for at de primært er i barnehagen for å leke og være sammen med vennene sine (Østrem m. fl. 2009). I en studie av barnehagekvaliteten, fortalte 94 prosent av barna at de likte å gå i barnehagen, og at de hadde det fint der (Søbstad 2002). Mange trakk frem at de syntes det var morsomt å leke sammen med de andre barna, og 86 prosent fortalte at de hadde flere venner i barnehagen. Det var ytterst få som sa at de ikke hadde noen venner eller at de trivdes best alene.

Betydningen av lek og vennskap gjelder ikke bare de eldste barna i barnehagen. Nyere norsk forskning viser at små barn i barnehager (1–3 år) er i stand til å inngå i vennsksrelasjoner tidlig i livet (Greve 2007). De utvikler lekerutiner og kommunikasjonsstrategier som bidrar til konstruktivt samspill dem imellom (Løkken 2000, Alvestad 2010). I vennsksrelasjoner og lekeprosesser ligger viktige forutsetninger for trivsel, noe som påvirker foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet. I evalueringer kommer det også frem at norske foreldre legger mest vekt på disse sidene ved å gå i barnehage.

En nyere norsk undersøkelse viser at sosial adferd og sosial status blant førskolebarn (Nærland og Martinsen 2011) henger sammen, undersøkelsen viser også en sammenheng mellom barnas språkferdigheter og sosiale lekeferdigheter (Nærland 2011). I en sammenligning av norske og kanadiske barnehagebarn, ser det ut til at norske treåringer har færre symptomer på sosial angst og er mer sosialt interessert enn kanadiske barn (Borge m. fl. 2004). Den amerikanske NICHD-studien har funnet at kvalitet i barnehagen bidrar til utvikling av den sosiale kompetanse (Melhuish 2004). Andre undersøkelser peker på at utvikling av positive relasjoner barna imellom synes å ha særlig konsistent og varig innflytelse på de yngste barnas sosiale og følelsesmessige utvikling (Shonkoff og Phillips 2000).

Når det gjelder sammenhengen mellom barnepassordninger og små barns adferdsvansker og sosioemosjonelle vansker, viser Zachrisson m. fl. (2010) sin litteraturgjennomgang at resultatene ikke er entydige og varierer. Kvaliteten på tilbudet, hvor gamle barna er når de begynner og hvor lange dager de tilbringer der, synes å virke inn på om resultatet blir positivt eller negativt. Virkningen er mest positiv for barn fra fattige familier, men også for andre barns sosiale og emosjonelle utvikling kan barnehagedeltagelse være positivt,

forutsatt at barnehagetilbudet har høy kvalitet. Når det gjelder de yngste barna har Zachrisson m. fl. (2010) sett på undersøkelser som gjelder tilknytning til profesjonelle omsorgsgivere. De konkluderer med at »[s]ped- og småbarn kan danne trygg tilknytning til profesjonelle omsorgsgivere, og dette fremmes av sensitive omsorgsgivere i små grupper av barn, uten utskifting av omsorgsgiver» (Zachrisson m.fl. 2010:780).

Språklige, kognitive og skolefaglige prestasjoner

Ut fra sin litteraturgjennomgang om små barn i barnehager er en av slutningene at «litteraturen er relativt konsistent med hensyn til de positive effektene av kvalitetsbarnehager for språk, kognisjon og læring» (Zachrisson m.fl. 2010:782). Disse sammenhengene ser ut til å vare i hvert fall til opp i tenårene (Vandell m. fl. 2010). Selv om sammenhengene har vist seg å gjelde for barn generelt (Melhuish 2004), er de mest entydige for barn fra ressursvake hjem (se for eksempel Dearing, McCartney og Taylor 2009). Både amerikanske og nordiske undersøkelser viser at desto høyere kvaliteten på barnehagetilbudet er, desto bedre effekt gjenfinnes på barnas senere kognitive og faglige fungering i skolen (Bauchmuller, Gørtz og Rasmussen 2011, Vandell m. fl. 2010).

En kunnskapsoversikt over forskning på feltet språkstimulering og livslang læring fra 2005, viser hvordan kvaliteten av de språklige erfaringene barn får i førskolealder peker frem mot og bidrar til tekstforståelse på høyere klassesnivå (Aukrust 2005). Barn som får rik språkstimulering hjemme og i barnehagen når de er 3–5 år, oppnår bedre lese- og skriveferdigheter senere i skolen. Et godt barnehagetilbud har vist seg å ha en sterk effekt når det gjelder barnas språkutvikling, og vil kunne kompensere for sviktende språkstimulering hjemme. Dette har blant annet sammenheng med at kommunikasjon mellom barn også er viktig for språkutviklingen (Dickinson og Tabors 2001). Gode barnehager fremmer i enda større grad kognitiv og sosial utvikling hos barn med et vanskelig temperament sammenlignet med andre barn (Pluess og Belsky 2010). Sammenligninger tyder på at barnehagebarn er mer kreative i leken enn barn som er hjemme, og de er bedre i stand til å identifisere andres følelser og perspektiv tidligere enn andre barn (Clarke-Stewart og Allhusen 2005).

Også den norske mor-barnundersøkelsen (MoBa) peker på at det er en sammenheng mellom språkutviklingen og det omsorgstilbudet barna får (Schølberg m. fl. 2008; Lekhal m. fl.

2010). Blant barn som går i barnehage er andelen med forsinket språk lavere enn blant barn som passes hjemme. Disse funnene gjelder på tvers av sosiale forhold. Uavhengig av utdanningsnivå, inntekt og morsmål er andelen barn med forsinket språk mindre, og andelen som snakker i lange og sammensatte setninger større, dersom barna går i barnehage, sammenlignet med om de passes hjemme.

En sammenstilling av en rekke internasjonale og norske studier viser at barnehagekvalitet har positive kort- og langtidseffekter på et bredt sett av indikatorer for skolefaglig læring (Aukrust og Rydland 2009). Barn som har gått i barnehage, stiller sterkere språklig når de begynner på skolen (Aukrust 2005; Schjølberg m. fl. 2008). Forskjellene i språkutvikling mellom treåringer som går i barnehage og treåringer som ikke går i barnehage, er særlig store for barn med lavt utdannede mødre, minoritetsspråklige barn og barn fra lavinntektsfamilier (Schjølberg m. fl. 2008). Minoritetsspråklige elever som har gått i barnehage, oppnår bedre resultater både på barnetrinnet og i ungdomsalder, enn de som ikke har gått i barnehage. Det er likevel knyttet usikkerhet til hva det er ved barnehagen som her virker prestasjonsfremmende (Bakken 2003; 2007).

Folkehelseinstituttet i Sverige har gjennomført en systematisk litteraturgjennomgang for å se hva internasjonal forskning kan sies å anbefale ut fra et barneperspektiv (Swedish National Institute of Public Health 2009). Rapportens hovedkonklusjon er at barnehage fremmer den kognitive utviklingen. De mener en påvist effekt av barnehage for eldre barn i utsatte familier, trolig også vil gjelde for barn i alderen 12–40 måneder, og at barnehage kan bidra til å jevne ut sosiale ulikheter.

En britisk studie viser at barnehagedeltakelse når barna er 3 og 4 år har en effekt på ferdigheter i språk, leseferdigheter og matematikk når de begynner på skolen (Melhuish 2004; 2008a; 2008b). Resultatene dokumenterer at tid i barnehage er positivt for barnas kognitive og ikke-kognitive utvikling sammenliknet med alternative former for barnepass, og igjen særlig for barn med ressurssvake foreldre. I tillegg viser studiene at kvaliteten på barnehagetilbudet er sentralt for utbytte av ordningene. Både kvaliteten på barnehagetilbudet og hvor lenge barna har gått der, har betydning for leseferdigheter når barna begynner på skolen. Spesielt viktig ser kompetansen og utdanningsnivået til personalet ut til å være. Jenter synes videre å ha større utbytte av tid i barnehage enn gutter, både når det gjelder kognitive og ikke-kognitive evner.

En dansk undersøkelse om langtidsvirkninger av barnehagedeltakelse på skoleresultater (Bauchmuller, Gørtz og Rasmussen 2011), løfter frem at gutter som har gått i barnehager av høy kvalitet gjør det bedre på skolen (i 9. klasse) enn jenter. Når det gjelder barn fra ressurssvake familier er det mindre forskjeller mellom gutter og jenter. En annen forskjell som kom frem i den danske studien var at særlig innvandrerbarn så ut til å ha fordeler av et stabilt personale.

Resultater for familier og samfunn

Barnehagedeltakelse av høy kvalitet bidrar til positive resultat både for enkeltindivider, familier og samfunnet.

En gjennomgang av internasjonal forskning peker mot at barn fra familier med lav inntekt og lavt utdanningsnivå har særlig utbytte av å gå i barnehage (Mogstad og Rege 2009). Barnehage synes å ha positive langtidseffekter, blant annet med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder. Amerikansk forskning har vist at barn født i vanskeligstilte hjem tar høyere utdanning og deltar mer aktivt i arbeidslivet som voksne dersom de får et trygt og stimulerende læringsmiljø i førskolealderen (Cunha and Heckman 2007). I en internasjonal survey angående menneskelig kapital (human capital) trekkes konklusjoner om at investering i tiltak før barn er 5 år, kan ha positive langtidsvirkninger i voksent liv (Almond og Currie 2010).

Undersøkelser viser at deltagelse i barnehage virker positivt for barn hvis mødre har lav utdanning, og de virker sosialt utjevne (Geoffroy m. fl. 2010). Det er også klare indikasjoner på at barnehagedeltakelse også virker positivt for barn av mødre med høy utdanning (Melhuish m. fl. 2008b). Mye tyder på at positive effekter forutsetter at tilbudet er minst av moderat kvalitet til høy kvalitet (Vandell m. fl. 2010). Ved deltagelse i barnehager av høy kvalitet får foreldre god støtte i omsorgen for barna, noe som i sin tur er en forutsetning for stabil deltagelse i arbeidslivet. Økt barnehagedeltakelse og læringsstimulerende tiltak i førskolealder har også positive samfunnsøkonomiske virkninger. Som vist har deltagelse i barnehager med høy kvalitet en positiv effekt på språk-, lese- og regneferdighetene (Cunha and Heckman 2007; Melhuish 2004; 2008a; 2008b), og utvikling av slike ferdigheter har i neste omgang betydning for utdanning, inntekt og eventuell økonomisk belastning for samfunnet. Senter for Økonomisk Forskning AS (SØF) gjennomførte i 2006 en analyse av ulike ferdighetsstimulerende førskoletiltak

for å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av disse (Bremnes, Falch og Strøm 2006). Rapporten ser på en rekke evalueringstudier av førskoletiltak i USA, både evalueringer av småskala førskoletiltak med et godt forskningsdesign (Perry Preschool og Abecedarian Project) og evalueringer av større førskoletiltak (The Chicago Child-Parent Center, Head Start, Prekindergarten) som omfatter mange barn.

Det er verdt å merke seg at disse førskoletiltakene er innrettet mot barn som kan forventes å ha behov for ekstra oppfølging, eksempelvis barn som har fattige foreldre. De ulike evalueringstudiene finner kortsiktige positive effekter på kognitive ferdigheter, samt positive utslag på akademiske prestasjoner i utdanningssystemet og utdanningslengde. Studiene indikerer tydelig at førskoleprogram reduserer omfanget av spesialundervisning. Videre gjenfinnes flere langsiktige effekter av tidlig intervensjoner, slikt som høyere sannsynlighet for yrkesaktivitet, høyere inntekt, redusert rusmisbruk, færre tenåringsgraviditeter og lavere omfang av trygdeytelser.

Med utgangspunkt i resultatene fra de ulike evalueringstudiene søkes beregnet betydningen av økte individuelle ferdigheter for samfunnet. Gjennom en nytte-kostnadsanalyse tegnes et grovt anslag på den økonomisk målbare avkastningen av investeringer i ferdighetsstimulerende tiltak i førskolealder. Forskerne finner at det for hver krone investert i slike tiltak vil det være brutto gevinster på 1,4 til 4,5 kroner (avhengig av anslag). Avkastningen er med andre ord på 40 til 350 prosent og til dels betydelig større enn investeringen.

En annen norsk samfunnsøkonomisk studie analyserer langtidsvirkningene av barnehageutbyggingen i Norge på midten av 1970-tallet (Havnes og Mogstad 2009). Også denne studien gir klare indikasjoner på at barnehageinvestering gir stor avkastning. Studien finner store positive og robuste langtidseffekter av tilgang på barnehage, både med hensyn til barnas utdanningsnivå og

arbeidsmarkedstilknytning. Effektene på utdanning er størst for barn av mødre med lav utdanning. I tillegg økte sannsynligheten for å delta i arbeidslivet betraktelig, særlig blant jenter, mens sjansen for å motta stønader ble betydelig redusert. Forskerne viser til at kostnadene per barnehageplass er forholdsvis små sammenliknet med kommunale utgifter per elev til grunnskole. Videre at avkastningen per barnehageplass i form av økt forventet arbeidsinntekt gjennom yrkeslivet er vesentlig høyere enn denne kostnaden.

Hvorvidt resultatene kan sies å være direkte overførbare til dagens situasjon i Norge, der barnehagedekningen er vesentlig høyere enn den var for tretti år siden, kan diskuteres. I dag er det først og fremst barn av foreldre med lav utdanning og/eller minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage. Dette er grupper som har vist seg å ha forholdsvis stort utbytte av barnehagedeltakelse. Det kan, ifølge studien, gi grunn til å anta at en ytterligere økning av barnehagetilbudet i dag derfor ville vist enda større positive effekter enn de som rapporteres i studien.

I Mogstad og Rege (2009:315) ble erfaringer med effekter av barnehagedeltakelse i Norge oppsummert slik:

Det er en positiv korrelasjon mellom tid i barnehage og språkutviklingen, særlig for barn av mødre med lav utdanning og barn med annet morsmål enn norsk. Barnehage har store positive langtidseffekter, blant annet med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder. Effektene på utdanning er størst for barn av mødre med lav utdanning, mens effektene på arbeidsmarkedstilknytning er størst for jenter. Gevinstene av økt barnehagetilbud ser ut til å være vesentlig større enn kostnadene.

Undersøkelser vist til i dette kapitlet indikerer at barnehager med høy kvalitet bidrar med positive effekter på individ, familie og samfunnsnivå.

Kapittel 6

Dagens barnehagetilbud

6.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet uttrykker i St.meld. nr. 41 (2008–2009) at det er store variasjoner i barnehagesektoren med hensyn til eierskap, størrelse, organisering, personale samt kvalitet, jf. også Prop. 1 S (2011–2012) for Kunnskapsdepartementet. Utvalget har på denne bakgrunn funnet grunn til å beskrive dagens barnehagetilbud i en viss utstrekning.

6.2 Barnehagedeltakelse – dekningsgrad og alderssammensetning

Sammensetningen av barn i barnehagen har endret seg over tid. Fra å være et tilbud som i hovedsak gjaldt barn med særlige behov, er barnehagen i dag blitt et tilbud for alle barn.

Kommunen har hatt ansvaret for utbygging og drift av barnehager siden den første barnehageloven kom i 1975. Det er imidlertid først på 2000-tallet at loven har lagt et klarere ansvar på kommunene. Siden 2004 har kommunene hatt plikt til å skaffe et tilstrekkelig antall barnehageplasser til barn under opplæringspliktig alder, mens retten til plass i barnehage trådte i kraft i 2009, og ett av regjeringens mål på barnehageområdet er dermed oppfylt. Det ble startet få barnehager frem til 1970. Utbyggingen har funnet sted i tre større etapper eller bølger, med topper rundt 1980, 1991–1992 og 2005–2007. Bygging av barnehager skjøt først fart på 1970-tallet, og nådde en foreløpig topp rundt 1980. Utover på 1980-tallet ble det så bygget stadig færre barnehager. Den påfølgende perioden, 1989–1994, representerer den mest omfattende barnehageutbyggingen, målt etter antall barnehager (ikke antall barn).

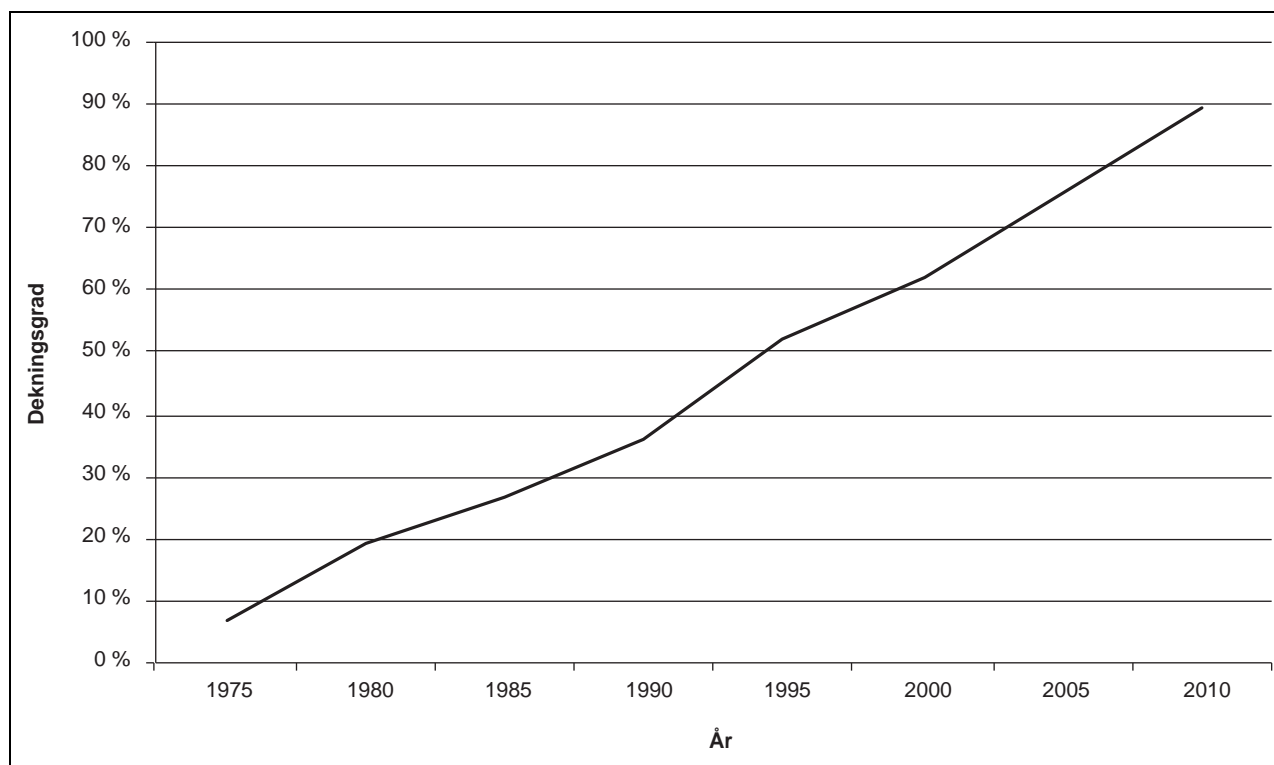
Etter dette falt igjen utbyggingstakten. Ved inngangen til 2000-tallet ble det igjen bygget omtrent samme antall barnehager som i 1988. Utbygging av barnehageplasser har stått høyt på dagsordenen de senere årene, både på nasjonalt

og lokalt plan. Utover 2000-tallet fant det sted en forsert bygging av barnehager, med perioden 2005 til 2007 som ny bølgetopp.

Utbygging av plasser har igjen konsekvenser for barnas deltakelse (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003). Figur 6.1 viser utvikling i barnehagedeltakelse for barn i alderen ett til fem år fra 1975 til 2010. I 1975 gikk 7 prosent av barna i alderen ett til fem år i barnehage (om lag 30 500 barn), mens denne andelen var 89 prosent i 2010. I 2010 hadde 277 139 barn plass i ordinær barnehage eller familiebarnehage. Av disse hadde 147 180 barn plass i offentlig barnehage, mens 129 959 gikk i privat barnehage. Av totalt antall barn i barnehage gikk om lag 7 600 barn i familiebarnehage i 2010. I tillegg gikk rundt 6 600 barn i åpen barnehage samme år. De aller fleste barn som vokser opp i Norge har nå barnehageerfaring. Barnehagen er blitt en svært viktig samfunnsinstitusjon og på linje med skole, helse og omsorg et betydelig tjenesteområde i kommunene.

Barnetilsynsundersøkelsen gjennomført av Statistisk sentralbyrå høsten 2010¹ viser at 79 prosent av barn i kontantstøttealder (1–2 år), og hele 96 prosent av barn i alderen 3–5 år går i barnehage. Ser vi på aldersgruppen 1–5 år under ett, deltar 90 prosent av barna i barnehage, mens 9 prosent passes i hovedsak av mor, far eller andre i husholdningen. Barn 1–5 år i husholdninger med eneforsørgere med inntektsgivende arbeid har

¹ Barnetilsynsundersøkelse 2010 ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå på oppdrag av Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Undersøkelsen tar for seg flere sider ved barnefamiliers tilsynsordninger og deres prioriteringer av og begrunnelser for sine valg av hovedtilsynsordning på dagtid. Resultatene fra undersøkelsen bygger på intervjuer utført i perioden september–desember 2010. Til undersøkelsen ble det trukket 4530 barn i barnehagealder (0–5 år) og 1500 barn i SFO-alder (6–9 år). Det ble gjennomført intervjuer med 3262 foreldre, 3163 mødre og 99 fedre. Dokumentasjonsrapporten om barnefamiliers tilsynsordninger gir en detaljert beskrivelse av brutto- og nettoutvalg, datainnsamling, datakvalitet og utvalgsvariansen (Wilhelmsen og Löfgren 2011). Flere hovedresultater fra barnetilsynsundersøkelsen 2010 er publisert i egen rapport, Moafi og Bjørkli (2011).



Figur 6.1 Utvikling i barnehagedeltakelse for barn 1–5 år fra 1975 til 2010, målt i dekningsgrad.

Kilde: Barnehagestatistikk, Statistisk sentralbyrå.

høyest barnehagedeltakelse, med 98 prosent. Lavest barnehagedeltakelse finner en blant barn i husholdninger med par uten inntektsgivende arbeid, med 65 prosent. Mødre med høyere utdanning bruker barnehage som hovedtilsønsordning på dagtid i større grad enn mødre uten og lavere utdanning. Mødre fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS bruker også barnehagen som hovedtilsønsordning i mindre grad. Denne forskjellen er særlig tydelig blant barn i aldersgruppen 1–2 år. Det er små regionale forskjeller. Akershus og Oslo ligger høyest med 91 prosent barnehagedeltakelse i aldersgruppen 1–5 år. Mens Hedmark, Oppland, Agder, Rogaland og Trøndelag ligger lavest med 88 prosent.

Ved utgangen av 2010 gikk om lag 277 000 barn i ordinær barnehage eller familiebarnehage. I tillegg gikk om lag 6 600 barn i åpen barnehage. Barn under tre år utgjorde 37 prosent av alle barn i barnehage, mot 29 prosent i 2005. Tabell 6.1 viser endringer i antall barn og dekningsgrad etter barnas alder for perioden 1963–2010.

Andel barn yngre enn tre år i barnehage i perioden 1980–2010 fremgår av tabell 6.2.

Som tabellene 6.1 og 6.2 viser har veksten skapt en ny hverdag i barnehagene. Det er blitt

flere barn som går i barnehage – og det er stadig flere av de yngste barna. I tillegg er barnehagene blitt større. Dette gjelder både ved at barnehager bygget etter 2003 er de største og ved at barnehager fra før 2004 er blitt større (utvidet) enn de var tidligere.

Fra utgangen av 2005 og frem til utgangen av 2010 har nær 54 000 flere barn fått plass i barnehage. I samme periode ble det etablert om lag 67 000 nye heltids barnehageplasser. Noe av kapasitetsøkningen i perioden har følgelig gått med til å øke oppholdstiden til barn som allerede har plass i barnehage, jf. tabell 6.3.

6.2.1 Barn som ikke går i barnehage

Det eksisterer begrenset med informasjon om barn som ikke går i barnehage, men temaet generelt er belyst i NOU 2010:8. Minoritetsspråklige barn som ikke går i barnehagen er for øvrig også drøftet i NOU 2010:7.

Det er kun 3,5 prosent av barn i alderen 3–5 år som ikke går i barnehage. For aldersgruppen 1–2 år er det 21 prosent som ikke går i barnehage. Barn i alderen 1–2 år har rett til kontantstøtte, noe som påvirker etterspørselen etter barnehage for denne aldersgruppen. Barnehagestatistikk fra Sta-

Tabell 6.1 Antall barn og dekningsgrad etter barnas alder. Perioden 1963–2010.

	Antall barn i barnehage	Dekningsgrad 0–6/5 år	Dekningsgrad 1–2 år	Dekningsgrad 3–6/5 år
1963	8 516	1,9	0,5	3,1
1970	12 711	2,8	0,9	4,3
1980	78 189	20,9	6,8	32,0
1990	139 350	35,9	15,4	57,9
2000	189 837	52,2	37,1	78,1
2003	205 172	58,5	43,9	85,1
2008	261 757	73,1	74,7	95,6
2010	277 139	75,1	78,8	96,5

Kilde: Gulbrandsen og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6.2 Andel barn yngre enn tre år i barnehage. Perioden 1980–2010.

	1980	1990	2000	2003	2008	2010
	3,7	13,6	22,6	25,0	35,3	36,6

Kilde: Gulbrandsen og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6.3 Antall barn i barnehage, vekst i antall barn i barnehage og barnehageplasser, dekningsgrad og gjennomsnittlig oppholdstid. Perioden 2007–2010.

	2007	2008	2009	2010
Antall barn i barnehage	249 815	261 886	270 174	277 139
Økning i antall barn i barnehage	14 864	12 071	8 288	6 965
Økning i antall heltidsplasser	18 000	14 500	10 100	8 400
Dekningsgrad 1–5 år	84,3	87,2	88,5	89,3
Dekningsgrad 1–2 år	69,3	74,7	77,2	78,8
Dekningsgrad 3–5 år	94,5	95,6	96,2	96,5
Dekningsgrad 1 år	59,5	65,8	68,6	70,4
Dekningsgrad 2 år	79,3	83,6	85,9	87,4
Dekningsgrad 3 år	92,3	93,6	94,5	95,1
Dekningsgrad 4 år	95,3	96,4	96,9	97,1
Dekningsgrad 5 år	95,9	96,8	97,3	97,4
Gjennomsnittlig oppholdstid per uke	41,9	42,4	42,8	43,1

Kilde: Prop. 1 S (2011–2012) for Kunnskapsdepartementet.

tistisk sentralbyrå (SSB) viser at om lag 32 800 barn i alderen 1–5 år ikke gikk i barnehage i 2010, det vil si om lag 10,5 prosent av barna i denne aldersgruppen. Av barn i alderen 3–5 år er det om

lag 6 400 barn, eller om lag 3,5 prosent, som ikke gikk i barnehage. Barnehagedeltakelsen øker med alderen, og av femåringene er det kun 1 550 barn (2,6 prosent) som ikke går i barnehage.

Minoritetsspråklige barn har lavere deltakelse i barnehage enn andre, 71 prosent deltakelse mot 89 prosent for alle barn i alderen 1–5 år (2010). Samtidig har deltakelsen også for denne gruppen vært økende de senere årene.

Brennautvalget fremhever følgende trekk ved familier som velger ikke å ha barn i barnehagen, jf. NOU 2010:8:

- foreldre med innvandrerbakgrunn bruker barnehagen i mindre grad enn foreldre med norsk bakgrunn
- foreldre med høy utdanning bruker barnehagen i større grad enn foreldre med lavere utdanning
- en høy andel av husholdninger med lav inntekt har ikke barn i barnehage.

EU-SILC² har undersøkt deltakelse i barnehagen, med fokus på endringer over tid og forskjeller mellom grupper, og finner at:

- barnehagedeltakelsen både for barn av foreldre med videregående skole og foreldre med høyere utdanning har hatt en signifikant økning fra 2004 til 2008 (hhv. fra 59 prosent til 72 prosent og fra 72 prosent til 84 prosent)
- avviket mellom de to utdanningsgruppene har ikke endret seg (12 prosentpoeng forskjell)
- forstsatt vanligere at foreldre med høy utdanning har barn i barnehage.

En regresjonsanalyse³ utført av SSB viser, jf. Sæther (2010):

- barn av enslige forsørgere i noe større grad enn barn av par går i barnehage
- dess flere barn (0–15 år) det er i husholdningen, dess lavere sannsynlighet er det for at barnet går i barnehage
- høyere inntekt gir høyere barnehagedeltakelse, men effekten er ikke veldig sterk
- dess eldre barnet er, dess større sannsynlighet er det for at det går i barnehage
- dess høyere foreldrenes utdanning er, dess større er sannsynligheten for at barnet går i barnehage
- barn av foreldre født i Norge har større sannsynlighet for å gå i barnehage enn barn med foreldre født i EU, EØS, Canada, USA, Australia og Oseania, som igjen har større sannsynlig-

het for å gå i barnehage enn barn av foreldre fra øvrige land

- sett over hele tidsserien 2004 til 2008 har det vært en klar økning i andelen barn i barnehage.

Det kan være ulike grunner til at foreldre velger ikke å ha barn i barnehagen, blant annet økonomiske og verdimessige vurderinger, jf. NOU 2010:7 og NOU 2010:8. En kvalitativ undersøkelse blant foreldre med barn i alderen 3–5 år, der formålet var å avdekke årsaker til at foreldre ikke velger barnehage for sine barn, ble utarbeidet i forbindelse med Brennautvalgets arbeid, jf. Seeberg 2010. Informantene i undersøkelsen opplyste at barna først og fremst var sammen med sine mødre, som blant annet var hjemmeværende, deltidsarbeidende, arbeidsledige eller på norskkurs. Familiene som var intervjuet hadde følgende bakgrunn; ingen utdanning, førskolelærere, lærere, sykepleiere, gårdsbrukere, innvandrere, rein-driftssamer og arbeidsledige. På bakgrunn av informantenes svar synes verdivalg å spille en viktig rolle i vurderingen av å ikke ha barn i barnehagen. Seeberg (2010) fremholder det imidlertid som usikkert om dette er en rettferdiggjøring av at barnet ikke er i barnehage eller faktisk et uttrykk for personlig overbevisning. Undersøkelsen viser ellers til følgende begrunnelser og synspunkter fra foreldrene;

- verdien for barnet ved å være hjemme med foreldrene
- det å ha friheten til selv å velge på vegne av sine barn
- lang avstand til barnehagen
- at barna hadde lekekamerater der de bodde
- at de ville unngå å utsette barna sine for tidspress og stress
- flere av foreldrene mente at barnehagen representerte et gjennomorganisert og stressende liv som de ønsket å beskytte sine barn mot, og at det er arbeidslivet og ikke barna som legger premissene for barnehagen
- foreldrene snakket i liten grad om eget behov for å arbeide utenfor hjemmet
- minoritetsspråklige ønsket at barna skulle få et solid fundament i morsmålet før møtet med det norske språket, samtidig som de ønsket at barnet lærte norsk siste året før det skulle begynne i skolen
- flere foreldre mente det hadde verdi å tilbringe hele dagen sammen med barnet
- enkelte foreldre mente barnehagen kunne overstimulere barnet

² Levekårsundersøkelsen EU-SILC – er en årlig europeisk utvalgsundersøkelse om levekår, samordnet av EUs statistikkorgan Eurostat.

³ Regresjonsanalyse er innen statistikk en kvantitativ analyse av sammenhenger mellom en avhengig variabel og en eller flere uavhengige variabler.

- en del var redde for at barnet ikke ville bli sett i barnehagen
- foreldrene bedre skikket til å ta seg av barnet
- noen foreldre la vekt på det emosjonelle behovet til barnet
- ustabil arbeidsstyrke i barnehagen.

Mange barn som ikke går i barnehage tilbrakte tid i barnepark og åpen barnehage, i tillegg til å tilbringe tid sammen med andre familiemedlemmer. Barneparken ble oppfattet å være fleksible og anses å dekke barnas sosiale og fysiske behov. Noen hadde også barnepass i lokalene foreldrene fikk norskkurs. Videre ble også lekeplasser fremhevet som viktige sosiale arenaer for barn og foreldre.

Med hensyn til foreldrenes kunnskap om barnehagen og syn på konsekvensene av å ikke velge barnehage, vurderes at foreldrene som ikke hadde barn i barnehage i hovedsak hadde kunnskap om barnehagen, jf. Seeberg 2010. Foreldrene så verdien av et skoleforberedende tilbud, men mente at foreldrene kunne tilrettelegge dette like godt. Minoritetsspråklige mente det var viktig å lære norsk, men at dette ikke trengte å skje i barnehagen.

Det viste seg vanskelig å finne sammenhenger mellom at barn ikke går i barnehage og forhold som utdanning, yrkesdeltakelse, økonomi, antall barn og annet. Det pekes imidlertid på at annen forskning indikerer at familier med middelklassebakgrunn har en tendens til å utsette barna for større utfordringer, mens foreldre med arbeiderklassebakgrunn ser ut til å skjerme barna lengre, jf. Stefansen og Farstad 2010. Videre legger minoritetsspråklige og samiske familier vekt på at hjemmet er en viktig arena for overføring av eget språk og kunnskap om kultur og verdier. Foreldrene la liten vekt på økonomi som beveggrunn, men Seeberg (2010) vurderer likevel at økonomi og andre omstendigheter virker inn sammen med ovennevnte momenter.

Lavere deltakelse i barnehagen for minoritetsspråklige barn har blitt forklart med ulike forhold; økonomi, geografisk avstand til hjemmet, manglende kjennskap til barnehagen (Bogen og Reegård 2009; Djuve og Pettersen 1998; Gautun 2007; Kavli 2001). Forsøk fra Oslo kan tyde på at økonomi har stor betydning for minoritetsspråklige (Nergård 2003; 2006). Nergård (2006) viser at da forsøket med gratis barnehagetilbud til alle barnehager i bydel Gamle Oslo gikk fra å være gratis til å koste 650 kroner per måned, uteble ifølge helsestasjonen en tredjedel av de som ellers ville benyttet seg av tilbudet. De som ikke benyttet seg av til-

budet, var de som hadde dårlig økonomi og norsk som andrespråk. Det konkluderes med at om en ønsker at familier med innvandrerbakgrunn skal benytte seg av tilbudet, er det viktig at prisen er særdeles lav.

OECD har pekt på særlig to forhold som har betydning for minoritetsspråkliges deltakelse i barnehagen; kontantstøtte og høy foreldrebetaling (OECD 2009). Andelen kontantstøttebarn med bakgrunn fra land utenfor Europa (EU/EØS), USA og Australia er høyere enn andelen kontantstøttebarn i befolkningen som helhet. Innføring av kontantstøtten viste en nedgang i barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige, men denne gruppen har i 2009 igjen vist økende deltakelse, jf. NOU 2010:7:97. Selv om andelen kontantstøttemottakere er høy i enkelte etniske grupper, er det svært mange som oppgir at de uansett ikke ville valgt barnehage om en fjernet kontantstøtten.

Av SSBs barnetilsynsundersøkelse (Moafi og Bjørkli 2011) fremgår at 68 prosent av barn i kontantstøttealder som ikke har heltidsplass i barnehage, mottar kontantstøtte. Foreldrene til 41 prosent av disse barna ville søkt om barnehageplass dersom kontantstøtten skulle avvikles. 34 prosent vil ikke søke om barnehageplass uansett, mens 25 prosent er enten usikre eller har ikke svart på spørsmålet. Tallene inkluderer også svar fra foreldre med barn som har deltidsopphold i barnehage og gradert kontantstøtte.

Foreldrebetalingen for barn i barnehage har over tid vært synkende. Ved innføringen av maksimalpris for foreldrebetalingen både i kommunale og ikke-kommunale barnehager ble det stilt krav om at kommunene skulle ha ordninger som tilbyr familier med lavest betalingsevne en reduksjon i, eller fritak fra, foreldrebetaling. En undersøkelse fra SSB viser likevel at barn i de 20 prosent «høyest-inntekt-familiene» i Norge har 15 prosentpoeng høyere barnehagedeltakelse enn barn i de 20 prosent «lavest-inntekt-familiene».

Brennautvalget fant at ovennevnte NOVA-rapport (Seeberg 2010) gir noen fortellinger og eksempler på hvorfor barn ikke er i barnehagen, men at informantgruppen ikke er representativ for foreldre generelt, jf. NOU 2010:8. Brennautvalget valgte først og fremst å forholde seg til nasjonal statistikk som indikerer at deltakelse i barnehagen er lavere for barn fra familier med lav utdanning. Utvalget uttrykte i denne forbindelse bekymring for at denne barnegruppen ikke får tatt del i barnehagens pedagogiske miljø, herunder det språklige og kulturelle fellesskapet. Brennautvalget mente på denne bakgrunn at det

må settes inn tiltak for å få gitt disse barna et godt barnehagetilbud.

Østbergutvalget har sett på flerspråklige barns deltakelse i barnehagen. Utvalget legger til grunn at deltakelse i barnehagen har betydning for språkutviklingen, og fremmer flere forslag for å øke andelen flerspråklige barn i barnehagene.

6.3 Barnehagenes eierform

Ser en på eierform kan barnehagene inndeles i to hovedgrupper; kommunale og private.

Ved utgangen av 2010 var det 6 579 barnehager⁴. I totaltallet over barnehager er 1426 åpne barnehager inkludert. Per 15. desember 2010 gikk det 277 139 barn i barnehage. Det gir en dekningsgrad på 89,3 prosent for barn i alderen 1–5 år. Av disse gikk 147 180 barn i offentlige barnehager og 129 959 barn i private barnehager. Private barnehager utgjorde 3 533 eller 54 prosent av disse og hadde 47 prosent av barna. Av de offentlige barnehagene eies ca. 99 prosent av kommunene og ca. 1 prosent av staten eller fylkeskommunene. De private barnehagene eies av blant annet foreldre, husmorlag/sanitetsforeninger, bedrifter, pedagogiske/ideologiske organisasjoner og enkeltpersoner. De private barnehagene er organisert i forskjellige eierformer, slik som foreninger, aksjeselskap, stiftelser, ansvarlige selskap, samvirke/andelslag og eneeierforetak. Blant de private barnehagene er det stor variasjon i eierform.

Historisk sett har privat barnehagedrift hatt basis i ideelle formål. I de senere årene har aksjeselskapsformen blitt en mer vanlig organisasjonsform. Andre organisasjonsformer har gradvis blitt mindre utbredt. Andelen barnehager eiet av foreldre, menigheter og husmorlag har gått ned, mens andelen barnehager eiet av selskaper og andre har steget. Av totalt 3 533 private barnehager i 2010, er den største gruppen (1 040) drevet av enkeltpersoner, dernest foreldreeide barnehager (754). Videre er 624 av barnehagene drevet av bedrifter og 644 av andre. De minste gruppene finner vi i henholdsvis menighet/trossamfunn med 258 barnehager, pedagogisk/ideologisk organisasjon med 173 og husmorlag/sanitetsforening med 40. Innenfor disse eierformene er det stor variasjon i organisering. Innenfor bedriftsbarnehagene er majoriteten (479) organisert som aksjeselskap, det samme er tilfelle for kategorien andre med 323. Blant barnehagene eid av enkeltpersoner er

769 organisert som eneeierforetak og 221 som aksjeselskap.

Fordelingen mellom kommunale og private barnehager har stort sett holdt seg stabil de siste 5 årene sett under ett (KS 2010). Andelen barn i statlige og fylkeskommunale barnehager er imidlertid redusert de siste årene – fra 3 700 barn i 2007 til 1 100 barn i 2010. Nedgangen skyldes i hovedsak at flere sykehus har lagt ned sine barnehager, og at kommunene og private eiere har overtatt disse barnehagene. KS peker på at denne utviklingen har medført en kostnadsoverveltning fra staten til kommunene (KS 2010: 9).

Kostnadsnivået ved drift av barnehager

Ikke-kommunale (private, fylkeskommunale og statlige) barnehager har historisk sett fått lavere offentlig finansiering enn kommunale barnehager.

Kostnadsanalyser utført av Telemarksforskning og Først og Høverstad har vist at ikke-kommunale barnehager har lavere kostnader enn kommunale barnehager. En undersøkelse utført av Telemarksforskning viser at kostnadsforskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager i hovedsak kan knyttes til forskjeller i bemanningstetthet og personalkostnader per årsverk. Telemarksforskning har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomført en utvalgsundersøkelse av kostnadene i barnehagene i 2010. Analysen viser at kostnadsnivået ved ordinær drift av ikke-kommunale barnehager utgjør om lag 92 prosent av kostnadene i kommunale barnehager.

Studentbarnehager

Ved utgangen av 2009 gikk om lag 3 000 barn i studentbarnehage. De fleste av disse er barn av studenter, men det er også barn av ansatte og andre barn i studentbarnehager.

Finansiering

Kunnskapsdepartementet tildeler et særskilt tilskudd til studentvelferd. I 2011 ble det bevilget om lag 70 mill. kroner til dette formålet. Dette beløpet inkluderer tilskudd til studentbarnehager og tilskudd til interesseorganisasjoner for studenter.

Barnehager som eies av studentsamskipnaden regnes blant de ikke-kommunale barnehagene. Studentbarnehagene behandles derfor på lik linje som øvrige ikke-kommunale barnehager, og mot-

⁴ SSB, statistikk per 15. desember 2010.

Tabell 6.4 Kostnader per korrigerede oppholdstime, ordinære barnehager og familiebarnehager i 2010.

	Kommunale barnehager	Ordinære ikke-kommunale barnehager	Private familie-barnehager
Kostnad per korrigeret oppholdstime ordinær drift	46,51	42,70	38,32
Kostnad per korrigeret oppholdstime særskilt tilrettelegging	4,90	0,48	0,13
Sum kostnader per korrigerede oppholdstime	51,41	43,18	38,45

Kilde: Telemarksforskning (2010).

tar kommunalt tilskudd i henhold til forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Midler som samskipnadene benytter på studentbarnehager regnes ikke som offentlige tilskudd til ordinær drift, og skal derfor ikke trekkes fra ved utmålingen av det kommunale tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene, jf. departementets merknader til forskriften § 3 i rundskriv F-14/2010. Midler som studentsamskipnadene bruker på studentbarnehager gir altså ikke grunnlag for at kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet tilsvarende, og skal dermed komme i tillegg til det kommunale tilskuddet. Formålet med ordningen er å medvirke til rimeligere priser eller ekstra tilrettelegging i studentbarnehagene.

Mange av studentsamskipnadene har redusert foreldrebetaling for studenter eller en form for inntektsgradert foreldrebetaling. Det er særlig de store samskipnadene som har slike ordninger (blant annet Oslo, Bergen og Trondheim).

Lov og forskrift om studentsamskipnader

Studentsamskipnader er i henhold til lov om studentsamskipnader § 2 første ledd et eget rettssubjekt. En studentsamskipnad har til oppgave å ta seg av studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested. En studentsamskipnad skal tilby tjenester til studenter. I begrenset omfang kan en studentsamskipnad også tilby tjenester til andre enn studenter. For å utføre sin virksomhet kan en studentsamskipnad stifte eller delta i selskap, jf. lovens § 3. Nærmere bestemmelser om studentvelferdstjenester er gitt i forskrift om studentsamskipnader. Studentvelferdstjenester er velferdstjenester til studenter hvor formålet er å støtte opp om de særskilte behov studentene har i kraft av sin livssituasjon som studenter. Studentvelferdstjenester er tjenester til studenter innen kantine,

bolig, trening, helse- og sosialtjenester, rådgivning, studentsosiale, -demokratiske, -faglige og -kulturelle tiltak, barnehageplasser til barn av studenter og salg av studielitteratur til studenter.

Studentvelferdstjenester skal være åpne for alle studenter innenfor studentsamskipnaden på forhåndsfastsatte vilkår. Det kan fastsettes i slike vilkår at enkelte konkrete studentgrupper av særlige grunner kan gis prioritet til enkelte tjenester.

Studentsamskipnadenes velferdstjenester kan bare tilbys studenter. All annen aktivitet, overfor utdanningsinstitusjonen og dens ansatte, ansatte ved studentsamskipnaden, offentlige institusjoner som skoler og barnehager, ektefelle/registrert partner/samboer til studenter og andre, faller utenfor studentsamskipnadens velferdstjenester og skal kategoriseres som tjenester til andre enn studenter.

En studentsamskipnad skal iht. lovens § 6 ha et styre, som er studentsamskipnadens øverste myndighet. Styret representerer studentsamskipnaden utad og har ansvaret for at studentsamskipnaden blir forvaltet tilfredsstillende.

Studentsamskipnader har regnskapsplikt etter regnskapsloven, jf. loven § 7. Ifølge loven § 11 gjelder ikke forvaltningsloven for studentsamskipnadene. Departementet kan i forskrift bestemme at deler av studentsamskipnadens virksomhet skal være omfattet av forvaltningsloven. Studentsamskipnaden og selskaper som er omfattet av denne lovs § 3 fjerde ledd, står under tilsyn av departementet.

6.4 Typer av barnehage

Det kan skilles mellom ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage. Gjennomgangen videre i kapitlet vil i all hovedsak være konsentrert om ordinære barnehager. Familiebarne-

hager og åpne barnehager vil derfor bli viet noe plass under dette punktet.

6.4.1 Ordinær barnehage

Med ordinær barnehage forstås i denne sammenheng bygning som er spesielt tilpasset til barnehageformål, og som er godkjent til dette bruk, dvs. at barnehagen skal være lokalisert i egne lokaler. Barnehager skal ha lokaler og uteområder som er egnet for formålet ut fra hensynet til barnas alder og oppholdstid.

6.4.2 Barnehager med bestemt faglig eller innholdsmessig orientering

Omfanget av barnehager med bestemt faglig eller innholdsmessig orientering har økt de siste årene. Tradisjonelt har en i Norge hatt Montessori- og Steinerbarnehager, senere har natur- og friluftsbarnhager, kulturbarnehager, gårdsbarnehager og Reggio Emilia-inspirerte barnehager blitt en del av tilbudet.

Noen av disse barnehagene har ikke lokaler i tradisjonell forstand, men benytter for eksempel skihytte, lavvo eller jordgamme. Andre tilbud er organisert sammen med en vanlig barnehage, slik at grupper av barn skifter på å være utendørs og i barnehagens lokaler. Eksempelvis kan barnehager med hovedvekt på friluftsliv skille seg fra de ordinære barnehagene ved at de etter sitt innhold er basert på uteliv og bruk av naturen i større utstrekning enn det som er vanlig. Fokus kan også i større grad være rettet mot miljø og/eller kunnskap om naturen og sansemotorisk erfaring.

6.4.3 Familiebarnehage

En familiebarnehage er en barnehageform hvor barna skal få tilbud i private hjem og med få andre barn. Et av familiebarnehagens særlige kvalitets trekk er dens hjemlige preg. Da denne typen barnehager var i startgroen, var det vanligste at en mor startet en barnehage i sitt eget hjem, tok inn noen andre barn og fikk en noenlunde anstendig lønn. En førskolelærer veiledet henne slik at dette var noe annet enn ren dagmammavirksomhet.

Utover på 1990-tallet økte antallet hjem i familiebarnehager fra 968 i 1990 til 2 794 i 1997. Særlig antallet privateide familiebarnehager økte i denne perioden. Etter 1997 har det vært en nedgang i antallet familiebarnehager. I 2010 var det i alt 1 479 hjem fordelt på 964 familiebarnehager. 910 av barnehagene var privateide.

I 2010 var det i alt 7 568 barn som gikk i familiebarnehage. 6 943 av disse barna gikk i private familiebarnehager. Gjennomsnittlig antall barn per familiebarnehage har steget siden starten av 1990-tallet. I 1990 var det i gjennomsnitt 3,7 barn per hjem, mens det i 2010 i gjennomsnitt var 5,1 barn per hjem.

Det er stor variasjon mellom ulike deler av landet i utbredelse av familiebarnehager og med hensyn til gjennomsnittlig antall barn. I noen fylker er det et betydelig antall familiebarnehager og familiebarnehager utgjør i enkelte kommuner en stor andel av tilgjengelige barnehageplasser. I andre fylker er det derimot svært få familiebarnehager. Gjennomsnittlig antall barn per hjem varierer også, fra 8,7 barn i gjennomsnitt i Hedmark og Møre og Romsdal til 1,9 barn i gjennomsnitt i Sogn og Fjordane. Den overveiende andelen av barna i familiebarnehager har en oppholdstid på 33 timer eller mer i uken.

Familiebarnehager er i dag den eneste særskilte barnehagetyper som er regulert i barnehageloven. En godkjenning etter barnehageloven § 11 om familiebarnehager, med tilhørende forskrift om familiebarnehager, innebærer at tilbudet skal være en pedagogisk virksomhet som veiledes av en førskolelærer og følger rammeplanen. Forskriften om familiebarnehager har egne regler om godkjenning og bemanning. Godkjente barnehager skal oppfylle kravene i eller i medhold av barnehageloven. På denne måten skiller familiebarnehagene seg fra dagmammavirksomhet, og inngår som en del av kommunens samlede barnehagetilbud for barn med rett til barnehageplass.

Intensjonen bak ordningen med familiebarnehager har vært å kunne tilby et pedagogisk alternativ til dagmamma i private hjem. Assistentene i familiebarnehagen skal motta veiledning av en førskolelærer for å sikre det pedagogiske tilbudet. Bemanningsnormen tillater at en pedagogisk veileder kan ha ansvar for inntil 30 barn. Det er ikke skilt mellom barn over og under tre år i normen for pedagogisk veiledning i familiebarnehager. Assistentens egnethet og den pedagogiske veiledningen som blir gitt av førskolelærer er omtalt som nøkkelen til at tilbudet i familiebarnehager kan bli godt nok for de minste barna (Abrahamson og Mørkeseth 2001).

Et av særpregene til familiebarnehager er at virksomheten skal foregå i private hjem, men lovverket åpner i dag for at kommunen i særlig tilfeller kan godkjenne ubebodde lokaler som ett hjem i en familiebarnehage. Et annet særpreg ved familiebarnehager er at de skal ha få barn, men lovverket åpner for å godkjenne et hjem som er egnet

Tabell 6.5 Familiebarnehager, antall hjem og barn etter barnehagens eierforhold. Fylke 1990–2010

	Hjem i alt	Offentlige familiebarnehager			Private familiebarnehager			Gjennomsnitt antall barn per hjem
		Hjem	Barn i alt	Med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	Hjem	Barn i alt	Med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	
1990	968	746	2680	2344	222	870	715	3,7
1991	1259	841	2967	2559	418	1636	1295	3,7
1992	1644	914	3516	3023	730	3328	2478	4,2
1993	2085	987	3841	3195	1098	5225	3875	4,3
1994	2571	999	3897	3131	1572	7698	5746	4,5
1995	2830	955	3811	3045	1875	9711	7146	4,8
1996	2927	915	3632	2888	2012	10661	7786	4,9
1997	2974	819	3181	2558	1975	10610	7684	4,9
1998	2495	726	2955	2238	1769	9978	6889	5,2
1999	2094	618	2561	1783	1476	9061	5629	5,6
2000	1809	524	2114	1470	1285	8658	5183	5,8
2001	1852	499	2006	1386	1353	8248	5094	5,5
2002	1841	437	1842	1314	1404	8344	5333	5,5
2003	1781	379	1569	1208	1402	8580	5615	5,7
2004	2019	336	1797	1358	1683	9168	6343	5,4
2005	2236	321	1268	1024	1915	9148	6845	4,7
2006	2263	299	1181	988	1964	8969	7099	4,5
2007	1861	273	1051	915	1588	8583	7191	5,2
2008	1769	231	830	718	1538	8326	7117	5,2
2009	1625	247	736	648	1378	7572	6603	5,1

Kilde: SSB 2010

for det for dobbel gruppe med maksimalt ti barn over tre år som er tilstede samtidig. Familiebarnehager skal som hovedregel være et fellesskap mellom minst to hjem, eller mellom minst ett hjem og en vanlig barnehage. Dagens lovverk åpner for at kommunen i særlige tilfeller kan godkjenne enkeltstående hjem som én familiebarnehage.

6.4.4 Åpen barnehage

Åpen barnehage skiller seg særlig fra andre driftsformer ved at barna ikke blir tildelt fast plass i barnehagen. Barna kan komme til barnehagen sammen med en av foreldrene eller en annen omsorgsperson til de tider og på de dager som ønskes, innenfor den åpne barnehagens åpnings-tid. Det kan derfor være forskjellige barn i barne-

Tabell 6.6 Familiebarnehager, antall hjem og barn etter barnehagens eierforhold. Hele landet 2010

	Hjem i alt	Offentlige familiebarnehager			Private familiebarnehager			Gjennomsnittlig antall barn per hjem
		Hjem	Barn i alt	Med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	Hjem	Barn i alt	Med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	
Hele landet	1479	224	625	559	1255	6943	6127	5,1
Østfold	83	26	77	71	57	363	292	5,3
Akershus	270	57	95	92	213	1087	1057	4,4
Oslo	300	0	0	0	300	1175	1169	3,9
Hedmark	25	2	19	15	23	198	153	8,7
Oppland	56	8	49	34	48	288	165	6,0
Buskerud	60	1	4	4	59	367	306	6,2
Vestfold	43	0	0	0	43	316	284	7,3
Telemark	23	0	0	0	23	140	111	6,1
Aust-Agder	31	0	0	0	31	248	203	8,0
Vest-Agder	86	6	26	21	80	640	499	7,7
Ragaland	107	74	215	198	33	216	199	4,0
Hordaland	53	6	33	29	47	361	312	7,4
Sogn og Fjordane	45	25	31	30	20	56	46	1,9
Møre og Romsdal	9	1	28	18	8	50	44	8,7
Sør-Trøndelag	130	3	12	12	127	735	688	5,7
Nord-Trøndelag	93	0	0	0	93	344	276	3,7
Nordland	29	5	5	4	24	181	149	6,4
Troms	33	9	29	29	24	168	164	6,0
Finnmark	3	1	2	2	2	10	10	4,0

Kilde: SSB 2010

hagen fra dag til dag. Virksomheten er basert på at de voksne som følger barna, er en del av bemanningen, og at de tar aktivt del i alt det daglige arbeidet. Åpne barnehager som er godkjente, må følge rammeplanen på lik linje med ordinære barnehager. Siden innholdet i stor grad er lagt opp til å gi en innføring i hva barnehage er, legges det

vekt på tradisjonelle barnehageaktiviteter og turer. Åpne barnehager må også utarbeide egne årsplaner.

Åpen barnehage har lav gjennomsnittsalder på sine brukere, og er fortrinnsvis benyttet av foreldre med barn under tre år. Årsaker til at åpen barnehage blir brukt vil variere (Hatlem 2010).

Tabell 6.7 Antall ansatte i barnehagene. Perioden 1963–2010.

1963	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
1 177	2 292	16 866	35 891	51 832	52 673	64 713	87 401

Kilde: Gulbrandsen og Statistisk sentralbyrå.

Det kan være at en av foreldrene er hjemme i foreldrepermisjon eller har det eldste barnet hjemme mens de venter på, eller er i permisjon med, barn nummer to. Andre har tidligere hatt barn i ordinær barnehage uten at det har vært vellykket, og søker derfor alternative barnehageformer. Noen foreldre synes det er for tidlig å sende barn i barnehage før de er tre år, og for enkelte kan det være et ønske om å legge et språklig grunnlag i morsmålet, eller at barna skal bli godt kjent med hjemmets tradisjoner og verdier før de møter nye voksne i barnehagen. Noen foreldre kan synes det er mye for barna å bli sendt i en vanlig heldagsbarnehage der det blant annet snakkes et språk de ikke kan, og bruker åpen barnehage som en tilvenning der barnet lærer litt norsk sammen med foreldrene før de begynner i en ordinær heldagsbarnehage. For foreldre som ikke tidligere har hatt befatning med barnehager, kan åpen barnehage gi en innføring i hva en barnehage kan være. De får anledning til å tilbringe tid sammen med personalet og bygge tillit, og dette kan også være viktig for foreldre som av ulike årsaker har hatt negative erfaringer med barnehage.

Åpen barnehage kan være viktige arenaer blant annet for kvinner som bor på krisesentre, og for flyktningfamilier på asylmottak. Det kan gi kvalitet i hverdagen og fungere nettverksskapende. Åpne barnehager synes å fungere bra for familier som i liten grad deltar på ulike samfunnsarenaer som for eksempel utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet (Hatlem 2010).

Selv om det i utgangspunktet er yngre barn som går i åpne barnehager, vil erfaring fra åpne barnehager være en medvirkende faktor til at foreldrene velger å sende barna sine i ordinære barnehager når barna blir eldre.

6.5 Personalet i barnehagen

6.5.1 Personalet generelt

Alle ansatte i barnehagen har ansvar for å møte barna med omsorg og respekt og bidra til at læringsmiljøet byr på utfordringer tilpasset det enkelte barnets alder og funksjonsnivå. Kunnskap

om barnas utvikling og læringsstrategier på ulike alderstrinn vil være nødvendig for å kunne drive en pedagogisk virksomhet som gir alle barn gode utviklingsmuligheter. Kunnskap om barn er videre en forutsetning for å kunne oppdage om barn trenger ekstra støtte, og for å kunne gi god og tidlig hjelp til barn med særskilte behov. Personalets faglige og personlige kompetanse er slik barnehagens viktigste ressurs og en forutsetning for at barnehagen skal være en god arena for omsorg, lek, læring og sosial utjevning.

Det er vanlig å mene at kvaliteten av den omsorg som personalet kan yte, øker med økende stabilitet (Winsvold og Gulbrandsen 2009). Kvaliteten av omsorg vil ikke bare avhenge av hva som ytes i relasjonen mellom barn og personale, men også av hvem som yter omsorgen. Stor personalmessig stabilitet sikrer få og stabile relasjoner mellom voksne og barn, med økte muligheter for den ansatte til å høste den nødvendige erfaring om hvert enkelt barns behov og egenart.

For så vidt som antall barn i barnehage har økt i perioden har også antall ansatte økt, jf. tabell 6.7.

Personalet består av førskolelærere, personer med annen pedagogisk utdanning, personer med barne- og ungdomsarbeiderfag fra videregående skole, (andre) assistenter og annet personale, jf. tabell 6.8. Andelen ansatte med førskolelærerutdanning har holdt seg stabil gjennom perioden. Det har i samme periode vært en økning i antall ansatte med barne- og ungdomsarbeiderutdanning.

Menn i barnehagen

Andelen menn ansatt i barnehagene økte fra 8,9 prosent til 10,3 prosent i perioden 2006 – 2010. 982 barnehager nådde i 2010 handlingsplanens mål om at 20 prosent av de ansatte i basisvirksomheten skulle være menn. Andelen barnehager der det er minst én mannlig ansatt har økt fra 36 prosent i 2006 til 45 prosent i 2010.⁵

Opptaket av menn til førskolelærerutdanningen har økt noe i perioden 2006–2010. Andelen

⁵ Barnehagestatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6.8 Barn i barnehage og ansatte i barnehagene etter utdanning. Perioden 2004–2010. Andel ansatte i parentes.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Barn i barnehage	213 097	223 501	234 948	249 815	261 886	270 174	277 139
Antall ansatte i barnehagen	60 470	64 728	69 655	76 089	81 450	84 884	87 401
Antall årsverk	46 540	50 331	54 896	60 525	65 155	68 096	70 212
Barn pr årsverk	4,6	4,4	4,3	4,1	4,0	4,0	3,9
Antall ansatte med førskolelærerutdanning	20 277 (33,5)	21 803 (33,7)	22 893 (32,9)	24 093 (31,7)	26 338 (32,3)	27 129 (32,0)	28 007 (32,0)
Antall ansatte med pedagogisk utdanning ¹	20 277 (33,5)	21 803 (33,7)	24 895 (35,7)	26 597 (35,0)	29 395 (36,1)	30 011 (35,4)	31 404 (35,9)
Antall ansatte uten pedagogisk utdanning eller barne- og ungdomsarbeiderutdanning	35 411 (58,6)	37 616 (58,1)	38 564 (55,4)	42 309 (55,6)	43 297 (53,2)	45 510 (53,6)	45 833 (52,4)
Antall ansatte med barne- og ungdoms- arbeiderutdanning	4 758 (7,9)	5 309 (8,2)	6 197 (8,9)	7 183 (9,4)	8 758 (10,8)	9 363 (11,0)	10 164 (11,6)
Annen lønnet hjelp (vaktmester, rengjøring)	4 738 (7,8)	4 749 (7,3)	4 879 (7,0)	4 966 (6,5)	5 762 (7,1)	6 079 (7,2)	5 827 (2,1)

¹ Ansatte med førskolelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning. Tall for ansatte med annen pedagogisk utdanning er kun tilgjengelig f.o.m. 2006.

Kilde: St.meld. nr. 41 (2008–2009), Prop. 1 S (2011–2012) og Statistisk sentralbyrå.

menn som fullfører førskolelærerutdanningen har også økt, men utgjør fremdeles bare 10 prosent av studentene. Relativt flere menn enn kvinner fullfører ikke utdanningen.

I 2010 ble Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæringen avsluttet. Et av tiltakene i planen var at status for likestillingsarbeidet i barnehagen skulle kartlegges. Dette ble gjennomført av Likestillingssenteret (2010). Resulta-

tene tydet på at likestillingsplanen i liten grad hadde ført til endringer i likestilling i barnehagen. Interessante funn var imidlertid at i barnehager hvor det jobber menn, og særlig der hvor menn er ledere, er sannsynligheten for at det jobber andre menn der stor. Videre kom det frem at de ansatte ubevisst setter likhetstegn mellom gutter og jenter, men det blir tydelig at det i praksis og oppfat-

Tabell 6.9 Menn i barnehagene 2006–2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Menn i alt	6 202	7 013	7 596	8 373	9 022
I prosent av de tilsatte	8,9	9,2	9,3	9,9	10,3
Styrere og pedagogiske ledere	1 350	1 545	1 671	1 889	2 030
Assistenten	2 780	3 230	3 404	3 840	4 158
Andre stillingsgrupper	2 072	2 238	2 521	2 644	2 676

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ninger er store variasjoner i hva hhv. kvinner og menn kan tilby i barnehagen.

6.5.2 Personalet i barnehagen – utdanning og arbeidsoppgaver

Styrer (daglig leder) skal lede barnehagen og har ansvar for at barnehagens mål, lov og rammeplan følges. Styrerfunksjonen kan sammenfattes i fire hovedoppgaver; lede den pedagogiske virksomheten, utøve personalansvar, utføre administrative oppgaver og samhandle med lokal barnehagemyndighet. Pedagogisk leder har et spesielt ansvar for å lede barnegruppen. Barnehageloven med forskrifter fastsetter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere. Det er styrers og pedagogisk leders ansvar at det utvikles en felles forståelse for målene blant medarbeiderne, og for at foreldrene får god og tilstrekkelig informasjon om barnehagens virksomhet. Barnehagens ledelse har også et særlig ansvar for at den pedagogiske virksomheten planlegges, gjennomføres, dokumenteres og vurderes i tråd med barnehagelovens og rammeplanens føringer. Hovedansvaret for å etablere et godt samarbeid med ulike instanser/etater som har medansvar for barnas oppvekstmiljø, tilligger barnehagens styrer.

Styrere kan betegnes som en svært stabil arbeidskraft i barnehagene. Winsvold og Gulbrandsens (2009) undersøkelse viste at over halvparten hadde vært ansatt i samme barnehage i mer enn fem år og nesten førti prosent i mer enn åtte år.

Om lag 30 000 personer arbeidet som styrer eller pedagogisk leder i barnehagen i 2010. Andelen styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning var 9,2 prosent i 2010. Styrere uten godkjent utdanning utgjorde i 2010 4,0 prosent av totalt antall styrere, mens andelen pedagogiske ledere uten godkjent utdanning var 16,6 prosent av totalt antall pedagogiske ledere i 2010.

Førskolelærerutdanningen er en relativt ny utdanning. Lenge ble det også utdannet svært få førskolelærere. Eventuelle bemanningsproblemer grunnet forestående alderspensjonering er fortsatt langt frem i tid (Gulbrandsen 2007; 2009). Aldersprofilen til nyutdannede førskolelærere har endret seg noe (Gulbrandsen 2007; 2009). Andelen under 30 år som fullførte utdanningen i 1990-årene var 77 prosent, mens andelen var redusert til 68 prosent i eksamensåret 2006–2007. Gruppen av personer i henholdsvis alderen 35–39 år og 40 år eller eldre sto for den største økningen av nyutdannede førskolelærere fra eksamensårene 2000–

2005 til eksamensåret 2006–2007. Økningen var på noe i overkant av 2,5 prosent for begge gruppene. Nye førskolelærere i alderen 25–29 år hadde en nedgang i samme periode.

Mange førskolelærere tar videreutdanning, men færre tar videreutdanning på master eller hovedfagsnivå. 52 prosent av alle førskolelærere har en eller annen form for videreutdanning, men av disse har kun vel 2,5 prosent tatt utdanning på master- eller hovedfagsnivå.

Stabilitet i førskolelæreryrket, målt ved andelen med førskolelærerutdanning som var ansatt i barnehagen noen år etter fullført utdanning, har vært økende de senere år. Slik stabilitet vurderes som positivt for kvaliteten i tilbudet i barnehagen, jf. St.meld. nr. 41 (2008–2009).

Flere førskolelærere nyutdannet i 2005 enn førskolelærere nyutdannet i 2003, arbeidet i barnehage to år etter utdanningen (Gulbrandsen 2007; 2009). Rundt 84 prosent av førskolelærerne som var ansatt i barnehage i 2003, var også ansatt i barnehage i 2007. Til sammenligning var om lag 63 prosent av gruppen andre ansatte i barnehage i 2003 fortsatt ansatt i barnehage i 2007. Dette indikerer at førskolelærere nå er en mer stabil yrkesgruppe enn andre ansatte i barnehagen.

Rundt 53 prosent av førskolelærerne som har fullført utdanning som førskolelærer fra og med 1971, arbeidet i barnehage i 2007. Dette var gjeldende for 50,5 prosent i 2005. Den andre store arbeidsplassen for førskolelærere er grunnskolen (17,5 prosent i 2007 og 19,5 prosent i 2005). I 2007 ble kompetanseforskriften for grunnskolen endret slik at førskolelærere må ha videreutdanning i begynnende lese- og skriveopplæring for å kunne arbeide på grunnskolens fire første trinn. Det har vært antydning at endringen kan ha bidratt til at færre førskolelærere nå begynner å arbeide i grunnskolen. Rundt 21 prosent av personer som hadde førskolelærerutdanning, var sysselsatt i andre yrker enn i barnehage og skole i 2007.

Rundt halvparten av de ansatte i barnehagen er ansatt som assistenter. Denne gruppen står for mye av oppfølgingen og kontakten med barna. Av assistentene hadde om lag 26 prosent barnehagefaglig utdanning (førskolelærerutdanning, annen pedagogisk utdanning eller barne- og ungdomsarbeider utdanning) i 2008. Andelen med fagbrev i barne- og ungdomsarbeid har vært økende siden 2003 og utgjorde 10,8 prosent av ansatte i barnehagene i 2008. Barne- og ungdomsarbeidere er kvalifisert til arbeid i pedagogiske institusjoner, som for eksempel barnehage, fritidsklubb og skolefritidsordning. Det finnes to veier til fagbrev. Den ene veien er gjennom yrkesfaglig utdanning

med to år i videregående skole og to år i lærebedrift. Den andre veien er fagprøve på grunnlag av allsidig praksis i faget, såkalt praksiskandidatordning. I dette tilfellet er det fylkeskommunen som avgjør om praksisen til kandidaten kan godkjennes. Mange kommuner har tilrettelagt for at assistenter kan ta fagbrev gjennom praksiskandidatordningen, blant annet ved å innvilge permisjons- og hospiteringsmuligheter til de ansatte.

Ansatte med og uten førskolelærerutdanning skiller seg aldersmessig fra hverandre (Gulbrandsen 2007). Blant de som ikke har slik utdanning er det relativt flere som både er yngre og eldre enn førskolelærerne.

Tospråklige assistenter i barnehagene utgjør kun én prosent av de ansatte. I 2007 var om lag 6 100 av de ansatte i barnehagene (7,5 prosent) innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre, og av disse hadde om lag 19 prosent pedagogisk utdanning. For nærmere om tospråklige assistenter vises til NOU 2010: 7.

Rundt 23 prosent av de ansatte i barnehagene har kun grunnskoleutdanning (2007-tall). Andelen med kun grunnskoleutdanning er høyest blant de yngste og i aldersgruppen 45–49 år og de aller eldste.

Det rapporteres langt flere førskolelærere ifølge barnehagenes egne årsrapporter, enn ifølge Statistisk sentralbyrås registre. Dette skyldes sannsynligvis en viss overrapportering av antall førskolelærere fra de enkelte barnehager (Gulbrandsen 2009).

Sammenlignes personalets utdanning med barnehagens størrelse (målt i antall barn), skiller de største (100 barn eller flere) og de minste (under 30 barn) barnehagene seg noe ut (Vassenden m. fl. 2011). Ser en på styrers utdanning skiller de minste barnehagene seg ut ved at relativt sett flere har styrer med dispensasjon fra utdanningskravet. De største skiller seg ut ved at vesentlig flere av disse har styrer med (tilleggs)utdanning innen ledelse, administrasjon/økonomi og/eller master i pedagogikk. Videre har de større barnehagene gjennomgående noe bedre utdannede pedagogiske ledere enn de mindre barnehagene. Forskjellene etter størrelse er mindre klare for assistentgruppen, men det er en klart høyere andel barne- og ungdomsarbeidere i større barnehager og en noe høyere andel førskolelærere eller tilsvarende i assistentgruppen i de små barnehagene. For øvrig stiger andel barnehager hvor det er ansatt spesialpedagog(er) markant med økende barnehagestørrelse.

I forhold til personalets erfaring kan også gjenfinnes klare variasjoner med hensyn til barneha-

gens størrelse og organisering (Vassenden m. fl. 2011). For så vidt gjelder størrelse, har både pedagogiske ledere og assistenter gjennomgående lenger fartstid, desto mindre barnehagen er. Videre har pedagogiske ledere og assistenter lenger fartstid i avdelingsbaserte barnehager enn i helt eller delvis avdelingsfrie. Det antas at forskjellene som fremkommer langt på vei gjenspeiler barnehagens oppstartsår, siden nyere barnehager vil tiltrekke seg flere nyutdannede (pedagogiske ledere) eller personer som er nye på arbeidsmarkedet (assistenter) enn det en eldre organisasjon vil⁶. Både avdelingsfrie og store barnehager er bygget senere enn andre barnehager.

I et komparativt perspektiv må andelen ansatte med utdanning for arbeid i barnehage kunne sies å være lav. I Sverige er andelen med førskolelærerutdanning i barnehagene 49 prosent (rundt 52 prosent inkludert lærer- og fritidspedagogutdanning), mens andelen er på 37 prosent i Danmark. Finland ligger på samme nivå som Norge, med rundt 33 prosent ansatte førskolepedagoger i barnehagene. Når det gjelder andelen ansatte med pedagogisk utdanning og barne- og ungdomsarbeiderutdanning, er Norge det eneste av 25 undersøkte OECD-land som verken har 50 prosent pedagoger eller 80 prosent av ansatte med barnefaglig («child care staff training») kompetanse.

Kvaliteten av tjenesteytende næringer er svært avhengig av egenskaper ved de personer som yter tjenestene. Dette gjelder også for barnehager. Gode barnehager er avhengig av kompetansen og motivasjonen til de som jobber der. I tillegg er det ønskelig med høy grad av personalmessig stabilitet, slik at barna kan knytte bånd til stabile omsorgspersoner.

I egenskap av brukere har foreldre lenge vært svært tilfreds med tilbudet, og det ved barnehagene som foreldrene har uttrykt størst tilfredshet med har vært de sider ved barnehagene som inngår i personalets primæransvar.

IRIS har i samarbeid med Universitetet i Stavanger blant annet undersøkt personalgruppens arbeidsoppgaver i barnehagen med vekt på variasjon etter størrelse og intern organisering (Vassenden 2011). For så vidt gjelder styrerstillingen er det en klar tendens til at styrer oftere arbeider i barnegruppene, da enten i daglig samvær eller i planlegging av det pedagogiske arbeidet, desto mindre barnehagen er. Forskjellen synes særlig stor for barnehager med over og under 30 barn.

⁶ Dette så fremt «turnover» i en eldre organisasjon ikke er unormalt høy.

Det antas at dette har sin årsak knyttet til at i mindre barnehager er styrers stilling ofte en kombinert styrer- og pedagogisk lederstilling. Motsatt vises til at det for kun 7 prosent av de største barnehagene (større eller lik 100 barn) er en person i styrerstilling som har daglig samvær med barn i barnegruppe som del av sitt ansvarsområde. For barnehagene med under 30 barn, gjelder dette for 51 prosent. Videre vises til at ansvar for pedagogisk arbeid for en barnegruppe er del av styrers arbeidsoppgaver i 28 prosent av de største barnehagene (23 prosent i de nest største), mot i 57 prosent av de minste.

I så godt som alle barnehager, på tvers av størrelse, har pedagogiske ledere ansvar for daglig samvær med barn, deltakelse i planlegging og gjennomføring av de pedagogiske arbeidet med barn og ansvar for det pedagogiske arbeidet i en barnegruppe (alle i 96 eller 97 prosent av barnehagene). I 94 prosent av barnehagene har pedagogiske ledere ansvar for samarbeid med foreldre, i 66 prosent for kompetanseutvikling og/eller ansatteveiledning. Motsatt er det kun i 7 prosent av barnehagene at pedagogiske ledere har et overordnet ansvar for barnehagen. Det samme gjelder for barnehagemyndighetsoppgaver. Det synes videre å være en tendens til at pedagogiske ledere har noe mer ansvar for foreldresamarbeid og for kompetanseutvikling og/eller veiledning av ansatte, desto større barnehagen er.

Vassenden m. fl. (2011) viser for øvrig en klar tendens til at de pedagogiske lederne i større barnehager tilbringer vesentlig mindre tid sammen med barna enn pedagogiske ledere i mindre barnehager. Sett i forhold til barnehagens organiseringsform fremvises ikke tilsvarende variasjon. Pedagogiske ledere i avdelingsfrie og avdelingsbaserte barnehager og i mellomkategorien tilbringer omtrent like mye av sin arbeidstid med barna.

Assistentenes og fagarbeidernes viktigste arbeidsoppgaver er arbeid i barnegrupper. Materialet tyder på at assistenter/fagarbeidere oftere gis andre arbeidsoppgaver, desto større barnehagen er. Særlig synes dette å gjelde planlegging og gjennomføring av det pedagogiske arbeidet, samt samarbeid med foreldre i de aller største barnehagene⁷.

For så vidt gjelder øvrige ansatte i barnehagen, har det blitt uttrykt en bekymring over at

mer enn 23 prosent av de ansatte i barnehagen ikke har høyere utdanning enn obligatorisk grunnutdanning, NOU 2010:8. Assistentene utgjør den største gruppen som arbeider med barna, og Brennaudvalget mener det er grunn til å anta at disse utøver pedagogisk ledelse og har ansvar for ulike typer pedagogiske opplegg. Brennaudvalget anbefaler at det vurderes å innføre et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner for assistenter i barnehagen. Det presiseres samtidig at innføring av slike formelle kvalifikasjonskrav for assistentene ikke må føre til at mange erfarne og dyktige assistenter i barnehagene mister jobben. Disse må tilbys relevant etter- og videreutdanning, slik at de også kan tilfredsstille de ønskede kravene.

6.5.3 Arbeidsmiljø i barnehagen

Redusert bemanning i barnehagen som følge av høyt sykefravær uten at det settes inn vikar, vil kunne føre til at barnehagen må kutte ned på tilbudet til barna, og at enkelte aktiviteter vil bli begrenset eller helt tatt bort. Utstrakt vikarbruk vil også kunne bidra til mindre stabilitet i tilbudet til barna. Videre vil et høyt sykefravær blant ansatte i barnehagen over tid kunne virke belastende for det øvrige personalet.

Av Riksrevisjonens spørreundersøkelsen til styrerne fremkommer et gjennomsnittlig sykefravær på 11,5 prosent blant de ansatte i barnehagen totalt i barnehageåret 2007/2008. Både det egenmeldte og det legemeldte sykefraværet er da regnet med. Sykefraværet i kommunale barnehager er noe høyere (12,1 prosent) enn i private barnehager (10,7 prosent). Undersøkelsen viste videre at barnehagene sjelden venter mer enn fem dager før de setter inn vikar. De minste barnehagene setter oftere inn vikar fra første dag sammenlignet med de større barnehagene. I de tilfellene der det ikke blir satt inn vikar fra første dag, opplyser styrerne at den viktigste årsaken er mangel på vikarer. Det er i denne forbindelse uttrykt at budsjettet for vikarer er lavt for en del barnehager. I svært mange barnehager fungerer styrer som vikar ofte eller av og til ved fravær blant de ansatte. Dette vurderes å kunne være en gunstig løsning for å opprettholde kvaliteten på innholdet i barnehagen, men vil samtidig kunne føre til en merbelastning knyttet til de administrative oppgavene som ikke blir løst i den tiden styreren inngår som vikar.

Enehaug m.fl. (2008) konkluderer med at barnehagene antagelig i perioder ligger under grensen av det tillatte og/eller forsvarlige med hensyn til bemanning. Samtidig finnes det mange forvent-

⁷ Vassenden m. fl. (2011) peker på at den utvidete oppgaveporteføljen for pedagogiske ledere og assistenter/fagarbeidere i de største barnehagene synes å være i tråd med Selandts (2009) funn om ansvarliggjøring nedover i organisasjonen, for eksempel fra styrer til pedagogisk leder og assistent, i store basebarnehager.

ninger og krav til aktiviteter og innhold, gjennom lokale og nasjonale planer. Dette, sammen med det intense relasjonelle arbeidet med små barn, fører til et stort arbeidspress på de ansatte. Enehaug m.fl. antyder også at barnehagenes høye sykefravær ikke nødvendigvis kan reduseres, blant annet på grunn av at det alltid vil være smittsomme sykdommer i omløp i en barnehage, og fordi den delen av befolkningen som har høyest sykefravær er dem som har lavest utdanning. I barnehagene er 2/3 av bemanningen ufaglært arbeidskraft. Dette vil bety at en må regne med et jevnt høyt sykefravær i barnehagene, konkluderes det i rapporten (ibid.). (Se også Utdanningsforbundet 2007).

Vassenden m. fl. (2011) finner i sin undersøkelse at barnehagens sykefraværspersent øker med barnehagens størrelse. De aller minste barnehagene (under 30 barn) har et vesentlig lavere sykefravær enn de større barnehagene. Det vises imidlertid til at det er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan dette bør tolkes siden det kan være flere ulike årsaker til en slik fordeling:

Er det så rimelig å tolke dette som at det er arbeidshverdagen i større barnehager som skaper det høyere sykefraværet, at den for eksempel er mer stressende eller slitsom? Dette kan være én hypotese. En annen mulighet er barnehagers forskjellige aldersfordeling. Vi så (...) at jo større barnehagene er, desto vanligere er det at gjennomsnittsalderen blant personalet er enten 26–30 år eller 31–40 år. Personer i disse to aldersgruppene vil ofte være småbarnsforeldre eller under svangerskap. Det er derfor naturlig å knytte det at sykefraværet blir høyere jo større barnehagen er, til at det er langt vanligere at de som jobber i større barnehager er personer som selv har små barn hjemme. Da vil mye av sykefraværet måtte tilskrives svangerskap og fravær på grunn av syke barn på hjemmefronten. Når vi i tillegg vet at barnehageyrkene i stor grad er kvinne-dominerte, kan deler av sykefraværet i slikt resonnement også knyttes til svangerskap. Vi har imidlertid sammenliknet sykefraværspersenten etter personalets gjennomsnittsalder, og fant da små forskjeller mellom barnehager med gjennomsnittsalder 26–30 år, 31–40 år og 41–50 år. Vi vet heller ikke andelen av personalet i de aktuelle aldersgruppene (én 60-åring vil trekke opp gjennomsnittsalderen vesentlig, særlig i små barnehager). Dersom gjennomsnittsalderen var den avgjørende faktoren, ville også avdelingsfrie barnehager hatt høyere sykefravær enn de avdelingsbaserte, noe vi har sett at de ikke har (etter organisering er mønsteret uklart). Vi kan derfor

ikke utelukke at forskjellene skyldes en mer presert arbeidshverdag, for eksempel knyttet til at større barnehager har noen flere barn per ansatt og også større barnegrupper enn det mindre barnehager har (...). Imidlertid så vi også at avdelingsfrie har større grupper enn avdelingsbaserte, men lavere sykefraværspersent, noe som taler mot at dette er de avgjørende faktorene. Her er altså usikkerhetene store.⁸

Tall fra kommunesektorens personalregister (PAI) i KS viser at gjennomsnittlig sykefravær i kommunale barnehager fortsatt er høyt og økende (KS 2010). For siste kvartal i 2009 var sykefraværet i kommunale barnehager på 11,9 prosent. Sykefraværet har steget med 1,7 prosentpoeng fra 2006 til 2009.

En rapport fra Utdanningsforbundet om arbeidsmiljøet i barnehagen viser at 31 prosent av barnehagene først setter inn vikar først etter 4–14 dager med fravær eller mer, og det uttrykkes blant annet: «Det kan med andre ord se ut som mange kommuner bevisst sparer penger ved å vente med å sette inn vikar til staten overtar sykepengeutbetalingen til den sykemeldte» (Utdanningsforbundet 2007:34). Rapporten viser at store kommunale barnehager er de som venter lengst med å sette inn vikar ved fravær.

Interne (personal)rutiner i barnehagen

Forekomsten av ordninger og praksis som antas å gjøre de ansatte bedre i stand til å utføre jobben, har vært undersøkt (Winsvold og Gulbrandsen 2009). Det dreier seg om gjennomgang av og refleksjon omkring praksis (medarbeidersamtaler), om forekomst av interne opplæringstiltak og om barnehagen har avsatt økonomiske ressurser til opplæring ved å ha et eget opplæringsbudsjett. Dette er alle tiltak som vil kunne virke positivt på kvalitet ved å utvikle og perfeksjonere den enkelte medarbeider. Særlig medarbeidersamtale vil også kunne være et viktig hjelpemiddel for å utvikle og korrigere det daglige liv og samspill i barnehagen. Winsvold og Gulbrandsen (2009) trekker dette frem som tiltak som inngår i det som kan defineres som barnehagens egen personalutvikling.

I ni av ti barnehager foregikk medarbeidersamtaler minst én gang årlig. Åtte av ti hadde interne opplæringstiltak. På begge felter ble det fremvist en svak økning siden 2004. Omkring halvparten hadde eget opplæringsbudsjett, hvilket

⁸ Vassenden m. fl. (2011:97–98).

også var en svak økning siden 2004. Barnehagens størrelse angis som viktigste faktor for om alle tre tiltakene er på plass. Også tidligere undersøkelser har vist at forekomst av de tre tiltakene var klart avhengig av barnehagens størrelse (Gulbrandsen 2002: 26; Gulbrandsen og Sundnes 2004). Det er ikke omfattende endringer å spore fra 2004 til 2008, men de endringer i retning av å få tiltakene på plass gjenfinnes utelukkende i de privateide barnehagene.

Med hensyn til årlig medarbeidersamtale forekom dette i 2002 minst hyppig i de små, private barnehagene. Mellom 2002 og 2004 kom disse seg opp på nesten samme nivå som de minste kommunale. Uansett om barnehagen er kommunal eller privat, har størrelsen på barnehagen betydning for om dette tiltaket er på plass. Samtidig kan det påpekes at det her er tale om variasjon «mellom det man kunne karakterisere som svært ofte i de minste og nesten alltid i de største» (Winsvold og Gulbrandsen 2009). For så vidt gjelder interne opplæringstiltak, skiller de minste barnehagene seg ut fra andre, særlig gjelder dette de små private barnehagene. For store barnehager har det ingen betydning om barnehagen er kommunal eller privat. Når det gjelder eget opplæringsbudsjett er de minste og mellomstore private barnehagene på etterskudd sammenliknet med de kommunale, men blant de største er eget opplæringsbudsjett litt oftere på plass i private enn i kommunale. I halvparten av barnehagene har barnehagens eier utarbeidet planer for opplæring eller etterutdanning for de ansatte, og i to av tre tilfeller har barnehagen satt i verk slike tiltak. Dette gjelder langt oftere i kommunale enn i private barnehager.

6.5.4 Kompetanseutvikling blant ansatte i barnehagen

Alle barn skal sikres progresjon i sine opplevelser og erfaringer i barnehagen, uavhengig av funksjonsnivå og språklig og sosial bakgrunn. De ansatte trenger særlig kompetanse for at alle barn, uansett alder og uavhengig av funksjonsnivå, skal få den hjelp og støtte de trenger for å utvikle seg og lære ut fra sine forutsetninger, jf. kapittel 5 hvor blant annet betydningen av kvalifisert personale ble påpekt.

Rammeplanens føringer stiller store krav til personalet. Flere steder i planen pekes det på det særlige ansvaret personalet har for barnas læring og utvikling. Styrer og pedagogisk leder har særlig ansvar for planlegging, gjennomføring, vurdering og utvikling av barnehagens oppgaver og inn-

hold. De er også ansvarlige for å veilede det øvrige personalet slik at alle får en felles forståelse av barnehagens ansvar og oppgaver. Rammeplanen påpeker også at barnehagen som pedagogisk institusjon må være i endring og utvikling, at barnehagen må være en lærende organisasjon som skal være rustet til å møte nye krav og utfordringer. Dette stiller krav om stadig utvikling av personalets kompetanse.

God kompetanse hos personalet er viktig for å kunne gi et barnehagetilbud av høy kvalitet. Kunnskapsdepartementet har de siste årene gjennomført flere tiltak for å bedre kompetansesituasjonen i barnehagene. Departementet la i 2007 frem en kompetansestrategi med mål om å styrke kompetansen til de ansatte innenfor de prioriterte satsingsområdene pedagogisk ledelse, barnas medvirkning, språkmiljø og språkstimulering og samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole, samt å øke kompetansen om det mandatet barnehageloven og rammeplanen gir. Strategien skulle også stimulere til kompetanseutvikling for barnehageeiere, kommunene som barnehagemyndighet, høyere utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljø. Fylkesmennene har en sentral rolle i gjennomføringen av kompetansestrategien og forvalter lokale midler til kompetanseutvikling.

Undersøkelser viser at førskolelærere i betydelig grad tar etter- og videreutdanning. Over halvparten er registrert med tilleggsutdanning, i hovedsak dreier dette seg om det som er klassifisert som lærerutdanning eller utdanning i pedagogikk (Gulbrandsen 2009). Tidligere førte slik tilleggsutdanning førskolelærerne bort fra barnehagen. Særlig kan dette synes å ha vært et resultat av Reform 97. En landsdekkende undersøkelse blant barnehagestyrere våren 2006 viste da også et sterkt innslag av den oppfatningen at videreutdanning for førskolelærere økte faren for at ansatte sluttet å jobbe i barnehagen (Moser m.fl. 2006). I de senere årskull av førskolelærere er det imidlertid en klar økning av barnehageansatte, også blant de som har fullført tilleggsutdanning (Gulbrandsen 2009).

Ifølge Gulbrandsen (2008) har nesten en tredel av barnehageansatte uten fullført førskolelærereksamen obligatorisk grunnskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå. Under 10 prosent av barnehageansatte uten fullført førskolelærereksamen har annen universitets- og høyskoleutdanning.

Samlet er veiledning av assistenter området der flest barnehager etterspør mer kompetanse i barnehagen (53 prosent av barnehagene), der nest følger spesialpedagogikk (40 prosent), fag-

områder fra rammeplan (39 prosent), småbarns-pedagogikk (38 prosent), ledelse (38 prosent) og til sist administrasjon (17 prosent) (Vassenden m. fl. 2011).

Etter barnehagens størrelse er det mellomstore barnehager (45–79 barn) som i størst grad opplever behov for mer kompetanse knyttet til veiledning av assistenter. Større barnehager angir i mindre grad enn andre barnehager behov for mer administrativ kompetanse. For opplevd behov knyttet til ledelse synes hovedskillet å gå ved 45 barn; barnehager med flere enn 45 barn angir oftere behov for ledelseskompetanse enn mindre barnehager. Samtidig uttrykker ikke de aller største barnehagene et større behov enn de mellomstore. Opplevd kompetanse knyttet til fagområdene fra rammeplanen synes å fordele seg rimelig likt på tvers av størrelse. En svak tendens til at med økende størrelse følger økt behov for kompetanse innen småbarnspedagogikk, mens behov for spesialpedagogikk angis oftere dess mindre barnehagen er. Avdelingsfrie barnehager skiller seg ut ved at styrerne her i større grad uttrykker behov for mer kompetanse innen områdene administrasjon (23 prosent av styrerne) og ledelse (53 prosent). Disse barnehagene vil kunne forventes å kreve mer ledelseskompetanse. Avdelingsfrie barnehager er samtidig ofte relativt nyere barnehager, dertil med en ny organiseringsform, der interne systemer og rutiner fremdeles kan antas å være under utvikling.

Vassenden m. fl. (2011) omtaler for øvrig som et slående trekk at styrere i barnehager med en gruppe (og under 30 barn) i vesentlig mindre grad enn styrere i øvrige barnehager angir at de har behov for mer kompetanse på veiledning av assistenter, samt administrasjon og ledelse. Når det gjelder ledelse og administrasjon, skyldes dette antakelig at disse barnehagene er mindre komplekse organisasjoner enn andre barnehager, slik at det ikke er videre behov for administrasjons- og ledelseskompetanse i utgangspunktet. Når det gjelder ledelse, antas det lave uttalte behovet her å skyldes at styrere i små barnehager i langt større grad enn i andre barnehager har daglig samvær med barn, og planlegging og gjennomføring av pedagogisk arbeid sammen med barn, som deler av sitt ansvarsområde. Dette antas å innebære at ledelse vis-à-vis ansatte foregår i det daglige, gjennom samvær på avdelingene/gruppene, og at formalisert ledelseskompetanse oppleves mindre presserende enn i andre barnehager.

6.5.5 Pedagogisk bemanning i barnehagen

6.5.5.1 Krav til pedagogisk bemanning

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse, jf. barnehageloven § 17. Styrer (daglig leder) skal lede barnehagen og legge til rette for den pedagogiske virksomheten. Pedagogisk leder har et spesielt ansvar for å lede barnegruppen og arbeidet på avdelingen. Barnehageloven med forskrifter fastsetter også krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for pedagogiske ledere, jf. § 18. Pedagogiske ledere skal ha utdanning som førskolelærer eller annen utdanning på høyskolenivå og videreutdanning i barnehagepedagogikk. Det er ikke fastsatt i lov eller forskrift nærmere bestemmelser om hvor stor bemanningen i barnehagen skal være for at den totale bemanningen er tilstrekkelig, men den må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det er barnehageeier som er ansvarlig for å vurdere hva som er tilstrekkelig ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov, og som er ansvarlig for utformingen av barnehagen. Barnehager har i dag en rekke ulike organisatoriske løsninger både når det gjelder bemanning og hvordan barnegruppene er satt sammen.

Det stilles i utgangspunktet krav om at hver barnehage skal ha en styrer, men det kan være unntakstilfeller der det kan være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, jf. departementets merknader til barnehageloven § 17 annet ledd. Tidligere hadde hver barnehage en styrer. Dette er fortsatt gjeldende for de fleste barnehager, men det er også eksempler på at barnehager slår seg sammen og deler styrer med en driftsansvarlig for hver barnehage (Riksrevisjonen 2009).

Det fremgår av forskrift om pedagogisk bemanning at det skal det være minimum én pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år, og én pedagogisk leder per 7–9 barn når barna er under tre år, og barnas daglige oppholdstid er over seks timer, jf. forskriften § 1. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder. Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra kravet om førskolelærerutdanning for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det, jf. forskriften § 3.

6.5.5.2 *Pedagogisk bemanning – oppfyllelse av krav til pedagogisk bemanning*

De ansatte er jevnt over bedre utdannet i større barnehager enn i små. Desto større barnehagene er, desto oftere oppfyller de kravene om formell utdanning (hos styrer og pedagogiske ledere), samt har oftere ansatte med tilleggsutdanning.

Av Riksrevisjonens (2009) undersøkelse fremkommer at det er for få pedagoger i om lag 10 prosent av barnehagene. Det fremgår av Riksrevisjonens rapport at det i kommentarer til spørreundersøkelsen til styrerne påpekes at det ikke er tilstrekkelig bemanning til å imøtekomme alle kravene i rammeplanen. Videre at det er nødvendig med flere førskolelærere og noe høyere bemanning for å kunne drive barnehager på en mer tilfredsstillende måte. Blant annet fører stor turnover til at fokus flyttes fra kravene i rammeplanen til opplæring av ansatte. Styrerne viser videre til stadig nye arbeidsoppgaver og andre krav til barnehagen enn tidligere, mens bemanningen er den samme som for flere år siden.

Vassenden m. fl. (2011) har estimert i hvilken grad barnehagene etterlever pedagognormen. I beregningene, der en 3–5-åring tilsvarer en halv 1–2-åring, har barnehagene i utvalget gjennomsnittlig 10,15 barn per årsverk pedagogisk leder, altså et godt stykke over det som er pedagognormen (7–9). Beregningene viser at gjennomsnittlig antall barn per årsverk pedagogisk leder er vesentlig høyere i de minste barnehagene enn i de øvrige. Det går et tydelig skille ved 30 barn. Det fremvises samtidig ingen klare forskjeller mellom de mellomstore (45–79 barn) og de større (over 80 barn) barnehagene. Det er flere blant de avdelingsfrie barnehagene som synes å etterleve pedagognormen.

Ut fra beregningene er det bare 4 av 10 barnehager i undersøkelsens utvalg som oppfyller pedagognormen (Vassenden m. fl. 2011). Forskerne peker for øvrig på at dette funnet er omvendt fra det en fant da en så på barn per ansatt med pedagogisk kompetanse, hvor det viste seg at det er flere barn (totalt) per ansatt med pedagogisk kompetanse desto større barnehagene er. Det vises til at forskjellen kan forklares med at i en del mindre barnehager fylles deler av rollen som pedagogisk leder av styrer, og at disse barnehagene av den grunn opererer med færre årsverk for rene pedagogisk lederstillinger. Barnehagene kan antas å ha svart om årsverk for styrer og ikke for den stillingsbrøken som er hans/hennes pedagogisk lederoppgaver⁹. Dersom kombinasjon av

styrer- og pedagogisk lederstilling er en mulig forklaring på forskjellen, anføres imidlertid av forskerne bak undersøkelsen at den samtidig er uttrykk for praksis som ikke er i overensstemmelse med regelverket. Dette siden regelverket tilsier at styrerstilling kommer i tillegg til pedagogisk lederstillinger.

Om utdanningskravet

Mangelen på utdannet personell har gjennom årtier satt sitt preg på den norske barnehagesektoren. Mangelen har også vært forårsaket av et stort frafall fra yrket. Fram til godt ut på 1970-tallet var dette frafallet så stort at man måtte utdanne to førskolelærere for å få én yrkesaktiv førskolelærer. Siden dette er en ny yrkesgruppe, har naturlig avgang grunnet høy alder aldri vært noe problem, og frafallet må forstås i lys av hvilke alternativ personer med førskolelærerutdanning har valgt fremfor å jobbe i barnehage (Gulbrandsen 2007). Disse valgene har endret seg, blant annet som følge av samfunnsutviklingen. Fra 1980-tallet forble unge førskolelærere yrkesaktive i langt større grad enn på 1960- og 1970-tallet. Fra 1990-tallet har utviklingen vært kjennetegnet av økt yrkesdeltakelse og jobbstabilitet blant førskolelærere.

En arbeidsgruppe foreslo på midten av 2000-tallet at førskolelærerandelen i norske barnehager bør økes fra en tredjepart til 50 prosent i løpet av en fem års periode (Barne- og familiedepartementet 2005).

I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagen uttrykte flertallet i familie- og kulturkomiteen på Stortinget:

Flertallet [alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet] viser til at Norge er det eneste av 25 undersøkte OECD-land som verken har 50 pst. pedagoger eller 80 pst. av ansatte med barnefaglig kompetanse. Siden barnehagens personell er den viktigste innsatsfaktoren for kvalitet i barnehagene, vil flertallet understreke betydningen av at regjeringen følger med på utviklingen av søkertall og opptak av studenter til førskolelærerutdanningen, samt de regionale forskjellene i førskolelærerdekningen, og at regjeringen følger opp med eventuelle tiltak i rekrutteringsstrategien. Flertallet mener at regjeringen bør vurdere å øke pedagog-

⁹ Undersøkelsen viser blant annet at det er en klar tendens til at styrer oftere arbeider i barnegruppene, da enten i daglig samvær eller i planlegging av det pedagogiske arbeidet, jo mindre barnehagen er, men at forskjellen er særlig stor for barnehager over og under 30 barn (Vassenden m. fl. 2011:80).

tettheten i barnehagene ved å innføre en mer ambisiøs pedagognorm.¹⁰

Brennautvalget tar til orde for å øke pedagogtettheten i barnehagen, for på den måten å sikre at alle de barna som går i barnehagen, uavhengig av funksjonsnivå og bakgrunn, skal få et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og samfunnet ellers (NOU 2010:8). Brennautvalget mener det bør settes en høyere norm for pedagogisk bemanning enn hva gjelder i dag, og det foreslås at minst 50 prosent av de ansatte i barnehagen må ha førskolelærerutdanning eller annen tilsvarende pedagogisk utdanning.

Fagforbundet og Utdanningsforbundet har i brev til Kunnskapsdepartementet 28. mai 2011 pekt på at implementering av rammeplanen nedprioriteres i en hektisk arbeidshverdag der den mest kritiske faktoren er mangel på tid. I brevet vises til at det viktigste kvalitetskriteriet i barnehagen er personalet og dets kompetanse, og at den ulike kompetansen som førskolelærere, andre pedagoger, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter innehar må verdsettes. Forbundene etterlyser blant annet:

- Et kompetanseløft for alle ansatte i barnehagen, herunder at det utarbeides en egen etter- og videreutdanningsstrategi for ansatte i barnehagen.
- Et mål om at alle ansatte minst må ha kompetanse som barne- og ungdomsarbeider.
- En grunnbemanning med minst fire ansatte per barnegruppe hvorav to ansatte skal være førskolelærere. Det ønskes alltid minst to ansatte tilstede i barnegrupper på henholdsvis 7–9 barn under tre år og 14–18 barn over tre år.

6.5.5.3 Dispensasjoner fra utdanningskrav

Det har vært en betydelig økning i antall dispensasjoner de siste årene, som en følge av mangel på førskolelærere og utbygging av nye barnehager. Antall ansatte med dispensasjon fra utdanningskravet har økt fra 1 550 i 2006 til 3 838 i 2010, det vil si en økning på 148 prosent fra 2006 til 2010. Andelen ansatte med dispensasjon har økt fra i underkant av 7 prosent i 2006 til 14 prosent i 2010. Andelen dispensasjoner i kommunene har en sammenheng med hvor i landet kommunene ligger. Tall fra KOSTRA viser at det gis flest dispensasjoner i Oslo og tilstøtende kommuner samt i Stavanger-området. Tall fra KOSTRA viser at det var 243 kommuner som hadde gitt minst én dis-

pensasjon i 2006 (56 prosent av kommunene), mens det i 2008 var 312 kommuner som hadde gitt minst én dispensasjon (73 prosent av kommunene).

En undersøkelse utført av Agderforskning i 2007 vedrørende dispensasjoner i kommunene, viser at den typiske innehaver av dispensasjon har lang erfaring som assistent, pedagogisk leder eller styrer i barnehagen. En stor andel har også utdanning som lærer eller barne- og ungdomsarbeider (Jensen 2007). Undersøkelsen viser videre at flere som er ansatt på dispensasjon har ønske om å utdanne seg til førskolelærer, men at det må legges praktisk til rette for at dispensasjonsinnehaveren skal kunne gjennomføre utdanningen.

I undersøkelsen utført av Riksrevisjonen framgår det at 80 prosent av kommunene i utvalget har gitt minst én dispensasjon fra kravet om pedagogisk bemanning i barnehageåret 2008/2009. Spørreundersøkelsen til styrerne viser at 36 prosent av barnehagene har én eller flere ansatte med dispensasjon fra utdanningskravet i barnehagen i barnehageåret 2007/2008. For de fleste av disse barnehagene gjelder dispensasjonen for én ansatt (62 prosent av barnehagene) eller for to ansatte (27 prosent av barnehagene).

Winsvold og Gulbrandsen (2009) har pekt på at betydningen av å ha en person på dispensasjon kan antas å være mindre jo større barnehagen er. Imidlertid viste undersøkelsen de utførte at det ikke var de største barnehagene som har flest dispensasjoner. Snarere kunne det synes slik at innslaget av dispensasjoner minket dersom barnehagens størrelse, målt som antall pedagogiske ledere med førskolelærerutdanning, økte. Samtidig kunne det konkluderes med at det totalt sett ikke hadde skjedd noen forverring på barnehagenivå med hensyn til dispensasjoner i takt med den store utbyggingsfasen som hadde funnet sted.

Gjennom sammenstilling av statistikk fra KOSTRA (innrapportert i årsmeldingene fra barnehagene) med sysselsettingsstatistikk og utdanningsstatistikk fra SSB om antall ansatte med godkjent førskolelærerutdanning, er det vist avvik i datakildene når det gjelder antall ansatte med godkjent førskolelærerutdanning, jf. Gulbrandsen 2008. Ifølge Gulbrandsen (2008) kan avviket tyde på at barnehagene overrapporterer antall ansatte med førskolelærerutdanning.

Utfordringer med å oppfylle utdanningskravene i regelverket er betydelig større i enkelte deler av landet. Samtidig er det å rekruttere førskolelærere «hjem» fra andre sektorer en utfordring, noe som blant annet belyses i det følgende:

¹⁰ Innst. 162 S (2009–2010), side 23.

Det som må være klart er at man ikke kan telle stillingsbehov og antall førskolelærere i Norge sett under ett. Det er store regionale forskjeller, særlig er hovedstadsområdet ille ute. I store deler av Norge er det nok førskolelærere i forhold til etterspørselen etter denne typen arbeidskraft fra barnehagene. Der det er underskudd på førskolelærere, vil det ofte være en stor reserve av førskolelærere, særlig i grunnskolen. Tilbud om mer gunstige lønns- og arbeidsvilkår vil være et adekvat virkemiddel i barnehagenes kamp om denne arbeidskraften. I motsetning til private eiere må imidlertid kommunene avveie behovet for flere med rett utdanning i barnehagen, opp mot behovet for ansatte i grunnskolen. Vi må også huske på at det store flertall av førskolelærere som ikke jobber i barnehager og i grunnskolen er ansatt i det man vanligvis kaller velferdsstatens kjerneyrker. Også her er ofte kommunene arbeidsgiver, i mange tilfelle sannsynligvis med like store rekrutteringsvansker som til barnehagene. Å friste førskolelærere ut av skolen gjennom gode lønnstilbud, er heller ikke uproblematisk ettersom svært mange av førskolelærerne er organisert i samme interesseorganisasjon som lærerne, som i følge det tekniske beregningsutvalg er en av gruppene som har kommet dårligst ut i den foregående tariffperioden. Interesseorganisasjoner med medlemsstygde i offentlig sektor foretrekker vanligvis at tillegg skal være generelle, uten hensyn til temporære lokale variasjoner i etterspørselen etter den arbeidskraften som medlemmene tilbyr. I store deler av landet vil man dekke etterspørselen etter styrere og pedagogiske ledere uten å gjøre noe ekstra med lønnsnivået. På sikt vil imidlertid generelle lønnsøkninger kunne øke tilbudet av førskolelærernes arbeidstilbud overfor barnehagene, kanskje ikke minst ved at flere ble motivert til å velge denne type utdanning.¹¹

Fylkesmannen i Finnmark har foretatt en kartlegging av hvordan kommunene som barnehagemyndighet organiserer oppfølging av tilsatte med dispensasjon fra utdanningskravet i barnehagene. Kartleggingen viste blant annet:

«Ingen av kommunene/barnehagemyndighetene har system for oppfølging av tilsatte med dispensasjon fra utdanningskravet annet at det avtales mellom personen som har dispensasjon og en eventuell veileder som gjerne er styrer i den aktuelle barnehagen. Veiledningen kan også avtales med pedagogisk personale i en annen barnehage

dersom det ikke er pedagogisk personale i den aktuelle barnehagen.

Ingen av kommunene har planer for strukturert oppfølging i forhold til regelmessighet, ansvar, innhold osv.

De fleste kommunene setter vilkår om veiledning fra førskolelærer i dispensasjonsvedtaket, men få eller ingen følger opp at vilkåret gjennomføres. Det gjelder oppfølging i både kommunale og ikke-kommunale barnehager.»¹²

Fra Brennautvalgets side pekes videre på en bekymring for det høye antallet dispensasjoner fra utdanningskravet for styrere og pedagogiske ledere, og at adgangen til å innvilge dispensasjon må innskjerpes (NOU 2010:8). Brennautvalget tar til orde for å fjerne muligheten til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet, og at adgangen til å innvilge midlertidig dispensasjon innskrenkes. På sikt anbefales at muligheten til å innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet også fjernes.

6.6 Barnehagenes størrelse

Gjennomsnittlig antall barn i norske barnehager er 47 barn (SSB). Et knapt flertall av norske barnehager er relativt små. 62 prosent av norske barnehager har færre enn 51 barn. 34 prosent av norske barnehagebarn går i disse. 14 prosent av barnehagene har over 75 barn, og det er 31 prosent av norske barnehagebarn som går i disse.

Over tid har barnehagene blitt større. De nyere barnehagene (2003–2010) er gjennomgående større enn barnehager startet i årene 1995–2003, som igjen er klart større enn barnehager startet opp mellom 1985 og 1994. De enda eldre barnehagene er gjennomgående litt større enn barnehager fra årene mellom 1985 og 1994, men likevel av klart mindre størrelse enn de barnehagene som startet opp de siste fem årene. Kommunale barnehager er gjennomgående større enn de private. Samtidig er svært store barnehager fortsatt relativt uvanlig. Barnehager med over 100 barn utgjør kun fire prosent av alle barnehager i Norge (SSB). Andelen barn som går i de største barnehagene er naturlig nok høyere, rundt 10 prosent.

Winsvold og Gulbrandsen (2009) viser for øvrig at hver barnehage i gjennomsnitt mottok

¹¹ Gulbrandsen (2007: 59–60).

¹² Brev til kommuner i Finnmark fra Fylkesmannen i Finnmark 1. september 2010. Bakgrunn for kartleggingen var Fylkesmannens bekymring over økning av antall dispensasjoner fra utdanningskravet i fylket.

flere barn i 2008 enn i 2004. Særlig gjaldt dette barnehager som hadde startet opp etter 2004, men også blant de barnehagene som allerede eksisterte i 2004 var det mange som hadde fått et større antall barn i løpet av perioden. Også Vassenden m. fl. (2011) viser til en utvikling hvor barnehagene øker sitt barneantall.

Det er klart mest utbredt at barnehager består av én bygning (Vassenden m. fl. 2011). Av de barnehager som består av flere bygninger synes det mest utbredt at disse ligger geografisk nær hverandre. Desto større en barnehage er, desto vanligere synes det å være at barnehagen har tilhold i mer enn én bygning.

6.7 Intern organisering i barnehagene

Det kan spores en utvikling mot økt bruk av formaliserte ledelsesmodeller i barnehagene de siste ti år (Gulbrandsen og Sundnes 2004; Winsvold og Gulbrandsen 2009). Oftest er dette tydeligst i de største barnehagene og i de kommunale barnehagene.

Riksrevisjonen foretok en kartlegging av barnehagenes interne organisering. Den vanligste organiseringsformen i barnehagene var inndeling i avdelinger. Andelen barnehager med baseorganisering¹³ har økt de seneste årene. I undersøkelsen er andelen basebarnehager 21 prosent. Ved en vanlig organisering av en basebarnehage tilhører barnet en fast gruppe, men det står fritt til selv å velge andre grupper store deler av dagen. Riksrevisjonen viser til at noen barnehager har valgt å ha en avdelingsbasert barnehage, men at de likevel enkelte dager følger en baseorganisering. Undersøkelsen viser videre at det ikke er noen variasjon ut fra størrelsen på barnehagene når det gjelder organisering.

Winsvold og Gulbrandsens undersøkelse (2009) viste at et klart flertall av barnehagene er organisert med avdelinger¹⁴. For 80 prosent ble det svart avdeling, 13 prosent avdelingsfri, fire prosent svarte annet og ytterligere fire prosent hadde ubesvart på spørsmålet. Det var liten forskjell relatert til eierform, avdelingsandelen var

82 i kommunale og 77 i private barnehager. Det var imidlertid forskjeller etter størrelse. Bruk av avdelinger økte med økende størrelse opp til barnehager med 75 barn, for deretter å avta. Samtidig antydte undersøkelsen at styrerne i de største barnehagene kunne ha utfordringer med å definere barnehagens interne organisering i vante svarkategorier.

Avdelingsfrie barnehager var for øvrig heller ikke tett knyttet opp til barnehagens oppstartstidspunkt. Uansett når barnehagen ble startet opp, lå andelen organisert med avdelinger rundt 80 prosent.

I en nyere undersøkelse har Børhaug og Lotsberg (2011:13) kartlagt omfanget av barnehager med henholdsvis avdelingsstruktur og baseorganisering, og funnet at 75,5 prosent av barnehagene har avdelingsstruktur og 17 prosent baseorganisering.

Ovennevnte undersøkelser opererer med en dikotomi mellom avdelingsorganiserte og avdelingsfrie (base)barnehager¹⁵. Vassenden m. fl. (2011) peker imidlertid på at det ikke kan sies å være entydig hva som ligger i begrepet basebarnehage, og viser til at det er grunn til å tro at det er store variasjoner i hva respondentene definerer som basebarnehage eller avdelingsbarnehage. På den bakgrunn anføres at det kan være grunn til å anta at mange barnehager representerer organisatoriske mellomformer mellom rene avdelingsbaserte og rene basebarnehager. IRIS-undersøkelsen viser at det er mange barnehager som velger å plassere seg mellom en mer tradisjonell avdelingsdrift og mer fleksibel avdelingsfri organisering når de gis anledning til dette. Barnehagenes interne organisering synes ut fra denne undersøkelsen noe mer sammensatt¹⁶. At barnehagene fordeler seg på en slik skala, fremtrer for øvrig klart om en trekker inn andel av dagen barna tilbringer i sine primærgrupper:

¹³ I «baseorganiserte» barnehager får barna tilhørighet i en base, som oftest synes å bestå av flere barn enn tradisjonelle avdelinger. Store deler av barnehagens areal defineres samtidig som fellesarealer for alle barna i barnehagen. Dette fellesarealet deles gjerne inn i spesialrom som atelier og verksteder, hvor barna får tilbud om aktiviteter som maling, snekring, drama osv. i mindre grupper. Ansatte skal fordele seg og være tilgjengelige for alle barna, på tvers av basetilhørighet.

¹⁴ Avdelingenes interne organisering vil igjen kunne variere fra «tradisjonelle» avdelinger med inntil 9 og 18 barn med 3 voksne hvorav 1 pedagog, til «nyere» løsninger med noe flere barn per ansatt men med hvor pedagogtettheten er satt noe høyere, eksempelvis 14 eller 27 barn og 4 voksne hvorav 2 pedagoger (Pettersvold og Aagre 2008).

¹⁵ I tillegg opererer studiene med «annet»- og «vet ikke»-kategorier.

¹⁶ De minste barnehagene har relativt få barn og består oftest kun av en gruppe/avdeling. Det vises til at denne typen barnehager ikke rimeligvis kan forstås som basebarnehage eller lignende, men snarere bør vurderes som en egen, og vel etablert, organisasjonsform i det norske barnehagefeltet. Denne gruppen barnehager er derfor i IRIS-undersøkelsen utskilt som en egen analysekategori (Vassenden m. fl. 2011).

[T]ydelig at barna i det vi kaller avdelingsfrie barnehager (helt/delvis) og barnehager i mellomkategorien tilbringer en langt mindre del av dagen i primærgruppen enn barna i de avdelingsbaserte barnehagene. Blant de avdelingsfrie barnehagene svarer kun 12 prosent at barna er i primærgruppene mer enn 60 prosent av dagen, mot 52 prosent av de avdelingsbaserte. Barnehagene i mellomkategorien ligger med 23 prosent nærmere de avdelingsfrie enn de avdelingsbaserte, noe som antyder at disse i praksis er å forstå mer som avdelingsfrie enn som avdelingsorganiserte barnehager. (...) Motsatt er det kun i 15 prosent av avdelingsbarnehagene at barna er i primærgruppene mindre enn 40 prosent av dagen, mot 58 prosent i de avdelingsfrie. (36 prosent i mellomkategorien.) Det er med andre ord en langt større bevegelse av barn mellom grupper og steder i de avdelingsfrie barnehagene enn blant avdelingsbarnehagene i vårt utvalg. Mellomkategorien utgjør nettopp en mellomkategori i så måte, men som ser ut til å ligge nærmere avdelingsfri enn avdelingsbasert organisering.¹⁷

Om en ser på barnehagens organisering i forhold til størrelse (antall barn) er mønsteret stabilt for barnehager med mellom 30 og 99 barn; rundt 2/3 av barnehagene kaller seg avdelingsbasert, rundt 1/3 enten avdelingsfri eller noe midt i mellom. For barnehager med 100 barn eller mer, er fordelingen en annen, her kaller 51 prosent av barnehagene seg som avdelingsfri eller noe midt mellom avdelingsbasert og avdelingsfri. Vassenden m. fl. (2011:52) finner for øvrig at flertallet av barnehagene bygget etter 2005 ikke er å regne som avdelingsbaserte.

6.8 Åpningstider i barnehagene

99 prosent av landets barnehager har åpent 5 dager per uke (SSB). Blant norske barnehager er 10 timers åpningstid per dag det vanligste. Åpningstider per dag varierer fra 4 til 18 timer. 89 prosent av barnehagene hadde i 2010 en åpningstid på 9–10,5 timer per dag¹⁸.

¹⁷ Vassenden m. fl. (2011:49–50).

¹⁸ Hvordan dette fordeler seg nærmere kan illustreres av fordelingen i utvalget av barnehager undersøkt av Vassenden m. fl. (2011:62): «59 prosent av barnehagene i vårt utvalg har denne. Dernest er 9 timer (27 prosent) og 11 timer (12 prosent) også relativt utbredt. Kun 2 barnehager i vårt utvalg har åpningstid 12 timer eller mer, og kun 10 barnehager under 8 timer.»

Når det gjelder størrelse, har de minste barnehagene (under 30 barn) vesentlig kortere åpningstid enn de større, og det synes å være en tendens til at med økende størrelse stiger andelen med lengre åpningstid (Vassenden m. fl. 2011). Denne tendensen er imidlertid ikke entydig. Desto nyere barnehagen er, desto lengre åpningstid har den, selv om 10 timer per dag uansett er dominerende, uavhengig av oppstartsår. Det er ikke funnet lignende tendenser for barnehagens valg av organiseringsform.

Så godt som alle barnehager opplyser at mer enn 80 prosent av personalet normalt er til stede mellom kl. 10.00 og 14.00, mens tiden før 8.30 og etter 15.30 er preget av vesentlig færre av personalet til stede. I ytterflatene av barnehagedagen vil altså bemanningen være lavere, men barnegruppene vil fortsatt kunne være relativt store, jf. Vassenden m. fl. (2011) og Seland (2009).

Det må skilles mellom tillatt (gjennomsnittlig) og faktisk oppholdstid i barnehagen:

Åpningstider i barnehagen må sies å ha en noe uklar status som mål på strukturell kvalitet. Mange foreldre (og arbeidsgivere) vil betrakte en lang åpningstid i barnehagen som et gode fordi den muliggjør kombinasjon av en krevende jobb med det å ha barn. Dette kan også ha betydning ut fra et likestillingsperspektiv. For ansatte i barnehagen stiller det seg noe annerledes. Lengre åpningstid vil måtte bety flere tidligere morgener og/eller sene ettermiddager på jobb. For barn kan lang åpningstid i barnehagen innebære lengre dager, dersom foreldre benytter seg av muligheten til det. Viktig er det sannsynligvis slik at lang åpningstid, slik som 11 timer om dagen, som regel vil måtte bety færre ansatte på jobb samtidig (bortsett fra kjernetiden), fordi de samme personalressursene må strekkes utover et lengre tidsrom. I et temanotat fra Utdanningsforbundet (2009: 18) pekes det også på at lengre åpningstider fører til at personalets tid til hvert enkelt barn blir mindre.¹⁹

6.9 Barnas oppholdstid i barnehagen

Det har vært en økning i gjennomsnittlig oppholdstid i perioden fra 2003 til i dag. Trenden har gjennom mange år vært i retning av heldagstilbud, og det er grunn til å regne med at dette vil fortsette en stund til, særlig dersom prisnivået ikke blir vesentlig økt (Asplan Viak 2009). Totaleffekten vil imidlertid være begrenset siden det nå

¹⁹ Vassenden m. fl. (2011:61–62).

Tabell 6.10 Barn 1–5 år som går i barnehage, i ulike grupper. Avtalt tid. Prosent.

	Heltid (41 timer eller mer)	Lang deltid (25–40 timer)	Kort deltid (under 25 timer)	I alt (Vektet)	Antall (uvektet)
Alle	85	12	3	100	3043
Alder					
1 år	84	13	3	100	372
2 år	86	11	3	100	607
3 år	85	13	3	100	672
4 år	86	11	3	100	694
5 år	86	11	3	100	698

Kilde: SSB, Barnefamiliers tilsynsordninger, 2010

er få (13 prosent (36 086) i 2010) av barna som har deltids plass. For barna med deltids plass har det vært en tendens til økende gjennomsnittlig oppholdstid.

Høsten 2010 gjennomførte SSB (2011) en undersøkelse som tar for seg ulike sider ved barnefamiliers tilsynsordninger og deres prioriteringer og begrunnelser for sine valg av hovedtilsynsordning på dagtid. Barnetilsynsundersøkelsen viser at barna i gjennomsnitt oppholder seg 35 timer i uka i barnehagen. Under 20 prosent er der i 41 timer eller mer. Det store flertall barnehagebarn, om lag 70 prosent, oppholder seg i barnehagen i 25–40 timer i uken. Rundt 10 prosent av barna er i barnehagen mindre enn 25 timer i

uken. Barn i Akershus, Oslo, Østlandet og Trøndelag går i større grad enn i resten av landet heltid i barnehagen (41 timer eller mer).

Gjennomsnittlig oppholdstid i barnehagen, eller at en barnehage har lang åpningstid, medfører imidlertid ikke at barna kan sies å «utnytte» barnehagedagens tidsrom fullt ut. Vassenden m. fl. (2011: 65–66) har gitt følgende vurdering av dette, blant annet på bakgrunn av Mor og barnundersøkelsen:

Vi må imidlertid tilføye at tallene her er på familienes tillatte oppholdstid, det vil si hvor mange timer i uken foreldrene kan velge å la barna være i barnehagen. Det at barna kan være der i la oss si 45 t/

Tabell 6.11 Barn 1–5 år som går i barnehage, ulike grupper. Faktisk tid. Prosent.

	Heltid (41 timer eller mer)	Lang deltid (25–40 timer)	Kort deltid (under 25 timer)	I alt (Vektet)	Antall (uvektet)	Gjennomsnittlig faktisk oppholdstid per uke (vektet)
Alle	19	71	10	100	3034	35
Alder						
1 år	19	72	9	100	371	35
2 år	18	70	12	100	604	35
3 år	17	74	9	100	671	35
4 år	23	68	9	100	692	35
5 år	18	73	9	100	696	35

Kilde: SSB, Barnefamiliers tilsynsordninger, 2010

uken, betyr ikke at foreldre nødvendigvis velger at barna er der så mye. Hvor mye foreldre faktisk bruker av tillatt oppholdstid har ikke vi data på. Imidlertid, tall fra den norske Mor og barn-undersøkelsen (gjennomført i regi av Kunnskapsdepartementet; foreløpig upublisert, men offentliggjort i medier) viser at gjennomsnittlig tid norske barn faktisk tilbringer i barnehager er langt lavere enn det våre og SSBs tall om barns formelle oppholdstid skulle tilsi. Ifølge medieoppslag om Mor og barn-undersøkelsen tilbringer barn i offentlige barnehager i gjennomsnitt 30,8 timer i uken og barn i private 31,5 timer i uken, altså betydelig kortere tid enn deres tillatte oppholdstid.²⁰

6.10 Gruppestørrelser og voksentetthet i barnehagene

Riksrevisjonens (2009) undersøkelse viser at det er noe færre barn per voksen i små barnehager enn i de store barnehagene. Det er flest barn per voksen i de største barnehagene. Store barnehager har i gjennomsnitt 16,5 prosent flere barn per voksen sammenlignet med de små barnehagene.

Sett under ett har det vært en økning i voksentettheten (årsverk per barn) i kommunale barnehager de senere årene (KS 2010). Økningen kommenteres på følgende måte i nøkkeltallsrapport fra KS:

For landet som helhet [økte] voksentettheten med 0,0025 årsverk pr. barn 2007–2009. Til venstre i figuren er kommuner som har fått en lavere voksentetthet enn landsgjennomsnittet. Dette var 112 kommuner. Normalt skyldes lavere voksentetthet at det er blitt fullere barnehager større del av dagen.

Til høyre ser vi at flertallet av kommunene har fått høyere voksentetthet. En annen måte å si dette på er at produktiviteten har blitt redusert. En av hovedårsakene til det kan være at disse kommunene har overdekning av barnehageplasser og derfor ikke får fylt opp alle plassene.

Det var 288 kommuner eller 68 pst av kommunene som har økt voksentetthet. Disse kommunene får også en høyere utgift pr. oppholdstime. Det er i all hovedsak mindre kommuner som har økt voksentettheten. Disse kommunene bør vurdere egne plasstall i barnehagene i lys av etterspørsel og antallet barn i kommunen.²¹

Gjennomsnittlig antall barn per ansatt i undersøkelsen ligger på 3,4 barn per ansatt for grupper med barn inntil 3 år, og 5,5 for grupper med barn over 3 år (Vassenden m. fl. 2011). For blandede grupper er gjennomsnittet 4,6 barn per ansatt. Undersøkelsen finner ingen forskjeller etter organiseringsform (avdelingsbasert–avdelingsfri). Det fremvises en svak tendens til at med økende antall barn i barnehagen totalt, følger en økning i antall barn per ansatt. Dette gjelder særlig de eldste barna, der gjennomsnittet er 5,7 barn per ansatt i de aller største barnehagene og 4,7 og 5,3 i henholdsvis barnehagene under 30 barn og mellom 30 og 44 barn. Forskjellen er til stede også for aldersblandede grupper, mens det for de yngste barna ikke kan fremvises klare forskjeller etter størrelse.

NOVAs kartlegging av kvalitetsutviklingen i barnehagen viser at de fleste barnegrupper er i størrelsesorden 13 til 18 barn, men at det er store variasjoner i gruppestørrelsene. Det mest vanlige er at barnehagene er delt opp i aldershomogene grupper eller avdelinger (Winsvold og Gulbrandsen 2009).

Ut fra den kunnskapen som foreligger om gruppestørrelser i barnehagen og om hvordan dette påvirker barnas trivsel og muligheter for utvikling og læring, kan det være særlig grunn til å følge med på utviklingen av tilbudet til de yngste barna, som har behov for oversikt og stabile relasjoner, jf. kapittel 5.4. Riksrevisjonens (2009) spørreundersøkelse²² viser at gjennomsnittsstørrelsene på avdelinger med bare småbarn varierer fra 11,6 barn til 16,5 barn per gruppe.

Desto større barnehagen er, målt i totalt antall barn, desto større er også barnegruppene (Vassenden 2011:69). Videre har avdelingsfrie barnehager vesentlig høyere antall barn per gruppe enn avdelingsbaserte barnehager, og dette gjelder både for småbarns- og storbarnsgrupper og blandede grupper. Blant alle barnehagene i utvalget er det gjennomsnittlig 12,4 barn per gruppe for småbarnsgrupper, 18,6 barn per gruppe i storbarnsgrupper og 17,6 barn for aldersblandede grupper. Gruppestørrelsen er klart økende med barnehagens størrelse. I små barnehager (mindre enn 45 barn) varierer størrelsen på rene småbarnsgrupper (1–2 år) mellom 9 og 11 barn. I store barnehager (mer enn 80 barn) har småbarnsgruppene i snitt mellom 13 og 14 barn. Det registreres videre en nokså jevn økning i gjennomsnittlig antall barn per gruppe over tid, hele perioden frem til og med 2004. 2005 represente-

²⁰ Vassenden m. fl. (2011:65–66)

²¹ KS (2010), side 8.

²² Jf. Riksrevisjonen (2009) vedlegg, tabell 7.1.

rer, ifølge undersøkelsen, et klart skille, hvor barnehager etablert etter dette har vesentlig større gjennomsnittlig gruppestørrelse enn barnehager etablert tidligere²³. Gjennomsnittlig gruppestørrelse for 1–2-åringene øker fra 12,8 barn for barnehager etablert mellom 2000 og 2004, til 13,9 barn for barnehager etablert mellom 2005 og 2010.

Vassenden m. fl. (2011) har også sett nærmere på hvor mange barn de voksne forholder seg til i løpet av dagen. Det fremgår at voksne som jobber med de eldste barna generelt forholder seg til langt flere barn i løpet av dagen, enn voksne som jobber med de yngste. I nesten 6 av 10 barnehager er dette tallet for 3–5-åringer, over 15 barn. I kun 7 prosent av barnehagene forholder voksne seg til mer enn 15 små barn (1–2-åringer) i løpet av dagen. For de eldste barna gjelder dette på tvers av størrelse og organiseringsform. For de yngste barna synes det derimot slik at desto større en barnehage er, desto flere 1–2-åringer vil de voksne måtte forholde seg til²⁴. Når det gjelder barnehagens organisering synes voksne i avdelingsfrie barnehager jevnt over å måtte forholde seg til flere 1–2-åringer enn voksne i avdelingsbaserte.

Undersøkelsen har videre kartlagt hvordan barnehagene organiserer barnegruppene, og spurt om største og minste barneenhet som hvert barn er del av i løpet av dagen (Vassenden m. fl. 2011). Hverdagen i avdelingsfrie barnehager (og i mellomkategorien) omtales i denne forbindelse som «polarisert» for de yngste barna (1–2-åringene). Disse barnehagene synes å vekse vesentlig mer enn det de avdelingsbaserte gjør, mellom svært store og svært små barneenheter i løpet av en og samme dag. For de eldste barna (3–5-årin-

gene) fremstår fleksibel gruppeorganisering vanlig, på tvers av barnehagens organiseringsform.

Vassenden m. fl. (2011) oppsummerer disse funnene med at 3–5-åringene er del av mer fleksibel gruppeorganisering enn 1–2-åringene. Videre at hvis det å være del av en liten gruppe i løpet av dagen er et mål på strukturell kvalitet, så kommer de avdelingsfrie best ut på dette målet for de eldste barna. Dette selv om de samtidig oftere også utgjør en del av svært store grupper. Forskjellene etter organiseringsform er imidlertid ikke store for de eldste barna. For de yngste barna er derimot forskjellene etter organisering tydeligere, med større avstand mellom minste og største gruppe i de avdelingsfrie og i mellomkategorien enn i de avdelingsbaserte barnehagene. Også her er det slik at barna oftere utgjør en del av svært små enheter i de mer avdelingsfrie barnehagene. Samtidig er det slik at de oftere er en del av svært store enheter i både mellomkategorien og de avdelingsfrie barnehagene.

Sverige har, i likhet med Norge, ikke satt krav til barnegruppens størrelse. Av en nasjonal evaluering av barnehagene i Sverige fremgår det at de økonomiske avveiningene ser ut til å være den viktigste årsaken til valg av barnegruppens størrelse, uansett om beslutninger fattes av barnehagene selv eller på kommunenivå (Skolverket 2003). Gruppestørrelse var nasjonalt regulert i Sverige frem til 1984, da bestemmelsen om dette ble fjernet som et ledd i ny kommunelovgivning som innebar et større kommunalt ansvar og mindre statlig styring av kommunenes organisering²⁵. Erfaringer fra Sverige viser at gruppestørrelsen har økt etter dereguleringen, særlig i tilknytning til den vanskelig økonomiske situasjonen på 1990-tallet, og at det er betydelige lokale variasjoner (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärby 2001).

I Norge er det gjort lite forskning rundt spørsmålet om hvordan barnehageorganiseringen virker inn på barna og barnas opplevelse av barnehagehverdagen. Det er gjort studier i andre land som peker på virkninger av barnegruppestørrelse for barna i barnehagen. Skolverket i Sverige peker på at store barnegrupper kan ha negative effekter på visse grupper barn, og det nevnes spesielt de yngste barna, minoritetsspråklige barn og barn med spesielle behov (Skolverket 2003). Forskningen viser at gruppestørrelse og personaltet-

²³ Vassenden m. fl. (2011) baserer seg på størrelsen ved oppstartsåret. De peker her på at forskjellene over tid kan være enda større siden barnehager kan ha økt gruppestørrelsen etter oppstartsår. Samtidig fremheves at denne økningen synes å stemme godt overens med Selands (2009) antakelse om at retningslinjer for gruppestørrelse er gjort mer fleksible for å kunne møte utfordringen med å skaffe barnehageplass til alle.

²⁴ I forbindelse med disse funnene er det fra forskernes side trukket frem følgende implikasjon for de yngste barna: «Pedagogisk forskning viser at barn lærer best i settinger hvor det er muligheter for at barns og voksnes deltakelse er 1:1. Dertil er det særlig viktig at barnehagene legger til rette for at de yngste barna har få stabile tilknytningspersoner, som de kan inngå i nære samspillsrelasjoner til. Vi kan reise spørsmålet om i hvilken grad de barnehagene der voksne må forholde seg til svært mange 1–2-åringer evner å ivareta særlig de aller yngste barnas behov for trygge rammer og gode læringsbetingelser. Vi har sett at det er vanligere at voksne forholder seg til mange 1–2-åringer, jo større barnehagen er, og også jo mer avdelingsfri dens organisering er.» (Vassenden m. fl. 2011:107).

²⁵ Bestemmelsen frem til tidspunktet innebar følgende: «För de minsta barnen (2 år) på daghem rekommenderades en gruppstorlek på 5–6 barn, för de något äldre (3–4 år) 8–12 barn.» (Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärby 2001: 18).

het påvirker kvaliteten i barnehagene. Gruppetørrelse har større betydning enn personaltettheten for kvaliteten, dvs. at mindre grupper er å foretrekke fremfor større med samme personaltetthet. Lav personaltetthet og store barnegrupper kan ha negativ effekt på språkutviklingen, samspillet mellom barn og voksne, kjønnes identitetsutvikling og relasjoner og på det daglige miljøet i form av stress, støy og konflikter. Samtidig fremheves at også andre faktorer er viktige for god kvalitet, blant annet barnegruppens sammensetning, personalets kompetanse og pedagogiske samsyn, barnehagens ledelse og lokalenes utforming.

I Sverige er det, over en periode på 18 måneder, blitt gjennomført et forsøk med å redusere antall barn i barnegruppen fra 18 til 14 barn (i alderen 3–5 år), samtidig som en beholdt samme antall ansatte (en førskolelærer og to «barnskötare»²⁶) (Mårdsjö 2004). Bakgrunnen for forsøket var at personalet over tid hadde sett at de til tross for gode intensjoner og god kompetanse opplevde at de ikke strakk til og at arbeidssituasjonen tilsa at de ble tvunget til å handle på måter overfor barna som de egentlig ikke ønsket. Personalet syntes de altfor ofte agerte som «ordningspolis» der de fortalte barna hva de ikke fikk gjøre. Formaninger og negativ oppmerksomhet preget måltidene. Arbeidssituasjonen ble opplevd som så vidt intens at de ikke fikk tid til å snakke med barna, men i stedet snakket til dem. Sammen med kommunens ledelse ble det gjennomført et forsøk med reduksjon av antall barn i gruppen i den hensikt å få til en debatt om hvilken betydning antall barn i gruppen har for innholdet i barnehagen. Forsøket synes å ha resultert i at barnas lek ble forandret slik at barna enklere fant ut hvem de ville leke med og lettere knyttet kontakt. Atmosfæren på avdelingen utstrålte ro og harmoni. Barna trøstet hverandre og utviste større omsorg for hverandre. Barna fikk mer tid til å lære å gjøre ting selv, mot at personalet tidligere hadde hjulpet dem mer siden det gikk hurtigere. Måltidene var roligere og ble en anledning til samtale. Færre barn tilsa at de gjenværende barna ikke trengte å kjempe om oppmerksomhet i samme grad som tidligere og at personalet hadde anledning til å lytte til barnas fortellinger og funderinger. Generelt var det også mer tid tilgjengelig til å legge til rette for barnas språklige bevisst-

het. At støynivået gikk ned bidro til også til dette. Personalet opplevde også de fikk bedre tid til foreldrene, og foreldrene vurderte forandringen som merkbar underveis i forsøket. Tid og mulighet til refleksjon over innholdet i barnehagen økte også.

Konklusjonen på forsøket var at personalet forandrer sin måte å forholde seg til barna på når barnegruppens størrelse reduseres.

Oppmerksomhet fra de ansatte

Barnehagens personale har en yrkesetisk forpliktelse til å handle omsorgsfullt overfor alle barna i barnehagen. Omsorgsforpliktelsen stiller krav til personalet om oppmerksomhet og åpenhet overfor det unike hos hvert enkelt barn, jf. rammeplanen. Barnehageansatte opplever det som en viktig faktor for høy kvalitet at de er til stede for barna (Riksrevisjonen 2009).

I Riksrevisjonens undersøkelse ble både styrerne og de pedagogiske lederne spurt om de synes det er nok personale i avdelingen til at alle barna får tilfredsstillende oppmerksomhet. Av spørreundersøkelsen fremgår at rundt en fjerdedel av de pedagogiske lederne mener det sjelden eller ikke i det hele tatt er nok personale i avdelingen til at alle barna får tilfredsstillende oppmerksomhet. Nær en femtedel av styrerne gir uttrykk for det samme. Av spørreundersøkelsen fremgår videre at styrerne og de pedagogiske lederne opplever det som utfordrende å gi hvert enkelt barn i barnehagen tilstrekkelig oppmerksomhet, og det synes vanskelig å få tak i kvalifisert bemanning og det er liten tilgang på vikarer. I denne forbindelse vises også til at de ansatte opplever at det ikke er satt av nok ressurser til å følge opp barn med særskilte behov og minoritetsspråklige barn, hvilket gjør at det er vanskeligere for personalet å gi nok oppmerksomhet til de barna som ikke trenger spesiell oppfølging.

Om lag 30 prosent av de pedagogiske lederne gir uttrykk for at de bare noen ganger eller sjelden har tid til å utføre arbeidsoppgavene sine som planlagt. Ansatte i kommunale barnehager svarer i større grad enn ansatte i private barnehager at de ikke har tid til å utføre arbeidsoppgavene som planlagt. Av de pedagogiske lederne som svarer at de bare noen ganger eller sjelden har tid til å utføre arbeidsoppgavene som planlagt, oppgir de først og fremst sykefravær blant ansatte som en viktig årsak. Lav bemanning og for store barnegrupper synes også å være viktige årsaker.

²⁶ «Barnskötare» er rimelig tilsvarende barne- og ungdomsarbeider i Norge.

6.11 De yngste barna i barnehagen

Antallet barn i barnehagen yngre enn tre år, har økt betydelig de siste årene, jf. punkt 6.2. Frem til de siste årene har disse barna utgjort en mindre del av barnehagebarna, men nå er også de fleste barna i denne aldersgruppen i barnehagen. De yngste barna har et større omsorgsbehov og vil kreve mer tid sammen med voksne enn de større barna.

Av rammeplanen framgår det at barnehagens omsorgs- og læringsmiljø skal fremme barnas trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd. Barnehagen må gi det enkelte barnet støtte og utfordringer ut fra egne forutsetninger og bidra til et meningsfullt liv i fellesskap med barn og voksne, jf. rammeplanen punkt 1.9. Det framgår videre at barnehagens dagligliv skal preges av samvær som innebærer at personalet lytter, støtter og utfordrer barn. Riksrevisjonen viser i denne forbindelse til at det i dybdeintervju med fagpersoner er blitt vist til at det er store faglig-pedagogiske utfordringer knyttet til å skape optimale læringsmuligheter for de minste barna.

Det fremgår av Riksrevisjonens (2009) undersøkelse at styrerne opplever at det med flere små barn i barnehagen blir mindre tid som kan settes av til de eldre barna. Spørreundersøkelsen viser at 15 prosent av de pedagogiske lederne som arbeider med barn under tre år, opplever at rammeplanen i liten grad er tilpasset de minste barna. 66 prosent opplever at rammeplanen i noen grad er tilpasset små barn, mens 16 prosent opplever at den i stor grad er tilpasset små barn. Styrerne opplever videre at stadig nye arbeidsoppgaver blir puttet inn i barnehagehverdagen og at det stilles andre krav til barnehagene enn før, selv om grunnbemanningen er uendret.

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet et temahefte om de minste (yngste) barna (Sandvik 2006). Temaheftet skal være til inspirasjon og øke kompetansen til barnehageansatte på dette området. I spørreundersøkelsen fremgår det at om lag 45 prosent av de pedagogiske lederne svarer at de aldri eller i liten grad benytter temaheftet om de minste barna i barnehagen.

Forskning om barn under tre år har vært etterlyst (Gulbrandsen m. fl. 2002), men dette har bedret seg noe de siste årene (Borg m. fl. 2009; Greve og Solheim 2010). I en studie er det vist store variasjoner blant ansatte i omsorgsevne, og at variasjonene ikke hadde sammenheng med den ansattes faglige bakgrunn (Kjellebold 2003). Det konkluderes med at førskolelærerutdanning i seg selv ikke nødvendigvis garanterer god kvalitet på

arbeidet. Det er grunn til å stille spørsmål ved om dokumentert spedbarnsforskning når frem til de barnehageansatte. Greve og Solheim (2010) peker på at til tross for at relevant forskning angående småbarn i barnehage er økende, så har den hittil vært delvis usynlig i offentlig debatt og dokumenter.

6.12 Barnehagetilbud til samiske barn

Barnehagen er en viktig arena for å utvikle samisk språk, kultur og identitet, jf. blant annet Storjord (2008). En trygg forankring i eget språk og kultur gir samiske barn de beste forutsetninger for å kunne utvikle sin identitet – samtidig som de skal forholde seg til majoritetssamfunnet.

Norge har, med bakgrunn i urfolks særskilte rettigheter og FNs barnekonvensjon, en særskilt forpliktelse til å ivareta samiske barns og foreldres interesser. Barnehagetilbud til samiske barn reguleres av barnehageloven med forskrifter. Barnehageloven § 2 uttrykker eksplisitt at barnehagen skal ta hensyn til samiske barns språk og kultur. Etter barnehageloven § 8 tredje ledd har kommunen ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt²⁷ bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Samiske barnehager fikk et eget kapittel i den første rammeplanen for barnehagen (1996). Kapittel 6 «Samisk språk og kultur» anga spesielle mål for barnehagetilbudet til samiske barn i tillegg til rammeplanens øvrige mål. Et eget kapittel om samiske barn ble ikke videreført da planen ble revidert ti år etter. Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2006) omtaler i liten grad spesielle grupper av barn. Rammeplanen presiserer at barnehagen må tilby alle barn et rikt, variert, stimulerende og utfordrende læringsmiljø, uansett alder, kjønn, funksjonsnivå, sosial og kulturell bakgrunn, noe som betyr at omsorgen og aktivitetstilbudet må tilpasses hvert enkelt barn og den aktuelle barnegruppen. Under fagområdet Nærmiljø og samfunnet slås det fast at alle barnehager skal bidra til at barna blir kjent med at samene er Norges urbefolkning og får kjennskap til deler av samisk kultur og hverdagsliv. Alle bar-

²⁷ Det er ni kommuner som hører inn under forvaltningsområdet for samelovens språkregler; Unjárga/Nesseby, Deatnu/Tana, Kárášjohka/Karasjok, Porsángu/Porsanger, Guovdageaidnu/Kautokeino, Gáivuotna/Kåfjord, Loábat/Lavangen, Divttasvuotna/Tysfjord og Snáasa/Snása.

nehager fikk tilsendt et temahefte om samisk kultur i barnehagen, jf. Juuso og Bjørn (2006).

Samiske barn i barnehager

Med samisk barnehage menes en barnehage som har vedtektsfestet at driften skal bygge på samisk språk og kultur²⁸. Barnehagen skal styrke barnas identitet som samer ved å fremme bruken av samisk språk og ved å formidle samisk kultur. Barnehagen ledes av samiskspråklig pedagogisk personale. For å sikre samiske barn et barnehage-tilbud bygd på samisk språk og kultur, tildeler Sametinget tilskudd til samiske barnehager og tilskudd til samiskopplæring for samiske barn i norske barnehager.

Den første barnehagen i et samisk distrikt ble etablert i Kautokeino i 1969²⁹. I 1971 ble den andre samiske barnehagen i Kautokeino kommune opprettet, en ambulerende flyttsamebarnehage i Mieron, og i 1972 fikk Karasjok sin første samiske barnehage (Storjord 2000). Det finnes i dag mange ulike samiske barnehager. Noen barnehager har samisk som driftsspråk. Andre har både samisk og norsk som driftsspråk. Noen norske barnehager har egne samiske avdelinger. Det er samiske barnehager i alle kommunene som hører inn under forvaltningsområdet for samelovens språkregler. Det finnes også samiske barnehager eller avdelinger i andre kommuner.

I 2010 mottok 705 samiske barn barnehage-tilbud i samisk barnehage eller avdeling; 668 med nordsamisk, 27 med lulesamisk og 10 med sørsamisk tilbud³⁰. I tillegg mottok ytterligere 59 samiske barn samisk språkopplæring i andre barnehager. Mellom 2005 og 2009 var det mellom 56 og 71 barnehager med samisktilbud, og mellom 883 og 975 barn med samisktilbud i disse barnehagene. Hovedvekten av samiske barnehager ligger i Finnmark, og med nordsamisk tilbud, men det er også lulesamisk og sørsamisk barnehage samt en egen samisk barnehage i Oslo. Det er i dag 32 samiske barnehager i de 4 nordligste fylkene og 1 samisk barnehage i Oslo og Akershus fylke som får tilskudd fra Sametinget. I tillegg var

det i 2010 26 ikke-samiske barnehager i 21 kommuner fordelt på 10 fylker som tilbyr samisk språkopplæring for samiske barn. Disse barnehagene er spredt fra Finnmark til Rogaland.

Sametinget vurderer at en stor del av de samiske barna i dag går i barnehage³¹. Mens dette tidligere ikke var like vanlig, har barnehagen i dag blitt en mye større del også i samiske barns hverdag. Når det gjelder barnas samiske språk og språkutvikling vurderes barnehagene å være til uvurderlig støtte, samtidig som det gir et ansvar overfor foreldrene til å ta i bruk språket. Det samme gjelder for barnas kjennskap til samisk kultur.

Den samiske kulturen, bruken av samisk språk og formidling av samisk tradisjonskunnskap vil fremtre på ulike måter i ulike barnehager³².

Sametinget gir i strategisk plan for samiske barnehager 2008–2011 slik tilstandsbeskrivelse:

Situasjonen for de samiske barnehagene har endret seg i takt med endringer i samfunnet.

Mange av barna i samiske barnehager er tospråklige, samtidig som barnehagene skal styrke og utvikle barnas samiske språk. I mange norske barnehager med samiske barn får barnehagen tilskudd fra Sametinget til samiskopplæring for enkeltbarn.

Det er mangel på pedagogisk materiell tilpasset samiske barn og samiske barnehager. Det foretas fortsatt liten eller ingen forskning på samisk barnehageområde.³³

Samiske foreldres innstilling til barnehagen har vært varierende (Storjord 2000; 2008). Sametinget vurderer det som å være av stor betydning at samiske foreldre gis informasjon om hvilke rettigheter, tilbud og støtteordninger som finnes når det gjelder samiske barnehage-tilbud, jf. Sametinget (2007). I Handlingsplan for samiske språk fremheves betydningen av å gi informasjon om etablering av barnehage-tilbud til samiske barn.

Kunnskapsdepartementet og fylkesmennene samarbeider med Sametinget om tiltak rettet mot den samiske barnehagesektoren, jf. St.meld. nr.

²⁸ Sametinget (2007). Definisjonen er også gjengitt i Sametingets budsjett 2011, Sametingssak 43/10.

²⁹ For ordens skyld opplyses at denne ikke ble opprettet som en samisk barnehage, men hadde vedtektsfestet en lik fordeling av samisktalende og norsktalende barn. Bygningen var for øvrig en gave fra Norsk folkehjelp.

³⁰ Informasjonen baserer seg på tilskuddsordningen som administreres av Sametinget. Informasjonen ble gitt på møte mellom representanter for Sametinget og utvalgets sekretariat 23. august 2011

³¹ Det vises blant annet til informasjon gitt på møte mellom representanter for Sametinget og utvalgets sekretariat 23. august 2011.

³² Det har for øvrig vært pekt på at selv om en samisk barnehage har enkelte samiske trekk og markører, er det ikke gitt at det samiske perspektivet er det dominerende i institusjonen, jf. Storjord (2008). Hvilket også er i overensstemmelse med forskning gjort om samiske skoler i Norge (Hirvonen 2004).

³³ Sametinget (2007), side 7.

28 (2007–2008) Samepolitikken og Meld. St. 22 (2009–2010) Sametingets virksomhet 2009. Av St.meld. nr. 41 (2008–2009) fremgår ellers at Kunnskapsdepartementet vil igangsette et arbeid med å utvikle et bedre system for å følge med på kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren, et system som også vil omfatte de samiske barnehagene. Det eksisterer for øvrig lite forskning om samiske barn, barnehager for samiske barn og samiske barns oppvekstvilkår.

Sametinget disponerer ulike virkemidler

For å sikre samiske barn et barnehagetilbud bygd på samisk språk og kultur, tildeler Sametinget tilskudd til samiske barnehager og tilskudd til samisk språkopplæring for samiske barn i barnehager³⁴. Målgruppen er samiske barnehager og norske barnehager med samiske barn. Sametinget veileder foreldre, barnehageeiere og andre i spørsmål angående samisk barnehagesektor. Tilskuddsordningen er inndelt i to kategorier; tilskudd til samiske barnehager og tilskudd til samisk språkopplæring for samiske barn i barnehager³⁵. For 2011 ble det av Sametinget avsatt rundt 9,4 mill. kroner til formålet.

Tilskuddet til samiske barnehager tildeles barnehager som har vedtektsfestet at barnehagedriften skal bygge på samisk språk og kultur. Som krav for tildeling er det blant annet satt at barnehagen minst skal ha en samisktalende ansatt i avdeling, som aktivt benytter samisk språk både blant barn og voksne. Videre skal barnehagens årsplan samt barnehagens langsiktige plan over tiltak for styrking av samisk språk og kultur, vedlegges søknaden. Den aktuelle årsplanen skal vise hvilke konkrete tiltak som skal gjennomføres for å styrke samisk språk og kultur samt vise hvilken kompetanse barnehagen har med hensyn til samisk språk og kultur. For tilskudd til samisk språkopplæring for samiske barn i barnehager gjelder blant annet at plan for samiskopplæringen samt redegjørelse for planlagt bruk av tilskuddet skal vedlegges søknaden. Videre skal kommunen som tilsynsmyndighet bekrefte at barnehagen har tilsatt eller på annen måte knyttet til seg samisk-språklig personell for språkopplæringen.

Sametinget arrangerer for øvrig nettverksmøter og barnehagekonferanser og tildeler midler til prosjekter og læremidler (Sametinget 2007).

Sametinget har også en tilskuddsordning for læremidler til barnehager med mål om å utvikle læremidler og faglitteratur på grunnlag av gjeldende rammeplan for barnehager, jf. Sametingets budsjett 2011.

På vegne av Sametinget har Asplan Viak utført en evaluering av Sametingets tilskudd til samiske barnehager i perioden 2004–2008 (Asplan Viak 2010). Ordningen som har blitt evaluert består av tre tiltak: særskilt tilskudd til samiske barnehager, tilskudd til språkopplæring for samiske barn og prosjekttilskudd.

I rapporten fremkommer det at barnehagene selv opplever at tilskuddene har en betydning både for barnas og de ansattes utvikling av samisk språk, kultur, identitet og ferdigheter, jf. Asplan Viak (2010). Tilskuddene til samiske barnehagetilbud oppleves videre som svært viktige av barnehagene og gjør det mulig for barnehagene å ivareta aktiviteter og tiltak som er svært viktige for å kunne arbeide med det samiske på en praktisk, nær og aktiv måte³⁶. Tilbakemeldinger fra barnehagene synes å være at uten tilskuddet ville ikke barnehagen kunnet gitt et barnehagetilbud bygget på samisk språk og kultur.

Av evalueringen fremgår videre et visst potensial for utvidelse av tilskuddsmottakere:

Mest sannsynlig kjenner alle samiske barnehager til ordningen og søker om midler. Det er imidlertid langt mer usikkert hvorvidt ordningen når samiske barn i norske barnehager.³⁷

En av utfordringene som påpekes i rapporten er mangelen på språklige ressurser. Det er gjennomgående en større utfordring å skaffe tilstrekkelig språklig kompetanse som bidrar til barnas språkutvikling, enn det er å skaffe ressurser som bidrar til barnas kulturelle identitet og ulike samiske ferdigheter.

Det er mangel på samisktalende pedagoger i samiske barnehager og i barnehager med samiske barn. For så vidt gjelder personalets kompetanse har Sametinget uttrykt:

Personalet er den viktigste ressursen i barnehagen. Personalets kompetanse er avgjørende for

³⁴ Tilskuddsordning har eksistert siden 1986. Sametinget overtok forvaltningen fra fylkesmennene i 2001.

³⁵ Sametinget har tidligere, som en del av tilskuddsordningen, også bevilget prosjektmidler til utviklingsprosjekter i samiske barnehager. Det ble ikke avsatt midler til dette i 2011.

³⁶ Tilsvarende informasjon ble også gitt på møte mellom representanter for Sametinget og utvalgets sekretariat 23. august 2011.

³⁷ Asplan Viak (2010), s. 13.

hva som blir formidlet og vektlagt i barnehagehverdagen. Sametinget ser at der fortsatt er et stort behov at de ansatte tilegner seg kompetanse i de ulike delene i samisk kultur, levesett og samfunns- liv, flerkulturell pedagogikk og tospråklig pedago- gikk. Dette innebærer ikke at alle skal inneha lik kompetanse på alle områder, men at den samlede kompetansen i barnehagen er på et akseptabelt nivå slik at barnehagen kan formidle samiske emner på en god og tilfredsstillende måte. Det er også viktig at personalet har god kompetanse og kunnskap om lokalkulturen. Det er viktig å bygge opp språkkompetanse i de samiske barnehagene. Det er også viktig å styrke kompetanse i kulturfor- ståelse. I tillegg må det satses mer på oppbygging av kompetanse i samisk pedagogikk. Sametinget vil arbeide for at videreutdanning og annen kom- petanseheving for å styrke forståelsen for samisk pedagogikk, blir igangsatt. Herunder er forsøks- og utviklingsarbeid i barnehagen sentralt.³⁸

Sametinget lanserte i samarbeid med Senter for IKT i utdanningen i september 2011 en ny nettpor- tal³⁹ for å gjøre samiske læremidler lett gjenfinn- bare på nett. Målsettingen er å gjøre samiske læremidler tilgjengelige på en brukervennlig og oversiktlig måte. Digitale læringsressurser og spill, trykte bøker og temahefter, samiske filmer og fjernsynsprogrammer og samisk musikk skal presenteres gjennom en egen portal på tre samiske språk, samt bokmål. Ved å gjøre alle til- gjengelige læringsressurser søkbare på nett vil lærere og barnehageansatte ha ett sted der de fin- ner nødvendig informasjon om både nye og gamle ressurser. Gjennom å samle læringsressurser digitalt vil det legges til rette for en permanent ivar- retakelse av nye og gamle læremidler.

6.13 Barn med nedsatt funksjonsevne og særlige behov i barnehagen

På bakgrunn av bestilling fra Kunnskapsdeparte- mentet, utarbeidet ECON i 2008 en rapport om til- bud til barn med nedsatt funksjonsevne i barneha- gen (ECON 2008). Tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage ble kartlagt gjennom en spørreundersøkelse rettet mot alle kommu- nene. Undersøkelsen behandlet tilbudet, organi- sering, saksbehandling, økonomi og skillet mel- lom § 5-7 og det statlige øremerkede tilskuddet.

Hva gjelder bruken av statstilskuddet uttalte de fleste kommunene (79 prosent) at de brukte til- skuddet på barn med nedsatt funksjonsevne. Resten av kommunene uttalte at en del av tilskud- det også ble benyttet til andre formål, herunder barnehagesektoren generelt eller barn og unge generelt. Bare halvparten av kommunene (51 pro- sent) oppfattet at det var entydig *hvilke* ekstra res- surser som skulle finansieres av statstilskuddet og hvilke som skulle omfattes av § 5-7. I de fleste kommunene (82 prosent) kunne statstilskuddet i stor grad følges i kommunens interne regnskaper.

Av Winsvold og Gulbrandsens (2009) undersø- kelse fremgikk at 56 prosent av barnehagene oppga at de hadde barn med nedsatt funksjons- evne i barnehagen. Det var barn med nedsatt funksjonsevne i 62 prosent av de kommunale bar- nehagene mot 48 prosent i de private. På spørsmål om de aktuelle barnehagene i den forbindelse mottok ekstra ressurser fra kommunene og i til- felle hva de fikk ressurser til, fremkom at 94 pro- sent av barnehagene med barn med nedsatt funk- sjonsevne fikk ekstra ressurser til bemanning i barnehagen, 29 prosent av barnehagene fikk ekstra ressurser til hjelpemidler mens 14 prosent fikk ekstra ressurser til fysisk tilretteleggelse. Svært få av barnehagene mottok ekstra midler for å kunne ha reduserte barnegrupper. Tre prosent mottok ikke noen ekstra støtte. Det siste kan, ifølge Winsvold og Gulbrandsen (2009), skyldes at det dreier seg om funksjonsnedsettelse som er oppdaget etter at barnet kom i barnehagen. Med tanke på det store opptaket av små barn, antas risikoen å øke for at nedsatt funksjonsevne først vil oppdages etter opptak. Det kan tillegges at litt over halvparten av styrerne opplevde tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne som tilstrekke- lig, mens 44 prosent svarte at de ikke opplevde til- budet som tilfredsstillende.

For at barn som har ekstra behov skal kunne motta best mulig hjelp, må ofte flere instanser samarbeide for å legge forholdene mest mulig til rette og gi et helhetlig tilbud til barnet. Det kan i denne forbindelse antas å være en fordel om det er etablert rutiner for kontakt mellom barneha- gen og hjelpeinstanser i kommunen (Winsvold og Gulbrandsen 2009; se også Nilsen og Jensen 2010). 87 prosent av barnehagene rapporterte å ha etablert rutiner for kontakt med andre hjelpe- instanser i kommunen. Instansene var først og fremst om PP-tjenesten, som nesten alle barneha- ger hadde etablert kontakt med hvis det først var etablert noen form for rutinisert kontakt, samt helsestasjon og barnevernstjeneste. Med unntak av de minste barnehagene, hadde kommunale

³⁸ Sametinget (2007), s. 13.

³⁹ Nettportalen har adresse www.ovttas.no.

barnehager klart oftere enn private etablert rutinemessig kontakt med barnevernstjenesten og helsestasjonene. Det var ellers ingen systematiske forskjeller mellom kommunale og private barnehager. Når det gjelder kontakt med spesialisthelsetjenesten, øker slik kontakt med økende barnehagestørrelse.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Universitetet i Agder kartlagt hvordan PP-tjenesten arbeider mot barnehagen (Cameron, Kovac og Tveit 2011). Målgruppen for undersøkelsen er ledere av PP-tjenesten og ansatte som jobber med barn i førskolealder. Formålet med undersøkelsen var å skaffe en oversikt over omfanget av og arbeidsmåtene som PP-tjenesten benytter i arbeidet med førskolebarn og barnehager. Av rapporten fremgår blant annet:

- De to største vanskeområdene for barnehagebarna er språkvansker og psykososiale/atferdsvansker. 48 prosent av alle saker er knyttet til utfordringer med språkutvikling og 20 prosent kan kategoriseres som sosiale og/eller atferdsrelaterte utfordringer.
- Når barn som ikke går i barnehage henvises til PP-tjenesten, gjelder dette barn med relativt store vansker eller funksjonshemninger innenfor det en kan karakterisere som «medisinske vansker». Dette til forskjell fra vanskene til de som går i barnehage når de blir henvist til PP-tjenesten.
- Henvisningen til PP-tjenesten kommer som regel via offentlige instanser. Her er det ikke er noen forskjeller mellom barn som går og barn som ikke går i barnehage.
- Rapporten mener at det er overraskende at testing av barn og veiledning av foreldrene ikke i større grad rapporteres som en del av oppgavene til PP-tjenesten. Særlig tatt i betraktning at en del av PP-tjenestens eksplisitte mandat er foreldrerådgiving og veiledning. Observasjon av barnet og utarbeiding av sakkyndige vurderinger skårer høyest. Det gjøres mindre av ulike typer arbeid i forhold til barn som ikke går i barnehagen sammenlignet med barn som går i barnehagen.
- PP-tjenesten oppfatter kompetansen til barnehageansatte som størst i områdene språk/kommunikasjonsvansker og psykososiale/atferdsvansker. PP-tjenesten oppfatter barnehageansattes kompetanse lavest innenfor mer spesifikke vanskeområder som for eksempel syn, hørsel og autisme. Det interessante her er at PP-tjenesten oppfatter at de selv og de barnehageansatte har høyest kompetanse på de samme områdene (språk, kommunikasjons-

vansker og psykososiale/atferdsvansker). Sett under ett vises også en klar tendens til at ledere og ansatte i PP-tjenesten oppfatter kompetansen til ansatte i barnehagen som lav (ut fra at 8 av 20 gjennomsnittsverdier ligger under teoretiske midtpunktet av skalaen, som er 4).

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Rambøll gjennomført en kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen etter opplæringsloven § 5-7. Denne viser at det er like mange barn med behov for spesialpedagogisk hjelp i ikke-kommunale barnehager som i kommunale barnehager. Til tross for store variasjoner i barnas utfordringer viste undersøkelsen at de fleste barnehagene definerte språk- og/eller kommunikasjonsvansker og psykososiale atferdsvansker som kjennetegn ved barn med rett til spesialpedagogisk hjelp. Vanskene til barna i kommunale barnehager var noe mer sammensatt enn vanskene til barn i ikke-kommunale barnehager. De fleste barna er over 3 år når de får et vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Dette kan skyldes at det er en utfordring å avdekke språk og atferdsvansker før treårsalderen. En annen forklaring kan være at barnehagen har iverksatt tiltak uten at dette er forankret i et enkeltvedtak, og at barnets behov fremgår tydeligere ved treårsalderen.

Samtlige kommuner og styrere som svarte på undersøkelsen oppga at barnehagen observerte og kartla barnet, samt samarbeidet med foresatte om tilmelding. Styrerne oppga at de også var involvert i rådgiving med relevant ressursteam/faginstans samt iverksettelse av pedagogiske tiltak for barnet. Dette indikerer at barnehagene har en sentral rolle i forkant av tilmelding til sakkyndig instans.

Om lag halvparten av barnehagene og to tredjedeler av kommunene oppga at enkeltvedtaket inneholdt tilbud om foreldreveiledning. Foreldreveiledning og oppfølging er et krav i opplæringsloven. Dette indikerer at en betydelig andel foreldre ikke får det tilbudet de har krav på. Barn med enkeltvedtak i utvalget var i snitt tildelt mindre enn 10 timer i uken med spesialpedagogisk hjelp. Rundt halvparten hadde under fem timer, mens en tredjedel hadde 5 til 10 timer. Tilbudet omfatter oftest språk- og begrepsstimulering og sosial trening. Det er i hovedsak førskolelærere og spesialpedagoger som er ekstra bemanningsressurs for barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

Undersøkelsen viser at foreldre og foresatte blir involvert i tråd med lovverket i forkant av tilmelding til PP-tjenesten, både gjennom utforming

av søknad om spesialpedagogisk hjelp og iverksetting av pedagogiske tiltak for barnet. Videre viser det at foreldrene i hovedsak deltok i utarbeiding av individuelle planer og evaluering av den spesialpedagogiske hjelpen. Foreldrene som har blitt intervjuet var tilfredse med involveringen i tilbudet og fremhevet følgende tiltak for å skape et godt samarbeid og et godt tilbud om spesialpedagogisk hjelp; daglig kontakt, ekstra oppfølging og hyppige foreldresamtaler.

De fleste barnehagene og kommunene i utvalget hadde rutiner for overgangen fra barnehage til skole for barn med spesialpedagogisk hjelp. Rutinene var utarbeidet av barnehagemyndigheten i samarbeid med barnehage og skole. Rapporten konkluderer med at disse rutinene er sentrale for et godt og tidlig samarbeid om overgangen til skole. Tilnærmet 80 prosent av kommunene i utvalget oppga at de følger opp hvordan samarbeidsrutinene fungerer i praksis. Dette gir en indikasjon om at flertallet av kommunene fungerer som tilrettelegger for samarbeid mellom barnehage og skole.

Samtlige informanter og respondenter i kartleggingen fremhevet tilstrekkelig personalressurs og kompetanse blant barnehagepersonalet, godt tverrfaglig samarbeid samt god kommunikasjon og godt samarbeid med foreldre/foresatte som sentrale faktorer for et velfungerende tilbud om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

Når det gjelder saksbehandlingstiden gir undersøkelser et noe ulikt bilde av saksbehandlingstiden for behandlingen av enkeltvedtak etter kapittel 5 i opplæringsloven. Fylling og Handegård (2009) finner at ventetiden for PP-tjenestens sakkyndige vurdering varierer sterkt mellom de ulike PP-tjenestene. Når det gjelder ventetid fra bestilling er mottatt til eventuelle tiltak er iverksatt, hadde ca. 40 prosent av PP-tjenestene en gjennomsnittlig ventetid på inntil 45 dager. 75 prosent hadde en ventetid innenfor 90 dager. Ledere av PP-tjenesten er spurt om hvor lang ventetid kontoret har for barn i alderen 0–6 år, etter at henvisning er mottatt og til PP-tjenesten tar kontakt (Cameron, Kovac og Tveit 2011). Ved 50 prosent av kontorene var det en ventetid på 1 måned eller mindre, ca. 35 prosent av kontorene hadde mellom 1 og 3 måneder ventetid og litt over 5 prosent rapporterte at de hadde venteliste og ventetiden var 6 måneder eller mer. Riksrevisjonens undersøkelse fra 2010 tar for seg samlet saksbehandlingstid. Her vises det til at 70 prosent av PP-tjenestene har over 3 måneder gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Av disse hadde 45 prosent en saksbe-

handlingstid fra 3 til 6 måneder og 25 prosent en saksbehandlingstid over seks måneder.

Undersøkelsene gir altså et noe ulikt bilde. Dette gjelder særlig for undersøkelsen til Universitetet i Agder (UiA) og Riksrevisjonen. Årsaken kan være at UiA og Riksrevisjonen undersøker to ulike ting. UiA har fokus på barn i førskolealder og saksbehandlingstiden fra henvisning til PP-tjenesten tar kontakt (starten på utredning), mens Riksrevisjonen undersøker grunnskolen og har fokus på samlet saksbehandlingstid. Rapporten til UiA undersøker tiden det tar fra PP-tjenesten har mottatt en henvisning til saksbehandlingen starter og ikke til den er avsluttet slik Riksrevisjonens undersøkelse måler.

6.14 Minoritetsspråklige barn i barnehagen

Deltakelsen i barnehage blant minoritetsspråklige barn har for perioden 2005–2010 økt i takt med barnehagedekningen generelt. 71 prosent av minoritetsspråklige barn i alderen ett til fem år gikk i barnehage i 2010. Dette innebærer en økning på 18 prosentpoeng siden 2005. Økningen har omfattet alle aldersgrupper. For fire- og femåringene er andelen minoritetsspråklige barn med plass i barnehage over 90 prosent. Andelen minoritetsspråklige barn i alderen ett til to år i barnehage er fremdeles lav, men også her er tallet stigende. Deltakelsen for ett- og toåringene har i perioden steget med henholdsvis 15,3 og 25,4 prosentpoeng.

Av alle barn i alderen ett til fem år gikk 89 prosent i barnehage i 2010, mens dette gjaldt nærmere 97 prosent av alle fire- og femåringene. Deltakelsen i barnehage er dermed en god del lavere blant minoritetsspråklige barn. Forskjellen er størst blant ett- til treåringene. En undersøkelse fra SSB, der foreldrene til 2 398 barn er spurt om hva slags barnetilsyn de bruker for barna sine, viser at barn med innvandrerbakgrunn har 20 prosentpoeng lavere barnehagedeltakelse enn barn uten innvandrerbakgrunn (blant 1–2 åringene er forskjellen nesten 30 prosentpoeng, blant 3–5 åringene 15 prosentpoeng) (Lappegård og Løwe 2009).

Lavere deltakelse i barnehage blant minoritetsspråklige kan ha ulike årsaker. Økonomi, geografisk avstand mellom hjem og barnehage og manglende kjennskap til hva en barnehage er, har vært trukket frem for å forklare den lavere deltakelsen (Bogen og Reegård 2009; Djuve og Pettersen 1998; Gautun 2007; Kavli 2001).

Boks 6.1 Gratis kjernetid

For å øke barnehagedeltakelsen i områder med høy andel minoritetsspråklige barn, er det innført forsøk med gratis kjernetid (20 timer per uke) i barnehagen i noen av disse områdene. Målgruppen for forsøksordningen er i hovedsak alle barn i alderen 4–5 år. Formålet er å forbedre barna på skolestart, bedre norskkunnskapene for minoritetsspråklige barn og bidra til sosialisering. Forsøket kan også ha utjevningseffekter og bidra til innsatsen mot fattigdom. Mens barna er i barnehagen, får foreldrene mulighet til å lære norsk, få foreldreveiledning eller lignende. Forsøket ble satt i gang i 2006 i Oslo kommune og har siden blitt gradvis utvidet. Siden 2007 har forsøket omfattet alle fire- og femåringer i de fire bydelene i Grorudalen og bydel Søndre Nordstrand. Fra 2010 har

det også vært forsøk med gratis kjernetid i barnehagene i enkelte områder i Drammen og bydel Gamle Oslo, og fra 2011 i Årstad i Bergen. Fra og med 1. august 2011 gjelder forsøket i Drammen tre-, fire- og femåringene. I 2011 gjaldt forsøket i bydel Gamle Oslo fireåringene, og målgruppen for forsøket i Bergen er fire- og femåringer i tre skolekretser i Årstad. Rapportering fra forsøkskommunene viser at barnehagedeltakelsen har økt, og at flere barn går over fra korttids- til heltidsbarnehage. Dette understøttes også av nasjonal statistikk og nasjonale undersøkelser, som viser at deltakelsen i barnehage har økt betydelig for minoritetsspråklige barn fram til 2009, for deretter å flate noe ut. Det er igangsatt en treårig ekstern evaluering av forsøket med gratis kjernetid i barnehage.

For minoritetsspråklige barn kan barnehage stå i en særstilling i forhold til andre arenaer for muligheten til å praktisere norsk før skolestart, og Østbergutvalget har uttrykt at det må være en målsetting å øke barnehagedeltakelsen blant barn som har et annet morsmål enn norsk, jf. NOU 2010:7. Selv om minoritetsspråklige barns barnehagedeltakelse har økt betydelig de siste årene, blir det av Østbergutvalget pekt på at det fortsatt synes å være et betydelig potensial for fortsatt økt deltakelse, særlig for de yngste aldersgruppene (ett-, to- og treåringene). Videre er det fremhevet at det vil være av stor betydning at så mange fire- og femåringer som mulig får gå i barnehage. De som begynner i første klasse i grunnskolen uten å kunne norsk, vil ha et dårligere utgangspunkt enn andre og vil risikere å bli hengende etter gjennom hele skolegangen.

Det er store variasjoner i tilbudet som gis minoritetsspråklige barn i barnehagen rundt om i landet (NOU 2010:7). Dette synes også å gjelde for førskolelærernes kunnskaper om minoritetsspråklige barn, både når det gjelder flerspråklig utvikling og barnehagen som integreringsarena.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 41 (2008–2009) ble det varslet at alle treåringer skal få tilbud om språkkartlegging i barnehagen. Et ekspertutvalg startet høsten 2010 opp arbeidet med å vurdere kartleggingsverktøyene for majori-

tetsspråklige og flerspråklige (eller minoritetsspråklige) barn, og for barn med nedsatt funksjonsevne. Målet er å finne ut hvilke kartleggingsverktøy som ved riktig anvendelse gir det beste grunnlag for språkstimulering og forebygging av språkproblemer hos barn. Rapporten ble levert til departementet høsten 2011.

I et flerkulturelt samfunn er det viktig at barnehagens personale er profesjonelle og åpne i sine holdninger i møtet med barn med ulik bakgrunn. Små barn møter hverandre uten fastlåste forestillinger om hvordan andre mennesker er eller bør være. Barnehagen som flerkulturelt miljø har derfor ekstra store muligheter for å utvikle en arena der alle barn blir møtt med respekt og anerkjennelse. Desto tidligere barna får gode opplevelser ved å delta og bli verdsatt i et offentlig rom som barnehagen er, desto gunstigere vil det være for dem. Likeverd og mangfold må prege barnehagens innhold. I barnehagen må det tilstrebes åpenhet for ulike vaner og tradisjoner. Her kan foreldrene være en viktig kilde til kunnskap, og de kan bidra aktivt til at alle barna i gruppen får ta del i andre tradisjoner og kunnskaper enn de som er kjent fra før. Det er her også viktig å huske på at flerspråklige (eller minoritetsspråklige) barn ikke er en ensartet gruppe, men rommer et stort mangfold av barn, med svært ulike utgangspunkt for barnehagedeltakelsen.

6.15 Barnehagens fysiske miljø – inne og ute

Størrelsen på leke- og oppholdsarealet per barn i barnehagen er ansett som et mål på strukturell kvalitet. Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter, jf. barnehageloven § 2. Videre skal barnehagen ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. I henhold til rammeplanen skal barnehagen ha arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter og tilfredsstillende krav til kriterier for helse og miljø. Veiledende norm for størrelsen på inneareal er 4 kvadratmeter per barn over tre år og om lag en tredel mer per barn under tre år. Uteareal bør være om lag seks ganger så stort. Ved planlegging av barnehagens utforming skal det tas hensyn til samfunnets mål om nedbygging av barrierer for funksjonshemmede.

Wilhelm (2010a) har fremhevet behovet for tilstrekkelig areal og «kriker og kroker» hvor stille lek og konsentrasjon kan finne sted, og at dette må tilgodeses både for de yngste og de eldste barna. Løkken (2004) har trukket frem de yngste barnas behov for tilstrekkelig plass og rom.

Det er rapportert om store variasjoner mellom barnehagene når det gjelder i hvilken grad fysisk miljø og leker og utstyr er tilfredsstillende med hensyn til kravene, jf. Riksrevisjonen (2009). Både barnehagene og kommunene har oversikt over størrelsen på leke- og oppholdsareal inne, men færre har opplysninger om størrelsen på arealet utendørs i barnehagen. Det er også stor variasjon med hensyn til om det er foretatt tilsyn etter forskrifter om fysisk miljø. Riksrevisjonen viser til at spørreundersøkelsen til styrerne viser at den veiledende normen for arealkrav i barnehagene ikke alltid blir fulgt. Riksrevisjonen viser videre i sin rapport til intervju med fagpersoner i barnehagefaglige miljøer og til dybdeintervju med kommuner, hvor det framgår at få barnehager har et areal som er større enn den veiledende normen for inneareal. Samtidig opplyses at størrelsen på arealet, ifølge kommuneadministrasjonene, er et av de viktigste kriteriene for å godkjenne barnehageplasser.

Planlegging, lokalisering og bygging av nye barnehager skal være basert på prinsippet om universell utforming. Det varierer imidlertid i hvor stor grad barnehagene er tilrettelagt for barn med nedsatt funksjonsevne, og ikke alle barnehager som er satt i drift i 2000 eller senere, er fullt ut tilrettelagt (Riksrevisjonen 2009).

Barnehagen skal ha utstyr nok til lek og varierte aktiviteter som fremmer bevegelsesglede, gir allsidig bevegelseserfaring, sanseerfaring og muligheter for læring og mestring. Lekene og utstyret bør være av god kvalitet og tilpasset alle aldersgrupper i barnehagen. Fra Riksrevisjonens undersøkelse rapporteres at mellom 83 og 92 prosent av de pedagogiske lederne mener at barnehagen i noen grad eller i stor grad er tilstrekkelig utstyrt med leker og utstyr, at kvaliteten på lekene og utstyret i noen eller i stor grad er av god kvalitet, og at lekene og utstyret i noen grad eller i stor grad er tilpasset de minste barna.

Barnehagene har i gjennomsnitt har 5,7 m² leke- og oppholdsareal inne per barn (Vassenden m. fl. 2011). Sett i forhold til barnehagens størrelse, observeres en klar tendens til at desto mindre barnehagen er, desto flere m² er det per barn i barnehagen; med stigende antall barn i barnehagen synker antall m² per barn inne. Barna i de aller minste barnehagene (under 30 barn) har hver gjennomsnittlig 6,7 m² inne i godkjent leke- og oppholdsareal. I de aller største barnehagene i utvalget (100 eller flere barn) har hvert barn i gjennomsnitt 4,9 m². Tilsvarende tendens gjenfinnes med hensyn til barnehagens leke- og oppholdsareal utendørs. Barnehagene i utvalget har i gjennomsnitt 50,5 m² leke- og oppholdsareal ute per barn. Som for arealet inne har de minste barnehagene vesentlig større uteareal enn de største, henholdsvis 75,8 m² i de aller minste (under 30 barn) og 28,6 m² i de aller største (100 eller flere barn). Forskjeller i areal etter barnehagens organiseringsform fremstår på sin side som ubetydelige.

Videre ble det undersøkt hvor mange tradisjonelle/lukkbare rom barnehagen består av, og det viste seg at gjennomsnittlig antall barn per (tradisjonelle/lukkbare) rom i norske barnehagene varierer, fra 4,5 til 9,5 barn, etter størrelse (Vassenden m. fl. 2011:59–60). Antall barn per rom spenner fra 4,5 for de aller minste barnehagene (under 30 barn) til 9,5 barn per rom i de aller største (100 eller flere barn). Disse forskjellene omtales som betydelige, og de aller største barnehagene avviker betydelig i retning av mange barn per rom). Nedgangen i antall m² godkjent leke- og oppholdsareal inne som fulgte av økende størrelse på barnehagen, kommer i tillegg til at større barnehager har vesentlig færre rom per barn enn det mindre barnehager har⁴⁰.

De yngste barna i barnehagen vil ha sterkere behov for trygge rammer og for å forholde seg til få voksne det de eldste barna har (Løkken 2004). Ett aspekt av barnehagers strukturelle kvalitet vil

da kunne være hvorvidt de har egne rom til å kunne skjerme 1–2-åringene fra de eldre barna (Vassenden m. fl. 2011:61).

IRIS-undersøkelsen rapporterer nær 9 av 10 barnehager å ha egne rom til å skjerme de yngste barna fra de eldste, men her fremkommer også enkelte forskjeller etter både størrelse og organisering (Vassenden m. fl. 2011). Så å si alle barnehagene med mellom 60 og 79 barn opplyser å ha slike rom (99 prosent). Andelen er lavest blant de mindre barnehagene (mellom 30 og 44 barn) og særlig lav for de minste barnehagene (under 30 barn), henholdsvis 88 og 75 prosent. Andelen er også noe lavere blant de aller største barnehagene (100 barn eller flere), hvor 92 prosent av barnehagene opplyser å ha slike rom. Av de helt eller delvis avdelingsbaserte barnehagene rapporterer 92 prosent å ha egne rom til å skjerme de yngste barna, mens 90 prosent i mellomkategorien og 86 prosent av de avdelingsfrie har slike rom.

Sammenstilles m² per barn med barnehagens oppstartsår, fremvises en tendens til at etter 1980 har barnehagens uteområder gradvis blitt mindre per barn desto senere barnehagen er startet opp (Vassenden m. fl. 2011). Datamaterialet viser at barnehager som startet opp mellom 1980 og 1989 gjennomsnittlig har 65,5 m² uteareal per barn, mot gjennomsnittlig 43,5 m² i barnehagene som startet opp etter 2005. Det fremvises ikke klare forskjeller med hensyn til barnehagenes areal innendørs.

Barnehagens uterom utgjør en viktig arena for lek, læring og utfoldelse. Både rammeplanen og norsk barnehagepedagogikk generelt vektlegger lærings- og utviklingsmulighetene som et stimulerende og rikholdig utemiljø gir. Ut fra Moser og Martinsens (2011) undersøkelse tilbringer barn i norske barnehager relativt mye tid utendørs i løpet av året, henholdsvis 70 prosent om sommeren og 31 prosent om vinteren. Når en sammenligner kommuner av ulik størrelse, synes det som barn i barnehager i norske småbyer har de beste utelekemuligheter, mens storbybarnehager har de minste utelekearealer.

Av Kunnskapsdepartementets veileder for utforming av barnehagens utearealer (2006a) fremgår at mange barnehager ikke har store nok

arealer for å tilfredsstillende veiledende norm for uteareal, også store utearealer med naturmark synes å mangle mange steder.

Difi (2010a) har undersøkt brukernes vurderinger av ulike offentlige virksomheter. Brukerne av barnehagene gir uttrykk for å være fornøyd med barnehagens inneklima og bygningens generelle stand.

6.16 Rutiner i barnehagene – gjennomføring av planlagte aktiviteter

Rammeplanen forutsetter at barnehagen skal utarbeide en årsplan. Det stilles ikke direkte krav til hvordan barnehagen skal utarbeide mer detaljerte planer for barnehageåret. Spørreundersøkelsen Riksrevisjonen har gjennomført viser at barnehagene utarbeider planer i henhold til rammeplanen. De fleste barnehagene har en årsplan og en månedsplan for hele barnehageåret. Halvparten av barnehagene har også ukeplan for hele barnehageåret. Undersøkelsen viser hvor stor andel av de planlagte aktivitetene i mai 2008 som faktisk ble gjennomført av barnehagene. I én av fem barnehager ble mindre enn 75 prosent av de planlagte aktivitetene gjennomført. Videre oppgir én av fire barnehager å ha gjennomført samtlige av de planlagte aktivitetene. Med hensyn til om kvaliteten på de gjennomførte aktivitetene ble slik det var planlagt, svarer 48 prosent av de pedagogiske lederne at de i stor grad ble som planlagt, mens 52 prosent svarer at de i noen grad ble som planlagt.

Det å ha en fast voksenkontakt eller tilknytningsperson blant personalet og at barnehagen har etablerte rutiner for tilvenning ved oppstart, kan antas å være viktig for opplevelse av trygghet for både barn og voksne (Abrahamsen 2004; Vassenden m. fl. 2011; Winsvold og Gulbrandsen 2009).

96 prosent av barnehagene i IRIS-undersøkelsen rapporterer å ha faste rutiner eller opplegg for tilvenningsperioder, både for de eldste og de yngste barna (Vassenden m. fl. 2011). Den eneste gruppen barnehager som skiller seg ut, er de svært små barnehagene (under 30 barn), hvor andelen med faste rutiner for tilvenning er noe lavere (rundt 90 prosent). Materialet fremviser ingen klare forskjeller etter organiseringsform, men kan fremvise en tydelig økning i andelen barnehager som oppgir at barna har faste tilknytningspersoner, desto større barnehagen er både for 1–2-åringene og for 3–5-åringene. Med hensyn til faste voksenkontakter (tilknytningspersoner)

⁴⁰ Her tillegges for øvrig av forskerne at spørsmålet ikke spesifikt omhandlet «rom for barna» (Vassenden m. fl. 2011:60). Svarene vil like gjerne kunne handle om kontorer, møte- og pauserom, m.m. og dersom det antas at det er flere av slike, desto større barnehagen er, så er en mulig slutning at forskjellene i antall barn per rom som er leke-/oppholdsareal, er enda større enn det datamaterialet fremviser.

for barna oppgir 7 av 10 barnehager i utvalget å ha faste voksenkontakter/tilknytningspersoner for 1–2-åringene. For 6 av 10 barnehager gjelder dette også for 3–5-åringene. Her fremkommer det videre variasjon etter barnehagens størrelse. 93 prosent av de største barnehagene (100 barn eller flere) har slike voksenpersoner for 1–2-åringene, mot 54 prosent av de minste barnehagene (under 30 barn).

Vassenden m. fl. (2011) viser til at det kan være grunn til å anta at barnehager praktiserer overgang fra 2-åring til 3-åring ulikt, i den forstand at skiftet skjer til ulike tider på året. Antageligvis enten 1. januar det året barnet fyller 3 år, høsten dette året eller den måneden barnet fyller 3 år. Det vises til at hvis barn defineres som 3-åringer 1. januar, vil for eksempel barn som er født i desember kun være 2 år når de defineres som 3-åring, mens de rent faktisk er 3 år hvis overgangen skjer den måneden de fyller 3, eller cirka 2 ½ hvis dette skjer om høsten. Totalt er det 33 prosent av barnehagene i utvalget som oppgir at barnet defineres som 3-åring 1. januar det året det fyller 3. Når halvparten (49 prosent) av barnehagene oppgir at overgangen skjer på høsten dette året, mens 15 prosent oppgir at det skjer den måneden barnet fyller 3 år. Det synes noe vanligere å definere barn som 3-åring fra og med den måneden de fyller tre, desto mindre barnehagen er. Andelen som defineres som 3-åring 1. januar det året barnet fyller tre, synes på sin side noenlunde konstant på tvers av størrelse. Etter barnehagens organiseringsform synes det noe vanligere i helt eller delvis avdelingsfrie barnehager at barna defineres som 3-åringer fra 1. januar det året de fyller 3. Avdelingsbaserte barnehager synes oftere å benytte høstvarianten.

I denne forbindelse presiseres for øvrig at når det er vanligere i avdelingsfrie å definere dem som 3-åring i januar så medfører ikke dette nødvendigvis at barna må bytte (primær)gruppe i yngre alder i disse barnehagene (Vassenden m. fl. 2011). Bytte av gruppe synes på sin side mer utbredt i de tradisjonelle avdelingsbarnehagene (43 prosent) enn i både mellomkategorien (38 prosent) og de avdelingsfrie (24 prosent). Når barnet må bytte gruppe har 85 prosent svart at gruppen består av ansatte barnet kjenner, 15 prosent at de ansatte er mer eller mindre ukjente for barnet og 1 prosent at de ansatte er helt ukjente for barnet. Her fremkom ingen tydelige forskjeller etter organisering og størrelse.

6.17 Foreldresamarbeid

God informasjonsflyt mellom hjem og barnehage er viktig for både barna, foreldrene og for barnehagens virksomhet. Det er først og fremst den daglige dialogen mellom foreldre og barnehagen som bidrar til god kvalitet for det enkelte barnet.

Barnehagene skal ifølge rammeplanen informere barnets hjem om barnehagens innhold og aktiviteter og legge opp til at foreldrene kan medvirke aktivt. Riksrevisjonen (2009) har i forbindelse med sin undersøkelse intervjuet foreldreprerentanter. Av intervjuene fremgår det at det er viktig at foreldre får daglig tilbakemelding om barnehagehverdagen, og at de får muligheten til å medvirke. Stabil bemanning og at de ansatte viser oppriktig omsorg for barna, vurderes som viktig.

I barnetilsynsundersøkelsen (Moafi og Bjørkli 2011) ble foreldrene spurt om de er tilfreds med barnehagen. De aller fleste foreldre gir uttrykk for å være enten veldig fornøyde eller fornøyde både med reiseavstanden til barnehagen, barnehagens åpningstider, informasjon om barnet fra de ansatte og personalets omsorg for barna. Også Difis (2010a) innbyggerundersøkelse tyder på høy tilfredshet med barnehagene generelt.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet kartla TNS Gallup (2008) foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet i november 2008. Over 2 000 personer med barn i barnehagealder ble intervjuet om 27 ulike forhold ved barnehagen, blant annet det sosiale miljøet, personalets innsats, det pedagogiske opplegget, informasjon og samarbeid med hjemmet, tilgjengelighet, pris m.m. Undersøkelsen viser at foreldrene jevnt over er svært fornøyd med barnehagetilbudet. Og at de er enda mer tilfredse med tilbudet i 2008 enn de var da en lignende undersøkelse sist ble foretatt i 2004/ 2005. 93 prosent av foreldrene svarer at de er fornøyd med barnehagens tilbud sett i forhold til barnets behov, 77 prosent svært eller meget godt fornøyd. Barnets trivsel er det forholdet som vurderes høyest i undersøkelsen, deretter geografisk avstand til barnehagen og personalets omsorg for barnet. Dårligst vurdering får muligheten til fleksible oppholdstider. Størst fremgang fra 2004/2005 viser pris på barnehagetilbudet i forhold til hva man får igjen og innelima.

Innbyggerundersøkelsen for 2010 viser at foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet er høy sammenlignet med brukere av de fleste andre offentlige tjenester (Difi 2010a). Brukere av private barnehager er noe mer fornøyd enn brukere av offentlige barnehager.

I en evaluering av hvordan den nye rammeplanen er blitt innført, brukt og erfart er 1 500 foreldre intervjuet. Evalueringen viser at de fleste foreldre kjenner til at barnehagen har en rammeplan, men at foreldrenes kjennskap til rammeplanen er begrenset. Foreldrenes forventninger til barnehagen synes å ha endret seg lite siden før den reviderte rammeplanen ble innført. At barnet får leke med andre barn og får trygghet og omsorg fra voksne, er det foreldre vurderer som viktig for barn i barnehager (Østrem m. fl. 2009)

Vassenden m. fl. (2011) rapporterer om en svak tendens til at større barnehager har mer formalisert kontakt med foreldrene.

Rutiner for informasjonsutveksling kan bidra til å sikre at alle foreldre blir behandlet likt. I en undersøkelse om kvalitetssatsing i barnehagen vises det til at skriftlige rutiner for informasjonsflyt er viktig for å unngå at taus og personavhengig kunnskap ikke blir videreformidlet (Gulbrandsen og Sundnes 2004). Barnehagen bør ha skriftlige rutiner for hvordan informasjon fra foreldre og foresatte håndteres, slik at informasjonen når frem til alle de ansatte.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til styrerne oppgir 80 prosent at barnehagen har skriftlige rutiner for behandling av informasjon fra foreldrene. Tilsvarende viser svarene fra de pedagogiske lederne at om lag 75 prosent av barnehagene har skriftlige rutiner. Dette indikerer en vesentlig bedring sammenlignet med tall fra 2004, der 33 prosent av barnehagene svarte at de har skriftlige rutiner for behandling av løpende informasjon fra foreldre (Gulbrandsen og Sundnes 2004). Tilsvarende bedret utvikling hva gjelder informasjonsrutiner indikeres også av Winsvold og Gulbrandsens (2009) funn.

Styrerne opplever stor variasjon med hensyn til foreldredeltakelse (Riksrevisjonen 2009). Om lag 30 prosent svarer at foreldredeltakelsen er høy, mens om lag 70 prosent svarer at noen eller få foreldre deltar. 50 prosent av styrerne svarer at noen foreldre deltar, mens 20 prosent svarer at få foreldre deltar i denne prosessen. To av fem styrere har ikke skriftlige rutiner for hvordan resultatene fra vurderingene blir behandlet. For enkelte barnehager blir det påpekt at de har rutiner både for informasjonshåndtering og for evaluering/behandling av tilbakemeldinger fra spørreundersøkelser, men at de ikke er skriftliggjort i egne dokumenter. I dybdeintervjuer Riksrevisjonen har foretatt med styrere blir det vist til at barnehagen har en serviceerklæring som forklarer hvordan foreldre kan forvente at informasjon og henvendelser skal mottas og håndteres.

Spørreundersøkelsen Riksrevisjonen (2009) har gjennomført viser at barnehagene dokumenterer barnas aktiviteter på en rekke ulike måter i løpet av barnehageåret. Mer enn 90 prosent av barnehagene henger opp bilder i barnehagens lokaler, informerer på foreldremøte og har en egen skuff eller perm til hvert barn. Noen barnehager har også svart at de bruker egen hjemmeside og/eller e-post for å dokumentere barnas aktiviteter, men dette opplyses å være mindre vanlig.

Forekomsten av formelle kontaktpunkter mellom foreldre og barnehage har vært relativt stabil de siste årene, jf. Winsvold og Gulbrandsen (2009). De kommunale barnehagene svarer jevnt over noe mer bekreftende enn de private at de har slik formalisert kontakt mellom barnehage og foreldre. Små barnehager har i mindre grad møter med samarbeidsutvalget enn de større barnehagene. Ellers ser det ut som om det er liten forskjell mellom store og små barnehager når det gjelder jevnlig foreldresamtaler og foreldremøter.

Et stort flertall av foreldrene oppgir å kjenne til at det eksisterer en nasjonal rammeplan (Østrem m. fl. 2009). Mødre svarer i noe større grad ja på dette spørsmålet enn fedre (89 prosent mot 74 prosent). Over halvparten svarer at de har fått kjennskap til rammeplanen gjennom informasjonsskriv fra barnehagen, barnehagens årsplan og foreldremøter. Samtidig vurderer et flertall av foreldrene sin egen kjennskap til rammeplanen som dårlig. På spørsmålet om hvor godt de kjenner innholdet i rammeplanen, svarer et flertall foreldrene at de kjenner den nokså dårlig eller svært dårlig.

Av St.meld. nr. 41 (2008–2009) fremgår følgende oppsummering om foreldretilfredshet over tid:

Jevnt over virker det som om foreldrene i de private barnehagene svarer noe mer positivt på spørsmål som gjelder foreldresamarbeidet enn foreldre som har barn i offentlige barnehager, men forskjellene er ikke store.

Foreldre som har lav inntekt og utdanning, er mindre fornøyd med samarbeidet med personalet i barnehagen enn foreldre som har høyere inntekt og utdanning.

Undersøkelsene over viser at foreldrene er godt fornøyd med personalets innsats og med barnehagetilbudet. Foreldrenes perspektiv og synspunkter på barnehagekvaliteten blir bl.a. påvirket av foreldrenes forventninger og kunnskap om barnehagens samfunnsmandat slik det er uttrykt i rammeplanen.⁴¹

Brukerundersøkelser er et hjelpemiddel for å få kunnskap om foreldrenes synspunkter om barnehagen. Bruken av brukerundersøkelser har økt i alle typer av barnehager de senere årene. I 2002 var brukerundersøkelser mest vanlig i kommunale barnehager, og oftest i de store barnehagene (Gulbrandsen 2002). Det var i de små private barnehagene at brukerundersøkelser i minst grad var tatt i bruk. I 2004 var det 62 prosent av de små barnehagene som gjennomførte brukerundersøkelser, mot ca. 80 prosent i de mellomstore og store barnehagene (Gulbrandsen og Sundnes 2004). I 2008 var brukerundersøkelser mest utbredt i de store og mellomstore kommunale barnehagene, hvor nesten alle benytter slike på regelmessig eller ad hoc basis (Winsvold og Gulbrandsen 2009). Store og mellomstore private barnehager ligger fra fire til syv prosentpoeng bak. I de minste barnehagene var det en enda mindre forskjell, men her i de privates favør.

I 2002 var det til sammen 68 prosent av barnehagene som oppga å ha benyttet en slik undersøkelse siste år, og flertallet av disse hadde tidligere utført flere brukerundersøkelser. I 2004 hadde til sammen 75 prosent fått slike undersøkelser på plass. I 2008 har vi stilt spørsmålene annerledes enn tidligere. Det vanskeliggjør en direkte sammenligning med tidligere år, men vi kan konstatere at andelen som utfører brukerundersøkelser hvert år har gått ned, fra 60 prosent i 2004 til 42 prosent i 2008. Omtrent like mange har brukerundersøkelser hvert andre eller tredje år. Samlet sett er det i 2008 nesten 90 prosent av barnehagene som benytter seg av brukerundersøkelser, selv om det ikke skjer på en regelmessig årlig basis.

Desto større barnehagene er, desto vanligere er det at barnehagene gjennomfører brukerundersøkelser hvert år, jf. Vassenden m. fl. (2011); Winsvold og Gulbrandsen (2009). Motsatt synes også mer vanlig med kun ad hoc undersøkelser eller at barnehagen ikke har gjennomført brukerundersøkelser de siste 3–4 årene, desto mindre barnehagen er (Vassenden m. fl. 2011)⁴². For så vidt gjelder undersøkelser blant ansatte, svarer 95 prosent av barnehagene ja på spørsmål om de gjennomfører medarbeidersamtaler minst en gang per år. Her synes ikke størrelse eller organisering å ha betydning. Ser en derimot spesielt på trivselsundersøkelser blant de ansatte, slår barnehagens størrelse sterkt ut.

6.18 Overgangen fra barnehage til skole

Rammeplanen slår fast at barnehagen skal, i samarbeid med skolen, legge til rette for overgangen fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordning.

Når det gjelder tiltak som kan bidra til å lette overgangen fra barnehage til skole, synes det å ha funnet sted store endringer de siste årene. Kartlegginger på barnehagenivå viser at i 2004 hadde 72 prosent av barnehagene skoleforberedende tiltak for femåringene, og i 2008 var dette på plass i så godt som alle barnehager. Samme år var det etablert rutiner for kunnskapsoverføring mellom barnehage og skole i syv av ti barnehager, og om lag seks av ti barnehager svarer at det er etablert rutiner for samarbeid mellom barnehage og skole på kommunalt nivå. Winsvold og Gulbrandsen (2009) peker på at kommunale barnehager skårer høyere enn private barnehager på alle spørsmål som handler om tiltak for å styrke samarbeidet mellom institusjonene og lette overgangen fra barnehage til skole.

Spørsmålet om sammenheng og samarbeid mellom barnehage og skole ble også belyst i rapporten *Alle teller mer* (Østrem m.fl. 2009). Her kom det frem at det var stor variasjon i innholdet i de skoleforberedende aktivitetene. Flertallet av foreldrene svarte at de var helt eller delvis enig i utsagnet «Barnehagen samarbeider med skolen om overgangen mellom de to institusjonene», 13 prosent var delvis eller helt uenig, og 26 prosent svarte «Vet ikke». Gruppen som svarte «Vet ikke» ble redusert til åtte prosent blant foreldre med barn som skulle begynne på skolen samme år som undersøkelsen fant sted, og 12 prosent av denne gruppen stilte seg negative til hvordan barnehagen og skolen samarbeidet. I den samme rapporten fremkommer det at alle informantene i de

⁴¹ St.meld. nr. 41 (2008–2009), s. 38–39.

⁴² Det er imidlertid også reist spørsmål om hvor entydig slik formalisert kontakt og formaliserte informasjonsrutiner er som mål på kvalitet, og Vassenden m. fl. (2011) anfører enkelte grunner til at mindre barnehager gjennomfører brukerundersøkelser blant foreldre sjeldnere enn det større barnehager gjør. En mulig forklaring kan være at større barnehager har mer ressurser, i form av økonomi og/eller personal, til å gjennomføre slike. En annen mulig forklaring kan være at mindre barnehager er mer oversiktlige med færre involverte av både barn, ansatte og foreldre, slik at det opplevde behovet for brukerundersøkelser fremstår mindre. Få involverte vil også kunne åpne for at brukersynspunkter i større grad kan formidles gjennom mer uformelle kanaler. Samtidig, kan det, ifølge Vassenden m. fl. (2011), hevdes at en barnehage som hovedsakelig baserer seg på uformelle kanaler for brukersynspunkter potensielt også kan ha manglende profesjonell distanse, hvilket igjen kan tenkes å innebære at foreldre unnlater å ta opp kritikkverdige forhold.

fjorten kommunene undersøkelsen omfattet la vekt på temaet samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole. Kommunene understreket betydningen av at barnehage og skole har kjennskap til hverandre. En kommune pekte på at kravet om samarbeid, slik det er gitt gjennom rammeplanen, har bidratt til at arbeidet er mer formalisert og at samarbeidet er satt mer i system enn tidligere. Østrem m. fl.(2009) sier likevel det er grunn til å stille spørsmål om rammeplanen er for utydelig både på hva samarbeid mellom barnehage og skole skal handle om, og i hvilken grad dokumentasjon knyttet til enkeltbarn skal kunne brukes i dette samarbeidet.

6.19 Samarbeid barnehage – barnevern

Barneverntjenesten har som hovedoppgave å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. barnevernloven § 1-1. For at barneverntjenesten skal kunne ivareta sine oppgaver overfor utsatte barn, er den avhengig av at andre som er bekymret for barnet, melder fra til den kommunale barneverntjenesten.

Barnehagepersonalet skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernets side, jf. barnehageloven § 22 første ledd. Personalet har opplysningsplikt til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. barnevernloven § 6-4 og barnehageloven § 22 annet ledd. Opplysningsplikten gjelder av eget tiltak, samt etter pålegg fra barneverntjenesten eller andre barnevernmyndigheter. Opplysningsplikten til barnevernet går foran lovbestemt taushetsplikt. Dette innebærer at barnehagens taushetsplikt settes til side der vilkårene for opplysningsplikt er oppfylt.

Når barneverntjenesten mottar melding fra noen som er bekymret for et barn, skal meldingen vurderes snarest og senest innen en uke, jf. barnevernloven § 4-2. Meldingen kan resultere i at saken blir henlagt eller at barneverntjenesten oppretter undersøkelsessak. Barneverntjenesten har rett og plikt til å undersøke barnets omsorgssituasjon når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 4-3. En slik undersøkelse skal gjennomføres så skånsomt som

mulig, men barneverntjenesten skal likevel foreta de undersøkelser som er nødvendige for å avgjøre om det er grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Undersøkelsen kan gjennomføres selv om foreldrene ikke ønsker innblanding i sitt familieliv fra barneverntjenestens side, og kan blant annet gjennomføres ved samtale med barnet alene og ved innhenting av opplysninger fra andre offentlige myndigheter som kjenner barnet og familien. Dersom saken gjelder et barn med barnehageplass, vil det i mange tilfeller være naturlig å innhente opplysninger fra barnehagen.

Barneverntjenesten har plikt til å gi melder en generell tilbakemelding, jf. barnevernloven § 6-7a første ledd. Dersom melder er omfattet av opplysningsplikten til barnevernet skal det også opplyses om hvorvidt barneverntjenesten har åpnet undersøkelsessak, jf. § 6-7a andre ledd, og ny tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført, jf. § 6-7a tredje ledd. Når barneverntjenesten skal iverksette eller har iverksatt tiltak som det er nødvendig at melder omfattet av opplysningsplikten får kjennskap til av hensyn til sin videre oppfølging av barnet, kan barneverntjenesten også gi melder tilbakemelding om tiltakene, jf. § 6-7a fjerde ledd.

Formidling av plass i barnehage er av de mest benyttede hjelpetiltakene i barnevernet (SSB). I noen tilfeller tar barneverntjenesten initiativ til barnehageplass som et frivillig hjelpetiltak. I andre tilfeller tar foreldrene selv kontakt med barneverntjenesten og ber om bistand til å skaffe barnehageplass eller om økonomisk støtte til barnehageplass. Barnevernloven gir også mulighet til å pålegge barnehageplass som hjelpetiltak for barnet.

Forskning har vist at utsatte barn som får hjelp på et tidlig tidspunkt, har bedre forutsetninger for å klare seg godt senere i livet, jf. for eksempel Kristofersen og Clausen (2008).

Barnehageansatte vil ofte være de voksenpersonene som barna treffer hyppigst utenfor hjemmet. Det er derfor viktig at de har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å kunne se symptomer på at et barn ikke har det bra, og at de har gode ferdigheter for å snakke med barna og kjenner til deres rettigheter. Mye tyder på at førskolelærere ikke føler seg kompetente til å håndtere problemstillinger knyttet til vold og overgrep mot barn (Øverlien og Sogn 2007).

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet har NOVA gjennomført en kartleggingsundersøkelse av hva barnehagene gjør når de er bekymret for at barn kan være utsatt for omsorgssvikt (Backe-Hansen

2009). Bakgrunn for undersøkelsen var at statistikk fra SSB viste at barnehagene kun var meldeinstans i 3 prosent av påbegynte undersøkelsessaker hos barnevernet i 2007. Dette gjaldt for hele aldersgruppen 0–18 år, mens andelen økte til om lag 15 prosent om kun barn i barnehagealder medregnes.

I kartleggingen er det undersøkt om barnehagene har rutiner for personalet i saker der det er mistanke om omsorgssvikt, og om det er mange barn barnehagene bekymrer seg for, uten at de sender melding til barnevernet. Undersøkelsen har særlig sett på «gråsonesakene», der det kan være vanskelig å vurdere om det foreligger grunn for bekymringsmelding eller ikke. Ifølge kartleggingen kan det være grunn til å tro at barnehagene sender noe flere bekymringsmeldinger og har mer kontakt med barnevernet enn det som fremgår av den offisielle barnevernstatistikken.

Kartleggingen viste at 94 prosent av barnehagene har rutiner for personalet i saker som gjelder omsorgssvikt. Det viktigste innholdet i rutineene er at saken diskuteres av styrer og pedagogisk leder der barnet går. Det nest viktigste rutineelementet er anonym diskusjon med barneverntjenesten, dernest er foreldrene viktige partnere i diskusjonene. Veien fra bekymring til bekymringsmelding er resultat av en lang prosess, som innebærer systematisk observasjon og kartlegging av barnet, samtaler med foreldre og diskusjoner med andre fagpersoner. I kartleggingen påpekes behov for å utvikle rutiner for å diskutere bekymringssaker, før beslutningen er tatt om å melde en sak til barnevernet eller å la det være. Kartleggingen stiller spørsmål ved om disse rutineene fungerer i forhold til «gråsonesakene».

Kartleggingen avdekket forskjeller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager: Nær dobbelt så mange kommunale barnehager hadde sendt bekymringsmelding til barnevernet, mens det var nær tre ganger så mange ikke-kommunale barnehager som aldri hadde sendt slik melding til barnevernet. Kartleggingen viste ikke signifikante sammenhenger mellom størrelsen på kommunen/bydelen barnehagen lå i og andelen meldinger og hjelpetiltak.

Ifølge kartleggingsrapporten er årsakene til det lave antallet bekymringsmeldinger fra barnehagene flere; barnehagene kan være usikre på om saken er alvorlig nok, de mangler informasjon fra barnevernet om hva som skjer med en sak som er meldt, de mangler kompetanse på tegn på at barn er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt, og de savner veiledning på hvordan de skal gå frem i enkeltsaker. Kartleggingen viser at sannsynlighe-

ten for å melde saker til barnevernet er størst for barnehager som har et etablert forhold til barneverntjenesten og som har gode erfaringer fra tidligere samarbeid. Videre er det en klar sammenheng mellom barnehager som sender bekymringsmelding og som har barn på hjelpetiltak. Det er mer enn dobbelt så mange kommunale som private barnehager som melder fra om bekymringer.

Økt faglig kompetanse og et mer åpent, synlig og tydelig barnevern etterspørres av barnehagene. Likeledes flere etablerte møteplasser, hvor det er mulig å drøfte saker anonymt. Det kan føre til både større treffsikkerhet for de meldingene som blir sendt og bidra til å avklare situasjonen slik at tiltak kan settes i verk tidlig. Kartleggingen peker også på at etablering og vedlikehold av gode samarbeidsrelasjoner mellom barnehage og barnevern har stor betydning for å sikre en koordinert og tidlig innsats for utsatte barn.

Barne- likestillings-, og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet ga i 2009 ut en veileder for å styrke samarbeidet mellom barnevernet og barnehagen. Veilederen skal bidra til å heve kompetansen i både barnehagesektoren og barneverntjenesten på dette feltet og øke nysgjerrigheten på mulighetene som ligger i et godt samarbeid. Veilederen tar spesielt for seg følgende tema:

- Barnehagens plikt til å gi opplysninger ved alvorlig bekymring for et barn.
- Barneverntjenestens plikt til å gi tilbakemelding når barnehagen har meldt bekymring.
- Samarbeid og kommunikasjon mellom barneverntjeneste, barnehage, og foreldre.

6.20 Kommunens arbeid med barnehagesektoren

6.20.1 Kommunenes organisering av arbeidet med barnehagesektoren

Barnehageloven gir betydelig frihet når det gjelder organisering og drift av barnehagesektoren. Det er stor variasjon i organisatoriske løsninger blant kommunene, blant annet varierer det hvordan eier- og myndighetsroller er organisert i forhold til hverandre.

Av Riksrevisjonens undersøkelse fremgår at 46 prosent av de spurte kommunene har en egen organisatorisk enhet i kommuneadministrasjonen som arbeider med barnehagesektoren. Det varierer hvor mange årsverk som er avsatt i kommuneadministrasjonen for å arbeide med barnehagesektoren. Riksrevisjonen viser til at variasjonene er naturlig ut fra kommunestørrelse, men at

en sammenligning av antall årsverk avsatt til barnehagesektoren fordelt på antall innbyggere i kommunene viser at enkelte kommuner skiller seg ut med svært få eller svært mange årsverk. Som eksempel nevnes at en kommune med færre enn 6 000 innbyggere har fire årsverk, mens en annen kommune med flere enn 30 000 innbyggere har avsatt ett årsverk til dette arbeidet. Av Riksrevisjonens materiale fremgår at kommuneadministrasjoner i kommuner under 15 000 innbyggere har avsatt om lag ett årsverk til arbeidet med barnehagesektoren. To av fem kommuner har avsatt mindre enn ett årsverk til arbeid med barnehagesektoren.

Undersøkelsen beskriver også hvilke ansvarsområder som tar mest tid. Kommunene oppgir at de to mest tidkrevende områdene er råd og veiledning til barnehagepersonale og opprettelse av nye barnehager. Opptak, forvaltning av tilskudd til private barnehager og arbeid med tilskudd til kommunale barnehager er omtrent like tidkrevende. Tilsyn med barnehager og innhenting av opplysninger via årsmelding for barnehager og rapportering videre oppgis som minst tidkrevende av de sju arbeidsområdene. Undersøkelsen viser videre at det varierer fra kommune til kommune om det er ansatt noen med førskolelærerutdanning som arbeider med barnehage i kommuneadministrasjonen. I en av fire spurte kommuner er det ingen ansatte med førskolelærerutdanning, i halvparten av kommunene er det en ansatt med førskolelærerutdanning og i en av fire kommuner har to eller flere ansatte med førskolelærerutdanning.

Det varierer om de spurte styrerne opplever at de får tilstrekkelig informasjon og veiledning fra kommunene. 90 prosent av de kommunale barnehagene og 83 prosent av de private svarer at de i stor grad eller i noen grad er fornøyd med informasjon og veiledning fra kommunene. Riksrevisjonen viser i denne sammenheng også til at styrerne uttrykker at det er ønskelig med barnehegefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen.

Det er en klar sammenheng mellom hvilken type kommunal barnehagemyndighet barnehagene forholder seg til og kommunens størrelse (Vassenden m. fl. 2011). Samlet oppgir 43 prosent av barnehagene i utvalget å forholde seg til en egen barnehegefaglig enhet i kommuneadministrasjonen, 20 prosent oppgir å forholde seg til en barnehagemyndighet som ligger hos rådmannen mens 4 prosent oppgir at hele eller deler av kommunens barnehagemyndighet er delegert til styrer selv. En egen barnehegefaglig kompetanse i kommunen synes vesentlig mer utbredt, desto

flere innbyggere det er i kommunen. Motsatt synes det mer utbredt at kommunens barnehagemyndighet er lagt til enten rådmannsnivå eller styrenivå i små kommuner (under 6 000 innbyggere), med henholdsvis 30 prosent og 10 prosent. For kommuner med over 6 000 innbyggere synes det vanligst at barnehagemyndigheten ligger som en egen barnehegefaglig enhet på 3-nivå (50 prosent). Barnehagemyndighet organisert sammen med skole og undervisning synes mer uvanlig, desto større kommunen er.

Kontakten mellom kommune og barnehagene kan synes å ha minsket noe i de senere år (Winsvold og Gulbrandsen 2009). Årsplanen sendes til kommunen i omtrent samme utstrekning som tidligere, det vil si at nesten ni av ti barnehager sender sin årsplan til kommunen, men tilbakemeldingene fra kommunen har sunket noe over tid. At det ikke gis noen form for tilbakemelding, kan være uttrykk for at alt er i orden. Samtidig kan det relativt lave innslag av tilbakemelding tenkes å være tegn på kommunal passivitet overfor barnehagene. Samme undersøkelse viser videre at barnehagene i mindre grad enn tidligere har hatt tilsynsbesøk fra kommunen det siste barnehageåret.

Opplæringstilbudet fra kommunen har på den annen side økt noe de senere årene. Andelen barnehager som får opplæringstilbud fra sine respektive kommuner har gått opp fra 83 prosent i 2004 til 90 prosent i 2008. Den klart lavere forekomst av tiltak for opplæring og etterutdanning i private sammenlignet med i kommunale barnehager, kan i noen grad synes å bli kompensert ved at de ansatte også i private barnehager kan nytte seg av tiltak satt i gang av kommunen (Winsvold og Gulbrandsen 2009).

En undersøkelse utført av NOVA viser at det kan forekomme ulik behandling av de ikke-kommunale og kommunale barnehagene (Winsvold og Gulbrandsen 2009). På spørsmål om barnehagen har årlige kontaktmøter med kommunen, om den mottar veiledning fra kommunen og om barnehagen informerer kommunen om personalsituasjonen, viser svarene forskjeller mellom de ikke-kommunale og kommunale barnehagene, uavhengig av barnehagens størrelse. En annen undersøkelse viser ulikheter mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager når det gjelder involvering og deltakelse i kompetanseutviklingstiltak igangsatt av kommunen (Asplan Viak og Fafo 2011). Kunnskapsdepartementet har gitt uttrykk for at ovennevnte er bekymringsfullt i lys av at kommunene skal få det helhetlige ansvaret for

barnehagesektoren ved rammefinansiering (St.meld. nr. 41 (2008–2009)).

Barnehageloven er en lov som på flere områder åpner for lokalt handlingsrom og skjønnsmessige vurderinger. Et eksempel på en kommunal oppgave som åpner for kommunalt skjønn, er godkjenning av barnehager. Et skjønnsmessig lovverk kan være utfordrende ved styring av sektoren. Staten har begrenset mulighet til å overprøve den kommunale skjønnsutøvelsen. Undersøkelser har vist at det er store forskjeller i kompetansen hos kommunen som lokal barnehagemyndighet, jf. eksempelvis Riksrevisjonen (2009), PwC (2010). Evalueringen av rammeplanen påviser for eksempel stor mangel på barnehagefaglig kompetanse og behov for styrket kompetanse blant de ansatte i kommunene (Østrem m. fl. 2009).

Krav til barnehagefaglig personale i kommuneadministrasjonen har vært diskutert i ulike sammenhenger. Det foreligger et krav om skolefaglig kompetanse over skolenivå, jf. opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd. Barnehageloven har ikke tilsvarende bestemmelse. Slikt krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen er blant annet foreslått innført av Østbergutvalgets og Brennautvalgets utredninger, jf. henholdsvis NOU 2010:7 og NOU 2010:8. Slikt krav ble også foreslått innført i forbindelse med Søbstadgruppens arbeid om kvalitet i barnehagen (Barne- og familiedepartementet 2005). Behovet for innføring av slikt krav er grunnlagt som følger av Brennautvalget:

Utvalget mener også at det er helt avgjørende for utvikling av gode barnehager at det blir et lovfestet krav at kommunen må ha ansatte med barnehagefaglig kompetanse i administrasjonen. Dette er spesielt viktig ved innføring av rammefinansiering av barnehagene. Kommunen som barnehagemyndighet skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, og den skal føre tilsyn med både egne og ikke-kommunale barnehager. Dette er en stor oppgave, og risikoen for at kommunen ikke klarer å oppfylle sine plikter som barnehagemyndighet er stor hvis den ikke har ansatte i administrasjonen som har barnehagefaglig kompetanse.⁴³

6.20.2 Veiledning og informasjon til barnehagene

Kunnskapsdepartementet har fått utarbeidet veiledere til sentrale områder innenfor regelverket.

Departementet har videre fått utarbeidet temahefter på flere områder for å støtte barnehagen etter innføring av revidert rammeplan. Temaheftene er tilpasset emnet det omhandler, og fremstår derfor relativt ulike i form og omfang. Ifølge Kunnskapsdepartementet har det vært et klart mål å utarbeide støttemateriale som i mest mulig grad kunne fungere som inspirasjon, motivasjon og utgangspunkt for refleksjon i barnehagens arbeid med oppfølging av rammeplanen. Målgrupper er først og fremst ansatte i barnehagene, eiere og barnehagemyndigheter.

I spørreundersøkelsen til de pedagogiske lederne som Riksrevisjonen (2009) har gjennomført, fremkommer det at to av fem pedagogiske ledere opplever at de i liten grad får informasjon og veiledning til det pedagogiske arbeidet i avdelingen gjennom veiledere og temahefter. Mest informasjon og veiledning får de pedagogiske lederne gjennom styrer og gjennom andre kollegaer. (Fire av fem pedagogiske ledere svarer at de i noen eller i stor grad får informasjon og veiledning av styrer. Like mange svarer at de i noen eller i stor grad får informasjon og veiledning av andre kollegaer.) Svarene viser stor variasjon med hensyn til hvor mye barnehagene benytter de ulike temaheftene, men hele 14 prosent av de pedagogiske lederne svarer at de i liten grad eller aldri bruker noen av temaheftene. På samme tid er det enkelte av temaheftene som synes å bli brukt i relativt stor utstrekning. Gjennom Riksrevisjonens dybdeintervju med styrerne og de pedagogiske lederne fremgår det at flere opplever mangler ved temaheftene. Det pekes på at temaheftene ikke er konkrete nok, og at det derfor er vanskelig for barnehagene å bruke dem til støtte i det pedagogiske arbeidet. Det blir også vist til at en sentral utfordring er å ha tid nok til å lese heftene.

Kommunenes oppgaver som lokal barnehagemyndighet er blant annet å behandle søknader om godkjenning av barnehager, føre tilsyn med barnehager, gi veiledning og forvalte tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Kunnskapsdepartementet har utarbeidet veiledere som skal hjelpe kommunene til å utføre sine oppgaver som lokal barnehagemyndighet. Kommunene benytter de ulike veilederne i varierende grad, jf. Riksrevisjonen (2009). Veileder om kommunens tilsyn med barnehager og Veileder om godkjenning av barnehager i arbeidet med barnehagesektoren blir benyttet mye eller noe av om lag 90 prosent av kommunene. Hver tredje kommune svarer at de lite eller aldri benytter Veileder for helse, miljø og trivsel i barnehagen, mens halvparten av kommunene

⁴³ NOU 2010:8, side 140.

opplyser at de benytter Veileder for utforming av barnehagens utearealer lite eller aldri.

Riksrevisjonen har spurt kommunene om de kvalitetssikrer opplysningene i årsmeldingene fra barnehagene før det rapporteres til KOSTRA. Nesten alle kommunene har opplyst at de kvalitetssikrer opplysningene om antall barn i årsmeldingene. Fire av fem barnehager opplyser at de undersøker at opplysninger om stillinger og personale stemmer, mens tre av fire kommuner opplyser at de kontrollerer at arealopplysninger stemmer. En mindre andel opplyser at de ikke foretar noen form for kvalitetssikring av dataene som inngår i KOSTRA-statistikken.

Fylkesmannen skal veilede kommuner og eiere av virksomheter etter barnehageloven, jf. § 9. 88 prosent av kommunene (98 av 112) i Riksrevisjonens (2009) undersøkelse svarer at de har fått råd og veiledning fra fylkesmannen i barnehageåret 2007/2008. 41 prosent av kommunene er i stor grad tilfredse med rådene og veiledningen de har fått fra fylkesmannen. Resultatet av spørreundersøkelsen til kommunene viser videre at halvparten av kommunene i noen grad er tilfredse med rådene og veiledningen, mens 9 prosent i liten grad er tilfredse med rådene og veiledningen de har fått fra fylkesmennene. 90 prosent av kommunene har deltatt på kompetansetiltak for barnehagesektoren i regi av fylkesmannen i barnehageåret 2007/2008. Av disse er 41 prosent av kommunene i stor grad tilfreds med kvaliteten på kompetansetiltakene, litt over halvparten svarer at de i noen grad er tilfredse, mens 6 prosent svarer at de i liten grad er tilfreds med kvaliteten på kompetansetiltakene.

Kunnskapsdepartementet har ansvar for styring av hele barnehagesektoren og skal sikre at den nasjonale barnehagepolitikken blir formidlet til aktørene og brukerne av sektoren. Riksrevisjonens undersøkelser viser at fylkesmannsembetene opplever møter i den statlige barnehage- og utdanningsadministrasjonen med Kunnskapsdepartementet som svært viktige. Fylkesmannsembetene mener at møtene gir god informasjon og utveksling av erfaringer, og at det er vesentlig for å nyansere og presisere forståelsen av styringsinformasjonen. Videre fremgår at fylkesmannsembetene opplever at fagsamlinger og regelverksamlinger for saksbehandlere er en viktig læringsarena, og at de er meget nyttige for å formidle informasjons- og veiledningsoppdrag videre overfor kommunene. Enkelte fylkesmenn gir samtidig uttrykk for ønske om flere møter/samlinger med Kunnskapsdepartementet på saksbehandlernivå for å få en grundigere gjennomgang av spesifikke

temaer. For øvrig er det en stor andel av embetene som peker på svakheter ved saksbehandlingstid og kvalitet knyttet til svarene på henvendelser til Kunnskapsdepartementet. Halvparten av embetene gir uttrykk for at Kunnskapsdepartementet gir sen respons på en del henvendelser fra embetene, noe varierende ut fra hvilken type henvendelse det gjelder. Eksempler på spørsmål som det oppleves at det brukes lang tid på, er juridiske spørsmål, lovtolkninger, tolkning av regelverk og spørsmål om praktisering av forskriften om likebehandling av offentlige og private barnehager. Halvparten av embetene opplever videre departementets svar på henvendelser som lite utdypende og følgelig lite veiledende. Det gis i denne forbindelse uttrykk for at svarene fra departementet ofte oppleves for generelle der det henvises til lov og rundskriv uten nærmere konkretisering og avklaring på problemstillinger som er blitt reist.

6.20.3 Foreldrebetaling og omfanget av moderasjonsordninger

En undersøkelse fra SSB, der foreldrene til 2 398 barn er spurt om hva slags barnetilsyn de bruker for barna sine, viser at barn av foreldre med høyere utdanning har ca. 10 prosentpoeng høyere barnehagedeltakelse enn barn av foreldre med grunnskole. Barn med innvandrerbakgrunn har 20 prosentpoeng lavere barnehagedeltakelse enn barn uten innvandrerbakgrunn (blant 1–2 åringer er forskjellen nesten 30 prosentpoeng, blant 3–5 åringer 15 prosentpoeng). Barn i de 20 prosent «rikeste» familiene i Norge har 15 prosentpoeng høyere barnehagedeltakelse enn barn i de 20 prosent «fattigste» familiene.

Undersøkelsen viser også at de fattigste 10 prosentene av familiene i gjennomsnitt har 2 000 kroner i måneden i barnehageutgifter, noe som utgjør ni prosent av inntekten deres før skatt. De rikeste 10 prosentene har 3 000 kroner i månedlige utgifter, hvilket utgjør 3 prosent av bruttoinntekten. Undersøkelsen kan tyde på at kommunene ikke gir lavinntektsfamilier særskilt store rabatter, på tross av at de er pålagt å ha ordninger for husholdninger med lavest betalingsevne (Lappegård og Løwe 2009).

En annen undersøkelse av foreldrebetalingen i barnehagene, gjennomført av SSB i januar 2011, viser at 21 prosent har inntektsgraderte betalingssetninger, og at disse gir seg utslag på den gjennomsnittlige betalingssetningen for fulltidsplass i barnehage. I de aller fleste tilfeller ligger gjennomsnittssatsen under maksimalgrensen for foreldrebetaling (2 330 kr per måned). Det er særlig større

kommuner som har inntektsgraderte betalings-satser, og nær halvparten av alle barn i barnehage bor i en kommune som tilbyr inntektsgradering.

Eksempelvis var gjennomsnittlig månedsbetaling i kommunale barnehager (uten kostpenger og tilleggsutgifter) for husholdninger med brutto årsinntekt på 250 000, 375 000 og 500 000 kroner på landsbasis hhv. 2 090, 2 229, 2 270 kroner per januar 2011 (Rochlenge 2011).

Ifølge forskrift om foreldrebetaling i barnehager skal alle kommuner ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling. TNS Gallup (2011) har i en rapport kartlagt kommunenes moderasjonsordninger for lavinntektsfamilier. Formålet med kartleggingen var å få mer kunnskap om utformingen av de kommunale moderasjonsordningene, kriterier for reduksjon, størrelse på reduksjon og hvor mange barn som er omfattet av ordningene.

Undersøkelsen viser at det er ulike typer moderasjonsordninger. En type ordning er inntektsgradert foreldrebetaling. 21 prosent av kommunene som har svart har inntektsgradert foreldrebetalingen for en barnehageplass. Hele 53 prosent av barnehagebarna går i barnehager i disse kommunene. 4,7 prosent av barnehagebarna i kommunene med inntektsgradering får redusert foreldrebetaling eller friplass. Disse barna utgjør 2,5 prosent av barnehagebarna i alle de spurte kommunene. Det er stor forskjell på hvilken inntektsgrense som fastsettes for å få inntektsgradering etter fylke og sentralitet. 78 prosent av kommunene har en grense på husholdningens samlede inntekt på mellom kr. 200 000 og 400 000 for å få gradert foreldrebetaling. 12 prosent har en inntektsgrense under 200 000 kroner. Andelen av kommuner som har inntektsgradering er størst i Oslo/Akershus (89,5 prosent) og på Sørlandskysten (40,3 prosent), og lavest i Midt-Norge (5,6 prosent) og Nord-Norge (4,4 prosent). 47 prosent av de mest sentrale kommunene har inntektsgradering, mot 8,6 prosent i mindre sentrale kommuner og 10,4 prosent i de minst sentrale kommunene.

En annen type ordning er lik betaling for alle (flat sats) med en moderasjonsordning for familier med lavest betalingsevne⁴⁴. Om lag 16 prosent av kommunene i undersøkelsen har denne formen

for moderasjonsordning. 1,4 prosent av barna i kommuner med «flat sats» som har en egen ordning for lavinntektsfamiliene får redusert betaling eller friplass. Disse barna utgjør 0,3 prosent av barnehagebarna i alle undersøkelseskommunene. 60 prosent av kommunene opererer med inntektsgrenser for å få moderasjon på mellom 200 000 og 300 000 kroner. 26 prosent har inntektsgrense på under 200 000 kroner.

Nesten 63 prosent av kommunene har ikke inntektsgradert foreldrebetaling. Dette utgjør 28 prosent av barnehagebarna i undersøkelsen. I disse kommunene vil reduksjon på grunn av lavest betalingsevne imidlertid kunne skje etter vedtak med hjemmel i Sosialtjenesteloven eller Barnevernloven. Om lag 60 prosent av de kommunene som ikke har inntektsgradert foreldrebetaling gir moderasjon etter vedtak med hjemmel i Sosialtjenesteloven eller Barnevernloven.

Undersøkelsen gir indikasjoner på at store kommuner i større grad enn små kommuner har inntektsgradert foreldrebetaling. Kommunene kommer med mange tilbakemeldinger på hvordan de synes ordningen med redusert foreldrebetaling for de med lav betalingsevne fungerer. Mange mener ordningen i deres kommune fungerer bra, mens andre uttrykker mer skepsis, særlig der det ikke finnes ordninger som inntektsgradering eller moderasjonsordninger for dem med lav betalingssevne. Blant kommuner med inntektsgradert foreldrebetaling er det flere som mener at ordningen fungerer dårlig. Mange mener at for få kommer inn under disse ordningene, blant annet på grunn av lave inntektsgrenser, og at flere med lav betalingsevne som trenger barnehageplass ikke får det. Kontantstøtten nevnes som en særlig utfordring for å få dem med lav betalingsevne inn i barnehagene. Ordningen bidrar, ifølge respondente, til at mange barn, særlig minoritetspråklige, ikke går i barnehage. Andre utfordringer som nevnes er lave inntektsgrenser og små rabatter.

⁴⁴ Av kommunene med «flat sats» er det 9,4 prosent som har en sats som ligger under maksimalpris fastsatt av Stortinget på 2330 kroner. 2,2 prosent av barnehagebarna går i barnehager i disse kommunene.

Kapittel 7

Styringsvirkemidler og rammevilkår

7.1 Ansvarsfordeling i barnehagesektoren

Kunnskapsdepartementet har et overordnet nasjonalt ansvar for barnehagetilbudet. For å utøve dette ansvaret utfører fylkesmannen forvaltningsoppgaver for Kunnskapsdepartementet. Ifølge barnehageloven er kommunen lokal barnehagemyndighet. Barnehagens oppgaver er nedfelt i en egen rammeplan, som er en forskrift til barnehageloven. Myndighetsoppgavene omfatter alle barnehagene i kommunen, både kommunale og ikke-kommunale. I tillegg vil kommunen være barnehageeier for kommunale barnehager.

Staten har ansvar for utvikling av kvalitet og for styring av barnehagesektoren. Fra 2011 inngår hoveddelen av statstilskuddet i rammefinansieringen til kommunene.

Kommunene har ansvar for utbygging og drift av kommunale barnehager, samt godkjenning av og tilsyn med både kommunale og ikke-kommunale barnehager i kommunen. Kommunene skal også følge med på at virksomheten drives innenfor rammene av godkjenningen og at innholdet er i tråd med regelverket. Kommunen har dessuten et veiledningsansvar. Det er kommunen som har finansieringsansvaret for ikke-kommunale barnehager.

Barnehageeiere har ansvar for tilbudet i den enkelte barnehage. Samarbeidsutvalget i barnehagen fastsetter en årsplan som sikrer at foreldre og ansatte kan medvirke i utformingen av det pedagogiske innholdet. Barnehageeier har ansvar for å ansette tilstrekkelig og kompetent personale slik at kravene som stilles i regelverket er oppfylt.

7.2 Prinsipper for statlig styring av kommunesektoren

Stortinget har forutsatt at forvaltningen styres etter prinsippet om mål- og resultatstyring, jf. Innst. S. nr. 156 (1992–1993). Resultater som skal oppnås, skal ifølge bevilgningsreglementet beskri-

ves. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater og annen informasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår. Ressursbruk og virkemidler skal være effektive i forhold til de forutsatte resultatene, jf. Bevilgningsreglementet av 26. mai 2005, §§ 9 og 10.

Mål- og resultatstyring er et verktøy for å tydeliggjøre mål, fastsette resultatkrav og etablere rutiner for rapportering av måloppnåelse og virkninger. Rapportering vil kunne omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter knyttet til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. De grunnleggende styringsprinsippene er konkretisert i reglement for økonomistyring i staten¹:

- Fastsette mål- og resultatkrav.
- Sikre at fastsatte mål- og resultatkrav oppnås.
- Sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og for-svarlig beslutningsgrunnlag.

7.2.1 Retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren

Kommunene er selvstendige, politisk valgte og styrte forvaltningsorganer, og kommunestyret er ansvarlig for kommunens virksomhet. Staten kan styre underliggende etater gjennom direkte instruksjonsmyndighet. Kommuner må styres ved hjemmel i lov, gjennom økonomiske virkemidler

¹ Reglement for økonomistyring i staten. Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 med endringer ved kongelig resolusjon 2. desember 2005. Som følge av overføringen av øremerkede tilskudd til rammetilskuddet til kommunene, endres forholdet til enkelte bestemmelser om økonomistyring. For øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner gjelder i utgangspunktet de vanlige bestemmelsene i kap. 6 om forvaltning av tilskuddsordninger. For forvaltning av rammetilskudd under statsbudsjettets kap. 571 og kap. 572 gjelder kravene og forutsetningene som fastsettes i de årlige budsjettproposisjonene og i de årlige kommuneproposisjonene, i stedet for de generelle bestemmelsene i kap. 6. Bestemmelsene om intern styring i virksomheten i kap. 2 og om betalingsformidling i kap. 3, gjelder imidlertid også her.

eller gjennom veiledning, dialog, informasjon og andre egnede styringsvirkemidler.

Kommunal- og regionaldepartementet (2007a) har utarbeidet en veileder om statlig styring av kommunesektoren. Veilederen er ment å være til hjelp ved forberedelse av tiltak og reformer som vil berøre kommunesektoren. Med tiltak og reformer menes endringer i lov, forskrift eller annet regelverk, endringer i oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd samt andre økonomiske endringer.

Veilederen uttrykker at det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted, og kommunesektorens behov for å prioritere tjenester lokalt i tråd med innbyggernes ønsker og behov. Det er viktig å legge til rette for en sterk og effektiv kommunesektor som er en sentral aktør i samfunnsutviklingen lokalt, og som selv kan drive et aktivt omstillingsarbeid for å gi innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Statens styring bør derfor i størst mulig grad preges av dialog og veiledning i stedet for absolutte pålegg og krav. Videreutvikling av konsultasjonsordningen, informasjonsarbeid og spredning av ideer gjennom for eksempel nettverksarbeid er, ifølge veilederen, eksempler på slike styringsgrep.

Det er ønskelig at staten gir kommunene reell myndighet og handlingsrom slik at de kan finne kostnadseffektive og gode løsninger tilpasset lokale forhold og sine borgere². En avveining mellom nasjonale hensyn som kan begrunne statlig styring og de hensynene som begrunner lokal handlefrihet, legger føringer på utformingen av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren. De hensyn som begrunner lokal handlefrihet faller særlig i to hovedkategorier: hensynet til effektiv tjenesteproduksjon og hensynet til demokratisk styring.

Tungtveiende nasjonale hensyn må slik foreligge dersom staten skal styre kommunesektoren gjennom regler³:

- Rettssikkerhet, herunder sikring av minoriteters rettigheter.

² Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren – med merknader fra Kommunal- og regionaldepartementet, fastsatt 16. oktober 2006.

³ For nærmere om dette vises for eksempel til St.meld. nr. 23 (1992–93) eller NOU 2000:22.

- Likhhet og likeverd.
- Økonomiske forhold hvor kommunenes disponeringer får betydning ut over kommunen selv.
- Hensynet til nasjonale miljøverdier.
- Samordnet og omstillingsorientert forvaltning.
- Liv, helse og sikkerhet.

7.3 Aktuelle styringsvirkemidler

Det er vanlig å skille mellom tre hovedgrupper av styringsvirkemidler som staten benytter overfor kommunesektoren, jf. NOU 2000: 22:

- Lovbaserte virkemidler – denne gruppen omfatter blant annet rettighetslovgivning, klageordninger, kontroll- og tilsynsordninger, innsigelse og rikspolitiske retningslinjer.
- Økonomiske virkemidler – staten rår over en rekke økonomiske ordninger som på ulike måter styrer kommunene og fylkeskommunene. Det dreier seg i første rekke om tilskudd i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd, men også låneordninger og avgifter.
- Andre virkemidler – dette kan dreie seg om flere typer virkemidler som handlingsplaner eller informasjonstiltak med sikte på å påvirke den kommunale virksomhet, for eksempel gjennom rundskriv, veiledningsmaterieil og kompetanseutviklingstiltak.

Det lokale selvstyret har sitt legitimitetsgrunnlag i verdiene frihet, deltakelse og effektivitet (NOU 2000:22). Historisk dreide frihet seg om frihet fra statlige inngrep og frigjøring fra statsmakt og embetsmannsvelde. Etter hvert har frihet blitt omformulert til en positiv verdi, hvor frihet til lokal oppgaveløsning har blitt det sentrale.

Oppgavefordelingsutvalget viste imidlertid til at utbyggingen av den moderne velferdsstaten kan ha begrenset friheten til det lokale selvstyret:

Politikk med sikte på standardheving og utjevning har vært fremtredende kjennetegn ved velferdsstatens arbeidsoppgaver. For de lokale nivåer har utvidelsen av det offentlige ansvarsområde ført til økt aktivitetsnivå gjennom flere oppgaver og funksjoner, men samtidig bundet oppgaveløsningen til nasjonale standardiseringskrav. Frihetsverdien ved det lokale selvstyret har slik blitt underordnet velferdspolitiske målsettinger bl.a. i form av nasjonal utjevnings- og omfordelingspolitikk. (...) På denne bakgrunn kan det diskuteres i hvilken grad frihet i dag kan sies å representere en særegen verdi knyttet til det lokale selvstyret.⁴

Det er en demokratisk verdi at de som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, også skal ha anledning til å øve innflytelse på politikken. Lokaldemokratikommisjonen påpekte at kommuner og fylkeskommuner er viktige demokratiske institusjoner som grunnlag for nærdemokrati (NOU 2005:6).

Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger på at kommuneinstitusjonene kan ha fortrinn med hensyn til kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Kjennskap til lokale forhold bidrar til at kommunene og fylkeskommunene kan produsere riktige og gode tjenester til lavest mulig kostnad. Lokale organer vil gjennom nærhet til innbyggerne ha bedre forutsetninger enn staten til å fange opp at befolkningens ønsker og behov varierer fra sted til sted. For å oppnå god effektivitet er det viktig at kommunene og fylkeskommunene har reell handlefrihet med hensyn til hvordan oppgavene skal løses. Dette er en forutsetning for at det skal kunne skje en hensiktsmessig tilpasning til lokale ønsker og behov (NOU 2000:22).

7.3.1 Regelverk

Dersom kommunesektoren pålegges nye oppgaver eller plikter, kreves hjemmel i lov fastsatt av Stortinget. Som hovedregel bør tildeling av oppgaver og regulering av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet skje i lovs form. Mindre presiseringer kan skje i forskrift. Kommunal- og regionaldepartementet (2007a) har i veilederen vist til at lovpålegg, plankrav, tilsyn og rapportering er sterke styringsvirkemidler, og må være begrunnet med overordnede nasjonale hensyn.

For så vidt gjelder vurderinger av tiltak, skal det, ifølge veilederen, legges vekt på at:

- Detaljerte statlige styringsvirkemidler gir kommunene lite handlingsrom og bør i størst mulig grad unngås. Det bør utarbeides reelle alternativer som innebærer rammestyring, veiledning og dialog.
- Lovfesting, øremerkede tilskudd, plankrav, tilsyn og rapportering må være begrunnet med overordnede nasjonale hensyn. Det er et forvaltningspolitisk mål at regelverk og rapportering skal være minst mulig ressurskrevende å etterleve.
- Ved forslag til tiltak som medfører ny lovgivning eller endringer i eksisterende lovgivning, bør det ikke gis regler om bestemte organer, intern delegering, ledelse, innstillingsrett,

regler om tekniske forhold i institusjoner og lokaler, faglige kompetansekrav og bemanningsnormer, pålegg om kommunale (handlings)planer på enkeltområder eller særskilte saksbehandlingsregler.

7.3.2 Økonomi

Det er forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, som også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Dette kan omtales som det finansielle ansvarsprinsipp.

Kommunene og fylkeskommunene har sine hovedinntekter fra skatt og fra rammetilskuddene fra staten. Til sammen utgjør dette kommunenes frie inntekter. Rammetilskuddene fordeles mellom kommunene gjennom inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. I tillegg finansieres enkelte oppgaver gjennom øremerkede ordninger, ofte supplert med kommunal egenandel fra de frie inntektene, og gebyrer/brukerbetaling fra innbyggerne. Det overordnede formålet med inntektssystemet er å oppnå en fordeling av de frie inntektene som bidrar til at alle kommuner skal kunne yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

Det må være samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og tilgjengelige ressurser. Når staten pålegger kommunesektoren nye oppgaver, er det derfor viktig at økonomiske og administrative konsekvenser er tilfredsstillende utredet. Dersom det legges nye oppgaver til kommunene eller det vedtas nye regler som påfører kommunene økte utgifter, skal det gis kompensasjon for merutgiftene ved at inntektsrammene for kommunesektoren økes tilsvarende. Dette kan gjøres ved:

- En økning i de frie inntektene (skatt og rammetilskudd)
- Etablering eller styrking av et øremerket tilskudd
- At det gis anledning for kommunene til å kreve gebyr/brukerbetaling

På samme måte skal inntektsrammene vanligvis reduseres hvis kommunene avlastes for oppgaver, eller nytt regelverk medfører innsparinger for kommunene.

7.3.3 «Myke» virkemidler

Såkalte «myke», pedagogiske virkemidler vil omfatte ulike former for informasjon og holdningspåvirkning (Eckhoff 1983). Kunnskapsdepartementet har fått utarbeidet veiledere til sen-

⁴ NOU 2000:22, s. 73.

trale områder innenfor regelverket. Det er utarbeidet veiledere om tilsyn med barnehager, godkjenning av barnehager, praktisering av kravet om likebehandling i kommuner, utmåling av offentlige tilskudd i ikke-kommunale barnehager og om utforming av barnehagens utearealer. Sosial- og helsedirektoratet har utarbeidet en veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

For så vidt gjelder statlige veiledere vil disse kunne forenkle og lette arbeidet i kommunene, og samtidig kunne fungere som et styringsvirkemiddel for staten (NOU 2005:6).

Slikt veiledningsmateriale er ikke juridisk bindende, men vil av aktører i beslutningssystemet, samt av publikum og i den offentlige debatt kunne bli oppfattet å være det. Lokaldemokratikommisjonen har på denne bakgrunn anført at det ikke er uproblematisk at statlige organer driver en utstrakt pedagogisk virksomhet overfor kommunene, siden det ikke alltid vil være tydelig at det som formidles er politiske signaler og ikke noe kommunene «skal» gjennomføre (NOU 2005:6).

Veiledere vil for så vidt også kunne få en rettslig funksjon. Hva et departement uttrykker i et veiledningsrundskriv og hvilken forvaltningspraksis som har etablert seg, kan fungere som rettskilde. Dersom en sak som har vært oppe til behandling i forvaltningen kommer til rettssystemet, vil veiledninger kunne være rettskilder som har betydning for utfallet og skape presedens for tilsvarende saker (Eckhoff 1987).

For å støtte barnehagens arbeid med revidert rammeplan, har Kunnskapsdepartementet fått utarbeidet egne temahefter⁵ innen ulike områder. Målet er at heftene skal formidle kunnskap og erfaringer som grunnlag for refleksjon. Målgrupper er først og fremst ansatte i barnehagene, men også eiere og barnehagemyndigheter kan ha nytte av heftene. Det er utarbeidet temahefter på følgende områder:

- Om språkmiljø og språkstimulering i barnehagen
- Om barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen
- Om antall, rom og form i barnehagen
- Om barns medvirkning
- Om samisk kultur
- Om de minste barna i barnehagen
- Om IKT i barnehagen
- Om språklig og kulturelt mangfold

- Om natur og miljø
- Om menn i barnehagen, om å rekruttere og beholde menn i barnehagen
- Om likestilling i det pedagogiske arbeidet i barnehagen

Temaheftene er tilpasset emnet det omhandler, og fremstår derfor relativt ulike i form og omfang. Det har ifølge Kunnskapsdepartementet vært et siktemål å utarbeide støttemateriale som i mest mulig grad kunne fungere som inspirasjon, motivasjon og utgangspunkt for refleksjon i barnehagens arbeid med oppfølging av rammeplanen.

7.4 Nærmere om lovgivning som styringsvirkemiddel overfor kommunene

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven), og retningslinjer for særlovgivningen legger føringer på hvordan lover og regler som regulerer kommunesektoren skal utformes. Stortinget har uttalt at følgende krav bør stilles til lov- og regelverk som berører kommunesektoren, jf. Innst. S. nr. 18 (1992–93):

- Kommunene bør ha generell frihet til å løse sine oppgaver tilpasset lokale forhold. Likeverdige løsninger er viktigere enn likhet i organisasjons- og styringsformer.
- Statlige påbud om hvordan kommunene skal organisere sin virksomhet, skal begrenses.
- Den statlige styringen av kommunene bør skje gjennom rammevedtak, ikke detaljstyring og detaljkontroll.
- Mulighetene for helhetsløsninger på tvers av etatsgrenser og/eller forvaltningsnivåer bør styrkes.

7.4.1 Styringssystemet etter kommuneloven

Kommuneloven bygger blant annet på at ansvar/oppgaver legges til kommunestyret/fylkestinget. Disse organene er gitt stor frihet til å bestemme den organisatoriske og administrative oppbygningen. Særlovgivningen er i overveiende grad tilpasset dette prinsippet. Lov- og forskriftsregler og delegeringsvedtak skal derfor utformes slik at «kommunen» – eventuelt «kommunestyret selv» – får ansvaret. Når kommuneloven bruker begrepet «kommunestyret selv» innebærer dette et internt delegeringsforbud. Dersom dette begrepet ikke er brukt, betyr det at kommunestyret/fylkestinget i utgangspunktet kan delegerer myndighet til det

⁵ Fra departementets side er det ikke uttrykt at temaheftene skulle ha «veiledende» status, men de er i utvalgets mandat opplistet som et "mykt" styringsvirkemiddel.

organ det måtte ønske. For delegering til administrasjonen/kommunerådet, til interkommunale styrer og institusjonsstyrer er det særskilte delegeringsregler. Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette faste utvalg, kommunedelsutvalg m.m. for å ta seg av kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter området for slike utvalgs virksomhet, og utvalgene vil kunne tildeles avgjørelsesmyndighet. Kommunestyret kan også opprette andre folkevalgte organer innenfor kommunelovens rammer.

Etter lovendringer med virkning fra 1. januar 2007 kan kommunen inngå avtale med andre kommuner om såkalt vertskommunesamarbeid i samsvar med reglene i kommuneloven §§ 28a til 28k, jf. Ot.prp. nr. 95 (2005–2006). I henhold til § 28a kan en kommune overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for dette. Et hovedsiktet mål med vertskommunemodellen var å gjøre det forsvarelig å overføre beslutningsmyndighet også når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse. Bestemmelsene ble blant annet begrunnet med behovet for å gjøre det mulig å bygge opp velfungerende fagmiljøer i områder av landet hvor den enkelte kommune hver for seg har vanskelig for å etablere den type kompetanse som kreves for å utføre hele registeret av kommunale oppgaver.

Av kommuneloven fremgår ordninger for internkontroll i kommuner, herunder:

- Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse, jf. kommuneloven § 76.
- Alle kommuner skal ha et kontrollutvalg, som på vegne av kommunestyret/fylkestinget fører løpende tilsyn med den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen, jf. kommuneloven § 77.
- Alle kommuner skal ha en revisjonsordning, enten i regi av en ansatt revisor, en interkommunal ordning eller gjennom kjøp av revisortjenester, jf. kommuneloven § 78.
- Administrasjonssjefen skal sørge for et system med intern, administrativ kontroll, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. Ved parlamentarisk styringsform skal kommunerådet/fylkesrådet sørge for dette.

Veilederen legger til grunn at som følge av skjerpede krav til kommunenes egenkontroll, bør den statlige detaljkontrollen tones ned. Følgende

regler i kommuneloven skal sikre statlig kontroll og tilsyn:

- Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller den kommunale/fylkeskommunale administrasjon inn for fylkesmannen/departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet, jf. kommuneloven § 59.
- Departementet/fylkesmannen kan på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 59 nr. 5.
- Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter, jf. kommuneloven § 59 nr. 6.
- Fylkesmannen skal godkjenne alle kommunale garantivedtak, jf. kommuneloven § 51.

En rekke særlover har bestemmelser om statlig tilsyn med kommunene. Stortinget har ved behandling av Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) fastsatt regler om prosess- og samordning av statlig tilsynsvirksomhet, jf. kommuneloven kapittel 10A.

7.4.2 Særlovgivningen

I tillegg til kommuneloven, har Stortinget gitt bestemmelser om oppgaveløsning og organisering gjennom lovgivning for de enkelte sektorene, som for eksempel skole, barnehage, barnevern, sosialtjeneste mv. Sektorlovgivningen benevnes gjerne som særlover. Regjeringen har vedtatt retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren⁶.

Retningslinjene angir at innføring av følgende typer regler vil forutsette spesiell vurdering og begrunnelse:

- bestemte organer i kommuner eller fylkeskommuner, og regler om sammensetning, sekretariatsløsninger o.l. for slike
- bestemte måter å løse en oppgave på i kommunene
- intern delegering (eller andre administrative forhold som innstillingsrett og lignende) i kommunene
- tekniske forhold i kommunale institusjoner og lokaler, herunder særlige vilkår av teknisk karakter for utbetaling av statlige tilskudd til bygging av kommunale institusjoner, m.v.
- faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer m.v.

⁶ Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren – med merknader fra Kommunal- og regionaldepartementet, fastsatt 16. oktober 2006.

- statlige godkjenningsordninger
- regler om kommunale (handlings)planer på enkeltområder
- særskilte saksbehandlingsregler, herunder særskilte regler for forberedelse av enkelte typer vedtak
- individuelle rettigheter der kommuner er pliktsubjekt.

For regler om bestemte organer i kommuner eller fylkeskommuner og regler om sammensetning, sekretariatsløsninger o.l. for slike, er det i retningslinjene vist til at det er kommunestyret eller fylkestinget som i utgangspunktet er tillagt all myndighet til å se virksomheten som en helhet og selv opprette organer innenfor rammene av kommuneloven. Kommunestyret og fylkestinget bør også selv få bestemme sammensetning, sekretariatsløsninger o.l. innen rammene av nasjonalt fastsatte regler om samarbeid/medvirkning m.v. Bestemmelser som legger myndighet til bestemte organer i kommuner eller fylkeskommuner, eller som på annen måte splitter opp organisasjonen, bør i utgangspunktet derfor ikke innføres. Tilsvarende at regler om brukermedvirkning bør ta utgangspunkt i at det lokale nivået selv må utvikle metoder for brukermedvirkning, ta stilling til sammensetning av organene o.l., ut fra lokale forhold.

Retningslinjene anfører at særlovsregler om intern delegering m.v. uthuler det helhetlige delegeringssystemet i kommuneloven, som tar utgangspunkt i frihet for den enkelte kommune eller fylkeskommune til å se organisasjonen som en helhet. Forbud mot delegering bør først og fremst gjelde saker med klart overordnet styringsformål, som eksempelvis vedtak om kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett.

Ut fra behovet for effektiv kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon uttrykkes at innføring av særlige regler om tekniske forhold i kommunale og fylkeskommunale institusjoner og øvrige lokaler, bør unngås. Det angis i retningslinjene at regler om tekniske forhold kan føre til at kommuner som har en høyere standard reduserer sin ressursbruk, dvs. at standardene i praksis blir maksimalnormer. Virker reglene utgiftsdrivende, binder de ressurser som alternativt kunne blitt brukt til andre tiltak for å heve kvaliteten.

For så vidt gjelder faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer i særlovgivningen, anføres at regler om at kommunesektoren må ansette særskilt definert personell og sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning i utgangspunktet ikke bør innføres. Det vises til at når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å

løse en oppgave, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse. Av Kommunal- og regionaldepartementets merknader til retningslinjene gis slik begrunnelse:

Som for tekniske normer, kan minstenormer om bemanning og kompetanse føre til at kommuner som ligger over normene reduserer sin ressursbruk, dvs. at normene i praksis blir maksimalnormer. Dersom bemanningsnormen settes for lavt, kan det medføre at det er tilfeller der minstenormen ikke er tilstrekkelig for å sikre forsvarlige tjenester. Dersom det fastsettes en juridisk bindende bemanningsnorm som ligger høyere enn grensen for forsvarlighet, vil det oppstå en situasjon der det samtidig foreligger to ulike ulovlighetsgrenser, en ved minstenormen og en ved uforsvarlighet.

Kostnadskrevende normer binder ressurser som alternativt kunne blitt brukt til andre tiltak for å heve kvaliteten. I sektorer med arbeidskraftsmangel vil bemanningsnormer kunne være svært kostnadsdrivende eller medføre bruk av dårlig kvalifisert personale, føre til nedlegging eller manglende utbygging av tilbud. Det er store variasjoner i lokale tilbuds- og etterspørselsforhold, slik at en gjennomsnittsnorm trolig vil være dårlig tilpasset situasjonen i den enkelte kommune.

Påbud om bestemte stillinger i særlovgivningen vil kunne vanskeliggjøre den administrative samordningen under administrasjonssjefens ledelse og føre til oppsplitting av administrasjonen med selvstendig kompetanse for ulike ledere på mellomnivå.⁷

Av retningslinjene fremgår at statlige myndigheter bør være tilbakeholdne med hensyn til individuelle rettigheter hvor kommuner og fylkeskommuner er pliktsubjekt. Begrunnelsen for å legge oppgaver til kommunene og fylkeskommunene er i utgangspunktet knyttet opp mot muligheter for lokalt tilpassede og effektive løsninger. Hvis nasjonale interesser, som for eksempel rettssikkerhets-hensyn eller hensynet til likhet eller likeverd, likevel tilsier innføring av rettighetsregler, bør disse utformes uten detaljerte angivelser av hva kommunene og fylkeskommunene plikter å tilby og skal gjøre eller på annen måte regulere hvordan tjenesteproduksjonen skal foregå. Kommuner og fylkeskommuner bør gis størst mulig grad av fri-

⁷ Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren – med merknader fra Kommunal- og regionaldepartementet, fastsatt 16. oktober 2006.

het til å bestemme hvordan rettighetene skal oppfylles.

Av Kommunal- og regionaldepartementets merknader vedrørende dette punktet fremgår at stor grad av rettighetsfesting i forhold til individuelle tjenester gir lite spillerom for lokalt skjønn. Det påpekes at dette er et dilemma når begrunnelsen for å legge oppgaver til kommunene i utgangspunktet er knyttet opp mot muligheter til lokalt tilpassede og effektive løsninger.

7.4.3 Internkontroll i kommunene

Det er ikke oppgitt særskilte internkontrollkrav i tilknytning til barnehageloven, men et generelt krav om internkontroll fremgår av kommuneloven § 23 nr. 2.

Styringssystem/internkontroll har betydning for hvordan en virksomhet innretter seg for å oppfylle gitte krav, i dette tilfelle (kommunens) plikter på barnehageområdet. Det blir tidvis antatt at det ligger et krav til forsvarlig styring og internkontroll i kraft av at en kommune har et forvaltningsansvar av et rettsområde, uavhengig av om dette er fastsatt i lovs form.

Kommuneloven § 23 nr. 2 har bestemmelser om administrasjonssjefens ansvar for kommunens virksomhet, og omtales ofte som kommunelovens internkontrollkrav;

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

7.4.3.1 *Krav til styringssystem og internkontroll etter barnehageloven*

Det foreligger ikke et lovkrav i barnehageloven som fastsetter at kommunen som barnehagemyndighet skal ha et styringssystem eller internkontrollkrav, men kommunen som barnehagemyndighet er pålagt de pliktene som følger av kommuneloven og de kravene til internkontroll som settes der. Gjeldende systemkrav i opplæringssektoren, opplæringsloven § 13-10 andre ledd ble ved vedtaket sagt å være en rettsliggjøring av det som allerede lå i det å ha et ansvar etter opplæringsloven, jf. Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). Kommunene ble likevel ikke stilt til ansvar for hvordan styringssystemene på opplæringsfeltet var innrettet, før fylkesmennene fikk en konkret hjemmel. Fyl-

kesmannen har i sitt tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet de senere årene benyttet systemrevisjon. Systemrevisjon er en metode for å kontrollere internkontrollsystemer. Grunlaget for å pålegge fylkesmannen denne tilsynsmetoden er kommunelovens bestemmelser om internkontroll, jf. § 23 nr. 2.

Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. fastsetter for øvrig visse internkontrollkrav som berører virksomheten til barnehagene. Disse forskriftene, med tilhørende internkontrollkrav, er ikke hjemlet i barnehageloven, men produktansvarsloven og kommunehelsetjenesteloven.

7.4.3.2 *Nærmere om krav til forsvarlig system og internkontroll hos skoleiere*

Opplæringsloven § 13-10 lyder:

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

Bestemmelsens første ledd synliggjør ansvaret kommunen har for å oppfylle opplæringsloven, samt stille nødvendige ressurser til disposisjon. Dette leddet er bare indirekte en del av systemkravet som følger av neste ledd.

Andre ledd i § 13-10 beskriver kravet til at kommunen (og andre skoleiere) skal ha et forsvarlig system for vurdering av kravene i opplæringsloven og forskriftene oppfylles, for å følge opp resultatene av disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger. Videre pålegges kom-

munen å utarbeide en tilstandsrapport innenfor et avgrenset område.

Formålet med bestemmelsen ble gitt en tredelt begrunnelse; aktiv og bedre oppfølging av om lovkrav blir etterlevd, medvirke til etablering av et helhetlig system og lette tilsynsarbeidet.

Et forsvarlig system kjennetegnes av at det er egnet til å avdekke feil og sikre at det settes i verk tiltak der manglende lovetterlevelse er påvist. Det er opp til skoleeier å utforme sine egne systemer, så lenge disse er forsvarlige⁸. Allerede fra systemkravets vedtakelse, men særlig ved gjennomføringen av tilsynet, ble det påpekt behov for å klarlegge systemkravets innhold⁹. I 2007 ble derfor veileder om innholdet i kravene til forsvarlig system utarbeidet¹⁰. Veilederen¹¹ beskriver hovedpunktene i et forsvarlig system, og det presiseres at systemet skal kunne dokumenteres skriftlig.

7.4.3.3 Øvrige internkontrollkrav

Kommuneloven § 23 nr. 2 gir ingen operasjonalisering av hva som vil innebære kontroll på det enkelte myndighetsområde. Derimot er det et stort omfang lover og forskrifter som definerer krav til internkontroll i kommunene på forskjellige områder. Det betyr at en kommune må ha styring på de ulike områdene som lovverket retter seg mot.

De mest vanlige sentrale bestemmelsene om internkontroll som brukes i kommunene er:

- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter
- Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten
- Forskrift om miljørettet helsevern § 12 Internkontroll
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Personopplysningsloven § 14 Internkontroll
- Helseregisterloven § 17 Internkontroll

⁸ Hva som er et forsvarlig system vil være en konkret vurdering, men er generelt omtalt i lovens forarbeider og i veileder.

⁹ Departementet vurderte lovendringen som en presisering av gjeldende rett, jf. Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). Det synes likevel på det rene at sektoren aldri hadde blitt ført tilsyn med som om slike systemer var etablert.

¹⁰ Andre sektorer med systemkrav eller internkontrollkrav synes for øvrig gjerne å ha operert med internkontrollforskrifter, hvor nærmere innhold i kommunens plikter er fastsatt. Å fastsette elementene i et forsvarlig system i forskrift vil formelt sett innebære at systemelementene har en mer bindende karakter.

¹¹ Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13–10. Veileder utarbeidet av Kommunenes sentralforbund og Utdanningsdirektoratet.

- Forskrift om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen
- Forskrift om internkontroll for å oppfylle lov om vassdrag og grunnvann

I tillegg er det flere lover og forskrifter som underbygger de sentrale bestemmelsene om internkontroll. Her kan eksempelvis nevnes:

- Skole: Opplæringsloven og elevenes skolemiljø, samt forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.
- Barnehage: Forskrift om sikkerhet ved lekeplussutstyr, samt forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.
- Barnevern: Lov om barneverntjenester
- Sosialtjeneste: Lov om sosiale tjenester m.v.
- Arbeidsgiver: Lov om arbeidstid, stillingsvern og arbeidsmiljø, forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem, forskrift om vern mot eksponering for kjemikalier på arbeidsplassen, forskrift om bruk av arbeidsutstyr og forskrift om arbeid av barn og ungdom
- Økonomi: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner

7.4.4 Vurderinger av kommunenes handlingsrom

Innenfor nasjonale rammer fastlagt av Stortinget utøver kommunestyret styring – en styring som er vesentlig for at oppgaveløsningen tilpasses lokale forhold og innbyggernes ønsker. Intensjonene om rammestyring generelt fra statens side er vurdert å være gode, men synes ikke alltid å bli fulgt opp i praksis (NOU 2005:6). Kommuneloven av 1992 og rammefinansieringsmodellen som lå til grunn for innføringen av inntektssystemet i 1996 ga kommunene økt organisatorisk frihet. Kommunenes frihet i organiseringsspørsmål har vært aktivt benyttet av kommunene i den etterfølgende perioden (Hovik og Stigen 2008; Vabo 2001). Imidlertid har det vært hevdet at både økonomi- og innholdsstyringen fra statens side har blitt mer omfattende over tid¹².

Ser en på utviklingen i kommunenes interne administrative organisering, har styringsstruktur basert på en såkalt tonivåmodell blitt stadig vanligere i norske kommuner frem mot midten av 2000-tallet (Fimreite og Læg Reid 2004; Hovik og Stigen 2008). At kommunen organiseres etter et slikt prinsipp betyr at mellomnivået (etatsnivået) fjernes og virksomhetsnivået (den enkelte skole, barnehage, omsorgsbolig, sykehjem osv) styrkes¹³. Enhetslederne får ansvar for så vel budsjett som drift, og underlegges i prinsippet bare råd-

mannsnivået. Økningen i antall kommuner som har innført en rendyrket tonivåmodell for alle deler av kommunens virksomhet fra 2004 til 2008 har derimot vært marginal, fra 32 prosent i 2004 til 34 prosent i 2008 (Hovik og Stigen 2008). Variasjonen i organisatoriske løsninger internt i kommunene synes å ha blitt større i denne perioden, samtidig som den tradisjonelle etatsmodellen for kommunal organisering er stadig synkende. Mange kommuner kan synes å kombinere en tonivåmodell for deler av virksomheten med mer tradisjonell etatsstruktur for andre deler.

Nyere fristillingsreformer har ført til at det kan være et spesialiseringsprinsipp på statlig nivå og et annet på kommunalt nivå (Vabo 2001). For staten kan det oppleves som mer krevende å styre kommunene når de er organisert annerledes enn staten (Fimreite og Læg Reid 2004; Fimreite m. fl. 2007). Antagelsen er at tverrsektoriell oppgaveløsning i kommunene vil kunne gjøre staten usikker på lokal prioriteringsevne. Sektormyndighetene sentralt vil være opptatt av hvordan kommunene ivaretar akkurat deres område, og ikke av den kommunale helhetsstyringen. Sektorrepresentanter kan frykte at kommunene ikke prioriterer deres område og søke å kompensere med å styre prioriteringen gjennom lov- og forskriftsverk og/eller øremerkede midler innen eget område. Dette skjer gjennom å utvikle nye og ofte sektorbaserte styringsmekanismer som lovpålagte tjenestestandarder, statlig kontroll og tilsyn og nye rettsgarantier (Fimreite m. fl. 2007).

Når det gis statlige lover, regler og standardkrav, er de gjerne generelt utformet og må tilpasses situasjonen i hver enkelt kommune. Et viktig argument for lokalt selvstyre blir dermed at denne tilpassingen blir bedre om den skjer av et kommunalt folkevalgt organ med et bredt oppgavefelt enn om det skjer gjennom administrative prosesser utført av et statlig organ i kommunene (Larsen og Offerdal 1994). Iverksetting og tilpassing er poli-

tiske prosesser som gjør lokaldemokratiet verdifullt. Ulempen er at det kan skapes ulikhet kommunene imellom. Over tid synes likhetsidealet å ha fått større gjennomslagskraft; mens den lokaldemokratiske fanen gjerne løftes høyt som prinsipp, synes lokaldemokratiet ofte å måtte vike for andre verdier når den praktiske politikken skal utformes (Fimreite m. fl. 2007; Hansen m. fl. 2000). Det er blant annet hevdet at velferdsstatens idealer om sosial trygghet og likebehandling stadig oftere ser ut til å komme i konflikt med idealet om lokalt folkestyre, effektiv forvaltning og selvrådrett (Bernt 2001). Kommunenes frihet i relasjon til staten er et omstridt tema i velferdspolitikken (Bernt og Kjelle vold 2000), og det synes over tid mindre akseptert at lokal tilpassing av tjenestene kan føre til ulikhet (Flo 2003). For å unngå ulikhet blir tjenestene mer og mer standardiserte og gjerne rettighetsfestet. Tilsvarende viser en undersøkelse av Stortinget i perioden 1985 til 2000, at det er en økning i detaljstyringen og kontrolltiltakene overfor kommunene (Hansen m. fl. 2000).

Lokaldemokratikommisjonen fant at utviklingen har medført at det som før var akseptert ulikhet mellom kommunene i større grad oppfattes som et problem og at ønsker om lokal tilpassing ikke står like sterkt (NOU 2005:6).

Makt- og demokratiutredningen tiller de statlige rammebetingelsene stor betydning (Østerud m. fl. 2003; NOU 2003:19), og også andre hevder at det politiske handlingsrommet til kommunene er blitt mindre. Det er pekt på at utviklingen av velferdsstaten har begrenset kommunenes handlingsrom fordi oppgaveansvaret er blitt svært omfattende lokalt og at den store betydningen kommunene har fått medfører et økt behov fra statens side for å styre kommunesektoren (NOU 2005:6)¹⁴.

Som en del av dette bildet fant lokaldemokratikommisjonen ellers grunn til å understreke at en debatt om kommunenes handlingsrom som ensi-

¹² Frem til midten av 2000-tallet var perioden kjennetegnet av mer øremerking samtidig som staten også tok i bruk nye styringsvirkemidler for å kompensere for tapet av gamle virkemiddel, NOU 2005:6. Det er pekt på at perioden med fristilling paradoksalt nok kan ha lagt grunnlaget for nye statlige styringsformer. Fristilling av kommunene med en påfølgende oppløsning av den parallelle organiseringen som tidligere var mellom kommunale og statlige sektorer, kan ha ført til større bruk av andre styringsformer fra statens side, jf. Fimreite m. fl. (2007). I kommunene ble sektoriseringen kritisert fordi en ikke så sammenhengene i politikken og mange kommuner valgte andre organisasjonsløsninger. For den sektororganiserte velferdsstaten førte imidlertid dette til nye styringsutfordringer, og blant annet økt bruk av rettighetslovgivning har blitt tolket som en reaksjon på dette (Fimreite m. fl. 2007; Østerud m. fl. 2003).

¹³ Fimreite og Læg Reid (2004) peker i forlengelsen av dette på at i en slik modell blir politikerne fjernere fra den daglige drift av kommunen og de får gjerne også et fjernere forhold til sektorpolitikken. «Deres rolle blir strategens og planleggerens i en konsernledet kommune. De aller fleste virksomheter i dagens kommuner er sektorbaserte. Det kan dermed argumenteres for at en tonivåmodell er en form for resektorisering av kommunene: Sektorelementet gjeninnføres som spesialiseringsprinsipp, men de som hadde makt i den klassiske sektorbaserte hovedutvalgsmodellen – politikere og mellom-lederne på sektornivå – er radert vekk.» (Fimreite og Læg Reid 2004:184).

¹⁴ Flere av de faglige bidragene lokaldemokratikommisjonen fikk utarbeidet peker på dette, jf. Hagen 2005; Hansen 2004; Fimreite og Læg Reid 2004.

dig fokuserer på de økonomiske rammevilkårene kan bli for snever (NOU 2005:6). Det kommunale handlingsrommet varierer mellom kommunene og mellom ulike oppgaver. Styringsforholdet mellom staten og kommunene oppfattes ofte som et forhold der styringen ensidig rettes fra staten mot kommunene. Lokalnivåene er imidlertid viktige premissleverandører for statlig politikk og styring, og staten må ta hensyn til kommunesektorens meninger. Kommunene etablerer også strategier for å håndtere usikkerhet som oppstår med utgangspunkt i statlige handlinger. Velferdsstaten er preget av en gjensidig avhengighet mellom stat og kommuner. Kommunene er avhengig av statens ressurser, legitimitet og tilretteleggingsfunksjon, men staten er på samme tid avhengig av kommunene for at velferdspolitiske ambisjoner skal kunne nås.

Når det gjelder spørsmålet om innføring av individuelle velferdsrettigheter innenfor kommunenes ansvarsområde¹⁵, har det, i etterkant av maktutredningens studier, vært innvendt at disse rettighetene ikke nødvendigvis har medført en innskrenking av det kommunale selvstyret og at omfanget av rettigheter ikke har vokst i den grad det gis inntrykk av (Kjønstad 2003, Feiring m. fl. 2002). I denne forbindelse kan det også pekes på at den danske maktutredningen vurderte rettighetslovgivningens utvikling på en noe annen måte enn den norske maktutredningen (Togeby 2005). Rettigheter innebærer at makt overføres fra den lovgivende til den dømmende makt, men rettigheter bidrar også til å skape nye muligheter som samfunnets (svake) grupper kan benytte i forsvaret for sine interesser. Det kan slik hevdes at det lokale selvstyret har blitt styrket ved at kommunene har fått tildelt flere oppgaver og mer ressurser. Når oppgavegjennomføringen desentraliseres, plasseres samtidig den offentlige styringskapasitet på det kommunale nivået.

Samlet fant lokaldemokratikommisjonen at det kunne være grunnlag for å hevde at kommunene har fått avgrenset handlingsrommet gjennom en sterkere regelstyring (NOU 2005:6).

På områder med rettighetsfesting fant kommisjonen likevel at handlingsrommet kunne synes å være større enn antatt, men at økt bruk av individuelle rettigheter vurderes å være et sterkt og sentraliserende virkemiddel (NOU 2005:6). De individuelle rettighetene kan bidra til økt nasjonal likhet i de tjenestene som blir ytt, men kan også

føre til økt standardisering og mangel på fleksibilitet.

7.4.4.1 Bruken av juridiske virkemidler i statens styring av kommunene

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har Difi (2010b) foretatt en kartlegging av utviklingen i bruk av juridiske virkemidler i statens styring av kommunene. Kartleggingen dekket områdene helse (inkludert pleie og omsorg), grunnskole (10-årig) og miljøvern (unntatt planlegging) for de siste ti årene.

Kartleggingen viser at det i perioden har vært ulik utvikling i bruken – og omfanget – av juridiske styringsvirkemidler på de tre sektorene. Antallet lovendringer som innebærer substansiell endring for kommunene er mye større på utdanningsområdet og helseområdet enn på miljøvernområdet. Ifølge Difi (2010b) reflekterer dette de mange politiske initiativene på de to velferdssektorene, mens en på miljøvernområdet har hatt et tiår der det ikke har vært gitt nye oppgaver til kommunene.

Omfanget av rundskriv fremstår relativt uendret innen de tre sektorene, men når det gjelder veiledninger, håndbøker, planer o.l. har det vært en økning i perioden på helseområdet og på utdanningsområdet. Difi (2010b) ser økningen i sammenheng med opprettelsen av Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Direktoratene har en helt annen kapasitet og kompetanse til å utarbeide faglige veiledninger enn det departementene hadde.

Difi (2010b) viser til at mål og resultatstyring i dag er et dominerende styringsprinsipp i staten. Staten definerer målene og hvilke resultatet som skal oppnås. For å kunne lykkes med mål- og resultatstyringen må kommunene ha nødvendig handlingsrom til å kunne foreta prioriteringer og besitte tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Kommunene skal lokalt finne den mest effektive måten å realisere statens mål. Både på utdanningsområdet og på helse- og omsorgsområdet har det funnet sted en endring fra detaljkrav til funksjonskrav. Kommunene skal ha et system som tilfredsstiller kravene til forsvarlighet i tjenestene.

Rapporten fra Difi (2010b) konkluderer med at utviklingen mot stadig flere rettigheter for borgerne og plikter til kommunene vanskeliggjør lokale prioriteringer og innsnevrer handlingsrommet. Slik svekkes forutsetningen for mål- og resultatstyring av kommunene. I forlengelsen av dette; flere individuelle rettigheter, flere plikter for kom-

¹⁵ Eksempler på slike rettigheter finnes også blant annet innenfor skole-, helse- og sosialpolitikken.

munene samt strengere krav til å dokumentere hva kommunen gjør og hva de oppnår, stiller kommunene overfor utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse. Av undersøkelsen fremgår at mange kommuner ikke synes å ha tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse til å kunne overholde lovpålagte plikter.

Difi (2010b) påpeker at styringsfilosofien også får konsekvenser for vektlegging av prosedyrer og rapportering. For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar for oppgaveløsningen for de kommunale velferdstjenestene, må de motta løpende tilbakemelding om utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som oppnås. Slik underkastes kommunene i praksis et mer rigid rapporterings- og evalueringsregime, ifølge Difi (2010b). Innen alle tre kartlagte sektorer legges økt vekt på å fremskaffe informasjon som grunnlag for overvåking, planlegging og overordnet styring av tjenestene. Videre er det på flere områder kommet krav om prosedyrer, for eksempel krav om samarbeid mellom ulike tjenesteområder i kommunen, og krav om en årlig rapport om tilstanden i grunnskolen som skal drøftes i kommunestyret.

Kartleggingen viser også en betydelig sterkere vektlegging av tilsyn og kontroll. Utviklingen vurderes delvis som en naturlig følge av mål- og resultatstyringen og delvis som resultat av et reelt behov for å følge opp kommunene tettere som følge av en økning i omfanget av individuelle rettigheter og kommunale plikter.

For så vidt gjelder krav til forsvarlig system innen helseområdet og utdanningsområdet, trekkes følgende problemstillinger frem:

Både på helseområdet og på utdanningsområdet er lovverket basert på en utstrakt bruk av skjønn. Det er en formålsorientert regulering som i varierende grad fastsetter klare normer for hva som er å anse som lovmessig atferd. Det er for eksempel kommunene selv som må utvikle kriterier for hva de legger i en forsvarlig organisering av opplæringen og dokumentere hva de har gjort for å oppnå det. Dette er en krevende øvelse og fra både statlig og kommunalt hold erkjennes det at mange kommuner ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta disse oppgavene.

Fra statlig hold har dette resultert i krav om mer detaljerte regler. Utdanningsdirektoratet ser behovet for en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven for blant annet å vurdere om det er behov for mer detaljerte krav om hvilke virkemidler som skal nyttes for å innfri målene i opplæringsloven. Blant våre informanter i kommunene, er det

også flere som sier de savner mer detaljerte krav. Dette savnet kommer, ikke overraskende, i første rekke fra mindre kommuner.

Etter Difis vurdering er vi her ved kjernen av problemet. Mål- og resultatstyringen innebærer et evaluerings- og rapporteringsregime som de minste kommunene ikke har ressurser til å leve opp til. Det er ett realistisk alternativ til mål- og resultatstyring, og det er økt regelstyring. Dersom man ikke ønsker en reregulering av dette området, må de minste kommunene styrkes kompetansesmessig.¹⁶

Tilsyn synes også å virke selvforsterkende (Difi 2010b). Ved tilsyn oppdages feil og mangler, noe som igjen fører til økt styringsbehov fra statens side (inkl. lovfesting) og økt vektlegging av tilsyn og kontroll. Når nasjonale tilsyn viser store avvik på ett område, vil tilsynsmyndighetene anta at det er behov for å kontrollere kommunenes overholdelse av regelverket også på andre områder.

I denne forbindelse inngår følgende vurdering:

I intervjuene var det flere informanter fra kommunene som rettet til dels skarp kritikk mot tilsynet. Det var særlig to kritikkpunkter som gikk igjen, at et avviksorientert tilsyn ikke alltid oppleves like relevant, og at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til hvor krevende det er for kommunene å møte nye krav til internkontroll. Disse innvendingene var mer uttalt fra utdanningssektoren enn fra helse- og omsorgssektoren. Fra begge sektorer var det imidlertid flere informanter som var positive til at tilsynet er blitt mer profesjonelt.

Både fra rådmannshold og ledere for utdanningssektoren ble det ytret ønske om en endret tilsynspolicy med noe mindre vekt på systemtilnærming og mer vekt på vurdering av tjenestene. Det ble gitt eksempler på at tilsynet ikke oppleves treffsikkert nok når skoler med god kvalitet på undervisningen kan komme dårlig ut, mens skoler med dårlig kvalitet kunne komme fra det uten noen avvik. Vi kan ikke trekke bastante slutninger fra samtaler med noen ganske få, men ser dette som et uttrykk for at det kan være behov for mer kommunikasjon mellom departement/direktorat, tilsynsmyndighet og skoleeiere om valg av temaer og faglige kriterier som skal legges til grunn for tilsyn.¹⁷

Difi (2010b) viser til at det de senere årene har skjedd en sterkere vektlegging av det statlige til-

¹⁶ Difi (2010b), side 71.

¹⁷ Difi (2010b), side 73.

synet med kommunesektoren. Det har funnet sted en presisering og avgrensning av tilsynsbegrepet. Statlig tilsyn avgrenses nå til å gjelde kontroll med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i lov eller i medhold av lov. Det vil si at staten ikke kan føre tilsyn med andre deler av kommunens virksomhet enn den som er nedfelt i lov. Presiseringen av at tilsyn er lovlighetskontroll har vært ønsket fra kommunesektoren, og kan ses som et viktig grep for å understøtte det lokale selvstyret og hindre statlig overstyring. Difi (2010b) finner imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om denne avgrensningen og tydeliggjøringen av statlig tilsyn som et lovlighetstilsyn paradoksalt nok kan bidra til en økt regulering av kommunene. Det vises til at når den eneste reelle kontrollen staten har med kommunene er gjennom lovlighetstilsyn, vil dette kunne anspore staten til å lovfeste flere kommuneplikter med dertil hørende statlig tilsyn.

Rapporten peker på at det som virker best når staten skal styre kommunesektoren er at ulike virkemidler blir brukt og koordinert. Det vil si når endringer i regelverket følges opp av veiledninger, kompetanseutvikling og eventuelle økonomiske insentiver.

7.5 Nærmere om tilsyn med kommunesektoren

Kjernen i tilsyn kan forstås ut fra formålet, nemlig å påse at kommunene og fylkeskommunene oppfyller forpliktelser de er gitt i lov, forskrift og annet regelverk¹⁸. Kjerneelementene er kontroll, vurdering og reaksjon. Tilsynet må være hjemlet i lov (NOU 2004:17:37).

Tilsynsbegrepet må avgrenses mot annen kontrollvirksomhet som staten driver overfor kommunene. Selv om aktiviteten til tilsynsinstansen har som formål å påse at kommunen etterlever lovverket, vil det ikke alltid være naturlig å kalle aktiviteten for tilsyn. Eksempler på aktiviteter som skal kontrollere lovetterlevelse, men som ikke til vanlig regnes som tilsyn, er lovlighetskontroll, godkjenning, stadfesting og approbasjon¹⁹. Dette er

¹⁸ Definisjoner av tilsynsbegrepet vil kunne variere noe. Tilsynsutvalget definerte tilsyn som en kontrollmekanisme: kontroll av om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter, jf. NOU 2004:17. Tilsyn ble i St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlig tilsyn langt på vei definert på en tilsvarende måte: all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner.

¹⁹ Approbasjon (fra lat., «godkjennelse») benyttes i juridisk språkbruk gjerne om en offentlig myndighets godkjenning av vedtak gjort av en annen offentlig myndighet.

ordninger som omfatter kontroll med kommunale avgjørelser og vedtak. Tilsyn i alminnelighet innebærer på sin side ikke direkte myndighet i forhold til vedtak truffet av kommunale organ. Det er heller en generell adgang til å kunne gjøre seg kjent med virksomheten det ifølge loven skal føres tilsyn med, og eventuelt kunne påpeke forhold som er i strid med lovgivingen eller andre standarder på området (Hove 2002).

Tilsyn kan kategoriseres på ulike måter. Med forvaltningstilsyn, menes statlig tilsyn med deler av kommunens forvaltning av lovpålagte oppgaver. Eksempler på dette kan være kommunale oppgaver innenfor barnehage, skole, barnevern og helse/sosial. Det utøves også forvaltningstilsyn overfor andre virksomheter som har oppgaver som i utgangspunktet er kommunale, for eksempel privatskoler. Forvaltningstilsyn må avgrenses mot det statlige tilsyn kommunene kan få med den delen av virksomheten som er generelt regulert, eksempelvis fra Datatilsynet eller Arbeidstilsynet. Kommunene likestilles her med enhver annen virksomhet, og det er ikke vanlig å oppstille motsetningsforholdet mellom statlig styring og lokalt tilsyn i denne sammenheng. Dette fordi det forventes at kommunene etterlever generell lovgivning som alle andre offentlige og private virksomheter og enkeltpersoner.

Tilsynsbegrepet må også avgrenses mot veiledning. Forholdet mellom tilsyn og veiledning er ikke regulert i kapittel 10A i kommuneloven. Temaet står likevel sentralt i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og NOU 2004:17. Her gis uttrykk for at uklarhet rundt tilsynsbegrepet og hva tilsynsorganet skal og kan gjøre, kan være et demokratisk problem, jf. også Kommunal- og regionaldepartementet 2007b. Veiledning som gis i forbindelse med gjennomføringen av tilsyn vil i praksis kunne bli en skjult og indirekte form for statlig styring. Videre vil uklarhet om når et tilsynsorgan skal gripe inn og om hvilke krav som stilles til kommunen, kunne være et problem for rettssikkerheten. Disse uklarhetene vil også kunne være et problem for effektiviteten i gjennomføringen av tilsyn, fordi svakt definerte styringssystemer kan gjøre tilsynsorganene usikre på oppdrag, metode og reaksjonsmidler, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006).

Det er på denne bakgrunn presisert at tilsyn skal være kontroll av om kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet er i tråd med lover og forskrifter, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006). Tilsyn ses slik som en kontrollmekanisme, atskilt fra veiledningsaktiviteter. Veiledning er derimot å anse som et pedagogisk virkemiddel overfor kommunesektoren. Fylkesmannens oppgaver knyttet til

formidling av nasjonal politikk, mål og informasjon om regelverk, bør derfor ikke inngå som en del av selve tilsynsvirksomheten. Departementet erkjenner samtidig at:

I praksis kan det likevel være vanskelig å rendyrke tilsynsrollen helt. I tilsynsorganets formidling av et regelverk ikke er fulgt vil det nødvendigvis ligge informasjon om hvilke mangler tilsynet mener kommunens virksomhet lider av. Dermed vil det være en glidende overgang mellom påpeking av regelbrudd og veiledning om hva som kan gjøres for å oppfylle lovens krav.

Departementet vil fremheve at et skille mellom tilsyn og veiledning ikke betyr at fylkesmannen ikke lenger kan eller skal veilede. Det sentrale er at det skal skilles tydelig mellom aktivitetene. Det må være tydelig for kommunen når tilsynsmyndigheten opptrer i den ene eller andre rollen.

I denne sammenhengen er det et viktig poeng at så lenge kommunen ikke bryter loven, er det opp til kommunen om den ønsker å følge de råd som fylkesmannen gir. Kommunen kan selv velge rådgiver og alternative innretninger for å tilfredsstille lovens krav. Det vil i så fall ikke være noe i veien for at tilsynsorganet, for eksempel i etterkant av et gjennomført tilsyn, gir kommunen veiledning om hvordan mangler og avvik kan utbedres. Forutsetningen er imidlertid at kommunen har et ønske om å motta slik veiledning.²⁰

7.5.1 Rettslig regulering av statlig tilsyn med kommunene

Både den generelle kommunale/forvaltningsrettslige lovgivningen og særlovene er viktige for forholdet mellom stat og kommuner. Den generelle kommunale/forvaltningsrettslige lovgivningen omfatter blant annet kommuneloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven, samt de forvaltningsrettslige ofte ulovfestede prinsippene. Av særlover kan nevnes barnehageloven, opplæringsloven, kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven. Ut fra særlovgivningen kan fylkesmannen drive tilsyn med kommunens etterlevelse av samtlige ovennevnte lover. Tilsynet, hjemlet i den enkelte særlov, vil til vanlig regnes som grunnlaget for fylkesmannens tilsynsvirksomhet. Klageadgang etter særlovgivningen, samt lovlighetskontroll og økonomisk administrasjon etter kommuneloven, regnes gjerne som selvstendige kontrollhjemler utenom i tillegg til ordinært tilsyn.

Legalitetsprinsippet

Tilsyn med kommunesektoren innebærer et forvaltningsnivås myndighetsutøvelse over et annet selvstendig forvaltningsnivå, som har sin egen styring og kontroll. Etter juridisk teori innebærer legalitetsprinsippet at inngripen i rettsfæren til et rettssubjekt krever hjemmel i lov. Kommunene er selvstendige rettssubjekter, og all regulering av forholdet mellom stat og kommune må derfor i utgangspunktet skje i form av lover og forskrifter. Det skal tas hensyn til at det i forholdet mellom stat og kommune ikke ligger et over/underordningsforhold i den forstand at staten har løpende instruksjonsmyndighet overfor kommunene, slik for eksempel overordnede statlige organer har over underordnede statlige organer (direktorat og fylkesmenn). Det statlige tilsynssystemet skal ivareta rettssikkerheten til den enkelte og kontrollere at de kommunale tjenestene holder et tilstrekkelig/tilfredsstillende nivå²¹. Det er antatt at dette i visse tilfeller vil kunne komme i konflikt med det allmenne ønsket om stor lokal handlefrihet og de økonomiske rammene for den kommunale virksomheten dette utøves innenfor.

Særlovene

Kommunen har ansvaret for store deler av innbyggernes velferd. Særlover gir spesiell regulering innenfor et avgrenset rettsområde, og etablerer rettighets- og pliktforhold mellom kommunen og innbyggerne. Når det etableres slike forpliktelser gjennom særlovgivning medfører imidlertid ikke dette i seg selv et over-/underordningsforhold fra statens side innen vedkommende sektor. Prinsippet om kommunalt selvstyre gjelder som utgangspunkt. Flere av særlovene gir staten særskilt rettslig grunnlag for kontroll eller overprøving av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, jf. legalitetsprinsippet. Tilsvarende gjelder for tilsyn, som gjerne reguleres med egen lovbestemmelse i den enkelte særlov.

Gjeldende barnehagelov § 9 regulerer det statlige tilsynet. Statlig veiledning, kompetansen som klageinstans og tilsynsansvaret er samlet i samme bestemmelse. I tillegg gis særlig myndighet til å be om innsyn i dokumenter og adgang til lokaler, jf. siste ledd. Slik myndighet anses nødvendig for

²⁰ Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv (2007b).

²¹ Det vil alltid være tilstrekkelig/tilfredsstillende å følge loven. Når det er snakk om skjønsmessige ytelser (sosialhjelp, opplæring, helsehjelp), blir spørsmålet om tjenesten ligger over et vist minstenivå basert på en faglig forsvarlighetsvurdering. Ingen har rett på et optimalt tilbud fra det offentlige, jf Fusa- og Malvikdommen.

å kunne ivareta tilsynsoppgaven. Kompetanse til å gi pålegg er gitt i kommuneloven.

Tilsvarende gir tilsynsbestemmelsen i opplæringsloven, på samme måte som § 9 i barnehage-loven, staten i oppgave å veilede, føre tilsyn, samt tilgang til dokumenter og lokaler. Opplæringsloven § 14-1 tredje ledd gir i tillegg kompetanse til å gi pålegg. Innholdet i tilsynsansvaret synes gjen-speilet i metodikken som benyttes ved gjennomfø- ring av tilsyn.

Kommunelovens regulering av tilsyn

Den enkelte særlov gir hjemmel for staten til å drive tilsyn med kommunenes etterlevelse av lov- pålagte oppgaver. Det har vært tradisjon for å samle alle de ulike elementene knyttet til tilsyn i en bestemmelse i den enkelte særlov. Med ikraft- tredelse 1. mars 2007 fikk imidlertid kommunelo- ven et nytt kapittel 10A som nærmere angir ram- mene for det statlige tilsynet, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006).

Det følger av kommuneloven § 60a at det stat- lige tilsynet gjelder kommunens eller fylkeskom- munens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i med- hold av lov, jf. det som over betegnes som forvalt- ningstilsyn. Videre fremgår det av samme bestem- melse at kommuneloven gjelder, for så vidt ikke annet fremgår av annen lovgivning, herunder sær- lovgivningen. Et eksempel på dette er at kommu- neloven § 60d gir fylkesmannen anledning til å gi pålegg om å rette forhold i strid med lov, og dette regnes som en sanksjon. Etter legalitetsprinsippet kan dermed fylkesmannen i utgangspunktet ikke benytte andre sanksjonsmidler overfor kommu- nene. Det fremgår imidlertid av barnevernloven § 6-9 siste ledd at kommunens oversittelse av fris- ter for å agere på barnevernsmeldinger, kan sank- sjoneres av fylkesmannen med mulkt. En slik sær- bestemmelse vil supplere det eksisterende hjem- melsgrunnlaget i kommuneloven.

7.5.2 Tilsynsmetoder

Det finnes saksbehandlingskrav i kommunelov og forvaltningslov knyttet til fremgangsmåten for til- syn. Metoder for tilsyn er ellers i hovedsak ikke lovregulert, men utvikles innenfor det enkelte for- valtningsområde. Det redegjøres for skillet mel- lom lokalt initiert tilsyn og nasjonalt tilsyn. Til- synsmetodene er utviklet med tanke på gi innhold i tilsynsbegrepet, samt tilsynsorganenes forstå- else av egen rolle.

Nasjonalt og lokalt initierte tilsyn

Felles nasjonalt tilsyn kjennetegnes ved at nasjo- nale sektormyndigheter fastsetter et felles tema som det skal føres tilsyn med i alle fylkesmann- sembeter. Felles nasjonalt tilsyn nyttes som begrep i utdanningssektoren, mens det tilsva- rende begrepet for helsesektoren er landsomfat- tende tilsyn.

Ved felles nasjonalt tilsyn blir det utarbeidet veileder som både angir korrekt lovforståelse av de kommunale myndighetspliktene, samt at det blir redegjort for en felles metode, ofte systemre- visjon. Ved felles lovforståelse og metodikk blir funnene mest mulig nøyaktige, etterprøvbare og sammenlignbare.

Lokalt initiert tilsyn er tilsyn som tilsynsinstan- ser iverksetter selv, med rettslig grunnlag i den myndighet som er gitt ved særlov. Lokalt initiert tilsyn kan være et hendelsesbasert tilsyn, der opp- lysninger gjør det nødvendig å undersøke om kommunen følger lov og forskrift. Det er metode- frihet ved lokalt initiert tilsyn, og lokalt tilsyn kan gjøres i form av planlagt systemrevisjon med en rekke kommuner.

Hendelsesbasert tilsyn/Inspeksjonstilsyn

Tilsyn som iverksettes som reaksjon på en bestemt hendelse/situasjon, benevnes hendelses- basert tilsyn. Ved slikt tilsyn gjennomføres tilsy- net som inspeksjoner av for eksempel institusjo- ner eller bedrifter. Tilsynsinstanden vil basere sine undersøkelser og vurderinger på de kildene som er relevante og forsvarlige, eksempler er dokumenter og eller intervju.

Systemrevisjon

Systemrevisjon er en metode for å kontrollere internkontrollsystemer. Fylkesmannsembetenes tilsyn som gjennomføres som systemrevisjon, har to generelle hovedformål:

- Å fastslå om myndighetskrav (lover og forskrif- ter) blir overholdt.
- Å bidra til utvikling av internkontroll-/styrings- systemer og kvalitetsforbedring.

Systemrevisjon retter kontrollen mot at virksom- heten kan dokumentere at de har bygd opp et internkontrollsystem, og at dette fungerer i prak- sis. Metoden fokuserer på hvordan virksomheten styres, ikke hvordan den enkelte arbeidstaker iva- rettar sine oppgaver. Systemrevisjon kan gjennom-

Boks 7.1 Kommuneloven kapittel 10A

§ 60a. Kapitlets virkeområde

Statlig tilsyn med kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov skjer etter reglene i dette kapittel når ikke annet følger av lovgivningen ellers.

Reglene i dette kapittel er avgrenset til tilsyn med plikter som bare er pålagt kommunene eller fylkeskommunene. Bestemmelsen i § 60e gjelder likevel for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller fylkeskommune.

§ 60b. Lovlighetstilsyn

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn.

§ 60c. Innsyn

Som tilsynsmyndighet etter dette kapitlet, kan fylkesmannen kreve at kommunen eller fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Fylkesmannen har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter og kan kreve at kommunale eller fylkeskommunale organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet. Fylkesmannen kan også kreve adgang til alle kommunale eller fylkeskommunale institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendig for at fylkesmannen kan utføre tilsyn i henhold til dette kapitlet.

Første ledd gjelder tilsvarende overfor andre egne rettssubjekter som utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver for kommuner eller fylkeskommuner.

§ 60d. Pålegg

Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med etter § 60b.

Før pålegg benyttes, skal kommunen eller fylkeskommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet.

Før fylkesmannen eller annen statlig tilsynsetat vedtar pålegg eller andre sanksjoner mot en kommune eller en fylkeskommune skal tilsynsetaten vurdere de virkninger disse kan ha for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.

Reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V, VI samt §§ 41 og 42 gjelder tilsvarende for saker om pålegg etter denne bestemmelsen.

§ 60e. Samordning av tilsynsvirksomheten

Fylkesmannen samordner praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunen eller fylkeskommunen.

Alle tilsynsetater skal underrette fylkesmannen om tilsynsplaner og om varsel om pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen. Tilsynsetater som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette fylkesmannen om koordinert tilsynsplan.

Før pålegg eller andre sanksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen vedtas, skal tilsynsetaten så langt det er mulig ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om sanksjonene og kommunens eller fylkeskommunens oppfølging. Kommunen eller fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

føres overfor både institusjoner eller resultatenheter og hele sektorer i en kommune.

Det har vært anført mot systemrevisjonsmetoden at metoden kun fokuserer på feil og mangler. Videre har det blitt fremhevet at metoden mangler tilstrekkelig element av dialog. Systemrevisjon har likevel blitt en vanlig tilsynsmetode, og det kan spores tilfredshet med metoden både hos

embetene og i kommunene (Hansen, Heløe og Klausen 2004). Undersøkelser fremhever at den positive holdningen til systemrevisjon skyldes flere forhold. Metoden synes å gjøre det enklere å skille mellom tilsyns- og veilederrollen. Metoden synes videre funksjonell for å avdekke viktige uoppfylte myndighetskrav hos kommunene.

7.5.3 Virkning av tilsyn – reaksjonsformer

Et tilsyn kan resultere i enten at det gjøres funn eller at det ikke gjøres funn. Dersom det sistnevnte er tilfelle, avsluttes tilsynet ved at konklusjonen presenteres for tilsynsobjektet.

Det er lov- eller forskriftsbrudd som vil utløse rettsvirkninger etter et tilsyn, både ved at tilsynsinstansen vil følge opp forholdet og at tilsynsobjektet vil ha plikt til å korrigere sin praksis. Som et verktøy for å sikre at tilsynsobjektet oppfyller lovbestemte krav, gir kommuneloven en adgang til å gi pålegg, jf. § 60d. Andre reaksjoner vil kunne illegges så fremt det foreligger hjemmel til dette i den enkelte særlov.

Pålegg

Kommuneloven § 60d gir fylkesmannen hjemmel til å pålegge kommunen eller fylkeskommunen å rette lovbrudd funnet ved tilsyn.

Pålegg er en reaksjon som både understreker alvoret av ikke å etterleve loven samt et middel til å få kommunen til å følge korrekt lovlig praksis. Pålegget i seg selv har vært oppfattet som bindende av kommunene, selv om flere sektormyndigheter ikke har ytterligere virkemidler for å tvinge gjennom pålegget, ettersom de fleste lovbrudd rettes adekvat.

Innenfor opplæringssektoren er det fra nasjonalt hold foretatt en praksisendring ved at tilsynsinstruks fastsetter at lovbrudd i tilsynsrapport skal regnes som et pålegg om retting. Dette innebærer at rettsvirkningene for pålegg, jf. kommuneloven § 60d om at det skal ses hen til virkningen pålegget har for kommunen samt at forvaltningslovens krav til enkeltvedtak gjelder.

Andre virkemidler

Både i NOU 2004:17 og i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) omtales flere mulige reaksjonsformer, fra de «myke» virkemidler som tilsynets observasjon og påpeking av at praksis ikke er i henhold til lov, og til de mer «harde» virkemidler som tvangsmulkt og/eller at tilsynet griper inn i virksomheten og fysiske stenger denne. Den naturlige begrunnelsen fra tilsynets side for å bruke harde virkemidler når det avdekker brudd på den enkelte særloven, er at slike virkemidler skal ha en preventiv virkning mot slike lovstridige forhold.

I forarbeidene til kommuneloven § 60d tilkjennegis motforestillinger mot utstrakt bruk av reaksjoner mot kommunene. Dersom det avdekkes

lovbrudd på krav om en særskilt type personell, og dette skyldes manglende kapasitet innenfor en yrkesgruppe, vil det kunne hjelpe lite med pålegg og andre negative reaksjoner fra statlig side. I Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) hevdes også at det heller ikke alltid er slik at det er de reaksjonsformene som innebærer stor grad av tvang som vil kunne være de best egnede virkemidlene overfor kommunesektoren. På denne bakgrunn ble det lovfestet at tilsynene skal kunne gi pålegg til kommunene om å rette forhold som er i strid med loven, men i utgangspunktet ikke bruke andre negative reaksjoner som for eksempel tvangsmulkt. Dersom det skulle vise seg å foreligge særlige grunner, vil det likevel kunne være aktuelt at særlovene beholder avvikende regler fra kommuneloven også på dette området, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006). Særlovgivningen vil slik kunne hjemle strengere reaksjoner på avvik som oppdages etter tilsyn, og tvangsmulkt etter barnevernloven er et eksempel på dette. En annen inngripende reaksjon vil kunne være stenging eller endring av rammebetingelsene for en virksomhet, noe som kan ha langt større konsekvenser enn mulkt. Eksempel på at fylkesmannen har slik hjemmel finner vi i forurensingsloven § 18 som gir fylkesmannen myndighet til å endre en tillatelse til utslipp.

7.6 Nærmere om tilsyn med og i barnehagesektoren

7.6.1 Innledning

Kommunen som lokal barnehagemyndighet skal føre tilsyn med kommunale og ikke-kommunale virksomheter etter barnehageloven. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet.

7.6.2 Kommunalt tilsyn

7.6.2.1 Rettslig grunnlag for tilsynet

Det bestemmes i barnehageloven at kommunen skal gi veiledning, samt påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. § 8. Kommunen er i barnehageloven § 16 gitt ansvar som barnehagemyndighet til å føre tilsyn med kommunale og ikke-kommunale virksomheter som er godkjent etter barnehageloven §§ 6 og 11 eller kan være godkjenningspliktig etter § 6. Dette gjelder ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Loven sikrer videre kommunens rett til innsyn i dokumenter og adgang til

barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver. § 16 om kommunens tilsynsansvar lyder:

§ 16. Tilsyn

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov. Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering. Vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen.

Kommunen har hatt tilsynsansvar med barnehagene siden den første barnehageloven kom i 1975. Dagens bestemmelse i § 16 er en videreføring av kommunens tilsynsansvar i barnehageloven av 1995, da departementet i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) vurderte at denne burde videreføres. Departementet uttalte i proposisjonen at de hadde tro på at kommunene var bevisst sine roller og viste til at fylkesmannen fortsatt skulle være klageinstans for vedtak fattet av kommunen som tilsynsmyndighet. I barnehageloven av 1995 hadde også fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehagen, men denne tilsynshjemmelen ble ikke videreført i barnehageloven av 2005.

Barnehageloven gir ingen bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. Det er kommunen som skal beslutte hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). I forarbeidene til dagens barnehagelov ble det vist til at hensynet til lokalt selvstyre og behovet for regelforenkling tilsa at tilsynet ikke burde detaljreguleres, spesielt ikke i forhold til valg av tilsynsmetodikk, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Departementet ville i stedet vurdere å utarbeide en veileder «som en hjelp i forhold til hvordan dette tilsynet kan utøves og ikke som en bindende føring»²².

Om eventuelt ytterligere virkemidler for kommunen som barnehagemyndighet, fremgår følgende av Ot.prp. nr. 72 (2004–2005):

Departementet finner etter en helhetsvurdering at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å innføre ytterligere sanksjonsmuligheter for kommunen nå. Kommunen har mulighet til å fatte vedtak om å

stenge en barnehage midlertidig eller varig. Selv om dette, som påpekt av flere høringsinstanser, er en streng sanksjon, finner departementet denne sanksjonen mer hensiktsmessig enn rett til å holde tilbake offentlige tilskudd. Kommunens vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen, som kan prøve alle sider av vedtaket.²³

For å markere at tilsyn og veiledning er to ulike oppgaver, ble kommunens veiledningsplikt i loven av 2005 flyttet til § 8 første ledd som stadfester at kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kunnskapsdepartementet (2007) har utarbeidet en veileder om tilsyn i barnehagesektoren. Veiledningen etter § 8 første ledd er der beskrevet som at den skal gi oversikt over hva barnehageloven med forskrifter krever og hva som må gjøres for å få driften i samsvar med dette. Hensikten med veiledningen er at barnehageeier endrer på forhold som kan føre til pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold. Kommunens ansvar for å veilede i § 8 gjelder i forhold til barnehageloven med forskrifter, dvs. de samfunnskravene og forventningene til verdigrunnlag, rammevilkår, arbeidsmåter og innhold som ligger i regelverket.

Kommunene er pålagt å føre kontroll med sin egen virksomhet i kommuneloven. Omfang og metode for kommunens tilsyn med barnehagene er ikke lovfestet. Kommunens tilsyn skal være en kontinuerlig oppgave, og det er viktig at kommunen selv vurderer behovet for tilsyn ut fra lokale forhold og risikovurderinger.

7.6.2.2 *Kommunen som barnehageeier og barnehagemyndighet*

I et flertall av kommunene i Norge skal kommunen som barnehagemyndighet føre tilsyn både med barnehager som den selv eier og ikke-kommunale barnehager. Etter dagens system skal kommunen føre tilsyn med barnehager den selv har godkjent. I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) ble det uttalt at kommunens dobbeltrolle som eier og myndighet kan være en balansegang for kommunen. Det ble også påpekt at denne dobbeltrollen vil forsterkes fra det tidspunkt kommunen også får det totale finansieringsansvaret i sektoren. Tydeliggjøringen av kommunens dobbeltrolle som godkjennings- og tilsynsmyndighet i barnehageloven av 2005 var ment å være et hjelpemiddel i håndteringen av dobbeltrollen. Departementet uttalte videre at en tydelig og klar hjemmel for

²² Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), side 71.

²³ Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), side 73.

kommunens myndighetsrolle ville gjøre loven lettere tilgjengelig for brukerne og at ansvarsforholdene i sektoren ville klargjøres. En klargjøring av myndighetsrollen ville også bidra til å forebygge konflikt mellom myndighetsansvaret og eierinteressene.

I St.meld. nr. 41 (2008–2009) påpekte Kunnskapsdepartementet at det er en rekke utfordringer knyttet til kommunens dobbeltrolle som barnehageeier og barnehagemyndighet.

I veilederen om tilsyn på barnehageområdet er kommunens dobbeltrolle også omtalt. Det fremheves også der at klargjøringen av myndighetsrollen i § 8 om kommunens veiledningsansvar skal forebygge eventuelle habilitetskonflikter mellom myndighetsansvaret og eierinteressene. Videre at kommunens dobbeltrolle stiller store krav til ryddighet, og at kommunen selv må ta initiativ til å problematisere temaet, slik at kommunale og ikke-kommunale barnehager sikres en reell likebehandling. Det foreslås videre i veilederen at kommunen som tilsynsmyndighet utarbeider en plan for tilsyn som er kjent for alle; barnehageeiere, barnehageansatte og foreldre. Kommunene står overfor ulike utfordringer når det skal etableres rutiner og arbeidsmetoder som skal sikre tilsyn i den enkelte barnehagen. Det er videre sentralt at barnehageeiere har tillit til tilsynet, og at kommunens egeninteresse som barnehageeier blir satt til side.

7.6.2.3 Hvem utfører tilsynet

Kommunestyret har det øverste tilsynsansvaret med den kommunale forvaltningen, og bestemmer hvilket organ i kommunen tilsynet skal legges til, jf. lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §§ 10, 12 og 23. Kommunestyret kan med hjemmel i kommuneloven §§ 10, 12 og 23 nr. 4 ved delegering bestemme hvem som skal være tilsynsmyndighet i kommunen. Det mest vanlige er at hele myndigheten delegeres til administrasjonssjefen som har overordnet instruks- og kontrollansvar for administrasjonen, jf. kommuneloven § 23 nr. 1. Administrasjonssjefen kan eventuelt delegere videre til etatssjef, enhetsleder eller andre i administrasjonen²⁴. Erfaringene fra mange kommuner er at det er hensiktsmessig å skille mellom det å utøve tilsyn og hvem som fatter vedtak om pålegg. Dette også for å sikre at kommunestyret eller politisk utvalg for barnehagesaker og administrasjonssjefen er orientert om barnehagene i kommunen. I veilederen for tilsyn er det forsøkt beskrevet utfordringer knyttet til

tonivåkommunen og interkommunale løsninger. Det skisseres der en utvikling i mange kommuner som av ulike grunner har medført at barnehagefaglige stillinger i administrasjonen har blitt borte. Dermed har også muligheten til å plassere kommunens oppgave som barnehagemyndighet blitt vanskeligere i mange kommuner. En slik organisering medfører i utgangspunktet at hver kommunale barnehage blir en egen resultatenhhet med ansvar for drift, økonomi og personalsaker. Kommuner som har valgt slik organisering har særlige utfordringer med å definere hvor barnehagemyndigheten skal plasseres. Enkelte av tonivåkommunene som har flere barnehager, har valgt å la en av styrerne i en kommunal barnehage få myndighetsfunksjon. I veilederen påpekes det at dette skaper mange utfordringer både administrativt, barnehagefaglig og med tanke på habilitet. Det er derfor viktig at kommuner som har valgt slik organisering aktivt tar stilling til hvordan tilsynsoppgaven skal løses.

For mange små og mellomstore kommuner kan det være hensiktsmessig med interkommunalt samarbeid om forvaltningen og utøvelsen av kommunens tilsynsansvar etter barnehageloven. Kommuner kan inngå et samarbeid om å utøve tilsyn i hverandres barnehager, for å oppnå en nødvendig forvaltningsmessig distanse. En annen positiv effekt er at kommuner med liten barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå får en mer kompetent og bærekraftig tjeneste.

7.6.2.4 Om utførelse av tilsynet

Det gis i barnehageloven ingen bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres. Veilederen om tilsyn i barnehager angir enkelte sentrale punkt om utførelsen av tilsynet i kommunene. For å få til gode rutiner både med hensyn til informasjon, veiledning, kontroll, tilsynsbesøk og oppfølging, er det, ifølge veilederen, nødvendig at kommunen har en plan for tilsyn i barnehagene. Planen bør si noe om hva det skal føres tilsyn med og bør også si noe om hvor ofte det skal utøves tilsyn. Videre bør den inneholde rutiner for samarbeid om tilsyn etter annet regelverk. Veilederen fra Kunnskapsdepartementet (2007) oppdeler til-

²⁴ Denne vil da utøve myndighet på administrasjonssjefens vegne. Det kan også skilles på hvem som utøver tilsynet og hvem som fatter vedtak om pålegg. En kan for eksempel tenke seg at administrasjonssjefen får delegert ansvar til å utøve tilsyn, men at pålegg om ulovlige og/eller uforsvarlige forhold legges til det politiske utvalg for barnehagesaker eller kommunestyret. Dette fordi slike vedtak også kan få store økonomiske konsekvenser. Kommunestyret må selv bestemme hva som er mest riktig for egen kommune.

Boks 7.2 Regionalt tilsyn i barnehager i kommunene Fjell, Øygarden, Sund og Askøy

Det er opprettet et regionalt tilsynssamarbeid mellom kommunene Fjell, Øygarden, Sund og Askøy i Hordaland, etter delegering og mandat gitt av rådmennene i disse kommunene. Det er utarbeidet en interkommunal plan for tilsyn av barnehagene, der følgende temaer er presisert:

- Kommunen som tilsynsmyndighet
- Formålet med kommunen sitt tilsyn
- Lovgrunnlaget for tilsynet
- Gjennomføring av tilsynet

Det blir gjennomført tilsyn i alle 76 barnehagene i regionen i løpet av en 3 års periode. Det er opprettet tilsynspar i hver kommune etter hvor mange barnehager hver kommune har. I hvert par er det to personer (f. eks. barnehagestyrere og personer tilknyttet den kommunale barnehageadministrasjonen).

Det er totalt 12 tilsynspar i regionen. Disse utfører tilsyn i andre kommuner enn hjemkommunen. I tillegg er det opprettet en stilling på 20 prosent som koordinator. Denne koordinerer tilsynsparene og gjennomføringen av tilsynet. Koordinatoren har oversikt over antall barnehager i de ulike kommunene og setter opp plan for tilsyn. Alle tilsynsparene i regionen møtes til 2–3 fellesmøte per år. I disse samlingene drøftes temaene for tilsyn, utfordringer, erfaringsutveksling og søker felles beste praksis for gjennomføring av tilsynet.

Det er utarbeidet felles mal for sjekklister ved tilsyn, informasjon, delegering av fullmakt til tilsyn og mal for tilsynsrapport. I etterkant av tilsynet i den enkelte barnehage utarbeider tilsynsparet en tilsynsrapport som blir sendt den respektive kommune. Det er den respektive hjemmekommunen som følger opp tilsynsrapporten i form av eventuelle avvik, pålegg og merknader.

Kommunene opplyser at de har erfart noen utfordringer med å drive denne formen for tilsyn:

- Det er mer tidkrevende med samordning på tvers av kommune.
- Det er krevende å brynes mot ulike «kommunekulturer» og «barnehagetilsynskulturer».
- Ikke alle de som deltar er like tilfredse med tilsynsmyndighetens rolle som kontrollinstans.

Hovedinntrykket er likevel at kommunene opplever denne organiseringen av tilsynet som positivt:

- Kommunene unngår «bukken og havresekken» problematikk og uheldig rolleblanding.
- Kommunen opplever høyere kvalitet på tilsynsoppgavene. Fire kommuner med sine fagfolk utfordrer hverandre på juridiske-, metodiske-, formalistiske- og etiske sider ved tilsynet.
- Det er større objektivitet når tilsynsparet ikke kjenner barnehagen eller kommunen, og dermed er de i mindre grad forutinntatt når de går på tilsyn i en barnehage.
- Det har skjedd stor læring og kvalitetsheving i tilsynspraksisen på tvers av kommunene.
- Barnehagene skjerper seg ekstra ved eksternt tilsyn fra nabokommunen.
- Større tilgang på tilsynsmannskap ved bruk av styrere i barnehager og pedagogiske veiledere, noe som ikke hadde vært mulig med tilsyn i egen kommune.
- Reduserer sårbarhet ved skifte i ansettelse og sykdom når det er mange tilsynspar å fordele oppgavene på.
- Stor fordel for små kommuner som gjerne har begrenset ressurser/fagfolk til å etablere og gjennomføre et tilsynsprogram.

synsarbeidet i et visst antall faser og angir sentrale elementer som bør være ivaretatt i disse fasene.

7.6.2.5 Tilsynsmyndighetens kompetanse

Tilsynet etter barnehageloven skal omfatte alle myndighetskrav, dvs. krav stilt i lov og forskrifter. Eksempler kan være å ha foreldreråd, innhente

politiattester og krav til kvalitet og innhold. Barnehageloven med forskrifter stiller også krav til skjønnsmessige vurderinger for å etterse om barnehageeier oppfyller de krav som foreligger. Vurderinger av lovens § 2 Barnehagens innhold og § 3 Barns rett til medvirkning krever skjønn, og handler om både faglige og juridiske krav. Et annet eksempel er § 18 Barnehagens øvrige per-

sonale, femte ledd om at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Hva som er tilstrekkelig, må vurderes ut fra antall barn sett mot det pedagogiske tilbudet. Eksempelvis vil en barnehage med flere barn med nedsatt funksjons- evne måtte vurdere behovet for å styrke bemanningen eller eventuelt redusere barnegruppens størrelse.

Barnehageloven er utformet slik at den inneholder få standardkrav og legger dermed stor frihet og fleksibilitet til det lokale nivå når det gjelder organisering og drift av barnehagesektoren. Det er kommunen som kjenner nærmiljøet til barnehagene, og det er kommunen som er nærmest til å tilpasse og utvikle barnehagedriften til lokale forhold.

Dersom kommunen oppdager ulovlige eller uforfarlige forhold, kan den gi pålegg om retting. Bestemmelsen om å gi pålegg om retting av uforfarlige forhold skal fungere som en sikkerhet, samt kunne fange opp forhold som ikke er direkte regulert av barnehageloven, men som kan føre til uforfarlige tilstander for barna. I veilederen om tilsyn er dette eksemplifisert som; endring av barnehagens norm for arealutnytting, manglende vedlikehold av bygg og uteområder, standard på lekeutstyr og lignende.

Pålegg om retting skal gis i form av et vedtak og forvaltningslovens regler skal følges. I veilederen om tilsyn er pålegg om retting beskrevet slik:

Et pålegg om retting må være konkret, og rette seg mot forholdet som er i strid med barnehageloven eller er uforfarlig. Etter loven skal virksomheten gis en frist til å etterkomme pålegget. Loven sier ingenting om fristens lengde, dette må være opp til kommunens skjønn. Som et utgangspunkt kan en si at virksomheten må gis en rimelig mulighet til å følge opp pålegget, og det må også tas høyde for tre ukers klagefrist, jf. forvaltningsloven.²⁵

Dersom pålegget om retting ikke overholdes, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Dette kan være aktuelt hvis forholdet ikke lar seg rette, eller pålagt retting ikke blir oppfylt. Stengingen kan være tidsbegrenset eller varig. Ved tidsbegrenset stenging kan barnehagen gis en ny frist til retting. Dersom forholdene tilsier det, kan stenging iverksettes umiddelbart og uten forutgående pålegg om retting. Vilkåret er da at forholdet ikke lar seg rette, eller

at man ikke kan vente på retting. Dette kan for eksempel være tilfelle når forholdene er så uforfarlige at man av hensynet til barnas sikkerhet ikke kan vente på at driften igjen skal bli forfarlig. Stenging er en dramatisk reaksjon overfor barnehageeier, barna og foreldrene, og bør derfor bare foretas når pålegg om retting er gitt og fristen til å rette opp forholdet ikke er overholdt. Kommunen må også vurdere forholdsmessigheten – et vedtak om stenging må stå i forhold til det ulovlige eller uforfarlige forholdet.

Kommunens vedtak om retting eller stenging kan påklages fylkesmannen som kan prøve alle sider av vedtaket. Kommunen har som nevnt et veiledningsansvar overfor barnehageeier, og ved god veiledning kan man ofte få endret forhold til det bedre slik at det ikke blir nødvendig med pålegg om retting eller stenging.

Ved funn av mulig uforfarlige eller ulovlige forhold, som er regulert i annet lovverk enn barnehageloven, må barnehagemyndigheten orientere den aktuelle tilsynsmyndighet. Aktuelle myndigheter kan være brannvesenet, kommunehelsetjenesten, plan- og bygningsmyndigheten eller arbeidstilsynet.

7.6.2.6 *Undersøkelser av kommunenes tilsyn med barnehager*

Et tema i Riksrevisjonens (2009) undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene var kommunenes tilsyn med barnehagene. Som en del av Riksrevisjonens datatilfang var det gjennomført en spørreundersøkelse til et utvalg kommuner/bydeler og spørreliste til alle landets fylkesmannsembeter.

Om lag 45 prosent (48 av 106) av kommunene som deltok i spørreundersøkelsen, svarte at de ikke hadde ført tilsyn med barnehagene i sin kommune i barnehageåret 2007/2008. Samtidig viste undersøkelsen at 90 prosent av kommunene (90 av 106 kommuner) planla tilsyn med barnehager etter barnehageloven i barnehageåret 2008/2009.

Om lag en tredel av kommunene svarte at de ikke hadde ført tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i sin kommune i barnehageåret 2007/2008, og like mange kommuner svarte videre at de ikke hadde planlagt tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager i barnehageåret 2008/2009. Hyppigheten og omfanget av tilsynet etter denne forskriften var tilnærmet uendret fra 2007/2008 til 2008/2009.

Undersøkelsen viste at 23 prosent (139 av 617) av barnehagene som var eldre enn tre år²⁶, aldri hadde hatt tilsynsbesøk etter barnehageloven. 18

²⁵ Kunnskapsdepartementet (2007).

prosent av de private barnehagene og 26 prosent av de kommunale barnehagene som deltok i spørreundersøkelsen, hadde aldri hatt tilsynsbesøk av kommunen. Videre viser undersøkelsen at 15 prosent av barnehagene som var eldre enn tre år, aldri har hatt tilsynsbesøk etter forskrift om miljørettet helsevern for barnehager og forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr. Basert på spørreundersøkelsen til styrerne fremkommer store fylkesvise variasjoner i andel barnehager som har hatt tilsynsbesøk av kommunene. I fylkene Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal og Hordaland er det størst andel barnehager som aldri har hatt tilsyn av kommunen. Videre fremgår at Troms og Sør-Trøndelag har hatt lavest andel tilsynsbesøk blant fylkene i periodene 2007/2008 og/eller i 2008/2009.

I forbindelse med Stortingets behandling av Riksrevisjonens (2009) rapport, uttalte komiteen, jf. Innst. 72 S (2009–2010):

Komiteen ser med bekymring på opplysningene som fremkommer i Riksrevisjonens rapport om at 23 pst. av barnehagene aldri har hatt tilsyn etter barnehageloven. Komiteen viser til at målet om høy kvalitet på barnehagetilbudet er ett av hovedmålene for barnehagesektoren, og vil derfor understreke betydningen av at det gjennomføres regelmessige tilsyn i hele sektoren. Komiteen ber departementet sørge for hyppigere tilsynsvirksomhet, for å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet.

I en undersøkelse fra 2004 ble det vist til at halvparten av barnehagene i løpet av det siste året ikke hadde hatt tilsynsbesøk fra kommunen eller bydelen (Gulbrandsen og Sundnes 2004). Det ble påpekt at det ikke hadde vært noen endring i positiv retning fra 2002 til 2004. Gulbrandsen og Sundnes (2004) påpekte videre at kommunens ansvar for tilsyn, rettleiding og kontroll nok i noen grad kan ivaretas på uformelt vis. Samtidig synes det merkelig at deler av dette ansvaret kan ivaretas uten noen form for fysisk besøk i barnehagen. I denne forbindelse ble det trukket frem at allerede i barnehagemeldingen fra desember 1999 ble det nevnt at stadig flere kommuner hadde etablert gode rutiner for tilsynet²⁷, men i 2004 får altså fortsatt halvparten av barnehagene ikke årlig tilsynsbesøk. I 2009 ble det gjennomført en ny

undersøkelse, hvor en fant at barnehagene i mindre grad enn tidligere hadde hatt tilsynsbesøk fra kommunen det siste barnehageåret (Winsvold og Gulbrandsen 2009). I 2008 var det 43 prosent av barnehagene som i løpet av det siste året hadde hatt tilsynsbesøk fra kommunen eller bydelen. Til sammenligning oppga 48 prosent at de hadde mottatt tilsynsbesøk i 2004 og 51 prosent i 2002. Ifølge Winsvold og Gulbrandsen (2009) er det en utfordring for kommunen å skille mellom sin rolle som eier og sin rolle som lokal barnehagemyndighet. Særlig i store kommuner kan avstanden bli stor mellom kommunen som eier og den enkelte barnehage. Samtidig kan økende kommunestørrelse gjøre det lettere for kommunen å skille mellom eier- og tilsynsrollen.

PricewaterhouseCoopers (PwC) gjennomførte i 2010 en undersøkelse om kommunene som barnehagemyndighet. Rapportens hovedproblemstilling var hvordan kommunene ivaretar sitt tilsynsansvar overfor barnehagene²⁸.

Kartleggingen av kapasiteten viser at norske kommuner i gjennomsnitt bruker ett årsverk (1,05) til arbeidet som barnehagemyndighet (jf. tabell 7.1) Dette årsverket fordeles ganske jevnt mellom myndighetsoppgavene godkjenning, samordnet opptak, veiledning og tilsyn. «Gjennomsnittskommunen» bruker et kvart årsverk (0,26) på tilsyn med barnehagene. På spørsmål om tidsbruken til myndighetsoppgaver har økt, viser det seg at i gjennomsnitt har kommunene økt den samlede tidsbruken til arbeidet som barnehagemyndighet med 19 prosent i løpet av de siste seks årene. Tilsyn er den myndighetsoppgaven som har økt mest. Tidsbruken på myndighetsoppgaver øker med kommunenes størrelse, som igjen korresponderer med antall barn og barnehager. I undersøkelsen vises det til at de minste kommunene i gjennomsnitt bruker et halvt årsverk til myndighetsoppgavene samlet, hvorav 0,16 prosent av dette på tilsyn. De største kommunene, dvs. storbyene, bruker i gjennomsnitt fem årsverk til myndighetsoppgavene samlet, altså om lag ti ganger så mye som de minste kommunene. Storbyene bruker om lag ett årsverk til tilsyn, om lag syv ganger så mye som de minste. Det påpekes en ganske konstant sammenheng mellom kommunestørrelse og tidsbruken på myndighetsoppgavene. Hva gjelder tilsynsarbeidet har de største kommunene økt tidsbruken mest siden 2003/

²⁶ Barnehager som startet driften i 2006, 2007 og 2008, inngikk ikke i den delen av undersøkelsen som omhandlet barnehager som har hatt tilsynsbesøk.

²⁷ St.meld. nr. 27 (1999–2000), side 27.

²⁸ Undersøkelsen ble basert på bruk av spørreundersøkelse, foreliggende kunnskap, ekspertintervjuer og bakgrunnsamtaler og casestudier i kommuner. I spørreundersøkelsen ble spørreskjema sendt ut til alle landets kommuner og 293 kommuner (68 prosent) besvarte undersøkelsen.

Tabell 7.1 Kommunenes kapasitet til oppgavene som barnehagemyndighet. Gjennomsnitt antall årsverk kommunene avsetter til hver deloppgave fordelt på kommunistørrelse. Tall for 2009–2010. Andeler kommuner. (n=293)

Kommunistørrelse (antall innb.)	<5000	5–20000	2–50000	>50000	Totalt
Samlet antall årsverk som barnehagemyndighet	0,49	1,05	2,18	5,01	1,05
Årsverk til godkjenning etter barnehageloven § 10	0,15	0,20	0,38	0,67	0,21
Årsverk til samordnet opptak etter barnehageloven § 12	0,18	0,28	0,55	1,16	0,30
Årsverk til veiledning etter barnehageloven § 8	0,21	0,33	0,75	1,02	0,35
Årsverk til tilsyn etter barnehageloven § 16	0,16	0,24	0,50	1,09	0,26
N	126	131	26	10	293

Kilde: PwC (2010)

2004, med 79 prosent, mot henholdsvis 72, 50 og 60 prosents økning blant de små, mellomstore og store kommunene. Av rapporten fremgår videre:

Etter barnehageforliket ble det fra enkelte hold uttrykt bekymring for kommunene ikke skulle greie å prioritere både trykk på utbygging og trykk på tilsynsoppgaven. Den betydelige økningen i tidsbruk på tilsyn med barnehager – 61 prosent siden 2003–2004 – tyder på at kommunene et godt stykke på vei har tatt denne utfordringen.²⁹

Undersøkelsen viser at det er førskolelærere som i størst grad benyttes til gjennomføring av stedlige tilsyn i barnehagene, og 67 prosent av kommunene opplyser alltid å benytte førskolelærere under stedlige tilsyn, jf. tabell 7.2. Videre viser resultatene at 10 prosent har en kombinasjon av førskolelærerutdanning og mastergrad/hovedfag og 30 prosent med annen lærerutdanning er med på samtlige stedlige tilsyn. 24 prosent med kompetanse innenfor økonomi, administrasjon og ledelse er med på samtlige stedlige tilsyn. Ingeniør- og annen teknisk utdanning, jus, helsefag og samfunnsfag deltar noe. For øvrig tillegges i rapporten at kommuner som er intervjuet forteller at de ofte involverer jurister i de tilfellene der det skal fattes vedtak om pålegg eller stenging.

Hva angår kompetanse, mener PwC (2010) at resultatene ikke tyder på annet enn at kommunene benytter relevant kompetanse til gjennomføring av tilsyn. Øvrige kompetansebehov og kompetansebruk til tilsynsoppgaver i kommunene har ikke blitt undersøkt.

Undersøkelsen viser at kommunene benytter seg av den friheten barnehageloven gir for organisering og drift av barnehagesektoren. PwC (2010) har kartlagt både rapporteringslinjer, hvem som har myndighet til å fatte vedtak om pålegg etter tilsyn og hvem som gjennomfører tilsyn. Undersøkelsen viser at det er rådmennene og mellomlederne i administrasjonen som har vedtaksmyndighet for pålegg de fleste stedene. Rådmennene har myndighet i 55 prosent av kommunene, alene i 39 prosent av kommunene. Bare 10 prosent av kommunene har lagt vedtaksmyndighet til kommunestyret. Av rapporten fremgår videre at kommuner i alle fire størrelseskategorier har valgt å legge eierrollen og tilsynsrollen under samme mellomleder i administrasjonen, også mange blant de største kommunene. Kommuner med såkalt tonivåorganisering er noe underrepresentert blant de som velger slik organisering. 17 prosent av tonivåkommunene lar ansvarlige for eierrollen og alle myndighetsoppgavene rapportere til samme mellomleder, mot 33 prosent av de øvrige kommunene. Det fremkommer heller ikke forskjeller mellom kommuner med tonivåorganisering og andre kommuner når det gjelder organisering av vedtaksmyndigheten.

Når det gjelder gjennomføringen av tilsynet, er kommunens egne ansatte dominerende. Ansatte i kommunens barnehager brukes ofte eller noen ganger i 15 prosent av kommunene. Det påpekes at dette er mest vanlig blant de små kommunene, mens dette ikke forekommer blant de større kommunene. Videre gjør om lag hver fjerde kommune seg bruk av interkommunalt samarbeid i tilsynssammenheng. 27 prosent av kommunene sier at ansatte fra andre kommuner som oftest eller noen ganger er med på stedlige tilsyn. Det påpekes at dette er mest vanlig i de mindre kommunene og at

²⁹ PwC (2010), s. 14.

Tabell 7.2 Formalkompetanse blant de som gjennomfører stedlige tilsyn i kommunene. Deltakelseshyppighet per utdanningsgruppe i perioden 2008/9–2009/10. Andeler kommuner. (n=293)

	Med på samtlige stedlige tilsyn	Med på noen stedlige tilsyn
Førskolelærerutdanning på bachelornivå	67 %	7 %
Kombinasjon førskolelærerutd og master/hovedfag	10 %	7 %
Annen lærerutdanning	30 %	15 %
Økonomi, administrasjon og ledelse	24 %	23 %
Juss	2 %	6 %
Ingeniør- og annen teknisk utdanning	2 %	29 %
Helsefag	4 %	30 %
Samfunnsfag	4 %	3 %
Annen utdanning	5 %	8 %

Note: Manglende svar og svar «vet ikke/ikke aktuelt» er tatt med i nevneren under utregning av prosentandeler. Det betyr at reelle prosentandeler trolig er høyere.

Kilde: PwC (2010)

det ikke forekommer i de større kommunene, jf. tabell 7.3. Av rapporten fremgår videre:

Er det her noen forskjeller mellom tonivå-kommuner og andre kommuner? Ja, fraværet av mellomledere medfører naturlig nok at tilsynsgjennomføringen i stor grad faller på ansatte fra sentraladministrasjonen, rådmannens stab og fra andre sektorer enn barnehagesektoren. Denne gruppen deltar «som oftest» under tilsyn i 65 prosent av tonivå-kommunene, mot 28 prosent av de øvrige kommunene. Tonivå-kommuner er også noe mer tilbøyelige enn andre til å bruke ansatte fra andre

kommuner under tilsyn (deltar «som oftest» i 21 prosent av tonivåkommunene, mot 13 prosent av de øvrige kommunene). Noen ville kanskje forvente at tonivåkommuner var mer tilbøyelige enn andre til å bruke ansatte i kommunens barnehager til å gjennomføre tilsyn, men det er ikke tilfelle.³⁰

PwC (2010) bemerker at når det gjelder organisering og uavhengighet så er organisatorisk plassering av tilsynsfunksjonen og objektiv utøvelse av

³⁰ PwC (2010), s. 17.

Tabell 7.3 Hvem gjennomfører stedlige tilsyn etter barnehageloven i kommunen? Deltakelseshyppighet per type ansatte. Andeler kommuner. (n=293)

Deltagelse	Som oftest	Noen ganger	Aldri	Vet ikke	Ikke besvart
Administrativt ansatte i barnehagesektoren	66 %	5 %	17 %	2 %	10 %
Ansatte i kommunens barnehager	6 %	9 %	62 %	1 %	22 %
Ansatte i sentraladministrasjonen, rådmannens stab, eller fra andre sektorer	43 %	16 %	27 %	2 %	12 %
Ansatte fra andre kommuner	17 %	10 %	55 %	1 %	17 %
Andre	2 %	10 %	54 %	5 %	28 %

Kilde: PwC (2010)

Tabell 7.4 Strategi for utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn. Hovedregel i kommunen. Andeler kommuner totalt og per kommunegruppe.

Kommunestørrelse (antall innb.)	<5000	5–20000	2–50000	>50000	Totalt
Alle barnehagene får stedlig tilsyn etter annen fastsatt syklus (for eksempel 2., 3., eller 4. år)	56 %	63 %	65 %	40 %	59 %
Alle barnehager i kommunen får stedlig tilsyn hvert år	25 %	14 %	4 %	10 %	17 %
Kommunen velger ut barnehager basert på risikovurderinger	6 %	5 %	4 %	20 %	6 %
Kommunen velger ut barnehager på tilfeldig grunnlag (alfabetisk, loddtrekning)	2 %	2 %	8 %	10 %	3 %
Annet	12 %	13 %	19 %	20 %	13 %
Ikke besvart	1 %	2 %	0 %	0 %	1 %
Sum prosent (n=)	100 % (126)	100 % (131)	100 % (26)	100 % (10)	100 % (293)

Kilde: PwC (2010)

tilsynsoppgaver to grunnleggende forutsetninger. Den uavhengighetsmessige utfordringen fremstår i undersøkelsen som tydeligst der de utførende rollene rapporterer til samme mellomleder, som sektorleder for barnehager. Dette er tilfelle i ca en tredjedel av kommunene når det gjelder eierrollen og tilsynsgjennomføring. Kommuner i alle fire størrelseskategorier har valgt å legge eierrollen og tilsynsrollen under samme mellomleder i administrasjonen, også mange blant de største kommunene. Imidlertid presiseres det at det er begrenset hvor langt disse resultatene kan tolkes. En grundig innsikt i hvordan kommunene organiserer oppgavene i barnehagesektoren vil kreve en egen studie. Med dette forbeholdet tyder undersøkelsen, ifølge PwC, på at mange kommuner bør tenke gjennom hvordan organisering kan bidra til at tilsynsrollen er mest mulig uavhengig fra eierrollen.

På spørsmål om kommunene har dokumenterte tilsynsplaner viser resultatet at mer enn 8 av 10 kommuner har tilsynsplan og at utbredelsen er noe større blant de store kommunene enn de små. Når det gjelder innholdet i tilsynsplanen viser det seg at bare halvparten av kommunene oppgir at tilsynsplanen viser at de har vurdert risiko for brudd på kravene i lover og forskrifter blant barnehagene.

Undersøkelsen viser at strategi for utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn varierer (tabell 7.4). Det vanligste opplyses å være at alle barnehager i kommunen får stedlig tilsyn hvert år eller

etter annen fastsatt syklus, som for eksempel hvert annet, tredje eller fjerde år. De færreste rekker over alle barnehagene hvert år, særlig blant de større kommunene, som har flest barnehager. 60 prosent av kommunene legger en flerårssyklus til grunn, 20 prosent en årssyklus. Risikovurderinger og tilfeldig utvalg er på sin side bare unntaksvis hovedregelen for valg av barnehager for stedlig tilsyn. Det pekes imidlertid på at en del kommuner har risikovurderinger som sekundærregel for utvalg. Det vil si at de dekker alle barnehagene i løpet av en flerårssyklus, men at hvilke barnehager de går til først (og hyppigst) baseres blant annet på vurderinger av hvilke barnehager som har størst risiko for brudd på kravene i lover og forskrifter. Flere elementer i kommunenes tilgjengelige informasjon synes benyttet i slike risikovurderinger. Dette tolkes dit hen at det er lokale og situasjonsbestemte forhold som avgjør hvilke barnehager kommunene prioriterer å gjøre tilsyn i.

PwC (2010) vurderer at svært mange kommuner gjør risikovurderinger gjennom ulike monitoringsaktiviteter, men at færre tenker på dette som risikovurderinger. Det anbefales derfor at kommunenes tilsynsplaner oftere bør reflektere at slike vurderinger legges til grunn, ettersom det dokumenterer forhold som legitimerer både effektivitet og legitimitet i tilsynspraksisen.

Gjennomføring av tilsynet er undersøkt gjennom å kartlegge hyppighet og dekningsgrad for stedlige tilsyn, altså hvor mange tilsyn kommunene gjennomfører og hvor stor andel av barneha-

gene i kommunen som får stedlig tilsyn over tid. Hovedfunnene hva gjelder hyppighetene ble følgende:

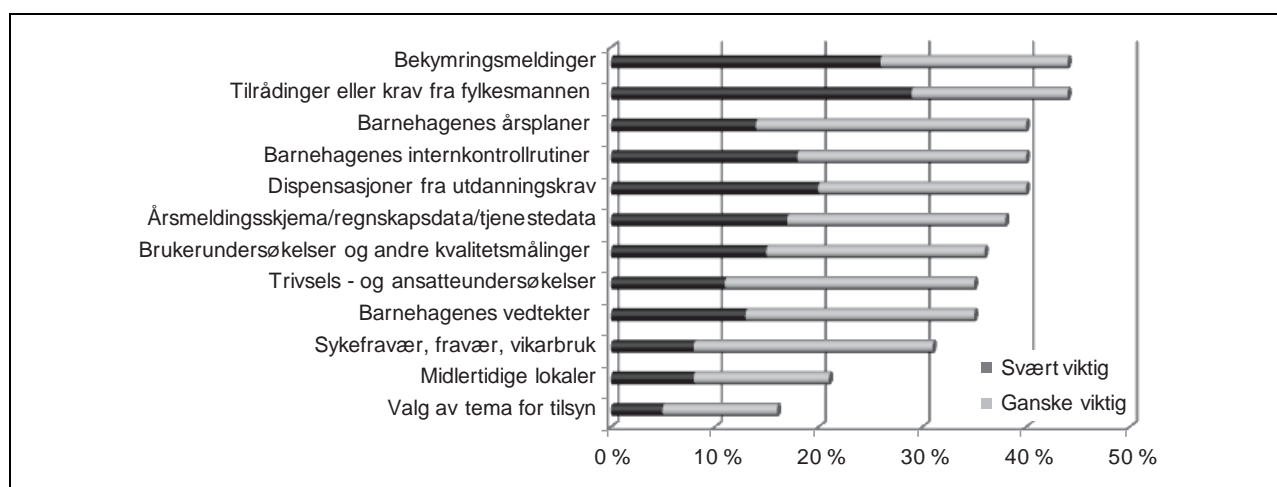
- Varslede tilsyn er langt mer vanlig enn uanmeldte tilsyn.
- Den vanligste hyppigheten for varslede tilsyn er 1-5 i året. Nær halvparten av kommunene ligger i dette spennet.
- Svært få kommuner gjennomfører mer enn 10 varslede tilsyn i året.
- Andelen kommuner som ikke gjorde varslede stedlige tilsyn dette året er relativt likt for både kommunale, private ordinære og private familiebarnehager, på mellom 27 og 31 prosent av kommunene.

PwC (2010) viser til Riksrevisjonens undersøkelse fra 2009 som syntes å vise at antallet tilsyn utført av kommuner er økende. PWC påpeker i den anledning at de kun har enkeltår-data fra 2009/2010 og at dette funnet ikke direkte kan verifiseres, men at kartleggingen indirekte kan støtte funnet, siden færre kommuner enn før unnlater å føre tilsyn og at kommunene har økt tidsbruken på tilsyn betraktelig. Det vises videre til at Riksrevisjonen fant at 45 prosent av kommunene ikke gjennomførte tilsyn etter barnehageloven i 2007/2008. I 2009/2010 var andelen kommuner som ikke førte stedlige tilsyn 24 prosent, altså lavere enn hva Riksrevisjonen fant. Selv om design og spørsmålsutforming i de to undersøkelsene varierer noe, mener PwC (2010) at det er grunnlag for å hevde at flere kommuner fører tilsyn nå enn bare for kort tid siden.

Det er betydelig flere kommuner som ikke gjør stedlige tilsyn blant de små og mellomstore enn blant de større kommunene, og dette bildet er gjeldende for alle barnehagetyper. Hyppigheten av uanmeldte stedlige tilsyn er lavere og varierer mer mellom barnehagetyperne enn hva tilfellet er for varslede tilsyn. I 2009/2010 gjennomførte bare 5 prosent av kommunene uanmeldte tilsyn med kommunale barnehager, mot 12 prosent som gjennomførte slike tilsyn med private ordinære barnehager og 19 prosent med private familiebarnehager.

Undersøkelsens hovedfunn for dekningsgraden viser følgende:

- Kommunale ordinære barnehager: Halvparten av kommunene har gjort stedlige tilsyn med samtlige kommunale ordinære barnehager i kommunen i løpet av de siste fire årene. Hver femte kommune (21 prosent) har ikke gjort stedlige tilsyn med noen slike barnehager i perioden. Den resterende fjerdedelen av kommunene har dekningsgrader for tilsyn som ligger mellom disse ytterpunktene.
- Bildet for private ordinære barnehager er stort sett tilsvarende som for kommunale: Nær halvparten av kommunene har gjort stedlige tilsyn med samtlige barnehager av denne typen, men det er noen færre kommuner som har unnlatt å gjøre stedlige tilsyn med private ordinære barnehager overhode enn hva som er tilfelle for kommunale (16 mot 21 prosent).
- Bildet for private familiebarnehager er tilsvarende som for de andre barnehagetyperne.



Figur 7.1 Informasjonsgrunnlag for kommunenes utvelgelse av barnehager for stedlig tilsyn, derunder risikovurderinger. Tall for 2009/2010. Gradert viktighet av momenter brukt til utvelgelse. Andelen kommuner. (n=293)

Kilde: PwC (2010)

Tabell 7.5 Metoder brukt ved stedlige tilsyn i barnehagene. Andel kommuner. (n=293)

Metode	Alltid	Som oftest
Intervju/samtale med styrer	86 %	5 %
Gjennomgang av plan- og rapporteringsdokumenter, rutiner for internkontroll og statistikk fra barnehagen	57 %	28 %
Befaring innendørs	52 %	28 %
Intervju/samtale med pedagogisk leder	42 %	32 %
Befaring utendørs	42 %	33 %
Intervju/samtale med øvrige ansatte i barnehagen	28 %	22 %
Intervju/samtale med foreldre/foreldrerepresentant fra barnehagens samarbeidsutvalg	20 %	27 %
Intervju/samtale med barn i barnehagen	1 %	2 %

Kilde: PwC (2010)

Det påpekes i undersøkelsen at det er en viss forskjell i dekningsgrad av stedlige tilsyn mellom de ulike barnehagetyperne. Denne typen tilsyn utføres oftere i private barnehager. PwC (2010) gir uttrykk for å ha forventet en større forskjell, ettersom flere sier at kommunene som myndighet har noe vanskeligere for å komme i kontakt med de private, særlig familiebarnehagene, gjennom styrernetverk og annet. Tilsyn kan dermed ses som «siste utvei» for å få kontroll med enkelte barnehager. Det påpekes i undersøkelsen at denne hypotesen støttes av Winsvold og Gulbrandsen (2009) som viser at barnehagemyndigheten i kommunen er mer i kontakt med kommunale barnehager enn med private og familiebarnehager. Imidlertid er det små forskjeller mellom barnehagetyperne når det gjelder hvor mange som får stedlige tilsyn over tid (PwC 2010).

Ulike metoder kan benyttes ved stedlige tilsyn, jf. tabell 7.5. Et flertall kommuner benytter alltid intervju med styrer, gjennomgang av plan- og rapporteringsdokumenter, rutiner for internkontroll og statistikk fra barnehagen, samt befaring innendørs i barnehagen. Andre utbredte metoder er intervju med pedagogisk leder og befaring utendørs i barnehagen. Langt færre kommuner gjør omfattende bruk av intervjuer med øvrige ansatte i barnehagen eller med foreldrerepresentanter. Ytterst få kommuner bruker intervju/samtale med barn som del av metoden under stedlige tilsyn i barnehagene. Det synes for øvrig å være stor variasjon i hvor mange metoder kommunene bruker. Kun 10 prosent bruker én

metode per tilsyn, et klart flertall synes å benytte flere metoder under hvert stedlige tilsyn.

Noe over halvparten av kommunene – 55 prosent – oppgir å ha utarbeidet klare evaluerings-/tilsynskriterier om barnehagens innhold. 43 prosent oppgir videre å benytte disse i alle tilsyn med barnehagens kvalitet, mens 12 prosent benytter dem bare ved enkelte tilsyn. Storbyene skiller seg ut fra resten av kommunene i undersøkelsen ved at flere i denne gruppen har utarbeidet kriterier og ved at de benytter dem mer konsekvent. 35 prosent av kommunene oppgir ikke å ha utarbeidet slike kriterier. De fleste som har utarbeidet kriterier opplyser at de er fastsatt ut fra innholdet i rammeplanen og veilederen om tilsyn og/eller temahefter fra Kunnskapsdepartementet. En mindre andel kommuner oppgir at kriteriene settes ut fra kommunens egne kvalitetskrav til barnehagene.

Gjennomgående oppgir 80 prosent av kommunene å være fornøyd med egen tilsynspraksis, ca. 15 prosent er svært godt fornøyd. Videre synes 20 prosent av kommunene at deres tilsynspraksis er dårlig og 5 prosent at den er svært dårlig. Rundt 90 prosent mener videre at tilsynet i sterk eller i noe grad bidrar til at de kommunale og private barnehagene i kommunen drives i samsvar med kravene i barnehageloven.

I sine avsluttende bemerkninger uttaler PwC (2010) følgende:

Rapporten viser at tilsynspraksis varierer betydelig mellom kommunene. Dels fins det noe systematikk i variasjon mellom kommuner av ulik stør-

relse, men det er også variasjon internt i hver gruppe. I stor grad ser det ut til at kommunene, i tråd med intensjonen bak å gi kommunene tilsynsoppgaver, finner lokalt tilpassede løsninger. Og kommunene har økt innsatsen på tilsyn i takt med utbyggingen av barnehagene. Vi skal også merke oss at de fleste kommunene tilsynelatende ikke opplever tilsyn med barnehager som spesielt krevende. 80 prosent er fornøyd med egen tilsynspraksis, ca 15 prosent er svært godt fornøyd. Og 60 prosent mener tilsynet bidrar til at de kommunale og private barnehagene i kommunen drives i samsvar med kravene i barnehageloven.

Imidlertid er det slik at for noen interessenter på barnehagefeltet, er kommunens dobbeltrolle som barnehageeier og barnehagemyndighet – en egenskap ved tilsynsfunksjonen – så grunnleggende problematisk at det er likegyldig hvor godt kommunen utfører tilsyn, i betydningen antall tilsyn, dekningsgrad, metodebruk og rapportering og oppfølging. Dobbeltrollen reiser problemstillinger som utfordrer både rettssikkerhet og legitimitet i tilsynspraksisen.

Rammen og utgangspunktet er at tilsynsutvalget aldri kan bli helt uavhengig av eierrollen, så lenge kommunen har begge rollene. Men kommunene kan treffe mange uavhengighetsfremmende tiltak innenfor denne rammen, og undersøkelsen har vist en del om i hvilken grad kommunene tar slike tiltak i bruk. Noen tiltak, som organisatorisk skille mellom rollene, er lettere å gjennomføre for større kommuner enn for de mindre. Andre tiltak er tilgjengelige for alle. Eksempler er bruk av mest mulig objektivt personell til gjennomføring av stedlige tilsyn (som ansatte fra andre kommuner) samt tiltak som gjelder planlegging og gjennomføring av tilsyn, derunder dokumentert planlegging, risikobasert utvalg av barnehager for tilsyn, bruk av kriterier som støtte for skjønnsbaserte vurderinger, konsekvent oppfølging av resultater fra tilsyn og forankring av beslutninger om oppfølging av tilsyn, for eksempel sanksjonsbruk.³¹

7.6.3 Statlig tilsyn med kommunesektoren

7.6.3.1 Rettslig grunnlag for tilsynet

Barnehageloven § 9 hjemler det statlige tilsynet med barnehagesektoren. Fylkesmannen er gitt ansvar for å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt ved lov, dvs. et lovlighestilsyn. Formålet

med det statlige tilsynet er å sikre oppfyllelse av barnehagelovens krav, både i den enkelte barnehage, men også på kommunalt nivå. I barnehageloven av 1995 hadde fylkesmannen et veiledningsansvar innenfor barnehagelovens område. Fylkesmannen hadde den samme tilsynskompetansen som kommunen og kunne på eget initiativ gripe inn som tilsynsmyndighet, men fylkesmannen hadde ikke adgang til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) ble det fremmet forslag om at fylkesmannen skulle ha ansvar for å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Departementet anså det som hensiktsmessig at fylkesmannen gjennom tilsyn og veiledning av kommunene skulle bidra til å sikre en enhetlig lovforståelse og praktisering. Dette ville igjen bidra til å legge grunnlaget for likeverdig konkurranse og samarbeid mellom kommunale og private barnehager. Departementet uttalte blant annet følgende:

Barnehagesektoren er omfattende med hensyn til så vel økonomisk omsetning som antall ansatte og antall brukere. Barn representerer ingen sterk brukergruppe, og hensynet til barnets beste gjør det viktig at sektoren fungerer etter de fastlagte intensjonene. Kommunen har fått mer omfattende ansvar og plikter som barnehagemyndighet som følge av endringene i barnehageloven som trådte i kraft 4. juni 2003. Dette øker behovet for et nærmere regulert tilsyn. I tillegg utøver statlige etater tilsyn med hvorledes kommunene ivaretar sine myndighetsroller innenfor flere andre viktige kommunale sektorer (sosialtjeneste, barnevern og skole). Departementet fant at det også burde være en slik sikring for barnehagesektoren.³²

Tilsynsutvalgets tilrådninger i NOU 2004:17 ble også oppsummert i departementets begrunnelse for forslaget om fylkesmannens tilsynshjemmel.

Videre ble et godt lokalt kommunalt tilsyn med barnehagene vurdert som viktig i forhold til brukernes rettssikkerhet. Departementet påpekte at dersom kommunen fører et utilstrekkelig tilsyn, fantes det i liten grad kontroll med det barnehagetilbudet barna mottar og ingen individuell klagemulighet for brukerne dersom de mener at barnehagetilbudet er uforsvarlig eller i strid med barnehageloven. Vedtakene kommunen fatter som barnehage- og tilsynsmyndighet, er rettet mot barnehageeieren – ikke mot brukerne av barnehagetilbudet. Foreldrene kan imidlertid hen-

³¹ PwC (2010), s. 43.

³² Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), side 53.

vende seg til kommunen om forhold i barnehagen de ikke er fornøyde med og be kommunen utøve tilsyn. Dette vil i så fall kun være en henstilling til kommunen. Departementet påpekte at statlig tilsyn vil sette fokus på ansvarskjeden for tilsynet i barnehagesektoren. Dette vil igjen kunne ha positiv effekt på det kommunale tilsynet med den enkelte barnehage.

7.6.3.2 Tilsynsmyndighetens kompetanse

Etter gjeldende rett skal fylkesmannen drive aktiv veiledning overfor kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier. Fylkesmannen har samme ansvar overfor alle eiere av barnehager. Fylkesmannen har ansvar for aktivt å gi veiledning på det området barnehageloven dekker, overfor både kommunen som barnehagemyndighet og overfor kommunale og private barnehageeiere. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering, og fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak om retting eller stenging. Fylkesmannen kan også med hjemmel i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 59 føre lovlighetskontroll med kommunale vedtak.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet etter barnehageloven, dvs. et såkalt forvaltningstilsyn. Dette innebærer at fylkesmannen blant annet må føre tilsyn med om barnehagemyndigheten foretar det lovpålagte tilsynet med barnehagene i kommunen. I merknadene til bestemmelsen i barnehageloven § 9 har departementet uttalt at fylkesmannens tilsyn med at kommunen utfører denne oppgaven skal bidra til å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet. Videre vil det være naturlig at fylkesmannen fører tilsyn med om barnehagemyndigheten legger til rette for en samordnet opptaksprosess med likebehandling av kommunale og private barnehager.

Bestemmelsen pålegger ikke fylkesmennene noen spesiell tilsynsmetode, og det gis ikke særskilt hjemmel for sanksjoner i barnehageloven. I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) ble valget om ikke å regulere tilsynsmetode særskilt, begrunnet slik:

Departementet kom etter en totalvurdering til at valg av tilsynsmetode ikke bør lovfestes. Slik departementet så det, kan en lovfesting gjøre metoden statisk og hindre utvikling av metoder for tilsyn som kan være mer hensiktsmessige. Det overlates derfor til fylkesmannen å avgjøre hvordan tilsynet skal utøves.³³

Departementet la frem forslag i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) om å oppheve fylkesmannens adgang til å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Dette skulle gi fylkesmannen større mulighet til å føre et mer samlet tilsyn med sektoren. Det ble videre anført at fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage hadde hatt liten praktisk betydning og at hensynet til det lokale selvstyret medfører at fylkesmannen må være forsiktig med å overprøve kommunens skjønn ved å foreta tilsyn med kommunens barnehager. Høringsinstansene som var positive til opphevelse fremhevet særlig det hensiktsmessige og tidsriktige i forslaget, samt at dette ville gi fylkesmannen et mer samlet og oversiktlig tilsyn med barnehagesektoren, på linje med andre fagområder og sektorer. Høringsinstanser som uttrykte seg mot opphevelse trakk særlig frem at rettsikkerheten til brukerne ikke ville bli tilstrekkelig ivaretatt og utfordringene med hensyn til kommunens dobbeltrolle. Under henvisning til at fylkesmannens tilsyn med den enkelte barnehage hadde fungert som en uformell klageordning for foreldre, fant departementet at det fremtidige statlige tilsynet ville kunne ivareta dette forholdet. Det ble bemerket at foreldre fremdeles kunne henvende seg til fylkesmannen om forhold i en barnehage. Fylkesmannen kunne deretter kontakte kommunen, og dersom fylkesmannen fant det nødvendig, ville det kunne gjennomføres et tilsyn med kommunen for å klarlegge hvordan kommunen oppfyller sin lokale tilsynsplikt. I tillegg ville fylkesmannen fremdeles være klageinstans for kommunale tilsynsvedtak som eiere av private barnehager innklager.

Videre ble det i forbindelse med Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) vurdert, men ikke foreslått, å nedfelle en internkontrollplikt i barnehageloven. Departementet ga slik vurdering:

Etter en helhetsvurdering kom departementet i høringsnotatet fram til at ordningene med egenkontroll i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 §§ 23 og 77 var tilstrekkelig i forhold til internkontrollplikt. Flere høringsinstanser har imidlertid uttrykt behov for en egen hjemmel om internkontrollplikt for kommunen i barnehageloven, ut fra antakelsen om at internkontroll vil gjøre tilsynet mer systematisert både for tilsynsmyndigheten og kommunen selv. Departementet har likevel kommet til at egenkontrollen som er hjemlet i kommuneloven er tilstrekkelig.³⁴

³³ Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), side 55–56.

³⁴ Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), side 59.

7.6.3.3 Gjennomføring av tilsynet

Tilsyn er et sentralt tema i styringsdialogen mellom departementet og fylkesmannsembetene, og departementet har valgt å bruke det årlige embetsoppdraget til fylkesmannen til å gi føringer om fokusområder for tilsynet. I embetsoppdraget for 2006 og 2007 ble det ikke satt krav om antall tilsyn. Fylkesmannen ble bedt om å sette særlig fokus på å føre tilsyn med kommunenes tilsyn med barnehagene, kommunen som godkjenningsmyndighet og kommunens håndtering av regelverket om pedagogisk bemanning, herunder pedagognorm, dispensasjoner og organisering av styrerressurser. Det ble påpekt at fylkesmannen også må foreta hendelsesbasert tilsyn der dette er nødvendig. I 2008 og 2009 ble det stilt krav om at fylkesmannen skal gjennomføre minst tre tilsyn og at systemrevisjon som tilsynsmetode skulle brukes i minst en av kommunene.

7.6.3.4 Kunnskapsdepartementets vurdering av statlig tilsyn på barnehageområdet

I Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene* har Kunnskapsdepartementet i meldingens kapittel 10.1 foretatt en vurdering av barnehagelovens bestemmelse om statlig tilsyn i barnehagesektoren³⁵. Det redegjøres der for dagens lovgrunnlag og en foretatt risiko- og sårbarhetsanalyse, før departementet gir sin konklusjon og kommer med vurderinger av rammene for en ny tilsynsbestemmelse i barnehageloven.

Til grunn for vurdering av sannsynligheten for at lovens krav ikke oppfylles, viser departementet til at det ikke er mye erfaringstall å bygge på i en slik vurdering. På bakgrunn av de tilsynsrapportene som mottas fra fylkesmennene og antall avvik og/eller merknader, vurderes sannsynlighe-

ten for at kommunene ikke oppfyller sine lovpålagte plikter etter barnehageloven av departementet som relativt stor, jf. Meld. St. 7 (2009–2010) punkt 10.1.2.

I departementets vurdering av konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles henvises det blant annet til at barnehagen skal være et godt pedagogisk tilbud og et godt omsorgstilbud for barn. Lik tilgang til et barnehagetilbud med god kvalitet vil også være sentralt i arbeidet for sosial utjevning, samtidig som tiden i barnehage skal være et godt utgangspunkt for skolestart, se for øvrig omtale i St.meld. nr. 16 (2006–2007). På denne bakgrunn vurderes verdien av å sikre kommunenes oppfølging av bestemmelsene i barnehageloven, som stor.

Departementet påpeker videre at barnas sikkerhet og velferd kan komme i fare dersom barnehagetilbud ikke drives innenfor lovens rammer. Dette vil særlig gjelde der kommunen ikke sørger for å ivareta plikten til å sikre god kvalitet i barnehagetilbudet. Det kan forekomme alvorlige ulykker i barnehager hvor bemanning ikke er tilstrekkelig i forhold til antall barn. Videre kan lokalene være dårlig egnet til heldagsopphold for barn. Det er viktig at inneareal, sanitære og hygieniske forhold er dimensjonert og tilrettelagt for barnehagevirksomhet. Stimulering av barnas utvikling de første leveårene er svært viktig for senere læring og utvikling. Det er svært betydningsfullt at barn ikke er i institusjonspregede heldagstilbud uten pedagogiske forsvarlige rammer. I henhold til FNs barnekonvensjon artikkel 3 er staten forpliktet til å sikre at institusjoner som har ansvar for omsorg og beskyttelse av barn, har den standarden som er fastsatt særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner. Hensynet til barnets beste krever at det sikres at sektoren fungerer etter de fastlagte intensjonene.

Som en del av gjennomgangen foretas en vurdering av andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn på barnehagesektoren. Følgende andre kontrollmekanismer opplistes:

- Brukere kan klage på enkeltvedtak.
- Kommunelovens ordinære regler om lovlig-hetskontroll gjelder på barnehagesektoren.
- Foreldre viser generelt stor interesse for hvordan barna har det i barnehagen.
- Forelderåd eller samarbeidsutvalg (lovpålagt).
- Mediene er interessert i dette området og spiller en rolle.
- Kontroll av øremerkede tilskudd ved krav om rapportering.
- Den demokratiske styringskjeden lokalt gjelder på dette området.

³⁵ Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) om innføring av et nytt kapittel 10 A i kommuneloven om statlig tilsyn med kommunesektoren i Stortinget ble regjeringen gitt i oppdrag å foreta en samordnet og helhetlig gjennomgang av alle reglene i sektorlovgivningen som gir hjemmel for statlig tilsyn med kommunene, jf. Innst. O. nr. 19 (2006–2007). Gjennomgangen ble foretatt av en interdepartemental arbeidsgruppe ledet av Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidsgruppen hadde deltakere fra de departementene som forvalter de mest sentrale hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren, herunder Kunnskapsdepartementet. I dette arbeidet hadde Kunnskapsdepartementet en gjennomgang av eget lovverk. Gjennomgangen ble foretatt på bakgrunn av de overordnede vurderingene og premissene som er nedfelt i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006). Resultatet av arbeidet er presentert i Meld. St. 7 (2009–2010).

Departementet fant grunn til å utdype muligheten til å klage på enkeltvedtak:

Foreldre har mulighet til å klage på vedtak gjort i forbindelse med opptak i barnehage samt vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Utover dette finnes det ingen individuell klagemulighet for brukerne. Brukerne har for eksempel ikke klagerett dersom de mener at barnehagetilbudet er uforsvarlig eller i strid med barnehagelovens krav til innhold og kvalitet. Vedtak kommunen fatter som barnehage- og tilsynsmyndighet, er rettet mot barnehageeieren – ikke mot brukerne av barnehagetilbudet. Foreldrene kan henvende seg til kommunen om forhold i barnehagen de ikke er fornøyde med og anmode kommunen om å utøve tilsyn, men dette vil i så fall kun være en henstilling til kommunen. Brukerne har ingen mulighet til å påklage et tilbud de ikke er fornøyd med, eller forhold som er i strid med loven. Det faktum at det ikke er en utstrakt bruk av vedtak rettet mot brukeren på barnehageområdet, gjør at kommunelovens ordinære regler om lovlighetskontroll ikke er en metode som er egnet som kontrollmekanisme.³⁶

Departementet foretok videre en vurdering av hvorvidt nytten av statlig tilsyn med kommunen er større enn kostnaden. Det påpekes blant annet at i flere kommuner som fylkesmennene har gjennomført tilsyn med er det avdekket at det ikke føres kommunalt tilsyn med barnehagene, og at kommunene godkjenner barnehager i strid med kravene i barnehageloven. En gjennomgang av 74 rapporter fra fylkesmennes tilsyn fra 2007 og 2008 viste eksempelvis at i 33 tilsynsrapporter var det gitt avvik knyttet til kommunenes tilsyn med barnehagene etter barnehageloven. Når myndighetsutøvelsen ikke er i samsvar med loven, kan dette skyldes manglende kunnskap. Det kan således være tilstrekkelig at kommunen blir gjort oppmerksom på forholdet, slik at det kan rettes opp. På denne bakgrunn kan statlig tilsyn fange opp forhold som andre kontrollmekanismer ikke fanger opp. Et statlig tilsyn setter fokus på ansvarskjeden i barnehagesektoren. Dette vil igjen kunne ha positiv effekt på det kommunale tilsynet med den enkelte barnehage.

Departementets vurdering er videre at det er viktig at god og aktiv veiledning videreutvikles for å bidra til klar forståelse av barnehageloven og dets krav. Tilsyn vil likevel etter departementets syn, gi en mer systematisk gjennomgang enn det veiledning kan gjøre.

Det påpekes at kostnadene ved statlig tilsyn med barnehageloven er vanskelig å fastslå på grunn av et lite helhetlig rapporteringssystem, men departementet anslår at det selv bruker omtrent ett årsverk på tilsynsvirksomheten på barnehageområdet. Av årsrapporteringene fra fylkesmennene synes det svært ulikt hvor mye ressurser som benyttes i tilknytning til gjennomføring av tilsyn. Fylkesmennene rapporterte totalt ca. tre årsverk knyttet til tilsyn basert på systemrevisjon i 2007. Dette inkludert forberedelsestid og etterarbeid.

Videre vises til at undersøkelser konkluderer med at det er store forskjeller i relevant kompetanse og kapasitet hos kommunene som barnehagemyndighet. For å nå nasjonalt vedtatte mål om blant annet antall barnehageplasser, kvalitet og likebehandling i barnehagesektoren, er det avgjørende at kommunene oppfyller sine lovfestede plikter som barnehagemyndighet. Det statlige tilsynet vil på denne bakgrunn være viktig for å avdekke manglende oppfølging av kommunale plikter. Det er et statlig styringsmiddel som kan benyttes der det er særlig behov for å gjennomføre slik lovlighetskontroll.

Når det gjelder rett til barnehageplass med den kvaliteten barnehageloven forutsetter, er det i liten grad lagt til rette for at barna og foreldrene selv kan kreve at manglende oppfølging blir rettet opp av kommunen. Det vil i slike tilfeller være det statlige tilsynet som ivaretar barnas og foreldrenes rettssikkerhet og som kan være avgjørende for at kommunene følger opp de lovfestede pliktene.

Kommunen har som barnehagemyndighet også ansvaret for ikke-kommunale barnehageeiere og det tilbudet de tilbyr. Et fokus på kommunens ansvar i denne forbindelse vil, etter departementets vurdering, bidra til å sikre kvalitet også i det private tilbudet. Dette er viktig med tanke på at private barnehager står for nærmere halvparten av barnehagetilbudet i landet. Departementet skriver at private barnehageeiere ikke har samme tilgang til relevant faglig, administrativ og politisk informasjon som kommunale barnehager. Statlig tilsyn med kommunenes plikter overfor de ikke-kommunale barnehagene, vil dermed også ha en klar nytteverdi knyttet til sikring av rettsikkerheten til denne gruppen barnehageeiere.

De daværende statlige øremerkede tilskuddene er også tatt inn i vurderingen, og departementet viser til at det er sterke statlige føringer på bruken av midlene. Departementet vurderer det slik at når rammefinansiering innføres, vil behovet

³⁶ Meld. St. 7 (2009–2010), s. 51.

for og nytten av statlig tilsyn som kontrollmekanisme på barnehageområdet, øke.

Med bakgrunn i disse vurderingene, konkluderer departementet med at det synes klart at dagens tilsynshjemmel i barnehageloven ikke er ressurskrevende i forhold til nytten.

Departementet avslutter med å si noe om rammene for ny tilsynsbestemmelse i barnehageloven og uttaler at det vil bli lagt frem en egen proposisjon med forslag til endringer i bestemmelsen om statlig tilsyn i tråd med føringene gitt i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007). Lovarbeidet vil bli knyttet opp til oppfølgingen av St.meld. nr. 41 (2008–2009) om kvalitet i barnehagen, og skal blant annet:

- videreføre den adgangen det statlige tilsynet i dag har til å føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter gitt i barnehageloven og tilhørende forskrifter,
- presisere at reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10A gjelder for tilsyn som gjennomføres med hjemmel i barnehageloven,
- tydeliggjøre at det dreier seg om et rent lovlig-
hetstilsyn,
- skille ut reglene om statlig veiledning i egen bestemmelse, for å tydeliggjøre at det er noe annet enn tilsyn,
- skille ut reglene om statlig klagebehandling etter barnehageloven (§ 9) i egen bestemmelse,
- videreføre den adgangen det statlige tilsynet i dag har til innsyn i dokumenter og tilgang til offentlige og private barnehagelokaler.

7.6.3.5 Undersøkelser av statlig tilsyn med lokal barnehagemyndighet

Riksrevisjonen (2009) vurderer at fylkesmannens tilsyn med kommunene hovedsakelig gjennomføres som systemrevisjon, det vil si å kontrollere og slå fast om krav i lover og forskrifter blir oppfylt og å bidra til å utvikle internkontrollsystemet³⁷. Undersøkelsen viser at fylkesmannens tilsyn har økt fra 2006 til 2008, og økningen er knyttet til systemrevisjon som tilsynsmetode. I 2006 var det ingen av fylkesmannsembetene som benyttet systemrevisjon som tilsynsmetode. Dette året var det

³⁷ I rapportens kap. 4.3.2 skilles det mellom tre typer tilsyn; systemrevisjonsmetoden, dialogbasert tilsyn og hendelsesbasert tilsyn. Systemrevisjon består i å kontrollere og slå fast om krav i lover og forskrifter blir oppfylt, og å bidra til å utvikle internkontrollsystemet. Dialogbasert tilsyn som tilsynsmetode antas å være mindre systematisk enn systemrevisjon og baseres mest på dialog mellom partene i møter og samlinger. Hendelsesbasert tilsyn skjer etter henvendelser fra personer, media, funn i rapporteringer osv.

heller ikke satt som krav i embetsoppdraget. I 2007 og 2008 ble det stilt krav om at minst ett av tilsynene skulle gjøres med metoden systemrevisjon. Riksrevisjonen henviser i sin undersøkelse til at embetene i 2007 gjennomførte systemrevisjon ved tilsyn med 44 kommuner. I 2008 ble det ført tilsvarende tilsyn med 76 kommuner. Fylkesmannsembetene gjennomførte dialogbasert tilsyn med 19 kommuner i 2006, 13 kommuner i 2007 og 5 kommuner i 2008 (for 2008 planlagt og/eller gjennomført). Det ble gjennomført ett hendelsesbasert tilsyn i 2006, tre i 2007 og ingen i 2008. Skriftlig tilsyn inngår ikke i undersøkelsen.

Selv om omfanget av tilsynet har økt, viser undersøkelsen at andelen av kommuner som har hatt tilsynsbesøk av fylkesmannen fremdeles er lav og at to av tre kommuner aldri har hatt tilsynsbesøk av fylkesmannen. Det vises til at 68 prosent (76 av 112) av de kommunene som har deltatt i spørreundersøkelsen, svarer at fylkesmannen ikke har ført tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen avdekket avvik og/eller merknader i 78 prosent av de kommunene der det ble gjennomført tilsyn (25 av 32 kommuner)³⁸. En gjennomgang av 74 tilsynsrapporter i 2007 og 2008 fra fylkesmannen ga til sammen 53 avvik og 30 merknader. Mer enn 60 prosent (33) av avvikene var knyttet til kommunens tilsyn med barnehagene etter barnehageloven. En del av de 25 kommunene der det ble avdekket avvik og/eller merknader etter fylkesmannens tilsyn, kommenterer i spørreundersøkelsen at de har startet arbeidet med å utbedre og/eller rette opp avvik og/eller merknader. Blant de kommuner som har hatt tilsynsbesøk, har tilsynet i nærmere 80 prosent av tilfellene avdekket merknader og/eller avvik. Det framgår at tilsynet oftere resulterer i avvik enn i merknader. Av undersøkelsen framgår det videre at mer enn 60 prosent av avvikene er knyttet til kommunens mangelfulle tilsyn med barnehagene etter barnehageloven.

Riksrevisjonen viser i forbindelse med ovennevnte til at Kunnskapsdepartementet i intervju den 4. desember 2009 uttalte at det er fornøyd med fylkesmennenes tilsyn med kommuner og påpekte at fylkesmennene fører tilsyn i henhold til embetsoppdraget.

I sine vurderinger på bakgrunn av undersøkelsen, påpeker Riksrevisjonen at et regelverk og en rammeplan som åpner for mangfold i barnehagene, samtidig gir større risiko for at det blir uhel-

³⁸ Avvik defineres som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov og/eller forskrift, mens merknader er forhold som har behov for forbedring.

dige variasjoner i tilbudet. Videre at dette skaper et større behov for overordnet styring, kontroll og etterprøvbarhet for sektoren. Riksrevisjonen uttaler følgende om tilsyn på barnehagesektoren:

Det er likevel svakheter i barnehagesektoren som påvirker måloppnåelsen på området. Undersøkelsen viser svakheter i det kommunale og statlige tilsynet med sektoren, samt i den statlige tilskuddskontrollen. I forbindelse med dette vises det til at nærmere 80 prosent av tilsynene som faktisk er gjennomført av fylkesmannen, har avdekket krittikverdige forhold.³⁹

Samlet vurderer Riksrevisjonen (2009) tilsynsvirkosomheten å være for svak. Dette gjelder både for kommunenes og fylkesmennenes tilsyn.

Riksrevisjonen anser økningen i antall tilsyn, både gjennomført av fylkesmenn og av kommuner, for å være en utvikling i riktig retning, men uttaler følgende:

På bakgrunn av det lave omfanget i både det statlige og kommunale tilsynet kan det likevel stilles spørsmål ved om dette er i samsvar med Stortingets forutsetning om at kommunen skal utføre tilstrekkelig tilsyn med barnehagene. Når også en så stor andel av de faktisk gjennomførte tilsynene avdekket avvik, eller resulterte i merknader, kan det stilles spørsmål ved om tilsyn brukes i tilstrekkelig grad for å sikre kvaliteten i barnehagene.⁴⁰

7.7 Nærmere om finansiering av barnehagesektoren

7.7.1 Utvikling fra øremerkede tilskudd til rammefinansiering

Rammefinansiering er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Barnehagesektoren har frem til 2011 utgjort et unntak fra denne finansieringsmodellen, og ble i stor grad finansiert gjennom øremerkede statlige tilskudd. Fra 2011 har hoveddelen av de tidligere statstilskuddene inngått i rammefinansieringen, jf. Prop. 124 S (2009–2010) og Prop. 1 S (2010–2011) for Kunnskapsdepartementet.

Begrunnelsen for denne innlemmingen er at barnehagesektoren bør ses i sammenheng med de andre kommunale tjenesteområdene, og finansieres på samme måte. Rammefinansiering innebærer at tilskudd som i tidligere finansieringsmo-

dell var øremerket barnehageformål, legges inn i rammetilskuddet til kommunene. Midlene fordeles til kommunene etter et sett med kriterier som reflekterer utgiftsbehovet knyttet til barnehager i den enkelte kommune. Innlemmingen av øremerkede tilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene innebærer at midlene etter 2010 fordeles etter kriteriene i inntektssystemet, i stedet for etter faktisk aktivitetsnivå.

Rammefinansiering av barnehagesektoren har vært et politisk mål i flere år, jf. St.meld. nr. 24 (2002–2003) og Innst. S. nr. 250 (2002–2003)⁴¹. På bakgrunn av forslag i kommuneproposisjonen for 2004 vedtok Stortinget at driftstilskuddet for barnehager skulle innlemmes i rammetilskuddet fra 1. januar 2006, jf. St.prp. nr. 66 (2002–2003). Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av kommuneproposisjonen for 2006 å utsette innlemmingen av driftstilskuddet i påvente av full barnehagedekning, jf. Innst. S. nr. 245 (2004–2005). Utsettelsen var blant annet begrunnet i at utbyggingen av sektoren ikke var kommet langt nok. Øremerkede midler ble vurdert som mer hensiktsmessig siden målet om full barnehagedekning ikke var nådd, jf. Ot.prp. nr. 57 (2007–2008).

Stortinget vedtok 16. juni 2009 forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. Stortingets vedtak baserte seg på Ot.prp. nr. 57 (2007–2008) og Innst. O. nr. 103 (2008–2009). Kommunene fikk et helhetlig finansieringsansvar for kommunale og ikke-kommunale barnehager. Kommunene vil i all hovedsak få tildelt midler til barnehageformål gjennom inntektssystemet i stedet for øremerkede statlig tilskudd. Staten vil således ikke ha direkte innflytelse på nivået på ressursbruken i barnehagene i den enkelte kommune. Statlig styring vil, som det fremgår av Ot.prp. nr. 57 (2007–2008), i hovedsak skje gjennom lov og mykere virkemidler, for eksempel veiledere.

Ved innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren ble det fra Familie- og kulturkomiteen uttrykt:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, merker seg at Regjeringen legger til grunn at inntil full dekning er nådd, skal det fortsatt være øremer-

³⁹ Riksrevisjonen (2009), s. 55.

⁴⁰ Riksrevisjonen (2009), s. 57.

⁴¹ I 2003 inngikk alle partier på Stortinget (unntatt Kystpartiet) et forlik om barnehagepolitikken (barnehageforliket). Sentrale elementer i barnehageforliket var innføringen av maksimalpris på foreldrebetaling, en plikt til likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd og økt barnehageutbygging med sikte på full dekning.

kede statstilskudd. Også mange høringsinstanser har påpekt at full barnehagedekning må være nådd før innlemming skjer. Flertallet er enig i dette. Flertallet vil videre understreke viktigheten av at lovendringene gjøres nå, slik at det ikke skal være usikkerhet omkring finansieringen av de ikke-kommunale barnehagene under forberedelsene til rammefinansiering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener det er uakseptabelt at kommunene får økonomisk ansvar for barnehagesektoren gjennom rammefinansiering før målet om full behovsdekning er nådd og før full økonomisk likebehandling av private og offentlige barnehager er innført. Disse medlemmer mener det er viktig at det reelle kostnadsnivået er kjent og har stabilisert seg før finansieringsansvaret overføres fra stat til kommune.⁴²

7.7.2 Hovedtrekkene i finansieringsordningen før 2011

Siden 1963 har de kommunale barnehagene vært finansiert gjennom statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. Også private barnehager har mottatt statstilskudd siden 1963. Øvrig finansiering var foreldrebetaling og frivillig tilskudd fra kommunen. Kommunen var ikke forpliktet i lov til å gi tilskudd til private barnehager. Til tross for dette valgte flere kommuner likevel å yte tilskudd til private barnehager.

De politiske målene om kostnadsfordelingen mellom stat, kommune og foreldrebetaling endret seg i perioden gradvis mot mer statlig finansiering og lavere foreldrebetaling.

Statlig finansiering

I 2010 ble det over statsbudsjettets kap. 231 bevilget om lag 27 mrd. kroner i ulike statlige øremerkede tilskudd til barnehager. Som det fremgår av tabell 7.6 har tilskuddspostene ulike formål.

Det statlige driftstilskuddet ble fastsatt av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene. Tilskuddet var øremerket og tildelingskriteriene de samme for alle godkjente barnehager. For åpne barnehager gjaldt egne satser. Tilskuddsatsene til private barnehager var etter hvert noe høyere enn til offentlige barnehager. Denne differensieringen ble innført fra 1. august 2003 og ble begrunnet i behovet for økt finansiering slik at private barne-

hager kunne redusere foreldrebetalingen, og som et ledd i å skape likeverdig økonomisk behandling. Tildelingskriterier og rutiner for beregning og utbetaling av tilskudd for 2010 fremgikk av rundskriv F-02/2010 Statstilskudd til drift av barnehager.

Kunnskapsdepartementet har gitt følgende beskrivelse om kontroll med bruk av offentlige tilskudd før rammefinansiering:

Før overgang til rammefinansiering i 2011 bestod den økonomiske støtten til ikke-kommunale barnehager i hovedsak av statlige øremerkede midler. Kunnskapsdepartementet hadde ansvaret for å sikre at bruken av de statlige midlene gikk til barnehagedrift, i samsvar med formålet for Stortingets bevilgning. Departementet hadde dermed rett og plikt til å sette rammer for tildeling og bruk av de statlige tilskuddene i de kommunale og ikke-kommunale barnehagene. Dette ble gjort gjennom ulike rundskriv om statstilskudd på barnehageområdet.⁴³

Kommunal finansiering

Frem til barnehageforliket var det kun statstilskuddet som var regulert fra statlig hold. Fra 2004 fikk kommunene et lovpålagt finansieringsansvar for ikke-kommunale barnehager. Det fremgikk av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og private barnehager at den enkelte kommune som hovedregel skulle dekke alle kostnader i godkjente barnehager som ikke dekkes gjennom andre offentlige tilskudd eller foreldrebetaling.

Kommunenes finansieringsplikt til private barnehager var begrenset til å sørge for samme offentlige finansiering som i de kommunale barnehagene. Kommunene hadde ikke plikt til å kompensere for kostnadsvekst utover normal pris- og lønnsvekst. De hadde heller ikke plikt til å kompensere for merkostnadene som følge av om en privat barnehage valgte å ha lavere foreldrebetaling enn nivået i de kommunale barnehagene. Forskriften inneholdt også bestemmelser om at kommunen kunne redusere sitt tilskudd til private barnehager dersom barnehagen hadde en vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnad per årsverk sammenliknet med tilsvarende kommunal barnehage, samtidig som eier tok ut utbytte eller urimelig høy arbeidsgodtgjørelse.

⁴² Innst. O. nr. 103 (2008–2009) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager), s. 11–12.

⁴³ Kunnskapsdepartementets høringsnotat av 25. oktober 2011 om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.

Tabell 7.6 Tilskuddsposter, Kap. 231 Barnehager (saldert budsjett 2010).

Post	Tilskudd	Bevilgning
50	Tilskudd til samiske barnehagetilbud	13 mill. kr
60	Driftstilskudd til barnehager	19,6 mrd. kr
61	Investeringstilskudd ved nyetablering av plasser i barnehager	189 mill. kr
62	Tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage	855 mill. kr
63	Tilskudd til bedre språkforståelse blant minoritetsspråklige barn	115 mill. kr
64	Tilskudd til nyetablering av plasser i midlertidige lokaler	42 mill. kr
65	Skjønnsmidler til barnehagene ¹	5,8 mrd. kr

¹ Midlene skal brukes til å kompensere for økning i merutgifter i kommunene som følge av innføring av maksimalpris for foreldrebetalinga, kommunal plikt til likeverdig behandling og drift av nye barnehageplasser.

Forskriften ble endret fra og med 1. august 2005 slik at den enkelte kommune ble pliktig til å sørge for at den samlede offentlige finansieringen utgjør minst 85 prosent av det som tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. Minimumssatsen ble hevet til 92 prosent fra 1. august 2012. For nærmere om gjeldende forskrift vises til punkt 4.4.

Oppholdsbetaling

Som følge av barnehageforliket ble det fra 1. mai 2004 innført en maksimalgrense på foreldrebetalingen. Foreldrebetalingen for en plass i barnehage kan ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Maksimalgrensen fastsettes i Stortingets årlige budsjettvedtak og gjelder for et heldags ordinært barnehagetilbud innenfor gjeldende lov og forskrifter. I 2011 er maksimalprisen 2 330 kroner per måned og 25 630 kroner per år. Betaling for kost kan komme i tillegg. Forskriften begrenser barnehageeiers mulighet til å påvirke sitt inntektsnivå gjennom foreldrebetaling. Forskriften inneholder også regler om søskenmoderasjon og regler om reduksjon i og fritak for foreldrebetaling for barnefamilier med lav betalingsevne. Disse ordningene skal også omfatte de ikke-kommunale barnehagene. Det vises for øvrig til punkt 4.4 for nærmere omtale av forskriftens bestemmelser.

Finansieringen av kommunale og ikke-kommunale barnehager i 2010 vises i tabell 7.7.

7.7.3 Hovedtrekkene i finansieringsordningen fra 2011 (ny ordning)

Følgende øremerkede tilskudd ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene fra 1. januar 2011⁴⁴:

- Driftstilskudd til barnehager, Kapittel 231 post 60
- Tilskudd til tiltak for barn og unge med nedsatt funksjonsevne, Kapittel 231 post 62
- Skjønnsmidler til barnehager, kapittel 231 post 65 i statsbudsjettet

Dette innebar at blant annet tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder, kapittel 231 post 63, ble opprettholdt som et øremerket tilskudd.

Om lag 28,05 mrd. kroner i barnehagetilskudd ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 2011, jf. grønt hefte fra Kommunal- og regionaldepartementet for 2011. Av Prop. 1 S (2010–2011) for Kunnskapsdepartementet fremgikk det at «midlane finansierer saman med foreldrebetalinga og dei frie inntektene til kommunane barnehageplassar for om lag 276 300 barn». Ved utgangen av 2010 gikk det totalt 277 139 barn i barnehage. Siden det faktiske antallet barn i barnehage ved utgangen av 2010 var noe høyere enn antatt i forbindelse med statsbudsjettet for 2011, ble rammetilskuddet til kommunene økt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2011 og statsbudsjettet for 2012, slik at tilskudd til drift av barnehageplasser for samtlige barn som gikk i barne-

⁴⁴ Prop. 124 S (2009–2010) Kommuneproposisjonen 2011 og Prop. 1 S (2010–2011).

Tabell 7.7 Finansiering av kommunale og ikke-kommunale barnehager i 2010 (i prosent av sum kostnader).

	Kommunale barnehager	Ordinære ikke- kommunale barnehager	Private familie- barnehager
Oppholdsbetaling/annen brukerbetaling	11,1	18,6	17,5
Statstilskudd	48,7	57,3	63,3
Kommunal driftsfinansiering/ kommunale driftstilskudd	35,8	20,0	16,5
Andre offentlige tilskudd/ andre inntekter	4,5	1,9	0,4
Ikke-økonomisk støtte fra kommunene til ikke-kommunale barnehager	0,0	0,7	0,4
Ikke-økonomisk støtte fra eier eller andre	0,0	0,2	1,0
Underskudd	0,0	1,3	1,0
Sum finansiering (sum kostnader)	100	100	100

Kilde: Prop. 1 S (2011–2012) for Kunnskapsdepartementet

hage ved utgangen av 2010 nå inngår i rammetilskuddet⁴⁵.

Det statlige driftstilskuddet til barnehager ble fordelt ut fra antall barn i barnehage, barnas alder og avtalt oppholdstid. I ny delkostnadsnøkkel for barnehager fanges variasjoner i etterspørsel etter barnehageplass opp av kriteriene barn 3–5 år, antall barn 1–2 år uten kontantstøtte og innbyggere med høyere utdanning, jf. Prop. 124 S (2009–2010) og Prop. 1 S (2010–2011). Kommuner med høy dekningsgrad ville etter gammel ordning motta mer i øremerkede tilskudd enn kommuner der færre barn i aldersgruppen går i barnehage. Når midlene fra 2011 fordeles etter kostnadsnøkkel vil en del kommuner med lav dekningsgrad komme bedre ut enn ved ordningen med øremerkede tilskudd. Kommunal- og regionaldepartementet har i tilknytning til dette vist til at det er grunn til å tro at dekningsgraden over tid vil øke i kommuner som ligger lavt, jf. Prop. 124 S (2009–2010). Tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage ble tidligere fordelt etter antall barn 1–5 år i kommunen, og det ble i forbindelse med innlemmingen av tilskuddet opplyst at en fordeling etter delkostnadsnøkkel ikke forventes å gi store endringer i fordelingen.

Det øremerkede tilskuddet som var antatt å ville gi de største omfordelingsvirkningene ved innlemming, er skjønnsmidlene til barnehage, jf. Prop. 124 S (2009–2010) og Prop. 1 S (2010–2011).

⁴⁵ Av de totalt 277 139 barn som ved utgangen av 2010 gikk i barnehage, er inkludert 2 603 0-åringer. Også tilskudd for disse barna er dermed inkludert i rammetilskuddet.

For 2010 var størrelsen på skjønnsmidlene om lag 5,8 mrd. kroner, og midlene var skjevt fordelt mellom kommuner. Kommuner som var tidlig ute med å nå målet om full dekning, og som dermed har mottatt lite skjønnsmidler, forventes å kunne komme godt ut av innlemmingen av disse midlene. Når midlene fordeles gjennom kommunenes ordinære inntektssystem vil kommunen få uttelling uavhengig av når kommunene nådde målet om full barnehagedekning.

Familie- og kulturkomiteen på Stortinget ba i forbindelse med behandling av overgangen til rammefinansiering, jf. Innst. O. nr. 103 (2008–2009), om at regjeringen skulle gjennomgå gjeldende forskrift om likeverdig behandling for å se om det var mulig å forenkle utmålingen av det kommunale tilskuddet til de ikke kommunale barnehagene. I høringsnotatet til den nye forskriften argumenterte departementet for å legge noe større vekt på hensynet til enkelhet enn hensynet til nøyaktig og korrekt utmålt tilskudd. Dette for å gjøre regelverket mer oversiktlig og forståelig for barnehagene og de som skal forvalte tilskuddene i kommunen.

Ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager⁴⁶ krever at ikke-kommunale barnehager får 100 prosent av det som tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass). Dette skal gjelde når full likeverdig behandling er innfaset i statsbudsjettet. Regjeringen tar sikte på

⁴⁶ Forskriften gjelder fra 1. januar 2011.

å oppnå full likeverdig behandling i løpet av 2014, jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Kunnskapsdepartementet. Tilskuddet skal gjelde alle kostnader i basistilbudet i barnehagen inkludert kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Dette innebærer at ekstrautgifter til barn som trenger særskilt tilrettelegging holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Kommunen kan også holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget.

Forskriften innebærer likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager innenfor hver enkelt kommune. Kommunene skal fastsette separate tilskuddsatser for drift og kapital, og det skal fastsettes separate satser for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. For driften skal det fastsettes én sats for små barn med heltidsplass og én sats for store barn med heltidsplass. For kapital skal det fastsettes én sats per barn med heltidsplass, uavhengig av barnas alder. Kommuner som ikke vil foreta egne beregninger av kapitalkostnader for egne barnehager, skal benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitaltilskudd. Den enkelte ikke-kommunale barnehages tilskudd for kommende år utmåles på bakgrunn av antall barn i barnehagen og barnas alder og oppholdstid per 15. desember det foregående år.

I forskriftsforslaget inngikk også forslag om regelendring som skulle regulere barnehagers uttak av verdier. Departementet fant behov for å se nærmere på utformingen av regler om uttak av verdier. Et nytt forslag til regler om dette ble sendt på høring oktober 2011⁴⁷.

Kort om inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Det overordnede målet med inntektssystemet er å jevne ut kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, jf. Prop. 1 S (2010–2011) Kommunal og regionaldepartementet, Kap. 571. Til grunn for dette ligger prinsippet om at oppgavene bør løses så nær innbyggerne som mulig. Virksomheten finansieres av skatteinntekter, brukerbetaling og overføringer fra staten. De statlige overføringene er dels rammetilskudd på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett (kap. 571 Rammetilskudd til kommuner og kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner), dels øremerkede tilskudd på flere

departementers budsjetter. Det samlede rammetilskuddet for kommunene og fylkeskommunene er delt i sju tilskudd for kommunene og fire tilskudd for fylkeskommunene.

Kommunesektorens samlede inntekter er anslått til om lag 348 mrd. kr i 2011, herunder anslås at frie inntekter vil utgjøre 265 mrd. kr i 2011, jf. Prop. 1 S (2010–2011) Kommunal- og regionaldepartementet. De frie inntektene er inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt uten andre føringer fra staten enn gjeldende regelverk. De frie inntektene består av rammetilskudd og skatteinntekter, og utgjør til sammen knapt 70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Gjennom inntektssystemet fordeles de frie inntektene til kommunene og til fylkeskommunene.

Inntektssystemet skal ivareta både utjevningssyn og regionalpolitiske målsetninger. På den ene side skal inntektssystemet bidra til et likeverdig tjenestetilbud kommuner og fylkeskommuner imellom. Dette skjer gjennom tilføringen av innbyggertilskudd og inntekts- og utgiftsutjevningen. På den annen side skal inntektssystemet bidra til regionalpolitiske målsettinger. Gjennom ulike former for distriktstilskudd skal inntektssystemet bidra til at kommunene i distriktene kan tilby et bedre tjenestetilbud enn gjennomsnittet, der meningen er at dette skal påvirke bosettingen i distriktene. I tillegg består inntektssystemet av elementer som skal ivareta forhold som ikke fanges opp av inntekts- og utgiftsutjevningen. Eksempler på dette er hovedstadstilskudd, veksttilskudd og skjønnstilskudd.

Ulikhetene mellom kommuner er til dels store når det gjelder etterspørselen av kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby disse. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for ufri-villige etterspørsels- og kostnadsforskjeller. Utgiftsutjevningen er basert på bruk av en kostnadsnøkkel som skal identifisere faktorer som forklarer forskjellene. Dette gjelder blant annet demografiske og geografiske forhold. I kommune-proposisjonen for 2011 ble det lagt frem forslag til nye kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner, jf. Prop. 124 S (2009–2010) og Innst. 345 S (2009–2010).

Når et særskilt tilskudd er innlemmet i rammetilskuddet har i utgangspunktet ikke kommunene/fylkeskommunene noen rapporteringsplikt. Midlene er da integrert i de frie inntektene og kommunene/fylkeskommunene står selv ansvarlig for å prioritere ressursbruken mellom ulike tjenesteområder.

⁴⁷ Kunnskapsdepartementets høringsnotat av 25. oktober 2011 om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.

Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning). Inntektssystemet inneholder også tilskudd som er distriktspolitisk begrunnet. Fra 2009 har kommuner med særlig høy befolkningsvekst fått et eget veksttilskudd. Det gis også et skjønnstilskudd som skal kompensere kommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Innbyggertilskuddet til kommunene blir i utgangspunktet beregnet som et likt beløp per innbygger til alle kommunene. Deretter blir tilskuddet justert for hver enkelt kommune gjennom blant annet korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler.

Inntektsutjevningen skal utjevne forskjeller i skatteinntektene mellom kommunene.

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning mv. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med utgiftsutjevningen er å fange opp slike variasjoner. En tar fra de relativt sett lett-drevne kommunene og gir til de relativt sett tung-drevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vektorer fanges variasjonen i utgiftsbehov opp.

7.7.3.1 Erfaringer med overgangen til rammefinansiering

SSB har foretatt en analyse av hvordan kommunenes pengebruk avhenger av deres økonomiske rammebetingelser og prioriteringer (Langøren m. fl. 2010). Utgiftsbehov knyttet til ulike kommunale tjenester, som for eksempel administrasjon, utdanning, barnehager, helsestell, sosialhjelp, barnevern, pleie og omsorg, kultur og infrastruktur, utgjør viktige rammebetingelser for kommunene. Med utgiftsbehov menes kostnader for å yte et standardisert tjenestetilbud, der utgiftsbehovene til kommunene blir påvirket av aldersstruktur, sosiale forhold og andre kostnadsfaktorer. Analysen viser hvilke faktorer som påvirker kommunenes utgiftsbehov og prioriteringer, samt hvordan effekten av de ulike forklaringsfaktorene endrer seg over tid for perioden 2001–2008.

Rapporten viser at det er barnehagesektoren som har gjennomgått de største endringene i perioden, noe som har sammenheng med endret statlig regulering i form av maksimalpris for egenbetaling, likebehandling av kommunale og private barnehager, samt en sterk utbygging av barneha-

ger for å nå målet om full barnehagedekning. Analysen viser at mange av de faktorene som påvirker kommunenes utgiftsbehov, har en relativt stabil effekt over tid. Resultatene er blant annet relevante for å vurdere hvilke kriterier som kan være gjenstand for kompensasjon gjennom inntektssystemet for kommunene.

Analysen viser at antall barn i alderen 1–5 år og familienes yrkesaktivitet bidrar til å øke kommunenes utgifter til barnehager. Dette skyldes at etterspørselen etter barnehageplass er større for barn med yrkesaktive foreldre. I studien blir det skilt mellom barn i alderen 1–5 år som har yrkesaktive foreldre på heltid, og barn som ikke har heltids yrkesaktive foreldre. I tillegg skilles det mellom barn med og uten kontantstøtte.

Modellen for kommunenes pengebruk har høyere forklaringskraft når barn med kontantstøtte fra gruppen av potensielle mottakere ekskluderes. Dette har sammenheng med at kontantstøtte er en statlig ytelse, og at det er et vilkår at en ikke benytter en fulltids barnehageplass. Rapporten kontrollerer for yrkesaktiviteten blant barnas foreldre, og finner at effekten av utdanningsnivå på utgiftsbehovet i barnehager er usikker og ikke statistisk signifikant for de fleste årene i analysen. Dette tyder på at den positive statistiske sammenhengen mellom utdanningsnivå og etterspørselen etter barnehageplasser skyldes at foreldre med høyere utdanningsnivå har høyere yrkesaktivitet og dermed større behov for barnehager.

Effekten av utdanning på behovet for barnehageplasser synes derfor å gå via yrkesaktiviteten, mens forskerne finner liten støtte for at utdanningsnivået har en selvstendig effekt på barnehagebehovet for et gitt nivå på foreldrenes yrkesaktivitet. Rapporten viser imidlertid at det er en klar tendens til at kommuner med et høyt utdanningsnivå og god kommuneøkonomi bruker relativt mye penger i barnhagesektoren. Rapporten mener derfor at det er grunn til å forvente høyere kvalitet på barnehagene i disse kommunene.

Kunnskapsdepartementet foretok ved hjelp av fylkemannsembetene i februar/mars 2011 en rundspørring til kommunene om hvordan overgangen til ny finansieringsordning var blitt håndtert frem til tidspunktet. Kommunene rapporterte sine erfaringer via fylkemannsembetene⁴⁸. Av embetenes oppsummeringer fremgår at kommunene i liten grad har foretatt drastiske endringer i

⁴⁸ Ved oversendelse fra Kunnskapsdepartementet 10. mars 2011 mottok utvalget kopi av fylkemannsembetenes oppsummeringer.

barnehagetilbudet etter overgangen til rammefinansiering. Nesten samtlige kommuner opplyser at de vil klare å innfri retten til barnehageplass. Kommunene synes å være godt i gang med å implementere forskrift om likeverdig behandling. Videre har så godt som samtlige kommuner som har inngitt rapportering til fylkesmannsembetene utbetalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager forskuddsvis for første kvartal. 60 prosent av kommunene som har inngitt rapportering har opplyst å ha overholdt kravet om å informere om fastsatte tilskuddssatser innen 1. februar 2011. Hovedandelen av de kommunale satsene som er oppgitt til fylkesmennene ligger under de nasjonale gjennomsnittssatsene, særlig gjelder dette for satsene for barn fra under tre år (0–2-åringene). Omtrent halvdel av kommunene som har rapportert opplyser at de har planlagt flere telletidspunkter for ikke-kommunale barnehager i løpet av året.

Flere av kommunene som har inngitt rapportering til embetene opplyser at de har fått mindre midler til barnehageformål enn tidligere år, og at det derfor er mindre fleksibilitet med hensyn til opptak av flere barn i løpet av året. Noen kommuner peker på at det kan være problematisk at tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne er lagt inn i rammetilskuddet og dermed også blir en del av prioriteringsdiskusjonen lokalt. Videre uttrykkes fra en del kommuner at det er problematisk at private barnehager ikke kan pålegges å prioritere barn med rett til plass ved opptak.

7.8 Statistikk, rapportering og kvalitetsvurdering i barnehagesektoren

Nasjonale myndigheter samler i dag inn data om den enkelte barnehage og barnehageeier. Rapporteringen foregår ved at den enkelte barnehage sender inn en årsmelding per 15. desember. Årsmeldingen har fungert som barnehagens søknad om statstilskudd, og har vært innhentet med hjemmel i statens bevilgningsreglement. Hjemmelen til å innhente data vil etter overgang til rammefinansiering være barnehageloven § 7, som pålegger barnehageeier å legge fram regnskapsdata og tjenester etter forskrifter fastsatt av departementet. Årsmeldingen inneholder opplysninger om blant annet barnehagens navn, hvilken type barnehage det dreier seg om, barnehagens organisering og eierform, leke- og oppholdsareal, arealutnytting, åpningstid og antall barn fordelt på alder og avtalt oppholdstid per uke. Opplysningene fra barnehagene har gitt grunnlag for tilde-

ling av statlig driftstilskudd. I tillegg er dataene grunnlag for offisiell norsk statistikk utarbeidet av Statistisk sentralbyrå (SSB).

Fra og med 2008 har barnehagene rapportert årsmeldingen elektronisk gjennom BASIL⁴⁹. SSB benytter dataene fra årsmeldingen til å produsere og publisere statistikk på nasjonalt nivå, fylkesnivå og kommunalt nivå. På nasjonalt nivå publiseres det statistikk om antall barn i barnehage fordelt på alder, oppholdstid og barnehagens eierform, dekningsgrad for ulike aldersgrupper og de ulike betalingsordninger som gjelder i de enkelte kommunene. SSB utarbeider også nasjonal statistikk om ansatte og årsverk i barnehagene, fordelt etter stillingskategori og utdanning. Barnehagestatistikk på kommunenivå publiseres i KOSTRA⁵⁰, som blant annet gir mulighet til å sammenlikne kommunenes tjenestetilbud. Basert på data materialet fra årsmeldingsskjemaene samt økonomi- og tjenestedata fra kommunen, produseres det kvalitetsindikatorer. Dataene indikerer nivået på kvaliteten i barnehagen og gir informasjon om blant annet barnehagens åpningstid, andel styрere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning, andel assistenter med pedagogisk utdanning og leke- og oppholdsareal per barn i barnehage.

I tillegg har kommunene 20. september hvert år rapportert inn blant annet antall barn i barnehage og på venteliste etter at hovedopptaket er gjennomført. Rapporteringen har dannet grunnlag for beregning av skjønnsmidler til kommunene, samt analyse av utviklingen i sektoren, jf. eksempelvis Asplan Viak (2009).

Kunnskapsdepartementet har uttrykt om behovet for nasjonal barnehagestatistikk:

Grunnlaget for nasjonal barnehagestatistikk må opprettholdes også etter at rammefinansiering er innført. Rapporteringsløsningen BASIL gir mulighet for å publisere data på ulike nivåer, på samme måte som det gjøres på skoleområdet gjennom Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Når rammefinansiering av barnehagene innføres, vil BASIL være et viktig verktøy for departementet for å innhente opplysninger om barnehagene. Løsningen gir svært gode muligheter for effektiv innsamling og publisering av data på flere nivåer. I dag publiseres det statistikk på nasjonalt nivå, fylkes-

⁴⁹ BASIL, BArnehage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning, webbasert rapporteringsverktøy.

⁵⁰ KOSTRA, KOmmune-STat-Rapportering, et nasjonalt system som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet.

nivå og kommunenivå, mens det publiseres lite statistikk på barnehagenivå. For å få kunnskap om kvalitet og kvalitetsforskjeller i barnehagene, er det nødvendig å produsere statistikk på barnehagenivå. Departementet ser derfor at det kan være formålstjenlig å publisere statistikk som viser hvordan barnehagene er fordelt etter ulike variabler, for eksempel type barnehage, antall barn og ansatte, barngruppenes størrelse og pedagogtetthet, og vil legge til rette for publisering av slik statistikk i BASIL.

Departementet vil i samarbeid med andre aktører videreføre arbeidet med å utvikle kvalitetsindikatorer som kan publiseres regelmessig i KOSTRA og BASIL. Departementet vil også vurdere mulighetene for å produsere barnehagerelevant statistikk basert på opplysninger fra ulike eksisterende SSB-registre.⁵¹

Av St.meld. nr. 41 (2008–2009) fremgår for øvrig at departementet vil vurdere om det er behov for å utvikle nye indikatorer, og at det særlig vil bli lagt vekt på å utvikle nye indikatorer knyttet til personalets kompetanse, kvaliteten på læringsmiljøet i barnehagen og tilbudet til barn med behov for særskilt oppfølging. Videre uttrykkes at statistikken som samles inn på barnehagefeltet, i større grad bør bearbeides og analyseres på nasjonalt nivå. Det vil tas initiativ til at det utarbeides en årlig tilstandsrapport fra barnehagesektoren etter mønster om Utdanningsspeilet⁵².

Oppfølging og kontroll på nasjonalt nivå innen barnehagesektoren har historisk sett vært sporadisk og ufullstendig. Samtidig er det av betydning å kunne vurdere om nasjonale mål og kvalitetskrav blir innfridd og ivareta behovet for løpende oppdatering av kunnskap om ressursinnsats og barnehagenes, kommunenes og fylkesmennenes arbeid. Behovet for og betydningen av et helhetlig system for vurdering på nasjonalt nivå er blant annet er påpekt av OECD (2001; 2006) og i rapporten *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små* (Barne- og familiedepartementet 2005). Det har vært vist til at manglende oppfølging blant annet kan skyldes at forvaltningen på kommunalt og nasjonalt nivå ikke har vokst i takt med sektorens vekst (St.meld. nr. 41 (2008–2009)). Av St.meld. nr. 41 (2008–2009) uttrykkes blant annet følgende om utvikling av system for å følge med på utviklingen av kvalitet i barnehagesektoren:

Departementet vil sette i gang arbeidet med å utvikle et bedre system for å følge med på kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren. Dette systemet vil også omfatte de samiske barnehagene. Formålet med systemet vil være å skaffe oppdatert, vesentlig og tilstrekkelig informasjon om tilstanden i sektoren. Dette er nødvendig for at departementet skal kunne ivareta sektoransvaret på en tilfredsstillende måte. Behovet for systematisk datainnsamling vil bli ytterligere forsterket når finansieringsystemet etter planen legges om i 2011.

Det nasjonale systemet skal primært kontrollere at nasjonale mål og kvalitetskrav blir innfridd og ivareta behovet for løpende oppdatering av kunnskap om ressursinnsats og barnehagenes, kommunenes og fylkesmennenes arbeid.

Departementet mener det er nødvendig å innhente informasjon fra flere aktører og ved hjelp av ulike metoder, slik at tilstanden i sektoren blir godt belyst. Data kan for eksempel innhentes gjennom tilsyn, årlig statistikk, periodiske brukerundersøkelser og egenrapporteringer fra barnehager og kommuner. De ulike metodene har sine styrker og svakheter. Brukerundersøkelser kan for eksempel tenkes å si mer om brukernes forventninger enn om kvaliteten på tilbudet. Egenrapporteringer er ofte mer positive enn andres vurderinger. Men til sammen kan data fra flere kilder gi et bredt og tilstrekkelig pålitelig bilde på status og utfordringer i sektoren.

Videre vil det bli foretatt jevnlig kartlegginger av kommunenes og barnehagenes oppfølging av barnehageloven og rammeplanen og foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet. Systematisk kunnskapsinnhenting fra barnehager, foreldre og kommuner vil inngå som sentrale elementer i et system for å følge med på kvalitetsutviklingen i sektoren.⁵³

Et høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet høsten 2007 omhandlet blant annet innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren⁵⁴. I høringsnotatet ble følgende uttrykt:

Fødselsnummer innhentes også i forbindelse med føring av kontantstøtteregisteret etter barnehageloven § 8 fjerde ledd
(...).

⁵¹ St.meld. nr. 41 (2008–2009), s. 48.

⁵² Årlig tilstandsrapport om grunnopplæringen.

⁵³ St.meld. nr. 41 (2008–2009), s. 48–49.

⁵⁴ Høringsnotat om utkast til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). Rett til barnehageplass, rammefinansiering, finansiering av ikke-kommunale barnehager og innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren.

Innhenting av fødselsnummer bør derfor skje ved at det fastslås i barnehageloven at foreldre og foresatte pålegges å oppgi barnets fødselsnummer til vedkommende kommune i forbindelse med samordnet opptak. Utover fødselsnummeret er det ikke behov for å innhente ytterligere personopplysninger fra foreldre eller foresatte. Den enkelte kommune pålegges deretter å rapportere inn individdataene til en sentral database. Ved innrapporteringen kobles barnas fødselsnummer til grunndata om den enkelte barnehage (se ovenfor). Dette betyr at den enkelte barnehage må bidra til å oppdatere og supplere kommunens opp-

lysninger i forbindelse med bytte av barnehage, løpende opptak og andre omstendigheter som medfører at barn slutter eller begynner i barnehagen. Dette kan som regel gjøres ved navnelister, eventuelt supplert med fødselsdato. En slik rapporteringsplikt bør etter departementets syn framgå av barnehageloven.

Spørsmålet om innhenting av nødvendige data i barnehagesektoren ble ikke tatt opp i forbindelse med Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) om rett til plass i barnehage eller Ot.prp. nr. 57 (2007–2008) om finansiering av ikke-kommunale barnehager.

Kapittel 8

Utdanning til arbeid i barnehage

Personalets personlige og faglige kompetanse er den viktigste innsatsfaktoren for å sikre kvalitet i barnehagen. Kunnskap om barnas rettigheter og barnas behov, utvikling og læringsstrategier på ulike alderstrinn er nødvendig for å kunne drive en pedagogisk virksomhet i tråd med føringer i lov og forskrifter. Nasjonal styring av utdanninger som kvalifiserer for arbeid i barnehage er derfor et sentralt virkemiddel. For å kunne tilby barna likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet, uansett familiebakgrunn og bosted, trengs det nok ansatte med god kompetanse der barnehagene finnes – det vil si i hele landet. I dag er det først og fremst førskolelærerutdanning (FLU) og barne- og ungdomsarbeiderutdanning som kvalifiserer direkte for arbeid i barnehage. Likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet forutsetter utdanning av god kvalitet.

I 2010 var andelen ansatte med pedagogisk utdanning 35,9 prosent, barne- og ungdomsarbeiderutdanning 11,6 prosent¹ og ansatte uten pedagogisk utdanning eller barne- og ungdomsarbeiderutdanning utgjorde 52,5 prosent.

8.1 Førskolelærerutdanningen

De første barnehagelærerne i Norge tok utdanningen sin i utlandet. Den første norske utdanningsinstitusjonen, Barnevernsakademiet i Oslo, ble opprettet i 1935. I flere tiår ble barnehagelærerstudiet tilbudt ved private utdanningsinstitusjoner i Sør- og Midt-Norge. Dette var autonome institusjoner. Med loven om lærerutdanning av 1973 ble utdanningen av personale til småbarnsinstitusjonene samordnet under en felles lov for førskolelærere og lærere. Førskolelærerutdanningen i Norge tilbys i dag ved tjue institusjoner fordelt over hele landet ved 17 høyskoler og tre universiteter.

Krav til førskolelærerutdanningen er nedfelt i Universitets- og høyskoleloven², Rammeplan for

førskolelærerutdanningen³ og utdanningsinstitusjonenes strategiske dokumenter og fagplaner.

Universitets- og høyskoleloven fastsetter at universiteter og høyskoler skal tilby høyere utdanning basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Institusjonene skal også utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, bidra til å spre resultater og bidra til innovasjon og verdiskapning basert på disse. Høyere utdanning og forskning skal følge en internasjonal forskningsfront og ha bredt samarbeid nasjonalt og internasjonalt. Institusjonene skal tilby etter- og videreutdanning innenfor sitt virkeområde. Institusjonenes akademiske og kunstneriske frihet er nedfelt i § 1-5, herunder har institusjonene «rett til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag innenfor de rammer som er fastsatt i eller i medhold av lov».

Lærerutdanning skal gjennom undervisning, forskning og faglig utviklingsarbeid gi den faglige og pedagogiske kunnskap og praktiske opplæring som er nødvendig for planlegging, gjennomføring og vurdering av undervisning, læring og oppdrags- og oppfølging, jf. rammeplan for førskolelærerutdanningen. Utdanningen skal ta utgangspunkt i ulike forutsetninger hos elever og barnehagebarn og være i samsvar med målene for det opplæringsnivå utdanningen sikter mot. Utdanningen skal fremme studentenes personlige utvikling og yrkesetiske holdning, utvikle evne til refleksjon, vekke interesse for faglig og pedagogisk utviklingsarbeid som er relevant for arbeid i skole og barnehage, og gi forståelse for sammenhengen mellom læreryrket og opplæringssystemets funksjon i samfunnet. Av rammeplanen for førskolelærerutdanning fremgår videre at:

¹ Prop. 1 S (2011–2012) Kunnskapsdepartementet.

² Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

³ Rammeplan for førskolelærerutdanningen, fastsatt 3. april 2003 av Utdannings- og forskningsdepartementet, Sist endret 10. november 2009.

... studiet skal bygge på forskningsbasert kunnskap og samtidig være yrkesrettet og praksisnært, slik at det tar utgangspunkt i førskolelærerens arbeidsområde og gjeldende lovverk og planverk for virksomheten. Utdanningen skal bidra til at studenten kan delta aktivt i debatten om og utviklingen av gode barnehager for alle barn, i dagens og morgendagens samfunn.⁴

I barnehagen møtes barn i ulike aldre og med ulike behov, interesser, forutsetninger og kulturell bakgrunn, noe som fordrer at utdanningen legger vekt på god innsikt i barnas utvikling og livsvilkår og i lekens betydning i barnas liv og læring, jf. rammeplan for førskolelærerutdanningen punkt 2.1. Barnehager i Norge bygger på en tradisjon med dialog, undring og utforskning som grunnlag for det pedagogiske arbeidet. For å ivareta det enkelte barnets varierte uttrykksformer og de ulike relasjonene i barnegruppa, er det viktig for førskolelæreren å kunne observere, samtale og delta aktivt i barnas aktiviteter. Læringen skjer i spontane her og nå-situasjoner, der førskolelæreren skal være observant og var for små barns mangesidige uttrykk og kunne samspille med barna slik at det skjer en god utvikling. Utvikling av barnas basiskompetanse innebærer styrking av sosial kompetanse og kommunikasjonsevne i vid forstand. Utdanningen skal derfor legge stor vekt på teoretisk og praktisk kunnskap, for at studentene skal kunne observere og delta i barnas aktiviteter, noe som er en forutsetning for å kunne utvikle barnehagens faglige innhold og arbeidsformer.

Rammeplanen understreker betydningen av sammenhengen mellom forskningsbasert kunnskap og yrkeskunnskap som til sammen utgjør en profesjonskompetanse. I førskolelærerutdanningen vil en vellykket utdanning kreve balanse i kombinasjonen av ulike kunnskapstyper; både mellom vitenskapelig kunnskap og profesjonsspesifikk kunnskap og mellom teoretisk kunnskap og praksisopphold i utdanningen (Terum og Grimen 2009)⁵.

Barnas læring skjer også i mer organiserte og strukturerte situasjoner som er preget av kulturformidling og læring av fagstoff, og planleggingen og tilretteleggingen skal være i samsvar med ram-

meplanen for barnehagen. Arbeidsmåtene i barnehagen bygger på en temabasert, flerfaglig og tverrfaglig kunnskapsforståelse, der lek og spontan aktivitet har stor plass. Fagene i utdanningen skal i tillegg til faglig kunnskap gi innsikt i en helhetlig læringsforståelse, der omsorg, lek og læring er naturlige elementer.

Kvalifisering for personalledelse og samarbeid omtales også som en sentral del av førskolelærerutdanningen, jf. Rammeplan for førskolelærerutdanningen, punkt 2.1.

Gjennom utdanningen skal studentene utvikle:

- faglig kompetanse: kunnskap om barn, barndom og pedagogisk arbeid med små barn og kunnskap om teorier og arbeidsformer innenfor og på tvers av fag
- didaktisk kompetanse: evne til å vurdere, planlegge og gjennomføre tilpasset opplæring for barn med og uten særskilte behov, og evne til å sette i verk forebyggende tiltak
- sosial kompetanse: forståelse av betydningen av et omsorgs- og læringsmiljø preget av samspill, varme, kreativitet, glede og humor og opplevelse av mestring for alle – og de må også ha evne til nært samarbeid mellom barnehage, hjem og andre samarbeidspartnere og kunnskap om og ferdigheter i ledelse, samarbeid og pedagogisk veiledning
- endrings- og utviklingskompetanse: evne til å vurdere organisasjonsutvikling og samfunnsendringer som har betydning for barnehagen, til å initiere og takle endringer og til å kunne prege utviklingen i barnehagen
- yrkesetisk kompetanse: evne til å reflektere over barnehagens og skolens verdigrunnlag, over egne verdier, holdninger og væremåte og over etiske utfordringer i yrket.

For så vidt gjelder studiets organisering og innhold fremgår dette av forskrift til rammeplan for førskolelærerutdanning § 1⁶. Førskolelærerutdanning er en treårig utdanning (180 studiepoeng) som gir grunnlag for tildeling av graden bachelor – førskolelærerutdanning. Utdanningen omfatter en obligatorisk del på 150 studiepoeng og en valgbar del på 30 studiepoeng. Utdanningens obligatoriske del består av pedagogikk (45 studiepoeng) og faglig-pedagogiske studier (105 studiepoeng). Faglig-pedagogiske studier består igjen av drama (10–15 studiepoeng), forming (10–15 studiepoeng), fysisk fostring (10–15 studiepoeng), religion, livssyn og etikk (10–15 studiepoeng), mate-

⁴ Rammeplan for førskolelærerutdanningen, punkt 2.1.

⁵ Begrepet profesjonskompetanse vil gis ulikt innhold avhengig av hvilken profesjon som diskuteres. Et fellestrekk for profesjoner er at de er praktiske yrker som skal gripe inn i verden, samtidig som dette skal gjøres på en profesjonell måte (Terum og Grimen 2009). Dette gjelder også for førskolelærere.

⁶ Forskrift 13. desember 2005 nr. 1448 til rammeplan for førskolelærerutdanning.

matikk (10–15 studiepoeng), musikk (10–15 studiepoeng), naturfag med miljølære (10–15 studiepoeng), norsk (15 studiepoeng) og samfunnsfag (10–15 studiepoeng). Studiets valgbare del består av en fordypningsenhet tilsvarende 30 studiepoeng. Praksisopplæring skal være en integrert del av studieenhetene, jf. forskriften § 3.

I tillegg kan institusjonen tilby en linjedelt førskoleutdanning, hvor omfanget av fordypning kan økes ved omfordeling mellom eller bortvalg av fag i de faglig-pedagogiske studiene. Utdanningen skal omfatte pedagogikk, norsk, matematikk, religion, livssyn og etikk og minst ett praktisk eller estetisk fag med et omfang som minst tilsvarende hovedmodellen.

Av rammeplan for førskolelærerutdanningen fremgår videre at for den valgbare delen kan studentene velge en fordypning i fag, fagområder eller arbeidsformer med relevans for arbeidet i barnehagen. Den enkelte institusjonen skal utarbeide planer for studiet. Spesialpedagogikk, pedagogisk veiledning og studier rettet mot pedagogisk arbeid for småskoletrinnet kan ikke inngå i den treårige grunnutdanningen, jf. rammeplan for førskolelærerutdanningen punkt 2.2. Institusjonen kan selv slå sammen innholdet i fagene til tverrfaglige studieenheter eller organisere hele eller deler av utdanningen etter tema eller fagområde. Samisk førskolelærerutdanning rekrutterer studenter som har samisk som første- eller andrespråk, og har som mål å utdanne førskolelærere spesielt for det samiske samfunnet. Det krever kompetanse som bidrar til å bevare og videreutvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv. I samisk førskolelærerutdanning er samiske språk obligatorisk og skal utgjøre 30 studiepoeng. I stedet for forming har den samiske førskolelærerutdanningen duodji som fag, med et omfang på 15 studiepoeng. Enkelte fag i utdanningen kan erstattes med eller tilpasses fag som har spesiell relevans for samiske barn i barnehagen. Fagene musikk og drama skal legges vekt på samisk musikk og joik og på samisk fortellertradisjon.

Førskolelærerutdanningen for døve er særlig lagt til rette for døve og tunghørte studenter som har norsk tegnspråk som sitt førstespråk. Utdanningen kvalifiserer spesielt for pedagogisk arbeid med døve og tunghørte barn i barnehagen. De to fagene norsk tegnspråk, med 30 studiepoeng, og norsk for døve, med 15 studiepoeng, er obligatoriske. Norsk tegnspråk erstatter fordypningsenheten i den ordinære førskolelærerutdanningen, og norsk for døve erstatter det vanlige norskfaget. Enkelte andre fag i utdanningen kan erstattes med fag som har spesiell relevans for døve barn i

barnehagen. Slik kan for eksempel faget drama og rytmikk for døve erstatte det ordinære tilbudet i fagene musikk og drama.

Etter- og videreutdanning (EVU)

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2006) fremhever betydningen av voksnes holdninger, kunnskaper og ferdigheter til å møte, forstå og oppdra barn til aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Barnehagen skal ha de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap og innsikt om barndom og barnas behov, jf. rammeplanen del 1. Barnehagene trenger derfor ansatte med relevant og oppdatert kunnskap, og barnehagens samarbeid med høyskoler og universiteter er viktig i så måte, jf. rammeplanen punkt 5.5. Universitets- og høyskoleloven fastsetter at institusjonene skal tilby etter- og videreutdanning innenfor virkeområdet sitt.

NOKUT har kartlagt etter- og videreutdanningsaktiviteten ved utdanningsinstitusjonene. I studieåret 2008–2009 var det over 3000 studenter som tok videreutdanning ved førskolelærerutdanningene. Vel 40 prosent av disse studentene var førskolelærere. Institusjonene hadde 135 videreutdanningstilbud, inklusiv masterutdanninger. Etterutdanningsvirksomheten var mindre omfattende enn videreutdanning. 231 etterutdanningstilbud var rettet spesielt mot ansatte i barnehage. Tilbudet var preget av kortvarige kurs med mange deltakere. NOKUT vurderer omfanget av EVU-aktiviteten som betydelig, men stiller spørsmål om tilbudet dekker behovet for kompetanse. I tillegg til EVU rettet spesielt mot barnehageansatte har institusjonene tilbud om nærmere 30 masterutdanninger med førskolelærerutdanning som opptaksgrunnlag.

Utdanningsinstitusjonene styrer i stor grad EVU-tilbudet. Departementet har påvirket studier/tema ved å bevilge midler direkte til videreutdanningen *Pedagogisk utviklingsarbeid i barnehage* (PUB). Studiet ble først tilbudt ved to høyskoler i forbindelse med den treårige kvalitetssatsingen *Den gode barnehagen* (2001–2003). Evalueringer viser at studiet bidrar til økt læring og engasjement, økt stabilitet blant førskolelærerne og utvikling av barnehagen som lærende organisasjon. I perioden 2001 til 2008 ga departementet midler til utvikling og gjennomføring av PUB-studier ved 13 høyskoler. Fra 2009 ble det satset på å videreutvikle kompetanse på sentrale fagområder som barnehagene i følge evaluering av rammeplanen arbeidet aktivt med som *Kommunikasjon*,

Tabell 8.1 Mastergradsutdanninger med førskolelærerutdanning som opptaksgrunnlag

Pedagogikk, førskolepedagogikk, spesialpedagogikk	16
Ledelse	2
Tilpasset opplæring	2
Praktisk kunnskap, barnehage og profesjonsutdanning	2
Friluftsliv og estetiske fag	2
Utdanningsledelse, styring og ledelse	2
Fagdidaktikk, estetiske fag	1
Annet: Læring i komplekse systemer, flerkulturell og internasjonal utdanning	2

Kilde: NOKUT Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010. Del 1: Hovedrapport

språk og tekst og *Antall, rom og form* og styrke fagområder som i mindre grad ble prioritert som *Kunst, kultur og kreativitet* og *Natur, miljø og teknikk* (Østrem m. fl. 2009).

Mastergradsutdanninger

Høsten 2007 hadde 2,3 prosent av ca. 40 000 førskolelærere tatt hovedfag eller mastergrad (Gulbrandsen 2009). NOKUTs (2010) evaluering av førskolelærerutdanningene peker på at mastergradsutdanning er aktuelt som videreutdanning for mange førskolelærere.

I 2010 hadde nærmere 30 universiteter og høyskoler tilbud om masterutdanninger med førskolelærerutdanning som opptaksgrunnlag (NOKUT 2010). Masterstudiene som er direkte relatert til barnehagesektoren har ulike innretninger. Utdanningsinstitusjonene ble i løpet av evalueringen bedt om å oppgi aktuelle mastergradsutdanninger med førskolelærerutdanning som opptaksgrunnlag. Tilbudene som ble oppgitt er kategorisert i tabell 8.1.

Høgskolen i Vestfold tilbyr for eksempel *Master i barnehagepedagogikk og profesjonskunnskap*, Universitetet i Stavanger har opprettet *Master i barnehagevitenskap* og ved Høgskolen i Oslo og Akershus tilbys *Masterstudium i barnehagepedagogikk* og *Master i profesjonsstudier*. Felles for studiene er at de kvalifiserer for arbeid i barnehage, videregående skole, høyere utdanning og arbeid i offentlig forvaltning og i ulike organisasjoner. Barn, barndom, barnehagens samfunnsmandat samt vitenskapsteori og forskningsmetode er tema som dekkes. Avlagt mastergrad kan kvalifisere for opptak på relevante doktorgradsstudier (Ph.D).

Komiteen som evaluerte førskolelæreutdanningene mente at førskolelærerutdanningen av faglige grunner burde ligge på masternivå. En utvidelse ville gi mulighet for at førskolelærerne som gruppe fikk mer omfattende og solid kunnskap og et større repertoar av ferdigheter, og at de dermed ville være bedre kvalifisert for en større bredde av funksjoner. Femårig førskolelærerutdanning ville dessuten gi rom for å styrke utdanningen innholdsmessig på områder som nå savnes. Den ville også inkludere selvstendig arbeid med en masteroppgave. I tillegg til den kunnskap og ferdighet den enkelte ville få gjennom et slikt arbeid, vil masteroppgavene bidra til ny kunnskap på området og til bedre forutsetninger for utvikling av barnehagen og andre tiltak for barn. Komiteens flertall anbefalte likevel ikke at førskolelærerutdanningen ble utvidet fra 3-årig til 5-årig.

Førskolelærerutdanningen under utvikling

Det har de senere årene blitt avgitt flere meldinger, utredninger og evalueringer hvor det er fremmet forslag om å styrke førskolelærerutdanningen.

Utredningene fra Midtlyng-, Østberg- og Brennautvalget tok alle til orde for å styrke førskolelærerutdanningen, jf. henholdsvis NOU 2009:18, NOU 2010:7 og NOU 2010:8.

St.meld. nr. 41 (2008–2009) gikk i liten grad inn på førskolelærerutdanningens innhold og kvalitet, men viste til NOKUTs kommende evaluering. Meldingen ga imidlertid uttrykk for at det er avgjørende med et godt samarbeid mellom førskolelærerutdanningene og barnehagene. Dette vurderes som viktig både for å sikre sammenheng mellom teori og praksis i studiet og for å fremme

førskolelærerutdanningenes nærhet til praksis. I perioden 2007–2010 finansierte Kunnskapsdepartementet et treårig regionalt prosjekt (PIL) for å styrke samarbeidet mellom lærerutdanning og barnehage/skoleeier. Målet var å strukturere eksisterende samarbeid og utvikle lokalt/regionalt tilpassede modeller for samarbeid mellom lærerutdanningene og barnehage/skoleeier. Som bakteppe for dette vises i meldingen til en undersøkelse om praksisopplæringen i lærerutdanningene, som viste at samarbeid og arenaer for dialog er viktige suksesskriterier for god praksis (Rambøll Management 2007). I tillegg var kvalifiserte og motiverte øvingslærere av betydning, særlig de med formell kompetanse i veiledning. Rapporten pekte også på at mangel på praksisbarnehager var et problem, og at mange faglærere ved førskolelærerutdanningen har lite kontakt med praksisfeltet.

NOKUT: Evaluering av førskolelærerutdanningen

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) fikk høsten 2008 i oppdrag å gjennomføre en nasjonal evaluering av førskolelærerutdanningen. Denne evalueringen forelå høsten 2010. Utvalget har derfor valgt å vie NOKUTs evaluering en viss plass i fremstillingen. Bakgrunnen for oppdraget var store omlegginger i universitets- og høyskolesektoren siden innføringen av kvalitetsreformen, med blant annet større frihet til ulik organisering av studietilbud og Rammeplan for førskolelærerutdanningen. Evalueringen la særlig vekt på profesjonsinnretningen på utdanningen og utdanningens relevans i forhold til dagens barnehage. NOKUT ferdigstilte høsten 2010 Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010⁷. Evalueringen var oppdelt i to rapporter: Delrapport 1: *Hovedrapport* og Delrapport 2: *Institusjonsrapporter*. Evalueringen omfatter alle de 20 institusjonene som tilbyr førskolelærerutdanning: tre universiteter, tre private og 14 statlige høyskoler.

Av evalueringens sammendrag fremgår blant annet:

⁷ Det opplyses at institusjonenes selvevalueringer står sentralt som grunnlag for vurderingene. I tillegg ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant alle studenter i førskolelærerutdanning våren 2009 og en kandidatundersøkelse blant alle som fikk vitnemål fra sin førskolelærerutdanning i 2007 og 2008. NOKUTs egne undersøkelser er supplert med to eksterne undersøkelser: én blant styrere og øvingslærere i praksisbarnehager og én om tredjeårsstudenters oppfatning av utdanningen, basert på StudData. Det ble gjennomført studier av alle fagplaner og hentet inn kvantitative data fra flere offentlige databaser. Det meste av dette grunnlagsmaterialet ble brukt i intervjuene under institusjonsbesøkene høsten 2009.

Den nye rammeplanen som kom i 2003 har ført til utvikling av flere og mer ulike førskolelærerutdanninger. Mens det i 2003 ble utlyst studieplasser til 33 relativt like utdanninger, kunne studentene i 2010 velge blant 51 utdanninger som enten gir generell barnehagefaglig kompetanse eller i tillegg spesialisering f.eks. i estetisk eller naturfaglig retning. Søkere har også et valg mellom heltids- og deltidsutdanning, i begge tilfeller med ulik tilrettelegging av undervisningen. Men selv om det er blitt flere ulike førskolelærerutdanninger å velge mellom, er det få av utdanningsinstitusjonene som står fram med en profilert førskolelærerutdanning.

Utdanningene er i økende grad matriseorganiserte og henter fag fra flere enheter i institusjonen. De fleste har også større eller mindre grad av tverrfaglighet i utdanningen. Samordningsvirksomhet knyttet til undervisningen og til de to likeverdige læringsarenaene fag og praksis legger derfor beslag på store deler av de administrativt og faglig ansattes tid. Det er en forutsetning for å oppnå helhet og sammenheng i utdanningen at denne samordningen fungerer. Hovedinntrykket er at profesjons- og yrkesperspektivet står sterkt i førskolelærerutdanningen, men noen av de evaluerte utdanningene må foreta en gjennomgang av sine metoder for å skape bedre sammenheng mellom fag- og praksisarenaen. Øvingslærerne som gruppe består av førskolelærere med lang erfaring og stort engasjement for veiledningsoppgaven, men de har i for liten grad formell veiledningskompetanse.

Rekrutteringen er svak til de fleste førskolelærerutdanningene sammenlignet med de andre store profesjonsutdanningene. Ca. 60 % av studentene fullfører likevel på normert tid. Studiepoengproduksjonen er på litt over 50 studiepoeng, noe høyere enn for eksempel i allmennlærerutdanningen. Strykprosenten både i fagene og i praksisopplæringen er lav. Det er en jevn økning av menn som får vitnemål, selv om det fremdeles er få menn som tar førskolelærerutdanning. Moderat suksess når det gjelder rekruttering av mannlige studenter kan trolig ikke klandres utdanningene, men kanskje heller holdninger i samfunnet som endrer seg langsomt. Det settes inn særlige tiltak for å rekruttere menn til utdanningen og for å få dem til å gjennomføre utdanningen. Linjeutdanninger med friluftsliv som tema tiltrekker seg i særlig grad mannlige søkere.

Studentene er overveiende fornøyde med utdanningen, og særlig med praksisopplæringen. Nyutdannede førskolelærere begynner i stigende grad å arbeide i barnehage, 77 % av kandidatene

fra 2005 arbeidet i barnehage to år etter avsluttet utdanning. Nyutdannede førskolelærere mener de er godt forberedt for arbeidet i barnehagen. De har erfart at den teoretiske kunnskapen i fagene er viktig og opplever sammenhengen mellom fagene og praksisopplæringen som god. På disse områdene føler de seg godt forberedt for arbeidet som førskolelærer, men savner kunnskaper om ledelse, planlegging av arbeidet i barnehagen og om kommunikasjon og samhandling med foreldre og offentlig etater.⁸

NOKUT finner grunn til å stille spørsmål ved hvor førskolelærerutdanningen er på vei. Ifølge evalueringen fremstår utdanningene som trauste utdanninger med erfarne, dedikerte og dyktige faglærere, men som i liten grad blir tilgodesett med de ressursene som er nødvendig for faglig kompetanseutvikling og forsknings- og utviklingsarbeid. Videre vises til at ved mange institusjoner er de faglig ansattes kompetanse derfor relativt lav og forsknings- og utviklingsvirksomheten svakt utviklet. Samlet sett trengs det et kompetanseløft og mer tid avsatt til forsknings- og utviklingsarbeid. Kunnskapsbehovet om barnehagen, barnas lek og læring, utdanningen og yrket er, ifølge evalueringen, stort. Flere av fagmiljøene knyttet til førskolelærerutdanningene er sterke på relevant forskning. Imidlertid synes tilsatte med høy forskningskompetanse ofte å være knyttet til institusjonens forskningsenheter og mastergradsutdanninger, slik at de i liten grad bidrar til utdanningsvirksomheten på bachelornivå.

Det konkluderes blant annet slik i evalueringen:

Inntrykket som sitter igjen etter evalueringen er at førskolelærerutdanningen har lav status i de fleste institusjonene, og følgelig er lavt prioritert med ressurser til faglig utvikling og FoU. Det er i så fall en sak for institusjonens ledelse.

Det er nødvendig å se på rammeplanen for utdanningen. Områder av stor samfunnsmessig og førskolepedagogisk betydning som allerede er nevnt i dagens rammeplan, får ikke helt innpass i utdanningene. Det gjelder tema som små barn og deres læring, problemstillinger knyttet til språk og språkopplæring og til det økende kulturelle mangfoldet i en barnehage hvor nå tre firedele av alle barn i førskolealder tilbringer dagen. Førskolelærernes kompetanse skal bidra til å sikre dem trygge, glade og stimulerende dager.⁹

På bakgrunn av evalueringens hovedfunn oppstilles anbefalinger til institusjonene og Kunnskapsdepartementet. Anbefalingene til institusjonene dreier seg i hovedsak om å øke førskolelærerutdanningens status, stille strengere krav til studentenes innsats og kontinuerlig arbeide med planene for utdanningen slik at de tar hensyn til endringer i barnehagesektoren. Anbefalingene til departementet er gruppert i institusjonell kvalitet, utdanningskvalitet og resultat kvalitet og omfatter en rekke tiltak som krever bruk av ulike typer styringsvirkemidler:

Institusjonell kvalitet:

- å følge opp evalueringen med tiltak som kan gi førskolelærerutdanningen den plass og status i høyere utdanning som den bør ha ut fra den store betydning barnehagevirksomhet og andre tiltak for små barn har
- å sette inn betydelige virkemidler for å øke søkningen til førskolelærerutdanningene, herunder også det å oppnå en større andel menn blant søkerne
- å vurdere minimumskrav til karakterpoeng ved opptak til førskolelærerutdanningen
- å videreføre tiltak for å fremme forskning ved førskolelærer institusjonene, herunder å øremerke bevilgninger til forskning som er relatert til barnehager og førskolelærerutdanning
- å følge opp de høyskolene som ikke fyller kravene til førstestillingskompetanse hos dem som underviser i førskolelærerutdanningen, og også de høyskolene der en stor del av undervisningen blir gitt av lærere som selv ikke har utdanning på lektornivå.

Utdanningskvalitet:

- å innføre en obligatorisk bacheloroppgave i førskolelærerutdanningen, og at denne enten inngår i linjefagene eller i ferdypningsenheten
- å gjøre styrerutdanning etter fullført førskolelærerutdanning til en forutsetning for fast tilsetting i styrerstilling
- å initiere forsøk med en femårig helhetlig førskolelærerutdanning¹⁰
- å videreføre bestemmelsen om at alle institusjonene skal gi tilbud om førskolelærerutdanning etter hovedmodellen
- å videreføre muligheten for linjedelt førskolelærerutdanning, men slik at samfunnsfag skal inngå som fag på alle linjene

⁸ NOKUT (2010), Delrapport 1, s. 9–10.

⁹ NOKUT (2010), Delrapport 1, s. 10.

¹⁰ Mindretallet anbefaler at utdanningen gjøres femårig.

- å fastsette at 20 uker veiledet praksis skal inngå i studiet, og at en av ukene skal brukes til observasjonspraksis i grunnskolen
- å videreføre muligheten for å organisere utdanningen fag- eller temaorganisert eller som en kombinasjon av disse organiseringsformene, og gå gjennom forskriftenes bestemmelser om karakterer på vitnemål med tanke på å løse det problemet som er oppstått ved at karakterene i fagkombinasjoner nå bare skal omfatte de faglig-pedagogiske studiene
- å endre regelverket slik at det blir mulig å ha spesialpedagogikk som fordypningsenhet i bachelorutdanningen, mens pedagogisk veiledning og pedagogisk arbeid på småskoletrinnet samt styrerutdanning ikke skal kunne gis som fordypningsenheter
- å fortsatt gjøre profesjons- og yrkesperspektivet eksplisitt i framtidige planer for førskolelærerutdanningen
- å legge til rette for barnehage- og profesjonsrettet FoU-virksomhet ved førskolelærerutdanningsinstitusjonene blant annet gjennom øremerkede bevilgninger
- å gi bestemmelser om hvorvidt studenter som tar arbeidsplassbasert utdanning skal kunne utgjøre en del av grunnbemanningen i den perioden de skal ha praksis, og presisere at de har rett på veiledet praksis av samme omfang og kvalitet som andre førskolelærerstudenter
- å innskjerpe overfor institusjonene at de må holde seg orientert om og etterfølge gjeldende regelverk
- å gjøre en eventuell ny rammeplan mindre detaljert enn den som nå gjelder
- å fastsette at faget pedagogikk skal fordeles på alle utdanningens studieår.

Resultatkvalitet:

- å ta ansvar for at intensjonsavtalen om obligatorisk oppfølging av nyutdannede førskolelærere realiseres på en tjenlig måte
- å vurdere andre tiltak for å øke andelen av førskolelærere som blir i yrket
- å stille tydelige krav til enkeltinstitusjoner om å gi førskolelærerutdanningen ressurser og handlingsrom
- å følge opp enkeltutdanninger med tanke på oppfyllelse av formelle krav og satsing på videreutvikling av utdanningen
- å styrke utdanningen generelt i samsvar med de anbefalinger som er gitt i andre deler av rapporten

- å øremerke midler til forskning som utføres av eller i samarbeid med ansatte i førskolelærerutdanningene.

På bakgrunn av blant annet NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen nedsatte departementet et bredt sammensatt rammeplanutvalg høsten 2010. Rammeplanutvalget utarbeidet høsten 2011 forslag til ny forskrift om førskolelærerutdanningen: *Forskrift om rammeplan for bachelor barnehagelærerutdanning*. Kunnskapsdepartementet har sendt utkastet på høring.

8.2 Barne- og ungdomsarbeiderfaget

Noen av assistentene i barnehagene har utdanning som barne- og ungdomsarbeider. Ut fra den vekt utvalget har lagt på kompetanse, har utvalget funnet grunn til å se noe nærmere på innholdet i barne- og ungdomsarbeiderutdanningen. Barne- og ungdomsarbeiderfaget er en fagutdanning innenfor videregående opplæring. For å få fagbrev tas følgende utdanningsløp:

- Videregående trinn 1 (Vg1): helse- og sosialfag eller design og håndverk
- Videregående trinn 2 (Vg2): barne- og ungdomsarbeiderfag
- To år med opplæring i virksomhet i barne- og ungdomsarbeiderfaget.¹¹

Barne- og ungdomsarbeideren tilrettelegger og velger hensiktsmessige pedagogiske metoder i arbeid med barn og unge i alderen 0–18 år. Sentrale arbeidsområder er:

- planlegging, ledelse, gjennomføring og evaluering av pedagogiske aktiviteter for barn og unge
- tilrettelegging for lek og fysisk aktivitet med utgangspunkt i den enkeltes funksjonsnivå og livssituasjon
- anvendelse av forming, sang, lek, musikk, litteratur og drama i det daglige arbeid
- kommunikasjon med mennesker med ulike kulturelle bakgrunn, livssyn og sosial status
- samarbeid med barn og unge, foresatte, kolleger og andre samarbeidspartnere

¹¹ Det var først gjennom reform'94 at lærlingordninger ble lansert også i helse og sosialsektoren, og da som en generell reform hvor fagopplæring er hovedordningen innenfor yrkesopplæringen. "De to fagene barne- og ungdomsarbeiderfaget og omsorgsarbeiderfaget ble sett på som flaggskip og symboler for reform'94, nå skulle fagopplæring bli en utdanningsvei også for jenter i alle sektorer av arbeidslivet". Det viste seg også å være stor søkning i starten, men etter kort tid falt søkningen kraftig (Høst og Vibe 2010).

- grensesetting, konfliktløsning og å være en tydelig voksenmodell

Utdanningen kvalifiserer for arbeid i barnehager, barneparker, skoler, skolefritidsordninger, ungdomsklubber og kommunale etater.

Omfang

For elever på barne- og ungdomsarbeiderfaget er det generelt liten overgang til lære plass. I barne- og ungdomsarbeiderfaget synes det å ha utkrystallisert seg et mønster hvor over halvparten søker seg til allmennfaglig påbygging, mens bare rundt 35 prosent søker lære plass (550 av 1577 Vg2-elever)¹². Foruten den knapphet på lære plasser som generelt er et problem, er det for barne- og ungdomsarbeiderfaget poengtert at elevene kan ha svak motivasjon for å søke lære plass fordi de ikke opplever dette som attraktivt eller fordi de ikke har tro på at de vil få noe tilbud (Frøseth, Hovdhaugen og Vibe 2010; Høst og Vibe 2010). Hovedveien for elevene i Vg2 blir påbygging til studiekompetanse heller enn lære¹³.

Fafo har gjennomført en undersøkelse, som blant annet omfatter barne- og ungdomsarbeiderfaget, om hvilke forhold som har betydning for omfanget av lære plasser i kommunene (Hagen og Nyen 2006). Kommunenes bruk av lærlingordningen og deres motivasjon for å ta inn lærlinger varierer. Noen kommuner satser bevisst på fagopplæring og øker antall lære plasser, mens andre har valgt å redusere omfanget. Beslutningen om å ta inn lærlinger treffes oftest på politisk nivå, og 65 prosent av kommunene har et politisk vedtak om å ta inn et visst antall lærlinger. Undersøkelsen viste en klar sammenheng mellom inntak av lærlinger og kommunens interne organisering av lærlingordningen. Sannsynligheten for å ta inn lærlinger var størst der hvor inntaket er innarbeidet i kommunens organisatoriske rutiner og der hvor kommunen organiserer arbeidet med inntak gjennom opplæringskontorer. Å være tilknyttet et opplæringskontor økte også sannsynligheten for å ha lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Undersøkelsen viste videre at den interne finansieringen har stor betydning for inntak av lærlinger. Dersom lønnskostnadene for lærlingene dekkes sentralt, er sannsynligheten for at virksomheten har lærlinger høyere enn der virksomhetene må betale lærlinglønningene over eget budsjett.

¹² Av disse fikk 56 prosent (294 elever) innfridd førsteønske om lære plass (2008) (Høst og Vibe 2010)

Innhold

Kunnskapsdepartementet har tidligere uttrykt ønske om å etablere brede utdanningsløp, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004). Departementet la vekt på å etablere en struktur som ivaretok behovet for tverrfaglig kompetanse og evne til omstilling, og samtidig legge til rette for enklest mulig utdanningsvalg. Læreplanene er den sentrale kilden for forståelsen av innholdet i fag da den fastsetter de kompetansemål opplæringen skal rettes mot. I læreplanen i LK06 Barne- og ungdomsarbeiderfaget, beskrives en bred kompetanse.

Før Reform 94 og Kunnskapsløftet fantes det også et pedagogisk utdanningstilbud innenfor helse- og sosialfag, men det var et toårig løp, bestående av grunnkurs helse- og sosialfag og VK1 barnepleierlinja. Kompetansen man tok sikte på den gangen var «å kvalifiserer for arbeid som barnepleier i barnehjem, fritidshjem, og andre pedagogiske institusjoner for barn». Målgruppen for det pedagogiske utdanningstilbudet gjaldt imidlertid bare barn i alderen fra 0–7 år.

Barne- og ungdomsarbeiderfaget skal bidra til tilrettelegging og gjennomføring av pedagogiske tilbud for barn og unge i alderen 0–18 år. Barne- og ungdomsarbeiderfaget skal fremme fellesskap og samhold i et miljø preget av lek, utforskning og læring. Faget skal bidra til å utvikle barne- og ungdomsarbeidere som er tydelige rollemodeller og bevisste på de utfordringer barn og unge møter.

Opplæringen skal legge til rette for å kunne tilpasse det pedagogiske tilbudet til ulike alders-

¹³ Det kan være flere mulige, og ofte sammenvevde, grunner til hvorfor elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer søker påbygging til generell studiekompetanse.

Dette utdypes i en eldre undersøkelse. Arnesen (1997:49) fant at mange av hennes respondenter hadde sykepleier eller lærer som endelig utdanningsmål, og at de oppfattet hjelpepleier eller barne- og ungdomsarbeider som et skritt på veien mot det. De følgelig heller ikke vurdert å søke om lære plass, siden de hele tiden hadde hatt en annen plan. Det konkluderes med at «for mange elever er planlagt endelig yrke, noe annet enn det yrket de i utgangspunktet utdanner seg til på yrkesfaglig studieretning» (Arnesen 1997:60).

Videre kan det være slik at det store innslaget av voksenopplæring på dette området i liten grad passer inn i en lærlingordning, som hovedsakelig må kunne sies å være en ungdomsopplæring. Både barne- og ungdomsarbeiderfaget og omsorgsarbeiderfaget kan omtales som praksiskandidatfag, med rekruttering av voksne basert på praksis som ufaglærte. Tilgangen av faglærte sikres ofte ved at man rekrutterer voksne eller unge ufaglærte, som senere i større eller mindre grad, kvalifiseres gjennom den såkalte praksiskandidatordningen. Det innebærer en stor grad av åpenhet for ufaglærte – også ungdom – som igjen vanskeliggjør etablering av normen om opplæring gjennom lærlingordningen (Høst og Vibe 2010).

grupper, funksjonsnivåer og livssituasjoner. Den skal gi grunnlag for å velge hensiktsmessige arbeidsmåter og stimulere til allsidige aktiviteter og interesse for natur og miljø. Videre skal opplæringen bidra til å utvikle evne til kommunikasjon og samhandling med barn, unge og foresatte. Opplæringen skal også bidra til å utvikle flerkulturell forståelse og fremme likestilling og likeverd.

Opplæringen skal legge til rette for varierte arbeidsoppgaver i ulike pedagogiske tilbud for barn og unge. Arbeidet kan foregå på ulike arenaer som barnehager, skoler, SFO og klubbvirksomhet der barn og unge ferdes. Fullført og bestått opplæring fører fram til fagbrev. Yrkestittel er barne- og ungdomsarbeider.

Strukturen i barne- og ungdomsarbeiderfaget

Nedenfor følger en oversikt over kompetansemål innenfor barne- og ungdomsarbeiderfagets tre hovedområder; helsefremmende arbeid, kommunikasjon og samhandling og yrkesutøvelse. Kompetansemålene er angitt på Vg3-nivå, det vil si den fagkompetansen elevene skal ha når fagopplæringen avsluttes.

Helsefremmende arbeid

Hovedområdet handler om sammenhenger mellom fysisk og psykisk helse og aktiviteter for barn og unge. Videre handler det om ulike læringsaktiviteter som grunnlag for vekst og utvikling. Hovedområdet dekker også hygiene, forebygging av sykdom og førstehjelp. Holdninger til tobakk og rusmidler inngår i hovedområdet, og det gjør også forebygging av mobbing, diskriminering og kriminalitet.

Mål for opplæringen er at lærlingen skal kunne

- planlegge og gjennomføre tiltak og aktiviteter som kan fremme psykisk og fysisk helse hos barn og unge
- gjennomføre tiltak som utvikler barn og unges evne til å ta ansvar for egen helse og sikkerhet
- veilede barn og unge i påkledning som passer for den enkelte aktivitet, årstid og værforhold
- utføre førstehjelp knyttet til yrkesutøvelsen
- foreslå tiltak som fremmer hygiene, forebygger sykdommer og hindrer smitte
- gjennomføre tiltak som kan bidra til å forebygge ensomhet, mobbing og diskriminering
- gjennomføre tiltak som kan bidra til å forebygge kriminalitet
- gjennomføre tiltak som kan bidra til å forebygge bruk av rusmidler og tobakk

- identifisere tegn på omsorgssvikt og andre bekymringsfulle forhold og varsle i tråd med gjeldende regelverk.

Kommunikasjon og samhandling

Hovedområdet handler om kommunikasjon og samhandling med barn og unge. Videre handler det om utvikling av barn og unges selvfølelse, identitet og sosiale kompetanse. Gruppeprosesser og konflikthåndtering inngår også.

Mål for opplæringen er at lærlingen skal kunne

- kommunisere og samhandle med barn, unge og foresatte
- legge til rette for utvikling av barn og unges selvfølelse og identitet
- legge til rette for tiltak som styrker barn og unges evne og vilje til medvirkning og til å ta ansvar
- veilede barn og unge i etiske spørsmål
- bruke strategier for konflikthåndtering og veilede barn og unge i å håndtere konflikter
- samarbeide med foresatte, kollegaer og andre samarbeidspartnere om aktiviteter og tiltak for barn og unge
- iverksette tiltak som bidrar til å styrke barn og unges sosiale kompetanse
- drøfte hva rollemodeller betyr i barn og unges sosialiseringsspross.

Yrkesutøvelse

Hovedområdet handler om ulike typer pedagogiske aktiviteter for barn og unge. Aktiviteter knyttet til kunst og kultur, natur og miljø inngår i hovedområdet. Tilberedning av trygg og sunn mat for barn og unge er også med. Videre inngår relevante regelverk om taushetsplikt og personvern og om universell utforming av produkter og tjenester. Yrkesforståelse og yrkesetikk inngår også.

Mål for opplæringen er at lærlingen skal kunne

- planlegge, gjennomføre, vurdere og dokumentere pedagogiske aktiviteter tilpasset alder, funksjonsnivå, kulturtilhørighet og livssituasjon
- bruke observasjon og motivasjon som redskaper i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet
- gjennomføre aktiviteter som stimulerer barnas språklige, intellektuelle, emosjonelle og motoriske utvikling

- legge til rette for lek ut fra den betydningen lek har for læring, utvikling og sosialisering
- tilpasse leke-, idretts- og friluftaktiviteter til ulike årstider, natur og miljø
- gjennomføre aktiviteter knyttet til kunst og kultur
- bidra til å bygge sosiale nettverk for barn og unge i samarbeid med deres foresatte
- følge gjeldende regelverk for taushetsplikt og personvern
- tilberede mat og måltider for barn og unge i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer for mat og måltider
- gjennomføre aktiviteter i tråd med universell utforming av produkter og tjenester
- utføre arbeidet i tråd med ergonomiske prinsipper og gjeldende regelverk for helse, miljø og sikkerhet
- bruke digitale verktøy, utøve kildekritikk og ta hensyn til personvern og opphavsrett
- utføre arbeidet i henhold til gjeldende regelverk og yrkesetiske retningslinjer.

Under følger eksempler på sentralt gitte eksamen-soppgaver høsten 2009 og våren 2010 som kan illustrere hvordan oppnåelse av læreplanens kompetansemål prøves:

- Hva er typiske trekk ved språkutviklingen til barn i alderen 3–5 år?
- Hvordan kan barnehagen legge til rette for et utviklende språkmiljø?
- På neste foreldremøte skal du legge fram en plan for hvordan barnehagen i sitt pedagogiske arbeid kan bruke naturområdene rundt barnehagen til variert fysisk aktivitet for barna. Arbeidet med å skape miljøbevissthet skal også være med i planen.

Læreplaner for fag er forskrifter og forplikter lærestedene til å ha en opplæring som er knyttet til et konkret innhold. I opplæringsloven § 4-4 står følgende:

Lærebedrifta pliktar å leggje til rette produksjonen og opplæringa slik at lærlingen og lære-kandidaten kan nå måla i den fastsatte læreplanen. (...) Lærebedrifta skal utvikle ein intern plan for opplæringa, for å sikre at lærlingen eller lære-kandidaten får ei opplæring som tilfredsstillar krava i læreplanen, eventuelt den individuelle opplæringsplanen. I fall delar av opplæringa skal givast av andre enn lærebedrifta, skal lærebedrifta leggje til rette for dette.

Av opplæringsloven § 4-3 om godkjenning av lærebedrift fremgår:

Bedrifter som tek på seg opplæring av ein eller fleire lærlingar eller lære-kandidatar, må vere godkjende av fylkeskommunen. Som lærebedrift kan godkjennast private og offentlege verksemdar og organ for samarbeid mellom bedrifter som i fellesskap tek på seg opplæringsansvar (opplæringskontor eller opplæringsring). (...) For at eit opplæringskontor eller ein opplæringsring skal bli godkjend, må dei enkelte bedriftene som inngår i kontoret eller ringen, vere godkjende av fylkeskommunen. (...) Ei lærebedrift må kunne gi ei opplæring som tilfredsstillar krava i forskrifter etter § 3-4 om innhaldet i opplæringa. Der lærebedrifta er eit opplæringskontor eller ein opplæringsring, skal dei samarbeidande bedriftene dokumentere at dei samla tilfredsstillar krava i forskriftene etter § 3-4 om innhaldet i opplæringa. Opplæringskontoret må ha føresegner som fastset tilhøvet mellom kontoret og medlemsbedriftene. Opplæringsringen må ha føresegner som fastset tilhøvet mellom dei samarbeidande bedriftene. Føresegnene skal fastsetje kva den enkelte bedrifta skal gi av opplæring, og delinga av tilskotet mellom bedriftene. Ei lærebedrift skal ha ein eller fleire fagleg kvalifiserte personar (fagleg leiar) som har ansvaret for opplæringa, og skal sjå til at opplæringslova med forskrifter blir oppfylt. Kvar enkelt bedrift skal ha ein eller fleire instruktørar som står føre opplæringa av lærlingane og lære-kandidatane.

Departementet kan gi nærmare forskrifter om vilkår for godkjenning av lærebedrifter og tap av godkjenning.

Realkompetansevurdering

Retten til realkompetansevurdering ble hjemlet i Opplæringsloven § 4A-3 den 1. august 2000 som en del av Kompetansereformen, og skal støtte oppunder målene om livslang læring og muligheten for utdanning i voksen alder. Realkompetansevurdering har ofte som formål å avklare et restbehov for opplæring, slik at vedkommende på sikt kan fremstille seg for fag og svenneprøve.

Retten til realkompetansevurdering har sitt grunnlag i opplæringsloven § 4A-3 femte ledd:

Vaksne som har rett til vidaregåande opplæring har rett til vurdering av realkompetansen sin og til kompetansebevis. Personar som ikkje har rett til vidaregåande opplæring, skal få vurdert realkompetansen sin om dei blir vist til dette av kommune eller Arbeids- og velferdsetaten. Departementet kan gi nærmare forskrifter.

Retten til vurdering av realkompetanse gjelder voksne som har rett på videregående opplæring, jf § 4A-3 første ledd. Dette omfatter voksne som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring tidligere. Også voksne som har fullført videregående opplæring kan ha rett til realkompetansevurdering dersom de blir henvist fra kommunen eller Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Når det gjelder mer inngående vurderinger av personkretsen for rett til videregående opplæring for voksne, herunder realkompetansevurdering, blir det vist til Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-2-2008.

Det er gitt nærmere regler for realkompetansevurderinger i forskrift til opplæringsloven § 4-13:

Vurderinga av realkompetansen til den vaksne skal gjerast i forhold til kompetansemåla i læreplanen for fag i læreplanverket. Vurderinga skal vise at realkompetanse er likeverdig med kompetansen som er oppnådd gjennom grunnskoleopplæringa eller vidaregåande opplæring. Det er ikkje mogleg å få godkjend fag i Vg3 i yrkesfaglege utdanningsprogram gjennom ei vurdering av realkompetansen som sluttvurdering.

Vurderinga skal vere godkjend eller ikkje godkjend realkompetanse i heile eller delar av faget.

Kommunen har ansvaret for at vurderinga av realkompetanse i grunnskolen blir utført på forsvarleg grunnlag og utan ugrunna opphald.

Fylkeskommunen har ansvaret for at vurderinga av realkompetanse i vidaregåande opplæring blir utført på forsvarleg grunnlag og utan ugrunna opphald.

Realkompetansevurderinga er eit enkeltvedtak og kan påklagast til fylkesmannen, jf. § 5-1.

Bruk av realkompetansevurdering til å avklare kva slags opplæring den vaksne har behov for er regulert i opplæringslova § 4A-3 og forskrift til opplæringslova § 6-27.¹⁴

¹⁴ Denne forskriftsbestemmelsen ble ved revisjon endret med ikrafttredelse fra 1. august 2009. I den forbindelse ble det i første ledd siste punktum tatt inn en presisering av gjeldende rett, ved at det står at det ikke er mulig å få godkjent fag i Vg3 i yrkesfaglige utdanningsprogram gjennom en vurdering av realkompetanse. Denne presiseringen har i enkelte fylker blitt forstått slik at man ikke kan realkompetansevurderes i forhold til Vg3. Dette er en misforståelse av presiseringen, da det bare er sluttvurdering på Vg3 som ikke kan realkompetansevurderes. Dette innebærer at voksne må gjennomføre fag og svenneprøven etter at den øvrige opplæringen enten er gjennomført eller godkjent gjennom realkompetansevurdering. Fag og svenneprøven kan altså ikke realkompetansevurderes.

Praksiskandidatordningen

Praksiskandidatordningen ble opprettet under den tidligere lov om fagopplæring (såkalte § 20-ordningen), og ble i sin helhet overført til opplæringsloven i 1998. En person som har 25 prosent lenger praksis enn læretiden i et fag, kan gjennom praksiskandidatordningen fremstille seg til fag/svenneprøven. På bakgrunn av avtale mellom partene i arbeidslivet er praksiskandidater fritatt for de felles allmenne fagene. Praksiskandidatordningen er ikke knyttet til alder og heller ikke relatert til de som ikke har en videregående opplæring fra før. Til forskjell fra realkompetansevurdering, kalles praksiskandidatordningen for en dokumentasjonsordning.

Det rettslige grunnlaget for praksiskandidatordningen finner vi i opplæringsloven § 3-5:

Det er mogleg å ta fag- og sveineprøva på grunnlag av allsidig praksis i faget som er 25 prosent lengre enn den fastsette læretida. Fylkeskommunen avgjer om den praksisen kandidaten viser til, kan godkjennast, og kan i særlege tilfelle godkjenne kortare praksis.

Bestemmelsen åpner for fag- og svenneprøve selv om kandidaten verken har gått i videregående skole eller hatt læretid i bedrift. Vilåret er at vedkommende har hatt 25 prosent lengre praksis i faget enn læretiden som fastsettes i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Det er gitt nærmere regler for praksiskandidater i forskrift til opplæringsloven § 3-55:

Praksiskandidatar, jf. opplæringslova § 3-5, må sjølve melde seg til fag- og sveineprøve. Meldinga går til fylkeskommunen innan fristar som fylkeskommunen fastset. Innhaldet i og omfanget av fag- og sveineprøva er fastsett i § 3-57.

Før praksiskandidatar melder seg til fag- eller sveineprøve, skal dei ha bestått ein eigen eksamen etter nærmare føresegner frå Utdanningsdirektoratet.

Eksamen skal prøve i kva grad den einstilte praksiskandidaten har nådd kompetansemåla som er fastsette i den læreplanen for opplæring i bedrift som praksiskandidaten tek sikte på å ta fag- eller sveineprøve i.

I lærefag som kjem inn under § 3-52, skal eksamen prøve i kva grad den einstilte praksiskandidaten har nådd kompetansemåla som er fastsette i programfaga for Vg1, Vg2 og eventuelt Vg3 i skole, og som er relevante for lærefaget. Eksamen skal

vere bestått før ein praksiskandidat melder seg til fag- eller sveineprøve.

Eksamen utarbeidast sentralt og sensurerast lokalt.

Dersom prøvenemnda ber om det, kan praksiskandidaten kome med forslag til kvar fag- eller sveineprøva kan haldast, og korleis prøva kan gjennomførast.

Dersom praksiskandidaten ikkje består fag- eller sveineprøva, kan ny prøve tidlegast haldast etter seks månader.

Praksiskandidatar skal betale prøveavgift etter fastsette satsar.

Utdanningsdirektoratet har kommentert innholdet i forskriftsbestemmelsen i sitt rundskriv Udir-1-2010:

Paragraf 3-55 annet ledd fastsetter at praksiskandidater skal ha bestått en egen eksamen før kandidaten melder seg opp til fag- eller svenneprøven. Det er Utdanningsdirektoratet som fastsetter nærmere retningslinjer for denne eksamenen. Det understrekes at annet ledd ikke representerer noen endring fra tidligere forskrift. Begrepet «teoretisk del av fag- og svenneprøven» i Reform 94 refererte til de to første årene av opplæringen i skole. Læreplanverket for Kunnskapsløftet har kompetansemål, og følger ikke den samme oppbyggingen av læreplanene. Begrepet «teoretisk del av fag- og svenneprøven» er ikke videreført i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Punkt 3.5 i rundskriv F-16-03 fra det daværende Kirke-, undervisnings, og forskningsdepartementet, lyder: «For fag i den teoretiske delen av fag-/svenneprøven er imidlertid godkjent realkompetanse likeverdig med bestått». Dette punktet kommer ikke til anvendelse. Det vises videre til at tidligere gjennomført opplæring kan godskrives og trekkes fra praksistiden, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 11-8 ff. Det understrekes at det ikke er mulig å få eksamenen etter annet ledd godkjent gjennom en realkompetansevurdering som sluttvurdering, jf. § 4-13 første ledd siste punktum. Praksiskandidaten må avlegge denne eksamenen. Kunnskapsdepartementet har i oppdragsbrev bedt Utdanningsdirektoratet vurdere eksamenskravet i § 3-55 annet ledd og kravet i § 4-13 første ledd annet punktum.¹⁵

Til tross for at det ikke er nytt at det er et eksamenskrav for praksiskandidater som vil ta fag og svenneprøven, har det innenfor enkelte bransjer

vært mulig å få eksamen godkjent gjennom realkompetansevurdering. Dette har vært særlig gjeldende for barne- og ungdomsarbeiderfaget og helsearbeiderfaget.

Et eksamenskrav forut for at praksiskandidater kan melde seg opp til fag og svenneprøve innebærer en kvalitetssikring av at vedkommende er klar for å gjennomføre den avgjørende prøven i fagutdanningen. Enkelte vil se på en 6 timers skriftlig eksamen som et vesentlig hinder for å gjennomføre en fagutdanning. Dette avhjelpest delvis ved at det er Utdanningsdirektoratet som utformer eksamen, og det er et mål at eksamen skal være praktisk og case-rettet, og langt på vei samsvare med den prøving som vil skje ved fag og svenneprøven. Utdanningsdirektoratet har i oppdragsbrev nr 28-10 av 29. juni 2010 fra Kunnskapsdepartementet blitt bedt om å gjøre følgende;

1. Vurdere om eksamen kan erstattes av en realkompetansevurdering som synliggjør om vedkommende praksiskandidat har den kompetansen som trengs for å kunne melde seg opp til fag/svenneprøven.
2. Vurdere om det kan være aktuelt å innføre en begrenset unntaksordning fra eksamenskravet innenfor enkelte fagområder.
3. Vurdere å legge eksamen til praksiskandidatene på Vg2-nivået, dvs, på det samme nivået som elever/lærlinger blir vurdert etter i hovedmodellen (2+2).

Utdanningsdirektoratet besvarte oppdragsbrevet 17. november 2010. Utdanningsdirektoratet gir uttrykk for at det ikke ønskes en umiddelbar endring av regelverket, men foreslår for KD at det gjennomføres pedagogiske forsøk i utvalgte fylkeskommuner. I disse forsøkene kan det prøves ut eksamensordninger i samsvar med de som er ønsket i sektor. Samtidig anbefales at det gjøres et arbeid for å lage retningslinjer for bedre realkompetansevurdering.

Etter- og videreutdanning for barne- og ungdomsarbeidere

I et livslangt læringsperspektiv er det viktig at det finnes videre- og etterutdanningsmuligheter for barne- og ungdomsarbeidere. I tillegg kan etter- og videreutdanning bidra til den enkeltes utviklingsmuligheter, hjelpe til rekruttering og støtte opp om den generelle kvaliteten i barnehagen. En fagarbeider har i dag flere muligheter for utdanning etter avlagt fag- og svenneprøve, enten ved fagskoleutdanning eller ved videre studier ved universitet og høyskole. Nedenfor gjøres det

¹⁵ Utdanningsdirektoratet rundskriv Udir-1-2010, s. 82.

nærmere rede for fagskolens rolle i videre- og etterutdanningen.

Fagskoleutdanning

Fagskoleutdanning er yrkesrettede utdanninger med et omfang på et halvt til to studieår. Fagskoleutdanning er et tilbud om videreutdanning som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. Fagskoleutdanningen er en del av tertiærutdanningen, dvs. utdanning på nivå etter videregående opplæring, men den skiller seg samtidig fra høyere utdanning på flere områder. Det stilles for eksempel ingen krav til studiekompetanse ved opptak, og undervisningen er ikke nødvendigvis forskningsbasert. Høyere utdanning og fagskoleutdanning har også hvert sitt lovverk.

I 2003 trådte fagskoleloven i kraft. Formålet med fagskoleloven er å sikre fagskoleutdanninger av høy kvalitet gjennom en offentlig godkjenningsordning. Loven skal også bidra til at studenter ved fagskoleutdanninger får tilfredsstillende vilkår. Siden fagskoleutdanning i stor grad tilbys av private aktører, var det et behov for å sikre en nasjonal standard for å forhindre at studenter brukte tid og penger på utdanninger som ikke tilfredstilte krav til kvalitet eller relevans. Kravene for at et tilbud skal kunne godkjennes etter fagskoleloven, er at tilbudet er yrkesrettet, at det bygger på videregående opplæring, og at det har et omfang på mellom ett semester og to studieår. Fagskoleloven skiller mellom godkjenning og offentlig finansiering. Godkjenning som fagskoleutdanning er en forutsetning for å kunne få offentlig tilskudd, men det følger ingen rett til tilskudd med en godkjenning. Utdanningen kan tilbys av stiftelser og andre private tilbydere, og av institusjoner eid av kommuner, fylkeskommuner eller staten. Fagskoleloven ble revidert i 2007. De viktigste endringene medførte at godkjenningsord-

ningen for fagskoleutdanninger er mer fleksibel, og at bestemmelsene om organisering og ledelse ble presisert. Den nye loven innebærer at tilbydere av utdanning som er godkjent som fagskoleutdanning, på bestemte vilkår kan få fullmakt til selv å opprette og legge ned fagskoleutdanninger innenfor avgrensede fagområder (godkjent tilbyder). Det er også presisert hva slags utdannings-type fagskoleutdanning er, for å beskytte sentrale begreper som «fagskoleutdanning» og «fagskole».

Nasjonalt organ for kvalitet i opplæringen (NOKUT) fikk ansvaret for å godkjenne fagskoleutdanninger 1. januar i 2004. En godkjenning fra NOKUT er også en forutsetning for å få studie-støtte fra Lånekassen. I en søknad om godkjenning av fagskoleutdanning må søker beskrive og vurdere utdanningstilbudet og dokumentere hvilken kvalitet det har.

Det finnes i dag ingen god statistikk over hvor mange som benytter seg av fagskoleutdanning. Anslaget varierer fra 10 000 til 14 000. For de tekniske fagskolene finnes det imidlertid eksakte tall siden Kunnskapsdepartementet gir tilskudd til disse utdanningene. Tilbudet er som regel toårig og omfatter i dag 27 fordypninger i syv fagretninger. I 2007 ble det utbetalt tilskudd for i overkant av 3000 heltidsstudenter. Dette tilsvarte om lag 300 mill. kroner.

Finansieringsordningen som omtales i fagskoleloven, er en statlig budsjettstyrt tilskuddsordning. Fagskoleloven tar utgangspunkt i at tilbudet av fagskoleutdanning skal være styrt av arbeidslivets etterspørsel etter kapasitet og kompetanse. I tillegg kan det gis offentlig tilskudd til særskilt prioriterte utdanninger.

I dag er det hovedsakelig de tekniske fagskolene som omfattes av tilskuddsordningen.

Flertallet av fagskoleutdanningene drives av private tilbydere og mottar ikke offentlige tilskudd.

Kapittel 9

Kompetanseutvikling i barnehagesektoren

9.1 Kompetanse- og rekrutteringstiltak i barnehagesektoren

Av Prop. 1 S (2010–2011) fremgår at staten finansierer om lag 130 millioner kroner til forskning, kvalitets- og rekrutteringstiltak i barnehagesektoren. Bevilgningene til kvalitetsfremmede tiltak har økt med nesten 90 millioner kroner i perioden 2006–2011. Nasjonale strategier for å styrke rekrutteringen til barnehagene og kompetansen til barnehagepersonalet er etablert: *Kompetanse i barnehagen – Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007–2010/2011* og *Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen 2007–2011*.

Kompetansestrategien fra 2007 hadde som mål å styrke ansattes kompetanse innenfor de prioriterte satsingsområdene pedagogisk ledelse, barnas medvirkning, språkmiljø og språkstimulering og samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole. Den skulle videre øke kompetansen om det mandatet barnehageloven og rammeplanen gir. Strategien skulle også stimulere til kompetanseutvikling for barnehageeiere, kommunene som barnehagemyndighet, høyere utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer. Fylkesmennene har en sentral rolle i gjennomføringen av kompetansestrategien og forvalter lokale midler til kompetanseutvikling.

Første del av evalueringen av strategien viser at den har bidratt til positive effekter i form av opplevd anerkjennelse av arbeidet som utføres av de barnehageansatte (Asplan Viak og Fafo 2008). Ved at myndighetene stiller krav til innholdet i arbeidet som utføres, øker også den generelle bevisstheten om sammenhengen mellom kompetanse og kvalitet. Som i skolesektoren bidrar strategien til å sette kompetanseutvikling på dagsorden. Kartleggingen kan tyde på at det i seg selv er viktig for å få kommunene til å satse på kompetanseutviklingstiltak. Det kan også virke som implementeringen av ny rammeplan i 2006 har hatt betydning for kompetanseutviklingsarbeidet i kommunene. Mange tiltak og tilbud kom i gang som følge av rammeplanen. Dette gjelder blant annet tilbud ved noen høy-

skoler om opplæring i forståelse av rammeplanen. Evalueringen viste at samarbeidet med universiteter og høyskoler i noen grad er preget av at midlene er begrenset. Intensjonen om at kommunenes etterspørsel skal medvirke til at universiteter og høyskoler tilpasser tilbudet til behovet i barnehagene blir vanskeligere å nå når midlene er begrenset. Mindre kommuner med små midler har liten etterspørselskraft alene. Det blir også vanskelig for universiteter og høyskoler å tilby skreddersøm når midlene er begrensede. Svarene i surveyen viser at det er stor etterspørsel i kommunene etter skreddersydde tilbud.

I andre fase av evalueringen av strategien kom det fram at kommunens rolle som organisator av tiltak har blitt styrket de siste årene (Asplan Viak og Fafo 2010). Flere av de kommunale barnehagene og kommunene som har satset på kommunale fellestiltak opplever at det særlig er disse fellestiltakene det har blitt mer av i strategiperioden. Rapporten bekrefter tidligere funn (første rapport i kartleggingen) som viser at det er svært vanlig med kompetansetiltak organisert som fellestiltak i barnehagesektoren. Slike tiltak er relativt rimelige i pris, og organiseres ofte på planleggingsdager eller på ettermiddagstid. Fellestiltak oppleves som nyttig på den måten at flere i samme barnehager hører og lærer det samme. Samtidig har erfaringer fra skolesektoren, der denne typen kompetansetiltak var mer benyttet tidligere, vist at slike tiltak ikke ga så stor effekt i praksis. Det er også i flere barnehager noen som har tatt, eller er i ferd med å ta, fagbrev og skaffe seg formell kompetanse som barne- og ungdomsarbeider. Det foregår altså en ikke ubetydelig oppkvalifisering av personalet, men det synes ofte å være på eget initiativ og ikke som en del av en bevisst satsing fra kommunens side.

Den klareste effekten som det rapporteres om i barnehagene, er at man mange steder har blitt mer bevisst hva som gjøres og hvorfor i samspelet med barna. Dels kan det være at man forstår aktivitetene på en annen måte, dels kan det være at repertoaret av aktiviteter utvides. Flere barnehager synes å ha fått et økt refleksjonsnivå om barnas utvikling.

Utdanningsinstitusjonene i undersøkelsen mener de har blitt mer bevisste på barnehagens kompetansebehov etter at rammeplanen og strategien kom. Institusjonene gir likevel uttrykk for at det ikke har vært noen klar økning i etterspørselen etter kurs, i motsetning til hva som skjedde i skolen etter innføringen av skolens kompetanseutviklingsstrategi. Rapporten konkluderer derfor med at det ikke er grunn til å tro at det har vært store endringer i samarbeidet mellom kommuner/barnehager og universiteter og høyskoler som følge av strategiplanen.

Evalueringen konkluderer med at strategien virker i sammenheng med andre faktorer som påvirker kompetanseutviklingen i sektoren. Barnehagefaglig kompetanse på kommunenivået, eiers økonomiske handlingsrom, barnehagens formelle kompetanse og stabil arbeidskraft, ledelse i barnehagene og organiseringen av barnehagehverdagene er faktorer som virker sammen med strategien i å påvirke kommunenes og barnehagens prioritering av tiltak. Sluttrapporten for evaluering av strategien oppsummerer funnene fra kartleggingen av kompetansetiltak i perioden 2007–2010:

Kartleggingen indikerer at kommunene har styrket sin rolle som organisator av felles kompetansetiltak lokalt, både for offentlige og private barnehager. Slike fellestiltak oppleves som nyttige ved at flere i samme barnehager hører og lærer det samme. Flere barnehageansatte har deltatt i kompetanseutviklingstiltak i strategiperioden enn før, og mange har deltatt i videreutdanning som gir formell kompetanse. Et klart flertall av de ansatte har deltatt i kurs og annen opplæring i løpet av det seneste året. Kompetanseutviklingen har omfattet alle yrkeskategorier i barnehagen, men andelen som har deltatt er høyest blant de med høyere utdanning.

Temaområdene som er prioritert i strategiplanen ser ut til å ha blitt fulgt opp med tilsvarende prioritering lokalt. Språk, ledelse, sosial kompetanse og barns medvirkning er dominerende tema, men fordelingen varierer noe mellom yrkeskategoriene.

Kartleggingen tyder på at strategien og dens mål har vært synlig for alle aktører, at den har blitt opplevd som viktig, og at den bidro til opplevelse av økt anerkjennelse av arbeidet som utføres i barnehagene. Det rapporteres om et høyere refleksjonsnivå rundt barns utvikling og om samspillet med barna, og om et utvidet repertoar av aktiviteter. Imidlertid er det samlet vanskelig å skille ut hva som har vært strategiens selvstendige bidrag

til kompetanseutvikling fordi flere faktorer har virket i samme retning samtidig: både ny lov og rammeplan har hatt effekt i samme periode.¹

Lederutdanning for styrere ble startet i 2011. Totalt 300 studieplasser er opprettet. Lederutdanningen er et deltidsstudium på masternivå. Det var over 1100 søkere til de 300 plassene, eller fire søkere til hver plass, noe som tyder på et stort behov. I og med at styrerutdanningen skal innpasses i et masterforløp, vil dette kompetansetiltaket også bidra til å heve den formelle kompetansen på barnehagefeltet. Videreutdanningstilbudet *Pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen* (PUB) hadde ny oppstart med fagprofilerte studier høsten 2009. Studiet er en videreutdanning som er nært knyttet til det direkte arbeidet med barn i barnehagen. Det er på 30 studiepoeng og innebærer deltids videreutdanning over 2–3 semestre, med heldagssamlinger ved høyskolene, veiledende nettverk og praktisk utviklingsarbeid i barnehagen. Evalueringen av studiet viser at det bidrar til økt læring og engasjement, økt stabilitet blant førskolelærerne og utvikling av barnehagen som lærende organisasjon (Jansen, Pettersvold og Tholin 2007; Stundal 2006). Studiet har også hatt ringvirkninger for didaktikk og utviklingsarbeid ved høyskoler og universiteter. Til tross for at dette studiet vurderes som meget nyttig og relevant for praksisfeltet, har det vært vanskelig å få tilstrekkelig antall søkere. Fra utdanningsstedene hevdes det at dette skyldes at barnehageeier/kommunene ikke legger godt nok til rette for at de som ønsker å videre kvalifisere seg skal kunne kombinere arbeid i barnehager med studier.

Kunnskapsdepartementet og KS har inngått en avtale om å arbeide målrettet for at nytilsatte nyutdannede førskolelærere skal få et tilbud om veiledning i løpet av 2011/2012. Til nå har om lag 500 nyutdannede førskolelærere fått et slikt tilbud. Fra høsten 2011 ble programmet utvidet, slik at alle nyutdannede førskolelærere skal få tilbud om veiledning, jf. Prop. 1 S (2010–2011).

Av Prop. 1 S (2010–2011) fremgår:

Regjeringa vil føre vidare satsinga på kompetansetiltak for etter- og vidareutdanning for alle grupper tilsette, jf. St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen. Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen (2007–2011) går inn i sitt siste år i 2011. Kunnskapsdepartementet tek sikte på å setje i gang ei evaluering av rekrutteringsstrategien. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren (2007–2010) vil bli forlengd til å gjelde

¹ Asplan Viak og Fafo (2010)

ut 2011. Regjeringa har som mål å auke delen tilsette med barnehagefagleg og barnefagleg kompetanse i barnehagane (jf. St.meld. nr. 41 (2008–2009)), mellom anna gjennom tiltak som kan gi assistentgruppa barnefagleg kompetanse. Departementet vil setje i gang tilpassa vidareutdanning og kompetansetiltak for barnehageassistentar og vidareutdanning for fagarbeidarar. Dette vil medverke til å heve det formelle kompetansenivået i barnehagane og kan setje barnehagen betre i stand til å møte nye behov i sektoren. Tiltaka kan òg medverke til rekruttering til førskolelæruddanninga.

9.2 Kompetansebehovet og omfanget av kompetansetiltak i barnehagane

Undersøkelser viser at førskolelærere i betydelig grad tar tilleggstudanning. Over halvparten er registrert med tilleggstudanning, i hovudsak dreier dette seg om lærerutdanning eller utdanning i pedagogikk (Gulbrandsen 2009). Tidligere førte slik tilleggstudanning førskolelærerne bort fra barnehagen. Særlig kan dette synes å ha vært et resultat av Reform 97. En landsdekkende undersøkelse blant barnehagestyrere våren 2006 viste en oppfatning av at vidareutdanning for førskolelærere økte faren for at ansatte sluttet å jobbe i barnehagen (Moser m.fl. 2006). I de senere årskullene av førskolelærere er det imidlertid en klar økning av barnehageansatte med slik tilleggstudanning (Gulbrandsen 2009).

Riksrevisjonen (2009) har stilt spørsmål til styrerne om kurstilbudet til de ansatte. Assistentar har færrest kursdager, med i gjennomsnitt i underkant av én kursdag i løpet av barnehageåret 2007/2008. Pedagogiske ledere og pedagog 2 har i gjennomsnitt hatt litt mer enn én kursdag, mens styrere har hatt nesten fem kursdager. Styrerne ble vidare stilt spørsmål om hvor stort beløp barnehagane har brukt til pedagogisk rettede kurs eller vidareutdanning for de ansatte for barnehageåret 2007/2008. I gjennomsnitt har barnehagane brukt 1640 kroner per ansatt på kurs og vidareutdanning i 2007/2008. Av dybdeintervjuer med barnehageansatte og spørreundersøkelsene til kommunene og fylkesmannsembetene fremkommer det en bekymring over mangel på tilgjengelige kurs og muligheten for å delta på kurs. Særlig assistentene synes å oppleve et behov for kompetansehevings-tiltak. De ansatte i barnehagane viser til at det er få kurs lokalt og at midlene som er satt av til kompetanseheving ikke strekker til. Riksrevisjonens

spørreundersøkelse rettet til kommunene synes å bekrefte at kursmidlene er så vidt begrensede at det blir lite å fordele til den enkelte barnehage.

Brennautvalget uttrykker bekymring for kompetansesituasjonen i barnehagane, jf. NOU 2010:8. Det vises til at for å kunne sikre at alle barn får et godt systematisk pedagogisk tilbud i barnehagen, avhenger av kompetent personale. Videre mener Brennautvalget at det bevilges for beskjedne ressurser til kompetanseutvikling i barnehagesektoren, både fra kommunalt og fra statlig hold, sammenliknet med grunnopplæringssektoren, og at det må satses mer på kompetanseutvikling for de ansatte i barnehagane. Brennautvalget foreslår derfor at det innføres et varig system for etter- og vidareutdanning for ansatte i barnehagesektoren.

Det er blitt litt mer vanlig at eier har innført felles system for kvalitetssikring både av barnehager og annen tjenesteyting (Winsvold og Gulbrandsen 2009). Dette gjelder naturlig nok særlig kommunale barnehager der eier langt oftere enn private barnehageeiere både vil eie mer enn én barnehage og samtidig yter flere tjenester på et bredere felt enn bare barnehager. Men også når det gjelder planer og tiltak for opplæring og etterutdanning av personalet, har kommunale barnehager fortsatt et forsprang på de private.

Med hensyn til planer om og tiltak for opplæring og etterutdanning fremvises tydelige forskjeller mellom de private og de kommunale barnehagane (Winsvold og Gulbrandsen 2009). Etterutdanning og opplæring er imidlertid også et ansvar som påligger kommunen som barnehagemyndighet. Ved at private barnehager gjør bruk av kommunens tilbud, kan manglende aktivitet, og i mange tilfeller sannsynligvis også manglende forutsetninger blant de private eierne, kompenseres gjennom at kommunen ivaretar sitt ansvar som barnehagemyndighet, jf. Gulbrandsen 2002: 50; Gulbrandsen og Sundnes 2004:67; Winsvold og Gulbrandsen 2009. Sett fra kommunens side er dette også en plikt for kommunen i henhold til kravet om likebehandling av kommunale og private barnehager.

Gjennom undersøkelsen foretatt av IRIS i samarbeid med Universitetet i Stavanger er styrerne bedt om å angi de områdene der barnehagen opplever behov for mer kompetanse (Vassenden m. fl. 2011). Samlet er veiledning av assistenter det området der flest barnehager etterspør mer kompetanse (53 prosent av barnehagane), dernest følger spesialpedagogikk (40 prosent), fagområder fra rammeplanen (39 prosent), småbarnspedagogikk (38 prosent), ledelse (38 prosent) og administrasjon (17 prosent).

Kapittel 10

Forskning om og for barnehagen

Kunnskapsproduksjon er ett av de såkalt myke virkemidlene som kan bidra til å styre utviklingen i barnehagesektoren i en bevisst og uttalt retning. Forskningsbasert kunnskap om barnehager i Norge har hittil vært omtalt som mangelfull (Borge 1999; Gulbrandsen, Johansson og Nilsen 2002; Borg, Kristiansen og Backe-Hansen 2008; Hopperstad, Hellem og Kjørholt 2005). Kunnskapsoversikten *Forskning om barnehager* fra 2002 bruker eksempelvis begrepet «black box» når det gjelder kunnskapssituasjonen om forskning med tyngdepunkt i barnehagen. Barnehageforskningen er betydelig styrket de siste ti årene, men artikkelen *Status og utfordringer i norsk barnehageforskning* peker på at det fortsatt er stort behov for mer viten og kunnskap om barnas hverdagsliv (Alvestad m.fl. 2009). Dette er synspunkter som deles av mange.

St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen

Av St.meld. nr. 41 (2008–2009) fremgår blant annet følgende om forskningsbehov og utfordringer:

Kvaliteten på barnehagetilbudet som gis er helt avgjørende for barnas trivsel og utvikling i barnehagen. Dette omfatter både kvaliteten på relasjonene mellom ansatte og barn, relasjoner mellom barna, de ansattes kompetanse, fysiske omgivelser, antall barn per ansatt, kontroll og barnehagens innhold og aktiviteter. Selv om kunnskapsgrunnlaget er betydelig styrket i løpet av få år, mener Kunnskapsdepartementet det er behov for mer forskning på alle disse områdene. Det trengs mer kunnskap om hva som faktisk skjer i barnehagene, og hva slags sted barnehagen er for barn. I tillegg er det behov for mer forskning som tar utgangspunkt i barns perspektiv.

Barnehagenes innsats for sosial utjevning må bygge på kunnskap om faktorer som hemmer og fremmer læring og utvikling i alderen null til seks år. Departementet vil særlig framheve behovet for mer kunnskap om barnehagen som omsorgs- og

læringsarena for de aller yngste barna. Antall barnehageplasser for barn under tre år har økt kraftig de siste årene. Det er godt dokumentert at de første årene i menneskers liv både er læringsintensive og at grunnlaget for livslang læring blir lagt tidlig.¹

Kunnskapsdepartementet vurderer at barnehager fortsatt er et underforsket område sett i forhold til sektorens størrelse og betydning for barna, foreldrene og samfunnet. Det ses som nødvendig å styrke kunnskapsgrunnlaget for å kunne nå målet om likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager. Det vises til at god og pålitelig statistikk og oppdatert forskning er viktig som grunnlag for politikkutforming, førskolelærerutdanningen og for faglig utvikling i barnehagene. Ifølge departementet fordrer dette bedre systemer for formidling av informasjon og forskningsresultater enn det som finnes i dag. Departementet signaliserer derfor at det vil vurdere å opprette en nettportal om og for barnehager tilsvarende Skoleporten. Videre signaliseres at statistikken som samles inn på barnehagefeltet, i større grad skal bearbeides og analyseres og danne utgangspunkt for en årlig tilstandsrapport om barnehagesektoren etter mønster av Utdanningsspeilet².

Departementet peker for øvrig på at:

Selv om det har vært en betydelig styrking av barnehageforskning de siste årene, er barnehageforskningen fortsatt preget av små miljøer med få personer som har forskerkompetanse på doktorgradsnivå. Det er derfor behov for å styrke forskningsmiljøer og forskningskompetanse på barnehageområdet. Departementet vil opprette en nasjonal forskerskole for lærerutdanningene. Forskerskolen skal bidra til å gi lærerutdanningene en solid plattform for å øke FoU-kompetansen, styrke samarbeidet mellom institusjoner og legge til rette for forskning av høy kvalitet. For-

¹ St.meld. nr. 41 (2008–2009), s. 47.

² Årlig tilstandsrapport om grunnopplæringen.

skerskolen skal gi et tilbud til stipendiater i lærerutdanningene med prosjekter som har relevans for lærerutdanningene og læreryrket i barnehage og skole. Departementet har gitt Norges forskningsråd i oppdrag å gjennomføre en nasjonal utlysning for å etablere en nasjonal nettverksbasert forskerskole rettet mot lærerutdanningene og læreryrkene. Forskerskolen skal etableres for en periode på åtte år, og vil bli vurdert etter halvgått tid. Departementet vil også vurdere å opprette et kunnskapssenter for utdanningsforskning, jf. strategi for utdanningsforskning. Senteret skal bidra til å koordinere den brukerrettede forskningen innenfor utdanningssektoren, slik at ny kunnskap når ut til og blir relevant for de ulike brukerne i sektoren³

Innst. 162 S (2009–2010) Kvalitet i barnehagen

Av Familie- og kulturkomiteens innstilling til Stortinget fremgår, jf. Innst. 162 S (2009–2010):

Komiteen deler regjeringens syn om at barnehager fortsatt er et underforsket område, sett i forhold til sektorens størrelse og betydning for barn, foreldre og samfunnet. God og pålitelig statistikk og oppdatert forskning er viktig som grunnlag for både politikktutforming, førskolelærerutdanningen og for faglig utvikling i barnehagene. Komiteen er tilfreds med at regjeringen vil opprette en nasjonal forskerskole for lærerutdanningene som skal bidra til å gi lærerutdanningene en solid plattform for å øke FoU-kompetansen, styrke samarbeidet mellom institusjonene og legge til rette for forskning av høy kvalitet. Komiteen registrerer videre at regjeringen vil opprette et kunnskapssenter for utdanningsforskning, jf. strategi for utdanningsforskning, og at senteret skal bidra til å koordinere den brukerrettede forskningen innenfor utdanningssektoren, slik at ny kunnskap når ut til og blir relevant for de ulike brukerne i sektoren.

(...)

Komiteen vil presisere at midler til kvalitetsarbeid først og fremst må komme barna til gode, og at ikke en for stor andel «spises opp» av et stadig voksende byråkrati.

Et flertall i komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig folkeparti, ga uttrykk for å dele regjeringens syn om at det er viktig å få forskning basert på norske forhold, som blant annet kan se på bar-

nehagens potensial som arena for tidlig innsats og sosial utjevning. Barnehagens innsats for sosial utjevning må bygge på kunnskap om hvilke faktorer som hemmer og fremmer læring og utvikling i alderen null til seks år. Videre mente flertallet at det er viktig at grunnlaget for nasjonal barnehagestatistikk opprettholdes også etter at rammefinansiering er innført, og støttet at det utarbeides en årlig tilstandsrapport fra barnehagesektoren. En slik tilstandsrapport kan bidra til kvalitetsutvikling i sektoren og danne et godt beslutningsgrunnlag for aktører på lokalt og nasjonalt nivå.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viste til arbeidet med å utvikle et bedre system for å følge med på kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren, inkludert de samiske barnehagene. Dette for å skaffe oppdatert, vesentlig og tilstrekkelig informasjon om tilstanden i sektoren. Flertallet mente at behovet for systematisk datainnsamling som gjør at det nasjonale systemet kan kontrollere at nasjonale mål og kvalitetskrav blir innfridd og at behovet for løpende oppdatering av kunnskap om ressursinnsats og barnehagens, kommunenes og fylkesmennes arbeid blir ivaretatt, ville bli ytterligere forsterket ved omleggingen av finansieringssystemet fra 2011. Flertallet mente det bør utarbeides gode systemer som kan sikre dette, slik at eventuell vekst i byråkratiet kan begrenses til et minimum.

Et mindretall i komiteen, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti uttrykte bekymring over at forskning på feltet i stor grad er oppdragsforskning knyttet til departementstyrte forskningsprogrammer, og understreket betydningen av fri forskning og mer grunnforskning på feltet.

NOU 2010: 8 Med forskertrang og lekelyst

Brennautvalget foreslo følgende tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget, jf. NOU 2010:8:

- Utvalget foreslår at det igangsettes kontrollerte evalueringsstudier for å finne ut hvordan barnehager med ulike kjennetegn påvirker barn av hvert kjønn og med ulike forutsetninger og kjennetegn. Det gjelder særlig barnas sosiale, emosjonelle, atferdsmessige og motorisk fungering, i tillegg til barnas kognitive fungering og psykiske helse
- Utvalget foreslår at det settes av midler til forskningsoppfølging av offentlig tiltak for å dokumentere virkningene, og at det må etableres et forpliktende samarbeidsorgan for å følge opp dette

³ St.meld. nr. 41 (2008–2009), s. 46–47.

- Utvalget anbefaler at forskningsevalueringer av offentlige tiltak bør kvalitetskontrolleres gjennom publisering av artikler i fagfelleverderte tidsskrifter, både nasjonale og internasjonale. Utvalget mener videre at denne forskningen i større grad må formidles til sektoren

Universiteter og høyskoler

Høyskoler og universiteter som tilbyr førskolelærerutdanning disponerer en stor andel av offentlige midler som bevilges til forskning og utviklingsarbeid (FoU) på barnehageområdet.

NOKUT (2010) peker på at departementets innsats i form av øremerkede midler til praksisnær forskning har hatt stor betydning for førskolelærerutdanningen, men at det også i årene fremover vil være behov for øremerking av midler. Dersom forskningsaktiviteten i denne sektoren skal økes, forutsettes både en ekstra innsats fra institusjonene og satsing nasjonalt. Videre vises til at flere ledere for førskolelærerutdanningene ga uttrykk for at det er for mange små utviklingsprosjekter, og at det trengs mer samarbeid for å gi styrke og retning i FoU-arbeidet.

Forskningsprogrammer via Norges forskningsråd

Praksisrettet FoU for barnehage, grunnpoplærings- og lærerutdanning 2005–2010 ble initiert og finansiert av Utdannings- og forskningsdepartementet i 2005⁴. PraksisFoU ble avsluttet i 2010. En porteføljeanalyse og sluttvurdering av forskningsprogrammet viser at programmet i stor grad oppfylte målene, men at forskningsprosjektenes problemstillinger i for liten grad har blitt utformet i samarbeid med brukerne.

Programmet er etterfulgt av forskningsprogrammet *PRAKUT – Praksisrettet utdanningsforskning 2010–2014*, også dette et praksisrettet forskningsprogram med mål om å øke den praksisrelevante kunnskapen og stimulere til kvalitet i FoU virksomheten i lærerutdanningene. Programmet har et samlet budsjett på 115 millioner kroner i perioden 2010–2014.

Utdanning 2020 er et tiårig forskningsprogram om utdanningssektoren – fra barnehage til doktorgradsutdanning. Programmet ble etablert i 2009, og finansierer forskning om undervisning og læring, styring, ledelse og organisering og utdanning i samspill med arbeids- og samfunnslivet. Utdanning 2020 skal styrke utdanningsforskningen ved å fremme forskning på et høyt viten-

skapelig nivå og bedre kunnskapsgrunnlaget for politikkkutforming, forvaltning, profesjonsutdanning og profesjonsutøvelse. Flere fag og forskningsmiljøer skal stimuleres til å forske på problemstillinger knyttet til utdanningssektoren og til grenseflatene mot andre sektorer, herunder arbeidslivet.

Programmet finansierer forskning innenfor følgende temaområder:

- Utdanningens mål, innhold, undervisnings- og arbeidsmåter;
- Vurderingsformer, læringsprosesser og læringsutbytte;
- Styring, ledelse og organisering av og i utdanningsinstitusjoner;
- Utdanning og samfunn.

Programmet skal etter planen pågå i perioden 2009–2018. Programmet har et samlet budsjett på om lag 340 mill. kroner, hvorav om lag 170 mill. kroner er for perioden 2010–2013. Programmet har i 2011 en ramme på 35 mill. kroner.

I 2010 ble det tildelt midler til tre barnehageprosjekter i programmet Utdanning 2020:

- Day-care effects on children's competence and adjustment: A longitudinal, multilevel and multi-informant community study. NTNU Samfunnsforskning A/S
- Preparing for school in Norwegian daycare centers. Universitetet i Stavanger
- Preventing Later Literacy Failure in Kindergarten: A longitudinal randomized-trials study of oral language development and intervention. Universitetet i Oslo

I tillegg til programmer rettet direkte mot barnehager, har barnehagerelaterte prosjekter fått bevilget midler i andre programmer som administreres av Norges forskningsråd (NFR), blant annet Velferd, arbeidsliv og migrasjon (VAM), Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI) og Strategiske høyskoleprosjekter (SHP).

SHP-programmet startet i 2002, og skulle styrke forskning, faglig utviklingsarbeid og kompetanseheving ved høyskolene. SHP skulle også styrke den forskningsstrategiske planleggingen ved at prosjektene måtte forankres i institusjonenes strategiske planer og prioriteres fra høyskolenes side. SHP har hatt som mål å stimulere til forskning på områder der høyskolene har et spesielt ansvar, blant annet for forskningsbasert utdanning i flere profesjoner. Det er gjennomført fem utlysninger og fordelt ca. 330 mill. kroner til 68 prosjekter. Fire av disse er barnehagerelaterte:

⁴ Det vises til Alvestad m.fl. (2009) for nærmere omtale.

- Barnehagens rom – materialitet, læring og meningsskaping. Rommets betydning for barnehagens pedagogiske virksomhet (2009–2012)/Vestfold
- Barnehagen som dannelsesarena. Studier av barns meningsskaping, undervisningspraksis og vilkår (2009–2012)/Hordaland
- Utdanning og oppvekst i grisgrendt busetting (2004–2009)/Nordland
- Multimodalitet, leseopplæring og læremidler (2007–2010)/Vest-Agder

Evaluerings⁵ av SHP viser at nesten alle høyskolene har fått del i SHP-midlene, og små høyskoler har fått forholdsvis bedre uttelling enn store. Mange av prosjektene er tverrfaglige. Evalueringskomiteen mener SHP-satsingen har ført til økt bevissthet om forskning ved høyskolene, styrket forskningsmiljøene og utviklet en sterkere akademisk kultur. Satsingen har også bidratt til å utvikle strategisk tenkning og planlegging ved å kreve at høyskolene selv skulle prioritere mellom prosjektene sine og ved at SHP ikke har hatt tematiske føringer. Komiteen anbefaler Forskningsrådet å stå for en ny, målrettet satsing på å bygge forskning ved høyskolene. Den nasjonale konkurransen vurderes å øke den vitenskapelige kvaliteten i høyskoleforskningen. Evalueringskomiteen mener nye midler bør ha tydeligere, mer avgrensede målsettinger, samtidig som en eventuell ny satsing bør gi rom for faglig frihet, og også ivareta kompetanseutvikling i de profesjonsutdanningene høyskolene skal ivareta. Profesjonsforskningen har hittil ikke hevdet seg i konkurransen om midlene.

I tillegg til disse programmene har et fåtall barnehageforskere oppnådd støtte gjennom forskningsrådets Fri prosjektstøtte (FRIPRO). FRIPRO er en åpen, nasjonal konkurransearena der vitenskapelig kvalitet er det avgjørende vurderingskriteriet. FRIPRO skal bidra til å få fram forskning av høy vitenskapelig kvalitet, uavhengig av fagområder og disipliner⁶. På programmets hjemmeside fremheves det at ny viten ofte oppstår på uventede måter og på områder det er umulig å forutsi. Fri, grunnleggende forskning som favner bredt er derfor en forutsetning for all annen fors-

kning, for fremtidig næringsutvikling og for politikkutvikling.

Oppdragsforskning

I tillegg til forskningsaktiviteter ved universiteter og høyskoler, institutter og via NFR, gjennomføres ulike typer forskning på oppdrag fra departementer som har ansvar for barns oppvekst. Kunnskapsdepartementets finansiering av delstudier i den store Mor-barn-undersøkelsen (MoBa) som gjennomføres av Folkehelseinstituttet er et eksempel på dette.

Norsk senter for barneforskning (NOSEB)

Norsk senter for barneforskning ble etablert ved NTNU i Trondheim i 1982. NOSEB har tradisjon for å arbeide tverrfaglig, og de vektlegger utvikling av fagfeltet gjennom deltakelse i nettverk innenfor beslektede fagmiljøer, som for eksempel geografi, sosialantropologi, sosiologi, historie og pedagogikk.

Barnehagesenteret – Senter for barnehageforskning

Barnehagesenteret ble etablert i 2004 som et pilotområde ved Avdeling for lærerutdanning ved Høgskolen i Vestfold. Senteret ble opprettet på bakgrunn av mange eksternt finansierte prosjekter og en intern interesse for å organisere og profilere et ekspanderende fagmiljø. I 2006 fikk senteret status som satsingsområde ved høyskolen. Senteret har stor aktivitet innenfor forskning og etter- og videreutdanning på barnehagefeltet. De har lagt vekt på samarbeid med blant annet barnehager, kommuner og fylkesmenn, og er en synlig aktør både regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Nasjonal forskerskole for flerfaglig utdanningsvitenskap

Forskerskolen i flerfaglig utdanningsforskning ble etablert ved SVT-fakultetet, NTNU i 2007. Målsettingen var dels å løfte den pedagogiske og utdanningsvitenskapelige forskningen gjennom styrking av rekruttering, forskerutdanning, metodeskolering og internasjonalisering, dels å profilere forskning relatert til styring/governance og sosial ulikhet på utdanningsområdet.⁷ Forskerskolen er et samarbeid mellom alle de norske universitetene. (24 mill fra NFR i 2008)

⁵ Evalueringsrapporten ble behandlet av styret for Divisjon for vitenskap 15. desember 2010. Divisjonsstyret mente at evalueringen var god, viktig og svært interessant. Forskningsrådet vil følge opp evalueringen. Mer informasjon om dette vil komme på satsingens nettsted: <http://www.forskningsradet.no/shp>.

⁶ www.forskningsradet.no

⁷ Årsrapport for 2008 til NFR

Nasjonal forskerskole for lærerutdanningene (NAFOL)

St.meld. nr. 41 (2008–2009) varslet at departementet ville etablere en nasjonal forskerskole for stipendiater i lærerutdanningene. Nasjonal forskerskole for lærerutdanningene (2010–2016) er et prosjekt under NFR. En nasjonal nettverksbasert forskerskole rettet mot lærerutdanningene og læreryrkene er tildelt NTNU som vertsinstitusjon sammen med 22 universiteter og høyskoler. Forskerskolen skal bidra til å gi lærerutdanningene en solid plattform for å øke FoU-kompetansen, styrke samarbeidet mellom institusjoner og legge til rette for forskning av høy kvalitet. Forskerskolen skal gi et tilbud til stipendiater i lærerutdanningene med prosjekter som har relevans for lærerutdanningene og læreryrket i barnehage og skole.

Kunnskapssenter for utdanningsforskning

Nasjonalt kunnskapssenter for utdanningsforskning ble etablert som en enhet i Norges fors-

kningsråd i 2011. Senteret skal sammenstille og formidle forskning om hele utdanningssektoren. Kunnskap om hva som gir god kvalitet i barnehagene, grunnopplæringen og lærerutdanningene vil bli prioritert. Bevilgningene og styringssignalene fra departementet vil gå gjennom det årlige tildelingsbrevet til Forskningsrådet.

Nordisk og internasjonalt samarbeid om barnehageforskning

Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning har etter oppdrag fra Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) i samarbeid med Skolverket i Sverige og Kunnskapsdepartementet utarbeidet oversikter over skandinavisk barnehageforskning fra og med 2006 (Kampmann m. fl. 2008; Nordenbo m. fl. 2009; 2010; Larsen m. fl. 2011). Forskningen er i tillegg til de årlige rapportene lagt inn i en database som vil gjøre skandinavisk forskning lettere tilgjengelig for de ulike aktørene i barnehagesektoren.

Kapittel 11

Bakgrunn for utvalgets forslag

11.1 Innledning

Som det er påpekt i utvalgets mandat har barnehagesektoren i løpet av relativt få år gått fra å være en mindre sektor i det norske velferdssamfunnet, til å bli en stor og langt viktigere sektor. I dag har nesten alle barn som starter på skolen gått i barnehage. Sektoren har om lag 87 000 ansatte og 277 000 barn, og omsetter for i underkant av 40 mrd. kroner årlig. Videre er det kommet langt flere av de aller yngste barna i barnehagen.

Barnehagesektoren har gjennomgått omfattende endringer de siste årene, både når det gjelder struktur og omfang. Få andre sektorer kan vise til større mangfold og kompleksitet i type driftsformer og eierstruktur, jf. Meld. St. 7 (2009–2010). Rammefinansiering av barnehagesektoren innebærer en vesentlig endring i de statlige styringsvirkemidlene. I denne forbindelse har det vært anført ikke ubetydelig usikkerhet forbundet med likeverdig behandling av kommunale og private barnehager, og med fordelingen av ressurser til barn med spesielle behov.

I St.meld. nr. 41 (2008–2009) er det blant annet gjort rede for status for kvaliteten i barnehagene, jf. også Innst. 162 S (2009–2010). Av meldingen fremgår at selv om det har funnet sted en omfattende utbygging av barnehageplasser de siste årene, ser det ikke ut til at dette har gått utover kvaliteten i barnehagene generelt sett. Det vises i den forbindelse til undersøkelser fra blant annet NOVA (2009) og TNS Gallup (2008). På samme tid gis det uttrykk for at det er mye som tyder på at det er variasjoner i kvaliteten mellom barnehager.

Undersøkelser gjennomført de siste årene (Winsvold og Gulbrandsen 2009, Rambøll Management 2008, Asplan Viak og Fafo 2008; Kvistad og Søbstad 2005), viser til dels store variasjoner mellom kommuner i tilrettelegging for høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager. Riksrevisjonen peker på mange av de samme utfordringene i sektoren som omtales i St.meld. nr. 41 (2008–2009), jf. Dokument nr. 3:13 (2008–2009) og Innst.

72 S (2009–2010). Blant annet gjelder dette mangel på pedagoger i barnehagene, mangel på tid og ressurser til kompetansetiltak for ansatte og mangelfullt tilsyn med barnehagene. I St.meld. nr. 41 (2008–2009) uttrykkes det videre at det ikke finnes god nok oversikt over hvordan regelverket om innholdet og kvaliteten i barnehagen blir fulgt opp i praksis. Av Prop. 1 S. (2010–2011) fremgår at departementet har satt i gang et arbeid med å utvikle et bedre system for å følge med på kvalitetsutviklingen i sektoren.

Det fremgår av blant annet Riksrevisjonens (2009) undersøkelse av barnehagesektoren at ulike krav og normeringer knyttet til pedagogtethet og areal ikke oppfylles mange steder. Forvaltningsrevisjonen synliggjorde også mangler ved fylkesmannens tilsyn overfor kommunene og mangler i hvordan kommunene håndterer rollen som barnehagemyndighet.

Kunnskapsdepartementet har påpekt at erfaringen som er gjort med statlig tilsyn så langt, har avdekket manglende oppfyllelse av lovens krav i de kommunene som tilsynet har kontrollert, jf. Meld. St. 7 (2009–2010). Dette gjelder blant annet manglende oppfølging av kommunens plikt til godkjenning og kommunens plikt til oppfølging av regelverket gjennom kommunalt tilsyn av barnehagene, og det antas, i forlengelsen av dette, at sannsynligheten for at loven ikke fullt ut oppfylles, er relativt stor. Dette vurderes igjen å kunne få uheldige konsekvenser for barnas sikkerhet og velferd, og vil kunne svekke tiltroen til barnehage som et offentlig velferdstilbud.

Riksrevisjonen (2009) har for øvrig vist til at et regelverk og en rammeplan som åpner for mangfold i barnehagene, samtidig gir større risiko for at det blir uheldige variasjoner i tilbudet. Dette skaper, ifølge Riksrevisjonen, et større behov for overordnet styring, kontroll og etterprøvbarhet for sektoren.

Utvalget har merket seg den store variasjonen som er beskrevet i barnehagesektoren, jf. for eksempel St.meld. nr. 41 (2008–2009) og Riksrevisjonens undersøkelse. Dette er omtalt i rappor-

tens kapittel 6 foran. Utvalget har merket seg at sannsynligheten for at loven ikke fullt ut oppfylles er vurdert som relativt stor. Manglende oppfyllelse av lovens krav vurderes igjen å kunne få uheldige konsekvenser for barns sikkerhet og velferd.

Utvalget har videre merket seg at det blant annet kan være variasjoner knyttet til antall opptak, telletidspunkter, ventelister, tilskuddssatser, geografisk tilgjengelighet, åpningstider, etterkontroll og tilsyn, pedagogdekning og dispensasjonspraksis, bemanning og arealbestemmelser. Utvalget finner at rammefinansiering med sannsynlighet vil bidra til større lokalt handlingsrom. Dette vil igjen kunne gi ytterligere variasjon i tilbudet til barn.

Utvalget ser at disse beskrivelsene gir indikasjoner på at tilbudet ikke er likeverdig for alle barn og at kvaliteten ikke alltid er tilfredsstillende.

Samlet finner utvalget at variasjonen og usikkerheten forbundet med om lovens krav oppfylles, taler for en mer presis utforming og i enkelte tilfeller strammere utforming av de krav som settes i fremtidig barnehagelovgivning. En sterkere regulering foreslås på enkelte områder som for utvalget fremstår som særlig kritisk med hensyn til å sikre et likeverdig tilbud av høy kvalitet for alle barnehagebarn. Samtidig har betydningen av kommunene som tjenesteyter – og lokaldemokratiet som en avgjørende forutsetning for å få gode tjenester, vært viktig for utvalget å ivareta. Tydeligere krav vil også gjøre det lettere å vurdere tilstanden ved internkontroll, av tilsynsmyndigheter eller av brukerne selv.

Sett hen til forventet befolkningsutvikling i landet sett under ett, synes det ikke å være grunn til å forvente nedgang i behovet for barnehageplasser i tiden fremover¹. Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivninger (alternativet middels nasjonal vekst) indikerer tvert i mot at antall barn i alderen 1–5 år vil øke med om lag 50 000 frem

¹ Utvalget vil her vise til SSBs befolkningsfremskrivninger. Uansett forutsetning om høy, middels eller lav fruktbarhet i befolkningen de nærmeste tiår, kan det ikke forventes ekstreme utslag i etterspørselen etter barnehageplasser landet sett under ett. Siden det er regionale forskjeller i fruktbarhetsnivået og befolkningsmønster, vil det samtidig måtte forventes endringer regionalt og lokalt. Det kan her være grunn til å tilføye at dagens regel om rett til plass synes å ha medført en dreining i barnefødsle fra høst og over mor vår og sommer. Kontantstøtteordningen har også vist seg å virke inn på etterspørselen etter barnehageplasser (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003). Hvordan den i skrivende stund foreslåtte endring i kontantstøtteordningen, jf. Prop. 1 S (2011–2012), vil påvirke etterspørselen etter barnehageplasser synes det å være noe usikkerhet forbundet med.

mot 2020. Tallene tyder altså på at det vil være nødvendig å etablere mange nye barnehageplasser for å opprettholde dagens dekningsgrad. Utvalget har også merket seg at foreldre i økende grad synes å etterspørre ordinære barnehageplasser, eller særlige tilbud som friluftsbarnehager, til erstatning for plass i familiebarnehager.

Utvalget finner det riktig å tilføye at samfunnet i dag har få kvalitativt gode alternativer til barnehagedeltakelse for de fleste barn. Småbarnsforeldre i Norge har i flere tiår vært ute i arbeidslivet. Før utvidelser av svangerskapspermisjonen og den nye barnehageutbyggingen, var en stor andel av barna både under og rundt ett år hos dagmamma eller praktikant fordi det ikke fantes barnehageplasser til dem. De befant seg altså i omsorgstilbud som ikke var under regulering og kontroll. Dette er en situasjon utvalget ikke ønsker skal gjenta seg. Når en stor andel av barna begynner sitt barnehageliv som ettåringer, vil det være både i barnas, familienes og samfunnets interesse at dette er et positivt tilskudd i barnas liv, og ikke en erfaring som påfører barna belastninger og vansker. Gjennom fastsettelse av rammevilkår for barnehagene har det offentlige også et stort ansvar for at barnehagekvaliteten er tilpasset alle barnehagebarns behov.

I tilknytning til de yngste barnas inntog i barnehagen har barnehageutbyggingen av enkelte blitt betegnet som et «sosialt eksperiment». Det kan imidlertid anføres at eksperimentet snarere består i et sterkere fokus på strukturerte og pedagogiske rammer for barnepass enn at barn skilles fra foreldrene, jf. Zachrisson, Lekhal og Mykletun (2011). Yrkesdeltagelsen blant mødre har ikke økt som følge av barnehageutbyggingen, i stedet har barn blitt flyttet fra uformelle til formelle barnepassordninger. Mye kan snarere tale for at den økte barnehagedeltakelsen de senere år vil kunne ha positive effekter for mange barn.

Utvalget vil videre tilføye at mange av advarslene knyttet til for tidlig barnehagestart grunner seg på erfaringer fra land hvor barn jevnt over starter langt tidligere i barnehage enn i Norge. Med den norske foreldrepermisjonsordningen er en, så vidt utvalget kan se, sikret at barnehagestart i hovedsak ikke vil finne sted før barnet er rundt ett år gammelt. Da synes en del motforestillinger mot tidlig barnehagedeltakelse å være mindre treffende, og utvalget har registrert at en skandinavisk foreldrepermisjonsmodell har vært anbefalt for å avdempe eventuelle farer ved for tidlig barnehagestart (Belsky 2001). For utvalget er det av helt sentral betydning at barna sikres et sta-

bilt og trygt tilbud ved barnehagestart uansett når de begynner.

Ovennevnte, herunder konsekvenser av rammefinansiering samt andre faktorer (rettighetsbestemmelsen, likeverdig behandling, flere av de yngste barna, ressurser til barn med spesielle behov og rammefinansiering) fordrer etter utvalgets vurdering en grundig gjennomgang av regelverket. Samlet tilsier endringene at styringen vil måtte innrettes på en annen måte enn tidligere. Utvalget har vært svært opptatt av å finne en god samlet styringsstruktur.

For å sikre en god og hensiktsmessig styringsstruktur i en rammefinansiert sektor, har utvalget falt ned på at det blant annet bør innføres tydelige krav til internkontroll/forsvarlig system for eiere og lokal barnehagemyndighet. For nærmere om utvalgets forslag om dette vises til punkt 14.10 og 15.4 under.

11.2 Mål om høy barnehagedeltakelse

På grunn av de positive effekter som er knyttet til deltakelse i barnehager med høy kvalitet, er det en målsetting at alle barn skal kunne delta i barnehage, jf. St.meld. nr. 41 (2008–2009) og Meld. St. 30 (2010–2011). I en rekke sammenhenger de senere årene har barnehagens positive effekter på læring, språk, folkehelse, senere skolegang mv blitt fremhevet. Av Meld. St. 30 (2010–2011) fremgår blant annet:

De senere årene har barnehagen likevel blitt et velferdsgode som nesten alle barn tar del i. Norsk forskning viser at barnehagedeltakelse påvirker utdannings- og inntektsnivået på lang sikt. Barnehager av høy kvalitet er også gunstig for barns ferdigheter, herunder språkutvikling. Internasjonal forskning viser at høy kvalitet i barnehagen er avgjørende for barns utvikling og trivsel. I barnehagen legges også et viktig grunnlag for barns helse og levevaner i samarbeid med foresatte. Barn som ikke deltar i barnehage, vil ikke få ta del i dette, og vil derfor ha et annet utgangspunkt når de skal begynne på skolen. Regjeringen ønsker derfor at flest mulig barn skal ha erfaring med barnehage før skolestart. Dette er bakgrunnen for at regjeringspartiene inngikk barnehageforliket og derigjennom sikret maksimalpris på foreldrebetalingen.²

Utvalget vil vise til at nesten alle barn i dag går i barnehage. Antallet barn i barnehage har de siste årene økt betydelig. Svært mange barn begynner i barnehage i løpet av sitt andre leveår og for femåringene går så mange som over 97 prosent i barnehage. De aller fleste barn i Norge vil derfor ha erfaring fra barnehage før skolestart.

Det har i samme periode også vært en endring i den avtalte oppholdstiden i barnehagen. Langt flere av barna som går i barnehage mottar nå et heldagstilbud. Dette gjelder både i ordinære barnehager og i familiebarnehager.

For utvalget synes økningen i tilgjengelige barnehageplasser og innføringen av maksimalpris for barnehageplass å være sentrale faktorer for å forklare både at flere går i barnehage og at flere barn mottar et heldagstilbud. For utvalget står det klart at dersom det ønskes fortsatt høy barnehagedeltakelse også i fremtiden, må det fortsatt være tilgjengelige plasser til alle som ønsker det, og en tilstrekkelig lav sats for foreldrebetaling vil måtte beholdes. Videre vil det for fortsatt høy barnehagedeltakelse være av stor betydning at foreldre føler seg trygge på at barnehagen gir et tilbud av høy kvalitet. Det kan være grunn til å anta at denne faktoren vil få større betydning etter hvert som foreldre får erfaring med barnehage til en tilstrekkelig lav sats.

For så vidt gjelder kvalitet i barnehagen har utvalget merket seg at det i Meld. St. 30 (2010–2011) uttrykkes:

En fullt utbygd barnehagesektor, med mer sammensatte barnegrupper og større mangfold i barnehagetilbudet, stiller andre og nye krav til kunnskap og kompetanse hos de ansatte. Regjeringen har allerede varslet at den etter en kraftig satsing på barnehageutbygging nå ønsker å rette innsatsen mer mot kvalitet og innhold i barnehagen de nærmeste årene.³

Tidlig innsats

Barnehagen er den første arenaen utenom familien hvor barn kan utvikle sine ferdigheter i spill med andre. Barnehagen er derfor et viktig fundament i den livslange læringen. Tidlig innsats gjennom å investere i gode barnehager kan forventes å gi store gevinster både for barn og samfunn, jf. for eksempel St.meld. nr. 16 (2006–2007). Barn som går i barnehage, gjør det i gjennomsnitt bedre på skolen og har dermed større sjanser for

² Meld. St. 30 (2010–2011), s. 99.

³ Meld. St. 30 (2010–2011), s. 51.

å lykkes i utdanning og arbeidsliv enn barn som ikke går i barnehage.

Tidlig innsats kan forstås som innsats for å høyne livskvaliteten på et tidlig tidspunkt i barnas liv. Det å gå i barnehager med høy kvalitet er bidrag til dette. Tidlig innsats kan også forstås som tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes. Potensialet for å redusere sosial ulikhet gjennom å iverksette tiltak i småbarnsalderen må sies å være betydelig, jf. European Commission 2009; OECD 2006; NOU 2009:10; St.meld. nr. 41 (2008–2009), se for øvrig kapittel 5.

Utvalget vil vise til at for å kunne sette inn tiltak tidlig må det i og rundt barnehagene være kompetanse til å kunne identifisere barn og unge som ikke har tilfredsstillende utvikling. Dette er kompetanse som i dag ikke er til stede alle steder. Utvalgets forslag til kompetanseutvikling, økt pedagogisk bemanning mv. forventes i stor grad å hjelpe denne situasjonen.

Kosthold og fysisk aktivitet

Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller, jf. barnehageloven § 2 samt rammeplanen og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Et sunt kosthold og rikelig med daglig fysisk aktivitet er viktig for barnas helse. Tre faktorer bidrar særlig til å forklare sammenhengen (Sanddal og Haug 2010). Et sunt kosthold og fysisk aktivitet bidrar for det første til å optimalisere helse, fysisk form, selvfølelse, vekst og utvikling i barneårene. For det andre er barneårene viktige for å etablere sunne helsevaner som kan opprettholdes livet ut. For det tredje bidrar sunt kosthold og fysisk aktivitet i barneårene til å redusere risikoen for kroniske sykdommer i voksenlivet. For lav og lite variert fysisk aktivitet i unge år vil på sin side kunne føre til helsemessige utfordringer på lang sikt.

Allsidig lek i variert naturterreng har en positiv effekt på barnas motoriske utvikling (Fjørtoft 2010). Terrenget inviterer til ulike former for lek og fysisk aktivitet.

Variasjonene påvirker barnas mestring av bevegelser og stimulerer til bedre motoriske ferdigheter, spesielt med hensyn til balanse og koordinasjon. Regelmessig og hyppig bruk av naturen til lek og fysisk aktivitet vil styrke barnas motoriske utvikling. Dette synliggjør både betydningen av gode utearealer i barnehagen og betydningen av at barnehagen aktivt tar i bruk nærliggende

turområder. Det vises for øvrig til omtale av barnehagens uteareal under punkt 16.5.

Tilstrekkelig fysisk aktivitet bidrar til å hindre overvekt og fedme. Mye tyder også på at fysisk aktivitet kan fremme barnas selvaktelse (Wilhelmsen 2010:19). Det er derfor viktig for barna at personalet i barnehagen legger til rette for og inspirerer til trygg og utfordrende kroppslig lek og aktivitet for alle, uansett kjønn og kroppslige, psykiske og sosiale forutsetninger (Wilhelmsen 2010; Fjørtoft 2010).

En av barnehagens utfordringer er å legge til rette for at alle barn får nok fysisk aktivitet. Dette krever gode rammebetingelser og kunnskap om hva som kjennetegner barnas lek og fysiske aktivitet. Dermed kan personalet tilrettelegge aktiviteter med utgangspunkt i barnas forutsetninger.

Fysisk aktivitet i barnehagen bør legges på barnas premisser. En enkel organisering av aktivitetene, som barn lett forstår og kan være aktivt deltagende i, har ofte vært fremhevet. Aktivitetene bør videre være preget av lek, og for at barna skal trives bør de oppleve mestring.

For barn i barnehagen vil dagene kunne oppleves både lange og utfordrende. Det er derfor viktig at de får sunn mat i tilstrekkelige mengder, slik at de har overskudd til lek og læring. Utvalget vil vise til at de nasjonale retningslinjene for mat og måltider i barnehagene stiller krav til måltidshyppighet, gjennomføring av måltidene, spisemiljø, hygiene, måltidenes pedagogiske funksjon samt den ernæringsmessige sammensetningen av mat og drikketilbudet (Helsedirektoratet). Det er påpekt at kostholdsmessige utfordringer for barnehagene særlig er knyttet til å øke tilbudet av grønnsaker, grove brødvarer og fiskeprodukter og redusere innslaget av helmelk samt redusere tilbudet av fet og sukkerrik mat og drikke ved feiring og markeringer i barnehagen (Holthe 2010, Andersen 2010).

Utvalget har i denne forbindelse merket seg at styrere i barnehagen har opplyst at bemanningen er den viktigste faktoren for det mat- og drikketilbudet som tilbys i barnehagene (Sosial- og helsedirektoratet 2005). Siden et varmmattilbud krever mer innsats fra personalet enn å tilby kald mat, begrenses derfor slikt tilbud ofte til én dag i uken (Holthe 2010). Et måltid kan for øvrig også utnyttes som en arena for medlæring og meningsskapning (Bae 2009).

Fysisk aktivitet og kostvaner i småbarnsalderen legger grunnlaget for levevaner senere i livet. Det er derfor særlig viktig å legge til rette for at barnehagebarn kan få et sunt kosthold og tilstrek-

kelig og variert fysisk aktivitet den tiden de tilbringer i barnehagen.

Flertallet av barn i Norge i alderen ett til fem år tilbringer en stor del av hverdagen i barnehagen, det er derfor ønskelig å inkludere barnehagene i folkehelsearbeidet⁴. Å utvikle barnehagen til en arena for tilstrekkelig og variert fysisk aktivitet og sunne måltider, samtidig som en kan nå foreldrene slik at de på en best mulig måte kan stimulere utviklingen av barnas helse på hjemmearenaen, må antas å kunne gi vesentlige effekter på barnas helse livet igjennom. I et samfunnsmessig perspektiv vil det være store fordeler i å forebygge sykdommer som henger sammen med dårlig kosthold og for lav fysisk aktivitet.

Utvalget vil vise til at å arbeide for å nå rammeplanens mål krever kompetanse. Det kan være et behov for å heve personalets kompetanse om barnas fysiske og motoriske utvikling og på kostholds- og ernæringsområdet. Utvalgets forslag knyttet til bemanningsøkning, utdanning og kompetanse vil kunne bidra i så måte, jf. henholdsvis kapitlene 16, 19 og 20.

Barn som ikke går i barnehage

Utvalget har merket seg at det er liten andel barn som av ulike grunner ikke går i barnehage. Dette spørsmålet er behandlet i punkt 6.2.2 foran. Foreldre oppgir ulike forhold som begrunnelse for at de ikke har søkt om barnehageplass (Moafi og Bjørkli 2011). 38 prosent av foreldrene med barn i aldersgruppen 1–5 år oppgir at «det er viktig at barnet er sammen med mor de første årene» som en viktig årsak til at de ikke har søkt om barnehageplass. Foreldre med ikke-vestlig bakgrunn er særlig opptatt av barnas samvær med mor de første årene, og at barnet først må lære morsmålet før det begynner i barnehage. Pris synes fortsatt å være en barriere for barnehagedeltakelse. 19 prosent av foreldrene til barn 1–5 år i lavinntektsfamilier meddeler at de ikke søker barnehageplass fordi det er for dyrt⁵. Utvalget vil peke på at det er viktig at alle grupper av barn gis mulighet til å gå i barnehage.

Sett hen til økonomiske faktorer fremstår en tilstrekkelig lav maksimalpris for foreldrebetaling

⁴ Folkehelsearbeid er samfunnets innsats for å bedre, opprettholde eller fremme folkehelsen. Sentralt står påvirkning av forutsetningene for helse og levekår, og for å lykkes må innsats rettes mot der folk bor og lever sine liv.

⁵ Etter EUs definisjon av lavinntektsfamilier. EUs definisjon inkluderer familier som har en inntekt etter skatt per forbruksenheter lavere enn 60 prosent av medianinntekten for alle personer.

med utfyllende moderasjonsordninger som nødvendig. Fra 1. august 2012 fjernes kontantstøtten for toåring, samtidig som kontantstøttesatsen for ettåring mellom 13 og 18 måneder økes, jf. Meld. St. 30 (2010–2010). En undersøkelse gjennomført av Arbeids- og velferdsetaten om kontantstøttebrukerne viser at 26 prosent av familiene primært ønsket barnehageplass. Utvalget finner grunn til å anta at avviklingen av kontantstøtten vil resultere i noe økt barnehagebruk og økt yrkesdeltakelse fra mødre med barn mellom to og tre år. Det er viktig at kommunene kompenseres for økte kostnader til barnehagesektoren som følge av omlegging av kontantstøtteordningen. Utvalget vil for øvrig vise til at ved utgangen av 2010 gikk 87,3 prosent av toåringene i barnehagen. Utvalget vurderer ikke at omleggingen vil kunne medføre behov for så vidt mange nye barnehageplasser at dette vil kunne få konsekvenser for utvalgets forslag om økt pedagogbemanning.

Det kan også tenkes at foreldre ikke kan nyttiggjøre seg et tilbud om barnehageplass av praktiske årsaker, for eksempel ved at aktuell barnehageplass ligger langt unna eller på annen måte ikke vil kunne la seg forene med andre daglige gjøremål⁶. Det er derfor viktig at kommunene er seg dette bevisst i sin dimensjonering av barnehagetilbudet. Ulike verdimeslige faktorer kan også ha betydning for valg av omsorgstilbud. Utvalget mener et mangfoldig og variert barnehagetilbud vil kunne bidra til at alle foreldre kan finne en egnet barnehageplass for sine barn.

Utvalget legger til grunn at det alltid må forventes å være noen barn som av ulike årsaker ikke vil delta i barnehage. Utvalget vil vise til Østbergutvalgets vurdering om at i den grad noen av disse barna også står uten andre arenaer der de kan praktisere norsk før skolestart, er dette svært bekymringsfullt, (NOU 2010:7). Utvalget er enig i at det er ønskelig med tilbud om språkstimulerende tiltak også til barn som av ulike grunner ikke går i barnehage. Utvalget har merket seg at åpne barnehager i den forbindelse kan fylle et behov for mange i overgangsfaser. Utvalget har videre merket seg at åpne barnehager i mange tilfeller virker som en rekrutteringsarena til ordinær barnehage eller familiebarnehage (NOU 2010:7). Dette taler etter utvalgets syn for at åpne barnehager reguleres noe mer enn hva tilfellet er i dag.

⁶ Det kan her tilføyes at brukere av barnehage jevnt over er svært fornøyd med avstanden fra bosted til barnehagen, jf. Difi (2010a). Brukerne i spredtbygde strøk er imidlertid mindre fornøyd enn dem som bor i sentrale strøk. Kommunestørrelse gir på sin side ikke utslag.

Utvalget har ellers merket seg at det er signalisert en nærmere kartlegging av gruppen barn som ikke går i barnehage, og at denne gruppen vil være et tema i den nye stortingsmeldingen om fremtidens barnehage som Kunnskapsdepartementet etter planen skal legge frem for Stortinget høsten 2012, jf. Meld. St. 30 (2010–2011). Utvalget antar at departementet i denne sammenhengen også vil se noe nærmere på om og hvordan åpne barnehager i fremtiden bør være regulert. For en hensiktsmessig regulering av barnehagetyper som faller utenfor lovens saklige virkeområde, har utvalget foreslått å gi departementet en hjemmel til å fastsette forskrift om organisert barnetilsyn, jf. utvalgets forslag til ny barnehagelov § 4.

11.3 Likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet

Alle barnehageeiere skal drive virksomhet mot samme målgruppe og etter samme formåls- og innholdsbestemmelser. Formålet med utvalgets arbeid er i henhold til mandatet å sikre at en oppnår et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehager, samtidig som det lokale handlingsrommet og hensynet til effektiv ressursbruk ivaretas. For å sikre ivaretagelse av mandatets formål gjennom hele utvalgsarbeidet, har utvalget diskutert enkelte begreper noe nærmere.

Gjennom barnehagelovens bestemmelser om formål og innhold gis retningslinjer for hva som kan defineres som et barnehagetilbud av høy kvalitet. Dette er også bestemmelser som departementet ikke har ønsket at utvalget skal vurdere. Utvalget har lagt disse bestemmelser til grunn for sin vurdering av kvalitet i barnehagen, jf. kapittel 5 om kvalitet i barnehagen.

Barnehageloven skal regulere en virksomhet der brukerne er de yngste medlemmene av samfunnet; barn under opplæringspliktig alder. Dette er ikke en brukergruppe som kan utøve brukermakt i vanlig forstand. Det er derfor nødvendig å stille særskilte krav til utforming av barnehageloven, slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna og er til beste for barna, jf. FN's barnekonvensjon. Barnas foreldre og foresatte skal sikres innflytelse på utformingen av tilbudet. Det er også viktig at barnehageloven er et hensiktsmessig redskap når barnehagemyndigheten utfører sine oppgaver. I flertallet av kommunene skal barnehagemyndigheten (dvs. kommunen selv) forholde seg både til barnehager som den eier selv og til barnehager som eies av private. Dette kan kreve en balansegang for kom-

munen, og det er derfor et mål at loven er et best mulig verktøy i denne oppgaven.

Statens styring av kommunesektoren skal balanseres mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted og kommuners behov for å prioritere tjenester lokalt i tråd med innbyggernes ønsker og behov. Utvalget vil i denne forbindelse også vise til Stortingets kommunal- og forvaltningskomite som blant annet har uttalt følgende, jf. Innst. O. nr. 19 (2006–2007) punkt 2.2:

«Komiteen er opptatt av at tilsyn og kontroll ikke skal begrense det lokale selvstyret der dette utøver politisk skjønn. Det innebærer at tilbudets omfang og innhold kan variere fra kommune til kommune, men være innenfor rammene av lovverket.»

Ulike rammevilkår for barnehagesektoren, herunder retningslinjer for statens styring av kommunesektoren, er gjennomgått i kapittel 7. De hensyn som begrunner lokal handlefrihet faller særlig i to hovedkategorier: hensynet til effektiv tjenesteproduksjon og hensynet til demokratisk styring.

Det kan videre oppstilles tungtveiende nasjonale hensyn for at staten skal styre kommunesektoren gjennom regler⁷:

- Rettssikkerhet, herunder sikring av minoriteters rettigheter.
- Likhet og likeverd.
- Økonomiske forhold hvor kommunenes disponeringer får betydning ut over kommunen selv.
- Hensynet til nasjonale miljøverdier.
- Samordnet og omstillingsorientert forvaltning.
- Liv, helse og sikkerhet.

Utvalget vil bemerke at et likeverdig tilbud ikke er å forstå som et fullt ut likt tilbud til alle. Det tilbudet den enkelte får må imidlertid være tilpasset den enkeltes situasjon og individuelle forutsetninger, og være innenfor den variasjonsbredde regelverket tillater. I det en kan si at noen oppnår vesentlig mindre av et gode uten at dette kan sies å følge av en tilpasning til den enkeltes situasjon og individuelle forutsetninger, vil ikke tjenestetilbudet lenger kunne sies å være likeverdig. Barnehagetilbudet som gis bør derfor ikke variere urimelig mellom kommuner. Videre bør det ikke forekomme urimelig forskjellbehandling mellom barn bosatt i samme kommune.

⁷ For nærmere om dette vises til St.meld. nr. 23 (1992–93) eller NOU 2000:22.

Utvalget har i sitt arbeid forholdt seg til det grunnlag som ble lagt for barnehagene i forbindelse med det såkalte barnehageforliket i 2003. Herunder har det for utvalget vært av stor betydning at de forslag som fremmes kan bidra til å ivareta barnas behov og interesser og kvalitet og mangfold i barnehagetilbudet. For å dekke brukernes ønsker og behov har det vært ansett som ønskelig å ha barnehager med ulik pedagogisk profil. Utvalget vil her presisere at forskjeller i både pedagogisk profil og interne organiseringsformer ikke følger et skille mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager, jf. kapittel 6 om dagens barnehagetilbud. Utvalget anser mangfoldet i sektoren som positivt, og finner at det neppe vil være hensiktsmessig eller ønskelig å innskrenke det handlingsrommet som i dag er gitt. Barnehageforliket er nærmere omtalt under punkt 3.6.

Mandatet gir uttrykk for at det likeverdige barnehagetilbudet skal kjennetegnes av høy kvalitet. Utvalget har følgelig foretatt visse vurderinger av kvalitet på barnehageområdet. Når tilbudet som skal gis alle barn skal kjennetegnes av høy kvalitet, følger det at tilbudet som gis ikke kan variere under et definert minimum. For å sikre et kvalitativt godt barnehagetilbud i fremtiden, har utvalget derfor vært særlig konsentrert om å finne frem til hensiktsmessige kvalitetssikringsbestemmelser.

Utvalget har samtidig vært opptatt av å bevare et tilfredsstillende lokalt handlingsrom og å legge et godt grunnlag for effektiv ressursbruk. Dette gjenspeiles, etter utvalgets vurdering, gjennom helheten i forslagene som her fremmes. Videre gjennom den den vekt som er lagt på å unngå unødige reguleringer og overstyring av både kommunen som lokal barnehagemyndighet og den enkelte barnehageeier.

Utvalget har for øvrig merket seg at det i fordelingsmeldingen er uttrykt at en god kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet, jf. Meld. St. 30 (2010–2011).

Utvalgets mandat oppstiller spørsmålet om nasjonal regulering i forhold til lokale prioriteringer som et sentralt utgangspunkt for utvalgets arbeid, og utvalget har i noen utstrekning beskrevet dette spenningsfeltet tidligere i utredningen. Som en del av dette bildet fant lokaldemokratikommisjonen grunn til å understreke at en debatt om kommunenes handlingsrom som ensidig fokuserer på de økonomiske rammevilkårene kan bli for snever, jf. NOU 2005:6. Det kommunale handlingsrommet varierer mellom kommunene og mellom ulike oppgaver. Styringsforholdet mellom staten og kommunene oppfattes ofte som et for-

hold der styringen ensidig rettes fra staten mot kommunene. Lokalnivåene er imidlertid viktige premissleverandører for statlig politikk og styring, og staten må ta hensyn til kommunesektorens meninger. Kommunene etablerer også strategier for å håndtere usikkerhet som oppstår med utgangspunkt i statlige handlinger. Velferdsstaten er preget av en gjensidig avhengighet mellom stat og kommuner. Kommunene er avhengig av statens ressurser, legitimitet og tilretteleggingsfunksjon, men staten er på samme tid avhengig av kommunene for at velferdspolitiske ambisjoner skal kunne nås⁸.

Utvalget ser at det kan være et motsetningsforhold mellom nasjonale reguleringer og lokale prioriteringer. Likevel vil hensiktsmessige nasjonale reguleringer alltid gi et visst handlingsrom og gode lokale prioriteringer vil alltid finne sted innenfor en regulert sfære. Motsetningen vil først være aktualisert dersom lokale prioriteringer tar sikte på å gå under en definert minimumsstandard som skal sikre likeverdighet og tilfredsstillende kvalitet, eller dersom statlige føringer hindrer innføring av et bedre tilbud lokalt.

Utvalget vil vise til at med unntak av retten til barnehageplass, retten til medvirkning og retten til prioritet ved opptak for barn med nedsatt funksjonsevne, inneholder loven ikke bestemmelser som gir individuelle rettigheter. Loven gir relativt detaljerte føringer på enkelte områder, som for eksempel det pedagogiske personalets utdanning. På andre områder gir loven få standardkrav og åpner dermed for lokalt skjønn og handlingsrom.

Samlet synes barnehagesektoren å være mindre detaljregulert enn andre sentrale velferdsområder. Etter utvalgets vurdering er det ikke ønskelig å underregulere barnehagesektoren fordi andre sektorer kan synes å være overregulert.

Utvalget har følgelig ikke ønsket å låse seg fast i en diskusjon omkring hvilke hensyn kan synes å tale for og/eller imot statlig styring av barnehagesektoren. Snarere har utvalget ønsket å løfte frem et godt lokalt handlingsrom innenfor funksjonelle nasjonale rammer⁹.

⁸ Samlet fant lokaldemokratikommisjonen at det kunne være grunnlag for å hevde at kommunene har fått avgrenset handlingsrommet gjennom en sterkere regelstyring (NOU 2005:6). Difi (2010b) antyder mindre handlingsrom og mer statlig regelstyring innen skolesektoren og helsesektoren. På områder med rettighetsfesting fant lokaldemokratikommisjonen likevel at spillerommet kunne synes å være større enn antatt, men at økt bruk av individuelle rettigheter er et sterkt og sentraliserende virkemiddel (NOU 2005:6). De individuelle rettighetene kan bidra til økt nasjonal likhet i de tjenestene som blir ytt, men kan også føre til økt standardisering og mangel på fleksibilitet.

Utvalget har merket seg at tydeligere regulering av barnehagens virksomhet har vært etterlyst tidligere. Blant annet ble nasjonale krav om barnehagens fysiske og psykososiale miljø, bemanning og personalets pedagogiske kompetanse av den såkalte Søbstadgruppen ansett som nødvendig for å sikre barn gode og likeverdige utviklingsmuligheter, jf. Barne- og familiedepartementet (2005).

Barnehageloven slår fast at barnehagetilbudet er et kommunalt ansvar. Bakgrunnen er at de behov og ønsker familiene har varierer, og at nærmere vurdering av omfang og innhold i tilbudet best blir ivaretatt lokalt. Det ligger et særlig ansvar på kommunen som barnehagemyndighet til å sørge for utviklingen av en helhetlig og effektiv barnehagesektor, der målet er et best mulig tilbud til innbyggerne i hver kommune.

Utvalget mener foreliggende forslag til ny barnehagelov balanserer de ulike hensyn som er nevnt foran og som inngår i utvalgets mandat, på en god måte. Der utvalget har sett at ulike hensyn kan komme i en viss motstrid, har utvalget lagt vekt på hensynet til barnets beste i sine vurderinger. Dette har også gitt seg uttrykk i forslag om styrking av dagens bestemmelser om barnas (og foreldrenes) rettigheter i barnehageloven.

Utvalget finner, som nevnt over, at i en del henseende synes variasjonen i tilbudet barn gis å være for stor. Samtidig mener utvalget det er viktig at det fortsatt beholdes en stor bredde i det samlede barnehagetilbudet, men alle de barnehagetilbud som gis må ha tilfredsstillende kvalitet. Utvalget har derfor funnet det formålstjenlig å utforme forslag til ny barnehagelov. Utvalgets forslag til ny barnehagelov vil gi alle barnehagebarn et likeverdig tilbud av høy kvalitet.

11.4 Valg av styringsvirkemidler

Utvalget har merket seg at mandatet angir en tredeling av aktuelle styringsvirkemidler:

- Lovbaserte virkemidler – denne gruppen omfatter blant annet rettighetslovgivning, klageordninger, kontroll- og tilsynsordninger, innsigelse og rikspolitiske retningslinjer.

⁹ Til dette vil kunne tilføyes at hensiktsmessige nasjonale reguleringer vil alltid gi et visst handlingsrom og gode lokale prioriteringer vil alltid finne sted innenfor en regulert sfære. Et motsetningsforhold aktualiseres først dersom lokale prioriteringer tar sikte på å gå under en nasjonalt definert standard som skal sikre likeverdighet og tilfredsstillende kvalitet, eller dersom statlige føringer hindrer innføring av et bedre tilbud lokalt.

- Økonomiske virkemidler – staten rår over en rekke økonomiske ordninger som på ulike måter styrer kommunene og fylkeskommunene. Det dreier seg i første rekke om tilskudd i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd, men også låneordninger og avgifter.
- Andre virkemidler – dette kan dreie seg om flere typer virkemidler som handlingsplaner eller om informasjonstiltak med sikte på å påvirke den kommunale virksomhet, for eksempel gjennom rundskriv, veiledningsmaterieell og kompetanseutviklingstiltak.

Hvordan statlige myndigheter følger opp og støtter barnehagesektoren gjennom eksempelvis kompetanseutviklingstiltak og ressurstilførsel synes å virke positivt inn på sektorens kvalitet (OECD 2006; 2001; Kvistad og Søbstad 2005). Videre har det å ha et godt regelverk vært trukket frem i denne sammenheng (OECD 2006; European Commission 2004). Et godt kvalitetsvurderingssystem som innebærer regelmessig oppfølging har også vært fremhevet som viktig for å utvikle en kvalitativt god sektor (OECD 2001).

Utvalget legger til grunn at det vil være mest effektivt å styre gjennom en kombinasjon av de ulike virkemidlene. Gjennom innføring av rammefinansiering for sektoren er det allerede gjort valg som ikke utvalget skal gå inn på. For utvalget gjenstår da lovbaserte og «mykere» virkemidler, samt eventuelle økonomiske virkemidler av mer «stimulerende» karakter. Som følge av mandatets ordlyd har utvalget naturlig konsentrert seg om lovbaserte virkemidler. «Mykere» virkemidler, og i enkelte tilfeller økonomiske virkemidler, er trukket inn der dette har vært ansett formålstjenlig. Kvaliteten på tjenestene i barnehagesektoren beror i svært stor grad på kompetansen til de ansatte. Virkemidler som bidrar til å understøtte og bygge opp kompetansen har derfor stor betydning. Kompetanseutvikling, utdanning og forskning er følgelig viet en viss plass i utredningen. Utvalget vurderer det samtidig slik at et godt regelverk uansett er en nødvendig forutsetning. For å sikre likeverdighet og høy kvalitet vil kvalitetssikringsbestemmelsene bli særlig sentrale.

Dagens barnehagesektor byr på både nye og endrede utfordringer sammenlignet med hvordan sektoren så ut da tidligere regelverk ble utformet, og dette skaper behov for nytenkning. Utvalget mener derfor at det er grunn til å foreta en fullstendig gjennomgang av dagens rammeverk for å sikre at både strukturen og innholdet skal være egnet til å bidra til at barnehagesektoren styres på en best mulig måte.

I sektoren er det vanskelig med innsyn for foreldrene – dette tilsier en viss kontroll/tilsyn. For foreldrene vil det ikke umiddelbart være enkelt å vurdere tjenestenes kvalitet. Foreldrene kan ikke lett observere om tjenesten i løpet av dagen har god kvalitet. Dette tilsier, etter utvalgets vurdering, både enkelte klare og tydelige kvalitetskrav og et visst kontrollbehov. Klare lovkrav vil for øvrig også gjøre kontroll i form av tilsyn enklere, og for så vidt mindre belastende for de som kontrolleres.

Når det gjelder mer «myke» styringsvirkemidler har temaheftenes status vært oppfattet som noe uklar, jf. punkt 7.3.3, og det kan være rom for veiledere på flere områder. Utvalget har gått nærmere inn på disse spørsmålene under punkt 11.6 under.

11.5 Vurdering av hensiktsmessig regelverksstruktur

Utvalget vil vise til at i en vurdering av dagens regelverk må både strukturen og innholdet vurderes. Gjeldende barnehagelov inneholder en stor andel skjønnsmessige bestemmelser, det er gitt få rettigheter og mange viktige bestemmelser er regulert i forskrift. En avgjørende faktor for å oppnå det en ønsker gjennom rettslig regulering er at regelverket er lett tilgjengelig for brukeren, enten dette er foreldre, eiere, kommuner eller fylkesmenn.

Fra den første lov om barnehager ble vedtatt i 1975 til ny lov i 1995 og i 2005 har både barnehagesektoren og samfunnet for øvrig gjennomgått store endringer. Ved fremleggelsen av nytt lovforslag i 1995 ble det blant annet påpekt at kommunene trengte et bedre lovverk for å sikre at den resterende barnehageutbyggingen kunne foregå slik at barnehagetilbudet ble godt samordnet og tilpasset lokale forhold. Barnehagesektoren var på dette tidspunktet i ferd med å bli langt mer allment tilgjengelig, og nye brukergrupper med nye behov kom inn i sektoren. Dette førte til endret etterspørselsmønster med blant annet behov for større fleksibilitet i åpnings- og oppholdstider. Barnehagene skulle så langt som mulig tilfredsstillende alle brukergruppers behov. Barnets beste kom sterkere frem og proposisjonen inneholdt forslag om å tydeliggjøre barnehagens roller og oppgaver overfor barna og foreldrene. Det ble tatt inn en ny bestemmelse som ga departementet adgang til å fastsette en rammeplan for barnehagen. Siden den gang har loven blitt endret flere ganger, før det kom en ny lov i 2005 som var en

oppfølging av Stortingets avtale om barnehagepolitikken av 11. juni 2002.

På bakgrunn av oppdraget som utvalget er gitt, synes det for utvalget mest fornuftig at det utarbeides en ny lov fremfor en endringslov. Regelverk vil alltid stilles overfor utfordringen at samfunnsutviklingen går raskt og at regelverket utdateres og derfor må endres. Etter overgangen til rammefinansiering og den enorme utviklingen som har funnet sted de senere årene, mener utvalget at det vil være å foretrekke å utarbeide en ny lov, blant annet for å synliggjøre de endringer sektoren har gjennomgått. Det gir videre muligheten til å konsolidere merknader til bestemmelsene og re-paragrafere hele loven. En anledning til å foreta en helhetlig gjennomgang av regelverket vil også kunne gi en mer brukervennlig utforming. I arbeidet vil det være viktig å ta høyde for hvordan regelverket best mulig kan utformes slik at det også blir enkelt å foreta endringer ved behov i fremtiden.

Utvalget har videre vurdert hva slags type lov som er ønskelig i fremtiden. I gjeldende lov åpner mange av bestemmelsene for stor grad av skjønn og inneholder få bundne normer. Dette er i mange tilfeller en styrke, men kan også være krevende når loven skal praktiseres. Riksrevisjonen (2009) har eksempelvis pekt på at når regelverket og rammeplanen åpner for mangfold i barnehagene, gir dette større risiko for uheldige variasjoner i tilbudet og skaper et større behov for overordnet styring. Etter overgangen til rammefinansiering vil et så vidt stort skjønnsrom forventes å bli mer krevende, noe som blant annet kommer til uttrykk i Ot.prp. nr. 57 (2007–2008).

Mye av lovens styrke i dag kan sies å være at den gir stor frihet til både barnehageeier og barnehagemyndighet til å gjøre lokale tilpasninger, men dette er også noe av svakheten. Utvalget vurderer det ikke som ønskelig at sektoren detaljreguleres, men det synes likevel nødvendig å stille spørsmål om det, særlig av hensyn til å sikre barna et godt barnehagetilbud, bør være en sterkere regulering enn i dag. Utvalget har derfor innen helt sentrale kvalitetsdimensjoner funnet det nødvendig å foreslå videreført eller også forsterket ulike krav i forslaget til ny barnehagelov.

Utvalget vil vise til at vesentlige deler av barnehagens regelverk i dag er regulert gjennom ulike forskrifter. Utvalget har merket seg at det er områder av vesentlig betydning innen regelverket som med fordel kunne ha vært regulert i lovs form snarere enn gjennom forskrift. Dette har gitt barnehagelovgivning en et visst fragmentarisk preg. Utvalget finner ikke å kunne se bort fra at

dette i sin tur kan ha medført uklar regelverksforståelse i sektoren.

Gjeldende barnehagelov er bygget opp med kapittelinndeling etter oppgaver og ansvar. Loven er inndelt i tre nivåer og angir hvilke plikter barnehageeier har, videre hvilke plikter kommunen som barnehagemyndighet har og hvilken rolle fylkesmannen har. Mye er regulert i de i alt 13 forskriftene som er gitt med hjemmel i loven, herunder mange svært sentrale bestemmelser som krav til pedagogisk bemanning og regulering av foreldrebetaling. For utvalget har det vært relevant å vurdere om noe av det som i dag er forskriftsregulert bør flyttes til lov. Utvalget har vært opptatt av at regelverket skal være anvendelig og lett tilgjengelig for brukerne. Dette har talt for en flytting av enkelte viktige bestemmelser fra forskrift til lov.

Utvalget har videre vurdert det som hensiktsmessig at fremtidig lov fortsatt gis en struktur med kapittelinndeling. Ny lov vil måtte få en størrelse og en inndeling av oppgaver og ansvar som vil tilsi bruk av kapittelinndeling. En kapittelinndeling vil også gjøre det enklere for brukerne. I arbeidet med lovutkastet har utvalget også søkt å presisere rettslige ukklarheter i bestemmelser som ellers står uforandret, både ukklarheter som er avdekket i praksis og ukklarheter som utvalget har sett.

Til dagens lov er det gitt 13 forskrifter. Dette bidrar til å gi et lite oversiktlig preg og antas å gjøre regelverket vanskelig tilgjengelig for brukerne. Sett i lys av at barnehageloven er en relativt liten lov, fremstår det som lite hensiktsmessig å ha så vidt mange forskrifter som i dagens regelverk. Etter utvalgets vurdering vil en mer ryddig systematikk være at det gis en samlet forskrift til barnehageloven. I tillegg foreslås rammeplanen videreført som en egen forskrift. Dette som følge av rammeplanens utforming og omfang.

Så vidt utvalget kan se har barnehageloven til nå vært utformet slik at forskriftshjemler i hovedsak er lagt til departementet. Samtidig ser utvalget at forskriftskompetansen i enkelte tilfeller er lagt til Kongen. For utvalget fremstår grunnlaget for denne variasjonen uuttalt. Utvalget vurderer den praktiske forskjellen mellom reguleringsmåtene som relativt liten. Av hensyn til å få et så enhetlig system som mulig i fremtidig lov, har utvalget som hovedregel landet på at forskriftskompetansen av praktiske hensyn bør legges til departementet.

Foruten barnehageloven med forskrifter, er det en rekke andre lovverk som også har betydning for barnehagene. Både forskrift om miljøret-

tet helsevern og plan og bygningsloven er blant regelverkene som er av stor betydning både for godkjenningen av barnehagen, men også for driften. Forholdet til annet regelverk er i dag blant annet omtalt i merknadene til § 10. I departementets videre arbeid med nytt regelverk, kan det være relevant å vurdere om krav til barnehager i annet regelverk bør omtales/reguleres i barnehageloven eller forskriften.

Enkelte bestemmelser i dagens barnehagelov har vært unntatt utvalgets mandat. Utvalget har følgelig ikke vurdert å foreslå innholdsmessige endringer i disse bestemmelsene. Ut fra et ønske om at disse er tilpasset helheten i utvalgets forslag, har imidlertid utvalget funnet det tjenlig å foreslå visse tekniske tilpasninger av §§ 1, 1a, 2, 12a og 14.

11.6 Vurdering av pedagogiske styringsvirkemidler

Såkalte «myke», pedagogiske virkemidler inngår som et mulig styringsvirkemiddel for staten.

Det har vært fremhevet at statlige veiledere vil kunne forenkle og lette arbeidet i kommunene, og samtidig kunne fungere som et styringsvirkemiddel for staten, jf. for eksempel NOU 2005:6. Brennautvalget foreslår at det utarbeides en veileder for barnehagene om arbeidet med barn med traumer, jf. NOU 2010:8.

Utvalget vil vise til at Kunnskapsdepartementet har fått utarbeidet veiledere til sentrale områder innenfor regelverket. Det er blant annet utarbeidet veiledere om tilsyn med barnehager, godkjenning av barnehager, praktisering av kravet om likebehandling i kommuner, utmåling av offentlige tilskudd i ikke-kommunale barnehager, om utforming av barnehagens utearealer, om overgangen fra barnehage til skole og om kravene til pedagogisk bemanning. Sosial- og helsedirektoratet har utarbeidet en veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har i samarbeid fått utarbeidet veilederen *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten* (2009).

Av Riksrevisjonens (2009) undersøkelse fremgår at kommunene benytter de ulike veilederne fra Kunnskapsdepartementet i ulik grad. Eksempelvis fremkommer at veileder om kommunens tilsyn med barnehager og veileder om godkjenning av barnehager i arbeidet med barnehagesektoren benyttes mye eller noe av om lag 90 prosent av kommunene. På den andre siden gir mange

kommuner uttrykk for at de lite eller aldri benytter veileder for helse, miljø og trivsel i barnehagen eller veileder for utforming av barnehagens utearealer.

Det har vært pekt på at slikt veiledningsmateriale ikke er juridisk bindende, men at ulike aktører vil kunne oppfatte dem å være det. Lokaldemokratikommisjonen har på denne bakgrunn anført at det ikke er uproblematisk at statlige organer driver en utstrakt pedagogisk virksomhet overfor kommunene, siden det ikke alltid vil være tydelig at det som formidles er politiske signaler og ikke noe kommunene «skal» gjennomføre, jf. NOU 2005:6¹⁰.

Utvalget vil påpeke at veiledere kan fungere som en bistand i den praktiske anvendelsen av regelverk. Det er likevel viktig å være bevisst på veiledernes status ved bruken av dem, og at brukerne også er bevisste på at endringer som gjøres i regelverket veilederen omtaler vil kunne ha betydning for bruken av veilederen. Veiledere må ikke brukes som annet enn hva de er, nettopp veiledere. Faren ved utstrakt bruk av slike virkemidler vil kunne være at de oppfattes som mer autoritative og bindende enn hva de faktisk er ment å være. Ved større endringer i regelverket vil veiledere bli utdatert. Statlige myndigheter oppfordres videre til å vurdere utarbeidelse av nye veiledere og/eller oppdateringer av tidligere veiledere etter ikrafttredelse av ny barnehagelov.

Utvalgets forslag om at flere bestemmelser skal synliggjøres i selve lovteksten, har blant annet til hensikt å øke tilgjengeligheten for brukerne. Videre antar utvalget at å samle de ulike forskriftsbestemmelsene i en felles forskrift til barnehageloven vil gjøre disse bestemmelsene lettere tilgjengelig både for lokal barnehagemyndighet, barnehageeiere og brukere.

Utvalget legger til grunn at det er et behov for tilgjengelig informasjon om regelverket også i fremtiden. Utvalget forutsetter at det utarbeides nytt rundskriv, jf. rundskriv F-08/2006, med fullstendig oversikt over gjeldende regelverk når eventuell ny barnehagelov med forskrift skal tre i kraft. Utvalget anbefaler at departementet jevnlig sørger for å oppdatere en elektronisk oversikt

over gjeldende regelverk og veiledere til ulike deler av dette.

Rammeplanen har også forskriftsstatus, og egen forskriftshjemmel fremgår av barnehageloven § 2. Under henvisning til rammeplanens sentrale karakter, vil utvalget benytte anledningen til å fremheve rammeplanens betydning også for de pedagogiske styringsvirkemidlene.

Utvalget vurderer rammeplanen som et svært viktig styrings- og kvalitetsverktøy som skal være med å sikre barn et likeverdig tilbud av god kvalitet. Rammeplanen gir personale, eiere og tilsynsmyndighet en forpliktende ramme å arbeide ut fra og informasjon til foreldre om hva de kan forvente av barnehagetilbudet.

Det er rammeplanen som setter rammene for innholdet i barnehagen, men den enkelte barnehage må tolke og omsette de nasjonale føringene til praksis i barnehagen. Evalueringen av barnehagens arbeid med rammeplanen viser imidlertid at førskolelærere i en del tilfeller mangler læreplankompetanse (Østrem m. fl. 2009). Brennaudvalget uttrykker på denne bakgrunn bekymring for hvorvidt rammeplanen blir godt nok forstått og operasjonalisert i barnehagene (NOU 2010:8). Brennaudvalget viser også til erfaring om at barnehager har svært ulike måter å tilnærme seg rammeplanen og sitt eget planleggingsarbeid på, og dette fører til at det er ulik kvalitet og innhold i det tilbudet barn får. Brennaudvalget mener samtidig at rammeplanen er et godt grunnlag for barnehagens pedagogiske arbeid, men at den må justeres noe for å sikre at alle barn får et godt systematisk pedagogisk tilbud.

Utvalget vil vise til at bestemmelsene barnehageloven § 2 og rammeplanen ligger utenfor utvalgets mandat. At rammeplanen blir brukt og forstått har imidlertid vesentlig betydning for barnehagens pedagogiske arbeid og er en forutsetning for at at barnehagene skal et likeverdig tilbud av høy kvalitet til alle barn. Utvalget vil derfor påpeke den betydning kompetanseutvikling har for barnehagens arbeid med rammeplanen, jf. kapittel 20 om kompetanseutvikling.

For å støtte barnehagens arbeid med revidert rammeplan, har Kunnskapsdepartementet fått utarbeidet temahefter innen ulike områder, jf. punkt 7.3.3. Heftene skal formidle kunnskap og erfaringer som grunnlag for refleksjon, og målgruppen er først og fremst ansatte i barnehagene, men også eiere og barnehagemyndigheter kan ha nytte av heftene.

Temaheftene er tilpasset emnet det omhandler, og fremstår derfor relativt ulike i form og omfang. Det har ifølge Kunnskapsdepartementet

¹⁰ Veiledere vil for så vidt også kunne få en rettslig funksjon. Hva et departement uttrykker i et veiledningsrundskriv og hvilken forvaltningspraksis som har etablert seg, kan fungere som rettskilde. Dersom en sak som har vært oppe til behandling i forvaltningen kommer til rettssystemet, vil veiledninger kunne være rettskilder som har betydning for utfallet og skape presedens for tilsvarende saker (Eckhoff 1987).

vært et siktemål å utarbeide støttemateriale som i mest mulig grad kunne fungere som inspirasjon, motivasjon og utgangspunkt for refleksjon i barnehagens arbeid med oppfølging av rammeplanen. Av temaheftenes forord fremgår at innholdet står for forfatterens regning.

Utvalget har merket seg at Riksrevisjonen (2009) finner at det synes å være et misforhold mellom hvordan departementet oppfatter statusen til temaheftene og hvordan enkelte av de som ble spurt i undersøkelsen oppfatter dem.

Utvalget vil vise til at temaheftene i utvalgets mandat er opplistet som et «mykt» styringsvirkemiddel. Utvalget har imidlertid merket seg at det fra departementets side tidligere ikke er uttrykt at temaheftene skulle ha «veiledende» status. Snarere var siktemålet å utarbeide støttemateriale som i mest mulig grad kunne fungere som inspirasjon, motivasjon og utgangspunkt for refleksjon i barnehagens arbeid med oppfølging av rammeplanen. På grunn av den varierte utforming temaheftene er gitt og det at departementet ikke påtar seg ansvar for innholdet i det enkelte heftet, vil utvalget anbefale at temaheftenes status blir tydeliggjort fra departementets side. Utvalget mener for øvrig temaheftene er nyttige og kan bidra med interessante innspill til barnehagens arbeid med rammeplanens områder.

Etter utvalgets oppfatning er det mye som taler for at barnehagens informasjon til foreldre generelt kan videreutvikles og forbedres. Departementet har i St.meld. nr. 41 (2008–2009) uttalt at det vil bli etablert en nettportal for barnehager. Utvalget vil vise til at en slik nettportal bør inneholde oppdatert informasjon som er relevant for foreldrene.

Utvalget har for øvrig foreslått utarbeidet veiledere om tilvenning og om retten til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen, jf. henholdsvis punkt 16.3 og punkt 12.5.4.

Fylkesmannen skal veilede kommuner og eiere av virksomheter etter barnehageloven § 9. Av Riksrevisjonens (2009) undersøkelse fremgår at en overveiende del av kommunene som har fått råd og veiledning av fylkesmannen i stor eller noen grad er fornøyde med rådene og veiledningen.

Av evalueringen av implementeringen av rammeplanen fremgår at fylkesmennenes rolle i formidlingen av statlig regelverk og styring er sentralt for sektorutviklingen, jf. Østrem m. fl. (2009). Også på bakgrunn av andre undersøkelser må fylkesmannsembetenes rolle som veileder for kommunene kunne sies å være meget sentral (Riksrevisjonen 2009; Winsvold og Gulbrandsen 2009).

Utvalget har merket seg at det etter Kunnskapsdepartementets vurdering er viktig å videreutvikle god og aktiv veiledning for å bidra til klar forståelse av barnehageloven, jf. Meld. St. 7 (2009–2010). Utvalget har videre merket seg at utviklingen i sektoren, ifølge Kunnskapsdepartementet, har gått raskere enn utviklingen i styrings- og forvaltningsapparatet, både på statlig og kommunalt nivå. Som følge av dette har det blant annet blitt anbefalt å styrke fylkesmannsembetene og å opprette en direktoratsfunksjon for barnehageområdet, jf. Barne- og familiedepartementet (2005); NOU 2010:7. Det er videre utvalgets inntrykk at etterspørselen etter embetenes råd og veiledning, har økt hos kommunene etter overgang til rammefinansiering.

Utvalget mener det er sentralt at fylkesmannsembetene styrkes slik at de er i stand til å utføre alle sine oppgaver knyttet til barnehagesektoren på en tilfredsstillende måte i en rammefinansiert sektor. Utvalget har foretatt en vurdering av behovet for ressurstilførsel til fylkesmannsembetene i kapittel 13 om system for tilsyn. Utvalget mener det minimum er behov for ytterligere 0,5 årsverk ved hvert embete for å styrke fylkesmannen. Utvalget vil vise til at det er besluttet at Utdanningsdirektoratet skal overta oppgaver på barnehageområdet. Etter utvalgets vurdering vil dette innebære en styrking av den sentrale statsadministrasjonens forutsetninger for å ivareta sitt sektoransvar.

Utdanningsdirektoratet har i dag en omfattende styringsdialog med fylkesmannsembetene, men oppdraget synes i stor grad å være konsentrert om tilsynsvirksomheten. Innenfor barnehageområdet har fylkesmannen hatt et viktig veiledningsansvar overfor lokal barnehagemyndighet og barnehageeiere helt siden de første barnehagekonsulentene ble ansatt i forbindelse med innføring av den første barnehageloven i 1975. For utvalget synes det sentralt at Utdanningsdirektoratet verdsetter og har et betydelig fokus også på embetenes veiledningsvirksomhet. I forbindelse med eventuell innføring av ny barnehagelov, vil det bli svært sentralt for implementeringen at embetenes veiledningsvirksomhet er omfattende.

11.7 Rapporteringskrav i barnehagesektoren

For at nasjonale myndigheter skal kunne ivareta et overordnet nasjonalt ansvar for barnehagesektoren, vil det være nødvendig med rapportering om utviklingen av tjenestene. Slik rapportering er

en forutsetning for å kunne vurdere om nasjonale mål og føringer blir fulgt opp, og derigjennom behovet for å justere målformuleringer, virkemiddelbruk og ressursinnsats.

Etter bevilgningsreglementet § 10 kan staten føre kontroll med at offentlige midler benyttes etter forutsetningene, så fremt staten regnes som tilskuddsforvalter. Etter rammefinansiering er kommunen tilskuddsforvalter, og bevilgningsreglementets bestemmelser bortfaller som hjemmel til å føre kontroll med barnehagene.

Behovet for enhetlig informasjon for hele sektoren, ikke minst av hensyn til likeverdig behandling av både kommunale som ikke-kommunale barnehager, fremstår imidlertid uforandret. Et fortsatt informasjonsbehov etter rammefinansiering ble lagt til grunn ved behandlingen av gjeldende barnehagelov, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) om lov om barnehager og Innst. O nr. 117 (2004–2005). Hjemmelen for å innhente regnskaps- og tjenstedata fra barnehageeier etter overgangen til rammefinansiering er barnehageloven § 7 andre ledd, hvor det fremgår at barnehageeieren må legge frem opplysninger om regnskapsdata og tjenstedata etter forskrifter fastsatt av departementet.

Av merknadene til bestemmelsen fremgår at for kommunale barnehageeiere følger denne rapporteringsplikten av § 49 i kommuneloven. Videre fremgår at rapportering fra ikke-kommunale barnehager sikres i dag i tilknytning til søknader om og tildeling av statlige tilskudd. Ved en overgang til rammefinansiering vil, ifølge merknadene, denne etablerte praksis for rapportering fra ikke-kommunale barnehager falle bort. Det vil være nødvendig å utarbeide forskrifter som gir departementet rett til å pålegge de ikke-kommunale barnehageeierne å fremskaffe regnskaps- og tjenstedata. Informasjonen om ressursbruk og tjensteproduksjon tjener som grunnlag for departementets analyse, planlegging og styring og gir herunder grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås. Informasjonen er derfor nødvendig som kilde til læring om og utvikling av sektoren.

Som eksempler på opplysninger som i dag innrapporteres kan nevnes informasjon om barnehagen, organisering, antall barn, minoritetsspråklige barn, prioritet ved opptak og barn med nedsatt funksjonsevne, stillinger og personale, foreldrebetaling og regnskapsdata. Slike opplysninger vil for øvrig ikke være å regne som personopplysninger, jf. lov om behandling av personopplysninger § 2.1.

Selv om finansieringsansvaret for barnehagene er overført til kommunene, vil nasjonale myndigheter fortsatt ha behov for å følge med på

utviklingen i ressursbruken innen sektoren. Det er viktig å kunne vurdere om ressurstildelingen og ressursinnsatsen i den enkelte barnehage er tilstrekkelig til å oppfylle lovens kvalitetskrav. Tilstrekkelige økonomiske rammer er en forutsetning for å oppnå høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager. Gjennom KOSTRA kan både lokale og nasjonale beslutningstakere få informasjon om kommunenes ressursbruk på barnehager. Ettersom over halvparten av landets barnehager driftes av ikke-kommunale aktører (private, fylkeskommunale og statlige eiere), gir imidlertid ikke KOSTRA et fullstendig bilde av de økonomiske forholdene i sektoren. Kunnskapsdepartementet innhenter regnskapsopplysninger fra ikke-kommunale barnehager, og Statistisk sentralbyrå (SSB) bruker disse dataene til å publisere regnskapsstatistikk for private barnehager. Utvalget mener at disse dataene bør sammenstilles slik at det kan produseres offisiell statistikk om kostnadene i og finansieringen av barnehagene. Det vil gi nasjonale og lokale myndigheter bedre og mer relevant styringsinformasjon.

Opplysningene i årsmeldingen fra ikke-kommunale barnehager danner for øvrig også grunnlag for utmåling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager, jf. forskrift om likeverdig behandling.

Til tross for at det innhentes opplysninger fra hver enkelt barnehage, produseres det i dag ikke statistikk der barnehagen er databærende enhet. Statistikken som publiseres av SSB er i hovedsak på kommune- og fylkesnivå. I St.meld. nr. 41 (2008–2009) er det signalisert at det vil bli produsert statistikk på barnehagenivå. Utvalget støtter dette, og mener at det bør kunne utarbeides statistikk som viser hvordan barnehagene fordeler seg etter sentrale kvalitetsvariabler som voksentetthet, pedagogtetthet og arealutnytting. Det vil gi mer relevant informasjon om variasjoner i strukturkvalitet mellom barnehagene enn det man kan lese ut av statistikken på kommunenivå.

Etter utvalgets oppfatning er det avgjørende at det også etter overgang til rammefinansiering kan innhentes data fra barnehagene som gir informasjon om strukturelle faktorer og ressursbruk i sektoren. Utvalgets vurdering er at nødvendige regnskapsdata og tjenstedata for både kommunale og ikke-kommunale barnehager bør kunne innhentes av departementet. Det vurderes som nødvendig at sentralt myndighetsnivå har tilgang til opplysninger på barnehagenivå. Forskjeller mellom barnehager med hensyn til for eksempel størrelse og eierskap tilsier enhetlig adgang til informasjon på dette nivået. En forskrift om rap-

portering bør derfor klart omfatte alle barnehageeiere.

Samtidig er det viktig at slik rapportering ikke medfører unødige omkostninger eller merarbeid verken for barnehage, barnehageeier eller lokal barnehagemyndighet. Årsmeldingen, som hver enkelt barnehage rapporterer elektronisk gjennom BASIL, inneholder opplysninger om blant annet antall barn fordelt etter alder og avtalt oppholdstid, barnehagens organisering og eierform, arealutnyttning, åpningstid, antall årsverk og personalets utdanning. Innsatsfaktorer som bemanning, personalets kompetanse og areal har betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet. Utvalget mener derfor det vil derfor være nødvendig å videreføre årsmeldingsrapporteringen fra barnehagene for å kunne følge med på kvalitetsutviklingen i sektoren.

Hjemmelen for å innhente regnskaps- og tjenstedata fra barnehageeier etter overgangen til rammefinansiering er barnehageloven § 7. Bestemmelsen videreføres i utvalgets forslag til ny barnehagelov.

Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet med hjemmel i § 7 utarbeider forskrift om innhenting av opplysninger fra barnehageeier. I forbindelse med ny finansieringsordning synes fastsetting av forskrift om innhenting nødvendig, og utvalget anbefaler at dette gjennomføres raskt for å unngå eventuell usikkerhet forbundet med rapporteringsrutinene i sektoren. Utvalget legger til grunn at dette vil være en videreføring av foreliggende rapporteringsordning med årsmeldingsskjema for alle barnehager. For å kunne ha sammenlignbare tall om barnehagenes drift og kunne gi kommunene et godt grunnlag for utregning av tilskuddssatser, bør også driftsregnskap for alle barnehager rapporteres.

Utvalget legger til grunn at kommunenes innrapportering per 20. september vil utgå. Dette vil innebære mindre ressursbruk til rapportering.

Utvalget har merket seg at Kunnskapsdepartementet i St. meld. nr. 41 (2008–2009) varslet at det tar sikte på å utvikle et bedre system for å følge med på kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren. For at barnehagesektoren skal ha et velfungerende styringssystem i fremtiden, vurderer utvalget det varslede kvalitetsvurderingssystemet som et helt sentralt element i dette. Et fremtidig kvalitetsvurderingssystem bør ta utgangspunkt i dagens system for rapportering. Et slikt system bør derfor kunne baseres på en videreutvikling av den rapportering som i dag gjøres via BASIL.

Utvalget er opptatt av at det ikke legges et grunnlag for overrapportering i sektoren. Opplys-

ningene som barnehageeier rapporterer i årsmeldingen gjennom BASIL må fortsatt danne grunnlag for statistikkproduksjonen i KOSTRA. Utvalget har mottatt tilbakemeldinger om at det er behov for å forbedre både barnehagenes årsmeldingsskjema og KOSTRA. For fullgodt å kunne vurdere tilstanden i barnehagesektoren, må det tilstrebtes sammenlignbare tall mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Sammenlignbare tall er sentralt for likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Utvalget mener videre det er ønskelig å begrense innrapporteringen til ett rapporteringstidspunkt (15. desember) i året.

Kommunens tilsyn med barnehagene i egen kommune er viktig for å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet. For å kunne vurdere hvordan kommunene ivaretar denne sentrale myndighetsoppgaven vil statlige myndigheter ha behov for oppdatert informasjon om antall gjennomførte tilsyn med barnehagene. Etter det utvalget erfarer, blir ikke slik informasjon systematisk innhentet i dag. Utvalget mener derfor at det vil være hensiktsmessig med årlig rapportering fra kommunen om antall gjennomførte tilsyn med barnehagene, hvordan disse ble gjennomført og oppfølgingen i etterkant. Slik informasjon vil relativt enkelt kunne innhentes via BASIL, for eksempel i forbindelse med dagens årsmeldingsrapportering.

Etter utvalgets oppfatning er det mye som taler for at informasjonen til foreldre om barnehager og barnehagesektoren generelt kan videreutvikles/forbedres. Departementet har i St.meld. nr. 41 (2008–2009) uttalt at det vil bli etablert en nettportal for barnehager.

11.8 Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for barnehagesektoren

Kvalitetsvurdering har vært et tema i barnehagesektoren i flere år, og barnehager, eiere og kommuner har valgt ulike tilnærminger, jf. kapittel 5 om kvalitet i barnehagen. Behovet for og betydningen av et helhetlig system for vurdering på nasjonalt nivå har økt i takt med sektorens vekst, noe som er påpekt av blant annet OECD (2001; 2006) og i rapporten *Klar, ferdig, gå! Tyngre sat-sing på de små* (Barne- og familiedepartementet 2005). Utvalget ser at manglende oppfølging blant annet kan skyldes at forvaltningen på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå ikke har vokst i takt med barnehageutbyggingen.

Utvalget har merket seg at Kunnskapsdepartementet i St.meld. nr. 41 (2008–2009) varslet at det vil settes i gang et arbeid med å utvikle et bedre system for å følge med på kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren. Formålet med systemet vil være å skaffe oppdatert, vesentlig og tilstrekkelig informasjon om tilstanden i sektoren. Argumentet er blant annet at dette er nødvendig for at departementet skal kunne ivareta sektoransvaret på en tilfredsstillende måte og at behovet for systematisk datainnsamling vil bli ytterligere forsterket i en rammefinansiert sektor. Det nasjonale systemet skal i følge meldingen primært kontrollere at nasjonale mål og kvalitetskrav blir innfridd og ivareta behovet for løpende oppdatering av kunnskap om ressursinnsats og barnehagenes, kommunenes og fylkesmennenes arbeid. Departementet mener det er nødvendig å innhente informasjon fra flere aktører og ved hjelp av ulike metoder, slik at tilstanden i sektoren blir tilstrekkelig godt belyst. Data kan for eksempel innhentes gjennom tilsyn, årlig statistikk, periodiske brukerundersøkelser og egenrapporteringer fra barnehager og kommuner. Videre at det vil bli foretatt jevnlig kartlegginger av kommunenes og barnehagenes oppfølging av barnehageloven og rammeplanen og foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet. Systematisk kunnskapsinnhenting fra barnehager, foreldre og kommuner vil inngå som sentrale elementer i et system for å følge med på kvalitetsutviklingen i sektoren. Det understrekes at de ulike metodene har sine styrker og svakheter, men til sammen kan data fra flere kilder gi et bredt og tilstrekkelig pålitelig bilde på status og utfordringer i sektoren.

Departementet pekte på at mange av elementene i et nasjonalt system allerede er på plass, men at systemet skulle videreutvikles og bygges opp over tid. Departementet varslet derfor at det ville utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren, utarbeide en årlig nasjonal rapport om tilstanden i barnehagesektoren og opprette en nettportal om og for barnehager. Oppgaven med videre utvikling av kvalitetsvurderingssystemet vil overføres til Utdanningsdirektoratet fra januar 2012, jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Kunnskapsdepartementet.

Utvalget vil i denne forbindelse vise til at Utdanningsdirektoratet også har ansvaret for å forvalte og videreføre det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen (NKVS). Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringen består av internasjonale undersøkelser, et sammenhengende nasjonalt prøve- og vurderingssystem, brukerundersøkelser, utdannings-

statistikk, forskning og evaluering og statlig tilsyn med sektoren. Når det gjelder formidling av informasjon fra systemet til sektoren, er nettstedet «Skoleporten» et sentralt verktøy. Etableringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem ble først foreslått i Kvalitetsutvalgets innstilling *Førsteklasses fra første klasse* (NOU 2003:10). Forslaget ble fulgt opp gjennom tillegg til St.prp. nr. 1 (2002–2003) og vedtatt av Stortinget våren 2003. Det overordnede målet for det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering er å bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnsopplæringen med henblikk på tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for den enkelte elev. Kvalitetsvurderingssystemet skal i tillegg:

- Bidra til åpenhet, innsyn, og dialog om skolens virksomhet.
- Gi utdanningssektoren informasjon som grunnlag for beslutninger, basert på dokumentert kunnskap om tilstanden lokalt og nasjonalt.
- Danne grunnlag for lokalt vurderings- og utviklingsarbeid gjennom skoleeiers og skoleleders tilrettelegging for vurderinger og oppfølging av resultater.

Utvalget slutter seg til departementets vurdering når det gjelder behov for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, og har merket seg at arbeidet med å bygge opp systemet videreføres av Utdanningsdirektoratet fra 2012. Utvalget vil peke på at det i denne sammenheng er viktig at Utdanningsdirektoratet har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utvikle et system som tar hensyn til barnehagesektorens særtrekk, herunder samfunnsmandat, eierskap og brukergrupper. Utvalget vurderer at direktoratets erfaringer med nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnskolen vil kunne gi verdifulle innspill til implementeringen av et tilsvarende system for barnehagesektoren. Registrering av ressursinnsats, statistikk og brukerundersøkelser er eksempler på dette. Forskjellene mellom barnehagenes og grunnskolens samfunnsmandat tilsier imidlertid at det også vil være behov for ulike tilnærminger. Dette gjelder særlig spørsmålet om vurdering av resultater, jf. rammeplanens føringer om vurdering av enkeltindivider, og barnehagens prosessmål til forskjell fra skolens resultatmål. Rammeplanen gir føringer om dokumentasjon som grunnlag for refleksjon og læring i barnehagen og om vurdering av barnehagens arbeid. Barnehagen skal normalt ikke vurdere måloppnåelse hos enkeltbarn etter gitte kriterier. Dokumentasjon og vurdering blir på denne

måten viktig som grunnlag for organisasjons- og kompetanseutvikling.

Utvalget mener det er viktig at systemet bygges opp rundt bestemmelser i ny barnehagelov og rammeplanen. Oppfølging av krav gitt i annet lovverk som styrer barnehagesektoren bør også inngå, for eksempel forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Utvalget vil også vise til rapporten *Alle teller mer*, der det er foretatt en grundig evaluering av vesentlige sider ved barnehagens kvalitet, og der ulike interessenter i sektoren har kommet til orde (Østrem m. fl. 2009). Rapporten avdekket blant annet at det var store variasjoner i barnehagenes oppfølging av rammeplanen, herunder barnehagenes vektlegging av lek, barnas medvirkning og arbeidet med de ulike fagområdene.

Prinsippene som ligger til grunn for kvalitetsvurderingssystemet for grunnskolen synes også, etter utvalgets vurdering, aktuelle for barnehagesektoren, forutsatt at den konkrete utforming og gjennomføring tilpasses barnehagesektorens særtrekk og barnehagepedagogikkens egenart. Et kvalitetsvurderingssystem for barnehagesektoren skal bidra til åpenhet, innsyn og dialog og gi myndighetene i barnehagesektoren grunnlag for beslutninger basert på dokumentert kunnskap om tilstanden lokalt og nasjonalt.

Utvalget er særlig opptatt av at et fremtidig system skal bidra til sikring av et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet. For å oppnå dette må det gjøres en grundig vurdering av hvilken informasjon som er nødvendig og tilstrekkelig for å gi lokale og nasjonale myndigheter et godt grunnlag for kontroll og politikkutvikling.

Det bør innhentes data på barnehagenivå på indikatorer som følger av lov og forskrift, og som sannsynliggjør gode prosesser for barnehagens arbeid med å realisere det brede samfunnsmandatet. Foreldrenes tilfredshet er etter utvalgets vurdering også et viktig mål på kvalitet. Enkeltundersøkelser vil kunne gi svar på aktuelle problemstillinger, men gir lite grunnlag for styring av utviklingsretning. Datainnsamlingen må derfor gjennomføres jevnlig, slik at det blir mulig å følge utviklingen i sektoren over tid. Utvalget vil advare mot å utvikle et system som pålegger barnehager, eiere og kommuner en større rapporteringsbyrde enn nødvendig, jf. punkt 11.7 foran.

Utvalget vurderer for øvrig at et godt kvalitetsvurderingssystem må antas å forenkle nasjonale myndigheters rapportering til internasjonale organisasjoner (FN, OECD, EU). Disse er viktige for å vurdere kvaliteten på barnehager i Norge i et internasjonalt perspektiv.

Kapittel 12

Barna og foreldrene i barnehagen

12.1 Innledning

Utvalget vil vise til at det er foreldrene som har hovedansvaret for barnets oppdragelse, jf. barne-loven § 30. Foreldreansvaret innebærer at foreldrene har et omsorgsansvar for barnet, og at de har bestemmelsesrett på barnets vegne. I den tiden barnet er i barnehagen, tar barnehagen seg av deler av omsorgs- og oppdrageroppgavene. Barnehagen representerer et kompletterende miljø til hjemmet, og må vise forståelse og respekt for ulike familieformer, jf. rammeplanen punkt 1.6.

Barnehageloven gir føringer for hvordan samarbeidet mellom foreldrene og barnehagen skal være. Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmene ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling, jf. § 1, og bistå hjemmene i deres omsorgs- og oppdragsoppgaver og på den måten skape et godt grunnlag for barnas utvikling, livslange læring og aktive deltakelse i et demokratisk samfunn, jf. § 2. For å sikre samarbeidet med barnas hjem skal hver barnehage ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg, jf. § 4. Bestemmelsen skal sikre foreldrenes rett til medvirkning, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 5 om foreldrenes ansvar for oppdragelsen.

Utvalget har merket seg at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2010b) har anført at det er en økning i regelverksomfanget og at dette kan synes å medføre en innskrenkning i kommunenes selvstyre. Dette er en utvikling som også generelt er belyst gjennom den andre maktutredningen, jf. NOU 2003:19. Til spørsmålet om innføring av individuelle velferdsrettigheter innenfor kommunenes ansvarsområde¹, har det i etterkant av maktutredningen vært innvendt at disse rettighetene ikke nødvendigvis har medført en innskrenking av det kommunale selvstyret. Videre at omfanget

av rettigheter ikke har vokst i den grad det gis inntrykk av (Kjønstad 2003, Feiring m.fl. 2002). I denne forbindelse kan det også pekes på at den danske maktutredningen vurderte rettighetslovgivningens utvikling på en noe annen måte enn den norske maktutredningen (Togeby 2005). Rettigheter innebærer at makt overføres fra den lovgivende til den dømmende makt, men rettigheter bidrar også til å skape nye muligheter som samfunnets (svake) grupper kan benytte i forsvaret for sine interesser. Det kan derfor hevdes at det lokale selvstyret har blitt styrket ved at kommunene har fått tildelt flere oppgaver og mer ressurser. Når oppgavegjennomføringen desentraliseres, plasseres samtidig også den offentlige styringskapasiteten på det kommunale nivået.

Utvalget vil vise til at for barnehagesektorens vedkommende, må barn kunne sies å være en svakt stilt gruppe. Foreldrene har få formelle virkemidler til å ivareta sine interesser i barnehagen, men kan sies å kunne ha relativt sterk påvirkning gjennom den daglige kontakten og den muligheten for påvirkning de har overfor barnehagen. Den utviklingen som har blitt pekt på innenfor andre områder kan derfor vanskelig sies å være gjeldende i barnehagesektoren. Utvalget finner ikke at den generelle utviklingen alene kan tale mot innføring av forsterkede rettigheter for barn innenfor barnehageområdet.

Utvalget vil fremheve at barnehageloven skal regulere en virksomhet der brukerne er de yngste medlemmene av samfunnet vårt: barn under opplæringspliktig alder. Dette er en brukergruppe som ikke kan utøve brukerinnflytelse i vanlig forstand. Utvalget vurderer det derfor som nødvendig at det stilles særskilte krav til utformingen av barnehageloven, slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna og er til beste for dem, jf. FNs barnekonvensjon. På denne bakgrunn har utvalget foreslått at barna og deres rettigheter styrkes i fremtidig barnehagelov.

¹ Eksempler på slike rettigheter finnes også blant annet innenfor skole-, helse- og sosialpolitikken, jf. Difi (2010b).

12.2 En større vektlegging av barnets beste

Utvalget har i sitt arbeid vært opptatt av at en barnehagelov først og fremst skal ivareta barnas behov og interesser. Loven må utformes og praktiseres slik at den sikrer og fremmer barnas helse, utvikling, trygghet og omsorg, samt ivaretar barnehagens øvrige formål. I den grad dette går på tvers av andre samfunnsinteresser, skal det legges hovedvekt på hensynet til barnas beste. En ny barnehagelov skal sammen med øvrig regelverk, i for eksempel barneloven og barnevernloven, bidra til en styrking av barnas rettsstilling i samfunnet. Styrkingen av det nasjonale regelverket harmonerer med Norges folkerettslige forpliktelser og vil bidra til å fremme barnas og barndommens egenverdi, og sikre barn en trygg og likeverdig fremtid.

I 1989 vedtok FNs generalforsamling konvensjonen om barnets rettigheter – også kalt FNs barnekonvensjon. Dette er en internasjonal avtale som gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern. Den pålegger alle offentlige ansatte og offentlige organer som direkte eller indirekte kan påvirke barnas situasjon, å oppfylle og respektere barnets rettigheter slik de uttrykkes i konvensjonen. Konvensjonen er særlig relevant for kommunal sektor, fordi kommunale beslutninger og prioriteringer ofte får direkte og umiddelbar betydning for barn og unge (Senter for menneskerettigheter 2005). I barnekonvensjonen er barnets beste fremhevet som et viktig hensyn som skal vektlegges når det tas beslutninger som har betydning for barna, jf. barnekonvensjonen art. Dette hensynet taler for klare bestemmelser i regelverk som regulerer barnas hverdag. Det er grunn til å vurdere om dette burde inngå som en større del av regelverket som skal regulere fremtidens barnehagesektor. I FNs barnekonvensjon art. 3.1–3.3 heter det:

1. Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

2. Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.

3. Partene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn.

UNESCO-konvensjonen² mot diskriminering i undervisningen av 14. desember 1960 trådte i kraft i 1962 og ble ratifisert av Norge i 1963. Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett, men er likevel folkerettslig bindende for Norge. Konvensjonens formål er å beskytte mot diskriminering i utdanningsinstitusjonene. I henhold til konvensjonen omfatter diskriminering enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, begrensning eller begunstiggelse på grunn av rase, farge, kjønn, språk, religion, politiske eller andre anskuelser, nasjonal eller sosial opprinnelse, økonomiske forhold eller fødsel, hvis formål eller virkning er å oppheve eller svekke likestilling i undervisningen, jf. konvensjonens artikkel 1. Begrepet undervisning omfatter undervisning av alle slag og på alle trinn i utdanningsløpet, og innbefatter selve adgangen til undervisningen, undervisningens innhold og kvalitet, og de forholdene den gis under, jf. artikkel 1 (2). Artikkel 5 bokstav b sikrer foreldrenes og foresattes rett til å velge andre undervisningsinstitusjoner enn de offentlige for sine barn. Også barnas overbevisning skal respekteres. Dette harmonerer med alminnelige barnerettslige prinsipper om barnas rett til selvbestemmelse og medinnflytelse i samsvar med alder og forutsetninger, der barnet som eget rettssubjekt med selvstendige rettigheter trer stadig klarere frem.

Det fremheves i forarbeidene til barnehageloven, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), at barn ikke er en brukergruppe som kan utøve brukermakt i vanlig forstand. Det er derfor nødvendig å stille særskilte krav til utformingen av barnehageloven, slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna og er til beste for barnet, jf. FNs barnekonvensjon. Utvalget vurderer at dette er et godt og viktig utgangspunkt for et regelverk som er ment å sikre rammene for et stort antall norske barn som daglig er i barnehagen.

Det har vært pekt på utfordringer forbundet med å gjennomføre plikten til å vektlegge barnets beste i praksis (Norsk senter for menneskerettigheter 2005). I en vurdering av dette skal følgende momenter vektlegges: Hensynet til barnets beste

² United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

skal alltid komme i første rekke, veie tungt, og i de fleste tilfellene være avgjørende for de beslutningene som fattes. I spesielle situasjoner kan det tenkes at andre hensyn må veie tyngre. Dette gjelder særlig andre (voksne) personers liv og helse. Videre innebærer prinsippet om barnets beste en forutsetning om at kommunen bestreber seg til det ytterste innenfor sine tilgjengelige ressurser for å tilgodese barnas interesser. Dersom barnets beste, eller hensynet til en gruppe barn, må vike i en bestemt situasjon, må kommunen kompensere for dette i form av alternative handlinger eller planer. Det bør komme tydelig frem av saksdokumentene at det faktisk har vært vurdert hvorvidt en sak kan berøre barna. Videre bør det også fremkomme hva barnets beste har vært og at det har vært lagt stor vekt på dette i beslutningsprosessen.

FNs Barnekomite i Geneve er en internasjonal ekspertgruppe oppnevnt av FN for å følge med på implementeringen av barnekonvensjonen. De har i sin landskommentar til Norge for 2010 gitt uttrykk for at lokale myndigheter som har ansvar for barn, ikke synes å ha tilstrekkelig informasjon om barnas rettigheter; «The Committee is particularly concerned that local authorities responsible for children are not well informed about the rights enshrined in the Convention».³

I den forbindelse gjentar komiteen sin tidligere anbefaling om å videreføre og styrke den systematiske opplæringen av alle yrkesgrupper som arbeider med og for barn, herunder barnehagepersonale, helsepersonale, sosialarbeidere og håndhevere av lov og rett. Videre å styrke bevisstheten om barnas rettigheter i de politiske organene og i forvaltningen i kommunene. Komiteen anbefaler også at fyllestgjørende informasjon om barnas rettigheter blir en del av pensum på høyskoler og universiteter for alle profesjoner som har med barn og familier å gjøre.

Etter utvalgets vurdering er ikke hensynet til barnets beste i tilstrekkelig grad til stede i dagens regelverk. Barn og foreldre har i dag få juridiske virkemidler til å ivareta sine interesser i barnehagen. Ved praktiseringen av dagens regelverk vil det derfor kunne være fare for at andre hensyn enn hensynet til barnets beste blir tillagt størst betydning i vurderingene.

Det er en risiko for at hensynet til barnets beste mister tyngde i prioriteringen av kommunens ressurser når brukergruppen samtidig ikke har reelle muligheter til innflytelse. Dette er en

asymmetri utvalget finner uheldig, og det kan være grunn til bekymring for det tilbudet barna mottar i enkelte kommuner.

For å forhindre at hensynet til barnets beste ikke bare skal bli et luftig formål som ikke gis et konkret innhold i anvendelsen av regelverket, er det viktig at dette hensynet gis tilstrekkelig plass ved utformingen av nytt regelverk. Utvalget mener at en fremtidig barnehagelov vil stå sterkere og ha større legitimitet dersom barnets beste kommer tydelig til uttrykk. Hensynet til barnets beste må, etter utvalgets syn, være en grunnleggende forutsetning i et regelverk som skal regulere en virksomhet som gjelder samfunnets yngste borgere. Utvalget har derfor valgt å tydeliggjøre og fremheve barnas rettigheter gjennom å samle disse i forslaget til ny barnehagelov. Formålsbestemmelsen (§ 1) og innholdsbestemmelsen (§ 2) danner et godt utgangspunkt for hvordan kvalitetssikringsbestemmelsene i regelverket kan konkretisere barnets beste i barnehagen. Utvalget mener at disse bestemmelsene vil oppfylles best dersom barnets beste betones i større grad enn det som er tilfelle i dagens regelverk.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at følgende bestemmelse om hensynet til barnets beste inntas i ny barnehagelov: *Ved anvendelse av bestemmelsene i denne lov skal det legges avgjørende vekt på barnets beste*⁴.

12.3 Barnas medvirkning

Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet, og de skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet. Barnehageloven § 3 tredje ledd presiserer at barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Utvalget vurderer at rettighetsbestemmelsen om barnas medvirkning har vært viktig for å synliggjøre barnas rettigheter etter barnekonvensjonen.

Utvalget har registrert at det kan synes som om bestemmelsen tidvis har vært utfordrende å praktisere slik den står i dag (Østrem m. fl. 2009). Evalueringen peker på at de som har sitt virke i barnehager (styrere, førskolelærere) fremhever implementeringen av barnas medvirkning som krevende, og svarene de gir tyder på at mange

³ FNs barnekomite: Avsluttende merknader fra FNs barnekomité, 29. januar 2010, CRC/C/NOR/CO/4, s.4.

⁴ Den foreslåtte ordlyden tilsvarer bestemmelsen om barnets beste i barnevernloven § 4-1, se for øvrig også barnekonvensjonen.

oppfatter barnas medvirkning på en forenklet måte. Til tross for dette har de ansvarlige på fylkesnivå, ifølge evalueringen, satset lite systematisk på kompetanseutvikling og lokale utviklingsprosjekter på dette feltet.

Barnekonvensjonens prinsipp om at alle barn har rettigheter og skal møte respekt i familie, barnehage og skole, burde være godt kjent i norsk forvaltning gjennom en publikasjon som er utarbeidet av Norsk senter for menneskerettigheter (2005). I konvensjonens artikkel 3 understrekes at utdannings- og omsorgstilbud for barn må stille kvalitative krav til personalet, ut fra hensynet til barnas beste.

Etter utvalgets vurdering er det lite som tyder på at bestemmelsen innholdsmessig bør endres. Snarere kan det være ting som taler for et sterkere fokus på bestemmelsen og en større innsats for å oppfylle intensjonene bak bestemmelsen.

Utvalget vil vise til at medvirkning forutsetter en voksenrolle i barnehagen der barn møtes med en åpen og respektfull holdning, og der barna ses som kompetente hva gjelder deres egne opplevelser. Slik er retten til medvirkning i betydelig grad en relasjonell utfordring, der relasjonsprosessen skaper rom for medvirkning, og de voksnes væremåte påvirker barnas opplevelser av rommet for medvirkning (Bae 2009). For utvalget fremstår kompetanse og tilstrekkelig bemanning som særlig viktig for å kunne oppfylle intensjonene i bestemmelsen på en god måte. Utvalgets forslag til kompetanse og bemanning vil, slik utvalget ser det, kunne bidra til økt oppfyllelse av bestemmelsen om barnas medvirkning og til den foreslåtte bestemmelsen om hensynet til barnets beste.

Utvalget foreslår kun en teknisk endring. Barnehageloven § 1 andre ledd lyder som følger:

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagens nye formålsbestemmelse medførte et behov for endringer i andre bestemmelser i loven før den endrede formålsbestemmelsen kunne tre i kraft, jf. Prop 105 L (2009–2010). I denne forbindelsen ble ikke ordlyden i barnehageloven § 3 tredje ledd endret. Utvalget mener det bør være samsvar mellom hvordan barnas medvirkning gis uttrykk i barnehageloven §§ 1 og 3. Utvalget foreslår derfor at barnehageloven § 3 tredje ledd endres til: *Barnets synspunkter skal til-*

legges vekt i samsvar med dets alder og egne forutsetninger.

12.4 Foreldrenes medvirkning

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmene ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling, jf. barnehageloven § 1. Rammeplanen kapittel 1.6 om samarbeid med barnas hjem utdyper denne bestemmelsen, og slår fast at foreldre og barnehagens personale har et felles ansvar for barnas trivsel og utvikling. Foreldrenes rett til medvirkning i barnehagens planlegging, dokumentasjon og vurdering er nærmere beskrevet i rammeplanen kapittel 4.

Barnehageloven gir bestemmelser om foreldreråd og samarbeidsutvalg. Av barnehageloven § 4 siste ledd følger at barnehageeier skal sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Av § 4 andre ledd siste punktum fremgår for øvrig at om det i forskrift etter § 15 er satt maksimalgrense for foreldrebetalning, kan bare foreldrerådet samtykke i foreldrebetalning ut over dette.

Utvalget finner at foreldrene vil være nærmest til å ivareta hensynet til barnet i situasjoner der eier eller lokal barnehagemyndighet ikke i tilfredsstillende grad lykkes med å ivareta ulike og til en viss grad motstridende hensyn. Av hensyn til barna bør derfor foreldrenes innflytelse økes noe.

Foreldrene står i visse henseender svakt i dagens regelverk. Foreldreutvalget for barnehager (FUB) har gitt innspill til utvalget om at barnehageloven eller forskriften bør gi retningslinjer for hvordan foreldrene kan medvirke i utarbeidelsen av barnehagens årsplan. Videre hvordan foreldrene kan medvirke i å planlegge og evaluere organiseringen/innholdet i barnehagen og hva samarbeidet mellom foreldrene og barnehagen innebærer og elementer i/kjennetegn på samarbeidet. Videre har foreldreutvalget foreslått å lovfeste kommunale/lokale foreldreutvalg og lovfeste minimum to foreldresamtaler per år med krav til innhold.

Kunnskapsdepartementet har påpekt at barn ikke representerer en sterk brukergruppe i seg selv, men at foreldrene spiller en viktig rolle ved å stille krav til kvaliteten i barnehagetilbudet, jf. Meld. St. 7 (2009–2010). Videre påpekes det fra departementet at ikke alle foreldre har mulighet til eller ønske om i like stor grad å involvere seg i barnehagehverdagen.

Utvalget har merket seg at foreldrene i stor grad synes å være fornøyd med barnehagetilbudet, jf. Difi (2010a); TNS Gallup (2008).

Utvalget vil vise til at tilstrekkelig informasjon er nødvendig for å kunne gi foreldrene reell innflytelse og medbestemmelse slik de etter dagens regelverk har rett til. Etter utvalgets vurdering kan derfor en nettportal som sikrer foreldrene oppdatert informasjon om barnehagesektoren være nyttig, jf. punkt 11.7 om styringsinformasjon og rapportering. Den daglige kontakten og dialogen mellom foreldrene og barnehagens personale er etter utvalgets vurdering den aller viktigste formen for samarbeid. Departementet varslet i St.meld. nr. 41 (2008–2009) at det ville sende et forslag om at alle barnehager skal tilby minst to foreldresamtaler per år på høring. Forslaget fikk støtte av et flertall i Familie- og kulturkomiteen⁵. Utvalget mener det er viktig at foreldrene får tilbud om foreldresamtaler. Utvalget vil peke på at foreldresamtaler er en av flere metoder barnehagene kan benytte i samarbeidet til barnets beste. Etter utvalgets vurdering bør det være opp til foreldrene og personalet i den enkelte barnehagen å vurdere hvor mange foreldresamtaler det er behov for. Lovfesting av plikt til å tilby minst to foreldresamtaler per år vil, etter utvalgets vurdering, innebære en detaljstyring som er lite hensiktsmessig.

Rutiner for informasjonsutvekslingen i barnehagen kan bidra til å sikre at alle foreldrene blir behandlet likt. Det er blant annet fremhevet at skriftlige rutiner for informasjonsflyten er viktig for å sikre at viktig kunnskap blir videreformidlet, jf. Gulbrandsen og Sundnes (2004). Riksrevisjonen (2009) viser til at 80 prosent av barnehagene har skriftlige rutiner for behandling av informasjon fra foreldrene.

For så vidt gjelder klagerett vil utvalget vise til følgende, jf. Meld. St. 7 (2009–2010):

Foreldre har mulighet til å klage på vedtak gjort i forbindelse med opptak i barnehage samt vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Utover dette finnes det ingen individuell klagemulighet for brukerne. Brukerne har for eksempel ikke klagerett dersom de mener at barnehagetilbudet er uforsvarlig eller i strid med barnehagelovens krav til innhold og kvalitet. Vedtak kommunen fatter som barnehage- og tilsynsmyndighet, er rettet mot barnehageeieren – ikke mot brukerne av barnehagetilbudet. Foreldrene kan henvende seg til kommunen om

forhold i barnehagen de ikke er fornøyd med og anmode kommunen om å utøve tilsyn, men dette vil i så fall kun være en henstilling til kommunen. Brukerne har ingen mulighet til å påklage et tilbud de ikke er fornøyd med, eller forhold som er i strid med loven.

Utvalget vurderer at foreldrene i liten grad har individuelle muligheter til å påklage forhold de ikke er fornøyd med og forhold som er i strid med loven. Per i dag er det liten grad av rettighetsfesting på barnehageområdet. Retten til barnehageplass kan heller ikke sies å være bare til det beste for barnet, slik den praktiseres enkelte steder i dag, jf. punkt 14.7 under.

Utvalget har merket seg at departementet har uttrykt at når det gjelder rett til barnehageplass med den kvaliteten barnehageloven forutsetter, er det i liten grad lagt til rette for at barn og foreldre selv kan kreve at feil og avvik blir rettet opp av kommunen, jf. Meld. St. 7 (2009–2010). Utvalget anser dette som en vesentlig mangel i dagens regelverk.

Mangler ved barnehagetilbudet kan rett nok i enkelte tilfeller gjøres gjeldende av foreldrene som en mangel ved barnehageeierens oppfyllelse av et inngått kontraktsforhold. Det vil imidlertid være noe tilfeldig hvilke deler av barnehagetilbudet som er regulert gjennom kontrakten, som ofte vil dreie seg om betaling, åpningstider, dugnad, oppsigelse osv. Oppfyllelse av barnehagelovens regler om formål, innhold, bemanning osv. antas sjelden å være en del av kontraktsforholdet. Videre vil det ofte være krevende for foreldrene å skulle ivareta sine rettigheter etter sivilprosessuelle skritt, som i verste fall kan medføre en domstolsbehandling med store omkostninger. I en rettslig tvist om et barnehagetilbud er i samsvar med lov eller avtale, vil foreldrene ofte være amatører og barnehageeieren gjerne en profesjonell part. Etter utvalgets vurdering er det derfor nødvendig at barnehageloven legger til rette for at foreldrene, innenfor en offentlig ramme, kan få vurdert og avgjort hvorvidt deler av et barnehagetilbud er i samsvar med loven⁶.

Barn og foreldre har få juridiske virkemidler til å ivareta sine interesser dersom det for eksempel gjøres vedtektsendringer eller andre tiltak som endrer det barnehagetilbudet foreldrene tidligere har takket ja til, jf. kapittel 4. Videre kan

⁵ Innst. 162 S (2009–2010) Innstilling til Stortinget fra familie og kulturkomiteen

⁶ Forbrukerombudet har lagt ut standardkontrakter om disponering av barnehageplass som er hensiktsmessig for sitt formål, som i det vesentlige er økonomiske rettigheter og plikter og kvantitativ fastsettelse av et barnehagetilbud.

barnehagetilbudet oppleves som lite tilfredsstillende dersom barnet av ulike grunner mistrives sterkt i barnehagen. Dersom tilbudet vesentlig forringes, eller annet inntreffer, som gir foreldre behov å bytte barnehage, mener utvalget kommunen må legge forholdene til rette for dette, også utenom hovedopptaket. Om det er ledig plass i annen ønsket barnehage, skal foreldrene kunne bytte barnehage. Hvis det er begrenset med ledig kapasitet i kommunen, forventer utvalget at kommunen søker å imøtekomme foreldrenes ønsker om bytte av barnehage. For nærmere om krav til kommunen som barnehagemyndighet i forbindelse med godkjenning, vises til kapittel 14.

For tilfeller der barnet mistrives sterkt i barnehagen, vil utvalget vise til den plikten barnehageeieren har i henhold til utvalgets forslag om retten til et godt barnehagemiljø, jf. punkt 12.5, for å rette opp dette.

For så vidt gjelder spørsmålet om foreldres påvirkningsmuligheter i forhold til vedtektsendringer av særlig betydning for tilbudet i den aktuelle barnehagen, mener utvalget at foreldrenes muligheter for å påvirke barnehagens vedtekter skal fremgå tydelig av foreldrenes avtale med barnehagen.

Til dette finner utvalget grunn til å tillegge at undersøkelser viser at foreldrene i stor grad er fornøyd med barnehagetilbudet som gis barna deres⁷. Det vil derfor ikke være slik at de forslagene som her er fremmet, kan forventes å medføre vesentlige konsekvenser for barnehageeiere og lokale barnehagemyndigheter. Snarere vil de ovenfor oppstilte forslagene, etter utvalgets syn, være nødvendige for å sikre en bedre symmetri i forholdet mellom barn og foreldre, barnehageeier og lokal barnehagemyndighet.

Kommunalt/lokalt foreldreutvalg er antatt å kunne medvirke positivt til foreldrenes innflytelse på barnehageutviklingen lokalt, blant annet som høringsinstans i utforming av den lokale barnehagepolitikken. I dag stiller barnehageloven ingen krav om kommunale foreldreutvalg, men at det er opp til hver enkelt kommune å vurdere behovet for dette. Utvalget er kjent med at enkelte kommuner har valgt å opprette kommunale foreldreutvalg for barnehager med representanter fra foreldrerådene i barnehagene.

Utvalget vil vise til at kommuneloven gir kommunene stor frihet til selv å velge hvordan de vil organisere seg. Kommunene står fritt til å

bestemme om de vil etablere kommunalt/lokalt foreldreutvalg for barnehager. Dersom kommunale/lokale foreldreutvalg opprettes, forutsetter utvalget at disse settes i stand til å kunne ivareta interessene til alle foreldrene i kommunen, uansett den enkelte barnehagens eierform.

Utvalget vurderer det som viktig at foreldrenes syn kan bli gjort mer synlig på lokalt myndighetsnivå. Et kommunalt foreldreutvalg kan være en hensiktsmessig måte å gjøre dette på. Hvordan dette best kan skje, må, slik utvalget vurderer det, avgjøres ut fra lokale forhold. Utvalget finner det ikke ønskelig å lovfeste krav om kommunale/lokale foreldreutvalg i barnehageloven. Så vidt utvalget kan se vil dette i for stor grad berøre prinsippet om kommunens frihet til selv å kunne velge organisering. Utvalget mener derfor at den enkelte kommunen selv bør kunne vurdere hvordan foreldrenes samlede stemme best kan bli hørt.

Det foreslås ellers enkelte endringer av språklig/teknisk art i barnehageloven § 4. Formuleringen «foreldrene/de foresatte til alle barna» som benyttes i andre og tredje ledd, er foreslått endret til formuleringen «barnas foreldre eller foresatte». Tredje ledd andre punktum er foreslått flyttet først i leddet som nytt første punktum. Formuleringen «sørge for at saker av viktighet forelegges» i fjerde ledd er foreslått endret til «forelegge saker av viktighet». Formuleringen i nåværende § 5 «foreldre/foresatte» er foreslått endret til «barnas og elevenes foreldre eller foresatte».

12.5 Barnas rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen

12.5.1 Innledning

Utvalget har funnet det formålstjenlig å vurdere spørsmålet om det bør lovfestes en rett til et godt fysisk og psykososialt miljø for barn i barnehage. I den sammenhengen har utvalget sett hen til sammenlignbart regelverk og rettstilstanden i Sverige og Danmark.

12.5.2 Gjeldende rett i barnehageloven og tilhørende relevant regelverk

Rettslige krav til barnehagens fysiske og psykososiale miljø kommer blant annet i fokus ved godkjenning av barnehager, jf. barnehageloven § 10. Merknadene i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) omtaler de rettslige kravene slik:

⁷ Fra Difis (2010a) innbyggerundersøkelse kan tillegges at brukerne av de private barnehagene er noe mer fornøyd enn brukerne av de offentlige.

Kommunen skal ved godkjenningen foreta en konkret vurdering av barnehagens egnethet i forhold til de kravene som kan utledes av §§ 1 og 2 om barnehagens formål og innhold. Barnehagens fysiske rammer, dvs. lokaler og uteområder, må være egnet for barnehagedrift. Etter § 2 skal barnehagen blant annet gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Dette stiller mange og varierte krav til barnehagens lokaler og uteområde. Som nevnt i merknadene til § 2 tredje ledd, må lokaler, inventar og uteområder utformes på en måte som tar hensyn til små barns behov for kroppslige utfordringer og som fremmer lek, læring og omsorg. Etter § 2 fjerde ledd skal barnehagen ta hensyn til barns ulike funksjonsnivå, og tilgjengelighet for alle må være et viktig hensyn ved utformingen av barnehagen. Videre må bemanningsplanen vise at driften vil bli forsvarlig og at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold.

Det stilles mange krav i lovverket til barnehagens lokaler og uteområder, jf. blant annet i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager mv. fastsatt ved kgl.res. 1. desember 1995 med hjemmel i lov 19. november 1982 om helsetjenesten i kommunene § 4a-1 annet ledd og § 4a-4 annet ledd samt lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakkskader § 6 åttende ledd. Forskriften stiller som overordnet krav at barnehager skal være helsemessig tilfredsstillende. Det stilles videre mer konkrete krav til valg av beliggenhet, krav til utforming og innredning, muligheter for aktiviteter og hvile samt krav til egnede muligheter for måltider. Videre stiller forskriften krav til at barnehager skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold, ha forsvarlig renhold og vedlikehold, drives slik at skader og ulykker forebygges og slik at risikoen for spredning av smittsomme sykdommer blir så liten som mulig. Helsemyndigheten i kommunen fører tilsyn med at kravene i forskriften overholdes og kan med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven 19. november 1982 nr. 66 foreta gransking, gi pålegg om retting eller stansing og ilegge tvangsmulkt. Byggforskriften fastsatt 22. januar 1997 med hjemmel i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 stiller foruten konkrete bygningsmessige krav også krav til tilgjengelighet.

I godkjenningsprosessen er det viktig med god veiledning til søker. Det er avgjørende at godkjenningsmyndigheten er kjent med hvilke krav andre myndigheter, for eksempel helsemyndigheten, har stilt til virksomheten. Etter § 17 i forvaltningsloven 10. februar 1967 skal forvaltningsorga-

net påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I dette ligger at godkjenningsmyndigheten må klargjøre hvilke vilkår andre myndigheter har stilt før godkjenning kan gis.

Av nyere relevant lovgivning kan det vises til lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsett funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) § 9 første til fjerde ledd som fastsetter prinsippet om universell lovgivning:

Offentlig virksomhet skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten. Tilsvarende gjelder for privat virksomhet rettet mot allmennheten.

Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.

Offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten har plikt til å sikre universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjon så langt det ikke medfører en uforholdsmessig byrde for virksomheten. Ved vurderingen av om utformingen eller tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt til tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, hvorvidt virksomhetens alminnelige funksjon er av offentlig art, de nødvendige kostnadene ved tilretteleggingen, virksomhetens ressurser, sikkerhetsmessige hensyn og vernehensyn.

Brudd på plikten til å sikre universell utforming etter tredje ledd regnes som diskriminering.

Det gis i dag ingen konkret rettslig plikt i medhold av barnehageloven til å ha et godt barnehagemiljø. Barnehagebarn har dermed heller ikke rettskrav på et godt barnehagemiljø etter barnehageloven.

12.5.3 Gjeldende rett for samfunnsområder det er relevant å sammenligne med

Skolen

Opplæringsloven kapittel 9a gir alle elever i grunntilrettelagningen rett til et godt fysisk og psykososialt miljø. Skoler skal således bygges og drives for å oppfylle dette lovkravet, jf. opplæringsloven § 9a-2 første ledd og § 9a-3 første ledd. Dersom elever, foreldre eller råd og utvalg ved skolen ber om tiltak for å rette på miljøforhold, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om

enkeltvedtak i forvaltningsloven, jf. § 9a-2 siste ledd. Dette vedtaket kan påklages til fylkesmannen, jf. § 15-2. Dette er et unntak fra den ordinære kommunale og fylkeskommunale interne klagesaksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 28.

Når det gjelder formålet og innholdet av reguleringen av skolemiljøet vises det til Innst. O. nr 7 (2002–2003) fra Kirke- utdannings- og forskningskomiteen, som også hensviser til Kommunalkomiteens Innst. O. nr. 41 (2001–2002):

Komiteen konstaterer at både det fysiske og det psykososiale miljøet i skolen er av stor betydning for elevenes helse, trivsel og læreevne. Komiteen er tilfreds med at de nye lovreglene slår fast at skolemiljøet ikke skal forårsake eller forsterke helseplager eller mistrivsel, eller ødelegge, hindre eller forstyrre læringen. Dette kravet gjelder både det fysiske og psykososiale miljø, og gjelder uavhengig av skolens økonomiske stilling. Komiteen er også tilfreds med at det statlige tilsynet med skolemiljøet blir styrket.

Komiteen ser med bekymring på undersøkelser som viser at norske skolebygg langt fra tilfredsstiller kravene til et forsvarlig skolemiljø. Dette til tross for at Forskrift om miljørettet helsevern trådte i kraft 1. januar 1996, og at alle virksomheter skulle vært godkjent etter denne forskriften innen utgangen av 1998. Skolebyggenes tilstand og utforming har stor betydning for elevenes helse, trivsel og læreevne. Det er derfor alarmerende at Norsk forum for bedre innemiljø for barn anslår at om lag halvparten av norske skoler ikke tilfredsstiller kravene til forsvarlige skolebygg og innemiljø.

Komiteen peker på at barn og unge tilbringer store deler av sin tid i en skole der oppholdet er obligatorisk, ikke valgfritt. Elevene bruker langt mer tid på skolen nå enn tidligere. Mens sjuåringer for en generasjon siden var på skolen rundt tre timer daglig, er nå barn fra 5–6-års alderen på skoleområdet i ni timer per dag.

Komiteen vil fastslå at skoleelever må ha minst like klare rettigheter til et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø som voksne arbeidstakere. Komiteen mener at alle elever i Norge skal sikres et skolemiljø og en opplæringssituasjon som er helsemessig forsvarlig, fremmer sosial trygghet og trivsel, og gir gode betingelser for læring.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og representanten Simonsen, legger til grunn Innst. O. nr. 41 (2001–2002) om Dokument nr. 8:1 (2001–2002), der kommunalkomiteens flertall skriver:

’Etter flertallets mening er det tre prinsipper som må ligge til grunn for at arbeidsmiljøbestemmelser skal ha effekt: Bestemmelsene må inneholde konkrete bestemmelser om det fysiske og psykososiale arbeidsmiljø, de må inneholde en medvirkningsordning og de må inneholde bestemmelser om en uavhengig tilsynsordning med sanksjonsmyndighet. Flertallet mener disse prinsipper må legges til grunn ved utarbeidelsen av bestemmelser for elever og studenter.’

Flertallet viser til at det her blir understreket fra flertallets side at Regjeringens fremlegg til ny lov som omhandler elevenes skolemiljø skulle inneholde bestemmelser om en uavhengig tilsynsordning med sanksjonsmyndighet. Etter flertallets oppfatning har ikke Regjeringen fulgt opp merkningen fra kommunalkomiteens flertall bestående av Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet i Innst. O. nr. 41 (2001–2002).

Komiteen mener at foreldremedvirkning, på lik linje med elevmedvirkning, er viktig i arbeidet for å sikre elevene et godt skolemiljø. Komiteen viser til et sterkt engasjement fra foreldre og elever når det gjelder framdrift og utforming av elevenes skolemiljø.

Arbeidslivet

Det følger av arbeidsmiljøloven § 4-1 pkt 1 og pkt 2 at arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.

Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønnsystemer, herunder bruk av prestasjonslønn, teknologi mv. skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas.

Krav til arbeidstakers psykososiale miljø konkretiseres i arbeidsmiljøloven § 4-3:

Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet

(1) Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.

(2) Arbeidet skal søkes utformet slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten.

(3) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.

(4) Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.

(5) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av kravene i denne paragraf.

Krav til arbeidstakers fysiske miljø konkretiseres i arbeidsmiljøloven § 4-4:

Krav til det fysiske arbeidsmiljøet

(1) Fysiske arbeidsmiljøfaktorer som bygnings- og utstyrsmessige forhold, inneklime, lysforhold, støy, stråling o.l. skal være fullt forsvarlig ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, miljø, sikkerhet og velferd.

(2) Arbeidsplassen skal innredes og utformes slik at arbeidstaker unngår uheldige fysiske belastninger. Nødvendige hjelpemidler skal stilles til arbeidstakers disposisjon. Det skal legges til rette for variasjon i arbeidet og for å unngå tunge løft og ensformig gjentakelsesarbeid. Ved oppstilling og bruk av maskiner og annet arbeidsutstyr skal det sørges for at arbeidstaker ikke blir utsatt for uheldige belastninger ved vibrasjon, ubekvem arbeidsstilling o.l.

(3) Maskiner og annet arbeidsutstyr skal være konstruert og ha nødvendige verneinnretninger slik at arbeidstaker er vernet mot skader.

(4) Innkvartering som arbeidsgiver stiller til rådighet for arbeidstaker skal være forsvarlig utført, innredet og vedlikeholdt. Eventuelle husordensregler skal fastsettes i samråd med representanter for arbeidstakerne.

(5) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av kravene i denne paragraf og kan herunder bestemme at reglene skal gjelde for utleiere av lokaler o.l.

Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidsmiljølovens bestemmelser blir overholdt, jf. arbeidsmiljøloven § 2-1. For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette følger av arbeidsmiljøloven § 3-1.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at arbeidsmiljøloven blir overholdt, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 18. Dersom tilsynet avdekker lovbrudd, kan disse medføre pålegg, tvangsmulkt eller stansing av virksomhet.

Både arbeidsgiver og arbeidstaker kan straffes for uaktsomme eller forsettlig brudd på loven, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 19.

12.5.4 Vurdering av behovet for regulering i barnehageloven

Rett på godt miljø i kraft av egen lovbestemmelse i barnehageloven

Barnehageloven med forskrifter inneholder i dag kun rettighetsbestemmelser knyttet til rett til barnehageplass, rett til medvirkning og rett til prioritet ved opptak. I opplæringsloven kapittel 9A om skolemiljø, gis elevene rett til «eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.», jf. opplæringsloven § 9a-1.

Foreldreutvalget for barnehager (FUB) har overfor utvalget foreslått at det innføres en lovbestemmelse om barnas barnehagemiljø i barnehageloven⁸. Foreldreutvalget anbefalte tilsvarende oppbygging og innhold som opplæringsloven kapittel 9a:

- Generelle krav
- Det fysiske miljøet. (Bygg og materialer er tilpasset barnehagens formål og innhold)
- Det psykososiale miljøet. (Barn skal oppleve trygghet og sosial tilhørighet. De voksne har ansvar ved krenkende ord eller handlinger, mobbing, diskriminering, vold og rasisme. Når barn og foreldre ber om tiltak, skal dette behandles.)
- Systematisk arbeid for å fremme helse, miljø og sikkerhet. (Barnehagens styrer er forpliktet.)
- Barnas medvirkning
- Tilsyn og sanksjonsmuligheter

Utvalget vil vise til at Søbstad-gruppen foreslo å styrke barnas rettigheter i barnehagelovgivningen gjennom innføring av egen bestemmelse om barnehagens miljø, jf. Barne- og familiedepartementet (2005). Arbeidsgruppens forslag på dette punktet synes imidlertid ikke fulgt opp i forbindelse med fremlegget til barnehageloven av 2005, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005).

I Sverige er barnehageeier etter skollagen kapittel 8 § 8 pålagt å sørge for et godt miljø⁹. Det vises for øvrig til mål knyttet til barnemiljøet i for-

⁸ Brev til utvalget fra Foreldreutvalget for barnehager 20. juni 2011.

⁹ «Huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö».

målsbestemmelsen for barnehage, kapittel 8 § 2, der blant annet utvikling, trygghet, omsorg og sosial kompetanse vektlegges. I kapittel 8 § 11 gis regler om fortløpende utviklingssamtaler, som forutsettes også å ivareta barnehagens miljø. Når det gjelder barnehagens fysiske utforming/miljø fremgår følgende av skollagen kapittel 2 § 35: *För utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.* Skollagen kapittel 6 har forøvrig omfattende bestemmelser om vern mot krenkende handlinger, men disse er ikke gjort gjeldende for barnehagen.

Den danske dagtilbudsloven § 7 første ledd, lyder:

§ 7. Børn i dagtilbud skal have et fysisk, psykisk og æstetisk børnemiljø, som fremmer deres trivsel, sundhed, udvikling og læring.

Videre fastsetter dagtilbudsloven § 8 at arbeidet med barnemiljøet skal være en integrert del av barnehagens pedagogiske arbeid:

§ 8 Stk. 5. Det skal endvidere fremgå af den pædagogiske læreplan, hvordan arbejdet med et godt børnemiljø, jf. § 7, stk. 1, bliver en integreret del af det pædagogiske arbejde. Børnemiljøet skal vurderes i et børneperspektiv, og børns oplevelser af børnemiljøet skal inddrages under hensyntagen til børnenes alder og modenhet.

Som det fremgår over, har både Sverige og Danmark i sine respektive lover rettsregler som konkret omhandler og fremhever barnas miljø, fysisk og psykososialt. Også det samlede regelverket i den norske barnehagelovgivningen må, etter utvalgets vurdering, antas å skulle fremme et godt barnemiljø, men det foreligger ingen enkeltbestemmelse i barnehageloven som eksplisitt skal fremme det fysiske eller psykososiale miljøet. Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, oppstiller med veilederen en rekke konkrete standarder om det fysiske miljøet. Forskriften omhandler dog i liten grad det psykososiale miljøet. For utvalget kan det i lys av dette synes som om svensk og dansk regelverk har sterkere vern av barnas samlede barnehagemiljø enn det som er tilfelle i Norge.

Ellers kan tilføyes at dagtilbudsloven § 7 er formulert som en rettighet. Det legges til grunn at mangler ved barnehagemiljøet kan påklages, men det er ikke formaliserte klageregler som er knyttet direkte til miljøet.

Kunnskapsdepartementet har i Meld. St. 7 (2009–2010) blant annet uttrykt følgende:

Barns sikkerhet og velferd kan komme i fare dersom barnehagetilbud ikke drives innenfor lovens rammer. Dette vil særlig gjelde der kommunen ikke sørger for å ivareta plikten til å sikre god kvalitet i barnehagetilbudet. Det kan forekomme alvorlige ulykker i barnehager hvor bemanning ikke er tilstrekkelig i forhold til antall barn. Videre kan lokalene være dårlig egnet til heldagsopphold for barn. Det er viktig at inneareal, sanitære og hygieniske forhold er dimensjonert og tilrettelagt for barnehagevirksomhet. Stimulering av barns utvikling de første leveårene er svært viktig for senere læring og utvikling. Det er svært betydningsfullt at barn ikke er i institusjonspregede heldagstilbud uten pedagogiske forsvarlige rammer. I henhold til FNs barnekonvensjon artikkel 3 er staten forpliktet til å sikre at institusjoner som har ansvar for omsorgen og beskyttelsen av barn, har den standard som er fastsatt særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner. Hensynet til barnets beste krever at det sikres at sektoren fungerer etter de fastlagte intensjonene.

Barnehager er et velferdstilbud for småbarnsforeldre og en viktig forutsetning for foreldres yrkesdeltakelse, og dermed viktig for arbeidsmarkedet. Det er viktig at foreldrene med sikkerhet vet at det er et trygt og kvalitativt godt tilbud barna får på dagtid. Eventuell tvil rundt hvorvidt barnehager er et godt sted å være, vil skape en utfordring for både stat og kommune.

Å gi rettigheter gjennom lov eller forskrift krever at bestemmelsen utformes slik at den blir lett tilgjengelig for den som skal påberope seg rettigheten. Det må gis anledning til å klage på en eventuell manglende oppfyllelse av rettigheten. Det er svært viktig at bestemmelsen får et reelt innhold.

Det er hevet over enhver tvil at det fysiske miljøet i barnehagen er viktig for barna, både i dag og på lengre sikt, jf. kapittel 5.3. Barn tilbringer store deler av sin våkne tid i barnehagen og det er derfor av vesentlig betydning at barnehagens fysiske utforming er god. I dagens regelverk er ikke barn i barnehage sikret noen individuell rett til et godt fysisk miljø. Etter utvalgets vurdering bør en slik bestemmelse tydeliggjøre sammenhengen mellom barnehagens fysiske miljø og pedagogiske innhold. Barnehagebygget, inventaret og uteområdet skal tåle intens bruk, og bør utformes på en måte som tar hensyn til små barns kroppslige behov og utgjør et miljø som fremmer

lek og læring Estetiske, sikkerhetsmessige og pedagogiske hensyn må legges til grunn for utforming av barnehagebygget og utearealet. Barnekonvensjonen artikkel 31.1 sier at barn har rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer barnets alder og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet.

Miljøet må utformes i tråd med prinsippet om universell utforming, slik at alle barn, uavhengig av alder og funksjonsnivå, får likeverdige muligheter til deltakelse. Inventar og materiell må ha en kvalitet som bidrar til estetiske opplevelser for barn og voksne i barnehagen. Den foreslåtte bestemmelsen om det fysiske miljøet, gir altså føringer om at barnehagen skal ha utstyr, lokaler og uteareal som fremmer formålet. De veiledende arealkravene, som er omtalt under punkt 4.6.5, er også å forstå som uttrykk for denne bestemmelsens intensjoner.

Også det psykososiale miljøet har stor betydning for barnas trivsel og utvikling. Utvalget vil vise til at barnegruppens størrelse er en viktig faktor i forhold til omsorgs-, leke- og læringsmiljøet, og at tilhørighet er svært viktig for å skape trygghet og utvikle gode vennskap.

Vennskap er en viktig del av livet. For mange barn er det beste ved barnehagen å få møte og leke med vennene sine. Lek og vennskap står helt sentralt når barna forteller hva de gjør i de forskjellige rommene i barnehagen, og barna gir primært uttrykk for at de er i barnehagen for å leke og være sammen med vennene sine (Østrem m. fl. 2009; Søbstad 2002). I vennsksapsrelasjonen får barnet utviklet den sosiale kompetansen det trenger i sine relasjoner til andre mennesker, barnet får trent seg på å løse konflikter og å håndtere følelser som lojalitet og svik. De gode vennskapene i barnehagen gjør seg ikke gjeldende bare blant de eldste barna, også de yngste barna (2 år) viser sterke vennsksapsrelasjoner (Greve 2007). Også internasjonale studier viser at god kvalitet i barnehagen bidrar til utvikling av den sosiale kompetansen, jf. kapittel 5.5.

Utvalget vurderer at barnets rett til å tilhøre en (primær)gruppe vil være sentralt for det psykososiale miljøet. Størrelsen på barnegruppen må gjenspeile småbarnas behov for fellesskap og individuell omsorg, samt barnehagepedagogikkens vekt på lek, skapende virksomhet og varierte aktiviteter. Barnegruppens størrelse må vurderes i sammenheng med bemanningen og de ansattes kompetanse. Hvordan dette i praksis organiseres i den enkelte barnehagen ønsker ikke utvalget å regulere. Når det gjelder det psykososiale miljøet følger det av den foreslåtte bestemmelsen at bar-

nehagen aktivt og systematisk skal arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, der det enkelte barnet kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet i en egnet barnegruppe. Barnegruppen skal ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig.

Utvalget er opptatt av at barn skal sikres et godt fysisk og psykososialt miljø og viser til at dette allerede er innført som en rettighet i opplæringsloven. Innføring av en slik bestemmelse i barnehageloven vil medføre en styrking av rettsstillingen til barn i førskolealder. Ved innføring av en slik rettighet er det videre svært viktig at innholdet er tilpasset barnehagesektoren og barnehagens egenart.

Utvalget har merket seg at Kunnskapsdepartementet, basert på tilsyn, vurderer sannsynligheten som relativt stor for at kommunene ikke oppfyller sine lovpålagte plikter etter barnehageloven, jf. Meld. St. 7 (2009–2010). Dette taler, etter utvalgets vurdering, for å stramme inn dagens lovkrav og, for å sikre de gruppene tilbudet skal komme til gode, fastsette flere rettigheter for brukerne. Flere rettigheter vil også påføre kommunene flere plikter.

Et ytterligere moment som etter utvalgets vurdering kan tale for å styrke brukernes rettigheter er at det ofte ikke er lett å vurdere kvaliteten i barnehagen. Dersom brukerne lett kan observere om tjenesten har god kvalitet, vil kontrollbehovet være mindre enn i situasjoner der dette ikke er tilfellet. En regulering av barnas rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen vurderes som viktig, siden det da også kan føres tilsyn med ivaretagelsen av bestemmelsen.

Utvalget foreslår å innføre en bestemmelse som regulerer det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen. De styrkede rettighetene vil, sammen med øvrige bestemmelser i barnehageloven, også motvirke de mulighetene som ligger i dagens regelverk til å tjene penger på barnas bekostning. Utvalget mener et eventuelt overskudd bør komme barna til gode.

Spørsmålet om rett til medvirkning og partsrettigheter for foreldre og utvalg i barnehagen

En rett til et godt barnehagemiljø vil forplikte barnehageeieren til å utforme og drive barnehagen i samsvar med kravene i lovverket. Dette vil bidra til at barna får et godt barnehagemiljø.

Spørsmålet er om brukerne av barnehagen, i denne sammenhengen barna v/foreldrene, foreldrerrådet og samarbeidsutvalget, skal gis partsrettigheter. Dersom disse gis partsrettigheter slik

normalt praktiseres i forvaltningsretten, innebærer dette rett til forhåndsvarsling og innsyn, rett til å uttale seg, underretning om vedtak eller avgjørelser og klagerett. I tillegg vil parter ha et visst vern mot at eventuelt vedtak senere blir omgjort til hans eller hennes skade.

Det er på det rene at medvirkning og partsrettigheter vil kreve administrative ressurser ved at flere parter skal høres eller orienteres i enkeltsaker. Videre vil det også ha administrative konsekvenser, samt til dels kunne virke byråkratiserende om barnehagen vil måtte fatte en del av sine avgjørelser i en mer formalisert form, for eksempel som enkeltvedtak. Det vil også kunne argumenteres med at en klagerett kan virke konflikt-drivende og først og fremst være et verktøy for ressurssterke foreldre/foreldregrupper. Større myndighet til foreldrene kan også være kostnadsdrivende for barnehagene, da et eventuelt sluttresultat av en klagesak kan innebære at barnehagen ikke alltid kan velge den rimeligste løsningen på en miljøutfordring.

Til tross for administrative konsekvenser, vil retten til et godt barnehagemiljø få en sterkere stilling ved at foreldrene, og utvalgene der disse er representert, gis mulighet for medvirkning og til å ivareta sine partsrettigheter. En rett som rettighetshaver ikke gis anledning å ivareta, vil kunne oppleves innholdsløs. En tilsynsinstans vil kunne ivareta noe av ansvaret for å håndheve regelverket, men disse er igjen avhengig av vilje til myndighetshåndheving, ressurser og kompetanse for å ha en tilstrekkelig effekt. Et tilsyn vil som oftest også treffe «bredt», for eksempel på forhold som ikke oppleves problematisk av brukerne, mens en klagerett retter fokus på en konkret sak der brukerne finner en situasjon utilfredsstillende.

Det kan også anføres at den administrative virkningen av å gi medvirkningsmulighet og partsrettigheter blir noe begrenset ettersom det allerede følger av regelverket at foreldre og foreldreråd/samarbeidsutvalg skal informeres om saker av betydning for barnet og andre saker av særlig viktighet, jf. barnehageloven § 4 siste ledd. Videre skal barnehagen bygge sin virksomhet på forståelse og samarbeid med hjemmene, jf. barnehageloven § 1 første ledd. Forståelse og samarbeid dekker i denne forbindelse ulike sider ved kontakten mellom barnehagen og foreldrene, jf. rammeplanen. Med forståelse menes gjensidig respekt og anerkjennelse for hverandres ansvar og oppgaver i forhold til barnet. Med samarbeid menes regelmessig kontakt der informasjon og begrunnelser utveksles. Spørsmål knyttet til bar-

nets trivsel og utvikling samt barnehagens pedagogiske virksomhet skal drøftes. Samarbeidet skal gi mulighet til å bygge en nødvendig, gjensidig forståelse for de dilemmaene som kan oppstå når hensynet til et enkelt barn må ses i forhold til barnegruppen.

Videre vil et eventuelt krav om å besvare krav fra foreldre og utvalg med en avgjørelse som har enkeltvedtaks form, sikre at avgjørelsene bygger på forsvarlig grunnlag (forsvarlig utredning) og det blir klarhet i hva som faktisk er vedtatt (skriftlighet). En skriftlig avgjørelse i form av enkeltvedtak vil dermed også sannsynligvis virke mer forpliktende for barnehageeier, og dermed også øke sannsynligheten for at et adekvat tiltak for å sikre et forvarlig barnehagemiljø faktisk blir satt ut i livet.

Det kan argumenteres med at en klagerett på barnehagens vedtak på den ene siden vil gripe inn i barnehagens selvråderett. På den annen side er selvråderetten allerede begrenset av de rammene lovverket setter for driften, og en eventuell klagerett vil rette seg mot om et tiltak er lovlig eller ikke. En klagerett på miljøet vil ikke omhandle hvilke tiltak som er mest adekvate, så lenge barnehagens avgjørelse er egnet til å skape et godt og forsvarlig barnehagemiljø. En klagerett vil således gripe inn i barnehagens selvråderett, men på en slik måte at barnehagen blir forhindret fra å fatte ulovlige vedtak og ikke har et tilfredsstillende barnehagemiljø.

Det må også understrekes at barnehagen i det daglige kan treffe en rekke avgjørelser uten at disse krever enkeltvedtaks form. Det er kun de avgjørelsene som blir truffet på grunnlag av henstilling fra foreldre, foreldreråd og samarbeidsutvalg som vil måtte treffes som enkeltvedtak, noe som også avgrenser de administrative konsekvensene. Utvalget legger til grunn at det forut for en slik henstilling fra foreldre, foreldreråd eller samarbeidsutvalg vil foregå en dialog som i de fleste tilfeller vil avklare eller løse spørsmål knyttet til miljøet. De fleste saker om barnas miljø vil derfor ikke følge et byråkratisk spor med enkeltvedtak og mulig klage, men få en løsning på et tidligere stadium. Det er først når den normale og gode dialogen mellom partene ikke har ført til ønsket virkning at det blir aktuelt å kreve tiltak. En henstilling vil således kunne oppfattes som synonymt med et krav om at rettigheter etter loven skal oppfylles, noe som aktiverer en plikt for barnehagen til å treffe eventuelt tiltak i form av enkeltvedtak. Utvalget legger imidlertid til grunn at dette bare unntaksvis vil være nødvendig.

Utvalget finner på bakgrunn av det ovennevnte, at det er sterke hensyn som trekker i retning av å innføre en rett til et godt miljø. Utilfredsstillende psykososiale forhold vil ofte ha sitt utgangspunkt i det enkelte barnets trivsel i det helhetlige miljøet. Utvalget vurderer at retten til et godt psykososialt miljø derfor bør medføre en klagerett for foreldrene, foreldrerådet og samarbeidsutvalget.

Foreldrene, med sin nære kunnskap om og tilknytning til barnet, vil i slike tilfeller være best til å ivareta barnets interesser.

Utvalget foreslår at også foreldrerådet og samarbeidsutvalget gis tilsvarende klagerett som foreldrene når det gjelder det psykososiale miljøet. En sak om psykososiale forhold kan nemlig også innebære både utfordringer og tiltak på gruppenivå eller for barnehagen som helhet. Dette innebærer at utvalgene bør kunne kreve tiltak knyttet til psykososiale forhold, samt påklage de vedtakene som blir truffet av barnehageeier. Det understrekes imidlertid at utvalgenes partsrettigheter må begrenses av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Dette aktualiseres særlig der en sak om psykososiale forhold har sitt utspring i mistriksel, mobbing eller annet mellom enkeltbarn. Her må barnehageeieren og barnehagemyndigheten skjerme partene mot innsyn i taushetsbelagte opplysninger om enkeltbarn. Foreldrerådets og samarbeidsutvalgets klagerett vil således først og fremst gjøres gjeldende for det generelle psykososiale miljøet i barnehagen.

Utvalget mener at enkeltvedtak knyttet til retten til et godt fysisk miljø bør kunne påklages av en noe snevrere personkrets. Det fysiske miljøet i barnehagen tar utgangspunktet i individuelle behov, men tiltak vil ofte ha betydning for alle barna i barnehagen. Utvalget mener derfor at klageretten når det gjelder det fysiske miljøet bør avgrenses til foreldrerådet eller samarbeidsutvalget. Ettersom tiltak på det fysiske miljøet ofte treffer bredt, bør det være barnehagens felles organer som innehar retten til å klage.

Utvalget vil her tilføye at selv om enkeltforeldre ikke gis klagerett på enkeltvedtak om det fysiske miljøet, vil alle foreldrene til enhver tid kunne henstille til tilsynsinstansen om å vurdere mulige utilfredsstillende forhold ved det fysiske miljøet.

En rekke krav til det fysiske miljøet kan utledes av forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager, fastsatt med hjemmel i lov om helsetjenester i kommunene. Forskriften stiller som overordnet krav at barnehager skal være helsemessig tilfredsstillende, herunder krav til belig-

genhet, utforming, innredning, muligheter for aktivitet og hvile, samt egnede muligheter for måltider. Helsemyndighetene i kommunen fører tilsyn med at forskriften overholdes og kan foreta granskning, gi pålegg om retting eller stengning og illegge tvangsmulkt.

Det kan ellers tillegges at det kan rettes henvendelse til fylkesmannen dersom klagebehandlingen ikke har vært tilfredsstillende. Fylkesmannen vil da eventuelt kunne ta opp saksbehandlingen gjennom sin tilsynsmyndighet, jf. kapittel 13 om system for tilsyn med barnehagesektoren.

Utvalget har sett hen til opplæringsloven ved utformingen av dette forslaget. Opplæringslovens bestemmelse om straff oppleves imidlertid lite relevant, og er ikke foreslått innført i ny barnehagelov. Det tilføyes her at tilsynsmyndighetene vil kunne benytte tilgjengelige reaksjonsmuligheter gjennom sitt tilsyn.

12.6 Samarbeid mellom barnehage og barnevern

Barnehagen har daglig og nær kontakt med barn og familier, mens barneverntjenesten har ansvar for og mulighet til å iverksette nødvendige tiltak rettet mot utsatte barn. Utvalget har beskrevet dette samarbeidet nærmere under punkt 5.17. For at utsatte barn skal få nødvendig hjelp og oppfølging i dagliglivet, fordres, etter utvalgets syn, at barneverntjenesten og barnehagen har et godt samarbeid. Slik utvalget ser det, må barnevernet og barnehagen samarbeide både på generelt grunnlag og i oppfølging av enkeltbarn. Utvalget vil i denne forbindelse også vise til at foreldre og barn skal medvirke i sin egen sak så langt det er mulig. Barnets medvirkning må vurderes ut fra dets alder og modenhet og hvorvidt barnet er i stand til å ha egne synspunkter og formidle disse.

Utvalget har merket seg at kartleggingen synliggjør særlig tre hovedpunkter for forbedring, jf. Backe-Hansen (2009):

- mer åpenhet, synlighet og tilgjengelighet fra barneverntjenestens side
- behovet for et samarbeid som bygger på gjensidig tillit og respekt, behovet for faste møteplasser
- behovet for opplæring og tydeligere retningslinjer

Utvalget vil vise til at de fleste barn går i barnehage en kortere eller lengre periode før de begynner i grunnskolen. Barnehageansatte er derfor i en særstilling når det gjelder å kunne observere

og få informasjon om omsorgs- og livssituasjonen til barn under skolepliktig alder. Den særstilling barnehagens personale står i som følge av den nære kontakten med barnet og den daglige kontakten med foreldre eller andre omsorgspersoner, åpner på samme tid for dilemmaer og krevende avveininger dersom bekymring for et barn skulle oppstå: «Når det ikke foreligger entydige indiksjoner som utløser meldeplikten, er det vanskelig å vurdere når barn er utsatt for omsorgssvikt, vold eller overgrep» (Backe-Hansen 2009:11). Det er derfor helt sentralt at barnehageansatte har nødvendig kompetanse til å kunne vurdere når det er grunn til å melde fra om bekymring for et barn til barneverntjenesten. Utvalget vurderer at det her vil være tale om både kunnskap om tegn på at barn er utsatt for blant annet omsorgssvikt og kunnskap om aktuelle fremgangsmåter for barnehagens samarbeid med foreldre og barnevern.

Utvalget vil vise til at selv om kartleggingen viste at 94 prosent av barnehagene har rutiner for personalet i saker som gjelder omsorgssvikt, var kun to tredeler av rutinene oppgitt å være skriftliggjorte (Backe-Hansen 2009). Kartleggingen synes heller ikke å ha stilt spørsmål om i hvor stor grad rutinene benyttes eller om de vurderes å fungere etter hensikten. Utvalget antar at rutiner som for slike vanskelige temaer ikke er skriftliggjorte vil kunne medføre usikkerhet – særlig kan dette antas å gjelde såkalte «gråsonesaker».

Utvalget viser til barnehageloven § 22 *Opplysningsplikt til barneverntjenesten*, som har følgende ordlyd:

Barnehagepersonalet skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side.

Uten hinder av taushetsplikt skal barnehagepersonalet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten, når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov om barneverntjenester § 4-10, § 4-11, § 4-12, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige adferdsvansker, jf. samme lov § 4-24. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om barneverntjenester, plikter barnehagepersonalet å gi slike opplysninger. Opplysninger skal normalt gis av styrer.

Utvalget finner at formuleringen «Opplysninger skal normalt gis av styrer» kan være uheldig fordi den kan gi inntrykk av at personalet har mindre ansvar enn styreren til selv å gi opplysninger til barnevernet, og slik kunne virke begrensende.

Samtidig antar utvalget at det oftest vil være en fornuftig prosedyre at slike meldinger som regel inngis til barnevernet av styrer eller pedagogisk leder. At melding som regel bør inngis av styrer eller pedagogisk leder vil kunne være hensiktsmessig å synliggjøre i barnehagens interne retningslinjer. Slike retningslinjer bør etter utvalgets vurdering være skriftlige. Utvalget vil derfor foreslå at § 22, andre ledd siste punktum strykes. Det synes mer hensiktsmessig at det i loven stilles krav om at barnehagen skal ha utarbeidet rutiner for melding om bekymring til barnevernet. Det foreslås at kravet inntas i første ledd.

Utvalget vil vise til at det fremgår av rammeplanen at det bør etableres et generelt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnevern, og at det er den enkelte kommunen som må finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehage og barnevern skal samarbeide.

Etter utvalgets vurdering synes det videre ikke urimelig å anta at et velfungerende samarbeid mellom barnehagen og barnevernet, vil kunne føre til flere anonymiserte drøftelser mellom barnehagen og barnevernet, avklaring av «gråsonesaker» og eventuelt også flere bekymringsmeldinger. Barnevernets nye plikt til tilbakemelding til melder, jf. barnevernloven § 6-7a kan forventes å bidra i samme retning.

Utvalget har merket seg at kartleggingen foretatt av NOVA viser et potensial for videre utvikling av samarbeidet mellom ikke-kommunale barnehager og barnevernet, herunder at ikke-kommunale barnehager kan ha behov for ekstra oppfølging i forhold til kunnskap om og etablering av kontakt med barneverntjenesten (Backe-Hansen 2009). Det at kartleggingen fremviser så vidt store forskjeller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager, tilsier, slik utvalget ser det, et behov for sterkere å anskueliggjøre betydningen av at kommunen tilrettelegger for samarbeidsrutiner og kompetansehevende tiltak som omfatter alle barnehagene i kommunen. Utvalget anbefaler derfor at det i ny barnehagelov inntas en bestemmelse om at kommunen har plikt til å utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon og andre berørte instanser. Utvalget har foreslått at bestemmelsen inntas i ny barnehagelov som ny § 25.

Utvalget mener for øvrig at veilederen utgitt av Barne- likestillings-, og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet er et godt og viktig redskap for å skape bedre samarbeid mellom barnehagene og barnevernet. Ytterligere statlige føringer på hvordan samarbeidet mellom barne-

hage og barnevernet skal organiseres anser utvalget som lite hensiktsmessig. Behovet og omfanget av rutiner og samarbeidsformer mellom barnehage og barnevern bør den enkelte kommune vurdere selv.

Bestemmelsene om opplysningsplikt i dagens barnehagelov § 22 annet ledd viser til at barnehagepersonalet av eget tiltak skal gi opplysninger til barneverntjenesten når et barn har vist vedvarende alvorlige adferdsvansker. Det henvises i bestemmelsen til § 4-24 i barnevernloven som gjelder institusjonsplassering grunnet atferdsvansker hos barnet. Utvalget vil vise til at barnevernloven § 4-24 omhandler tilfeller der et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, primært i form av alvorlig og gjentatt kriminalitet og ved vedvarende misbruk av rusmidler. Utvalget kan vanskelig se at bestemmelsen i praksis vil kunne være aktuell for barnehageansatte¹⁰. Utvalget foreslår følgelig at formuleringen », eller når et barn har vist vedvarende alvorlige adferdsvansker, jf. samme lov § 4-24» i barnehageloven § 22 annet ledd første punktum, strykes.

12.7 Overgangen fra barnehage til skole

Utvalget vil vise til at både barnehager og skoler har et felles ansvar for at barn får oppleve en god overgang fra barnehage til skole. Dette ansvaret er nedfelt i rammeplanen og i prinsippene for opplæringen (Læringsplakaten). Rammeplanen kapittel 5.1 slår fast at barnehagen i samarbeid med skolen skal legge til rette for overgangen fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordning. Dette skal skje i nært samarbeid med barnets hjem, og planer for overgangen skal være nedfelt i barnehagens årsplan. Læringsplakaten fremhever at gode overganger er viktig på alle trinn i opplæringen: «Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinnet og videregå-

ende opplæring skal bidra til å lette overgangen mellom de ulike trinnene i opplæringsløpet».

Kunnskapsdepartementets veileder (2008) «Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole» er rettet mot både barnehager og skoler. Veilederen peker på at barnehage og skole har ulike mandat og læringskulturer, og at et godt samarbeid må bygge på forståelse for og kunnskap om de to institusjonenes likheter og særpreg. Både barnehage og skole er arenaer for lek og læring og har til felles at de skal rette fokus mot likeverd og kvalitet i omsorg og opplæring. I St.meld. nr. 41 (2008–2009) oppfordrer departementet kommuner og barnehage- og skoleeiere til å bruke veilederen aktivt i arbeidet med å utvikle lokale tiltak som kan sikre gode overganger og samarbeid mellom barnehage og skole. Det fremheves at samarbeidet må bygge på prinsippet om likeverdig partnerskap. Departementet varslet i meldingen at de ville sende på høring et forslag om å innføre krav til alle barnehager om å overføre skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole om barnas interesser, lek, læring og utvikling. I denne forbindelsen ville departementet også vurdere bestemmelser i grunnskolens regelverk om samarbeid mellom barnehage og skole.

Utvalget har på bakgrunn av departementets varslede høringsforslag ikke funnet det hensiktsmessig å vurdere nærmere regler for samarbeid mellom barnehage og skole. I denne forbindelsen har utvalget også merket seg at Brennautvalget fremmet en rekke forslag for å bedre samarbeidet og sammenhengen mellom barnehage og skole, og at disse for tiden er under oppfølging i Kunnskapsdepartementet (NOU 2010:8).

Utvalget har for øvrig merket seg at spørsmålet om sammenheng og samarbeid mellom barnehage og skole også ble belyst i rapporten *Alle teller mer* (Østrem m.fl. 2009). Her kom det frem at det var stor variasjon i innholdet i de skoleforberedende aktivitetene.

Utvalget anser det ellers som positivt at samarbeidet mellom barnehage og skole synes å være styrket de siste årene, jf. Winsvold og Gulbrandsen (2009).

¹⁰ Det kan tillegges at det er gitt uttrykk for tilsvarende syn i veilederen fra Barne- likestillings-, og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2009).

Kapittel 13

Et system for tilsyn med barnehagesektoren

13.1 Innledning

Utvalget vil vise til at tilsyn regnes som et sterkt styringsmiddel, enten tilsynet føres med en kommune som barnehagemyndighet eller en enkelt barnehage. Tilsyn er en kontrollmekanisme og kan defineres som kontroll av om en virksomhet er i tråd med lover og forskrifter, jf. NOU 2004:17. Det understrekes ofte at det må sondres mellom tilsyn og veiledning. Til forskjell fra tilsyn kan veiledning omhandle både rettslige og mer «faglige» tema, og regnes i utgangspunktet ikke som bindende. Tilsyn er avgrenset til å kontrollere om krav i medhold av rettsregler er overholdt. Isolert sett regnes veiledning som et mykere virkemiddel enn tilsyn, men i den grad det veiledes om et bindende regelverk vil i praksis også veiledningen bli bindende.

Utvalgets forslag til regelverk knyttet til styring av barnehagesektoren bygger på en bevissthet om balansegangen mellom sentral statlig inngripen og kommunal handlefrihet. Tilsvarende gjelder forholdet mellom et kommunalt ønske om styring og effektiv utøvelse av barnehagemyndighet og den enkelte barnehageeiers frihet til å utforme et barnehagetilbud innenfor eksisterende regelverk og i samsvar med det formål barnehagen er ment å oppfylle.

Utvalget vil presisere at det lokale folkestyret, som et hvert annet myndighetsorgan, også til en viss grad må kunne reguleres og kontrolleres der det er nødvendig. Samtidig skal det utformes rammer som understøtter det lokale folkestyret. Det understrekes at det ikke trenger å være motstrid mellom tilsyn og lokalt folkestyre. Et fornuftig, målrettet og balansert tilsyn med at tjenester til innbyggerne holder en lovlig og forsvarlig standard vil kunne øke kvaliteten på tjenestene som tilbys, og dermed også styrke barnehagen som samfunnsinstitusjon. Det er avgjørende for lokaldemokratiets legitimitet at de velferdstjenestene som utøves av kommunene holder den kvaliteten befolkningen etterspør. Tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og tilsyn med den

enkelte barnehage vil kunne bidra til å styrke kvaliteten på barnehagene i den enkelte kommune. Den enkelte barnehage vil således befestes sin stilling som ressurs både i lokalsamfunnet og for det enkelte barn. Utvalget mener at god kvalitet i en så viktig sektor som barnehagesektoren blant annet vil bidra til å opprettholde bosettingen i mange kommuner og lokalmiljø og dermed også være med på å sikre et lokalt folkestyre.

Gjeldende barnehagelov, samt forslag om fremtidige lovreguleringer, gir barnehagemyndigheten og barnehageeier et rom for skjønn. Foreldre uten særlig fagkompetanse vil kunne tenkes å ha vanskeligheter med å etterprøve om regler blir etterlevd. En skjønnsmessig form for regulering gir kommunen og barnehageeier et stort ansvar for å etablere en myndighetsutøvelse og praksis som er barnehagefaglig forsvarlig. Med en slik lovteknikk vil en viss grad av etterfølgende lovkontroll ved tilsyn være med å se til at handlingsrommet ikke overskrider lovens rammer. Et brudd på barnehagelovens skjønnsmessige kvalitetssikringsbestemmelser vil kunne føre til at barnehagetilbudet i kommunen og landet forøvrig ikke lenger er likeverdig og med tilstrekkelig høy kvalitet. Et godt tilsyn vil også i praksis virke forebyggende og utviklende.

Behovet for etterfølgende kontroll og informasjon til nasjonale myndigheter taler etter utvalgets mening for at det bør utøves tilsyn på ulike nivå i barnehagesektoren. Overgangen til rammefinansiert sektor gir statlige myndigheter mindre direkte kontroll og informasjon om praksisen i den enkelte kommune og barnehage. Videre har barnehagesektoren fått en slik dimensjon at en større del av fellesskapets ressurser benyttes med det formål å gi gode barnehagetilbud. Det er derfor naturlig at både nasjonale og lokale myndigheter bidrar til at barnehagene styres og drives etter lovbestemte krav der det overordnede siktemålet er å skape et likeverdig barnehagetilbud.

Samlet finner utvalget at trekk ved barnehagesektoren tilsier at det videreføres lovhjemler for tilsyn, både for å sikre at den enkelte barnehageei-

ers drift av barnehagene er i samsvar med loven, samt for å kontrollere at kommunen ivaretar sine oppgaver som barnehagemyndighet.

Barna i sentrum – et særtrekk ved sektoren som taler for utøvelse av tilsyn i barnehagesektoren

Et viktig særtrekk med barnehagesektoren er at den er til for de små barna, og i den siste tiden har de yngste barna mellom ett og to år blitt en stadig større gruppe i barnehagen. Selv om det må tas utgangspunkt i at kommunene som barnehagemyndighet, den enkelte barnehageeier- og ansatt alltid tar barnas beste i betraktning, viser erfaring at barn generelt er en svakere «brukergruppe» når det gjelder å kunne ivareta sine rettigheter og behov. Enkeltforeldre, foreldreråd, samarbeidsutvalg og FUB engasjerer seg i arbeidet for at barna skal få et likeverdig barnehagetilbud i samsvar med loven. Utvalget mener likevel at barnehage er et så viktig retts gode for barna at både nasjonale og lokale myndigheter bør forpliktes i dette arbeidet. Utvalget finner derfor at for å sikre at barnehagesektoren skal kunne gi et godt og likeverdig tilbud til alle barn, uavhengig av barnas ulike forutsetninger, bør både stat og kommune ta et klart ansvar for å se til at rettigheter og plikter blir oppfylt i barnehagesektoren. Dette må gjøres med både veiledning, kvalitetsutvikling, forvaltning, klagesaksbehandling samt gjennom tilsyn.

Barnehageloven med forskrifter har få individuelle retter med klagemulighet som kan bidra til å korrigere en ulovlig praksis etter initiativ fra foreldrene. Utvalget er heller ikke kjent med at det er praksis for å gjøre avgjørelser knyttet til barnehagesektoren til gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Fravær av juridiske virkemidler som kan benyttes overfor kommune eller barnehage, taler for at praksis både hos barnehagemyndigheten og i den enkelte barnehage må undersøkes ved tilsyn.

Over tid har barnehagen blitt en stadig viktigere samfunnsinstitusjon. Utvalget mener det er viktig at det settes tydeligere og flere minstekrav til barnehagens virksomhet som barn og foreldre kan forvente blir oppfylt, uansett hvor i landet barnehagen ligger eller kommunens størrelse eller økonomi. Dette vil sikre tilfredsstillende kvalitet og likeverdighet i tilbudet. Tilsyn vil i denne sammenhengen bidra til at disse minstekravene vil bli håndhevet og etterlevd.

Behov for et differensiert reaksjonssystem for å sikre tilsynets legitimitet og etterlevelse av barnehageloven

Et tilsyn må ha myndighet til å fastslå hvorvidt et lovkrav er oppfylt eller ikke, samt kunne reagere på lovbruddet på en slik måte at det blir rettet. Etter dagens regelverk har både fylkesmannen og kommunen anledning til å gi pålegg om å rette ulovlige forhold. For fylkesmannen er denne kompetansen hjemlet utenfor barnehageloven, jf. kommuneloven kapittel 10A, mens kommunen utleder sin påleggskompetanse fra barnehageloven § 16.

I allminnelighet retter kommunene seg etter de pålegg fylkesmannen finner å måtte gi etter gjennomført tilsyn. Kommuneloven kap. 10 A har gitt et system for forvaltningsrettslig klagebehandling av pålegg til overordnet myndighet. Når en eventuell klagesak er endelig avgjort, regnes pålegget som bindende og må forventes fulgt opp.

Det er kommunen som fører tilsyn med at den enkelte barnehage følger barnehageloven. Reaksjoner ved påvist lovbrudd er pålegg og midlertidig eller varig stengning av barnehagen. Pålegg krever lojalitet for å ha bindende kraft og stengning vil kunne medføre store praktiske problemer forbundet med å oppfylle retten til barnehageplass. Mellom disse to ytterpunktene finnes ingen virkemidler for å sikre lovetterlevelse. Rett nok kan det være forvaltningsrettslig gangbart å sette lovlig drift som vilkår for godkjenning eller tilskudd. I tillegg åpner forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager for å holde tilbake tilskudd. Det følger av forskriften § 6 at kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet dersom barnehagen foregående regnskapsår hadde vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager og eier av barnehagen hadde avsatt urimelig utbytte eller tatt ut urimelig godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats i barnehagen. Det understrekes imidlertid i denne sammenheng at det ikke er avklart direkte i lov at det kan stilles vilkår ved tilskudd, og forskriftens åpning for å holde tilbake tilskudd er avgrenset til et begrenset pliktområde for barnehagene.

For at barnas rettigheter skal bli oppfylt, at foreldre kan ha tillit til at lovkrav blir etterfulgt og for å sikre likeverdigheten i både private og kommunale barnehager, finner utvalget i tillegg behov for et mer differensiert system av reaksjonsmuligheter. Utvalget har merket seg at flere høringsinstanser i forbindelse med behandlingen av gjeldende barnehagelov påpekte at stengingsvedtak er et

sterkt virkemiddel, og at det derfor vil være ønskelig med en annen reaksjonsmulighet før stenging må iverksettes, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Slik systemet er i dag, finnes det få reaksjonsmuligheter ved brudd på barnehageloven som ikke er av en slik karakter at de bør føre til stenging. Det vises til at nesten alle barn går i barnehage, og at det har vært en markant økning av små barn med tilsvarende økt behov for nærvær og omsorg og pedagogisk tilrettelegging fra personalet. Barnehagen fremheves også tydeligere som en læringsarena, og kvaliteten på tilbudet som gis i barnehagen har betydning for barnas trivsel, helse og muligheten til å mestre fremtidig skolegang.

13.2 Vurdering av om kommunen bør ha tilsynsmyndighet

Det vises til at kommunene både er tilsyns- og godkjenningmyndighet, er eier av barnehager, og har ansvar for finansieringen av alle barnehagene i kommunen. Når kommunen er eier av barnehager, som i tillegg kan være i konkurransesituasjon med ikke-kommunale barnehager, vil det både prinsipielt og i enkeltsaker kunne oppstå diskusjoner om habilitet knyttet til myndighetsoppgavene. Det ovennevnte, og særlig forholdet at kommunen også er eier av barnehager, har vært brukt som argument for at tilsynsansvaret bør legges til et annet forvaltningsnivå enn kommunen.

Utvalget har i denne forbindelse vurdert ulike alternative modeller for tilsyn med barnehagesektoren.

Et alternativ vil kunne være å legge tilsynsansvaret for den enkelte barnehage til et sentralisert statlig organ, enten et eget tilsyn eller til et direktorat. Dersom sistnevnte skulle bli gjennomført ville det være naturlig å legge tilsynsansvaret i Utdanningsdirektoratet.

Det vil etter utvalgets vurdering være knyttet både fordeler og ulemper til en sentral tilsynsforvaltning. Av fordeler kan nevnes:

- Rettslige beslutninger i ett organ vil fremme lik praksis på samme rettsspørsmål over hele landet.
- Spisskompetanse innenfor juss, økonomi, barnehagepedagogikk, politikk og forvaltning vil lettere samles i et sentralt organ.
- Staten ved departementet har tettere dialog og styring med et tilsyn/direktoratet og kan sikre at satsinger innenfor tilsyn faktisk iverksettes.
- Plassering av tilsynsansvaret utenfor kommunene og regionene vil sikre større uavhengig-

het av lokale prioriteringer, og sikre at for eksempel individuelle rettigheter og andre lovkrav blir ivaretatt.

- Sentralisering av tilsyn vil frigjøre ressurser i kommunene som kan brukes på oppgaver kommunene selv finner nyttige.

Sentral tilsynsforvaltning vil imidlertid ha følgende ulemper:

- En sentral tilsynsforvaltning vil ikke ha samme lokalkunnskap som et kommunalt tilsyn. Lokalkunnskap er en av forutsetningene for å sikre at det gjennomføres forsvarlige sårbarhets- og sikkerhetsanalyser, noe som målretter og effektiviserer tilsynet.
- En sentralisert tilsynsforvaltning må langt på vei praktisere skriftlige/automatiserte tilsyn. Uten tilstrekkelig bemannede regionale eller lokale kontor vil det være umulig for et sentralt tilsynsorgan å drive stedlig tilsyn.
- Et sentralisert tilsyn vil innebære ressursoppbygging langt unna den enkelte barnehage og kommune, og er til dels distriktspolitisk uheldig.
- Nedbygging av tilsynsansvaret i kommunene vil fort kunne innebære svekking av den generelle kompetansen på barnehage på kommunenivå, noe som vil ha betydning for kvaliteten på kommunens veiledning.

Et sentralisert tilsyn med barnehagesektoren må antas å minimum omfatte 20 hele stillinger. Dette forutsetter at det ikke drives stedlig tilsyn, samt at tilsynet konsentrerer seg om saker som blir meldt inn i stedet for å drive systematisk forebyggende tilsyn. Et mer aktivt tilsyn med tilsynsbesøk over hele landet vil kreve godt over 100 ansatte. Et aktivt tilsyn fra sentralt organ vil generere betydelige reisekostnader.

Et sentralt tilsyn vil i vesentlig grad vanskeliggjøre stedlige tilsyn, noe som etter utvalgets vurdering svekker tilsynsinstituttet i en slik grad at denne modellen vanskelig kan anbefales.

Et annet alternativ vil kunne være en regional tilsynsforvaltning. Dette vil innebære at tilsynet samles enten hos fylkesmannen eller i et annet eksisterende eller nytt regionalt tilsynsorgan som eventuelt igjen er underlagt et sentralt tilsyn/direktorat eller departement.

Fordeler ved en slik organisering er at:

- En regional tilsynsinstitutt vil ha en slik distanse til barnehagene at det blir lettere å ivareta habilitet og legitimitet.

- Det er lettere for en regional tilsynsinnsinstans enn for eksempel mindre kommuner å rekruttere personell med høy kompetanse .
- Regionalisering vil fremme likebehandling i regionen, eventuelt også nasjonalt dersom de regionale forvaltningsenhetene følges opp av et sentralt myndighetsorgan.
- Dersom barnehagetilsyn plasseres hos fylkesmannen, vil myndighetsutøvelsen lettere sees i sammenheng med andre områder som er betydningsfulle for barn, for eksempel grunnopplæring, barnevern, sosiale tjenester, kommunehelsetjenesten osv.

Det er imidlertid også ulemper ved å flytte det kommunale tilsynsansvaret til et regionalt statlig nivå:

- En regional tilsynsforvaltning vil ikke fullt ut ha samme lokalkunnskap som et kommunalt tilsyn. Lokalkunnskap er en av forutsetningene for å sikre at det gjennomføres forsvarlige sårbarhets- og sikkerhetsanalyser, noe som målretter og effektiviserer tilsynet.
- En regional tilsynsforvaltning må langt på vei praktisere skriftlige/automatiserte tilsyn. Et tilsyn med dagens volum må forutsette vesentlig ressursøkning til tilsynsorganet.
- Et regionalisert tilsyn vil innebære ressursoppbygging langt unna den enkelte barnehage og kommune, og er til dels distriktspolitisk uheldig.
- Nedbygging av tilsynsansvaret i kommunene vil fort kunne innebære svekking av den generelle kompetansen på barnehage på kommunenivå, noe som vil ha betydning for kvaliteten på kommunens veiledning.

Det er vanskelig å beregne kostnaden ved å innføre et regionalt tilsyn på barnehageområdet. Undersøkelser viser at små kommuner bruker 0,16 årsverk på tilsyn, mellomstore bruker 0,25 årsverk, store kommuner bruker 0,50 årsverk og storbyene 1,09 årsverk (PwC 2010). Dersom tilsvarende ressurser skulle tilføres et statlig regionalt tilsyn, kan det legges til grunn at det minst må overføres 0,25 årsverk for hver kommune i regionen. Dette innebærer at en region med 20 kommuner ville få en tilsynsinnsinstans med 5 ansatte. På landsbasis, med 430 kommuner, blir det samlede ansatte i de regionale tilsynsorganene ca 107 årsverk. Dersom de regionale tilsynsorganene skal koordineres fra et sentralt myndighetsorgan, så vil også dette forutsette økte ressurser.

Erfaring viser at tilsynsaktiviteten på barnehageområdet har vært langt mindre enn intensjonen

eller det som er ønskelig. Mange kommuner har ikke drevet tilsyn i det hele tatt. Det er ikke helt usannsynlig at ressursinnsatsen på tilsyn må doubles for å oppnå ønsket tilsynsaktivitet. Dette vil i så fall på landsbasis kunne innebære over 200 stillinger i de regionale tilsynsinnsinstansene.

Oppbyggingen av en regional tilsynsforvaltning vil medføre en ressursøkning til en forvaltningsenhet som ligger lenger unna barnehagene, både geografisk og kunnskapsmessig. Det vil også kunne tappe en del kommuner for nøkkelpersonell. Dersom regionalisering ikke medfører omfattende ressursinnsats, er det også grunn til å tro at kvaliteten på tilsynene vil kunne svekkes. Samlet sett taler dette for å ikke anbefale en regional tilsynsordning uten kommunalt ansvar.

Utvalget finner at det er trekk ved barnehage-sektoren som taler for at kommunen beholder sin tilsynsmyndighet.

Kommunen ivaretar en rekke oppgaver som lokal barnehagemyndighet, både ved å godkjenne barnehager, betale ut tilskudd og veilede om regelverk og kvalitet. I tillegg til disse myndighetsoppgavene kommer tilsynsansvaret. Kommunens ulike myndighetsroller, herunder som godkjenningsmyndighet og tilsynsmyndighet, og balansegangen mellom disse rollene har i flere sammenhenger blitt omtalt som krevende, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), Riksrevisjonens undersøkelse og St.meld. nr. 41 (2008–2009).

Utvalget mener at det å trekke ut en enkelt forvaltningsoppgave ikke endrer det forhold at kommunen fortsatt vil være i en dobbeltrolle når den både skal eie barnehager og forvalte regelverk og økonomi for både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Når kommunen først skal være barnehagemyndighet, finner utvalget at det blir viktigere å sikre at myndighetsrollen som helhet utøves lovlig, profesjonelt og uhildet heller enn å trekke ut en konkret oppgave.

Utvalget vurderer at kommunens veilederrolle er et viktig bidrag for å sikre korrekt regelverksetterlevelse i barnehagene. Det er viktig å skille mellom tilsyn og veiledning, både metodisk og tematisk. Det er imidlertid nær sammenheng mellom den faglige kompetansen som finnes i en tilsynsinnsinstans og muligheten til å gi god veiledning. Dersom en myndighetsoppgave som tilsyn trekkes ut fra kommunen, frykter utvalget at det blir vanskeligere å ivareta den regelverkskompetansen som er nødvendig for å gi veiledning med god nok kvalitet.

Utvalget finner heller ikke å kunne se bort fra at en eventuell flytting av tilsynsoppgaven vil kunne medføre at kommunen kan miste verdifull

kompetanse som også ivaretar andre myndighetsoppgaver på barnehagefeltet.

Videre står kommunen som barnehagemyndighet i en særstilling gjennom sin nærhet til barnehagene, både geografisk, ved samarbeid om opptak, gjennom godkjenning, tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager, utbetaling av tilskudd og samarbeid om faglig utvikling. Denne nærheten kan som nevnt sette kommunen i en dobbeltrolle som kan oppfattes som uheldig, men dersom rollene forvaltes forsvarlig vil kommunens nærhet til sektoren kunne være en viktig ressurs i arbeidet med å føre tilsyn, og i utførelsen av andre myndighetsoppgaver. Nærheten til barnehagene gir kommunene et unikt innsyn i barnehagesektoren. Kunnskap om sektoren lokalt kan bidra til å innrette tilsynet hensiktsmessig når det gjelder utvelgelse av tilsynsobjekt, valg av tema, metode og omfang. Dette vil videre føre til en rasjonell utøvelse av tilsynsmyndigheten.

I Sverige og Danmark fører kommunen tilsyn med om barnehagene drives i samsvar med gjeldende lovverk. Danske kommuner fører tilsyn både med private og kommunale barnehager, mens svenske kommuners tilsyn er forbeholdt private barnehager. Et sentralt statlig tilsynsorgan, Skolinspektionen, fører tilsyn med kommunale barnehager i Sverige.

For utvalget fremstår enten opprettelse av et eget organ for tilsyn med barnehagesektoren eller å overføre kommunens tilsynsansvar til fylkesmannen som de mest aktuelle alternativer til fortsatt å la kommunen føre lokalt tilsyn. Utvalget vil vise til at en vesentlig del av den kritikk som har vært fremsatt mot kommunenes tilsynsvirksomhet har omhandlet manglende eller for få gjennomførte stedlige tilsyn. Ut fra at det i Norge er så vidt mange ikke-kommunale barnehager, bør det etter utvalgets oppfatning vises tilbakeholdenhet med å dele opp tilsynsansvaret etter eiertyper, da dette vil kunne gi en oppstykket sektor. Et eget nasjonalt organ vil kreve betydelig økte ressurser. Alternativet om å overføre kommunens tilsynsansvar helt eller delvis til fylkesmannen synes i så måte å ha mer for seg, siden tilsynsorganet da vil være nærmere barnehagene. Likevel vil det fortsatt være en betydelig avstand. Fylkesmannen har allerede tilsynsansvar overfor kommunen som lokal barnehagemyndighet, og vil kunne se tilsyn med barnehageeiere i sammenheng med tilsynet med barnehagemyndigheten. Den mulighet for samordning av flere kommunale tilsyn overfor barnehagen som kommunen i dag har anledning til, vil imidlertid falle bort.

Utdanningsdirektoratet vil fra 2012 ha ansvar for oppgaver på barnehageområdet. Utvalget legger til grunn at dette vil gi en mer koordinert oppfølging av tilsynsvirksomheten både hos fylkesmennene og i kommunene – uansett hvor tilsynsansvaret overfor barnehageeierne legges i fremtiden.

Samlet vurderer utvalget at det kan gjøres vesentlige rettslige, organisatoriske og tilsynsfaglige grep som vil kunne sikre at tilsynet oppleves legitimt og uavhengig av kommunens rolle som barnehageeier. Til tross for at det vil være utfordringer med å skulle ivareta både eier- og myndighetsrolle, særlig i en sektor med stort privat innslag, vurderer utvalget det i utgangspunktet som mest hensiktsmessig at kommunen fortsatt fører tilsyn med barnehagene. Kommunene står nærmest til å vurdere behovene i de ulike sektorene i sine kommuner, dette gjelder også på barnehagesektoren, og det vurderes som mindre realistisk at dette ansvaret skal legges på noen andre enn kommunene.

Utvalget legger i sitt lovforslag opp til at flere av barnehagelovens bestemmelser gis et mer konkret og tilgjengelig innhold, enten i selve barnehageloven eller ved utfyllende merknader til hver enkelt paragraf. Dette vil lette og effektivisere tilsynet. Blant utvalgets forslag er at fylkesmannen gis hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage, noe som gir foreldrene anledning til i enkelttilfeller å kunne kreve tilsyn fra erforvaltningsorgan som ikke har lokal tilknytning. Videre må fylkesmannens tilsyn med at kommunen ivaretar sine myndighetsoppgaver videreføres og styrkes, både faglig og ressursmessig. Det er videre viktig at kommunene tilføres ressurser for å sikre kompetent og tallmessig bemanning som gjør det mulig å gjennomføre særskilte organiseringstiltak for å sikre uavhengighet i tilsynet. Barnehagens klageadgang på kommunens vedtak om retting, eller andre reaksjoner, etter tilsyn, videreføres.

For utvalget fremstår enten opprettelse av et eget organ for tilsyn med barnehagesektoren eller å overføre kommunens tilsynsansvar til fylkesmannen som de mest aktuelle alternativer til fortsatt å la kommunen føre lokalt tilsyn. Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall i vurderingen av om et fremtidig tilsyn med barnehageeier og barnehagen bør være et statlig eller kommunalt ansvar. Et samlet utvalg er på samme tid i utgangspunktet enig om den innretning av et fremtidig tilsyn med barnehageeier og barnehagen som beskrives under punkt 13.3. Den innretning av et fremtidig tilsyn med barnehageeier og

barnehagen som beskrives under gjelder også for mindretallets forslag så langt det passer.

Utvalgets flertall, medlemmene Øie, Bae, Braathen, Fagerli, Gulbrandsen, Holte, Maurseth, Nordrum, Ravnanger, Reinjord og Henriksen Aas, har merket seg at kommunene innenfor dagens rammer kan treffe mange uavhengighetsfremmende organisatoriske tiltak for å sikre tilsynets legitimitet. For mange små og mellomstore kommuner kan det være hensiktsmessig med interkommunalt samarbeid om forvaltningen og utøvelsen av kommunens tilsynsansvar etter barnehageloven. Kommuner kan inngå et samarbeid om å utøve tilsyn i hverandres barnehager for å oppnå en nødvendig forvaltningsmessig distanse. En annet positiv effekt er at kommuner med liten barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå får en mer kompetent og bærekraftig tjeneste. Mange mindre kommuner synes allerede i dag å samarbeide om eller utføre tilsyn for hverandre, for slik søke å avhjelpe de utfordringer som dobbeltrollen medfører.

Det forutsettes videre at departementet viderefører og videreutvikler sin veiledning om kommunenes tilsyn med barnehagene, for eksempel knyttet til tillitsvekkende organiseringsformer for kommunalt tilsyn.

Kommunens tilsyn skal være i samsvar med forvaltningsrettslige prinsipper om habilitet og forsvarlighet. Dette innebærer at kommunen skal innrette og gjennomføre tilsynet slik at det sikrer betryggende distanse mellom kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier. Kommunen kan organisatorisk la ulike avdelinger/seksjoner i administrasjonen ta ansvar for henholdsvis tilsyns- og eieroppgaver. Tilsynets habilitet kan også ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid. Når det gjelder tilsynets gjennomføring vil personalets barnehagefaglige kompetanse, samt eventuell kompetanse innen juss, økonomi, helse og byggteknikk, bidra til nødvendig legitimitet. I tillegg vil forvaltningslovens regler for enkeltvedtak gjelde når tilsynet medfører reaksjoner, noe som krever utredning, skriftlighet, begrunnelse og klageadgang. Dette vil ytterligere kunne bidra til å sikre et habilt og forsvarlig tilsyn.

At en eventuell flytting av tilsynsoppgaven vil kunne medføre at kommunen kan miste verdifull kompetanse samt sannsynligheten for svekkelse av muligheten for å gjennomføre tilstrekkelig stedlige tilsyn har også veid tungt i flertallets konklusjon.

I tillegg til nevnte tiltak som skal avhjelpe kommunenes dobbeltrolle, mener utvalget at innføring av et systemkrav/internkontroll også vil bidra til

tilsynets habilitet, jf. punkt 14.10 og 15.4. Et forsvarlig system for å ivareta kommunens tilsynsrolle vil blant annet kunne innebære at fylkesmannen lettere vil kunne få innsyn i hvilke tiltak kommunen har gjort for å ivareta sine tilsynsoppgaver. Et forsvarlig system for å ivareta tilsynsoppgavene vil være;

- En plan for kommunens tilsyn som beskriver rutiner for utvelgelse av tilsynsobjekter og tema, samt rutiner for de ulike fasene av tilsyn. De delene av planen som er relevant for barnehagene bør offentliggjøres.
- Tiltak for å sikre tilstrekkelig bemanning (2 personer på hvert tilsyn) med rett kompetanse (førskolelærerutdanning, jurister, økonomer, helsekompetanse eller ingeniørkompetanse, avhengig av tilsynsystema).
- Beskrivelse av eventuelle organisatoriske tiltak for å sikre tilsynets tillit og uavhengighet, for eksempel interkommunalt samarbeid, vertskommunesamarbeid eller organisatorisk skille mellom barnehageier og myndighet, eventuelt også skille mellom administrativt tilsyn og pålegg av politisk oppnevnt nemnd.
- Tiltak for å skille mellom veiledning og tilsyn på en slik måte at veiledning ikke oppfattes som eller erstattes av myndighetsutøvelse som krever hjemmel i lov.

Utvalgets mindretall, medlemmene Norman og Olsen, mener det forslag til tilsynsstruktur som flertallet fremlegger i praksis vil motarbeide effektiv gjennomføring av mange andre gode intensjoner i utvalgets innstilling.

Tilsyn har vært et problem i sektoren over lang tid. Dette kommer klart frem i de rapporter som er henvist til i denne innstillingen.

Kommunene og fylkesmennene har mange roller i barnehagesektoren og vil, selv uten å ha ansvaret for tilsyn med sektoren, også i fremtiden ha problemer med å skille sine roller.

Det er i dag mange steder svært nære forhold mellom kommunene og fylkesmannsembetene. Det viser seg vanskelig å kombinere rollene som veileder og samarbeidspartner på den ene side, og samtidig skulle drive et effektiv og uavhengig tilsyn.

Et samlet utvalg foreslår flere partsrettigheter i forslaget til nytt lovverk. Når det gjelder svake grupper, er det avgjørende at det innføres tydeligere partsrettigheter. Når det gjelder barnehagenes forhold generelt, bør det iverksettes tiltak som sikrer at tilsyn organiseres på en måte som bygger på prinsippet om armlengdes avstand. Etter disse medlemmers vurdering er et uavhen-

gig tilsyn det viktigste virkemiddel man kan velge for å sikre barnehagenes rettssikkerhet også i forhold til tilsyn.

Disse medlemmer oppfatter at mange av beskrivelsene utvalget gjør om tilsyn er riktige, og er derfor skuffet og overrasket over konklusjonen. Dette er etter mindretallets vurderinger ikke til barnas beste, og det tjener verken foreldre, barnehageeiere eller kommuner.

Det foreslås derfor at det opprettes et eget statlig tilsyn. Tilsynet organiseres uavhengig av de instanser som har myndighets- og veiledningsansvar som Utdanningsdirektoratet og fylkesmenene.

13.3 Innretning av fremtidig tilsyn med barnehageeier og barnehagen

Rettslige krav til gjennomføring av tilsyn

Tilsyn er lovkontroll. Kommunens tilsyn etter barnehageloven skal avdekke hvorvidt barnehageeier oppfyller krav i henhold til barnehageloven. Tilsynet kan ikke rettes mot forhold som ikke er rettslig regulert, og tilsynet kan heller ikke stille strengere krav til barnehageeier enn de som følger av loven. Legalitetsprinsippet, dvs. krav om lovhjemmel for at forvaltningen skal kunne gjøre inngrep i personers rettssfære, setter således begrensninger for tilsynets rekkevidde.

Gjeldende barnehagelov § 16 gir kommunen hjemmel til å gi pålegg om retting dersom det oppdages ulovlige eller *uforsvarlige forhold*. Utvalget legger til grunn at også uforsvarlige forhold hovedsaklig vil være lovbrudd, men at begrepet er tatt med for å også kunne omfatte annet regelverk enn gjeldende barnehagelov. Dette vil typisk kunne gjelde utilfredsstillende forhold ved barnehagens fysiske miljø. Siden utvalget foreslår en rett til et godt fysisk og psykososialt miljø, kan begrepet «uforsvarlige forhold» tas ut av tilsynshjemmelen. Da en slik formulering kan skape tvil om tilsynsmyndigheten kan pålegge retting om forhold som ikke er brudd på loven, foreslår utvalget at begrepet uforsvarlige forhold fjernes fra ordlyden.

Tilsyn er en kontinuerlig oppgave for kommunen, og bør omfatte både anmeldte og uanmeldte tilsyn. Kravet om kontinuitet innebærer et visst omfang av tilsyn, både i antall og tematisk. Et tilsyn som bare iverksettes der tilsynsmyndigheten blir oppmerksom på mulig lovbrudd vil ikke oppfylle kravet om kontinuitet.

Kommunens tilsyn innebærer at barnehageeier forpliktes til å bidra til tilsynets gjennomfø-

ring, for eksempel ved at dokumentasjon fremkaffes, lokaler gjøres tilgjengelig, det redegjøres for praksis, samt krav om å delta i intervjuer. Dersom tilsynet avdekker lovbrudd, må dette presenteres for barnehageeier, gjerne som en konklusjon i en tilsynsrapport. Denne konklusjonen er i seg selv ikke et påbud om retting til barnehageeier, men ettersom barnehageeier alltid er rettslig forpliktet til å følge gjeldende lovkrav, må barnehageeier forventes å innrette sin praksis i henhold til den lovforståelse som tilsynet angir. Omstendigheter ved lovbruddet eller manglende vilje fra barnehageeier til å innrette sin praksis i henhold til loven, kan medføre at kommunen gir et bindende pålegg til barnehageeier, noe som må regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 a og b. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler om forhåndsvarsel § 16, innsynsrett §§ 18 og 19, begrunnelse §§ 24 og 25, klage §§ 28 og 29 mv. gjelder, jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 34.

Tilsyn som ikke konkluderer med lovbrudd, eller der lovbruddet ikke medfører reaksjon, regnes ikke som enkeltvedtak med tilhørende formkrav. Utvalget vurderer imidlertid at også slike tilsyn må følge ulovfestede forvaltningsrettslige krav til forsvarlig saksbehandling som langt på vei samsvarer med de som gjelder for enkeltvedtak. Eksempler på dette er retten til kontradiksjon og krav om forsvarlig utredning før det treffes avgjørelser.

Det blir ofte satt opp et motsetningsforhold mellom et tilsyn som følger visse prosessuelle prinsipper (for eksempel systemrevisjon) og et dialogbasert tilsyn. Utvalget vil understreke at en god dialog mellom tilsynsinstansen og tilsynsobjektet er nødvendig for å opplyse saken, gjennomføre gode intervjuer, skape legitimitet for tilsynsinstansen, samt forståelse for de funn tilsynet avdekker. En slik form for dialog er en naturlig del av enhver tilsynsmetodikk, også systemrevisjon. En dialog som imidlertid setter til side de prosessuelle stegene som skal sikre et forsvarlig tilsyn eller som innebærer forhandlinger om korrekt lovforståelse, vil innebære at kommunen ikke utfører sin tilsynsoppgave på en lovlig måte. Det samme vil gjelde for veiledning under tilsynet som forhindrer at intervjuobjektene gir redegjørelser basert på egen forståelse av praksis og lovforståelse, samt veiledning som angir konkrete løsninger på lovbrudd der barnehageeier har flere handlingsalternativer. Det vil være en ryddig tilsynsmetodikk å legge veiledning til den prosessen som starter *etter* at et tilsyn er avsluttet.

Bestemmelser om tilsyn som gjelder barnehagene finnes også i annet regelverk; blant annet

forskrift 19. juli 1996 nr. 703 om sikkerhet ved lekeplassutstyr, forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. og plan- og bygningsloven 27. juni 2008 nr. 71. For å minske byrden for den enkelte barnehageeier bør kommunen samordne tilsyn etter alt regelverk som gjelder for barnehagen. I tillegg vil brudd på lovkrav i annet lovverk også kunne innebære brudd på barnehageloven, for eksempel brudd på retten til et godt fysisk miljø. Kommunale instanser bør derfor ha et formalisert tverretattlig samarbeid slik at planer for tilsyn samordnes. Formidling av opplysninger mellom de ulike tilsynsmyndighetene bør være en naturlig del av dette samarbeidet. Slik kan tilsynet fremstå som koordinert og oversiktlig for den enkelte barnehage og barnehageeier.

Barnehageeier er rettslig forpliktet til å rette lovbrudd avdekket ved tilsynet

Et tilsyn skal kontrollere at lovkrav blir etterlevd, og tilsynet vil således ha som formål å finne eventuelle lovbrudd. Barnehageeiere er rettslig forpliktet til å rette de lovbrudd tilsynet avdekker. Utvalget vurderer at de fleste barnehageeiere vil akseptere de vurderingene som ligger til grunn for konstaterte lovbrudd. Dette forutsetter at kommunen har tilstrekkelig kompetanse, både pedagogisk, juridisk og økonomisk, samt at tilsyn gjennomføres på en tillitvekkende, uhildet og ellers forsvarlig måte. Som hovedregel vil barnehageeiere derfor rette seg etter konklusjonene fra et tilsyn, og det bør også være et mål ved tilsynsmetoden at det skapes størst mulig forståelse og legitimitet for de funn som avdekkes.

Konsekvenser av at tilsynet avdekker lovbrudd

Utvalget legger til grunn at tilsynsinstitusjonens konstatering av lovbrudd gjennom tilsyn som oftest vil være nok til at barnehageeier innretter sin praksis i henhold til loven. Dersom barnehageeier etter tilsyn ikke godtgjør på en tilfredsstillende måte hvordan barnehagelovens krav skal oppfylles, må tilsynsinstitusjonen benytte hensiktsmessige reaksjonsmidler.

Pålegg

Pålegg om retting er en reaksjon som benyttes der barnehageeier ikke selv godtgjør på en tilfredsstillende måte hvordan en lovstridig praksis skal endres. Et pålegg om retting må være konkret, og rette seg mot forholdet som er i strid med

barnehageloven. Etter loven skal virksomheten gis en frist for å etterkomme pålegget. Loven sier ingenting om fristens lengde, dette må være opp til kommunens skjønn. Som et utgangspunkt kan en si at virksomheten må gis en rimelig mulighet til å følge opp pålegget, og det må også tas høyde for tre ukers klagefrist, jf. forvaltningsloven.

Økonomisk reaksjon i form av redusert foreldrebetaling

Selv om det forventes at en barnehageeier retter seg etter tilsynets konklusjoner og eventuelle pålegg, vil det kunne være noen som av ulike grunner ikke gjør dette. Dette taler for at kommunen har behov for enkelte alternative reaksjoner utover pålegg, både for å sikre at ulovlig praksis faktisk blir rettet, for å understøtte og skape respekt for at retting blir gjort allerede ved pålegg, samt å bidra til at ulovlig praksis blir rettet så fort som mulig. Etter gjeldende regelverk vil reaksjonen midlertidig eller varig stengning av barnehagen være reaksjonen som benyttes når et pålegg ikke etterkommes. Det kan argumenteres for at tilsynsinstitusjonen kan ha behov for en reaksjon som oppleves mer tvingende enn et pålegg, og samtidig mindre inngripende enn stenging. Altså i et mellomstykke mellom de eksisterende virkemidlene. Utvalget mener i denne sammenheng at økonomiske reaksjoner kan være et effektivt virkemiddel for å sikre lovetterlevelse.

Det er imidlertid et dilemma at økonomiske reaksjoner vil kunne ramme kvaliteten i barnehagen, og det er vanskelig å finne tiltak som unngår dette. Utvalget vurderer likevel at muligheten gir tilsynsinstitusjonen større gjennomføringskraft. Det understrekes at økonomiske reaksjoner tilhører unntakstilfellene der andre tiltak har feilet.

Utvalget mener det vil være både rettferdig og treffsikkert at en økonomisk reaksjon mot barnehageeier gis i form av redusert foreldrebetaling. Dersom en barnehage drives i strid med loven, og lovbruddene bevisst ikke blir rettet, vil dette være en mangel ved kvaliteten som foreldrene ikke bør betale for. For å sikre likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager må slike reaksjoner innrettes på en slik måte at disse ikke bare blir en formalitet for de kommunale barnehagene. Det vil kunne argumenteres med at en økonomisk reaksjon mot en kommunal barnehage i utgangspunktet vil gå inn i et kommunalt budsjett, og således ikke ramme en kommunal barnehage på samme måte som tilfellet vil være for ikke-kommunale barnehager. Dette kan imidlertid avhjelpes ved at foreldrene ber fylkesmannen føre tilsyn

med en kommunal barnehage. I tillegg kan det fastsettes at utkomme av enhver reduksjon i foreldrebetalingen skal tilfalle statskassen.

Utvalget mener etter dette at det bør innføres en økonomisk reaksjon ved at kommunen gis hjemmel til å vedta en lavere foreldrebetaling enn den som benyttes i en barnehage med en eier som ikke vil rette seg etter gitt pålegg. Dette vil medføre likebehandling i virkningen for kommunale og ikke-kommunale barnehager, og således skape legitimitet for å benytte slik reaksjonen også mot kommunale barnehager. Det er rimelig at foreldre ikke bør måtte betale full pris for en tjeneste som bevisst ikke er i samsvar med lovbestemte krav. I tillegg bør det ikke være mulig å tjene penger på sendreiktig retting av lovbrudd avdekket etter tilsyn.

Det er viktig med lik praksis mellom private og kommunale barnehager når det gjelder kommunens vedtak om å redusere foreldrebetalingen. Dersom det i klagebehandlingen påpekes usaklig forskjellsbehandling mellom private og kommunale barnehager, vil fylkesmannen kunne oppheve kommunens vedtak.

Midlertidig eller varig stenging

Når kommunen fører tilsyn med barnehager vil det i særlige tilfeller kunne bli aktuelt å måtte stenge barnehagen midlertidig eller varig. En slik avgjørelse vil ha to grunnlag; enten som følge av manglende etterlevelse av pålegg om retting av lovbrudd eller at det er tale om et lovbrudd som ikke lar seg rette. Når det gjelder sistnevnte vil det kunne skilles mellom forhold som ikke lar seg rette før det har gått noe tid og forhold som aldri lar seg rette. Utvalget vil understreke at en midlertidig eller varig stenging er de mest inngripende tiltakene som kan iverksettes mot en barnehageeier, med store konsekvenser både for eier og barn og foreldre. Et slikt vedtak må derfor bare benyttes i særlige unntakstilfeller der andre tiltak ikke har ført frem og hensynet til barnas beste tilsier at det er ikke forsvarlig med videre barnehagedrift.

Kommunens innsyn i dokumenter og tilgang på lokaler

Etter gjeldende rett har kommunen innsyn i dokumenter og tilgang på lokaler i den grad det er nødvendig for å ivareta tilsynsfunksjonen. Fylkesmannen har en tilsvarende rett etter gjeldende barnehagelov. Fylkesmannen har imidlertid også fått en slik hjemmel i kommuneloven, og trenger derfor ikke en særlig regulering i ny barnehagelov. Etter-

som kommuneloven ikke omfatter kommunens tilsyn med barnehagene, finner utvalget det nødvendig å videreføre dagens regulering i ny barnehagelov.

Klagerett på reaksjoner

Etter gjeldende rett kan barnehagen klage på barnehagemyndighetens reaksjon etter et tilsyn, enten dette gjelder pålegg om retting eller stenging. Det legges til grunn at klageretten i det alt vesentlige er mest relevant for ikke-kommunale barnehager som får tilsyn fra kommunen, og som er uenig i tilsynets konklusjoner. Utvalget vurderer det som en mer teoretisk problemstilling at en kommunal barnehage ikke retter seg etter et pålegg fra kommunen som barnehagemyndighet. I så fall vil det måtte foreligge en faktisk eller rettslig uenighet på kommunenivå over barnehagen som man søker løst ved statlig klagebehandling. Utvalget er ikke kjent med at dette har skjedd.

Utvalget vurderer at gjeldende klagerett bør videreføres, og at denne også naturlig må omfatte tilsynsinstansens vedtak om redusert foreldrebetaling. Etter forvaltningslovens system vil klageretten gjelde ikke-kommunale barnehager. Kommunale barnehager har bare klagerett i den grad kommunen bestemmer at de skal ha slik klagerett. I så fall vil disse følge en intern kommunal klageordning, jf. forvaltningsloven § 28.

Krav om offentliggjøring av resultater fra tilsyn

Et tilsyn vil medføre at det utarbeides en tilsynsrapport eller annet brev om saken, og eventuelle pålegg og andre reaksjoner vil fremkomme av skriftlige enkeltvedtak. Disse dokumentene vil være offentlige for allmennheten etter offentlighetsloven. Etter forvaltningsloven og kommuneloven kreves det imidlertid et aktivt initiativ for enkeltpersoner, media eller andre for at kommunen skal være pliktig å offentliggjøre disse dokumentene.

Utvalget vurderer at kunnskap om tilstanden i den enkelte barnehage har en interesse for allmennheten som tilsier at barnehagemyndigheten på eget initiativ bør offentliggjøre resultatene fra tilsyn, så langt dette ikke kommer i strid med forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Utvalget foreslår derfor å lovfeste dette som en pliktig del av tilsynsansvaret. Det bør være opp til kommunen å bestemme hvordan tilsynet med den enkelte barnehageeier skal gjøres kjent for allmennheten, men utvalget vil vise til den praksisen

fylkesmennene har for å publisere tilsynsrapporter innen ulike fagfelt.

Utvalget antar for øvrig at dette vil bidra til avhjelpe kommunenes utfordrende dobbeltrolle gjennom at slik offentliggjøring av tilsynsrapporter vil kunne gi større grad av gjennomsiktighet i kommunenes tilsynsvirksomhet.

Organisatoriske grep

For mange små og mellomstore kommuner kan det være hensiktsmessig med interkommunalt samarbeid om forvaltningen og utøvelsen av kommunens tilsynsansvar etter barnehageloven. Kommuner kan inngå et samarbeid om å utøve tilsyn i hverandres barnehager for å oppnå en nødvendig forvaltningsmessig distanse. En annen positiv effekt er at kommuner med liten barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå får en mer kompetent og bærekraftig tjeneste. Mange mindre kommuner synes allerede i dag å samarbeide om eller utføre tilsyn for hverandre, for slik søke å avhjelpe de utfordringer som dobbeltrollen medfører.

Utvalget vurderer at utfordringene med dobbeltrollen vil bli mer håndterlig ved at det konkretiseres nærmere hva som ligger i tilsynsmyndigheten, at lovkravene er klare nok og det videreføres klagerett på tilsynsinstansens vedtak.

Også forslaget om krav til forsvarlig system for barnehagemyndighet og barnehageeier må ses i sammenheng med ønsket om å avhjelpe dobbeltrollen. I tillegg finner utvalget at det vil være balanserende for dobbeltrollen at også fylkesmannen gis myndighet til å føre tilsyn med enkeltbarnehager, for eksempel der kommunen eller andre ønsker dette. Utvalget har videre funnet grunn til å klargjøre og utdype kravene til de ulike myndighetsrollene i sitt forslag til merknadene til bestemmelsene om barnehagemyndighetens ansvar.

Konklusjon

Oppsummert foreslår utvalgets flertall, medlemmene Øie, Bae, Braathen, Fagerli, Gulbrandsen, Holte, Maurseth, Nordrum, Ravnanger, Rein fjord og Henriksen Aas, slik tilsynsbestemmelse:

Kommunen skal føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter. Kommunen skal sørge for at tilsynet utføres på en måte som er uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av barnehager.

Kommunen kan gi pålegg til barnehageeier om retting dersom tilsynet avdekker brudd på loven. Dersom fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, kan kommunen vedta en reduksjon i foreldrebetalingen, som gjelder frem til barnehageeier har rettet lovbruddet.

I særlige tilfeller, der pålegg eller reduksjon i foreldrebetalingen ikke har ført til at lovbrudd blir rettet, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det samme gjelder dersom lovbruddet ikke lar seg rette. Dersom fortsatt barnehagedrift kan medføre alvorlig helse-skade for barna, skal kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.

Kommunens vedtak om pålegg om retting, reduksjon i foreldrebetaling og stenging kan påklages til fylkesmannen.

Kommunen skal offentliggjøre resultater av gjennomførte tilsyn.

Departementet kan gi forskrift om kommunens tilsyn med barnehagene.

Utvalgets mindretall, medlemmene Norman og Olsen, viser til punkt 13.2 og foreslår slik tilsynsbestemmelse:

Barnehagetilsynet skal ha tilsynsansvar med barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet

Tilsynet kan gi pålegg til barnehageeier og kommune om retting dersom tilsynet avdekker brudd på loven.

I særlige tilfeller, der pålegg eller reduksjon i foreldrebetalingen ikke har ført til at lovbrudd blir rettet, kan tilsynet vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det samme gjelder dersom lovbruddet ikke lar seg rette.

Tilsynets stengingsvedtak skal sendes kommunen og fylkesmannen til orientering.

Tilsynet har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta tilsynets oppgaver.

Tilsynets vedtak om retting, reduksjon i foreldrebetaling og stenging kan påklages til departementet.

Tilsynet skal offentliggjøre de funn som blir gjort etter tilsyn.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om tilsyn med barnehagene.

13.4 Fylkesmannen som statlig tilsynsorgan for barnehagesektoren

Vurdering av om fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Fylkesmannen har en sentral rolle knyttet til kommunenes etterlevelse av regelverket på en rekke sektorer med betydning for enkeltmennesker og samfunn, både når det gjelder å videreformidle nasjonale satsinger, veiledning, klagebehandling og tilsyn. Etter barnehageloven av 2005 fører fylkesmannen tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Dette var nytt i forhold til tidligere barnehagelov av 1995, der fylkesmannen hadde hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage men ikke med kommunens myndighetsutøvelse.

Utvalget mener det vil være nødvendig å videreføre fylkesmannens tilsynsansvar med kommunen som barnehagemyndighet. Den overordnede begrunnelsen for dette er at kommunens håndhevelse av sitt myndighetsansvar innenfor barnehagelovens rammer er avgjørende for at det etableres og drives gode og likeverdige barnehager, uavhengig av om det er kommunale eller ikke-kommunale eiere. Fylkesmannsembetene har fra før av tilsynsansvar med en rekke sektorer innenfor kommunenes ansvarsområde. Embetene har videre erfaring, kapasitet, kompetanse, regional kjennskap og forvaltningsmessig tilknytning til nasjonale myndigheter som til sammen kan tilrettelegge for et profesjonelt og effektivt tilsyn.

Forslag om ny særskilt hjemmel for fylkesmannen til å kunne føre tilsyn med den enkelte barnehageeier og barnehage

Etter gjeldende barnehagelov har ikke fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med at den enkelte barnehageeier sikrer at barnehagen etterlever barnehageloven. Dette er i dag kommunenes ansvar alene. Utvalget har merket seg at det i forbindelse med at fylkesmannen mistet hjemmelen til å kunne føre tilsyn med den enkelte barnehage, var delte meninger om det var hensiktsmessig å fjerne hjemmelen, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Barneombudet ga uttrykk for motforestillinger og uttalte at »[i] tider med trang økonomi, der barn lett blir en salderingspost, bør fylkesmannen som sikkerhetsinstans for barn i kommunale/private barnehager ha tilsynsmyndighet».

Kommunenes tilsyn kan være utfordrende, særlig med tanke på dobbeltrollen som eier og

barnehagemyndighet. I tillegg kan tilsynet kreve særlig barnehagefaglig juridisk eller økonomisk kompetanse som enkelte kommuner mangler. Utvalget mener derfor det vil være en styrke for barnas rettsstilling, den enkelte barnehageeiers rettstilling, samt en støtte for kommunene, at fylkesmennene også har en særskilt hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage og barnehageeier. Bakgrunnen for at fylkesmannen fører tilsyn med en barnehageeier kan være nettopp ønske om bistand fra en kommune. Andre grunner kan være at foreldre har henstilt kommunen om å føre tilsyn uten at dette har blitt gjort eller lar seg gjøre på en uhildet måte. Indikasjoner på særlig alvorlige forhold kan også tale for at fylkesmannen forholder seg direkte til en barnehage/barnehageeier. Utvalget mener videre at en hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn direkte med den enkelte barnehage og barnehageeier vil kunne bidra til å avhjelpe ulempene kommunens dobbeltrolle som eier og myndighet kan skape.

Rettslige krav til gjennomføring av tilsyn – metodefrihet innenfor rammene av barnehageloven og kommuneloven kap. 10A:

Utvalget foreslår at den generelle tilsynshjemmelen som gjelder for fylkesmannen videreføres, med ovennevnte utvidelse av hjemmelsgrunnlaget som gir adgang til å føre tilsyn med den enkelte barnehageeier. Dette innebærer at det ikke lovfestes regler for tilsynsmetodikk, utover rammene for statlig tilsyn med kommuner som fremgår av kommuneloven kapittel 10A. Utvalget legger til grunn at nasjonale myndigheters styringsrett av underliggende statlige etater innebærer at det i årlige tildelingsbrev/embetsoppdrag, instruksjoner/veiledninger, samt henvendelser i enkeltsaker, vil kunne gis føringer for tilsyn, for eksempel om antall, utvelgelse av tilsynsobjekter, nærmere fremgangsmåte, metodikk og lovtolkning. Nasjonale myndigheter må imidlertid merke seg at metodiske endringer av innretningen av tilsyn kan føre til økt ressursbehov hos fylkesmennene. Dersom ressurskrevende endringer i metodikken innføres fra nasjonale myndigheter, uten at dette kompenseres, vil fylkesmennene kunne antas å bli svekket som instans for kvalitetsutvikling og rettsikkerhet.

Konsekvenser av at fylkesmannen avdekker lovbrudd etter tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Fylkesmannen kan, med hjemmel i kommuneloven § 60d, gi pålegg om å rette forhold som er i

strid med loven det føres tilsyn etter, herunder også barnehageloven. Det er noe ulik praksis om det gis pålegg umiddelbart når det påvises brudd på loven, eller om kommunen først gis anledning til å rette forholdet selv. Kommuneloven § 60d andre ledd legger opp til at kommunen skal få en rimelig frist til å rette lovbruddet før pålegg benyttes.

Det er utvalgets vurdering at tilsynsmyndighetens konklusjon om at regelverket er brutt i utgangspunktet skal innebære at kommunen umiddelbart retter lovbruddet. Dette gjelder uansett om lovbruddet påpekes i en tilsynsrapport eller det blir gitt pålegg om retting etter kommuneloven § 60d. Tidvis vil en kommune være uenig i tilsynsmyndighetens vurdering. I så fall vil fylkesmannens pålegg om å rette lovbruddet kunne påklages etter kommuneloven § 60d fjerde ledd. Etter gjeldende forvaltningsstruktur vil Utdanningsdirektoratet være klageinstans fra 1. januar 2012. Utvalget foreslår at dette fremgår direkte av loven. Dersom kommunen ikke får medhold etter at klageretten er uttømt, vil kommunen være rettslig forpliktet til å rette lovbruddet.

Det legges for øvrig til grunn at eventuelt pålegg til kommunen om retting blir gjort i samsvar med kommuneloven kapittel 10A.

Utvalget vurderer at det ikke er nødvendig å innføre ytterligere virkemidler enn pålegg for fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet.

Konsekvenser av at fylkesmannen avdekker lovbrudd i barnehagen

Konstatering av lovbrudd og pålegg

Utvalget vurderer at også en barnehageeier vil være rettslig forpliktet til å rette et lovbrudd som påpekes ved et tilsyn, ettersom tema for tilsyn er rettslig bindende regelverk. Det samme gjelder dersom barnehageeier pålegges å rette lovbruddet. Utvalget vurderer at gjennomføring av tilsyn, med eventuelt pålegg, i de aller fleste tilfellene vil være tydelig nok styringssignal til at barnehageeier vil endre en ulovlig praksis.

Økonomiske reaksjoner ved redusert foreldrebetaling

Etter gjeldende rett har fylkesmannen i sitt tilsyn med barnehagemyndigheten ikke andre reaksjoner enn å konstatere lovbrudd og eventuelt gi pålegg. Det er imidlertid utvalgets vurdering at dette er bindende føringer fra tilsynsinstansen, og

det må forventes at slike føringer i praksis vil bli etterlevd.

Mulighet for ytterligere reaksjoner gjør seg for det første gjeldende ved at disse blir et ris bak speilet når det blir konstatert lovbrudd eller gitt pålegg. I tillegg mener utvalget at fylkesmannen kan ha behov for å legge et økonomisk press på en barnehageeier som ikke retter seg etter pålegg etter at klagemulighetene er uttømt. Etter dagens regelverk vil manglende etterlevelse av pålegg kunne føre til stengning, noe som på kort sikt vil ha store konsekvenser for kommunens mulighet til å oppfylle retten til barnehageplass.

Økonomiske reaksjoner innebærer imidlertid det dilemma at disse også vil kunne ramme kvaliteten i barnehagen, og det er vanskelig å finne tiltak som unngår dette. Utvalget vurderer likevel at muligheten til å gi reaksjoner gir tilsynsinstituttet større gjennomføringskraft når det gjelder å sørge for lovlig praksis. Det understrekes at økonomiske reaksjoner tilhører unntakstilfellene der andre tiltak ikke har ført frem.

Utvalget mener det vil være både rettferdig og treffsikkert at en økonomisk reaksjon mot barnehageeier gis i form av redusert foreldrebetaling. Dersom en barnehage drives i strid med loven, og lovbruddene bevisst ikke blir rettet, vil dette være en mangel ved kvaliteten som foreldrene ikke bør betale for.

Utvalget vurderer at fylkesmannens tilsyn med den enkelte barnehageeier vil nødvendiggjøre de samme reaksjonsmidler som blir tillagt kommunen som barnehagemyndighet. Det foreslås derfor at fylkesmannen kan vedta redusert foreldrebetaling der barnehageeier ikke etterkommer pålegg etter tilsyn. Det vises ellers til det som er skrevet om økonomiske reaksjonsmidler ved kommunens tilsyn som barnehagemyndighet, noe som langt på vei vil gjelde tilsvarende for fylkesmannens tilsyn.

Midlertidig eller varig stenging av en barnehage

Når fylkesmannen fører tilsyn med barnehageeier vil det i særlige tilfeller kunne bli aktuelt å stenge barnehagen midlertidig eller varig. En slik avgjørelse vil ha to ulike grunnlag; enten at reaksjoner som følge av manglende retting av lovbrudd ikke har ført frem eller at det er tale om et lovbrudd som ikke lar seg rette. Når det gjelder sistnevnte vil det kunne skilles mellom forhold som ikke lar seg rette før det har gått noe tid og forhold som aldri lar seg rette. Utvalget vil understreke at en midlertidig eller varig stenging er de mest inngripende tiltakene som kan iverksettes mot en barne-

hageeier, med store konsekvenser både for eier og barn og foreldre. Et slikt vedtak må derfor bare benyttes i særlige unntakstilfeller der andre tiltak ikke har ført frem og hensynet til barnas beste tilsier at det er ikke vil være forsvarlig med videre barnehagedrift.

Klagerett

Ettersom tilsyn regnes som et sterkt styringsvirkemiddel, med betydning for kommunens og barnehagenes rettsstilling, vurderer utvalget at det er nødvendig med klagerett på reaksjoner som blir gitt av fylkesmannen. Slik klagerett finnes allerede etter gjeldende rett. Kommune-loven § 60d fjerde ledd gir kommunen som barnehagemyndighet rett til å klage på fylkesmannens pålegg. I tillegg har gjeldende barnehagelov særbestem-

melser som gir barnehager rett til å klage på reaksjoner etter kommunens tilsyn. For å sikre sammenheng i regelverket og tilstrekkelig rettssikkerhet er det naturlig at barnehageeier kan klage på reaksjoner gitt av fylkesmannen.

Krav om offentliggjøring av tilsyn

Tilsynsrapporter og enkeltvedtak med pålegg er åpne for innsyn etter offentlighetsloven. Utvalget vurderer imidlertid at en handleplikt for fylkesmannen om offentliggjøring av tilsynsresultater på eget initiativ vil øke den allmenne interessen for kvalitet i barnehagen. Utvalget foreslår derfor å lovfeste en slik plikt. Det er uansett utvalgets inntrykk at dette allerede i dag blir gjort i stor utstrekning.

Kapittel 14

Den lokale barnehagemyndigheten

14.1 Innledning

Barnehagemyndigheten har et overordnet ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunen skal gjennom aktiv veiledning, godkjenning og tilsyn påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Kommunen har fått mer omfattende ansvar og plikter som barnehagemyndighet som følge av endringer i barnehageloven, både gjennom innføring av rett til plass i barnehage og ved overgang til rammefinansiering. Også kommunens tilsynsrolle er det over tid blitt et større fokus på. Kommunen skal avgjøre søknad om godkjenning av ordinære barnehager og familiebarnehager, jf. barnehageloven §§ 10 og 11.

Den lokale barnehagemyndighetens generelle oppgaver er nærmere angitt i lovens kapittel IV. Kommunen er gitt en plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 12a. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

I 2009 ble det innført en lovfestet rett til barnehageplass, jf. barnehageloven § 12a. Retten til barnehageplass gjelder for barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass. Retten skal oppfylles fra august måned det året det søkes om plass. Barn født fra og med september vil ikke ha rett til plass fra august påfølgende år, disse barna blir nesten to år før de har rett til plass. Det er kommunens ansvar å oppfylle retten til barnehageplass. Kommunen må i dimensjoneringen av barnehageplasser ta hensyn til barnehagenes vedtekter, tilflytting, brukernes ønsker og behov og behovet for plasser for barn over og under tre år.

I barnehageloven § 13 er barn med nedsatt funksjonsevne gitt prioritet ved opptak i barnehage.

Det fremgår av barnehageloven § 15 at Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om foreldrebetaling i barnehagen, herunder søskenmoderasjon, inntektsgradering og maksimalgrense. Nærmere regler om dette er gitt i forskrift om foreldrebetaling som gir regler for fastsettelse av foreldrebetalingen i alle godkjenningspliktige virksomheter etter barnehageloven, jf. barnehageloven § 6.

I barnehageloven § 14 gis bestemmelser om kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager. Kunnskapsdepartementet sendte i oktober 2011 på høring forslag til bestemmelser om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager¹. Høringsfristen går ut etter at utvalget har avgitt sin utredning, og nytt regelverk skal etter planen tre i kraft fra 2013.

Utvalget vurderer det som nødvendig at det stilles særskilte krav til utformingen av barnehageloven, slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna. Kommunen som lokal barnehagemyndighet vil ha en sentral rolle for å sikre hensynet til barnas beste, og utvalget har utformet regler som regulerer kommunens ansvar som barnehagemyndighet i tråd med dette.

I flertallet av kommunene skal barnehagemyndigheten (dvs. kommunen selv) forholde seg både til barnehager som de eier selv og til barnehager som eies av private. Utvalget har sterkt betonet at det er nødvendig at kommunene er seg bevisst sine ulike roller, og – med utgangspunkt i de rammer det foreslåtte regelverk oppstiller – finner tilfredsstillende løsninger lokalt. Dette er blant annet tydeliggjort i utvalgets forslag til system for tilsyn i kommunene, jf. kapittel 13.

¹ Kunnskapsdepartementets høringsbrev og høringsnotat om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, datert 25. oktober 2011.

14.2 Kommunens dobbeltrolle

Barnehagetilbudet må ha den kvalitet, det innhold og det omfang som brukere etterspør og lokale forhold tilsier, og som ligger innenfor lovens rammeverk. En hovedutfordring for kommunene er derfor å utvikle barnehagetilbudet i tråd med lokale forhold og prioriteringer, samtidig som det skal tas hensyn til nasjonale føringer. Kommunen skal som barnehagemyndighet likebehandle kommunale og ikke-kommunale barnehager. Et flertall av kommunene er både barnehagemyndighet og barnehageeier. Kommunens dobbeltrolle som godkjennings- og tilsynsmyndighet både for egne barnehager og for ikke-kommunale barnehager, byr på utfordringer knyttet til lovens krav om likebehandling. Den kraftige volumøkningen og den økte kompleksiteten i barnehagesektoren de senere årene skaper utfordringer for det statlige apparatet for styring og kvalitetsutvikling. Også kommunal organisering med flattere struktur kan gi særskilte utfordringer når det gjelder utøvelsen av tilsyn med både egne kommunale og ikke-kommunale barnehager.²

Kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet er hjemlet i barnehageloven § 8.

Barnehageloven § 8 første ledd sier at «kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk». Dette innebærer at kommunen ved godkjenning og gjennom aktiv veiledning og tilsyn skal påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som følger av barnehageloven og annet regelverk. Kommunen skal for eksempel godkjenne alle barnehager, dvs. også sine egne barnehager. Avgjørelser om godkjenning vil være et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 b. Barnehagemyndigheten må derfor anvende saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven når den skal ta stilling til søknader om godkjenning av barnehager. I denne forbindelse er for eksempel habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 relevante.

Kommunens ulike myndighetsroller, herunder som godkjenningsmyndighet og tilsynsmyndighet, og balansegangen mellom disse rollene har i flere sammenhenger blitt omtalt som krevende, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), Riksrevisjonens undersøkelse og St.meld. nr. 41 (2008–2009)³.

I Ot. prp. nr. 72 (2004–2005) betones at kommunen må skille mellom sine ulike roller. Utvalget

har merket seg at departementet i forbindelse med forslaget til dagens barnehagelov uttalte:

I et flertall av kommunene skal barnehagemyndigheten, dvs. kommunen selv, forholde seg både til barnehager som de selv eier og til barnehager som eies av private. I enkelte situasjoner vil kommunen derfor havne i en dobbeltrolle der den både er godkjennings- og tilsynsmyndighet for egne barnehager. Kommunen vil dessuten være godkjennings- og tilsynsmyndighet for private virksomheter, samtidig som den selv har eierinteresser i sektoren. Denne dobbeltrollen vil forsterkes fra det tidspunkt kommunen også får det totale finansieringsansvaret i sektoren. Departementet har derfor sett behovet for å tydeliggjøre kommunens rolle som henholdsvis lokal barnehagemyndighet og barnehageeier nærmere i loven.⁴

Som det fremgår av ovennevnte synes det grunn til å anta at utfordringer knyttet til kommunens ulike roller vil forsterkes etter overgangen til ramrefinansiering. Utvalget vil vise til at myndighetsoppgavene er til for å sikre barna et godt tilbud, og er lagt til kommunen siden kommunen har gode forutsetninger for å tilpasse tilbudet til lokale forhold. Utvalget ser samtidig at samlingen av myndighetsoppgavene, og da kanskje særlig finansieringsansvaret, setter kommunen i en sterk posisjon i en velferdssektor med et betydelig privat eierskap og sårbare primærbrukere. Utvalget har derfor funnet grunnlag for å tydeliggjøre og styrke barnas og foreldrenes rettigheter.

Utvalget tror fortsatt det vil være av betydning at kommunen er tydelig i utøvelsen av sine ulike roller. Utvalget har derfor beholdt barnehagelovens oppdeling mellom ansvaret og oppgavene som følger rollen som barnehageeier og ansvaret og oppgavene som følger av å være lokal barnehagemyndighet.

Utvalget er bekymret når departementet vurderer sannsynligheten for at kommunene ikke oppfyller sine lovpålagte plikter etter barnehageloven som relativt stor, jf. Meld. St. 7 (2009–2010). I flertallet av kommunene er kommunen både barnehageeier og barnehagemyndighet. Dette innebærer at barnehagemyndigheten (det vil si kommunen selv) skal forholde seg både til barnehager

² Meld. St. 7 (2009–2010).

³ Også KS har i møte med utvalget 12. mai 2011 uttrykt at de «ser poengene med bukken og havresekken», men at det gjøres mye i kommunene for å få dette bra. KS anser likevel at plasseringen av rollene/oppgavene hos kommunen er fornuftig slik det nå er, men ser at kommuner med mer distanse i rollene har en bedre modell.

⁴ Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), s. 50.

som de eier selv og til barnehager som eies av private.

Ut fra dagens kommunestruktur og de oppgavene som kommunen er tillagt som barnehagemyndighet, vurderer utvalget det ikke som hensiktsmessig at dette ansvaret skal legges på noen andre enn kommunene. Kommunene står nærmest til å vurdere behovene i de ulike sektorene i sine kommuner, dette gjelder også på barnehagesektoren. Utvalget mener da at det er nødvendig å se på hvordan de uheldige sidene ved at kommunen både opptrer som barnehageeier og barnehagemyndighet kan avhjelpes. Det er en krevende vurdering å komme frem til hensiktsmessige løsninger i regelverket som kan kompensere noe for ulempene ved dagens ordning. Utvalget mener det er viktig at en her er bevisst på mangfoldet av kommuner. Store kommuner vil ikke nødvendigvis ha de samme utfordringene som små kommuner.

Utvalget har merket seg at utviklingen i sektoren, ifølge Kunnskapsdepartementet, har gått raskere enn utviklingen i styrings- og forvaltningsapparatet, både på statlig og kommunalt nivå. Kommunal organisering med flatere struktur kan synes å gi særskilte utfordringer når det gjelder utøvelsen av tilsyn med både egne kommunale og ikke-kommunale barnehager, jf. Meld. St. 7 (2009–2010). Samtidig kan fraværet av mellomledere synes å medføre at for eksempel tilsynsgjennomføringen i stor grad faller på ansatte fra sentraladministrasjonen, rådmannens stab og fra andre sektorer enn barnehagesektoren, jf. PwC (2010). Videre kan tonivåkommuner synes noe mer tilbøyelige enn andre til å bruke ansatte fra andre kommuner under tilsyn.

Utvalget har videre merket seg at det har vært en viss praksis for å la ansatte, for eksempel styrere, utøve tilsyn av andre barnehager i samme kommune, jf. Riksrevisjonen (2009); PwC (2010). Utvalget vil fraråde slik praksis fordi en slik organisering innebærer en rolleblanding, noe som blant annet vil kunne svekke tilliten til om myndighetsoppgavene blir gjennomført på en upartisk måte. Foruten det problematiske ved slik bruk av styrer, vil dette i tillegg ta tid vekk fra vedkommendes primæroppgaver; pedagogisk ledelse, personalledelse og administrativ ledelse i barnehagen.

Av hensyn til god oppgaveløsning i kommunene og legitimitet forbundet med avgjørelser kommunen fatter som barnehagemyndighet, anbefaler utvalget at kommunen i sin interne organisering er tydelig på hvordan de ulike rollene ivaretas. Utvalget kan vanskelig gå inn på forhold som

berører den kommunale organisasjonsfriheten, men vil likevel driste seg til å stille spørsmål ved om en kommune uten saksbehandlingskapasitet på kommunenivå innen barnehagefeltet er seg sitt ansvar som lokal barnehagemyndighet bevisst. I en kommune med både kommunalt og ikke-kommunalt eide barnehager kan ikke utvalget se at myndighetsoppgavene kan ivaretas tilfredstillende av styrere eller andre på enhetsnivå (barnehagenivå). Utvalget antar at det lett vil kunne stilles spørsmål ved slik forvaltning av myndighetsoppgavene. Utvalget anbefaler følgelig at kommunens administrasjon har tilstrekkelig kapasitet til å kunne løse lovpålagte myndighetsoppgaver.

I en vurdering av kommunen som barnehagemyndighet er det relevant å komme inn på behovet for rapporteringskrav og krav om internkontrollsystemer. Kommunene er i dag pålagt en rekke krav om rapporteringer fra ulike sektorer. Utvalget mener det er viktig å ha en balansert tilnærming til slike rapporteringskrav og at det ikke ukritisk innføres krav om rapporteringer uten noen praktisk betydning.

I opplæringsloven er det lagt inn et eget krav om at skoleeier skal ha et forsvarlig system. Utvalget har vurdert og kommet frem til at krav om forsvarlig system også bør inntas i ny barnehagelov, jf. punkt 14.10 og 15.4.

For så vidt gjelder spørsmålet om barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå, vises til vurdering under, jf. punkt 14.8.

Utvalget har videre foreslått å innføre en plikt til å legge avgjørende vekt hensynet til barnets beste, jf. punkt 12.2. Utvalget vurderer det som sentralt for å sikre et godt barnehagetilbud i alle kommuner, at kommunen i utøvelsen av sitt ansvar som lokal barnehagemyndighet søker å finne løsninger som kommer barna til gode. Dette gjelder både når kommunen skal godkjenne barnehager, tildele barnehageplasser gjennom samordnet opptak og når den skal føre tilsyn.

14.3 Vurdering av foreldrebetaling og moderasjonsordninger

Barnehageloven § 15 gir Kongen hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om foreldrebetaling i barnehagen. Forskrift om foreldrebetaling i barnehage er fastsatt ved kongelig resolusjon av 16. desember 2005 med iverksettelse fra 1. januar 2006.

Det følger av forskriftens § 3 at kommunen i dag skal sørge for at foreldre/foresatte tilbys minimum 30 prosent søskenmoderasjon i forel-

drebetalingen for 2. barn og minimum 50 prosent for 3. eller flere barn. Moderasjonen skal omfatte søsken som bor fast sammen. Reduksjon i foreldrebetalingen beregnes av foreldrebetalingen begrenset oppad til maksimalgrensen etter § 1 første ledd i den barnehage barnet har plass. Reduksjon skal tilbys også i de tilfeller søsknene går i forskjellige barnehager innen samme kommune. Barnehageeier skal få dekket reduksjon i foreldrebetalingen knyttet til søskenmoderasjonen av det offentlige. Kommunen kan gi lokale retningslinjer om hvordan søskenmoderasjon skal forvaltes.

Alle kommuner skal i dag ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling. Det fremkommer av merknaden til bestemmelsen at ordningene også skal omfatte de ikke-kommunale barnehagene i kommunen. Det er opp til den enkelte kommune å finne egnede løsninger. Det vises blant annet til dagens mulighet for friplass med hjemmel i sosialtjenesteloven og barnevernloven. Kommunen bør opprettholde eller innføre en viss form for inntektsgradert betaling. En slik ordning bør ha minimum to satser slik at barnefamilier med lavest betalingsevne blir definert.

Dagens regelverk legger få føringer på innholdet og nivået på kommunens ordninger for barnefamilier med lavest betalingsevne. Dagens bestemmelse åpner for at kravet er innfridd dersom kommunen tilbyr friplass med hjemmel i sosialtjenesteloven og barnevernloven. Det er gjerne strenge krav for at disse lovene skal komme til anvendelse, og ofte må alle inntekter og utgifter til husstanden dokumenteres.

Hensikten med innføring av maksimalpris er å gjøre tilbud i barnehage lettere tilgjengelig for alle barn. Etter innføringen av maksimalpris har alle familier fått redusert foreldrebetalingen⁵, men tall fra SSB viser at lavinntektsfamilier relativt sett har fått mindre reduksjon enn andre familier⁶. Undersøkelser kan tyde på at kommuner ikke gir lavinntektsfamilier særskilt store rabatter, på tross av at de er pålagt å ha ordninger for husholdninger med lavest betalingsevne.

Utvalget vil vise til at Regjeringen i Fordelingsmeldingen har uttrykt blant annet følgende om foreldrebetalingen i barnehagen:

Bruken av barnehager vil for den enkelte familie kunne avhenge av hvor mye man må betale for en barnehageplass. Sammen med økt utbygging har innføring av maksimalpris i foreldrebetalingen vært viktig for å sikre bedre tilgang på barnehageplass uavhengig av foreldrenes økonomi. Regjeringen er opptatt av at foreldrebetalingen ikke skal være et hinder for at barn skal gå i barnehage, og ønsker derfor betalingssystemer som tar hensyn til at barnefamilier kan ha ulik betalingsevne. (...)

Regjeringen vil videreføre maksimalprisen på samme nominelle nivå hvert år framover, til målet i plattform for regjeringssamarbeidet 2005–2009 om en maksimalgrense for foreldrebetalingen på 1 750 kroner (2005-kroner) er nådd. Kommunene skal i tillegg ha ordninger som kan tilby familiene med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak fra foreldrebetaling. Regjeringen har lagt til rette for at foreldrebetalingen også i årene fremover vil være så lav at alle familier som ønsker det, har råd til en barnehageplass.⁷

Det er utvalgets syn at innføringen av maksimalpris har hatt vesentlig betydning for den økning i barnehagedeltakelse som har funnet sted de senere årene.

Slik utvalget vurderer det bør foreldrebetalingen fortsatt reguleres av staten for å sikre at økonomiske faktorer ikke skal bli utslagsgivende for barnehagedeltakelse. Utvalget har i forslaget til ny barnehagelov foreslått å videreføre nasjonal regulering av maksimalpris.

Et mindretall, utvalgets medlem Norman, mener at ordningen med statlig fastsatt maksimalpris er uheldig når ansvaret for prioritering av barnehagene er lagt til kommunene. Med statlig regulert pris vil opp- eller nedprioritering av barnehagetilbudet slå direkte ut i kommunenes budsjett og med det kommer barnehagetilbudet i en krone-for-krone prioriteringskamp med andre gode formål i kommunene. Med det press kommuneøkonomien vil bli utsatt for i tiårene fremover, er det sannsynlig at barnehagetilbudet vil komme tapende ut av denne kampen.

Mindretallet går derfor inn for at maksimalprisordningen for barnehager oppheves.

Mindretallet innser imidlertid at det er så bred politisk oppslutning om ordningen med maksimal-

⁵ I 2011 er maksimalprisen for et heltidstilbud fastsatt til 2 330 kroner per måned og 25 630 kroner per år. Siden 2005 har gjennomsnittlig foreldrebetaling reelt sett blitt redusert med om lag 30 prosent eller 1 050 kroner per måned (målt i 2011-kroner).

⁶ SSBs barnetilsynsundersøkelse viser at familier med lavinntekt (målt etter EU-skala) som har barn i barnehage og SFO, bruker 9,4 prosent av inntekten etter skatt på barnehageutgifter. Tilsvarende tall for befolkningen for øvrig er 4,8 prosent.

⁷ Meld. St. 30 (2010–2011) Fordelingsmeldingen, s. 50 og 100.

pris at utvalget i sine øvrige vurderinger må legge til grunn at den blir videreført. En konsekvens, gitt at man ønsker å sikre alle barn et godt barnehagetilbud, er at kommunene må få mindre frihet i forhold til barnehagetilbud enn tilfellet er for andre typer tjenester. I tråd med det er mindretallet, under tvil, kommet til at det er nødvendig å gå lenger i regulering av kvalitetskrav og tilsynsordninger enn det som ideelt sett er forenlig med prinsippet om kommunalt selvstyre.

Utvalget ser det som viktig at økte kostnader i barnehagen ikke fører til økt foreldrebetaling. Økte kostnader for barnehagene må etter utvalgets oppfatning kompenseres gjennom overføringer til kommunene over statsbudsjettet.

Utvalget er opptatt av at det eksisterer en reell moderasjonsordning for familier med lavest betalingssevne i den enkelte kommune. Av departementets merknader til bestemmelsen i forskriften § 3 tredje ledd fremgår at det er opp til kommunen selv å finne egnede løsninger. Videre uttrykkes at de fleste kommuner i dag har slike ordninger. I den forbindelse vises til mulighetene for friplass i barnehage med hjemmel i sosialtjenesteloven eller barnevernloven⁸.

Utvalget viser til at selv om foreldrebetalingen for de fleste barnefamilier har gått betydelig ned de siste årene, er det fortsatt familier som på grunn av økonomiske forhold ikke sender sine barn i barnehagen. Utvalget har merket seg at det tidvis kan være store kommunale forskjeller i moderasjonsordninger, herunder hva som regnes som lav betalingssevne, hvor stor moderasjon som gis og om det i det hele tatt gis moderasjon (TNS Gallup 2010). Utvalget mener det bør være et mål at det nasjonalt er likeverdige moderasjonsordninger for lavinntektsfamilier. Lokale variasjoner i levekostnadene for barnefamilier i ulike deler av landet gjør det imidlertid ikke ønskelig å utarbeide en felles nasjonal innteksgradering. Dagens forskriftsbestemmelse kan for så vidt sies å være et uttrykk for en slik vurdering.

Når det i undersøkelsen fra TNS Gallup fremkommer at et flertall av kommunene ikke opererer med et eget system for moderasjon i betalingen for familier med lavest betalingssevne, kan det være grunnlag for en viss bekymring ved hvorvidt forskriftens intensjon etterleves. Rett nok gir disse kommunene reduksjon på grunn av lavest betalingssevne etter vedtak med hjemmel i Sosialtje-

⁸ Samtidig uttrykkes i departementets merknader at kommunene bør opprettholde eller innføre en viss form for innteksgradert betaling, og at en slik ordning bør ha minimum to satser slik at barnefamilier med lavest betalingssevne blir definert.

nesteloven eller Barnevernloven, men så vidt utvalget kan se er det grunn til å stille spørsmål ved om en slik ordning ivaretar alle behovene i en kommune. Det antas at vedtak etter annet lovverk ikke vil (og heller ikke skal) omfatte mange familier. Det kan videre antas at mange med sterkt behov for en viss moderasjon for å kunne nyttiggjøre seg barnehageplass ikke vil kunne få dette når kommunen ikke har en form for innteksgradert betaling. Utvalget har foreslått å løfte deler av forskrift om foreldrebetaling i barnehager inn i utkastet til ny barnehagelov. Dette blant annet for å synliggjøre betydningen av reelle moderasjonsordninger for denne gruppen. Utvalget vil i denne forbindelse vise til at Barneombudet har uttrykt bekymring for at manglende moderasjonsordninger kan medføre at disse barna ikke gis et barnehagetilbud.

Det har de senere årene vært en økning i andelen barn som lever i husholdninger med lav inntekt⁹. Det er videre betydelige geografiske forskjeller i forekomsten av lav inntekt. Utvalget har merket seg at regjeringen har uttrykt at et overordnet mål for oppvekstpolitikken er at alle barn og unge skal gis muligheter til å utvikle seg og delta i samfunnet uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon, jf. for eksempel Meld. St. 30 (2010–2011). Levekårene i barndommen påvirker også barnas utviklingsmuligheter og fremtidige livssituasjon. Det er sentralt at alle barn gis reell mulighet til å gå i en barnehage med høy kvalitet. Av hensyn til barna må økonomiske hindringer for barnehagedeltakelse unngås.

Utvalget mener at statlige myndigheter i større grad bør legge til rette for systematisk og oppdatert informasjon om levekostnadsnivået, ulike typer moderasjonsordninger og nivået på disse i ulike regioner og kommuner. Dette for at brukere og kommunen skal kunne få et bedre grunnlag for å vurdere graden av likeverdighet i foreldrebetalingen, og om det er behov for å innføre nye eller endre eksisterende moderasjonsordninger i den enkelte kommune.

Utvalget har merket seg at en vurdering av hvordan søskenmoderasjon og innteksgradert foreldrebetaling kan gjøres regelstyrt, inngikk som et element i barnehageavtalen, jf. St.meld. nr.

⁹ I Fordelingsmeldingen uttrykkes blant annet: «Det er en utfordring at noen grupper er betydelig mer utsatt for å havne i lavinntekt enn andre, og at noen også blir værende i lavinnteksgruppen over lang tid. Særlig bekymringsfullt er det at andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, har økt de siste årene. Dette gjelder særlig i innvandrerfamilier og aleneforelderfamilier. Disse familiene har fulgt dårligere med i inntektsutviklingen de siste årene enn andre grupper» (Meld. St. 30 (2010–2011)).

24 (2002–2003). Slike moderasjonsordninger i foreldrebetalingen er ansett som viktig og positivt for å sikre en høy og stabil barnehagedeltakelse. Utvalget mener maksimalpris må kombineres med moderasjonsordninger og eventuelt fritak for betaling. Etter utvalgets syn bør det defineres et minstebeløp for når familier skal få betalingsfritak for foreldrebetalingen samt utarbeides veiledende nasjonale satser for inntektsgradering. Utvalget gjør oppmerksom på at kommunene vil kunne velge å ha bedre ordninger. Utvalget mener det er svært uheldig at enkelte barnefamilier med lav betalingsevne må søke gjennom sosialkontoret eller andre offentlige organer for å få reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling.

Utvalget vurderer at kravet til kommunen om å ha moderasjonsordninger må fremkomme tydeligere. Utvalget foreslår at kravet forsterkes og løftes opp i ny barnehagelov.

Barnehageforliket forutsatte at det fra 1. mai 2004 skulle innføres en ordning med maksimalpris i foreldrebetalingen. Ved inngåelse av barnehageforliket ble det også uttrykt at søsken skal ha moderasjon, jf. Innst. S. nr. 250 (2002–2003). Barne- og familiedepartementet foreslo at den enkelte kommune som barnehagemyndighet skulle utforme lokale retningslinjer for søskenmoderasjon, jf. St.meld. nr. 28 (2003–2004). Det ble ikke foreslått å regulere hvor stor reduksjonen i foreldrebetalingen skulle være. I tillegg til hovedforslaget om regler for søskenmoderasjon, skisserte Barne- og familiedepartementet alternativt at det kunne regelfestest prisreduksjon tilsvarende en gitt prosent. Stortinget fattet vedtak i tråd med departementets alternative forslag, og ba regjeringen utforme forskriften for søskenmoderasjon slik at alle barnehager med offentlig tilskudd skal tilby minimum 30 prosent søskenmoderasjon for barn nummer to og minimum 50 prosent for tredje barn og flere barn, jf. Innst. S. nr. 154 (2003–2004).

Utvalget har etter en samlet vurdering funnet det formålstjenlig å videreføre søskenmoderasjon i foreldrebetalingen. Av hensyn til helheten har utvalget også funnet det hensiktsmessig å løfte kravet om søskenmoderasjon opp i ny barnehagelov.

Ved å gjennomføre ovennevnte vil det ikke lenge være behov for en egen forskrift om foreldrebetaling.

I denne forbindelse gjør utvalget oppmerksom på at også forskriften § 4 om mulighet for å gjøre unntak fra maksimalprisen, har vært vurdert. Bestemmelsen åpner for at barnehageeier kan fastsette en høyere foreldrebetaling enn maxi-

malgrensen i tilfeller der barnehagen ellers vil måtte nedlegges av økonomiske grunner eller der kvaliteten på barnehagetilbudet ellers vil rammes¹⁰. Det kreves i disse tilfellene samtykke fra forelderådet. Muligheten til å gå utover maksimalgrensen gjelder både i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Utvalget mener unntaksbestemmelsen, slik den i dag foreligger, i for stor grad kan gi anledning til å gå utover maksimalgrensen.

Av barnehagenes årsmeldinger i 2010 fremgår at det er totalt 403 barnehager som oppgir å ha en foreldrebetaling som er forskjellig fra maksimalprisen. Av disse har 291 barnehager en foreldrebetaling som er lavere enn maksimalprisen, mens 112 barnehager ligger over. De barnehagene som oppgir å ligge over maksimalprisen har også fått spørsmål om årsaken, men her fremkommer imidlertid en annen svarfordeling. Fare for nedleggelse av økonomiske årsaker oppgis som årsak av 15 barnehager, at kvaliteten på barnehagetilbudet ellers vil rammes av 29 barnehager, og spesielle aktiviteter av 26 barnehager. 385 barnehager har oppgitt «annet» som årsak til forhøyet foreldrebetaling. Om en ser bort fra svar som tilsynelatende relaterer seg til kostpenger, synes mange av svarene i kategorien «annet» å handle om dekning av utgifter til kulturelle aktiviteter av ulik art, husdyrhold, ekstra bemanning og løpende vedlikeholdsutgifter.

En tidligere undersøkelse om omfanget av barnehager som går utover maksimalpris viste at alle barnehagene som hadde en foreldrebetaling som var høyere enn maksimalprisen var private. De fleste av barnehagene var å finne i større byer og kommuner (Asplan Viak 2008). Undersøkelsen viste videre at der foreldrebetalingen lå over maksimalpris var den i de fleste tilfellene likevel ikke mye høyere enn daværende maksimalpris (gjennomsnittlig 14 prosent). Alle barnehagene hadde tatt beslutningen om å øke prisen i samråd med et flertall i forelderådet.

For utvalget kan det synes som om en del av barnehagene som her har krysset av for «annet», har gjort dette fordi de tar kostpenger. Kostpenger inngår imidlertid ikke i foreldrebetalingen. Også en tidligere undersøkelse har vist feilføringer i årsmeldingsskjemaet på dette punktet, jf. Asplan Viak (2008). Utvalget anbefaler følgende at

¹⁰ Av St.meld. nr. 28 (2004–2005) fremgår blant annet: «For at maksimalprisen ikke skal komme i konflikt med målet om mangfold i tilbudet, mener Barne- og familiedepartementet at barnehager som eksempelvis gir et tilbud ut over det som følger av pedagognormen, bør kunne overstige maksimalprisen, gitt forelderådets godkjenning.»

departementet vurderer å gjøre årsmeldingsskjemat tydeligere på dette punktet.

Utvalget registrerer at unntaksadgangen som ligger i dagens forskrift benyttes i liten grad i dag. Likevel kan det synes å ha funnet sted en viss økning i bruken av unntaksadgangen¹¹.

Utvalget mener det vil være meget uheldig om unntaksadgangen blir benyttet i større grad i tiden fremover, men finner at dagens bestemmelse ikke med tilstrekkelig sannsynlighet vil kunne forventes å forhindre slik eventuell utvikling. I spørsmålet om hvordan dette for fremtiden best vil kunne reguleres, har imidlertid utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Utvalgets flertall, medlemmene Øie, Bae, Gulbrandsen, Holte, Maurseth, Nordrum, Ravnanger, Reinfjord og Henriksen Aas, finner at det samlet er lite som taler for at det er et tilstrekkelig behov for en slik mulighet til å gå utover maksimalprisen. Dette flertallet mener det i slike tilfeller til sist må være en kommunal sak om et barnehagetilbud skal opprettholdes der det ikke er et økonomisk grunnlag for dette. Dersom unntaksadgangen beholdes kan derimot en konsekvens være at for mye økonomisk ansvar skyves over på foreldre og foresatte. Dette flertallet foreslår derfor at forskriftsadgangen til å gjøre unntak fra maksimalprisen fjernes fra nytt barnehageregelverk.

Utvalgets mindretall, medlemmene Braathen, Fagerli, Norman og Olsen, støtter ikke flertallets forslag om å fjerne barnehagens rett til å gå ut over maksimalpris for å sikre kvalitet og/eller for å unngå konkurs.

Foreldre har god kontroll i barnehager der det er aktuelt å gå ut over maksimalpris. Dette ved at regulering av prisen maksimalt kan økes med inntil 50 prosent av maksimalpris. I tillegg skal vurdering gjøres hvert år, samt at 2/3-deler av foreldrene må ønske dette gjennom avstemming.

Uten dagens ordning kan foreldrenes eneste alternativ til barnehagetilbud bli lagt ned, uten at foreldrene aktivt kan forhindre dette. Jeg kan ikke se at det er til barnas beste at foreldre må belage seg på lang reisevei for å få det tilbudet foreldrene ønsker til sitt barn, eller i det hele tatt å ha et tilbud.

Det er vanskelig å se hvordan dette ivaretar utvalgets intensjon om mer innflytelse for foreldre.

For mindretallet synes det for øvrig naturlig at en så vidt sentral unntaksadgang skal fremkomme i loven. Mindretallets forslag til lovbestemmelse er som følger:

§ x Adgang til å gå utover foreldrebetalingens maksimalgrense i særlige tilfeller

Foreldrebetalingen kan settes inntil 50 % høyere enn den gjeldende maksimalgrensen dersom barnehagens kvalitet vil bli forringet eller barnehagen vil bli nedlagt av økonomiske årsaker.

Unntak fra maksimalgrensen krever samtykke med to-tredjedels flertall fra barnehagens foreldreråd. Ved avstemning i foreldrerådet gis en stemme for hvert barn. Barnehageeier må dokumentere for foreldrerådet at barnehagens drift er økonomisk truet. Samtykke kan bare gis for ett barnehageår av gangen.

Utvalgets flertall, medlemmene Øie, Bae, Holte, Maurseth, Nordrum, Ravnanger, Reinfjord og Henriksen Aas, ser for øvrig gode grunner til at barnehageplass på lengre sikt bør være gratis. Dette som for øvrige deler av utdanningssystemet. Gratis barnehage vil medføre at pris ikke blir styrende for etterspørselen, og at alle fullt ut kan ta del i et kvalitativt godt og offentlig finansiert barnehagetilbud. Et gratis barnehagetilbud vil sikre lik tilgang for alle barn uavhengig av foreldrenes økonomi og slik virke sosialt utjevne. I tillegg vil det redusere kostnadene knyttet til å administrere betalingsordninger.

Flertallet anslår at årlige inntekter fra foreldrebetaling i barnehagene utgjør om lag 7 mrd. kroner. Videre må det legges til grunn at gratis barnehage vil øke etterspørselen etter barnehageplasser. Ved utgangen av 2010 var det om lag 33 000 barn i alderen 1–5 år som ikke gikk i barnehage. Utvalget har ikke grunnlag for å anslå hvor mange av disse som vil benytte seg av et gratis barnehagetilbud, men anslår at kostnadene til nye barnehageplasser vil utgjøre 2–5 mrd. kroner. Totalt vil gratis barnehage for alle barn i alderen 1–5 år kunne anslås til å koste 9–12 mrd. kroner.

Utvalgets mindretall, medlemmene Braathen, Fagerli, Gulbrandsen, Norman og Olsen, finner ikke å kunne støtte et mål om gratis barnehage på lengre sikt og mener flertallets mål om gratis barnehage skaper urealistiske forventninger som i uoverskuelig fremtid ikke kan oppfylles. Etter disse medlemmers syn er dette feil prioritering og kan være et hinder for å løse andre presserende oppgaver både i barnehagesektoren og i samfunnet for øvrig.

¹¹ En undersøkelse fra 2008 viste at da det bare var 50–60 barnehager som tok foreldrebetaling utover maksimalpris (Asplan Viak 2008).

Innføringen av maksimalpris har ikke gitt grupper med lav inntekt redusert betaling, men har i mange tilfeller gjort dem til sosialklienter. Mindretallet er derfor glad for at utvalget har foreslått å regulere inntektsgradert betaling på en betydelige bedre måte enn i dag. Det er også viktig at reguleringen av søskenmoderasjon videreføres. Disse ordningene kan om nødvendig forbedres for å ivareta behovet for å sikre alle reell rett til barnehageplass.

Det er betydelige utfordringer i barnehagesektoren som ikke løses gjennom lovreguleringen. Disse, samt andre samfunnsutfordringer i kommunene, må løses først. I barnehagesektoren vil det å sikre finansieringen av de utvalgets forslag og finansiering av fortsatt økt etterspørsel etter barnehageplasser, være langt viktigere. Eksisterende utfordringer er så store og kostbare at å antyde gratis barnehage nå, etter mindretallets syn, ikke er ansvarlig.

Etter mindretallets mening er det flere utfordringer i barnehagesektoren, og som ikke ligger innenfor utvalgets mandat, som ikke er løst og som bør løses før flere av tilakene i utvalgets innstilling. Eksempel på dette er sikring av at kommunene føler seg trygge på at alle som omfattes av og får tilbud om barnehage, er finansiert. Dette var en forutsetning ved overføringen til kommunene. Det er i dag usikkerhet i kommunene om dette. I tillegg er det ikke utarbeidet system for dekking av kapitalkostnader som sikrer nye private barnehager eller dekker kostnadene for kommunene.

Hvis samfunnet etter å ha finansiert kommunene både for nye og eksisterende krav, finner å ville styrke barnehagesektoren ytterligere, er det likevel etter mindretallets mening mange tiltak som først må være sikret gjennomført før foreldrebetalingen reduseres. Her kan nevnes ytterligere tilpassing av barnehagens åpningstider til foreldrenes arbeidstid, tilsyn på natt, sikre mangfoldet, sikre de små barnehagene i distriktene og ikke minst behovet for å heve det generelle lønnsnivået i sektoren.

Etter disse medlemmers syn er det urealistisk å tro at samfunnet vil være i stand til å øke sine bevilgninger til sektoren i et så stort omfang at det sikrer gratis barnehage. De midler som tilføres sektoren i tiden fremover bør brukes til å forbedre barnehagetilbudet, og maksimalprisen bør derfor heller prisjusteres i fremtiden fremfor å reduseres. Det kan bidra til å sikre både kvaliteten og omfanget av tilbudet i tiden fremover.

14.4 Vurdering av godkjenning

En av oppgavene kommunen som barnehagemyndighet er tillagt i dagens regelverk er godkjenning av barnehager. I dagens regelverk er kommunen i barnehageloven § 10 gitt i oppgave å avgjøre søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2. Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen. Bestemmelsen gir kommunen en stor grad av frihet i skjønnsvurderingen. Særskilte barnehagetyper, som åpne barnehager, er ikke regulert særskilt i dagens barnehagelov.

Så vidt utvalget kan se, åpner ikke loven for at kommunen kan gi midlertidige godkjenninger. Midlertidige godkjenninger vil kunne skape uklarheter i forhold til eier og uavklarte forhold angående barnas sikkerhet mv. For å unngå usikkerhet angående dette punktet, mener utvalget derfor det bør gå frem av godkjenningsbestemmelsen at det ikke er adgang for kommunen til å gi midlertidige godkjenninger.

Barnehagens egnethet

Kommunen skal ved godkjenningen foreta en konkret vurdering av barnehagens egnethet i forhold til kravene som kan utledes av §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhold. Barnehagens fysiske rammer, dvs. lokaler og uteområder, må være egnet for barnehagedrift. Etter § 2 skal barnehagen blant annet gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Dette stiller mange og varierte krav til barnehagens lokaler og uteområde. Lokaler, inventar og uteområder må utformes på en måte som tar hensyn til små barns behov for kroppslig utfoldelse og som fremmer lek, læring og omsorg. Etter barnehageloven § 2 tredje ledd skal barnehagen ta hensyn til barns ulike funksjonsnivå, og tilgjengelighet for alle må være et viktig hensyn ved utformingen av barnehagen. Videre må bemanningsplanen vise at driften vil bli forsvarlig, og at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplans krav til barnehagens innhold.

Utvalget er for øvrig kjent med at mange barnehager har godkjenninger som sier svært lite om vurderingen kommunen har foretatt av barnehagens egnethet. Utvalget mener derfor at barnehagelovens merknader bør henviser til forvaltningsloven § 25 som regulerer hvordan et enkeltvedtak

skal begrunnes. Utvalget vil understreke at godkjenningsvedtaket alltid skal inneholde vurderingen kommunen har foretatt av barnehagens egnethet og hvilke vilkår som er satt.

Krav i annet regelverk

Det fremkommer ikke av ordlyden i barnehageloven § 10 hvilke krav fra annet lovverk som er relevant for å få godkjent barnehagens lokaler og uteområder.

Det stilles krav til barnehagens lokaler og uteområder i annet regelverk, jf. blant annet i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager mv. Forskriften stiller som overordnet krav at barnehager skal være helsemessig tilfredsstillende. Det stilles videre mer konkrete krav til valg av beliggenhet, krav til utforming og innredning, muligheter for aktiviteter og hvile samt krav til egnede muligheter for måltider. Byggforskriften fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven stiller foruten konkrete bygningsmessige krav også krav til tilgjengelighet. Det stilles også krav til barnehagene i Arbeidsmiljøloven 17. juni 2005 nr. 62, Brann- og eksplosjonsvernloven 14. juni 2002 nr. 20, Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn fastsatt 26. juni 2002 og i Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr fastsatt ved kgl.res. 19 juli 1996 med hjemmel i lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester.

I barnehageloven av 1995 var det stilt krav om at godkjenning først kunne gis etter at vilkår stilt i eller med hjemmel i annen lov var klarlagt, jf. Ot.prp. nr. 68 (1993–94) pkt. 4.2.2. Formålet med kravet var blant annet å sikre at saken var tilstrekkelig utredet før godkjenning ble gitt, jf. forvaltningsloven § 17. Denne synliggjøringen av kravet i barnehageloven ble ikke foreslått videreført i Ot. prp. nr. 72 (2004–2005). Ut fra forenklingshensyn foreslo departementet ikke å videreføre det spesifikke vilkåret som krevde at uttalelser fra lokale myndigheter, som plan- og bygningsmyndigheten, branntilsynet og helsemyndigheten skulle foreligge før kommunen kunne fatte vedtak. Det ble presisert at dette ikke representerte noen materiell endring. Det ble videre pekt på betydningen av aktiv veiledning til utbyggeren og et nært samarbeid mellom de ulike kommunale instansene. I høringen var flere instanser kritiske til dette. Barneombudet uttalte blant annet at de ikke kan akseptere at forenklingshensyn kan benyttes på bekostning av barnas sikkerhet f. eks. i forhold til brannregler. I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) presiserte departementet at plikten til å klargjøre vilkår etter annet lovverk før godkjenning gis, uan-

sett følger av forvaltningsloven § 17 om plikten til forsvarlig opplysning av saken. Videre mente departementet at kravet til god forvaltningskikk tilsier at slike eventuelle vilkår klargjøres, og at de ulike kommunale myndighetene samarbeider nært i forbindelse med behandlingen av en godkjenningssøknad.

Utvalget har gjennom sitt arbeid kunnet spore en viss usikkerhet med hensyn til om barnehagemyndighetene kan kreve at barnehagen skal være godkjent av andre instanser og myndigheter før det kan gis godkjenning.

Utvalget vil vise til at det i godkjenningsprosessen er viktig med god veiledning til søkeren. Søkerne må ved behov gjøres kjent med andre offentlige instansers myndighetsoppgaver i forhold til godkjenning av barnehager. Det er avgjørende at godkjenningsmyndigheten er kjent med hvilke krav andre myndigheter har stilt til virksomheten.

Utvalget har merket seg at det var relativt stor skepsis mot å fjerne kravet om at godkjenning av barnehagen først kunne gis når vilkår stilt i eller med hjemmel i annen lov var klarlagt, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Det er utvalgets inntrykk at fjerning av kravet har skapt en viss usikkerhet for barnehagemyndighet og brukere. Utvalget mener derfor at det bør fremgå av barnehageloven at krav i annen lovgivning må være oppfylt før godkjenning gis.

Utvalget har for øvrig vurdert å løfte enkelte godkjenningskrav fra annet lovverk inn i ny barnehagelov. På denne måten kunne en tenkes å gi eieren en bedre oversikt over hvilke krav som stilles til barnehagens lokaler. Dette vil imidlertid kunne medføre stadige revisjoner av barnehageloven som følge av endringer i annet regelverk. Siden godkjenningsmyndigheten uansett har en veiledningsplikt overfor brukerne, finner ikke utvalget det formålstjenlig å innta krav fra annet lovverk i barnehageloven.

Veiledende norm for areal

Rammeplanen slår fast at barnehagen skal ha et fysisk miljø som fremmer alle barns utvikling. Barnehagen skal ha arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter som fremmer bevegelsesglede, gir allsidig bevegelseserfaring, sanseerfaring og mulighet for læring og mestring, jf. rammeplanen punkt 1.8.

Det fremgår ikke uttrykkelig av ordlyden i barnehageloven § 10 hvilke krav som stilles til barnehagens areal for å ha rett til godkjenning. På den annen side blir det sagt i Ot. Prp. nr. 72 (2004–

2005) at departementet finner at veiledende nasjonale standarder for areal virker klargjørende. Departementet har derfor fastsatt en veiledende arealnorm i rundskriv.

Departementets veiledende arealnorm får betydning for barnehageeieren ved dennes fastsetting av leke- og oppholdsareal per barn og ved kommunens godkjenning og tilsyn. Arealberegningen ved fastsettingen av leke- og oppholdsarealet per barn må ta utgangspunkt i de rommene som faktisk står til disposisjon for barnas aktiviteter. Dette gjelder for eksempel lekerom, grupperom og sove- og hvilerom. Dersom barnas garderobe også egner seg som leke- og oppholdsrom, kan denne også medregnes. Det samme gjelder kjøkkenet, dersom dette reelt brukes til barnas aktiviteter. Personalrom, kontorer, stellerom, toaletter og lignende skal ikke tas med i beregningen. Barnehagens norm for arealutnytting skal fremgå av vedtektene. En veiledende arealnorm får også betydning i forbindelse med godkjenning og tilsyn. Veiledende norm for barnas lekeareal inne er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og omlag 1/3 mer per barn under tre år. Utearealet i barnehagen bør være omlag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Til dette arealet regnes ikke parkeringsplass, tilkjørselsveier og lignende.

Barnehagen skal ha et forsvarlig areal ute og inne. Dersom barnehageeier ved fastsettelse av leke- og oppholdsarealet per barn har gått under denne normen, må godkjenningsmyndigheten vurdere konkret om det ut fra hensynet til barna kan være forsvarlig.

Godkjenningsmyndigheten må her foreta en skjønnsmessig vurdering. Momenter av betydning er kvaliteten på tilleggslokalene (lavvo, grillhytte mv.), antall barn, oppholdstid, alder og bemanning.

Utvalget har vurdert spørsmålet om barnehagens areal inne og ute nærmere under punkt 16.5 samt punkt 12.5.

Barnehageeiers rett til godkjenning

Barnehageloven § 10 sier at kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2.

I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) fremkommer at barnehagen skal ha en ubetinget rett til godkjenning dersom vilkårene er oppfylt.

Videre fremgår det av forarbeidene at dagens bestemmelse om rett til godkjenning er gitt for å sikre at barnehager som tilfredsstillter kravene til

lokaler og uteområder skal kunne få godkjenning som barnehage. Slik vurderes dette å gi lik mulighet til etablering for private og kommunale utbygere. Retten til godkjenning innebærer at så lenge kravene er oppfylt, har ikke kommunen ved sin vurdering av søknaden adgang til å legge vekt på det lokale behovet for barnehageplasser eller følgene for det eksisterende barnehagetilbudet i kommunen.

Barnehageloven § 10 annet ledd gir kommunen hjemmel til å sette vilkår knyttet til egnethetsvurderingen. Kommunen har fått frihet til å velge om vilkår skal stilles eller ikke. Bestemmelsen angir en uttømmende oppramsing av vilkår som kan settes: Kommunen kan stille vilkår med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Barnehagemyndigheten kan i godkjenningsprosessen blant annet ta stilling til hvor mange barn barnehagens inne- og uteområder tillater, om barnehagen egner seg for alle aldersgrupper og om den er egnet for heldags- eller kun deltidsopphold. At bestemmelsen er uttømmende betyr at kommunen for eksempel ikke kan sette vilkår om at et godkjent areal brukes fullt ut.

Utvalget mener at barnehager fortsatt skal ha rett til godkjenning dersom kravene i barnehageloven er oppfylt. Det bør fremgå tydeligere at kommunen «skal» godkjenne barnehagen på visse vilkår. Videre må det tydeliggjøres at kommunen ikke bare skal legge vekt på om de fysiske rammene er egnet til barnehagedrift, men at kommunen også må vurdere om barnehagen er egnet til oppnå andre krav i barnehageloven, som for eksempel krav til pedagogisk bemanning osv. Dette svekker retten til godkjenning, og øker kravene til søkerens profesjonalitet allerede på søknadstidspunktet. Utvalget foreslår følgende ordlyd: *Kommunen skal godkjenne barnehager som er egnet til å oppnå lovens krav.*

Utvalget har merket seg at kommunen har fått frihet til å sette vilkår knyttet til egnethetsvurderingen med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Utvalget mener at kommunen bør få adgang til å stille flere typer vilkår enn det loven åpner for i dag. Utvalget foreslår at loven skal inneholde en uttømmende liste av vilkår som kan stilles knyttet til godkjenningsvedtaket. Utvalget foreslår at kommunen får adgang til å sette vilkår ved godkjenningen med hensyn til antall barn, barnas alder, oppholdstid og barnehagens fysiske miljø. Dersom barnehagens tilgjengelige uteareal er for lite i forhold til veiledende arealkrav, vil dette kunne innebære at det for eksempel kan stilles vilkår om at barnehagens inneareal per barn

utvides og/eller at friområder i nærheten tas jevnlig i bruk.

Barnehageloven åpner ikke for at kommunen i godkjenningsprosessen kan legge vekt på om barnehageeier er egnet til å drive barnehage.

Utvalget foreslår å lovfeste at kommunen i vurderingen av om barnehagen er egnet til å oppnå lovens krav kan legge vekt på om barnehageeier og andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage. Utvalget vil understreke at det er viktig at bestemmelsen utformes slik at den i størst mulig grad er enkel å håndtere for kommunen, og slik at det ikke stilles urimelige krav til barnehageeier. Det er samtidig viktig å utforme et regelverk som kan praktiseres effektivt.

Utvalget mener at den personkretsen som kan vurderes bør omfatte alle «personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten». Det må foretas en helhetsvurdering, men personer som alltid vil omfattes er personer som eier en vesentlig del av virksomheten, personer som eier en vesentlig del av selskap som driver virksomheten, personer som mottar en vesentlig del av virksomhetens inntekter og personer som i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på virksomheten. Også nærstående familiemedlemmer vil her være omfattet.

Utvalget mener at kommunen bør få mulighet til å vurdere om vedkommende «er egnet til å drive barnehage». I denne sammenheng mener utvalget at man bør kunne se hen til de sentrale personers evne og vilje til å overholde barnehageloven, andre lover som har sammenheng med barnehageloven og skatte- og avgiftslovgivningen. I vurderingen kan kommunen for eksempel legge vekt på om personen det gjelder tidligere har hatt vesentlig innflytelse over barnehagedrift, eller for så vidt andre omsorgsinstitusjoner, som tilsynsmyndigheten har påpekt lovbrudd ved, herunder også vedkommendes evne og vilje til å rette lovbruddet.

Kommunens vedtak kan i dag påklages til fylkesmannen. Partene i saken og personer med rettslig klageinteresse har rett til å klage. I Ot.prp. nr. 68 (1993–94) er det i pkt. 4.5 nevnt at brukerne av barnehagen (foreldre/barna) som hovedregel ikke har rettslig klageinteresse i godkjenningssaker. Utvalget er derimot kjent med at Fylkesmannen i Buskerud har gitt foreldre medhold i at de hadde rettslig klageinteresse i sak om barnehagens uteareal. Utvalget mener at foreldre ved foreldreutvalget bør ha rettslig klageinteresse i saker om barnehagens godkjenning og at dette bør komme klart frem i ny lov.

Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Barnehageloven § 14 gir bestemmelser om kommunalt tilskudd til alle godkjente, ikke-kommunale barnehager. Det følger av barnehageloven § 14 første ledd at 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. Dette betyr at kommunen har en plikt til å yte tilskudd til ikke-kommunale som oppfyller kravene i bestemmelsens første ledd. Videre følger det av barnehageloven § 14 annet ledd at kommunen *kan* yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert. Godkjente ikke-kommunale barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager ved tildeling av offentlig tilskudd, jf. barnehageloven § 14 tredje ledd.

Departementet har gitt nærmere regler om dette i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager fastsatt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2010 med hjemmel i barnehageloven § 14 tredje ledd. Av forskriften § 2 fremgår det at kommunen skal ivareta kravet til likeverdig behandling overfor godkjente ikke-kommunale barnehager. Dette gjelder uavhengig av drifts- og eierform, men plikten til likeverdig behandling gjelder kun for ikke-kommunale barnehager lokalisert innenfor kommunegrensene. Plikten gjelder uavhengig av barnas hjemkommune. Denne siden av plikten må sees i sammenheng med forskriften § 11 som gir «verts kommunen» rett til refusjon av kostnader til ordinær drift som ikke dekkes av foreldrebetalingen og andre offentlige tilskudd for plasser i ikke-kommunale barnehager som benyttes av barn fra andre kommuner.

Utvalget vil peke på at likeverdig finansiering er en forutsetning for at alle barnehager skal kunne tilby barn og foreldre et likeverdig tilbud av høy kvalitet. Det fremgår av utvalgets mandat at utvalget ikke skal vurdere likeverdig behandling. Utvalget har derfor ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på disse bestemmelsene. Det har likevel vært nødvendig å foreta visse vurderinger av spørsmål i tilknytning til bestemmelsene om likeverdig behandling. Til lov- og forskriftsbestemmelsene om likeverdig behandling har videre enkelte av utvalgets medlemmer funnet det ønskelig å fremme enkelte særmerknader.

Utvalget har merket seg at det kan synes å herske en viss uro i sektoren forbundet med over-

gangen til rammefinansiering og kommunenes oppfyllelse av kravet til likeverdig behandling. Utvalget er kjent med at det hos fylkesmennene ligger flere klagesaker til behandling. Dette er saker som ikke må bli liggende for lenge. I en situasjon med store endringer i sektoren vurderer utvalget fylkesmannens klagesaksbehandling og generelle veiledningsoppgaver som kritisk for at god praksis i henhold til barnehagelovens bestemmelser skal kunne sette seg i kommunene. Utvalget oppfordrer i denne forbindelse departementet til å følge med på og eventuelt avhjelpe fylkesmennenes ressursituasjon på barnehageområdet.

Kunnskapsdepartementet foretok ved hjelp av fylkemannsembetene i februar/mars 2011 en rundspørring i kommunene om hvordan overgangen til ny finansieringsordning var blitt håndtert frem til tidspunktet. Kommunene rapporterte inn sine erfaringer via fylkesmannsembetene¹². Av embetenes oppsummeringer fremgår at kommunene i liten grad har foretatt drastiske endringer i barnehagetilbudet etter overgangen til rammefinansiering, og nesten samtlige kommuner som innga rapportering opplyser at de vil klare å innfri retten til barnehageplass.

Utvalget har imidlertid merket seg at hoveddelen av de oppgitte kommunale tilskuddssatsene ligger under de nasjonale gjennomsnittssatsene, særlig gjelder dette for satsene for barn under tre år (0–3-åringene). Utvalget vil oppfordre departementet til å følge nøye med på utviklingen i de kommunale satsene. Hvis dette bildet synes å vedvare, kan det, etter utvalgets vurdering, være grunn til en viss bekymring for om barnehagetilbudet som gis rundt om i landet er likeverdig og av høy kvalitet.

Noen kommuner peker på at det kan være problematisk at tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne er lagt inn i rammetilskuddet og dermed også blir en del av prioriteringsdiskusjonen lokalt¹³. Videre uttrykkes fra en del kommuner at det er problematisk at private barnehager ikke kan pålegges å prioritere barn med rett til plass ved opptak. Dette er spørsmål utvalget har behandlet andre steder i utredningen, jf. henholdsvis kapitlene 15 og 18.

Lov- og forskriftsbestemmelser om likeverdig behandling er nye fra 2011. I høringsutkastet fra 2010 inngikk også forslag om regelendring som skulle regulere barnehagers uttak av verdier. For-

slaget møtte en viss motstand, og departementet fant behov for å se nærmere på utformingen av reglene om utbytte. Utkast til lov- og forskriftsbestemmelser om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager er i oktober 2011 sendt på høring¹⁴. Høringsfristen går ut etter at utvalget har avgitt sin utredning, og nytt regelverk skal etter planen tre i kraft fra 2013.

I høringsnotatet foreslår departementet bestemmelser som skal sikre at offentlig tilskudd og foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager kommer barna i barnehagene til gode. Bakgrunnen for forslagene er blant annet at kommunene har overtatt finansieringsansvaret for barnehagene 2011 og at tilskuddene til ikke-kommunale barnehager skal trappes opp de nærmeste årene slik at de oppnår samme grad av offentlig finansiering som kommunale barnehager. Det er etter departementets vurdering viktig at finansieringsansvaret følges opp med et regelverk som i større grad gir kommunen muligheter til å inndra offentlige tilskudd og foreldrebetaling dersom midlene ikke brukes til barnehagedrift men til privat formuesoppbygging. Samtidig er det vektlagt at ikke-kommunale barnehager fortsatt skal få gode rammevilkår for å drifte gode barnehager.

Departementet foreslår en ny lovbestemmelse i barnehageloven som fastslår at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Barnehager kan beholde overskudd hvis:

- Barnehagen kan dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling benyttes i tråd med formålet. Midlene skal dekke bare kostnader direkte relatert til drift av barnehagene. Regnskapene skal revisorattesteres.¹⁵

¹³ Til dette kan tilføyes at FNs barnekomite i sine avsluttende merknader til Norges fjerde rapport om oppfølging av barnekonvensjonen, har uttrykt: *Komiteen ber innstendig parten om å videreføre og styrke innsatsen for å gi kommunene økt bemanning og de materielle ressurser de trenger, for å sikre at det er tjenester av god kvalitet tilgjengelig for å realisere barns grunnleggende rettigheter over hele landet, og treffe tiltak for å sikre at kommunene bruker de bevilgede ressursene til dette formål. Komiteen anbefaler at parten innfører budsjettsporing ut ifra et barnerettighetsperspektiv, med tanke på å overvåke budsjettmidler som er bevilget til barn (...), side 4.*

¹⁴ Kunnskapsdepartementets høringsbrev og høringsnotat om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, datert 25. oktober 2011.

¹⁵ Unntak fra revisorattestasjon: Barnehageeiere som sammen med nærstående kontrollerer ordinære barnehager med til sammen færre enn 20 barn eller familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn eller én åpen barnehage, kan i stedet for revisor velge en uavhengig regnskapsskyndig til å attestere regnskapet.

¹² Ved oversendelse fra Kunnskapsdepartementet 10. mars 2011 mottok utvalget kopi av fylkemannsembetenes oppsummeringer.

- All kjøp og salg av varer og tjenester med bekjente har priser tilsvarende kjøp og salg med fremmede.
- Personalkostnader per heltidsplass ikke er vesentlig lavere enn det kommunen har i sine barnehager.

Videre foreslår departementet endringer i § 16. Tilsyn og en ny lovbestemmelse § 16 a. Kommunens adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager. Denne bestemmelsen vil gi kommunen flere reaksjonsmidler ved brudd på dette regelverket. Kommunen kan både holde tilbake tilskudd, redusere neste års tilskudd og kreve penger tilbakebetalt.

Departementets forslag om en ny økonomiforskrift for ikke-kommunale barnehager gir en nærmere presisering av de foreslåtte lovbestemmelsene.

Forskrift om likeverdig behandling § 9 regulerer vilkår for kommunalt tilskudd, og gir kommunen mulighet til å stille rimelige og relevante vilkår for tildeling av tilskudd. Et slikt vilkår vil kunne være krav om tilsvarende lønns- og arbeidsforhold som i kommunens egne barnehager. Der som kommunen setter vilkår, må den samtidig sørge for at det er rom for dette innenfor barnehagens samlede inntekter. I praksis betyr dette at kommunen må gi de ikke-kommunale barnehagene 100 prosent av det de kommunale får, for at den skal kunne kreve at de ikke-kommunale barnehagene har tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som de kommunale.

Utvalget har merket seg at departementets forslag til nye lov- og forskriftsbestemmelser legger til rette for likeverdige lønns- og arbeidsvilkår. Utvalget anser dette som positivt. Utvalget har i denne forbindelse merket seg at det er uttrykt at regjeringen tar sikte på at opptrappingen til 100 prosent likeverdig behandling ferdigstilles i statsbudsjettet for 2014.

Utvalget vil understreke at likeverdig finansiering av kommunale og ikke-kommunale barnehager vil være en milepæl i barnehagepolitikken. Bestemmelsene om finansiering må da i større grad knyttes opp mot kvalitetskrav til barnehage tilbudet og det samfunnsoppdraget barnehagene skal løse. Likeverdige vilkår for barn, foreldre og ansatte må være utgangspunktet for hva lov og forskrifter skal regulere. Ved flere behandlinger av likeverdig finansiering av alle barnehager, har Stortinget trukket fram spørsmålet om å sikre de ansatte likeverdige lønns- og arbeidsvilkår. Ved likeverdig finansiering er det ikke lenger grunner for ikke å stille krav om likeverdige forhold også

for de ansatte. På denne bakgrunn foreslås følgende tekst tatt inn i forskriften fra samme dato som full likeverdig finansiering inntreer:

§ x Lønns- og arbeidsvilkår

Ansatte i ikke-kommunale barnehager har rett til lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med vilkårene for ansatte i kommunale barnehager.

Når 100 prosentlikebehandling er innført, har barnehager som ikke kan dokumentere at de har lønns- og arbeidsvilkår på linje med det som er vanlig i sektoren, kun krav på 92 prosent av den finansieringen kommunale barnehager får.

Utvalget vil vise til at mulighetene til å føre effektivt og systematisk tilsyn og kontroll med tilskuddene til ikke-kommunale barnehagene er blitt mindre etter overgangen til rammefinansiering. Kommuneloven inneholder ikke generelle regler om tilskuddskontroll. Siden Stortingets bevilgningsreglement og økonomireglementet for staten ikke gjelder for tilskudd som tildeles fra kommunen, vil dette ikke lenger kunne tjene som grunnlag for kontroll med at tilskuddet blir anvendt i tråd med lov og formål, jf. kapittel 7. Utvalget mener det er viktig at kommunene som barnehagemyndighet gis mulighet til å føre effektivt og systematisk tilsyn og kontroll med tilskuddene til de ikke-kommunale barnehagene. Dette må gis en innretning som skaper forutsigbarhet og likebehandling i kommuner og mellom barnehager. Utvalget antar at blant annet krav til dokumentasjon og revisorattestasjon vil kunne bidra til dette. Videre mener utvalget det er viktig at tilskuddskontrollen ikke innrettes slik at små barnehager med liten administrativ kapasitet påføres for omfattende og uhensiktsmessige byrder. I så måte fremstår det for utvalget som positivt at det er gitt visse unntak for de minste barnehagene¹⁶.

Av høringsnotatet side 28 fremgår følgende vedrørende krav til dokumentasjon fra barnehageeier:

Kravet om segmentregnskap innebærer at administrasjonskostnader og andre felleskostnader må fordeles mellom barnehagevirksomheten og andre deler av foretaket. Dette gjelder også i tilfeller der en virksomhet driver flere barnehager. Et foretak som driver innenfor flere forretningsområder, vil ha en del fellesutgifter som ikke kan knyttes direkte til et av forretningsområdene. Økono-

¹⁶ Kunnskapsdepartementets høringsbrev og høringsnotat om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, datert 25. oktober 2011.

miforskriften §3 femte ledd første punktum omhandler tilfeller der et foretak driver både barnehage og annen virksomhet, og fastslår at fellesutgifter skal fordeles forholdsmessig. Kravet om forholdsmessig fordeling innebærer at barnehagen må dokumentere hvilken fordelingsnøkkel som er brukt og grunnlaget for at denne nøkkelen reflekterer den bruken de ulike forretningsområdene eller foretakene har av fellesressursen.

Økonomiforskriften §3 femte ledd andre punktum omhandler tilfellene der en gruppering driver flere barnehager enten innenfor samme foretak eller gjennom flere foretak innenfor samme konsern. Administrasjons- og felleskostnader for barnehager som inngår i samme foretak eller samme foretaksgruppe (konsern), kan ikke belastes barnehagens regnskap utover det som må anses som barnehagens andel av slike kostnader. Dette innebærer at tilskuddene skal komme barna i den enkelte barnehage til gode, og ikke skal brukes til å subsidiere annen barnehagedrift. Eksempelvis vil et selskap som driver barnehage i mange kommuner, ikke ha anledning til å omfordele fra barnehager i kommuner med høye tilskuddssatser til barnehager med lave tilskudd.¹⁷

Utvalget har under punkt 11.7 fremhevet at for fullgodt å kunne vurdere tilstanden i barnehagesektoren, må det tilstrebes sammenlignbare tall for kommunale og ikke-kommunale barnehager. Sammenlignbare tall er sentralt for likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Det er særlig viktig at de kommunale barnehagenes andel av kostnader som budsjettes og regnskapsføres samlet for kommunene, tas med i grunnlaget for beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Utvalget har for øvrig merket seg at departementet i høringsnotatet foreslår at kommunen gis visse økonomiske reaksjonsmidler i forbindelse med tilskuddsforvaltningen. Forslaget begrunnes i at tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen i mange tilfeller ikke vil være et hensiktsmessig virkemiddel. Utvalget har for øvrig foretatt en vurdering av ulike aktuelle virkemidler i rapportens kapittel 13. I utvalgets vurderinger på dette punktet er det den generelle tilsynskontrollen med barnehagesektoren som er vektlagt.

Til sist vil utvalget tillate seg å bemerke at adgangen til å fastsette forskrift i utkastet til ny § 14 a fjerde ledd er foreslått lagt til Kongen. Så

vidt utvalget kan se har barnehageloven til vanlig lagt forskriftshjemler til departementet. Utvalget er derfor usikker på om det knytter seg klare, men noe uutalte, valg til de ulike forskriftshjemlene. Utvalget har landet på at forskriftskompetansen av praktiske hensyn bør legges til departementet, jf. punkt 11.5.

Etter overgang til rammefinansiering 1. januar 2011 er det barnehagelovens § 14 som regulerer finansieringen av ikke-kommunale barnehager. Det følger av bestemmelsens annet ledd at «Kommunen *kan* yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert». Dette innebærer at nyetablerte private barnehager ikke lenger har automatisk rett til tilskudd. Kommunen har altså fått frihet til å vurdere om barnehagen skal ha rett på tilskudd.

I vurderingen av om barnehagen skal få tildelt tilskudd må kommunen se hen til barnehageloven § 8 annet ledd som forplikter kommunen å tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov. I Ot.prp. nr. 57 (2007–2008) blir det understreket at det ved et fritt skjønns 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. Utover dette er det de alminnelige forvaltningsrettslige reglene som setter rammer for kommunens vurdering, herunder krav til saklighet, rimelighet og likebehandling. Innenfor disse rammene vil kommunen fritt kunne vurdere søknaden om tilskudd. 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.

Det fremgår av utvalgets mandat at utvalget ikke skal vurdere reglene om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Utvalget vil peke på at enkelte av reglene om tilskudd må sees i sammenheng med reglene om godkjenning. Utvalget legger til grunn at barnehageloven § 14 andre ledd åpner for at kommunen har fått frihet til å vurdere om nyetablerte barnehager skal få tildelt tilskudd eller ikke. Utvalget vil understreke at kommunen bør være tilbakeholden med å nekte tilskudd til nye barnehager som er etterspurt av kommunens innbyggere og som vil kunne utgjøre et livssynsmessig eller pedagogisk alternativ til det øvrige barnehagetilbudet i kommunen. Når kommunen skal tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov, bør det også vurderes om barnehagetyper det søkes tilskudd for er etterspurt av kommunens innbyggere.

¹⁷ Kunnskapsdepartementets høringsbrev og høringsnotat om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, datert 25. oktober 2011.

Særmerknader – kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Utvalgets medlem Olsen vil bemerke følgende om rett til etablering og finansiering:

Utvalgets forslag bygger på vårt felles ønske om å ivareta grunnleggende verdier, blant annet traktat-festede prinsipper om barnas beste, og foresattes rett til å aktivt ta grep om sine barns oppvekstvilkår.

Foresatte må gis rett til å velge mellom et mangfold av tilbud, og dermed gis anledning til å prioritere barnehager med fokus på blant annet ulike livssyn og alternativ pedagogikk.

Reell valgfrihet er grunnleggende for at disse verdiene skal sikres. Foresattes rettigheter er i dag for svake, og utvalget ser behov for at det tas grep for å bedre disse.

Barnehagesektoren har, på tross av massiv utbygging og kapasitetsøkning, vært den offentlig finansierte tjeneste brukerne har vært mest fornøyd med. Det er mange faktorer som har bidratt til dette. Det som skiller barnehagesektoren fra alle andre offentlig finansierte velferdsgoder, er forholdet mellom antall private og kommunale barnehager, og det mangfoldet av tilbud denne fordelingen har gitt.

Mangfoldet har ført til svært mange gode barnehager i Norge. Bevaring og videreutvikling av de gode barnehagene er viktig. Utvikling kan kun sikres ved å sørge for at de barnehagene og det barnehagetilbudet som ikke er godt nok hele tiden utfordres av nye aktører.

I dagens regelverk ligger det en rett til godkjenning, men ikke en korresponderende rett til driftstilskudd. Dette gjelder både utvidelser av eksisterende barnehager og nybygging. Det er ikke mulig å drive barnehage uten kommunalt driftstilskudd, og det er nærliggende å spørre seg om den ensretting av tilbud som dagens finansieringssystem legger opp til oppfyller intensjoner og forpliktelser i henhold til traktat på en tilfredsstillende måte.

Slik dagens regler er, har kun kommunene full og reell utfordringsrett. Dette er en betydelig forskjellsbehandling av private barnehageeiere. I tillegg skal eksisterende private barnehager forholde seg til kommunene som både barnehageeier og barnehagemyndighet. En dobbeltrolle som ofte er problematisk også når det gjelder utvikling av tilbud.

Det hevdes at fri etablering fører til høyere kostnader for kommunene. Til det er det viktig å bemerke at tilskuddet til barnehager er basert på

antall barn og barnas alder og oppholdstid. Det blir ikke automatisk flere barn av flere plasser. Kostnadsforskjellen for kommunen vil dermed være minimal.

Foresattes rettighet er kun reell dersom de har noe å velge mellom. Dette gjelder alle forhold i barnehagen, som størrelse, avstand til hjemmet, innhold, livssyn, pedagogikk, eierskap, kultur, uteaktiviteter, etc. Befolkningstetthet, avstander og antall barn gjør selvfølgelig at tilbudene vil variere rundt i landet, men fundamentet må uansett være på plass.

At barnehagene kan utfordres, av så vel kommunen som andre private barnehager, vil være et godt insitament for barnehagen til å opprettholde og forbedre kvalitet. Manglende utfordring eller mulighet for utfordring, vil over tid svekke kvaliteten i sektoren.

Det foreslås derfor at ny bestemmelse om kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager skal ha følgende ordlyd:

§ x (14). Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen.

Godkjente ikke-kommunale barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

Kommunen skal utbetale tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager som har rett til tilskudd forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd.

Kommunens vedtak etter annet ledd kan påklages til fylkesmannen.

Utvalgets medlem Norman har funnet å kunne gi sin tilslutning til ovennevnte særmerknad.

Med hensyn til tilskuddsforvaltningen har medlemmet Henriksen Aas inngitt følgende bemerkning:

Drift av barnehager er en tjeneste av allmenn, offentlig økonomisk interesse. Det tilsier en sterkere regulering av virksomheten enn den som gjelder i dag, hvor det er fullt mulig for private eiere å tilgodese seg selv med store deler av tilskuddene, og uten at det er kjent for det offentlige. Det skyldes flere forhold, men spesielt viktig er muligheten til å organisere virksomheten i kompliserte selskapsstrukturer, som kan omfatte selskaper uten rapporteringsplikt, innsynsrett og revisjonsplikt. Det gjør at rapporteringen kan være

ufullstendig, uoversiktlig og tidkrevende for kommunen å kontrollere og i flere tilfeller helt umulig. Medlemmet Henriksen Aas mener at dette må reguleres på en måte som sikrer innsyn og kontroll med at de offentlige midlene blir brukt i tråd med formålet. Hun viser til at slik regulering er gjort for privatskoler, hvor det ikke er lov å skille skolevirksomheten i ulike selskaper og ikke lov for privat eier å ta ut verdier fra virksomheten, jf. privatskolelova § 6-3. Aas mener det ikke er noen grunn til at det skal være forskjell på å drive barnehage og det å drive skole.

På samme måte som for skoler, har kommuner forvaltningsansvaret for barnehagene. Det betyr at barnehager sorterer under kommuners ansvar for forvaltningen i motsetning til kommunens forretningsvirksomhet og innebærer at kommuner ikke kan velge om de vil betale for barnehagevirksomhet eller ikke. I tillegg er barnehagevirksomhet tilnærmet fullfinansiert av det offentlige. Henriksen Aas mener derfor at barnehagevirksomheten må underlegges reglene for tilskuddsforvaltning i kommuners økonomireglement og kontrolleres av kommunerevisjonen. Det vil utløse det nødvendige innsyn og kontroll med bruken av offentlige midler, jf. kommuneloven § 76 om kommunestyrets og fylkesstyrets tilsynsansvar, og forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner kap. 3, og krever kun at det lovfestes at det inngås avtale mellom kommune og privat barnehageeier.

For at kommuner skal ha nødvendig innsyn og kontrollen med bruken av de offentlige midlene til barnehagedrift, kreves imidlertid en innskjerping i gjeldende adgang til å etablere virksomhet som en hvilken som helst annen forretningsvirksomhet. Det er adgangen til å splitte virksomheten i deler som eiendom, bemanning, drift og holdingselskap som åpner for de viktigste overføringsmulighetene av offentlige midler til private eiere. Aas mener det er behov for en regulering som gjør barnehagevirksomhetene gjennomsiktlige og kontrollerbare. For at en slik regulering skal være tilstrekkelig kreves det at kommunen får nødvendig innsyn og kontrollmulighet i tråd ovenstående. Det samme gjelder i forhold til spørsmålet om eventuell utbyttebegrensning eller begrensning av andre overføringer fra barnehagevirksomheten.

På denne bakgrunn foreslår Henriksen Aas en regulering etter mal fra privatskolelovas § 6-3 b) og at avtale mellom kommune og privat barnehageeier lovfestes.

§ x Det skal inngås avtale mellom kommunen og den private barnehageeiere, jf. § (om barnehagefaglige krav)

§ y Krav til bruken av offentlige tilskudd

Alle offentlige tilskudd skal komme barna til gode. Dette innebærer blant annet at barnehagevirksomheten ikke kan pådra seg kostnader i form av leieutgifter for eiendom eller lokaler som tilhører barnehagens eiere eller deres nærstående eller på annen måte pådra seg kostnader som kan innebære at alle offentlige tilskudd eller eiendeler fra barna ikke kommer barna til gode.

Departementet kan gi forskrift om forbud mot utbytte eller annen overføring av verdier fra barnehagevirksomheten.

§ z Overgangsregel

Barnehagevirksomheten gis en overgangsperiode på ett år til å tilpasse seg de nye reglene. I løpet av denne perioden er det ikke tillatt med utbytte eller annen form for overføring av verdier fra barnehagevirksomheten.

(Det er mest hensiktsmessig at den selskapsrettslige reguleringer tas inn i loven i fortsettelsen av reguleringen av «fri etableringsrett mht. livssyn mv»).

Bakgrunn: Det er godt dokumentert at private barnehageeiere i dag helt lovlig kan ta ut offentlige midler til seg selv og uten at det blir kjent for det offentlige. Fagforbundet har vist at årsaken er at privat barnehagevirksomhet kan etableres fritt på linje med hvilken som helst annen privat forretningsdrift. Resultatet er at selv små barnehagevirksomheter er organisert i uoversiktlige og kompliserte selskapsstrukturer, noe som gjør kommunens innsyn og kontroll med de bevilgede midlene nærmest umulig

Drift av barnehager er en tjeneste av allmenn, offentlig økonomisk interesse. Det tilsier en sterkere regulering av virksomheten enn den som gjelder i dag, hvor det er fullt mulig for private eiere å tilgodese seg selv med store deler av tilskuddene, og uten at det er kjent for det offentlige. Det skyldes flere forhold, men spesielt viktig er muligheten til å organisere virksomheten i kompliserte selskapsstrukturer, som kan omfatte selskaper uten rapporteringsplikt, innsynsrett og revisjonsplikt. Det gjør at rapporteringen kan være ufullstendig, uoversiktlig og tidkrevende og i flere tilfeller umulig for kommunen å kontrollere. For at kommunen skal ha innsynsrett i dag, må dette være nedfelt i avtalen mellom kommunen og eieren. Kommunerevisjonen har ingen kontrollfunksjon i forhold til privat barnehager. Fylkesmannens tilsynsfunksjon omfatter i dag ikke kontroll av bruken av offentlige midler.

Det er også mangelfull offentlig tilgjengelig informasjon om private barnehager. Det kommer av at mange av de private barnehageaktørene fal-

ler utenfor den offentlige rapporteringsplikten på grunn av måten de er organisert på selskapsrettslig. I dag er reglene slik at bare de barnehagene som er organisert som aksjeselskaper og stiftelser har regnskaps- og revisjonsplikt og innsendingsplikt til Brønnøysundregisteret. Enkeltpersonforetak må ha mer enn 5 mill i omsetning for å komme inn under de samme reglene. Regelendringer med virkning fra 1.juli 2011 gjør at alle slags foretak, inklusive aksjeselskaper, blir unntatt fra revisjonsplikt hvis de har mindre enn 5 mill i omsetning. Det betyr at betydelige deler av den private barnehagedriften vil være uten noen form for lovpålagt rapportering, innsyn og kontroll.

Tilskuddsforvaltning: Kommuner har forvaltningsansvaret for barnehagene. Det betyr at barnehager sorterer under kommuners ansvar for forvaltning i motsetning til kommunens forretningsvirksomhet, noe som innebærer at kommuner ikke kan velge om de vil betale for barnehagevirksomhet eller ikke. Dessuten er barnehagevirksomhet tilnærmet fullfinansiert av det offentlige. Det er derfor naturlig at barnehagevirksomheten blir underlagt reglene for tilskuddsforvaltning og også kontrolleres av kommunerevisjonen. Dette vil utløse den nødvendige innsyn og kontroll med bruken av offentlige midler, jf. Kommuneloven § 76 om kommunestyrets og fylkesstyrets tilsyns ansvar, og Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner kap 3 som pålegger kontrollutvalget å føre løpende tilsyn og kontroll med kommunen på vegne av kommunestyret, herunder sørge for en forsvarlig revisjon. I dette regelverket ligger det en plikt for Kontrollutvalget til å føre tilsyn med tilskuddsordninger. Forslaget innebærer at kommunerevisjonen følger opp og kontrollerer med utgangspunkt i tilskuddet. Kommunerevisjonen reviderer ikke barnehagene som sådan, men følger opp det kommunalt bevilgede tilskuddet.

Selskapsregulering: Det er altså et viktig kontroll og innsynsargument at adgangen til slik organisering blir regulert, siden det her er snakk om bruk av offentlige midler. Det er viktig at dette blir regulert av sentralmyndighetene og ikke overlates til kommunene.

Utfordringen i dagens lovverk er sammenblandingen av forvaltningsjuss og forretningsjuss. Problemet kan løses ved at det knyttes krav til organiseringen av virksomheten. Et alternativ til å bruke privatskoleloven som mal er å kreve noe i selve selskapsformen. EU-regelverk forhindrer pålegg om en bestemt type selskapsorganisering, men sannsynligvis ikke adgangen til å kreve at virksomheten skal samles i ett avgrenset og selvstendig rettssubjekt. dvs. at både eiendom, bygninger, ansatte

og selve driften registreres i ett rettssubjekt. Om dette er mulig må evt. avklares i en juridisk betenkning, fordi det kan utelukke at barnehager kan drives som enkeltpersonforetak. Spørsmålet er om det er akseptabelt at kravet om ett avgrenset rettssubjekt sannsynligvis vil utelukke at barnehager kan drives som enkeltpersonforetak. I den sammenheng er det et viktig moment at det snart blir vedtatt en ny aksjelovsbestemmelse som bare krever 30 000 i aksjekapital, og at disse pengene kan brukes til å etablere selskapet. Derfor behøver det kanskje ikke bety så mye for de små barnehageeierne.

Hvis en barnehageeier driver flere virksomheter, må hver virksomhet registreres som ett selvstendig rettssubjekt, og nærstående parter må reguleres. Det bør sannsynligvis også stilles krav til utformingen av vedtektene til virksomheten, slik at omfanget av annen virksomhet kan begrenses. På denne måten blir det mer gjennomslutt og mulig å kontrollere for kommunen.

Og først når virksomheten er avgrenset til ett rettssubjekt, er det relevant å diskutere størrelsen på utbytte (og evt konsernbidrag) for private eiere og hva som skal skje ved salg eller avvikling av virksomheten. Da har man et oversiktlig rettssubjekt å forholde seg til. Utbytte (og evt konsernbidrag) er som sagt allerede lovregulert og er lett tilgjengelig informasjon, men vil på grunnlag av løsningen som er skissert her være et mer reelt uttrykk for hva eierne faktisk tar ut av verdier.

Først når virksomheten er avgrenset til ett rettssubjekt, eller sannsynligvis også ved å bruke privatskoleloven § 6-3 b) er det relevant å diskutere størrelsen på hva som er rimelig avkastning for private eiere og hva som skal skje ved salg eller avvikling av virksomheten. Da har man en gjennomsluttig Utgangspunktet for en reell diskusjon om hva som er rimelig avkastning for private eiere vil uansett måtte ta utgangspunkt i ett rettssubjekt-tanken.

Hva når barnehagen drives fra leide lokaler: Når næringslivsaktører finner det økonomisk hensiktsmessig, skiller de ut (seksjonerer) deler av et bygg og overfører det til et annet selskap. Det bør også kunne gjøres når det gjelder de fleste barnehagevirksomheter. For at ikke den økonomiske belastningen skal bli for stor på de små barnehagene, kan man vurdere å gi støtte til eller fjerne de offentlige omkostningene knyttet til seksjonering/tinglysning mv. For virksomheter som drives som familiebarnehager e.l. kan dette løses gjennom at det avtales med kommunen hva den årlige leien er, og på denne måten opprettholde kontrollen.

Til ovennevnte særmerknad finner medlemmene Bae og Ravnanger å kunne gi sin tilslutning til den delen som omhandler forslaget om at kommune-revisjonen bør følge opp det kommunalt bevilgede tilskuddet. Disse medlemmer mener kommunerevisjonen bør få revisjonsplikten.

Endringer av barnehagen i forhold til godkjenningsvedtaket

Barnehageloven inneholder ingen generell bestemmelse om i hvilke tilfeller en barnehage må få godkjenningen vurdert på nytt.

Utvalget mener at det er behov for en bestemmelse i barnehageloven som sier at kommunen skal stadfeste, oppheve, endre eller sette nye vilkår i godkjenningen dersom det foreligger vesentlig endrede forhold.

Med «skal» menes at kommunen har en plikt til å foreta en ny vurdering av om vilkårene for godkjenningen fortsatt er oppfylt i de tilfellene hvor det foreligger «vesentlig endrede forhold». I slike situasjoner kan ikke kommunen forholde seg passivt.

Det må da foreligge «vesentlig endrede forhold». Bestemmelsen åpner for en snever omgjøringsadgang. Eksempler på vesentlig endrede forhold kan være vesentlig økning i barnetallet, flytting til nye lokaler, store omorganiseringer, herunder sammenslåing av styrerressurser, vesentlige endringer av vedtektene, herunder også endring av barnehagens livssyns- og trosgrunnlag, store forandringer med hensyn til arealutnytting. Utvalget vurderer at dette er en tydeliggjøring av dagens praksis.

Bestemmelsen gir kommune frihet til å velge om godkjenningen skal stadfestes eller omgjøres (oppheve, endre eller sette nye vilkår) dersom barnehagen har gjennomgått store forandringer. I vurderingen av hva vedtaket skal inneholde, vil utvalget presisere at det må være forholdsmessighet mellom mål og midler. Dette innebærer at en mer vidtgående omgjøring ikke kan skje hvis en mindre vidtgående omgjøring (eksempelvis endring av vilkår) eller kun stadfestelse vil være tilstrekkelig for ny godkjenning. Desto mer vidtgående følger omgjøringen får for barnehageeier, desto større må behovet være for at omgjøring skal skje. Enkelte vesentlige endringer kan innebære en styrking av barnehagetilbudet. I slike tilfeller er det ikke nødvendig at kommunen omgjør godkjenningen, men endringen må vurderes og godkjenningen stadfestes. Utgangspunktet er altså at «endrede forhold» ikke skal fordre en fullstendig vurdering av godkjenningen fra barneha-

gemyndighetens side, kun av den endringen som finner sted.

Barnehagen må også søke om ny godkjenning dersom et annet rettssubjekt ønsker å drive barnehagen videre. Utvalget presiserer at dette i utgangspunktet ikke vil fordre en fullstendig vurdering av godkjenningen, kun av den endringen som finner sted.

Utvalget mener at en bestemmelse som regulerer i hvilke tilfeller godkjenningen skal bli vurdert på nytt, nødvendiggjør en presisering i bestemmelsen om eiers plikt til å søke godkjenning, jf. utvalgets forslag til ny § 13. Utvalget har foreslått følgende ordlyd: *Dersom det foreligger vesentlig endrede forhold ved barnehagen, skal det søkes ny godkjenning.*

Et alternativ til å gi kommunen adgang til å tilbakekalle godkjenningen dersom enkelte strenge vilkår er oppfylt, vil kunne være å innføre en ordning der man krever en re-godkjenning av alle barnehager etter fem år. En slik ordning fremstår som vesentlig mer krevende både økonomisk og administrativt, og er derfor et alternativ som utvalget ikke foreslår.

Bortfall av godkjenningsvedtaket

Barnehageloven sier ingenting om i hvilke tilfeller godkjenningen faller bort av seg selv uten omgjøring. Utvalget mener at bestemmelsen om godkjenning også bør inneholde regler om hva som skal til for bortfall av godkjenningsvedtaket. Bakgrunnen for dette er at kommunen har behov for forutsigbarhet med hensyn til barnehagestrukturen.

Utvalget foreslår at godkjenningen skal falle bort dersom barnehagen ikke starter opp innen tre år etter at godkjenningen ble gitt.

Videre foreslår utvalget å lovregulere at godkjenningen faller bort dersom barnehagedriften opphører. Utvalget mener at det bare er i de tilfeller at hele barnehagedriften opphører, at godkjenningen faller bort. Dette betyr blant annet at dersom en barnehage ønsker å drive virksomheten med et lavere barnetall en det er gitt godkjenning for, er dette mulig. Utvalget mener at det bør presiseres i merknadene til bestemmelsen at barnehagedriften anses opphørt dersom barnehagen i over ett år er uten barn. Utvalget mener at midlertidige opphold i driften for eksempel i forbindelse med ombygging, omorganisering eller lignende, ikke regnes som driftsavbrudd.

Godkjente barnehager skal være registrert i Enhetsregisteret, jf. barnehageloven § 7. Barnehager kan i praksis være organisert som en stif-

telse, en forening eller et aksjeselskap. Alle disse juridiske personene er registreringspliktige, jf. enhetsregisterloven § 4. I et aksjeselskap kan det, ved salg av aksjene i selskapet, gjennomføres eierskifte i den juridiske personen (selskapet) som driver barnehagevirksomheten.

14.5 Samordnet opptaksprosess

Barnehageloven § 12 gir regler om samordnet opptaksprosess i kommunen. Bestemmelsen har slik ordlyd:

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

Forvaltningsloven kapittel IV–VI gjelder ikke for opptak i barnehage. Kongen gir forskrift om behandling av søknader om opptak i barnehage.

Utvalget har vektlagt at departementet i forbindelse med forslaget om rett til plass i barnehage, fant det hensiktsmessig å videreføre reglene om samordnet opptak uendret, da inntrykket var at reglene fungerer godt i de fleste tilfeller, jf. Ot.prp. nr. 52 (2007–2008). Departementet trakk videre frem at kommunene gjennomgående hadde gode rutiner for å samordne opptak i kommunen, og at det i tråd med kommunal frihet bør være kommunene selv som har ansvaret for å samordne opptaket i kommunen på best mulig måte. Av lovforslaget fremgår at dagens samordnede opptaksprosess bidrar til å tjene søkerne på best mulig måte. Departementet uttrykte videre tro på at kommunene og de ikke-kommunale barnehagene sammen vil finne løsninger som gjør det mulig å oppfylle retten til barnehageplass og gi søkerne et tilbud i samsvar med deres ønsker og behov.

Bestemmelsen om samordnet opptaksprosess skal ivareta tre hovedformål:

- Samordningen skal bidra til en effektiv fordeling av barnehageplasser ut fra søkerens ønsker og behov.
- Samordningen skal sikre likebehandling av barn og likebehandling av private og kommunale barnehager.

- Samordningen skal være et redskap for kommunen i arbeidet med å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser.

Utvalget har i sitt arbeid lagt til grunn at dette er et hovedformål som det er ønskelig å videreføre også i ny barnehagelov. Utvalget vurderer at en samordnet opptaksprosess i kommunen er positivt for foreldre eller foresatte, og noe som sikrer forutsigbarhet for barnehageeier og barnehagemyndighet.

Det fremgår av dagens bestemmelse at alle godkjente barnehager plikter å samarbeide om opptaksprosessen. Videre at det er kommunen som har ansvaret for å legge til rette for en samordnet opptaksprosess. Slik vil det være kommunens ansvar å sørge for at opptaket til barnehagene faktisk blir samordnet.

Det er vist til at samordnet opptak vil kunne gi søkerne bedre oversikt over det samlede barnehagetilbudet i kommunen. I et felles informasjonsopplegg må det forutsettes at alle barnehager i kommunen presenteres på en likeverdig måte. Den samordnede opptaksprosessen må gi foreldrene mulighet til å tilkjenne sine ønsker og behov, og disse skal tillegges stor vekt ved selve opptaket.

Utvalget forutsetter at opptaket finner sted innenfor et system som er transparent og som sikrer både foreldre og ikke-kommunale barnehager innsyn i prosessen. Utvalget vil påpeke at dette forutsetter et tett samarbeid og god dialog mellom kommunen og ikke-kommunale barnehager, slik at de ikke-kommunale barnehagene integreres som en likeverdig del av kommunens samlede barnehagetilbud. En forutsetning for dette er at alle barnehageeiere gis tilfredsstillende informasjon underveis i opptaksprosessen.

Et eventuelt brudd på samarbeidsplikten fra den enkelte barnehages side vil være et forhold som skal følges opp av barnehagemyndigheten gjennom tilsyn, jf. barnehageloven § 16. Dersom barnehagemyndigheten bryter sitt ansvar ved at samordningsprosessen for eksempel ikke sikrer likebehandling av private og kommunale barnehager, kan fylkesmannen følge opp dette gjennom sitt forvaltningstilsyn, jf. § 9 andre ledd.

I opptaksprosessen må det også tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Dette innebærer blant annet at barnehagenes formål, opptakskrets, opptakskriterier og eierform skal respekteres, jf. departementets merknader til bestemmelsen. Så lenge opptakskrets, opptakskriterier og eierform fremgår av vedtektene, vil en samordnet opptaksprosess ikke begrense dette.

Utvalget har for øvrig merket seg at det i departementets merknader foretas en viss modifisering, i og med at det er uttrykt at »[n]år det gjelder bedriftsbarnehager, vil det være opp til den enkelte kommune og bedriftsbarnehagen å avklare dette nærmere». For nærmere om spørsmålet om opptakskrets vises til kapittel 15 om barnehageeier.

Utvalget foreslår å splitte bestemmelsens første ledd annet punktum i to. Dette vil bedre bestemmelsens tilgjengelighet rent språklig. Det foreslås videre å endre betegnelsen fra «private» til «ikke-kommunale» i første ledd siste punktum siden dette vil være bedre i overensstemmelse med ordbruken ellers i barnehageloven.

Nærmere saksbehandlingsregler for opptak i alle barnehager er fastsatt i en egen forskrift. Forskriften har som formål å bidra til å sikre en forsvarlig opptaksprosess som ivaretar brukernes behov for rettssikkerhet og en effektiv saksbehandling. Det fremgår av departementets merknader til forskriften at erfaringer har vist at det er lite hensiktsmessig at reglene i forvaltningsloven om saksforberedelse ved enkeltvedtak (kap. IV), vedtak (kap. V) og klage og omgjøring (kap. VI) skal gjelde fullt ut ved opptak i barnehage. Det er vist til at flere kommuner har hatt problemer med å gjennomføre et effektivt og hensiktsmessig opptak i tråd med disse bestemmelsene. Samtidig er det opplyst at saksbehandlingsreglene er lagt tett mulig opp til forvaltningsloven der dette er hensiktsmessig. Utvalget legger til grunn at disse hensyn fortsatt er gjeldende.

Utvalget vil vise til at forskriftskompetansen etter barnehageloven § 12 andre ledd er lagt til Kongen, og ikke til departementet som har vært vanlig ellers i barnehageloven. Utvalget har merket seg at det i høringsrunden forut for lovproposisjonen ble foreslått å legge forskriftshjemmelen til departementet, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) punkt 8.8.2. Så vidt utvalget kan se er det ikke særskilt grunnlagt hvorfor departementet i etterkant av høringsrunden har foreslått å legge forskriftskompetansen til Kongen, jf. punkt 8.8.4. Etter utvalgets vurdering vil det kunne være mer hensiktsmessig om forskriftskompetansen i ny barnehagelov legges til departementet.

På denne bakgrunn foreslås visse endringer i nåværende bestemmelse:

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

en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager sikres.

Forvaltningsloven kapittel IV–VI gjelder ikke for opptak i barnehage. Departementet gir forskrifter om behandling av søknader om opptak i barnehage.

14.6 Rett til prioritet ved opptak

Barnehageloven § 13 gir regler om prioritet ved opptak for enkelte grupper barn:

Barn med nedsatt funksjonsevne har rett til prioritet ved opptak i barnehage. Det skal foretas en sakkyndig vurdering for å vurdere om barnet har nedsatt funksjonsevne.

Barn som det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenester §§ 4-12 og 4-4 annet og fjerde ledd, har rett til prioritet ved opptak i barnehage.

Kommunen har ansvaret for at barn med rett til prioritet får plass i barnehage.

Når det gjelder forholdet mellom barnehageloven § 13 (prioritet ved opptak) og § 12a (rett til plass), vil utvalget bemerke at barnehageloven § 13 ble utformet før § 12a om «rett til plass i barnehage» ble innført.

Det fremgår av ordlyden i barnehageloven § 13 at bestemmelsen gjelder «rett til prioritet» ved opptak. I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), blir det presisert at prioriteringsretten innebærer at barnet går foran andre søkere, men gir ikke rett til en barnehageplass. Prioriteringsretten gjelder også bare dersom barnet hører til barnehagens opptakskrets.

Ved innføringen av rett til plass i barnehage, jf. barnehageloven § 12a foreslo departementet, Ot.prp. nr. 52 (2007–2008), å videreføre barnehageloven § 13 uendret. I disse forarbeidene blir det også uttalt at barn med rett til prioritet til opptak etter § 13 har etter søknad rett til plass selv om de ikke har fylt ett år innen utgangen av august.

Det er altså ingen nedre aldersgrense for prioritet etter § 13¹⁸. Barn som fyller ett år etter august, men som har rett til prioritet etter § 13 har fortrinnsrett foran barn som har rett til barnehageplass etter § 12a dersom begge ønsker plass i samme barnehage. Dette gjelder forutsatt at barnet tilhører barnehagens opptakskrets og at kommunen av praktiske og økonomiske hensyn ikke

¹⁸ Tolkningsbrev fra Kunnskapsdepartementet til alle landets kommuner 9. desember 2008.

plasserer barnet i en annen barnehage, jf. § 13 tredje ledd.

Det kan se ut som at uttalelsene i de to forarbeidene går i ulik retning, hvor den siste presiseringen fra departementet innebærer for eksempel at et barn med nedsatt funksjonsevne har rett til plass fra det er 9 måneder. Utvalget er kjent med at enkelte deler av sektoren praktiserer bestemmelsen på denne måten.

Det er tre grupper barn som har rett til prioritet ved opptak i barnehage: Barn med nedsatt funksjonsevne, i tilfeller hvor det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barneverntjenesteloven § 4-12, og hvor barnehageplass er innvilget som frivillig hjelpetiltak, jf. barneverntjenesteloven § 4-4 annet ledd.

Ifølge SSB var det 15 122 barn med særlige behov som gikk i barnehage i 2010. Av disse var 8 159 barn med nedsatt funksjonsevne. 8 736 av barna med særlige behov fikk ekstra ressurser i barnehagen. I 2010 var det også 1 850 barn som var tatt opp ved prioritering etter barnehageloven § 13 andre ledd.

Til spørsmålet om hva som kreves for at et barn vurderes å ha nedsatt funksjonsevne, vil utvalget bemerke at barn med «nedsatt funksjonsevne» er et vidt begrep. I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) er det presisert at begrepet nedsatt funksjonsevne omfatter ulike fysiske funksjonsnedsettelse, utviklingshemming, språk- og talevansker, adferdsvansker og psykiske lidelser. Det følger av ordlyden i bestemmelsens første ledd andre punktum at det skal foretas en sakkyndig vurdering for å vurdere om barnet har nedsatt funksjonsevne. Det er videre presisert i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) at en sakkyndig instans må vurdere om funksjonsnedsettelsen og dens konsekvenser for barnet skaper et større behov for barnehageplass enn for førskolebarn ellers. Med sakkyndig instans menes de faglige instanser og personer som har hatt med barnet å gjøre fra det ble født eller fra det tidspunkt funksjonsnedsettelsen ble oppdaget/diagnostisert. Dette kan for eksempel være lege, helsestasjon eller PP-tjeneste. Dersom den sakkyndige mener barnet har nedsatt funksjonsevne slik at fortrinnsretten er utløst, skal barnet gis rett til prioritet ved opptak.

Barnehageloven § 13 tredje ledd sier at «kommunen har ansvaret for at et barn med rett til prioritet får plass i barnehage». I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) er det vist til at kommunen har det praktiske og økonomiske ansvaret for at disse barna får tilbud om plass i barnehage. Opptak av et barn med nedsatt funksjonsevne kan i enkelte tilfeller kreve ekstra ressurser, for eksempel ved ombyg-

ging. Kommunen har derfor en viss valgmulighet basert på praktiske og økonomiske hensyn, blant annet på bakgrunn av hvilke barnehager som allerede har et tilrettelagt tilbud for den type funksjonsnedsettelse barnet har eller som har særskilt kompetent personale. Dette gjelder for eksempel barn med store eller sammensatte funksjonsnedsettelse som kan ha behov for et mer tverrfaglig behandlingstilbud enn det en vanlig barnehage gir. Dersom det tidligere, i forbindelse med andre barns behov, er investert vesentlig i en ikke-kommunal barnehage, mener utvalget at denne ressursinnsatsen bør kunne utnyttes for andre barn med relevante funksjonsnedsettelse i kommunen – også dersom de tilfeldigvis ikke skulle være omfattet av en eventuelt snevrere opptakskrets.

Utvalget vurderer at ordlyden i bestemmelsen om «rett til prioritet» bør endres, og foreslår at den inngår som et eget ledd i bestemmelsen om «rett til plass i barnehage». Utvalget foreslår følgende ordlyd: *Barn med nedsatt funksjonsevne og barn som det er fattet vedtak om etter barnevernloven § 4-4 annet og fjerde ledd og § 4-12, har etter søknad rett til å få plass i barnehage uansett barnets alder og har fortrinnsrett ved opptak til ønsket barnehage uansett barnets alder.* Videre bør det, etter utvalgets vurdering, fremgå av merknadene at det skal foretas en sakkyndig vurdering for å vurdere om barnet har nedsatt funksjonsevne.

14.7 Bestemmelsen om rett til plass

Av utvalgets mandat fremgår at utvalget ikke skal vurdere innholdet i retten til barnehageplass (§ 12a). Kommunenes praktisering av retten til barnehageplass har imidlertid konsekvenser for det som i mandatet omtales som utvalgsarbeidets formål: «å sikre at regjeringens politikk blir gjennomført på barnehageområdet slik at man oppnår et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehager, samtidig som det lokale handlingsrommet og hensynet til effektiv ressursbruk ivaretas». Utvalget har videre i en rekke sammenhenger blitt oppfordret til å vurdere barnehageloven § 12a om rett til barnehageplass. Barnehageloven § 8 annet ledd er ikke unntatt utvalgets mandat, og utvalget anser at det er relevant å se hen til § 12a ved en vurdering av kommunens plikt etter § 8 annet ledd. Samlet har utvalget derfor funnet behov for å knytte enkelte kommentarer også til barnehageloven § 12a, selv om problemstillingen strengt tatt ligger utenfor utvalgets mandat.

§ 8 annet ledd i barnehageloven bestemmer at kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til

barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 12a. Videre uttrykkes at utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Denne bestemmelsen presiserer at kommunen har ansvaret for å oppfylle retten til barnehageplass. Barnehageloven § 8 annet ledd må tolkes i lys av barnehageloven § 12a.

Barnehageloven § 12a sier 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. Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt. Kommunen skal ha minimum ett opptak i året. Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

Ifølge Ot.prp. nr. 52 (2007–2008), forarbeidene som ble utarbeidet i forbindelse med innføringen av «rett til plass i barnehage», fremkommer det at ordlyden i § 8 annet ledd ble endret fra «Kommunen har en plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder», til «kommunen har en plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 12a. Denne endringen ble gjort for å tydeliggjøre overgang fra en fase der kommunen hadde plikt til å sørge for tilstrekkelig antall plasser, til et rettighetssystem der kommunen har en plikt til å tilby plass til den gruppen som er definert i § 12a. Kommunen har ikke tidligere vært pålagt å ha et bestemt antall barnehageplasser eller en bestemt dekningsprosent, men måtte selv fastsette det reelle behovet for barnehageplasser i kommunen. Kommunen plikt til å oppfylle retten til barnehageplass pålegger kommunen nå å sørge for det antall plasser som er nødvendig slik at retten til barnehageplass for det enkelte barn sikres.

Etter at endring av ordlyden i § 8 annet ledd og innføring av en rett til plass for en utvalgt gruppe barn, kan det stilles spørsmål om barn som ikke er omfattet av denne rettigheten står svakere i dag enn før retten til barnehageplass ble innført. Kommunen er ansvarlig for det totale barnehagetilbudet i kommunen og at dette er tilpasset lokale forhold og behov. Det kan imidlertid ikke utelukkes en fare for at en kommune vil kunne se seg blind på at den skal oppfylle retten til plass og at tilbudet til de resterende barna ikke blir vektlagt i like stor grad. Samtidig vil det være rimelig å legge til grunn at en kommune ønsker å tilby sine innbyggere best mulige tjenester og ha som mål å sikre alle barna bosatt i kommunen barnehageplass dersom foreldrene skulle ønske det.

Barnehageloven § 12a bruker begrepet «rett til plass i barnehage». Etter ordlyden har man et rettskrav på barnehageplass dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Et rettskrav karakteriseres av at det offentlige ikke kan avstå fra å yte ut fra ressursmangel, og man kan gå til domstolene for å få retten håndhevet.

Når det gjelder innholdet i retten til barnehageplass gjelder denne for «barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august». Tas utgangspunkt i ordlyden skal retten oppfylles fra august måned det året det søkes barnehageplass. Det er presisert i Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) at barn som blir ett år fra og med september vil ha rett til plass fra august påfølgende år.

Videre følger det av § 12a tredje ledd at kommunen skal ha minimum ett opptak i året og at søknadsfristen til opptaket fastsettes av kommunen. Barnehageloven § 12a tredje ledd sier noe om forutsetningene for rettskravet etter § 12a første ledd. Det fremgår av ordlyden at kommunen bare er lovpålagt å ha et opptak i året.

Departementet har i Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) uttalt at dette kun er en minimumsforpliktelse for kommunen, og at kommuner som har kapasitet, fritt kan tilby barnehageplass selv om barnet ikke har fylt ett år. Videre kan kommunen tilby plasser til barn som fyller ett år i løpet av året dersom det er kapasitet. I forarbeidene blir det også uttalt at kommunen kan velge å ha flere eller løpende opptak.

Konsekvensen av at retten er avgrenset på denne måten er at barn født fra og med september kan måtte vente til de er nesten to år før de får et rettskrav på barnehageplass. Dette vil kunne få store økonomiske og praktiske konsekvenser for foreldre som har barn som er født på høsten. Mange av disse foreldrene vil kunne bli nødt for å benytte seg av et mer eller mindre uregulert dagmammatilbud, og det vil kunne svekke disse foreldrenes mulighet til å delta i arbeidslivet.

Når det gjelder kommunens praktisering og tilnærming til retten til barnehageplass synes denne å variere. Utvalget har merket seg at flere av kommunene som har inngitt rapportering til fylkesmannsembetene opplyser at de har fått mindre midler til barnehageformål enn tidligere år, og at det derfor er mindre fleksibilitet med hensyn til opptak av flere barn i løpet av året.

For utvalget synes det jevnt over slik at kommunene – særlig etter overgangen til rammefinansiering – har forholdt seg til minimumsforpliktelsen av retten til barnehageplass. Utvalget mener

det er grunn til å stille spørsmål ved om denne tilnærmingen i tilstrekkelig grad kan sies å ivareta hensynet til barna. Ved en «minimumspraktisering» gis ikke alle barn i kommunen et likeverdig tilbud. For utvalget synes det urimelig at et barn født på høsten kan måtte vente til det nesten er fylt to år før det tilbys barnehageplass. Når det samtidig særlig tas hensyn til de positive virkninger barnehageerfaring kan ha for barnets videre utvikling, er det grunn til å stille spørsmål ved om en slik praksis overhodet kan forsvares ut fra hensynet til likeverdige vilkår for barna. Også for ulike barnehageeiere, foreldre og samfunnet for øvrig synes dette å gi lite heldige konsekvenser. Samlet har derfor utvalget kommet til at det er et behov for å tilpasse dagens bestemmelse om rett til barnehageplass til den nye situasjonen i barnehagesektoren. Denne tilpasningen vurderes i tillegg å ha positive konsekvenser for bestemmelsene på flere ulike områder innenfor regelverket, blant annet ved at det letter myndighetsutøvelsen.

Utvalget mener det er grunn til å merke seg at det synes å ha vært en utvikling mot større konsentrasjon av barnefødsler i månedene før 1. september. Etter utvalgets vurdering må dette antas å være en lite heldig konsekvens av regelens utforming og ulikebehandling. Effektene synes også å innebære en unødig ressursbelastning for helsevesenet.

Utvalget ser at det er en avveining hvor mange opptak kommunen skal være forpliktet å ha, men mener at å utvide forpliktelsen til to opptak i året vil være både ønskelig og mulig å gjennomføre. En slik utvidelse vil kunne begrunnes i at ventetiden for barn som er født seint på året kortes ned slik at man oppnår et mer likeverdig tilbud, og at kommunen ved å tilby to opptak vil bidra til tilfredshet med barnehagetilbudet. Utvalget foreslår at det innføres opptak med seks måneders mellomrom. Dette betyr at kommunene må ha ett opptak i august og ett opptak i februar. Dette betyr at barna, ved en innføring av to opptak, kan bli maksimalt ett år og fem måneder før de får rett til plass i barnehage.

Utvalget har registrert at bestemmelsen om retten til barnehageplass praktiseres relativt ulikt i kommuner rundt om i landet. Utvalget mener alle barn i barnehagealder bør ha rett til barnehageplass. Utvalget anser at det er prinsipielt betenkelig at det er så avgjørende for barnets og foreldrenes rett til barnehageplass om barnet er født før eller etter 1. september. Utvalget foreslår derfor at departementet i løpet av kort tid starter med å innføre som minimum to årlige hovedopptak med seks måneders mellomrom, for sikre alle

barn en mer reell mulighet for barnehagestart fra fylte ett år.

Innføring av minimum to hovedopptak i året vil ha visse økonomiske konsekvenser. Innføring av to årlige opptak i barnehagene (ett i august og ett i februar) vil kreve flere barnehageplasser og flere pedagoger. Ved opptaket i februar vil barn som fyller ett år i perioden 1. september til 28. februar ha rett til plass. Et halvt årskull tilsvarende om lag 31 500 barn. I beregningen må det imidlertid tas høyde for at ikke alle disse barna vil begynne i barnehage, og at kommunene allerede har en viss kapasitet til å ta opp barn utenom hovedopptaket i august. Dekningsgraden for ettåringer var ved utgangen av 2010 70 prosent, men innføring av to opptak vil antakelig ha en etterspørselsdrivende effekt. På skjønnsmessig grunnlag legges det til grunn at det vil bli etterspurt barnehageplass til 80 prosent av ettåringene dersom det innføres to opptak. Det vil si at det vil bli etterspurt barnehageplass til om lag 25 200 barn ved februaropptaket (80 prosent av barn født mellom 1. september og 28. februar). En del av kapasiteten som er nødvendig for å gi disse barn plass er allerede etablert. Ved utgangen av 2010 hadde om lag 11 300 ettåringer uten rett til plass (dvs. at de var født mellom 1. september og 31. desember året før) et barnehagetilbud. Barnehagestatistikken viser også at 2 600 0-åringer gikk i barnehage per 15. desember 2010. Det legges til grunn at dette i all hovedsak var barn født i januar eller februar 2011.

Basert på disse forutsetningene kan det anslås at det vil være behov for plasser til om lag 11 300 flere barn dersom det innføres to opptak (25 200 barn fratrukket antall ettåringer og nullåringer i barnehage per 15. desember uten rett til plass). Kostnadene ved 11 300 nye barnehageplasser er beregnet til om lag 2,1 mrd. kroner. Det anslås at det vil være behov for om lag 2 000 flere pedagoger dersom det innføres to barnehageopptak i året.

14.8 Barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå

Av mandatet fremgår at utvalget skal vurdere hvilken kompetanse som bør være tilstede på de ulike forvaltningsnivåene for å sikre at barnehagetilbudet drives og utvikles i tråd med rammeplanen og barnehageoven.

Kunnskapsdepartementet har i St.meld. nr. 41 (2008–2009) uttrykt at ansatte med barnehagefaglig og barnefaglig kompetanse omfatter blant

annet førskolelærere, andre pedagoger og barne- og ungdomsarbeidere.

I St.meld. nr. 41 (2008–2009) pekes det på at det ikke er noe krav om å ha barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen og at mange kommuner har små administrasjoner. I mange kommuner vil det være lite kompetanse og ressurser satt av til oppfølging og utvikling av barnehagesektoren. Risikoen for at kommunen ikke klarer å oppfylle sine plikter som barnehagemyndighet er derfor til stede. En tilsvarende bekymring fremsettes også i departementets veileder om tilsyn.

Undersøkelser har vist at det er store forskjeller i kompetansen hos kommunen som lokal barnehagemyndighet, jf. eksempelvis Riksrevisjonen (2009), PwC (2010) og Østrem m.fl.(2009). Av Riksrevisjonens rapport (2009:46) fremgår blant annet at det varierer fra kommune til kommune om det er ansatt noen med førskolelærerutdanning i kommuneadministrasjonen som arbeider med barnehage. Videre at i én av fire kommuner er det ingen ansatte med førskolelærerutdanning, at halvparten av kommunene har én ansatt med førskolelærerutdanning, mens en av fire kommuner har to eller flere ansatte med førskolelærerutdanning.

Evalueringen av rammeplanen påviser også stor mangel på barnehagefaglig kompetanse og behov for styrket kompetanse blant de ansatte i kommunene (Østrem m. fl. 2009). I evalueringen uttrykkes blant annet:

Utdanningsdirektørene [hos fylkesmannsembetene] er bekymret for mangelfull barnehagefaglig kompetanse i kommunene både på administrativt nivå og i barnehagene. (...) En stram kommuneøkonomi har ifølge utdanningsdirektørene ført til kutt i lederstillinger, sammenslåinger av enheter og reduksjon av faglig/administrative stillinger. Antall personer som skal jobbe med barnehagefaglige saker på overordnet nivå i kommunene, er blitt drastisk redusert de siste årene samtidig som barnehagefeltet er under en voldsom ekspansjon.¹⁹

Videre peker evalueringen på at det er grunn til å rette større oppmerksomhet mot kommunens rolle som faglig aktør og tilsynsmyndighet, og at det er behov for en tydeliggjøring av hva det vil si at kommunen har et overordnet ansvar for at barnehagene driver en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i samsvar med lov og rammeplan.

Det er en klar sammenheng mellom hvilken type kommunal barnehagemyndighet barnehagene forholder seg til og kommunens størrelse (Vassenden m. fl. 2011). En egen barnehagefaglig kompetanse i kommunen synes vesentlig mer utbredt desto flere innbyggere det er i kommunen. Motsatt synes det mer utbredt at kommunens barnehagemyndighet er lagt til enten rådmannsnivå eller barnehagestyrernivå i små kommuner (under 6000 innbyggere), med henholdsvis 30 prosent og 10 prosent. For kommuner med over 6000 innbyggere synes det vanligst at barnehagemyndigheten ligger som en egen barnehagefaglig enhet på 3-nivå (50 prosent). Barnehagemyndighet organisert sammen med skole og undervisning synes mer uvanlig desto større kommunen er.

Krav til barnehagefaglig personale i kommuneadministrasjonen over barnehagenivå har vært foreslått i ulike sammenhenger, blant annet av Østbergutvalgets og Brennautvalgets utredninger, jf. henholdsvis NOU 2010:7 og NOU 2010:8. Slikt krav ble også foreslått innført i forbindelse med Søbstadgruppens arbeid om kvalitet i barnehagen (Barne- og familiedepartementet 2005). Behovet for innføring av slikt krav er grunnlagt som følger av Brennautvalget:

Utvalget mener også at det er helt avgjørende for utvikling av gode barnehager at det blir et lovfestet krav at kommunen må ha ansatte med barnehagefaglig kompetanse i administrasjonen. Dette er spesielt viktig ved innføring av rammefinansiering av barnehagene. Kommunen som barnehagemyndighet skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, og den skal føre tilsyn med både egne og ikke-kommunale barnehager. Dette er en stor oppgave, og risikoen for at kommunen ikke klarer å oppfylle sine plikter som barnehagemyndighet er stor hvis den ikke har ansatte i administrasjonen som har barnehagefaglig kompetanse.²⁰

Utvalget har samtidig merket seg de anførsler blant annet KS med henvisning til kommunelovens bestemmelser har gitt mot innføring av slikt kompetansekrav i loven, og at slike reguleringer vil redusere mulighetene til å finne frem til gode lokale løsninger.

Utvalget har merket seg at det foreligger et krav om skolefaglig kompetanse over skolenivå, jf. opplæringsloven § 13-1 fjerde ledd. Dette var en videreføring av kravet om skolefaglig kompetanse

¹⁹ Østrem m. fl. (2009), s. 80.

²⁰ NOU 2010:8, s. 140.

i den gamle grunnskoleloven 27 nr. 2, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98). I lovfremlegget om ny opplæringslov ble det vist til at kravet om skolefaglig kompetanse er å anse som et krav om realkompetanse når det gjelder pedagogikk og regelverk for skolen, jf. Ot.prp. nr. 59 (1992–93).

Kommuneloven og de prinsipper som lå til grunn for denne loven medførte en rekke endringer i særlover som regulerer kommunal og fylkeskommunal virksomhet, herunder opplæringslovene. I første fase av dette arbeidet ble bestemmelser i opplæringslovene om folkevalgte organer, administrative stillinger, rådsorganer, delegering og forsøk og avvik endret, jf. Ot.prp. nr. 59 (1992–93) om tilpasning av særlovgivningen til den nye kommuneloven og Innst. O. nr. 135 (1992–93). Rektor ble opprettholdt som lovpålagt stilling som den enkelte skoles administrative og faglige leder. Endringene innebar blant annet:

- bortfall av kravene om særskilt skolestyre og fylkesskolestyre, skolesjef og fylkesskolesjef
- innføring av krav til skolefaglig kompetanse i kommunene over skolenivå
- enkelte justeringer i reglene om rådsorganene
- bortfall av pålegg om lærerråd og råd for andre tilsatte
- bortfall av særregler om delegering
- bortfall av bestemmelser om administrative og organisatoriske forsøk.

Utvalget vil vise til at kommunen skal ivareta ulike myndighetsroller, herunder som godkjenningmyndighet og tilsynsmyndighet. Balansegangen mellom disse ulike rollene er i flere sammenhenger blitt omtalt som krevende, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), Riksrevisjonen (2009) og St.meld. nr. 41 (2008–2009). Til grunn for forslag som er fremmet om krav om barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå, synes det å ligge en antakelse om at dette vil øke det faglige grunnlaget i beslutningene på lokalt myndighetsnivå.

Barnehageloven er en lov som på flere områder åpner for lokalt handlingsrom og skjønnsmessige vurderinger. Et eksempel på en kommunal oppgave som åpner for kommunalt skjønn, er godkjenning av barnehager. Et skjønnsmessig lovverk kan være utfordrende ved styring av sektoren. Staten har begrenset mulighet til å overprøve den kommunale skjønnsutøvelsen. Et godt utøvd kommunalt skjønn vil kreve barnehagefaglig kompetanse.

Utvalget ser at barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over barnehagenivå vil kunne bidra til å sikre et tilfredsstillende faglig

nivå på kommunens beslutninger som lokal barnehagemyndighet.

Etter utvalgets syn ville derfor barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over barnehagenivå være et bidrag til å styrke kvaliteten i sektoren. Så vidt utvalget kan se er dette også noe av begrunnelsen for fortsatt å beholde opplæringslovens krav om skolefaglig kompetanse. Utvalget antar at slike begrunnelser også gjøres gjeldende for andre særskilte kompetansekrav for kommunene. Dette er kompetansekrav som har eksistert i sektorlovgivningen over tid. Av gjennomgangen i kapittel 7 om retningslinjer for styring av kommunesektoren fremgår tydelig at det ikke er ønskelig å innføre ytterligere stillingskrav for kommunene. Det må erkjennes at slikt krav om barnehagefaglig kompetanse ikke umiddelbart synes tilpasset dagens kommunelovgivning. Samtidig har utvalget merket seg at krav til skolefaglig kompetanse i kommunene over skolenivå ble innført som en del av kommunelovreformen, og slik vanskelig kan anses å stå i motstrid med dagens kommunelov. En innføring av et tilsvarende krav for den forutgående delen av utdanningssystemet, kan i så måte fremstå naturlig.

Utvalget vil vise til at departementet i forbindelse med fremlegget til dagens barnehagelov, ga uttrykk for å ha merket seg høringsinstansenes syn på behovet for å sikre barnefaglig kompetanse i kommunen, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Til dette bemerket departementet at det måtte forutsettes at kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å oppfylle sine forpliktelser etter barnehageloven. Utvalget er enig med departementet i at det av dagens kommunelovgivning kan forutsettes at kommunen skal ha vurdert sitt behov for kompetanse. Utvalget vil samtidig tillegge at funn som er fremkommet i evalueringer og forskningsrapporter, viser at dette ikke er tilfellet over hele landet, se for eksempel Østrem m. fl. (2009); Vassenden m. fl. (2011).

Utvalget vil vise til at grunntanken i kommuneloven er at kommunene er ulike og må ha mulighet til å organisere sin virksomhet ut fra lokale forutsetninger. Kommuneloven stiller derfor krav om at kommunen skal ha et forsvarlig system for å ivareta sine lovpålagte oppgaver, men uten å oppstille nærmere krav til intern organisering. Det må samtidig legges til grunn at et forsvarlig system innebærer at den enkelte ansatte i den kommunale ansvarskjeden har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sine arbeidsoppgaver. Dette gjelder fra assistent- til rådmannsnivå. I opplæringsloven er det etter modell av kommunelovgivningen generelt innført krav om forsvarlig system hos

skoleeier, hvilket i de fleste tilfeller vil si kommunen. Et slikt krav er etterspurt av svært mange utvalget har hatt kontakt med i sitt arbeid. Utvalget har på denne bakgrunn funnet grunn til å foreslå innlemmet krav om forsvarlig system i sitt forslag til ny barnehagelov, jf. punkt 14.10 og punkt 15.4.

Etter utvalgets vurdering vil tilgang til barnehagefaglig kompetanse være nødvendig for at kommunen skal kunne utføre sine myndighetsoppgaver på en fullt ut tilfredsstillende måte. Dette gjelder både i forhold til dagens regelverk og i forhold til utvalgets forslag om retten til et godt barnehagemiljø og kommunens tilsyn, jf. kapitlene 12 og 13. Tilsvarende vil også, etter utvalgets syn, tilgang på kompetanse av blant annet juridisk og økonomisk art være nødvendig for at en kommune skal kunne oppfylle myndighetsoppgavene på en tilfredsstillende måte.

Tilgang til barnehagefaglig kompetanse vil, slik utvalget ser det, være nødvendig for at kommunen skal kunne utføre sine myndighetsoppgaver på en fullt ut tilfredsstillende måte. Etter utvalgets vurdering, følger dette av kommuneloven og det her foreslåtte krav til forsvarlig system. For å oppnå tilstrekkelig klarhet om dette forhold i ny barnehagelov, foreslår utvalget at følgende bestemmelse inntas: *Kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået.*

Utvalget har erfart at mange kommuner benytter styrere eller annet personale i barnehagene til å utføre kommunens myndighetsoppgaver. Dette synes særlig å være oppgaver knyttet til godkjenning, opptak og tilsyn, jf. blant annet Riksrevisjonen (2009); PwC (2010). Det er, etter utvalgets vurdering, grunn til å fraråde kommuner en slik oppgaveløsning, siden det med god grunn kan stilles spørsmål ved et slikt systems legitimitet. Når kommunens myndighetsoppgaver nå er utvidet til også å omfatte finansieringen av ikke-kommunale barnehager, vil det være utvalgets oppfordring at kommuner unngår en slik direkte sammenblanding av eier og myndighetsfunksjoner.

Utvalget har gjennom sitt arbeid sett en rekke eksempler på samarbeid mellom kommuner for å løse oppgaver innenfor barnehagesektoren. Utvalget mener statlige myndigheter i enda større grad enn i dag bør anspore til slikt samarbeid. Samarbeid mellom kommuner kan både løse den enkelte kommunes kompetansebehov og bidra til å bygge mer robuste fagmiljøer mange steder i landet. For eksempel vurderer utvalget at det for mange små og mellomstore kommuner kan være

hensiktsmessig med interkommunalt samarbeid om forvaltningen og utøvelsen av kommunens tilsynsansvar etter barnehageloven. Kommuner kan inngå et samarbeid om å utføre tilsyn i hverandres barnehager, for å oppnå en nødvendig forvaltningsmessig distanse. En annen positiv effekt er at kommuner med liten barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå får en mer kompetent og bærekraftig tjeneste. Utvalget har i denne forbindelse merket seg den betydning samarbeid mellom kommuner tillegges både av kommuner selv og av utdanningsdirektørene ved fylkesmannsembetene, jf. evalueringen av implementeringen av dagens rammeplan (Østrem m. fl. 2009).

Utvalget vil vise til at en kartlegging av bestemmelsene om vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven §§ 28a til 28k, tyder på overveiende positive vurderinger og at dette kan være et viktig instrument for mindre kommuner (Tjerbo 2010). I tillegg til at slikt samarbeid kan bidra til oppbygging av velfungerende fagmiljøer i områder av landet hvor kommunene hver for seg har vanskelig for å etablere den type kompetanse som kreves for å utføre hele registeret av kommunale oppgaver, jf. Ot.prp. nr. 95 (2005–2006), fremheves at det skapes en viss avstand fra myndighetsnivået til de som berøres av myndighetsutøvelsen (Hovik og Stigen 2008; Tjerbo 2010). Utvalget har i denne forbindelse merket seg utviklingen innenfor barnevernsområdet. Av 430 kommuner var 136 kommuner, eller 32 prosent, organisert i et interkommunalt samarbeid med vertskommune ved utgangen av 2010.

Utvalget vil anbefale kommuner som har kompetansemessige utfordringer i sin administrasjon å vurdere samarbeid med andre kommuner for bedre å sikre utførelsen av sine myndighetsoppgaver gjennom oppbygging av et mer robust fagmiljø. Blant kommunenes myndighetsoppgaver vil både godkjenning og tilsyn kunne være egnet for samarbeidsløsninger.

14.9 Barnehagetilbud til samiske barn

Utvalget vurderer at barnehagen har vært og er en viktig arena for å utvikle samisk språk, kultur og identitet. En trygg forankring i eget språk og kultur vil gi samiske barn gode forutsetninger for å kunne utvikle sin identitet – samtidig som de skal forholde seg til majoritetssamfunnet.

Utvalget har merket seg at Sametinget i høringsuttalelse til NOU 2010:8 har kommentert betydningen av foreldresamarbeid:

Samarbeid med foreldrene er viktig når det gjelder alle barn, men det er spesielt viktig for de samiske barna at forhold som barnets språk, kulturbakgrunn og samisk barneoppdragelse blir diskutert med foreldrene. Ulikheter i barnets hjem og i barnehagen kan føre til misforståelser som kan gå utover barnets sosialisering og identitetsdannelse.

Vi er positive til at det er opprettet et eget foreldreutvalg for barnehager, og det er på sin plass at vi har fått inn en samisk foreldrerepresentant i utvalget.²¹

Etter utvalgets vurdering er det av stor betydning at samiske foreldre gis informasjon om hvilke rettigheter, tilbud og støtteordninger som finnes når det gjelder samiske barnehagetilbud. Tilgjengelig informasjon er svært viktig for å sikre at tilbudet kommuner og barnehager skal gi samiske barn er kjent og blir gitt i den utstrekning foreldre ønsker dette.

For å sikre samiske barn et barnehagetilbud bygd på samisk språk og kultur, tildeler Sametinget tilskudd til samiske barnehager og tilskudd til samiskopplæring for samiske barn i norske barnehager. Bakgrunnen for tilskuddene er som nevnt ILOs bestemmelser om urfolks rettigheter. Et viktig virkemiddel i dette arbeidet er å styrke førskolebarnas identitet som samer ved å fremme bruken av samisk språk og kultur. Barnehagen er den viktigste felles areaen for førskolebarn og spiller en viktig rolle i bruk av samisk språk og formidling av samisk kultur for samiske barn under skolealder.

Utvalget vil vise til evalueringen av Sametingets tilskudd til samiske barnehager og tilskudd til samisk språkopplæring for samiske barn i barnehager. Evalueringen bekrefter at tilskuddene har en betydning både for barnas og de ansattes utvikling av samisk språk, kultur, identitet og ferdigheter. Utvalget har merket seg at Sametinget på bakgrunn av evalueringen har gjennomført høring om endringer av tilskuddsordningen. Endringene planlegges innført fra budsjettåret 2012.

En av utfordringene som påpekes i tilskuddsevalueringen er mangelen på språklige ressurser (Asplan Viak 2010). Det påpekes videre at det gjennomgående synes å være en større utfordring å skaffe tilstrekkelig språklig kompetanse som bidrar til barnas språkutvikling, enn det er å skaffe ressurser som bidrar til barnas kulturelle identitet og ulike samiske ferdigheter.

Sametinget har i høringsuttalelse til NOU 2010:8 gitt uttrykk for:

Personalet som jobber i barnehager med samiske barn, må ha kunnskaper om og kompetanse i språk, kultur og tradisjonelt arbeid. Styrere og pedagogiske ledere som har et veiledningsansvar, kan mangle slik kunnskap ut fra opplysninger Sametinget sitter inne med gjennom sine møter med kommuner og barnehageeiere. Etter- og videreutdanning må derfor prioriteres for de ansatte i barnehager med samiske barn.²²

Utvalget har merket seg at det for samiske barnehager, og i forbindelse med samisk språkopplæring i barnehager, synes å være betydelige utfordringer forbundet med å skaffe personale med kompetanse i samisk språk. Utvalget har fått opplyst at dette gjelder både sør-, nord- og lulesamisk. For utvalget synes et fortsatt fokus på å rekruttere kvalifisert samiskspråklig personell som særlig viktig for å kunne ivareta målsettingene som følger av barnehageloven, rammeplanen og Sametingets tilskudd.

De samiske barnehagene har som alle andre barnehager behov for kvalifisert personale. Samiske barnehager har i tillegg til behov for utdannet personell som førskolelærere også behov for samisktalende personell som behersker samisk tradisjonelt arbeid, da barnehagene skal følge samisk årstidskalender. Personalet bør også kjenne til samisk barneoppdragelse, tospråklighet og holdningsskapende arbeid. For å gjennomføre dette må de samiske barnehagene ha samisktalende personell. Språkarbeid er ett av de viktigste arbeidsområdene for barnehagen. Rekruttering og veiledning om språk er høyt prioritert i Sametinget. Det er ønskelig at alle ansatte i samiske barnehager behersker samisk. Det er viktig at de som ikke snakker samisk, forstår språket. Det er også viktig at de som kan snakke samisk, bruker språket hele tiden i barnehagen.

Per i dag er det mangel på samisktalende førskolelærere. Det er imidlertid mange samisktalende assistenter i samiske barnehager. Det er av stor betydning at det utdannes samisktalende førskolelærere for å ivareta kvaliteten i disse barnehagene.

Noen universiteter og høyskoler har utviklet arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning for assistenter som har erfaring fra barnehage. Studiet gir mulighet for å arbeide deltid i barnehage

²¹ Brev til Kunnskapsdepartementet fra Sametinget 19. januar 2011.

²² Brev til Kunnskapsdepartementet fra Sametinget 19. januar 2011.

og dra veksel på disse erfaringene i arbeid med studiet. Utvalget foreslår at det etableres arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning for samiske barnehager for å gi assistenter i samiske barnehager mulighet til å utdanne seg til førskolelærere. Dette vil styrke de samiske barnehagene faglig og gi en bedre mulighet til å ivareta barnas samiskspråklige utvikling. Utvalget vil også vise til Sametingets arbeid for økt rekruttering gjennom blant annet stipendordninger. Tilstrekkelig gode stipendordninger vil kunne bidra til å rekruttere assistenter fra ulike deler av landet.

Utvalget vurderer for øvrig samarbeidet mellom Sametinget og Samisk høyskole som svært viktig i forbindelse med kompetanseheving, forskning og rekruttering. Det er viktig at det arbeides aktivt for å sikre rekruttering til førskolelærerstudiet. Etter utvalgets vurdering er det også viktig å tilrettelegge for relevant etter- og videreutdanning i regi av høyskolen.

Utvalget har for øvrig merket seg at det også synes å være mangel på læremidler tilpasset samiske barnehager.

Etter barnehageloven § 8 tredje ledd har kommunen ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Slik som barnehageloven er formulert nå, er det et skille mellom kommunene som hører til forvaltningsområdet for samelovens språkregler og kommunene som er utenfor. Det synes å være betydelig variasjon i hvordan kommuner utenfor det samiske forvaltningsområdet tilrettelegger for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

Overfor utvalget har Sametinget uttrykt at det enkelte ganger oppleves at kommuner fraskriver seg ansvar for å gi et tilbud til enkeltbarn i norske barnehager under henvisning til at det ikke lar seg gjøre å skaffe samisktalende personale til barnehagene. Utvalget har merket seg at Sametinget har tatt til orde for å utvide retten samiske barn i samiske distrikt har til barnehagetilbud på samisk til også å gjelde samiske barn uavhengig hvor i landet de bor, jf. strategisk plan for samiske barnehager 2008–2011.

Utvalget vil vise til at det synes å være rimelig enighet om at den største utfordringen for å sikre et godt samisktilbud til samiske barn er å skaffe samisktalende personale til barnehagene, og utvalget ser at det er en reell mangel på kvalifisert samiskspråklig personale i alle deler av landet. Utvalget har samtidig merket seg den ulikhet som er å finne mellom barnehageloven og opplærings-

loven i forhold til ansvaret som er lagt på kommuner utenfor det samiske forvaltningsområdet.

Opplæringsloven § 6-2 Samisk opplæring i grunnskolen har følgende ordlyd:

I samiske distrikt har alle i grunnskolealder rett til opplæring i og på samisk.

Utanfor samiske distrikt har minst ti elever i ein kommune som ønskjer opplæring i og på samisk, rett til slik opplæring så lenge det er minst seks elever igjen i gruppa.

Kommunen kan vedta å leggje opplæring på samisk til ein eller fleire skolar i kommunen.

Kommunen kan gi forskrifter om at alle i grunnskolealder i samiske distrikt skal ha opplæring i samisk.

Utanfor samiske distrikt har samar i grunnskolealder rett til opplæring i samisk. Departementet kan gi forskrifter om alternative former for slik opplæring når opplæringa ikkje kan givast med eigna undervisningspersonale på skolen.

Elevane avgjer sjølv om dei vil ha opplæring i og på samisk frå og med 8. årstrinnet etter første, andre og femte leddet.

Utvalget vil vise til at det må kunne sies å være usikkerhet knyttet til hvordan en eventuell endring av barnehageloven § 8 tredje ledd i retning av opplæringslovens bestemmelser vil kunne slå ut.

Utvalget anser manglende samiskspråklig personale som en reell utfordring for mange kommuner og barnehager. Utvalget har videre merket seg at det må kunne sies å være få søkere til samisk førskolelærerutdanning. Utvalget vurderer det ikke som heldig å innføre krav i ny barnehagelov som med sannsynlighet ikke vil kunne følges. Samtidig kan merknadene til barnehageloven § 8 tredje ledd virke for lite forpliktende i de tilfeller hvor viljen kanskje i mindre grad er tilstede. Dette kan, slik utvalget ser det, tale for å tydeliggjøre hva som i dag ligger i kommunens ansvar for å legge til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og kultur.

Utvalget har videre merket seg at det i forbindelse med evalueringen av Sametingets tilskuddsordning er vurdert som mest sannsynlig at alle samiske barnehager kjenner ordningen og søker om midler, men at det er langt mer usikkert hvorvidt ordningen når samiske barn i norske barnehager (Asplan Viak 2010).

Kommuner utenfor det samiske forvaltningsområdet har etter barnehageloven § 8 tredje ledd et ansvar for å legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Når det på bakgrunn av evalueringen kan

uttrykkes slik usikkerhet om hvorvidt ordningen når samiske barn i norske barnehager, bør kommuner og barnehager merke seg dette. Både kommuner og barnehager må, etter utvalgets syn, ha systemer som gir foreldre god informasjon og fanger opp foreldrenes ønsker om samiskspråklig tilbud.

For å sikre et best mulig barnehagetilbud til samiske barn i ulike deler av landet, ser utvalget informasjon og veiledning fra Sametinget som svært viktig. På samme tid som kommunens forpliktelser på dette punktet klargjøres, er det viktig at informasjon om samiske barns rettigheter og de muligheter Sametingets tilskuddsordning gir, når fram til kommuner, foreldre og barnehager. I tillegg til Sametingets informasjon til foreldre, bør også Kunnskapsdepartementets informasjonsbrosjyre til alle barnehageforeldre gi informasjon om samiske barns rettigheter og om Sametingets tilskuddsordninger. Videre bør arbeidet med å styrke rekrutteringen til samisk førskolelærerutdanning etter utvalgets vurdering inngå i Kunnskapsdepartementets rekrutteringsstrategier.

Utvalget har for øvrig merket seg at tilgang på relevante samiske læremidler har vært en utfordring i barnehage og skole. For utvalget fremstår derfor den nylig åpnete nettportalen ovttas.no som en betydelig forbedring i så måte. Digitale læringsressurser og spill, trykte bøker og temahefter, samiske filmer og fjernsynsprogrammer og samisk musikk skal presenteres gjennom en egen portal på tre samiske språk samt bokmål.

Utvalget vurderer det som viktig at samiskspråklig materiell er tilgjengelig for barnehagene. For utvalget fremstår denne digitaliseringen og tilgjengeliggjøringen av læringsressurser på nett som et godt tiltak for å øke muligheten for samiskspråklige aktiviteter og læring i barnehagen.

Det er uttrykt at nettportalen på sikt skal kunne tilby et utlån gjennom portalen, og det skal lages et publiseringsverktøy for læremiddelprodusenter og en delingsarena for egenproduserte ressurser. Utvalget ser at dette vil kunne være med på å øke volumet av læremidler på samisk. Utvalget vurderer dette som positivt.

14.10 Krav om forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet

Enhver offentlig virksomhet må forventes å innrette sin styring, organisering og egenkontroll på en slik måte at den kan utføre sine oppgaver. Det

er imidlertid ikke alle sektorlover som har lovfestet et krav til forsvarlig system/internkontroll. Dermed har tilsynet med sektoren vært innrettet på å finne enkeltfeil i stedet for å avdekke feil ved praksis. Korrigering av sistnevnte kan ha større betydning for fremtidig regelverksetterlevelse.

For en kommune vil et forsvarlig system kunne innebære at det til enhver tid er avklart hvilke krav som stilles til kommunen, om det er satt kompetent personale til å løse de aktuelle oppgavene, om det er rutiner for å vurdere hvorvidt krav faktisk oppfylles på en lovlig måte, samt rutiner for å sette inn tiltak der lovkrav viser seg å ikke bli oppfylt. Formaliserte rutiner som skal sikre ovennevnte omtales gjerne som internkontroll eller krav til forsvarlig system.

Kommuneloven § 23 nr. 2 fastsetter at administrasjonssjefen har et ansvar for at kommunen er organisert og kontrollert på en slik måte at aktuelle lovkrav blir oppfylt:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Denne bestemmelsen ble fastsatt ved lovendring etter Ot.prp. nr. 70 (2002–2003), der departementet knyttet følgende merknad til ordlyden:

I nytt annet punktum i nr. 2 foreslås en ny annen setning som lovfester administrasjonssjefens tilsynsansvar overfor administrasjonen. Forslaget antas ikke å innebære noen realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som bl.a. skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

Administrasjonssjefens ansvar for å føre tilsyn omfatter også kommunale foretak, jf. Kapittel 11. Administrasjonssjefen har ikke resultatansvar for de deler av kommunen som er organisert som foretak. Dette ansvaret ligger til foretakets styre.

Administrasjonssjefen har imidlertid et tilsynsansvar og kan kreve at en sak skal forelegges kommunestyret før vedtak iverksettes, jf. § 72 nr. 1 i.f.

Selv om kommuneloven § 23 nr. 3 har bestemmelser om kommunens egenkontroll i forhold til oppfyllelsen av alt relevant lovverk, så er det ikke klarhet i hvorvidt det er anledning for den enkelte tilsynsinstans å føre tilsyn med om egenkontrollen fungerer tilfredsstillende.

For så vidt gjelder tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet har Kunnskapsdepartementet i embetsoppdraget til fylkesmennene, blant annet under henvisning til kommunelovens krav til egenkontroll, bedt om at en viss del av tilsynene utføres som systemrevisjon. Det kan synes å ha vært visse uklarheter i hva dette faktisk innebærer; herunder hvorvidt departementet har ment at tilsynet skal avgrense seg til å benytte systemrevisjon som metode eller om fylkesmennene også skal føre tilsyn med at kommunene har et system for å oppfylle barnehagens krav til barnehagemyndighetens virksomhet. Dersom sistnevnte er tilfellet vil fylkesmennene i så fall utlede rettslige plikter direkte knyttet til kommuneloven § 23 nr. 2. Utvalget er ikke kjent med om Kunnskapsdepartementet har avklart en slik tilsynskompetanse med Kommunal- og regionaldepartementet, som har sektoransvar for kommuneloven.

Gjeldende barnehagelov har ikke et krav om forsvarlig system eller internkontroll knyttet til kommunens myndighetsutøvelse. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) gjengir enkelte høringsuttalelser fra fylkesmannsembeter som er kritiske til at det ikke ble fastsatt en internkontrollplikt samtidig som fylkesmannen fikk tilsynsansvar med kommunen som barnehagemyndighet:

I forhold til internkontrollplikt, er de høringsinstanser som har uttalt seg om dette i hovedsak negative til at det ikke foreslås å hjemle en internkontrollplikt i barnehageloven. Fylkesmannen i Troms er uenig i at plikten til egenkontroll er tilstrekkelig regulert i kommuneloven. Det vises også til at en internkontrollplikt i barnehageloven vil gjøre det enklere for tilsynsmyndigheten å hevde at en slik plikt foreligger og hvilke plikter som skal stilles i den forbindelse. Internkontrollplikt vil også gjøre muligheten for å føre et systemrettet tilsyn mer effektivt. Fylkesmannen i Telemark uttaler at dersom det ikke innføres en internkontrollbestemmelse i barnehageloven, bør barnehageloven inneholde en henvisning til de aktuelle bestemmelsene i kommuneloven. Fylkesmannen i Møre og Romsdal viser til at internkon-

troll vil gjøre tilsynsarbeidet mer systematisert både for statlig tilsyn og for kommunen selv. Internkontroll vil også være i samsvar med tilsynsutvalgets tilrådinger. Dette støttes av fylkesmannen i Buskerud og av fylkesmannen i Hordaland, som også viser til at internkontrollplikt de senere år har blitt innført på flere av barnehagesektorens tilgrensede områder og at slik plikt vil ha et samordningsperspektiv. Fylkesmannen i Østfold er også av den oppfatning at internkontrollplikt bør innføres.

Det konkluderes etter dette at det er et uklart rettsgrunnlag knyttet til innholdet og forvaltningen av barnehagelovens krav til forsvarlig system og internkontroll.

Utvalget vurderer etter dette at det i dag ligger både et ulovfestet og lovfestet ansvar for at kommunen er ledet og organisert på en slik måte at aktuelle oppgaver kan oppfylles på lovlig måte. Dette vil også gjelde kommunens virksomhet som barnehagemyndighet.

Selv om det er et krav til forsvarlig styring og egenkontroll etter kommuneloven § 23 nr. 2, synes det ikke å foreligge tilstrekkelig klarhet i hvorvidt fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunenes styring og egenkontroll på barnehagfeltet – dvs. ikke bare tilsyn med at de enkelte konkrete lovkrav faktisk oppfylles, men også tilsyn med kommunens system for å kunne oppfylle disse lovkravene.

Utvalget finner at det vil være formålstjenlig å fastsatte et krav til forsvarlig system direkte i barnehageloven. På denne måten vil det skapes klarhet i hva som ligger i kommunens ansvar på dette området, noe som vil bidra til forutberegnelighet både for fylkesmannen som tilsynsinstans og kommunen som barnehagemyndighet. Det nærmere innholdet i det forsvarlige systemet vil kunne forvaltes av nasjonal og regional barnehagemyndighet.

Begrepet forsvarlig system benyttes bevisst i ordlyden fremfor begrepet internkontroll. Dette blir gjort for å løsrive systemkravet fra eventuelt mer rigide internkontrollkrav som kan være utviklet i annet lovverk med forskrifter samt ISO-standarder på ulike områder. Valget av forsvarlig system er også bevisst for å synliggjøre den nødvendige lokale handlefriheten til å tilpasse system til behovene i den enkelte kommune.

Tilsyn med styringssystemer og egenkontroll vil ofte være mer effektivt og virkningsfullt enn kun å lete etter enkeltfeil som er begått i enkeltsaker. En klarhet i hjemmelen for å knytte systemkrav/internkontrollkrav opp mot barnehagelo-

vens bestemmelser vil således kunne øke kvaliteten på tilsyn, effektivisere tilsynet og rette fokus mot feil som har betydning for praksis ut over den konkrete saken.

Utvalget foreslår at det innføres en lovbestemmelse som for det første fastsetter et ansvar for kommunen til å oppfylle barnehagelovens krav til barnehagemyndigheten, og at dette innebærer å stille til disposisjon de ressurser som er nødvendig. Dette følger allerede av gjeldende rett.

Utvalget foreslår videre at kravet til forsvarlig system formuleres som en rettslig plikt, som fylkesmannen kan føre tilsyn med blir overholdt. Ved at systemet skal være *forsvarlig*, gis kommunene tilstrekkelig romslige rammer til å lage sine egne systemer tilpasset lokale forhold.

For at systemet skal være forsvarlig må det sikre at barnehageloven med forskrifter faktisk blir oppfylt. Systemet må kunne sette virksomheten og de ansatte i stand til å avdekke lovbrudd og sørge for tiltak der lovbrudd blir avdekket. Både av hensyn til kommunens egen forvaltning og etterprøvarheten ved fylkesmannens tilsyn, må kommunens system være skriftlig.

Ut fra nevnte skjønnsmessige kriterier vurderer utvalget at følgende elementer må foreligge i et forsvarlig system:

- Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til regelverkets gjennomføring.
- Beskrivelse av virksomhetens organisering og myndighetsfordeling (eks: delegeringsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelin-

gen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.

- Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i barnehagemyndighetens oppfyllelse av regelverket.
- Rutiner for å sikre informasjonsflyt, rapporteringer og tilbakemeldinger.
- Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god kvalitet – og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.
- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i barnehagemyndighetens ansvarsområde.
- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.

Utvalget vurderer at forvaltningen av et krav om forsvarlig system for kommunene vil måtte bli en balansegang mellom behovet for styring og hensynet til lokalt selvstyre. Utvalget foreslår at departementet gis forskrifts adgang til å fastsette nærmere regler om innholdet i et forsvarlig system. Utvalget finner for øvrig grunn til å tillegge at vurderinger av om et system er forsvarlig vil måtte finne sine konkrete løsninger i enkeltsaker basert på sakens samlede omstendigheter.

Kapittel 15

Barnehageeier

15.1 Innledning

Barnehageeier har ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet i den enkelte barnehage, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Barnehageloven § 6 regulerer plikten til å søke godkjenning og innebærer at eier av en virksomhet ikke selv fritt kan velge om denne skal søkes godkjent som barnehage. Barnehageloven § 7 stadfester og klargjør barnehageeiers ansvar. Bestemmelsen gjelder både kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere. Når det gjelder de kommunale barnehagene, presiserer bestemmelsen de oppgaver kommunen har som eier i motsetning til som myndighet.

I barnehageloven § 7 fjerde ledd bestemmes det at barnehageeieren skal fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen, herunder opptakskriterier, jf. § 7 fjerde ledd bokstav c. Opptakskriteriene må være objektive og etterprøvbare. Dette innebærer at de bør være så konkrete som mulig slik at det i etterkant lar seg gjøre å vurdere om tildelingen av plasser er i samsvar med dem. Barnehagens vedtekter er ikke gjenstand for godkjenning, men de vil normalt bli fremlagt som et ledd i godkjenningsmyndighetens forberedelse av saken. Kommunen kan gi råd om utformingen av vedtektene, og kan som tilsynsmyndighet pålegge retting dersom vedtektene er i strid med barnehageloven eller dens forskrifter.

Utvalget vil vise til at sektoren er preget av et stort mangfold når det gjelder barnehageeiere og ulike typer av barnehager, jf. punkt 6.3 og 6.4. Barnehageeiere kan være alt fra kommunen til foreldrelag og store konserner. Sektoren har i dag en stor andel private barnehageeiere om en for eksempel sammenligner med Sverige og Danmark. Utvalget har lagt til grunn at det også i tiden fremover vil være en noenlunde lik fordeling landet sett under ett. Det er ingen føringer i dagens regelverk på barnehagens eierstruktur.

En ville kunne tenke seg ulike regelsett for ulike typer barnehageeiere, blant annet fordi dette gjør at virksomhetene driver under noe ulike rammevilkår. Samtidig vurderer utvalget det som svært lite ønskelig å skape for mange særreguleringer i samme lov eller ulike lover for ulike eiere. Dette vil kunne skape ikke ubetydelige uklarheter om hvilke regler som gjelder for hvem. Særlig for foreldrene antar utvalget at dette vil kunne skape store utfordringer. Utvalget vurderer videre ikke forskjellene som så store, og ser en på barnehagene samlet sett og de kravene som stilles er det heller likhetene som slår en. Alle barnehageeiere skal drive virksomhet mot samme målgruppe og etter samme formåls- og innholdsbestemmelser. Utvalget har slik vurdert, men funnet det uhenksiktssmessig å foreslå ulike regelverk for ulike typer av barnehageeiere. Ulike regelverk vil kunne bidra til å skape et inntrykk av at det er to ulike sektorer og det vil ikke være ønskelig. Snarere vurderer utvalget det heller slik at mangfoldet av barnehager bidrar til å styrke valgmulighetene for brukerne, og dette må kunne antas å være til alles fordel.

Barnehageeier er gitt stor frihet til selv å velge organisering innenfor de rammer og kvalitetskrav loven stiller. Utvalget vil vise til at barnehagens interne organisering med jevne mellomrom har vært oppe til diskusjon. I den senere tid har særlig diskusjonen om fremveksten av basebarnehager vært fremtredende. Videre har det vært en viss omtale av barnehagers stadig økende størrelse.

Utvalget vurderer det som nødvendig at det stilles særskilte krav til utformingen av barnehageloven, slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna og er til beste for dem, jf. kapittel 12. Barnehageeier skal drive barnehagen i samsvar med gjeldende regelverk. Utvalget har vært opptatt av at det i ny barnehagelov gis bestemmelser som på en hensiktssmessig måte sikrer kvalitet i tilbudet til barna. Samtidig skal den enkelte barnehageeier ha tilstrekkelig frihet, innenfor disse kvalitetssikrende rammene, til å utforme det konkrete barnehagetilbudet.

15.2 Barnehagens interne organisering og størrelse

Utvalget gir en omtale av barnehagenes ulike organisering og størrelse under rapportens punkt 6.6 og 6.7.

Det er de siste årene blitt foretatt enkelte kartlegginger av barnehagenes interne organisering, jf. Riksrevisjonen (2009), Winsvold og Gulbrandsen (2009), Vassenden m. fl. (2011) og Børhaug og Lotsberg (2011). Den klart vanligste organiseringsformen i barnehagene er inndeling i avdelinger. Andelen barnehager med baseorganisering har imidlertid økt de seneste årene. Ved en vanlig organisering av en basebarnehage tilhører barnet en fast gruppe, men det står fritt til selv å velge andre grupper store deler av dagen.

Funksjonsåpne innearealer som kan brukes til mange slags leker og av ulike aldersgrupper, kan forventes å gi bedre løsninger enn den tradisjonelle struktureringen av areal i barnehagen (Buvik m. fl. 2003). Å fordele lekearealet slik at en større andel blir fellesarealer som kan brukes av alle barnegruppene er et kjennetegn ved baseorganisering. De ulike barnegruppene skal ha tilknytning til sin egen base, men barna og personalet kan ellers benytte hele barnehagens areal. Skyvedører og -vegger skal muliggjøre endring av rommenes størrelse, og slik skal barna også få medbestemmelse og kunne delta i å skape rommene selv. Rommene kan utformes forskjellig og samlet gi et bredere aktivitetstilbud enn ved fast romutforming. Åpne forbindelseslinjer skal invitere barna til besøk og fysisk utfoldelse som løping og sykling.

Det er bemerket at dersom barnehagen har lav grunnbemanning, sykefravær eller på annen måte har liten bemanningstetthet, vil gjenværende ansatte i mange tilfeller bli nødt til å holde barna på baserommet og stenge av aktivitetsrommene for ikke miste oversikten over barnegruppen (Seland 2009). En avstenging av rommene som hindrer barna i å bruke utstyret, vil imidlertid ikke være i overensstemmelse med formålet om utvidelse av barnas muligheter for valg, selvstendighet, læring og utforskning. Effekten av baseorganisering vil i stedet kunne bli at barnas faktiske leke- og oppholdsareal innskrenkes. Barna vil også få mer begrensede muligheter til å kunne trekke seg tilbake til kroker og steder for stille lek når alle voksne og barn er konsentrert i en base. I praksis kan altså basebarnehager begrense barnas muligheter for medvirkning som aktive subjekt i stedet for å styrke mulighetene, jf. Seland (2009).

Utvalget vil vise til at det har vært pekt på at en fordel ved å bryte opp noe av den tradisjonelle avdelingsstrukturen, vil være at barn kan få et større handlingsrom til eksempelvis å velge hvem de vil være sammen med, hva de vil gjøre, hvor i barnehagen de vil være, jf. Buvik 2003:25. Utvalget er imidlertid noe usikker på hvor langt en slik fleksibilitet bør strekkes – særlig for de yngste barna. Utvalget har videre merket seg at den generelle utfordringen som ligger i at ved begrenset bemanning vil en fysisk utforming med sentrale «baserom» kunne øke tettheten av barn og voksne.

Utvalget vil vise til at det de siste årene har blitt foretatt enkelte kartlegginger av barnehagenes interne organisering, jf. Riksrevisjonen (2009), Winsvold og Gulbrandsen (2009), Martinsen og Moser (2010), Vassenden m. fl. (2011) og Børhaug og Lotsberg (2011). Så vidt utvalget kan se trekker funnene i undersøkelsene i retning av at bildet av barnehagenes interne organisering er mer nyansert enn at det enten er tale om avdelingsbarnehager *eller* basebarnehager¹. Barnehager som har valgt å ha en avdelingsbasert barnehage, kan likevel enkelte dager følge en baseorganisering. I såkalte basebarnehager kan en eksempelvis gjenfinne sterke likhetstrekk med tradisjonelle avdelingsbarnehager. Dette gjelder særlig organiseringen for de yngste barna. Utvalget mener det kan være grunn til å være tilbakeholdne med en rendyrket baseorganisering, i særdeleshet for de yngste barna. Så vidt utvalget kan se tyder ovennevnte undersøkelser på at også barnehagene ser utfordringene en rendyrket baseorganisering kan bringe med seg for barna.

Utvalget vil vise til at norske barnehager varierer betydelig i størrelse. Gjennomsnittlig antall barn i en barnehage er 47 barn. Et knapt flertall av norske barnehager er relativt små. 51 prosent av barnehagene har færre enn 45 barn. 27 prosent av norske barnehagebarn går i disse. 11 prosent av barnehagene har over 80 barn, og det er 24 prosent av norske barnehagebarn som går i disse. Over tid har barnehagene blitt større, og kommunale barnehager er gjennomgående større enn de private. Svært store barnehager er fortsatt relativt uvanlig. Barnehager med over 100 barn utgjør kun fire prosent av alle barnehager i Norge (SSB). Utvalget har videre merket seg at forholdet mellom kvalitet og barnehagens størrelse ikke er

¹ Eksempelvis er det mange barnehager som velger å plassere seg mellom en mer tradisjonell avdelingsdrift og mer fleksibel avdelingsfri organisering når de gis anledning til dette, jf. Vassenden m. fl. (2011).

entydig. Store og små barnehager kan sies å utmerke seg på forskjellige kvalitetsdimensjoner.

God ledelse på alle nivå og faglig dyktige ansatte vil være det som har mest å si for at tilbudet i barnehagen er i samsvar med god praksis. Flere av utvalgets forslag er derfor innrettet mot å styrke ledelsen og fagligheten på alle nivå i sektoren.

Utvalget legger til grunn at valg av størrelse er begrunnet blant annet ut fra tilgjengelighet, barnetall, tilgjengelig bygg- og tomteareal mv. Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å søke detaljregulering av eiers og lokal barnehagemyndighets vurderinger på dette punkt. Særlig grunner dette seg på at forholdet til barnehagens kvalitet ikke her kan sies å være klar. Ei heller ville dette vært ønsket ut fra hensynet til at eier bør ha en relativt stor grad av frihet i sin organisering.

Utvalget mener det vil være viktig å sikre at pedagogiske ledere i barnehagen har tid til daglig samvær med barna. Det kan synes å være en tendens mot at mer og mer av deres arbeidstid benyttes til oppgaver utenfor barnegruppene, jf. Winsvold og Gulbrandsen (2009), Riksrevisjonen (2009) og Vassenden m. fl. (2011). Selv om også dette vil være viktige arbeidsoppgaver, finner utvalget at dette samlet må kunne sies å være en mindre heldig utvikling. Videre har utvalget merket seg assistentenes og fagarbeidernes betydning for det pedagogiske arbeidet i barnegruppene. Det er viktig at disse gis god veiledning i sitt arbeid. Utvalget antar at dette igjen forutsetter at pedagogiske ledere til vanlig er til stede i barnegruppene store deler av dagen.

Utvalget ønsker i utgangspunktet ikke å begrense eiers organiseringsfrihet hva gjelder interne forhold. Utvalget vil her presisere at det er helt sentralt at eier i valg av intern organisering legger særlig vekt på hensynet til barnets beste, herunder barnas alder og sammensetning og eventuelle særlige behov hos enkeltbarn. Utvalget har foreslått en rekke tiltak for å sikre et likeverdig tilbud av høy kvalitet til alle barn i landet, jf. kapittel 16 om kvalitetssikrende bestemmelser i barnehagen.

Utvalget har for øvrig merket seg det høye sykefraværet i barnehagene generelt, jf. punkt 6.5.3 om arbeidsmiljø i barnehagen. Utvalget ser at årsakene til sykefraværet kan være flere, og at det heller ikke synes å være noen enkle grep som raskt vil kunne senke fraværet betydelig. Av hensynet til barnas trygghet og det pedagogiske tilbudet, finner utvalget at barnehageeier må ha gode rutiner for å håndtere sykefraværet i den enkelte barnehage. Utvalgets forslag om grunnbeman-

ning, jf. punkt 16.2.4, tar ikke høyde for sykefravær eller annet fravær av ansatte. Det forutsettes at det settes inn vikarer når grunnbemanningen på grunn av fravær er svekket. Siden det for barna vil være en fordel at de voksne er kjent for dem, anser utvalget en fast «pool» av vikarer som mest hensiktsmessig sett fra barnas side. Å utelukke vikarbruk kan vanskelig anbefales ut fra det en vet om sykefraværet i sektoren generelt.

Utvalget vil vise til eiers ansvar for kompetanseutvikling. Særlig sentralt for utvalget står den forskjell en engasjert eier her kan utgjøre. Utvalget har anbefalt at eiers ansvar for kompetanseutvikling tydeliggjøres i ny barnehagelov, jf. kapittel 20.

15.3 Barnehagens vedtekter

Barnehageeier skal som nevnt fastsette barnehagens vedtekter. Barnehagens vedtekter skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen, herunder eierforhold, formål, jf. §§ 1 og 1a, opptakskriterier, antall medlemmer i samarbeidsutvalget og barnehagens åpningstid. Listen som oppgis er ikke ment å være uttømmende.

Utvalget har funnet grunn til å gå noe nærmere inn på enkelte av de punkter som skal fremgå av barnehagens vedtekter. Dette gjelder opptakskriterier og åpningstid. For så vidt gjelder punktene eierforhold, formål og antall medlemmer i samarbeidsutvalget, foreslås ingen endringer.

På bakgrunn av diskusjonen over om barnehagens inne- og uteområde, jf. punkt 16.5, presiseres informasjonsverdien i at barnehagens inne- og uteareal fremgår av vedtektene. Utvalget finner derfor at det bør fremgå av ny barnehagelov at barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal inne og ute skal fremgå av vedtektene. Tilsvarende skal barnehagens arealutnyttelse fremgå.

Opptakskrets og opptakskriterier

I gjeldende lov § 7 fjerde ledd er det oppstilt krav om hva vedtektene skal inneholde. Hva gjelder opptakskrets og opptakskriterier, er det nevnt i merknadene til bestemmelsen at disse skal være objektive og etterprøvbare.

Kommunen har plikt til å oppfylle retten til barnehageplass og reglene om barnehageeiers rett til å fastsette egne vedtekter ble ikke endret ved innføringen av rett til plass, jf. Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) pkt. 4.7.2.1 og brev fra Kunnskapsdeparte-

mentet av 9. desember 2008 til alle landets kommuner om rett til barnehageplass. Etter gjeldende rett er barnehageeier kun forpliktet til å prioritere barn med rett til prioritet etter barnehageloven § 13. Utover dette vil barnehageeier stå fritt til å definere opptakskrets og opptakskriterier i vedtektene. Utvalget har i sitt arbeid mottatt tilbakemeldinger fra kommuner om at dette vanskeligjør deres arbeid med å oppfylle retten til plass og at det er ønskelig at ikke-kommunale barnehager skulle kunne pålegges å ta inn barn med lovfestet rett til plass foran andre (ikke-rettighets)barn som eventuelt måtte fremgå av barnehagens opptakskriterier.

Utvalget har sett noe nærmere på omfanget av barn uten rett etter § 12a som har tilbud i norske barnehager. Antall barn i barnehage uten rett etter § 12a er i underkant av 14 000². Av disse går rundt to tredeler i ikke-kommunal barnehage. Kun rundt 2 600 barn er under ett år, hvorav rundt 1 600 av disse igjen gikk i ikke-kommunal barnehage.

Utvalget har merket seg at den vesentlige delen av barn i barnehage uten rett etter § 12a er ettåringer. Utvalget finner det positivt at også disse barna mottar barnehagetilbud. Dersom retten til barnehageplass skulle ha blitt fulgt i henhold til minimumskravet i hele landet, ville mange ettåringer ikke fått barnehagetilbud. Det kan videre være grunn til å merke seg at innslaget av barn uten rett etter § 12a er rimelig jevnt fordelt mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Spørsmålet om opptakskrets og -kriterier synes de fleste steder å finne sin lokale løsning. Samlet sett må dette derfor vurderes å være en mindre vesentlig utfordring, selv om dette enkelte steder vil kunne innebære utfordringer. Så vidt utvalget kan se, synes altså ikke tallmaterialet å bekrefte et overdrevent inntak av barn uten rett til barnehageplass etter § 12a til fortrenghet for barn med rett i ikke-kommunale barnehager.

² Per 15. desember 2010 var det 2 603 0-åringer i barnehage (SSB barnehagestatistikk). Av disse barna gikk 1686 i ikke-kommunal barnehage. Av innrapporteringen fra barnehagene for 2010 følger videre at 11 327 av 1-åringene i barnehagene var født etter 1. september. 6 470 av disse gikk i ikke-kommunal barnehage, mens 4857 gikk i kommunal. Antallet 0-åringer i barnehagene har vært stabilt rundt 2600 de senere årene. Som følge av at det faktiske antallet barn i barnehage ved utgangen av 2010 var noe høyere enn antatt i forbindelse med statsbudsjettet for 2011, ble rammetilskuddet økt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2011 og statsbudsjettet for 2012. Tilskudd til drift av barnehageplasser for samtlige barn som gikk i barnehage ved utgangen av 2010 er slik lagt inn i rammetilskuddet, dette inkluderer følgelig også tilskudd for 2 603 0-åringer.

Utvalget ser at barnehagens rett til å bestemme sin opptakskrets og opptakskriterier kan skape utfordringer for kommunens oppgave som barnehagemyndighet. Samtidig mener utvalget at den friheten barnehageeier er gitt til å bestemme opptakskrets og opptakskriterier er viktig og har hatt stor betydning for den innsats private eiere har lagt ned i barnehageutbyggingen gjennom årene.

Samlet kan ikke utvalgets flertall, medlemmene Øie, Bae, Gulbrandsen, Holte, Maurseth, Nordrum, Norman, Olsen og Reinjord, se at det er ønskelig å innskrenke retten barnehageeier i dag er gitt til å bestemme opptakskrets og opptakskriterier. Utvalgets flertall vil presisere at kriteriene fortsatt må være objektive og etterprøvbare.

Utvalgets flertall finner heller ikke å kunne se bort fra at det vil kunne vise seg mindre attraktivt å starte opp og drive ikke-kommunale barnehager dersom kommunen alene skal kunne avgjøre hvem barnehagen skal ta inn. Utvalgets flertall mener at det samlet vil være mer hensiktsmessig at det oppfordres til samarbeid mellom kommunen og barnehageeiere for å oppnå løsninger som er best mulig for alle parter. Eksempelvis at det inngås avtaler mellom den enkelte ikke-kommunale barnehage og kommune fremfor at dette bestemmes gjennom lov og forskrift. Utvalgets flertall vil videre vise til at en samordnet opptaksprosess forutsetter at eier varsler kommunen om eventuelle endringer i opptakskrets og/eller opptakskriterier innen rimelig tid før hovedopptaket³. Varslingsplikt dersom eier foretar vesentlige endringer ved barnehagen er innarbeidet i utvalgets forslag til ny § 13, jf. punkt 14.4. Flertallet mener dette til en viss grad vil avhjelpe de utfordringer kommunene har med å dimensjonere det samlede barnehagetilbudet i kommunen i forhold til dagens regler om rett til plass etter § 12a.

Flertallet vil for øvrig bemerke at et ikke ubetydelig antall barn uten rett til plass i barnehage var inkludert i budsjettmidlene som fra 2011 ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd.

Utvalgets mindretall, medlemmene Braathen, Fagerli, Henriksen Aas og Ravnanger, har med noe ulik begrunnelse funnet at retten barnehageeier i dag er gitt til å bestemme opptakskrets og opptakskriterier bør innskrenkes.

Et mindretall, medlemmene Braathen, Fagerli og Henriksen Aas vil vise til at dagens regelverk innebærer at de private barnehagene fastsetter

³ Her kan en tenke seg at enten senest 1. januar eller 1. mars vil kunne være rimelig tid forut for hovedopptaket.

egen opptakskrets, som sikrer barna i opptakskretsen en forrang til kommunalt finansierte plasser i deres barnehager. Alle barn utenfor opptakskretsen – også de med rett til plass – prioriteres bak barn i opptakskretsen, selv om disse ikke har noen slik rett. Funksjonshemmede barn vil heller ikke ha noen prioritet til plass i en privat barnehage som de ønsker plass i, dersom de ikke tilhører den private barnehagens opptakskrets.

Kommunen har plikt til å tilby barnehageplass fra august til alle barn som er født før 1. september året før hovedopptaket. I kommunene vil det i budsjettssammenheng være et helt naturlig tema å drøfte om det skal tilbys plasser til barn som ikke har rett – og i så fall hvor mange plasser som skal tilbys. Kommunestyret vil måtte veie dette mot andre hensyn, for eksempel behov innenfor eldreomsorgen, skolen eller barnevernet. Ettersom kommunene har finansieringsansvaret for både kommunale og private barnehager i egen kommune, er det prinsipielt galt at private barnehager skal kunne ta opp barn uten rett til plass, dersom dette strider mot kommunens prioriteringer. Kommunene må innenfor loven ha en reell økonomisk styringsmulighet. utfordringen med at private barnehager i strid med kommunal prioritering tar opp barn uten rett til plass, rapporteres fra en rekke kommuner å være betydelig og økende.

Disse medlemmene foreslår at barnehageloven og forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage endres slik at de private barnehagene ved opptak må prioritere barn med rett til plass i henhold til gjeldende barnehagelov § 12 a, samt barn med prioritet etter § 13, uavhengig av barnehagens vedtekter.

Medlemmet Ravnanger vil gi sin tilslutning til dette mindretallets forslag, men med hovedvekt på en annen begrunnelse. Medlemmet Ravnanger mener at det tilligger alle parter i barnehagesektoren å sørge for at barnas rettigheter etter loven blir innfridd. Med en så stor andel ikke-kommunale barnehager bør det i dette tilfellet bety at alle eiere må forpliktes likt til å innfri retten om barnehageplass. Denne retten må stå over retten den enkelte barnehageeier har til å vedtektsfeste egen opptakskrets og egne opptakskriterier.

Utvalget vil vise til at barnet og dets foreldre i dag har få juridiske virkemidler til å ivareta sine interesser dersom det for eksempel gjøres vedtektsendringer eller andre tiltak som endrer det barnehagetilbudet de tidligere har takket ja til, jf. kapittel 12. Videre vil barnehagetilbudet kunne oppleves som lite tilfredsstillende dersom barnet av ulike grunner mistrives sterkt i barnehagen. Dersom tilbudet vesentlig forringes eller annet

som gir foreldre behov å bytte barnehage for sitt eller sine barn inntreffer, mener utvalget kommunen må tilrettelegge forholdene for dette, også utenom hovedopptak. Dersom det er ledig plass i annen ønsket barnehage, skal foreldre kunne bytte plass for sitt eller sine barn. Dersom det er begrenset ledig kapasitet i kommunen forventer utvalget at kommunen søker å imøtekomme foreldrenes ønsker om bytte av barnehage. For nærmere om krav til kommunen som barnehagemyndighet vises til kapittel 14.

For tilfeller der barnet av ulike grunner, som for eksempel mobbing, mistrives sterkt i barnehagen, vil utvalget også vise til den plikten barnehageeieren i henhold til utvalgets forslag om barnas rett til et godt barnehagemiljø, jf. punkt 12.5, vil ha for å rette opp i slike forhold i barnehagen.

Utvalget mener for øvrig det er viktig at foreldrenes muligheter for å påvirke barnehagens vedtekter tydelig fremgår av foreldrenes avtale med barnehagen. Kontraktsforholdet mellom foreldre og barnehageeier er omtalt under punkt 12.4.

Barnehagens åpningstid og barns oppholdstid

Barnehagens åpningstid skal fremgå av vedtektenes, jf. barnehageloven § 7 fjerde ledd. Barnehageloven regulerer ikke åpningstiden. Av forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 1 andre ledd fremgår at med et heldags ordinært barnehagetilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer.

Retten til barnehageplass er for øvrig også oppad begrenset på denne måten, slik at kommunen ikke har plikt til å tilby barnehageplass på mer enn 41 timer eller mer. Det framgår av Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) at kommunen ikke kan tilby en deltidsplass til en søker som klart ønsker en heltidsplass, med mindre dette kun vil gjelde en kort periode, for eksempel mens heltidsplassen opprettes. Videre kan en søker som ønsker en deltidsplass ikke tilbys en heltidsplass. Departementet ønsket ikke å lovfeste en rett til heltidsplass i barnehage, siden dette ville kunne tenkes å medføre at søkere som ønsker en deltidsplass kun ville få tilbud om en heltidsplass og må betale for dette.

Etter barnehageforliket har det funnet sted en vridning i oppholdstid i retning av heldagstilbud, og etter hvert er det svært få barn igjen i de minste oppholdstidskategoriene. Rundt 85 prosent av alle barn har heldagstilbud, og dette gjelder omtrent likt for både de yngre og eldre barna.

Høsten 2010 gjennomførte SSB (2011) en undersøkelse som tar for seg ulike sider ved barnefamiliers tilsynsordninger og deres prioriterin-

ger og begrunnelser for sine valg av hovedtilsynsordning på dagtid. Barnetilsynsundersøkelsen viser at barna i gjennomsnitt oppholder seg 35 timer i uken i barnehagen. Under 20 prosent er der i 41 timer eller mer. Det store flertall barnehagebarn, om lag 70 prosent, oppholder seg i barnehagen i 25–40 timer i uken. Rundt 10 prosent av barna er i barnehagen mindre enn 25 timer i uken. Barn i Akershus, Oslo, Østlandet og Trøndelag går i større grad enn i resten av landet heltid i barnehagen (41 timer eller mer).

IRIS påpeker i sin rapport at de minste barnehagene har vesentlig kortere åpningstid og det synes å være en tendens til at med økende størrelse stiger andelen med lengre åpningstid. Videre fremgår at desto nyere barnehagen er, desto lengre åpningstid har den. 99 prosent av landets barnehager har åpent 5 dager per uke (SSB). 10 timers åpningstid per dag er det vanligste. Åpningstider per dag varierer fra 4 til 18 timer. 93 prosent av barnehagene hadde i 2009 en åpningstid på 9–10,5 timer per dag (Vassenden m. fl. 2011).

Av Difis (2010a) undersøkelse av ulike offentlige tjenester fremgår for øvrig at respondentene er svært fornøyde med barnehagens åpningstider.

Fra enkelte hold har det vært uttrykt bekymring for at barn oppholder seg for lenge i barnehagen, og det har blitt tatt til orde for innføring av maksimal oppholdstid for barna og kortere åpningstider for barnehagene. Andre har på sin side hevdet at mer fleksibilitet knyttet til oppholdstid og åpningstid vil kunne legge forholdene til rette for bedre kvalitet og mindre stress i samværet mellom foreldre og barn.

Dersom det skulle innføres omfattende begrensninger i barnehagenes åpningstider og barnas oppholdstid på dagtid, frykter utvalget at det kan skape grobunn for andre barnepassløsninger som ikke er ønskelige og hvor kvaliteten vil kunne være betydelig lavere. Liten fleksibilitet knyttet til oppholdstid og åpningstid vil ikke på samme måte kunne legge til rette for mer kvalitet og mindre stress i samværet mellom foreldre og barn forut for levering og etter henting. Det er derfor viktig at barnehagenes åpningstid reguleres av etterspørsel og behov, og at det ikke skapes rigide løsninger som kompliserer barnas og foreldrenes hverdag (og som i ytterste konsekvens skulle kunne hindre dem i å kunne benytte sin rett til barnehageplass).

Utvalget viser til at barnas avtalte oppholdstid i barnehagen har vært økende de senere årene. Etter utvalgets vurdering er dette særlig en følge

av at tilbudet av heldagsplasser har økt og at foreldrebetalingen har sunket.

Utvalget kan ikke se at det er grunnlag for å konkludere med at et barn med heltidsplass i barnehage i dag oppholder seg i barnehagen betydelig lenger enn et barn med heltidsplass gjorde tidligere. Det synes heller å være slik at langt flere nå er i barnehagen på heltid.

Under henvisning til at barn er i barnehagen for lenge, har det vært tatt til orde for å fastsette maksimal oppholdstid for barn i barnehage. Utvalget kan ikke se at det er grunnlag for å påstå at barn oppholder seg for lenge i barnehagen. Det synes derfor ikke å være behov for å definere maksimal oppholdstid for barna. Så vidt utvalget kan se vil et barns oppholdstid i barnehage uansett begrenses av barnehagens faktiske åpningstider på dagtid. Utvalget legger til grunn at foreldre forvalter tilgjengelig åpningstid i barnehagen på en god måte for sitt/sine barn. Utvalget finner det sannsynlig at de fleste foreldre gjerne henter barna før enn senere, hvis de skulle ha anledning. Utvalget er videre av den formening at foreldre selv vil være i stand til å sette fornuftige grenser for hvor lenge ens barn skal oppholde seg i barnehagen. Ettersom barn er forskjellige og vil takle barnehagehverdagen ulikt i perioder, er det viktig at foreldrene gis denne tilliten til å vurdere sine barn.

Utvalget vil her tilføye at for barn kan lang åpningstid i barnehagen innebære svært lange dager, men dette gjelder bare dersom foreldre benytter seg av muligheten til det. Barnehagen skal ikke kun være en oppbevaringsplass for barna. I den grad noen foreldre synes å benytte barnehagen til dette, er det av betydning at det er virkemidler som begrenser slik bruk av systemet. Så vidt utvalget kan se er dette allerede i dag i praksis regulert gjennom definisjonen av oppholdstid og de åpningstider barnehagen har. Utvalget forutsetter for øvrig at i tilfeller hvor enkeltbarn synes å lide under for lang oppholdstid, vil barnehagen være seg dette ansvaret bevisst og diskutere saken med barnets foreldre.

Begrensning i oppholdstid vil, så vidt utvalget kan se, også kunne innebære innsparinger for barnehageeiere som følge av behov for mindre personell. Utvalget har også merket seg at åpningstidsregulering har vært søkt benyttet som rene innsparingstiltak. Blant de forsøksvise åpningstidsreguleringer som utvalget er blitt oppmerksomme på i løpet av sitt arbeid, må enkelte forslag kunne sies å ville innebære en vesentlig forringelse av opprinnelig barnehagetilbud barnet og dets foreldre har takket ja til. For så vidt gjelder det

enkelte barns oppholdstid, vil utvalget videre vise til at mange ulike grupper benytter barnehageplass. Mange foreldre kan ha lang reisevei mellom barnehage og arbeidssted, og kan derfor være sårbare for trafikale problemer. Mange kan være eneforsørgere med liten fleksibilitet. For mange foreldre kan slike forhold bidra til å skape unødig stressede situasjoner i forbindelse med levering og henting i barnehagen. For sen henting av barn er ofte forbundet med gebyrer. Slik utvalget ser det, kan en begrensning i barnehagens åpningstid og/eller barnas oppholdstid til under 41 timer snarere bidra til mer stress for barna enn kvalitet i samværet med foreldrene. Utvalget mener også at en begrensning i oppholdstiden kan få konsekvenser for foreldrenes muligheter til å stå i full stilling. Dette kan igjen medføre at noen vil måtte si fra seg heldagsplass i barnehage. Slik kan en begrensning av oppholdstiden (og for så vidt åpningstiden) medføre mindre etterspørsel etter plass i en kommune – og slik i realiteten innebære en innsparing på bekostning av muligheten til heldagsplass. Utvalget finner ikke å kunne se bort fra at dette kan ha være en beveggrunn bak forslag om å begrense oppholdstiden.

Det er i dag flere av de yngste barna som går i barnehage, og også i denne gruppen har en del barn relativt lange dager. Det har i den senere debatten særlig vært vist til usikkerhet forbundet med om lang oppholdstid innebærer risiko for denne gruppen. Utvalget er imidlertid usikker på sammenligningsgrunnlaget her. Det fremstår ikke for utvalget som umiddelbart gitt at de yngste barna tidligere hadde kortere tid borte fra foreldrene. Barn uten barnehageplass kan eksempelvis ha hatt tilsyn av dagmamma eller familiemedlemmer. For barn som hadde deltidsopphold i barnehage, kan dette eksempelvis ha vært kombinert med dagmamma eller ulike familiemedlemmers tilsyn.

I tilknytning til dette vil utvalget også tilføye viktigheten av barnehagens kvalitet i tilbudet til de yngste, herunder blant annet tilrettelegging for hvile/soving.

På bakgrunn av ovennevnte synes forestillingen om barnas lange oppholdstid å være fremstilt som en større utfordring enn hva tilfellet faktisk er.

Utvalget vil peke på at åpningstider i barnehagen må sies å ha en noe uklar status som mål på strukturell kvalitet. Mange foreldre (og arbeidsgivere) vil kunne betrakte en lang åpningstid i barnehagen som et gode fordi den muliggjør kombinasjon av en krevende jobb med det å ha barn. Videre at det gir fleksibilitet i tidspunkt for leve-

ring og henting av barn. Dette kan også ha betydning ut fra et likestillingsperspektiv.

Utvalget er opptatt av at barnehagens åpnings- tid ikke skal medføre et dårligere tilbud til barna og at det er viktig at personalressursene ikke strekkes ut slik at det kan bli uforsvarlig på enkelte tidspunkt av dagen. Utvalget mener imidlertid dette best kan ivaretas gjennom andre løsninger enn å regulere barnas oppholdstid og barnehagens åpningstid fra nasjonalt nivå. Utvalget anser foreldre som de beste til å vurdere hvor lenge barnet deres kan og bør oppholde seg i barnehagen, og at dette er et ansvar som er best plassert der det ligger i dag.

Nærmere om kveldsåpne og nattåpne barnehager

Som en del av debatten rundt barnas oppholdstid i barnehage, har barnehager som tilbyr utvidet åpningstid vært trukket frem. Slik utvalget ser det er dette et tilbud med relativt lite omfang. Utvalget har merket seg indikasjoner på at utvidet åpningstid i barnehagen ikke nødvendigvis medfører at barna tilbringer lengre tid i barnehagen. Utvalget finner ikke å kunne se bort fra at et slikt tilbud vil kunne dekke et behov hos enkelte familier, som eksempelvis er pålagt skiftarbeid, men anser at et slikt tilbud uansett ikke vil kunne få et stort omfang på bekostning av normalt tilbudet. At det i enkelte barnehager i en kommune blir gitt tilbud med utvidet åpningstid, fremstår for utvalget ikke som en vesentlig utfordring verken for barna eller for barnehagesektoren. Utvalget anser at et slikt (kvelds)tilbud effektivt kan reguleres gjennom at barn som deltar i et slikt (kvelds)tilbud skal ha redusert oppholdstid på dagtid tilsvarende. Utvalget vil presisere at for at slikt (kvelds)tilbud skal kunne anses som et barnehagetilbud, skal barna også gis et pedagogisk tilbud i denne tidsperioden.

Når det gjelder barn som går i barnehage som gir tilbud også på nattid, jf. arbeidsmiljøloven, kan dette vanskelig sammenlignes med ordinære barnehagetilbud. Etter dagens regelverk er nattåpne barnehager ikke å anse som et ordinært barnehagetilbud⁴. Nattåpne barnehager, som holder

⁴ I merknadene til forskrift om foreldrebetaling § 1 er uttrykt følgende: «Barnehagetilbud som gis innenfor det som anses som dagtid, vil i utgangspunktet defineres som et ordinært barnehagetilbud uavhengig av åpningstid. Et barnehagetilbud som gis på nattid vil regnes som utenfor et ordinært barnehagetilbud. Med nattid mener man tidsrommet mellom kl. 21.00 og kl. 06.00, jf. lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 10–11.»

åpent mellom kl. 21 og 06.00, hadde tidligere heller ikke rett på statstilskudd til driften.

Utvalget erkjenner at døgnåpne barnehager vil kunne imøtekomme behov hos enkelte foreldregrupper og enkelte deler av arbeidslivet. Men dette er primært knyttet til en forståelse av barnehager som et resultat av at mor og far er på jobb og at disse foreldrene må sikres barnepass. Døgnåpne/nattåpne barnehager kan ikke betraktes som pedagogiske tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. I denne perioden av døgnet vil barnet normalt sove og det kan ikke påregnes rom for pedagogisk virksomhet. Utvalget anser at denne formen for tilbud derfor vanskelig kan kalles noe annet enn barnevakt, tilsyn eller barnepass.

15.4 Krav om forsvarlig system for barnehageeier

Barnehageeier har ansvar for at den enkelte barnehage har de nødvendige rammebetingelsene og kan fastsette retningslinjer for lokal tilpasning av rammeplanen. Barnehagen må systematisk vurdere om egen praksis og barnehagens kultur bidrar til å fremme verdiene som skal ligge til grunn for barnehagens virksomhet. Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være i endring og utvikling, jf. rammeplanen punkt 1.7. Barnehagen skal være en lærende organisasjon slik at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer. Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse. Styrer (som er eiers representant) og pedagogisk leder har et særlig ansvar for planlegging, gjennomføring, vurdering og utvikling av barnehagens innhold og oppgaver. De er også ansvarlige for å veilede det øvrige personalet slik at alle får en felles forståelse av barnehagens ansvar og oppgaver.

Etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. § 4, skal:

Leder av virksomheten har ansvar for å påse at bestemmelsene i eller i medhold av denne forskrift overholdes, og skal rette seg etter de pålegg som kommunestyret til enhver tid gir.

Virksomhetens eier skal påse at det er etablert et internkontrollsystem.

Denne bestemmelsen plasserer et ansvar på styrer til å påse at barnehagene skal drives i samsvar med forskriften, samt at det etableres et interkontrollsystem for å ivareta disse kravene i samme

forskrift. Etter gjeldende rett finnes det ikke krav om forsvarlig system eller internkontroll for å ivareta lovkrav i barnehageloven med forskrift, for eksempel om krav til bemanning til enhver tid er tilstrekkelig, jf. barnehageloven § 18 femte ledd.

Utvalget legger til grunn at det må forventes at barnehageeier, på samme måte som barnehagemyndigheten, organiserer sin virksomhet på en slik måte at den er egnet til å oppfylle gjeldende krav i barnehageloven. Det er likevel på det rene at det må foreligge et klart rettslig grunnlag for systemkrav/internkontrollplikt for at kommunen som barnehagemyndighet skal kunne føre tilsyn med den enkelte barnehageeiers egenkontroll. En slik hjemmel foreligger ikke etter gjeldende rett.

Utvalget vurderer at det bør innføres et krav om at barnehageeier etablerer et forsvarlig system i den enkelte barnehage. En slik plikt vil bidra til å sikre at lovkrav oppfylles og i tillegg effektivisere, målrette og systematisere tilsynet. Det vises til det som er skrevet over om effekter av krav om egenkontroll og tilsyn med denne. I forbindelse med lovfesting av systemkrav vurderer utvalget at det er hensiktsmessig med en rettslig presisering av barnehageeiers ansvar for å oppfylle barnehagelovens krav til barnehagedriften, og at dette innebærer å stille til disposisjon de ressurser som er nødvendig. Dette følger allerede av gjeldende rett.

Begrepet forsvarlig system benyttes bevisst i ordlyden fremfor begrepet internkontroll. Dette blir gjort for å løsrive systemkravet fra eventuelt mer rigide internkontrollkrav som kan være utviklet i annet lovverk med forskrifter samt ISO-standarder på ulike områder. Begrepet forsvarlig system er også valgt for å synliggjøre den nødvendige lokale handlefriheten til å tilpasse systemet til de konkrete behov i den enkelte barnehage.

Et forsvarlig system i den enkelte barnehage skal sikre at barnehageloven med forskrifter faktisk blir oppfylt. Systemet må altså kunne sette virksomheten og de ansatte i stand til å avdekke lovbrudd og sørge for tiltak der lovbrudd blir avdekket. Både av hensyn til barnehageeiers styring med egen virksomhet og etterprøvbareheten ved barnehagemyndighetens tilsyn, må barnehageeiers system være skriftlig.

Ut fra nevnte skjønnsmessige kriterier vurderer utvalget at følgende elementer må foreligge i et forsvarlig system:

- Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter for regelverkets gjennomføring.
- Beskrivelse av virksomhetens organisering og myndighetsfordeling (eks. delegeringsregle-

- ment). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.
- Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i barnehageeiers oppfyllelse av regelverket.
 - Rutiner for å sikre informasjonsflyt, rapporteringer og tilbakemeldinger i barnehagen.
 - Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god kvalitet – og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.
 - Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i barnehageeiers virksomhet.
 - Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.

Utvalget vurderer at det bør kunne fastsettes forskrift om det nærmere innholdet i et krav til forsvarelig system/internkontroll for barnehageeier. Slik forskrift må ta høyde for at den enkelte barnehageeier skal få tilstrekkelig rom til å organisere virksomheten i sin egen barnehage, samtidig som det viktigste hensynet er at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud i samsvar med barnehageloven og rammeplanen.

Kapittel 16

Kvalitetssikrende bestemmelser i barnehagen

16.1 Innledning

Utvalget vurderer det som nødvendig at det stilles særskilte krav til utformingen av barnehageloven, slik at den inneholder mekanismer som sikrer et best mulig tilbud for barna og er til beste for dem, jf. kapittel 12. Utvalget har vært opptatt av at det i ny barnehagelov gis bestemmelser som på en hensiktsmessig måte sikrer kvalitet i tilbudet til barna.

Utvalget finner at et godt og tydelig regelverk vil kunne bidra til god kvalitet i barnehagen. Utvalget mener det i denne forbindelse vil være vesentlig å inkludere kvalitetssikringsbestemmelser i regelverket, og har vært opptatt av å komme frem til hvilke bestemmelser som best vil kunne bidra til å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet. Utvalget har derfor funnet grunn til å inkludere en relativt omfattende gjennomgang av ulike strukturelle faktorer betydning for kvaliteten i barnehagen. I denne sammenhengen har det også vært av stor betydning å komme frem til en god løsning for hva som er mulig og hensiktsmessig å regulere.

Strukturfaktorer er faktorer som skaper ramme for de prosesser barna opplever i barnehagen, jf. kapittel 5. Generelt er disse faktorer som er regulerbare. Av tilgjengelig forskning om kvalitet i barnehager skiller enkelte strukturelle faktorer seg ut som særlig betydningsfulle for kvaliteten. Antall barn per voksne, pedagogtetthet, personalets kompetanse, barnegruppens størrelse og sammensetning, fysiske rammer som barnehagens lokaler og uteareal, utstyr og materiell synes å være allment akseptert som sentrale faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagen (OECD 2001; 2006; European Commission 2009)¹. At disse faktorene virker sammen på prosesskvaliteten og resultat kvaliteten har imidlertid gjort det utfor-

drende å avklare hva den enkelte faktor eventuelt bidrar med alene. Likhetsstrekk ved disse faktorene er at de kan reguleres og de kan rapporteres på. Gjennom å finne en hensiktsmessig regulering av disse faktorene, vil regelverket kunne bidra til å sikre et likeverdig og godt kvalitetsnivå i barnehagene. Med hensiktsmessig regulering menes tydelige og treffsikre krav.

Foreliggende forskning fremhever følgende faktorer som særlig viktige for å fremme barnas utvikling, jf. Melhuish (2004), Barne- og familiedepartementet (2005) og St.meld. nr. 41 (2008–2009):

- Samspillet mellom voksne og barn er kjennetegnet av at de voksne er lyttende, omsorgsfulle og tilgjengelige.
- Godt utdannet personale som er engasjert i sitt arbeid med barn.
- Fasiliteter som er sikre, hygieniske og tilgjengelige for foreldre.
- Gruppestørrelser som gjør det mulig for de voksne å samhandle med barna på en god måte.
- Kontroll som sikrer konsistent behandling.
- Personalutvikling som sikrer kontinuitet, stabilitet og forbedringer.
- En utviklingsorientert læreplan.
- Tett og systematisk kontakt mellom foreldre og personalet i barnehagen.

Utvalget legger til grunn at det kan legges et godt grunnlag for god kvalitet (prosess- og resultat kvalitet) gjennom stabil og hensiktsmessig regulering av strukturelle faktorer.

Utvalget har hatt som utgangspunkt at et mangelfullt barnehagetilbud kan få negative kortsiktige og langsiktige konsekvenser for det enkelte barn. De foreslåtte kvalitetssikringsbestemmelser er derfor ment å sikre et barnehagetilbud med tilstrekkelig høy kvalitet, det vil si et tilbud som oppfyller kravene i barnehageloven og rammeplanen.

Utvalget har videre vært opptatt av å oppnå en likevekt i barnehagelovgivningen mellom brukere (barn/foreldre), eiere og lokal barnehagemyndig-

¹ Det er klare indikasjoner på at disse faktorene har vesentlig betydning for barnas utbytte av barnehagedeltakelsen og den generelle kvaliteten på tilbudet. For nærmere om dette vises til gjennomgangen som er gjort i kapittel 5.

het. I visse tilfeller har utvalget falt ned på å foreslå nasjonale standarder siden dette vil kunne gi større forutsigbarhet for eiere og brukere og forenkle saksbehandling, godkjenning og tilsyn. For å sikre både kommunens og eiers handlingsrom har utvalget samtidig funnet at de nasjonale standardene som foreslås skal være få og direkte knyttet mot forhold som i vesentlig grad sikrer kvalitet i barnehagetilbudet. Utvalget vil her tilføye at det vil være et betydelig handlingsrom for eiere og lokale myndigheter til å velge å levere barnehagetilbud over de standarder som foreslås i utvalgets forslag til ny barnehagelov.

Utvalget registrerer for øvrig at en slik tilnærming synes i overensstemmelse med barnehage-regulering i andre land. Der hvor barnehagetilbud er offentlig finansiert (helt eller delvis) er kvaliteten i barnehagene generelt regulert gjennom minimumsstandarder (Melhuish 2004). Der slik regulering eksisterer, konsentreres videre reguleringen om strukturelle faktorer, da disse kan kontrolleres og overvåkes.

Et mindretall, utvalgets medlem Norman, mener at det prinsipielt sett er uheldig for staten å detaljregulere gruppestørrelser, bemanning, pedagogtetthet, arealer og andre kvalitetsbestemende faktorer når det samtidig er kommunene som skal ha ansvar for omfanget og kvaliteten på barnehagetilbudene lokalt. Ideelt sett bør det være opp til lokaldemokratiet å avveie omfang og kvalitet opp mot kostnadene for alle de typer tjenester kommunen har ansvaret for, og med det også for barnehagene.

Gitt at staten fastsetter maksimalpris på barnehager og rett til barnehageplass til alle, og gitt at andre tjenester som kommunene har ansvaret for ofte oppfattes som underfinansiert, er det imidlertid en alvorlig fare for at kommunene vil bli tvunget til å renonsere på kvaliteten i barnehagene til fordel for andre oppgaver som oppfattes som mer presserende.

Så lenge maksimalprissystemet består, mener mindretallet derfor at det er nødvendig med detaljregulering av en god minstestandard for de viktigste kvalitetsbestemende faktorene. Ut fra det finner mindretallet likevel å kunne slutte seg til utvalgets flertall når det gjelder mange av forslagene knyttet til bemanning, gruppestørrelse og kvalifikasjonskrav.

16.2 Bestemmelser om barnehagens personale

Læring i barnehagen skjer både i spontane her-og-nå-situasjoner og gjennom mer organiserte og strukturerte situasjoner som er preget av kulturformidling og læring av fagstoff. Dette krever ansatte som er observante og vare for barnas mangesidige uttrykk, og som har god kunnskap om barn og deres utvikling, om arbeidsmetoder og om planlegging av læringsprosesser.

Utvalget har merket seg at det i vesentlig grad synes å være personalets evne til sensitiv og stimulerende omsorg som bidrar mest til barnas positive utvikling i barnehagen, jf. Burchinal og Cryer (2003). Positive lekesituasjoner vil kunne fremme tilknytningen mellom personale og barn. Dette vil forutsette tid og oppmerksomhet fra personalets side.

Utvalget vil vise til arbeidet for å rekruttere flere menn til arbeid i barnehagene, jf. Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæringen. Utvalget mener rekruttering av flere menn til barnehagen er et viktig arbeid. Utvalget er imidlertid usikker på hvor virkningsfulle handlingsplanene har vært for å øke rekrutteringen av menn til barnehagene. Utvalget vil peke på at det fortsatt er langt igjen til målet om en andel på 20 prosent menn i barnehagene. For å lykkes bedre med dette arbeidet ser ikke utvalget bort fra at Kunnskapsdepartementet vil måtte foreta en grundig vurdering av hvordan innsatsen for økt rekruttering til barnehagen bør foregå i fremtiden. Utvalget har ikke i sitt arbeid hatt anledning til å gå nærmere inn på dette temaet. Utvalget vil likevel fremheve tre arenaer i rekrutteringsarbeidet; rekruttering til førskolelærerutdanning og annen utdanning som kvalifiserer for arbeid i barnehagen, rekruttering av menn til barnehagene og arbeid for å beholde og utvikle kompetansen til menn som allerede arbeider i barnehagen. Alle arenaene vil være viktige områder for lokal og nasjonal innsats i rekrutteringsarbeidet.

Utvalget har utformet sitt forslag til regelverk for best mulig å legge rammene for god virksomhet i barnehagen, herunder skape rom for gode prosesser gjennom tilstrekkelig antall voksne, godt kvalifiserte voksne og ikke for store barnegrupper. For de yngste barna synes de voksnes omsorgsevne særlig viktig. Utvalget vurderer evnen til å etablere relasjoner preget av nærhet, omsorg og tilknytning som en særlig viktig forutsetning for å kunne gjøre en god jobb overfor disse barna.

Utvalget legger til grunn at barnas behov tilfredsstilles best i grupper med kompetent personale og med tilstrekkelig personaltetthet (Howes 1997; Asplund Carlsson, Pramling Samuelsson og Kärrby 2001; Huntsman 2008). Utvalget har merket seg at det kan være noe ulike oppfatninger når det gjelder spørsmålet om den ene eller andre faktoren har størst betydning. For utvalget har det vært viktigere å finne de faktorer som synes å ha størst betydning og som også mest hensiktsmessig vil kunne gjøres til gjenstand for regulering.

Det er grunn til å tro at strukturelle faktorer som personaltetthet, gruppestørrelse, barnegruppens sammensetning og barnehagens fysiske rammer er enkeltfaktorer som hver for seg ikke har avgjørende betydning for barnehagens kvalitet, men som samspiller innbyrdes i et komplekst mønster. Det synes å herske bred enighet om at personalets kompetanse er den enkeltfaktoren som har størst betydning for den pedagogiske kvaliteten i barnehagen.

Det har tidligere blitt pekt på at opphevelse av pedagognormen vil øke det lokale handlingsrommet og bidra til ønsket regelforenkling. Så vidt utvalget kan se vil kun handlingsrommet nedover bli berørt, og utvalget finner ikke at å gå under de krav utvalget har foreslått vil være i overensstemmelse med ønsket om tilstrekkelig høy kvalitet på tilbudet. Utvalget kan heller ikke se at opphevelse av kravet om pedagogisk bemanning i seg selv vil føre til vesentlig regelforenkling. Den vesentlige forenkling må antas å ligge i å søke å fjerne unntaksbestemmelsene. Det vises i den forbindelse til utvalgets forslag om å forenkle reglene knyttet til dispensasjonsadgang fra utdanningskravene for styrer og pedagogisk leder. Utvalget har gjennom sitt arbeid mottatt en rekke tilbakemeldinger om at tydeligere krav om dette er ønskelig. Dette er særlig begrunnet ut fra hensyn til kvalitet, forutsigbarhet og enklere saksbehandling.

16.2.1 Vurdering av styrerkravet

Det settes i barnehageloven § 17 krav om at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Styrer er arbeidsgivers representant i barnehagen. Styrer (daglig leder) skal lede barnehagen og legge til rette for den pedagogiske virksomheten. Pedagogisk leder har et spesielt ansvar for å lede barnegruppen og arbeidet på avdelingen. Barnehageloven med forskrifter fastsetter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere, jf. også punkt om pedagogisk bemanning. Det er styrers og pedagogisk leders ansvar at det

utvikles en felles forståelse for målene blant medarbeiderne, og for at foreldrene får god og tilstrekkelig informasjon om barnehagens virksomhet. Barnehagens ledelse har også et særlig ansvar for at den pedagogiske virksomheten planlegges, gjennomføres, dokumenteres og vurderes i tråd med barnehagelovens og rammeplanens føringer. Hovedansvaret for å etablere et godt samarbeid med ulike instanser/etater som har medansvar for barnas oppvekstmiljø tilligger barnehagens styrer.

Barnehagens mål og rammer er gitt gjennom barnehagelov, rammeplan, eierens eventuelle lokale tilpasning til denne, barnehagens årsplan, personale og budsjett. Som personalleder og faglig leder har styreren ansvaret for å veilede ansatte i barnehagen, slik at alle får en felles forståelse av barnehagens ansvar og oppgaver.

Styreren er arbeidsleder for den samlede personalgruppen, der mange av de ansatte ikke har pedagogisk utdanning. Styreren skal inspirere til nytenkning i tråd med samfunnsutviklingen generelt og det småbarnspedagogiske feltet spesielt. Styreren skal ha et faglig samarbeid med og være administrativt bindeledd til instanser i kommunen som helsestasjon, barneverntjeneste, pedagogisk-psykologisk tjeneste og skole.

Hovedregelen er at hver barnehage skal ha en styrer, men det er også eksempler på at barnehager slår seg sammen og deler styrer med en driftsansvarlig for hver barnehage. Variasjoner i størrelsen på barnehagene kan ha bidratt til at det er mange ulike løsninger.

Dagens regler om styrer/daglig ledelse i barnehagen er drøftet relativt grundig i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005).

Av Innst. 162 S (2009–2010) fra Stortingets familie- og kulturkomiteen, jf. St.meld. nr. 41 (2008–2009), fremgår:

Komiteen vil fremheve at utviklingen innenfor barnehagesektoren stiller krav til god ledelse i barnehagen. Styreren må ha forutsetninger for å følge opp den enkelte ansatte, herunder drive kompetanse- og kvalitetsutvikling og lede barnehagens samlede kompetanseutvikling. Styreren har også ansvar for barnehagens samarbeid med andre aktører, for eksempel barnevernstjeneste, helsestasjon og pedagogisk-psykologisk tjeneste. Utviklingen mot større barnehager vil kreve økt kunnskap om administrasjon og ledelse. Komiteen er tilfreds med at regjeringen har fokus på styrernes kompetanse, og at det vurderes eventuelle nye tiltak for å styrke styrernes ledelseskompetanse.

(...)

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener videre det er viktig å sikre at styreren har mulighet til å jobbe nært opp til de ansatte, og at man derfor bør unngå at styreren må forholde seg til for mange barnehager. Dette flertallet viser i den sammenheng til at intensjonen i barnehageloven er at hver barnehage skal ha én styrer. Dette flertallet er videre av den oppfatning at økt pedagogtetthet i sterkere grad vil kunne bidra til at styreren kan ivareta sitt ansvar som leder.²

NOKUTs (2010) evaluering av førskolelærerutdanningen avdekket at utdanningene ga relativt svak opplæring i ledelse. NOKUT pekte på at førskolelærerutdanningen bør forberede studentene bedre på rollen som pedagogisk leder og personalleder, og at grunnleggende kompetanse for administrative oppgaver og samarbeid med andre etater må inngå i utdanningen. NOKUT mente videre at det bør være arbeidsgivers ansvar å tilby nødvendig opplæring for styrere i barnehagen.

Utvalget vil vise til at det som over er fremkommet om styrerens oppgaver tilsier at vedkommende til daglig bør være mest mulig til stede i barnehagen³. I denne forbindelse har utvalget merket seg at også forarbeider til barnehagelovene av 1975 og 1995, jf. henholdsvis Ot.prp. nr. 23 (1974–75) og Ot.prp. nr. 68 (1993–94), samt høringsinstansenes syn gikk i retning av at hver lokale barnehageenhet bør ha en styrer. Utvalget har videre merket seg at erfaringer både fra Utviklingsprogrammet for barnehagene og den treårige kvalitetssatsingen, ifølge Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), viser at styrerens rolle er av uvurderlig betydning i videreutviklingen av barnehagen som pedagogisk institusjon til beste for barn og foreldre⁴.

Utvalget har merket seg at departementet ga uttrykk for at det likevel bør være en viss grad av fleksibilitet med hensyn til organiseringen av den daglige ledelse siden det i enkelte tilfeller kan tenkes å være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i et lederteam, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Ved slik vurdering

fant departementet at det ville være naturlig å legge vekt på barnehagens størrelse etter en eventuell sammenslåing, barnehagens geografiske plassering i forhold til hverandre og tilgangen til kvalifisert personale. Som illustrasjon ble nevnt at dersom virksomheten blir for stor og/eller dersom virksomhetens ulike deler ligger langt fra hverandre, ville styrer vanskelig kunne utføre de oppgavene han/hun er tillagt etter loven. Dersom det viste seg vanskelig å få tak i kvalifisert personale, kunne det, ifølge departementet, være hensiktsmessig å la en kvalifisert styrer håndtere flere små barnehager. En slik løsning kunne også gi et bredere fagmiljø for barnehagepersonalet totalt sett. Det ble presisert at kommunen i forbindelse med godkjenning og tilsyn må foreta en totalvurdering av hvorvidt virksomheten oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i barnehageloven.

Utvalget vil vise til at departementet har uttrykt at det unntaksvis, i enkelte spesielle tilfeller, ville kunne være positivt at flere små barnehager organiseres som én virksomhet med én styrer. Videre har departementet forutsatt at samordning av styrerressurser ikke skulle føre til reduksjon av styrerressursene for den enkelte barnehage og at kommunen ved godkjenning og tilsyn måtte foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehager som velger å samordne styrerressurser fortsatt oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i barnehageloven. En kan likevel sitte igjen med et visst inntrykk av at samordning av styrerressursene har medført et press på og en viss uthuling av normen for pedagogisk bemanning, ved at pedagogiske ledere blir pålagt å utføre delegerte styreroppgaver som det personalmessig ikke blir kompensert for.

Styrer er tillagt hovedansvaret for barnehagens arbeid med å planlegge, gjennomføre, vurdere og videreutvikle virksomheten. Dette er funksjoner som skal ivaretas i alle barnehager, uansett størrelse, eierskap og organisering. Utvalget ser imidlertid at styreres administrative oppgaver og oppgaver som personalleder varierer avhengig av blant annet barnehagens eierskap, størrelse og tilleggsressurser. Det er derfor lite hensiktsmessig å fastsette eksakte krav til størrelse på styrerressursen.

På tross av de klare signaler som er gitt i forarbeidene, er det utvalgets inntrykk at slik samordning av styrerressurser har blitt mer og mer utbredt, og en del steder fremstår som hovedregelen snarere enn unntaket.

En så vidt omfattende samordning finner utvalgets flertall, medlemmene Øie, Bae, Gulbrandsen,

² Innst. 162 S (2009–2010), s. 23.

³ For sammenhengens skyld kan nevnes at også privatskoleloven § 4-1 og opplæringsloven § 9-1 har krav om daglig leder, og at ledelsen skal være faglig, pedagogisk og administrativt forsvarlig. Ved tolking av dette regelverket har en lagt til grunn at det er viktig at leder er fysisk til stede.

⁴ I denne forbindelse kan tillegges at tilsvarende anskuelser gjøres innen skolesektoren; både internasjonale og norske studier har fremhevet skoleleders (rektors) betydning for skoleutvikling, jf. Møller og Ottesen (2011).

Holte, Maurseth, Nordrum, Ravnanger, Reinjfjord og Henriksen Aas, det vanskelig å støtte. Utvalgets flertall mener derfor at hovedregelen fortsatt bør være at det skal være en styrer i hver barnehage.

Utvalget flertall ser, som også forarbeidene til barnehageloven av 2005 gir uttrykk for, at det vil kunne være tilfeller hvor samordning kan være formålstjenlig. Det kan imidlertid synes som at denne unntaksbestemmelsen har blitt benyttet i langt større grad enn det som har vært lovgivers hensikt. Utvalgets flertall har derfor vært i tvil om hvorvidt slik unntaksbestemmelse bør videreføres. Samtidig ser flertallet at det kan være behov for å kunne gjøre unntak i visse særlige situasjoner. Flertallet har derfor kommet til at en snever unntaksadgang fortsatt bør foreligge. For tydelig å få frem at dette dreier seg om unntak fra hovedregelen om at det skal være en styrer i hver barnehage, har flertallet gitt en relativt tydelig beskrivelse i merknadene til lovforslaget.

Når det gjelder unntaksadgang fra et generelt krav om styrer i den enkelte barnehage, vil utvalgets flertall bemerke at geografisk avstand ikke bør være større enn at styrer kan ha daglig oppfølging av den enkelte geografiske enhet. En daglig oppfølging mener flertallet må forstås som fysisk tilstedeværelse, fortrinnsvis alle dager i uken. Styrerrollen er tillagt mange oppgaver, og selv om en del av disse ikke må utføres fysisk i barnehagen, er det flertallets oppfatning at de fleste styreroppgavene krever nærhet til barn, foreldre og personale, og at de derfor vil utføres best ved fast tilstedeværelse i barnehagen. For eksempel er det viktig at foreldre skal kunne forholde seg til barnehageeier gjennom sin barnehage, og styrer er eiers nærmeste representant i barnehagen. Dette taler for at styrer må ha sterk tilknytning til den enkelte barnehagen. Dersom den samlede virksomheten blir for stor og/eller dersom virksomhetens ulike deler ligger langt fra hverandre, vil styrer vanskelig kunne utføre de oppgavene han/hun er tillagt etter loven.

I lys av den betydning styrerrollen har for utviklingen i den enkelte barnehage, mener flertallet det må være en forutsetning at eventuell samordning ikke skal føre til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage.

Utvalgets mindretall, medlemmene Braathen, Fagerli, Norman og Olsen, vil vise til at organiseringen av barnehagene er i en stadig utvikling. Det er i stor grad arbeidsoppgaver som berører administrative rutiner og eieroppgaver som berører styrers rolle.

I kommunene kan styrerressursene samordnes ved at en enhetsleder får det overordnede ansvar for flere barnehager. I private barnehager er det ulike eierformer og organisering, og ledelsen av barnehagene skal ivareta lovkravene både i barnehageloven og selskapsrådgivningen. Det er viktig at både kommuner og private eiere har frihet til å velge en organisering av administrative rutiner og eieroppgaver som er best for deres virksomhet.

Dersom eiere velger å ha andre enn styrer til daglig leder eller at ansvaret for daglig ledelse er samlet for flere barnehager, skal hver barnehage fortsatt ha en ansatt i barnehagen som har det pedagogiske ansvaret etter barnehageloven. Med denne begrunnelse har disse medlemmene foreslått å endre betegnelsen «daglig leder» til «pedagogisk ansvarlig» i ny barnehagelov, jf. gjeldende barnehagelov § 17 annet ledd.

Utvalget har for øvrig merket seg at det i forbindelse med barnehageloven av 2005 også ble konkludert med at kravet om førskolelærerutdanning for styrer burde videreføres. Departementet åpnet samtidig for at også andre høyskoleutdanninger som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse, skal være relevant for styrerstillinger. Dette skulle gi kommunene og andre eiere noe større fleksibilitet, samtidig som de grunnleggende kvalitetshensyn ivaretas. Foruten at endringer i universitets- og høyskolesystemet taler for å inkludere tilsvarende universitetsutdannelse, finner ikke utvalget grunnlag for å foreslå endring av utdanningskravet til styrer.

Utvalget ser at det er behov for videreutdanning for styrere for å møte utfordringer i dagens barnehagesektor. Utvalget er derfor tilfreds med at det er opprettet egen videreutdanning for styrere.

Når det gjelder spørsmål om dispensasjonsadgang fra utdanningskravet er dette behandlet under punkt 16.2.6 under.

16.2.2 Vurdering av krav til generell bemanning

Det følger av barnehageloven § 18 femte ledd at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette er en skjønnsmessig bestemmelse som gir en viss vurderingsfrihet til barnehageeier.

Utvalget har merket seg at det har også funnet sted store endringer i sektoren, samtidig som kravene til bemanning ikke har blitt endret⁵. Den store økningen av små barn i barnehagen medfør

rer et behov for å se nærmere på kravene til bemanning i barnehagen.

Studier om sammenhenger mellom antallet barn per voksne og småbarns utvikling har vist økt apati, mer aggressiv atferd, dårlig score på språk- og utviklingstester og større forekomst av utrygg tilnærming og lavere sosial kompetanse hos barn der det var mange barn per ansatt (her definert som fem barn eller mer per ansatt). Der det var få barn per ansatt (definert som å ha hovedansvaret for omkring tre barn), var samspillet med barna preget av sensitivitet og flere og mer nyanserte responser på det barna uttrykte. De ansatte var i tillegg mer omsorgsfulle og hadde større variasjoner i aktiviteter og var mer oppmuntrende overfor barna (Deynoot-Schaub og Riksen-Walraven 2006; de Schipper m. fl. 2006). De Schipper m. fl. (2006) viser eksempelvis hvordan interaksjonen og spillet mellom barna og de voksne endres når forholdet mellom voksne og barn endres mellom 1:3 og 1:5⁶.

I Riksrevisjonens (2009) undersøkelse ble både styrerne og de pedagogiske lederne spurt om de synes det er nok personale i avdelingen til at alle barna får tilfredsstillende oppmerksomhet. En fjerdedel av de pedagogiske lederne mener det sjelden eller ikke i det hele tatt er nok personale i avdelingen til at alle barna får tilfredsstillende oppmerksomhet. Nær en femtedel av styrerne gir uttrykk for det samme.

Riksrevisjonen (2009) har ellers pekt på at enkelte barnehager har høyt sykefravær og lav grunnbemanning. Videre at det er grunn til å være oppmerksom på variasjonen mellom barnehagene og at enkelte barnehager har en relativt lav voksentetthet. Riksrevisjonen understreker at dersom barnehagene ikke har tilstrekkelig og kvalifisert personale, vil det bli vanskelig å imøtekomme alle barnehagens oppgaver og gi hvert enkelt barn tilstrekkelig oppmerksomhet. Under-

søkelsen viste også at barnehageansatte generelt har lite tid og midler til kompetansehevingstiltak til tross for et stort opplevd behov for dette.

Gjennomsnittlig antall barn per ansatt i barnehagene ligger på 3,4 barn per ansatt for grupper med barn inntil 3 år, og 5,5 for grupper med barn over 3 år (Vassenden m. fl. 2011). For aldersblandede grupper er gjennomsnittet 4,6 barn per ansatt. Undersøkelsen finner ingen forskjeller etter organiseringsform (avdelingsbasert-avdelingsfri). Det fremvises en svak tendens til at med økende antall barn i barnehagen totalt, også følger en økning i antall barn per ansatt.

Med hensyn til faste voksenkontakter/tilknytningspersoner for barna oppgir 7 av 10 barnehager i IRIS-undersøkelsen å ha faste voksenkontakter/tilknytningspersoner for 1–2-åringene, (Vassenden m.fl. 2010). For 6 av 10 barnehager gjelder dette også for 3–5-åringene. Her fremkommer det videre variasjon etter barnehagens størrelse. 93 prosent av de største barnehagene (100 barn eller flere) har slike voksenpersoner for 1–2-åringene, mot 54 prosent av de minste barnehagene (under 30 barn). Det fremgår også av rapporten at det er betydelig variasjon i bemanningstettheten i løpet av barnehagedagen.

Mye kan tale for at barnehageloven § 18 femte ledd som stiller krav til den totale bemanningen i barnehager, bør endres. Dagens regelverk angir det maksimale antallet barn hver pedagogisk leder kan ha ansvaret for, men overlater til barnehageeier å vurdere størrelsen på den øvrige bemanningen. Utvalget har vurdert om dette er hensiktsmessig og om dette kan anses som en tilstrekkelig regulering av voksentetthet.

Det er grunn til å vurdere om det bør legges tydeligere føringer for eiers vurdering av barnehagens totale bemanning. Dagens regelverk vil kunne føre til store forskjeller og dermed motvirke at alle barnehager gir et likeverdig tilbud. Det kan ikke ses bort fra at andre hensyn, eksempelvis økonomi, veier tyngre enn hensynet til barnas beste i vurderinger av hvor store personalressurser en barnehage bør ha. Personalkostnader representerer det største kostnadselementet ved drift av barnehager. Dersom barnehageeier skulle ønske å redusere kostnader, vil ofte bemanningen være den posten det kuttes først i.

Etter utvalgets vurdering er det både fordeler og ulemper ved å fastsette et tallfestet krav til hvor mange barn hver voksen maksimalt kan ha ansvaret for. På den ene siden vil dette kunne bidra til et likeverdig barnehagetilbud, og det vil kunne minske faren for at barnehageeier reduserer kostnadene ved å kutte ned på den totale bemanningen.

⁵ Sett hen til økende åpningstider og at flere barn nå har hel-dagsplass, er det ytterligere grunn til å styrke både den generelle og pedagogiske bemanningen i barnehagene. Dagen krav til pedagogisk bemanning ble fastsatt i forskrift 1. mars 1984 nr. 450 til lov om barnehager. Av forskriften § 19 nr. 2 fremgår: «Norm for pedagogisk bemanning er: 1 førskolelærer pr. 14–18 barn over 3 år og pr. 7–9 barn under 3 år når barnas daglige oppholdstid er over 6 timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid pr. dag, kan barnetallet økes noe.» Etter dette har åpningstid og oppholdstid endret seg, men uten at bemanningskravene er endret.

⁶ Mange studier antyder at antall barn per voksen ikke kan være over 1:3 eller 1:4 for å kunne skape gode samspill for barn under 2 år (NICHD 2002; Munton m. fl. 2002; Goelman m. fl. 2006). For de noe eldre barna vil forholdstallet kunne settes noe lavere (1:7/1:9) ifølge de samme studiene (NICHD 2002; Munton m. fl. 2002), for så vidt som i dag.

På den annen side kan det være en fare for at barnehageeier ikke vil vurdere bemanningsbehovet ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov, men innrette seg etter det maksimale antallet barn hver voksen kan ha ansvaret for.

På bakgrunn av forskning er det vanskelig å finne frem til et «korrekt» forholdstall for antall barn per voksen. I mange år, helt fra 1970-tallet, har det vært en vanlig oppfatning at det bør være 3 voksne per barnegruppe på 9 barn under 3 år, og 3 voksne per 18 barn over 3 år. Et slikt forholdstall synes å være i god overensstemmelse med hva som defineres som tilstrekkelig grad av voksentetthet til å drive god pedagogisk virksomhet, jf. kapittel 5. SSBs barnehagestatistikk og funnene i IRIS-undersøkelsen viser at det har vært en utvikling mot flere barn per ansatt i barnehagene de senere årene.

I kapittel 5.3 er det vist til forskning som gir klare indikasjoner på at antall barn per voksen har avgjørende betydning for barnas utbytte av barnehagedeltakelsen og den generelle kvaliteten på tilbudet. Utvalget mener det er av vesentlig betydning at det er nok personale i barnehagen til at barna blir ivaretatt på en god måte. Blant annet på bakgrunn av den store andelen små barn i barnehagen, er det behov for en bedre sikring i regelverket for at disse barna skal bli godt ivaretatt. Ut fra en vurdering av barnas beste, mener utvalget det er avgjørende at de yngste barna har en tett og god voksenkontakt som bidrar til at de skal føle seg trygge i barnehagen.

Et tallfestet krav eksisterer i dag for den pedagogiske bemanningen. At det ikke er en lignende norm for barnehagens totale bemanning, kan begrunnes i at barnehageeier som følge av at barnegrupper vil variere i alder, størrelse, barnas behov osv. over tid, vil ha behov for fleksibilitet i barnehagens interne organisering.

For utvalget har en videreføring av et skjønnsmessig krav til generell bemanning (dog med tydeligere føringer) eller et tallfestet bemanningskrav fremstått som hovedalternativene for hvordan krav til barnehagenes generelle bemanning bør reguleres i ny barnehagelov.

Etter en samlet vurdering har utvalget kommet frem til at et fortsatt skjønnsmessig krav til generell bemanning for å sikre målsettingen om barnehager med høy kvalitet, også dersom kravet om «tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» innskjerpes til «god pedagogisk virksomhet», ikke i tilstrekkelig grad vil kunne ivareta de kvalitetssikringsbehov som er beskrevet over.

Undersøkelser viser at det over tid har vært en økning i antall barn per voksne. Utvalget ser på

denne trenden med en viss bekymring. Forskning viser at voksentetthet er meget viktig for kvaliteten, og voksentettheten er etter utvalgets vurdering allerede for lav mange steder.

Alternativet til et fortsatt skjønnsmessig krav til generell bemanning er å tallfeste et krav til et maksimalt antall barn per voksen i barnehagen. Utvalget antar for øvrig at et tallfestet krav for bemanningen vil være lettere å forholde seg til for mange barnehageeiere og lokale barnehagemyndigheter enn dagens krav eller et eventuelt innskjerpet skjønnsmessig krav.

Utvalget vurderer for øvrig at det å innføre et mer oppstykket krav, eksempelvis tallfestede krav med finere inndeling i alderskategorier (1–2 år, 2–3 år, 3–4 år), vil være vanskelig på grunn av stor variasjon i fordelingen mellom ulike aldersgrupper i barnehagene og de begrensede muligheter for endring i (de fleste) barnehagenes fysiske utforming. I tillegg vil en slik finere inndeling komplisere regelverket unødige. Følgelig anbefales ikke dette alternativet av utvalget.

En eventuell innføring av et bemanningskrav for barn under to år og et for barn over to år, vil kunne ivareta de aller yngste barnas behov godt, men i liten grad ivareta aldersgruppen mellom to og tre år. Det å skyve aldersgruppen to–tre år inn i en eldre aldersgruppe må vurderes som risikofylt i og med at barna mellom to og tre år ikke vil få den oppmerksomheten disse barna trenger. Eksempelvis bruker barna i denne aldersgruppen fortsatt ofte bleie, sover i løpet av barnehagedagen og er språklig og fysisk langt mindre selvhjulpne enn de eldre barna. Et slikt alternativ anbefales derfor ikke av utvalget.

Rent sikkerhetsmessig må det kunne sies å være uheldig at ansatte kan være nødt til å være alene med barna. Selv om det kan antas at mange barnehager i dag har en sikkerhetsmessig forsvarlig bemanning hele åpningstiden, synes det heller ikke uvanlig at ansatte er alene med barn tidlig eller sent på dagen. Barnehagen må sørge for forsvarlig bemanning til en hver tid. Utvalget vil i denne forbindelse vise til arbeidsmiljølovens bestemmelser. Arbeidsmiljøloven § 4-1 nr. 3 har følgende ordlyd:

Det skal vurderes om det er særlig risiko knyttet til alenearbeid i virksomheten. Tiltak som er nødvendig for å forebygge og redusere eventuell risiko ved alenearbeid skal iverksettes, slik at lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ivaretas.

Etter utvalgets vurdering bør det normalt være minst to ansatte til stede i barnehagen hele barne-

hagedagen. Sikkerhetsvurdering i forhold til bemanningen vil inngå i kravet til internkontroll for barnehagen.

16.2.3 Vurdering av krav til pedagogisk bemanning

I arbeidet med ny barnehagelov har utvalget ansett det som nødvendig å foreta en vurdering av om det bør og skal videreføres et krav til pedagogisk bemanning.

Gjeldende barnehagelov § 18 slår fast at pedagogiske ledere må ha førskolelærerutdanning eller annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Personalets kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen. Denne kompetansen er også en nøkkelfaktor for barn som av ulike grunner har spesielle behov. Utdanningskravet er gitt for å sikre at personalet har nødvendig kompetanse til å drive barnehagen til beste for barn og foreldre, i tråd med lov og rammeplan. Pedagogisk leders oppgaver er omtalt som følger i departementets rundskriv F-04/2011:

Barnehagelovens bruk av begrepet «pedagogisk leder» er ikke lovfesting av en formell stillingskategori i barnehagen. Intensjonen med begrepsbruken er å lovfeste krav til pedagogisk utdanning hos deler av personalet i barnehagen, krav som er direkte formulert i barnehageloven og tilhørende forskrifter.

Utdanningskravet for pedagogisk leder er gitt for å sikre at personalet har nødvendig kompetanse til å drive barnehagen til beste for barn og foreldre og i tråd med lov og rammeplan. Et kompetent personale med adekvat utdanning er den beste garantien for et barnehage tilbud i tråd med framtidens krav, livslang læring i vid forstand og en god overgang til skolestart.

Pedagogisk leder har et helhetlig ansvar for planlegging og vurdering, daglig omsorg for det enkelte barnet, for utviklingen av det sosiale miljøet og lærings- og dannelsesmiljøet i barnegruppen og for samarbeidet med barnas foreldre og et veiledningsansvar overfor det øvrige personalet. I samarbeid med barnehagestyrer vil en pedagogisk leder ha oppgaver som inngår som del i arbeidet med å utvikle barnehagen som pedagogisk virksomhet og barnehagens samarbeid med andre tjenester. Det følger av dette at oppgavene til en pedagogisk leder ikke er begrenset til gjennomføring av daglige aktiviteter, men også vil omfatte for eksempel kontakt med foreldre og helhetlig planlegging i samsvar med rammeplanen.

Bemanningen i barnehagen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, jf. barnehageloven § 18 femte ledd. Hva som er tilstrekkelig bemanning, skal vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Med begrepet tilfredsstillende pedagogisk virksomhet menes at barnehagens bemanning og samlede kompetanse er tilstrekkelig til at den drives i samsvar med de kravene til formål og innhold som fremgår av formålsbestemmelsen, innholdsbestemmelsen, bestemmelsen om barnas rett til medvirkning og rammeplanen.

I § 18 gis departementet hjemmel til å fastsette utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning, dvs. fastsette en pedagognorm, jf. forskrift om pedagogisk bemanning⁷. Hensikten med pedagognormen er å sikre at det finnes tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse til å ivareta barnas behov for omsorg, lek, og læring, sosial tilhørighet og utviklingsstøtte, jf. § 2 og barnas rett til medvirkning § 3.

I forskrift om pedagogisk bemanning § 1 er det stilt krav om at det skal være minimum én pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7–9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.

Forbeholdet om at den fastsatte pedagognormen kan økes noe der barna har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, gjelder i de tilfeller der den daglige oppholdstiden er kortere for flertallet av barna. Barnetallet per pedagog bør i slike tilfeller ikke overstige 20 for barn over tre år og 10 for barn under tre år.

Kvaliteten i barnehagen er avhengig av et kompetent personale, hvilket blant annet vises gjennom EPPE-studien i England (Melhuish 2004; Sylva m. fl. 2004), jf. også omtale av forskning om betydningen av den pedagogiske bemanningen i kapittel 5.3. Både Brennautvalget og Østbergutvalget har uttrykt til dels stor bekymring for pedagogtettheten i barnehagene i Norge, jf. henholdsvis NOU 2010:8 og 2010:7. For å kunne sikre at alle barn får et godt systematisk pedagogisk tilbud i barnehagen, er man avhengig av et kompetent personale.

Det er nødvendig å se på om kravene til bemanning i dagens regelverk er hensiktsmessige. Som redegjort for tidligere har det vist seg at praksisen ved anvendelsen av pedagognormen

⁷ Fastsett av Barne- og familiedepartementet 16. desember 2005 med hjemmel i barnehageloven § 18 sjette ledd.

ikke har vært i tråd med lovgivers intensjon. Dette er beskrevet i IRIS-undersøkelsen (Vassenden m. fl. 2010). På tross av svakheter ved det tilgjengelige datamaterialet, har IRIS søkt å belyse i hvilken grad barnehagene etterlever pedagognormen og mulige årsaker til forskjellene. I undersøkelsen vises det til at ut fra beregningene er det bare 4 av 10 barnehager i undersøkelsens utvalg som oppfyller pedagognormen. Det at det har utviklet seg en ulik praktisering av bestemmelsen kan tyde på at den ikke er tilstrekkelig klar. Det er grunn til å tro at uklarheten om hva som er gjeldende rett har utviklet seg over tid og at uenigheten om forståelsen har flere årsaker.

Normen for pedagogisk bemanning ble vurdert i forarbeidene til dagens barnehagelov, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Et forslag om å oppheve normen for pedagogisk bemanning møtte til dels kraftig motbør, jf. punkt 3.8. Utvalget har merket seg departementets begrunnelse i den anledning, og finner grunn til å sitere følgende:

Departementet legger vekt på at et meget stort flertall støtter forslaget om at det fortsatt bør være nasjonale bestemmelser om pedagogisk bemanning. En felles nasjonal norm bidrar til å ivareta den pedagogiske kvaliteten og sikrer en enklere og mer likeverdig saksbehandling. Samtidig bidrar en slik felles nasjonal norm til å forenkle tilsynet med den enkelte barnehage. Pedagognormen sikrer et minimum av pedagogisk kompetanse blant personalet, uten at den totale bemanningen reguleres i detalj.

Dersom man ikke har nasjonale normer for pedagogisk bemanning, åpner man for at det kan utvikle seg betydelige variasjoner i kvaliteten i barnehagene i Norge. En slik utvikling vil ikke være i samsvar med forutsigbarhet og regjeringens mål om et likeverdig pedagogisk tilbud til alle som ønsker det. Departementet har merket seg at mange kommuner peker på at økonomien er anstrengt, og at det derfor kan være risiko for at finansieringen av barnehagene kommer inn i en negativ spiral. Maksimalgrensen for foreldrebetaling kan forsterke risikoen for at det pedagogiske tilbudet kan bli skadelidende. Det vil være uheldig om det oppstår store kvalitetsforskjeller. Departementet legger også vekt på at fylkesmennene har påpekt at nasjonale standarder for personalets kompetanse og antall vil gi størst forutsigbarhet for brukerne og eierne. Nasjonale standarder vil dessuten virke forenklende for saksbehandlingen og tilsynet. Fylkesmennene har påpekt at tilsynsarbeidet lettere lar seg gjennomføre dersom det finnes felles nasjonale normer enn dersom man i

hvert enkelt tilfelle må vurdere hva som er forsvarlig.

Departementets begrunnelse for videreføring av pedagognorm synes fortsatt å ha gyldighet, kanskje særlig i en situasjon med rammefinansiering. Det vurderes ikke som ønskelig å fjerne pedagognormen. En kan videre konstatere at normen faktisk ikke er oppfylt i mange tilfeller. Pedagogtettet er et av de klareste kvalitetskriteriene en har for barnehagens virksomhet. Så vidt utvalget kan se taler dette for å løfte normeringen opp som lovkrav.

Utvalget vil i denne forbindelse vise til at det tidligere er blitt signalisert at forskriftsbestemmelser om pedagogisk bemanning skal vurderes flyttet opp i barnehageloven, jf. Ot.prp. nr. 68 (1993–94). Utvalget er av den formening at bestemmelsen om pedagogisk bemanning er svært sentral og bør, blant annet av hensynet til brukerne, fremgå klart av loven.

I sin utredning viste Fordelingsutvalget til forskning som klart antyder at førskoletilbud har positive langtidsvirkninger på barnas senere utdanning og yrkesaktivitet, men at disse positive virkningene vil avhenge av kvaliteten på førskoletilbudet, jf. NOU 2009:10. Utredningen pekte på at tilbud av høy kvalitet, vekt på læring og få barn per voksen har best effekt. Fordelingsutvalget pekte også på at de positive langtidsvirkningene er størst for barn fra ressursvake familier. På denne bakgrunn gikk utvalget inn for en mer ambisiøs pedagognorm og bedre lønns- og arbeidsvilkår for førskolelærere i barnehager.

Brennautvalget har gitt uttrykk for at pedagogtetteten i barnehagen må økes, og foreslått at minst 50 prosent av de ansatte i barnehagene må ha førskolelærerutdanning eller annen tilsvarende pedagogisk utdanning, jf. NOU 2010:8. På den måten vil en kunne sikre at alle barn som går i barnehagen, uavhengig av funksjonsnivå og bakgrunn, skal få et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og samfunnet ellers.

Flertallet i familie- og kulturkomiteen på Stortinget uttrykte følgende i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagen:

Flertallet [alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet] viser til at Norge er det eneste av 25 undersøkte OECD-land som verken har 50 pst. pedagoger eller 80 pst. av ansatte med barnefaglig kompetanse. Siden barnehagens personell er den viktigste innsatsfaktoren for kvalitet i barnehagene, vil flertallet understreke betydningen av at

regjeringen følger med på utviklingen av søkertall og opptak av studenter til førskolelærerutdanningen, samt de regionale forskjellene i førskolelærerdeknningen, og at regjeringen følger opp med eventuelle tiltak i rekrutteringsstrategien. Flertallet mener at regjeringen bør vurdere å øke pedagogtettheten i barnehagene ved å innføre en mer ambisiøs pedagognorm.⁸

Det har også vært pekt på at rammeplanens føringer stiller store krav til personalet, jf. NOU 2010:8, noe som igjen tilsier en viss pedagogtetthet for å kunne oppfylle rammeplanens føringer.

Av Meld. St. 30 (2010–2011) fremgår blant annet følgende om barnehagesektorens kompetansebehov:

En fullt utbygd barnehagesektor, med mer sammensatte barnegrupper og større mangfold i barnehagetilbudet, stiller andre og nye krav til kunnskap og kompetanse hos de ansatte. Regjeringen har allerede varslet at den etter en kraftig satsing på barnehageutbygging nå ønsker å rette innsatsen mer mot kvalitet og innhold i barnehagen de nærmeste årene.

(...)

Regjeringen mener derfor det er svært viktig å styrke rekrutteringen og kompetanseutviklingen i barnehagene de nærmeste årene, slik at man får tilstrekkelig kvalifisert personale i barnehagene. Kunnskapsdepartementet planlegger blant annet en kompetansestrategi som skal sikre økt kompetanse for alle ansatte i barnehagen. Spørsmålet om å øke kravet til pedagogisk bemanning kan vurderes på lengre sikt, når barnehagene har fått tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle dagens regelverk.⁹

Utvalget har merket seg den klare sammenhengen mellom kvalitet og pedagogisk bemanning i barnehagen. Kravet om pedagogisk bemanning er derfor, etter utvalgets vurdering, en helt avgjørende kvalitetssikringsbestemmelse. Utvalget har konkludert med at det er gode grunner til å videreføre krav om pedagogisk bemanning. Utvalget mener videre det er viktig at krav om pedagogisk bemanning lovfestes.

Utvalget foreslår derfor å flytte kravet om pedagogisk bemanning fra forskrift og innarbeide en bestemmelse om dette i barnehageloven. Dette vil synliggjøre viktigheten av bestemmelsen om pedagogisk bemanning¹⁰. For å sikre en tilstrek-

kelig klar bestemmelse, foreslår utvalget et fortsatt tallfestet krav om pedagogisk bemanning i barnehagene.

Utvalget er kjent med at det stedvis har utviklet seg en praksis med en prosentvis tilnærming til forskriftsbestemmelsen om pedagogisk bemanning. Utvalget har merket seg at det knytter seg uenighet til hvordan denne praksisen har oppstått. Utvalget ser at det kan være uklarheter i dagens regelverk som har vanskeliggjort praktiseringen av kravene, jf. Lovavdelingens uttalelse 15. april 2010. Lovavdelingen påpekte i sin tolkningsuttalelse at det ikke var grunnlag for å legge en prosentvis tolkning til grunn.

Den uklarheten som hersker om praktiseringen av bestemmelsen, gjør det nødvendig å klargjøre i fremtidig regelverk hvilke krav som stilles til pedagogisk bemanning. I veileder om kravene til pedagogisk bemanning har Kunnskapsdepartementet uttrykt at reglene ikke gir adgang for en praksis med utgangspunkt i en beregnet prosentandel av en pedagogstilling per barn. Utvalget har ikke funnet det formålstjenlig å se på hva som kan antas å være årsakene til at det har utviklet seg et så vidt stort sprik mellom hva lovgiver har ment skulle være kravene og hvordan dette har blitt praktisert.

Utvalget vil oppfordre til at denne uenigheten finner sin avklaring. Utvalget antar at det vil kunne bli ytterst komplisert å arbeide videre for å sikre alle barn et likeverdig tilbud av høy kvalitet om ikke økonomisk inndekking avklares. Den intensitet uenigheten om kravet til pedagogisk bemanning har fått, antyder et visst ressursbehov i sektoren.

Utvalget vil peke på at en prosentvis tilnærming vil medføre en lavere pedagogisk bemanning, og derigjennom en lavere kvalitet på tilbudet enn ønskelig. Uavhengig av uenighetene som knytter seg til praktiseringen av pedagognormen, vil det altså være å anse som en svekkelse av kvalitetskravene som i dag stilles til barnehager dersom en prosentvis tolkning innarbeides i ny barnehagelov. Dette vil kunne gi en svært uheldig signaleffekt, og av hensynet til at barna skal få et best mulig tilbud i barnehagen er dette ikke ønskelig. Det foreligger altså et klart behov for at det i ny barnehagelov må tydeliggjøres hva som er kravene til den pedagogiske bemanningen.

⁸ Innst. 162 S (2009–2010), s. 23.

⁹ Meld. St. nr. 30 (2010–2011), s. 51 og 100–101.

¹⁰ I Ot.prp. nr. 68 (1993–94) pkt. 6.4.5 ble det uttalt at departementet evt. ville komme tilbake til en lovhjemling av dette standardkravet i forskriften. PBL uttalte også at de støttet en lovhjemling, jf. 6.4.3. En vurdering av dette spørsmålet ble også signalisert i St.meld. 27 (1999–2000), og støttet av stortingskomiteens flertall.

Utvalget er kjent med at det i sektoren har vært stilt spørsmål ved hvordan barn med deltids-plasser skal telles i forhold til kravene til pedagogisk bemanning. Etter utvalgets vurdering bør dette fremgå tydelig av fremtidig regelverk. Det tidligere statlige driftstilskuddet hadde lavere satser for barn med deltids plass i barnehage, og kommunens tilskudd til ikke-kommunale barnehager utmåles etter en omregning av barn ut fra avtalt oppholdstid til heltidsplasser. Finansierings-systemet tilsier altså at det vil være naturlig å legge en prosentvis tilnærming til grunn ved utregningen av antall barn som grunnlag for den pedagogiske bemanningen. Utvalget legger til grunn at det er heltidsekvivalente plasser som skal være utgangspunktet for utregningen, og ikke det fysiske antallet barn. Når dette er sagt, må det presiseres at dette kun vil gjelde der et flertall av barna har avtalt oppholdstid kortere enn seks timer per dag, jf. departementets merknader til forskrift om pedagogisk bemanning § 1¹¹. Videre følger det av merknadene til barnehageloven § 6 første ledd bokstav b at dersom to barn deler en plass slik at de ikke er til stede samtidig kan de telles som ett barn. Utvalget har lagt ovennevnte til grunn i sitt forslag om nye bestemmelser om pedagogisk bemanning.

Samtidig vil utvalget bemerke at kravet om tilstrekkelig bemanning etter barnehageloven § 18 femte ledd, fortsatt vil gjelde. Er flere barn til stede i barnehagen samtidig, fordi mange barn har deltids plass, vil dette tilsi at barnehageeier må gjøre en fornyet vurdering av bemanningen i barnehagen¹².

Utvalget har merket seg at foreliggende forskning om kvalitet i barnehagen taler for å skjerpe kravene til pedagogisk bemanning ytterligere. Utvalget innser imidlertid at den mangel på pedagoger¹³ og den «underbemanning» som vil måtte dekkes opp først, tilsier at skjerpede krav til pedagogbemanning vil måtte innføres over tid. Utval-

get foreslår derfor at det innføres skjerpede krav til pedagogbemanning gjennom overgangsbestemmelser, dvs. en omstillingsfase frem til strengere regulering trer i kraft fra for eksempel 2020.

Undersøkelser viser at det er en sterk konsentrasjon av personalet visse deler av barnehagedagen (Vassenden m. fl. 2011). I så godt som alle barnehager i utvalget var mer enn 80 prosent av personalet normalt til stede mellom kl. 10.00 og kl. 14.00, mens i tiden før kl. 8.30 og etter kl. 15.30 var det vesentlig færre ansatte til stede.

Utvalget vurderer det som sentralt at det er «full» bemanning i tiden hvor også barnegruppen kan forventes å være fulltallig. Samtidig vil utvalget peke på de betydelige muligheter/tilgjengelige arenaer for læring, aktivitet og utfoldelse som ligger i de ofte mindre barnegruppene tidlig og sent på dagen. Videre finner utvalget at den lave bemanning som er på starten og slutten av dagen også kan innebære en utfordring med hensyn til tilvenning og tilknytningspersoner for nye barnehagebarn. Pedagogiske ledere har også viktige oppgaver knyttet til samarbeid og kontakt med foreldre, oppgaver som må antas å løses best ved tilstedeværelse på starten og slutten av barnehagedagen.

Utvalget har vurdert hvordan en økning i pedagogbemanningen best kan fastsettes. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å formulere et strengere tallfestet krav som skal inntre etter en viss tidsperiode, eller det vil kunne formuleres en prosentvis tilnærming.

Til den pedagogiske bemanningen inngår pedagoger som oppfyller utdanningskravet og som deltar i den daglige virksomheten/det daglige arbeidet i barnegruppene. Hvis det i barnehagen ansettes eller på annen måte hentes inn ekstra personell for å støtte opp om enkeltbarn, vil vedkommende ikke kunne regnes inn i pedagogbemanningen. Dette gjelder for eksempel ekstra personell som har som oppgave å gi spesialpedagogisk hjelp til grupper eller enkeltbarn, jf. opplæringsloven § 5-7.

Et forholdstall mellom antall pedagoger og antall barn på 1:6 for barn under 3 år og 1:12 for barn over tre år vil innebære en vesentlig styrking av den pedagogiske bemanningen i barnehagene. Pedagoger vil med dette kravet utgjøre halvparten av barnehagens grunnbemanning. Utvalget har beregnet at et slikt krav vil medføre behov for om lag 8 000 flere pedagoger enn det dagens pedagognorm krever.

Utvalget har foretatt en vurdering av faktorer som påvirker tilbudet av og etterspørselen etter førskolelærere i årene fremover, og kommet frem

¹¹ I forbindelse med forskrift om pedagogisk bemanning er det av departementet uttrykt at «forbeholdet om at den fastsatte pedagognormen kan økes noe der barna har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, gjelder i de tilfeller der den daglige oppholdstiden er kortere for flertallet av barna. Barnetallet per pedagog bør i slike tilfeller ikke overstige 20 for barn over tre år og 10 for barn under 10 år.»

¹² Slik utvalget ser det, vil mye i slike situasjoner avhenge av om barna tar ut sin deltids plass de samme dagene i uken og hvor omfattende deltids plassen for det enkelte barn er.

¹³ Det kan tillegges at et stort antall førskolelærere i dag arbeider utenfor barnehagesektoren. Slik kan en si det er mangel på pedagoger i sektor, samtidig som det ville ha vært tilstrekkelig mange førskolelærere om disse hadde arbeidet i barnehagesektoren.

til at det vil være realistisk å innføre det styrkede pedagogkravet fra 2020. I vurderingen er det lagt på vekt på årlig tilvekst av nye førskolelærere og andre personer med godkjent utdanning, vekst i antall barn i barnehage på grunn av demografiske endringer og avgang fra yrket på grunn av oppnådd pensjonsalder. Det er videre tatt hensyn til at det i dag ikke er ansatt nok pedagoger i barnehagene til å oppfylle gjeldende pedagognorm. Fremskrivningen indikerer at veksten i antall personer med godkjent utdanning etter barnehageloven i perioden 2011–2020 vil være tilstrekkelig til at barnehagene kan oppfylle et pedagogkrav på 1:6 for barn under 3 år og 1:12 for barn over tre år fra 2020.

16.2.4 Vurdering av kompetansekrav for assistenter

Alle ansatte som inngår i barnehagens grunnbemanning, bør ha kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat. Utvalget har derfor vurdert om det også bør stilles kompetansekrav for assistenter.

Søbstadgruppen (Barne- og familiedepartementet 2005) pekte på at barnehageansatte ivaretar et vesentlig samfunnsansvar. Det vil derfor være nødvendig å sikre at alle som jobber i barnehage har kunnskap om barn individuelt og i gruppe. Søbstadgruppen mente at det på sikt var ønskelig at alle ansatte har førskolelærerutdanning eller annen relevant utdanning på høyskole- og universitetsnivå, for eksempel innen idrettsfag, estetiske fag eller lignende. De foreslo at det i første omgang skulle utarbeides en kompetansestrategi med følgende ambisiøse mål: Innen en tiltaksperiode på fem år skal alle ansatte i barnehagene ha fagkompetanse som er relevant for å arbeide i barnehage, og som et minimum burde alle uten formell kompetanse tilbys en adekvat begynneropplæring.

St.meld. nr. 41 (2008–2009) peker på at barnehagens personale har en sentral rolle i barnehagebarnas og deres familiers liv, og at personalets faglige og personlige kompetanse er barnehagens viktigste ressurs. I 2008 hadde om lag en fjerdedel av de ansatte i stillingskategorien assistent barnehagefaglig eller barnefaglig utdanning (førskolelærerutdanning, annen pedagogisk utdanning eller barne- og ungdomsarbeiderutdanning). Departementet varslet i meldingen at de ønsker å styrke mangfoldet i personalet, og vil arbeide for å få flere personer med annen faglig bakgrunn til å jobbe i barnehagene. Kunstfaglig utdanning, idretts- og friluftsfag og barnevernspedagogutdanning ble nevnt som eksempler på relevant utdanning.

Brennautvalget (NOU 2010:8) anbefalte at det skulle vurderes å innføre et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner hos de i stillingskategorien assistent.

Når det gjelder øvrige ansattes kompetanse har utvalget merket seg at forslag om å styrke hele personalets kompetanse har vært fremmet i ulike sammenhenger de siste årene. Barn i alderen 0–6 år er en sårbar gruppe som er prisgitt voksne for at deres behov og rettigheter skal bli ivarettatt på en god måte.

Utvalget slutter seg til Søbstadgruppens vurdering når det gjelder betydningen av at alle ansatte har kunnskap om barn og barnehage, og er enig i at det på sikt er ønskelig at alle som arbeider i barnehage har utdanning på minst videregående nivå. Utvalget er imidlertid ikke enig i at alle nødvendigvis må ha utdanning på høyskole- eller universitetsnivå. Dette ville utelukke fagarbeiderne, som i dag utgjør i en viktig yrkesgruppe i barnehagene. I tillegg finnes det andre utdanninger som kan være relevant som grunnlag for arbeid i barnehage.

Utvalget støtter Brennautvalgets forslag om at det er ønskelig med et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner hos de som i dag omtales som assistenter (NOU 2010:8).

Utdanning til barne- og ungdomsarbeider skjer gjennom videregående skole eller praksiskandidatordningen, jf. kapittel 8 og 19. Utvalget vil vise til at barne- og ungdomsarbeidere besitter en viktig kompetanse for barnehagene. Utvalget har på denne bakgrunn vurdert lovfesting av krav om 25 prosent andel barne- og ungdomsarbeidere av grunnbemanningen i hver barnehage som et relevant kompetansekrav.

Gitt det foreslåtte bemanningskravet, vil behovet for nye barne- og ungdomsarbeidere frem til 2020 være rundt 7 400. Dette vil si 900 per år. En økt satsing på lærlingplasser, blant annet som foreslått av utvalget, og en fortsatt satsing på fagbrev gjennom praksiskandidatordningen, bør kunne uteksaminere tilstrekkelig mange barne- og ungdomsarbeidere de kommende årene, jf. kapittel 19. Da er det også tatt hensyn til at ikke alle fullfører utdanningen eller begynner å arbeide i barnehage. Samlet sett synes utdanningskapasiteten¹⁴ å være tilstrekkelig til å kunne få gjennomført dette i forbindelse med den øvrige opptrappingsplanen for barnehagene frem mot 2020.

¹⁴ Læringsesituasjonen i følge SSB: Søkte lærlingeplass: 1.9.2009: 1 257, 1.9.2010: 1 212, 1.9.2011: 1 376. Fikk lærlingeplass samme år: 822, 828, 983. Fikk ikke plass samme år: 415, 384, 393. Fagbrev gjennom praksiskandidatordningen: 2007/2008: 466, 2008/2009: 722, 2009/2010:855.

En lovfesting av krav om 25 prosent andel barne- og ungdomsarbeidere av grunnbemanningen i hver barnehage, kan gjøres enten i form av et «skal-krav» eller «bør-krav». Et «skal-krav» vil på den ene siden kunne medvirke til at flere assistenter gis mulighet til å få tatt fagbrev. På den andre siden vil et «skal-krav» kunne medvirke til at det i mindre grad legges til rette for at barne- og ungdomsarbeidere kan utdanne seg videre til førskolelærer, siden dette i gitte situasjoner vil kunne medføre at barnehagen ikke lenger oppfyller lovens krav med hensyn til minst 25 prosent barne- og ungdomsarbeidere. Dersom det oppstilles et «skal-krav», kan det ikke ses bort fra at barnehager vil kunne bli nødt til å velge en barne- og ungdomsarbeider til en assistentstilling, også i tilfeller hvor andre søkere kan sies å være bedre kvalifiserte.

Samtidig vil et «bør-krav» kunne oppleves for lite forpliktende i forhold til andre krav som retter seg mot barnehagen. Dette vil være uheldig all den tid barne- og ungdomsarbeidere besitter viktig kompetanse for barnehagene.

Utvalget vil fremheve at departementet må sikre at realkompetanse blir vurdert likt på tvers av fylker og klargjøre om man kan ha hele sin praksisperiode/lærlingeperiode i barnehagen, jf. kapittel 19.

Utvalget mener at departementet bør vurdere nødvendige tiltak for å øke antall lærlinger i barnehagene. I denne forbindelse bør departementet blant annet vurdere økonomiske kompensasjonsordninger for barnehagene, særlig med tanke på at lærlinger i privat sektor kan gi bedrifter (ikke private barnehager) inntjening.

Utvalget vil samtidig understreke at også ansatte med annen utdanning/realkompetanse besitter kompetanse som kan være svært relevant for barnehagens virksomhet. Mangfoldet i sektoren tilsier at det ikke er hensiktsmessig at nasjonale myndigheter gir ytterligere detaljerte føringer om hvilken formell kompetanse de ansatte bør ha. I tillegg til førskolelærere og fagarbeidere kan barnehagene ha behov for ansatte med kompetanse på en rekke områder, avhengig av blant annet de aktuelle barnegruppene, barnehagens pedagogiske profil og personalet i den enkelte barnehage. Utdanning innen estetiske fag eller idretts- og friluftsfag vil kunne være eksempler på relevante utdanninger for assistenter. Dette er for øvrig kompetanse som også vil kunne bidra positivt i barnehagens arbeid med fagområder i rammeplanen.

Det er videre opplagt at alle som arbeider i barnehage bør ha kunnskap om barnas utvikling

og om barnehagens samfunnsmandat. Nyansatte uten barnefaglig kompetanse, må gis kunnskap og veiledning om dette raskt når de begynner sitt arbeid i barnehagen.

Gitt mangelen på førskolelærere og det lave utdanningsnivået som fortsatt kjennetegner barnehagesektoren, ser utvalget at det er nødvendig at nasjonale og lokale myndigheter samt barnehageeiere arbeider langsiktig for å sikre at alle som arbeider i barnehage har kunnskap om barn, barndom og om barnehagens samfunnsmandat. For nærmere om dette vises til kapittel 20 om kompetanseutvikling.

16.2.5 Utvalgets forslag til krav til grunnbemanning og pedagogisk bemanning i barnehagen

Som det fremgår over er utvalget av den mening at krav til grunnbemanning og pedagogisk bemanning skal være regulert i ny barnehagelov.

Utvalget er videre enig om at barnehagens grunnbemanning og pedagogitet må styrkes.

I spørsmålet om det nærmere innholdet i fremtidige krav til grunnbemanningen og den pedagogiske bemanningen har utvalget delt seg.

Utvalgets flertall, alle medlemmene unntatt medlemmet Henriksen Aas, foreslår at for den generelle grunnbemanningen skal forholdstallet mellom voksne og barn være 1:3 for barn under tre år og 1:6 for barn over tre år. Til grunn for flertallets forslag ligger både bemanningstradisjonen i barnehager i Norge og tilgjengelig forskning, jf. kapittel 5.

Mindretallet, medlemmet Henriksen Aas, vil vise til at i arbeidet for økt kvalitet i barnehagen vil økt voksentesetthet være et sentralt og viktig tiltak. Gjennom lov og rammeplaner har myndighetene stilt mange viktige krav til barnehagen og dens personale. I dagens lov finnes det innen bestemmelse om totalbemanning. Grunnbemanningen er som da loven kom i 1975. Ingen endring i retning av økt voksentesetthet har skjedd.

Økt voksentesetthet vil gi mer tid til utvikling av barnas sosiale kompetanse, gi rom for gode samtaler, læringsforberedende arbeid, språkutvikling og bedre tid til refleksjon over barnehagens kvalitet og innhold. Dette er avgjørende faktorer for å følge opp St.meld. nr. 41 (2008–2009). Dette medlemmet vil vise til at utvalget ønsker å fastsette en norm for gruppestørrelse og personalitet. Dette medlemmet mener forholdet mellom antall barn og ansatte må lovfestes; «En ansatt kan ha ansvaret for inntil to barn under tre år. En ansatt kan ha ansvaret for inntil fem barn over tre år.»

Grunnbemanningen i barnehagen må økes om man ønsker å styrke kvaliteten. Det må stilles krav om at det alltid være to voksne til stede i en barnegruppe.

Dette medlemmet vil vise til at det er i en rekke sammenhenger påvist at barns erfaring de første årene i livet, har en avgjørende betydning for videre livsløp. En dansk undersøkelse (University College Nordjylland) viser at ikke alle barn trives i barnehagen. Av de barna som deltok i undersøkelsen svarte ca. 2 prosent at de opplever at de voksne ikke har tid til dem. Dette er signaler som må tas på alvor; blant annet ved å sikre at antall voksne i en barnehage er på et nivå som gjør at alle barn blir sett og hørt.

Et annet flertall, medlemmene Øie, Bae, Gulbrandsen, Holte, Maurseth, Nordrum, Ravnanger, Reinjfjord og Henriksen Aas, har konkludert med at forholdstallet mellom pedagogisk bemanning og barn skal være 1:6 for barn under tre år og 1:12 for barn over tre år. Flertallet foreslår at dette kravet skal tre i kraft fra 2020.

Flertallet har vurdert det som både realistisk og mest ønskelig at styrer i utgangspunktet ikke skal være inkludert i beregningsgrunnlaget for kravet til pedagogisk bemanning.

Flertallet vil her tillegge at dersom de nyutdannede førskolelærerne i årene frem mot 2020 ikke gis jobb i barnehage vil dette kunne være samfunnsøkonomisk kostbart.

Det samme flertallet foreslår videre at det fra 2020 lovfestes krav om at 25 prosent av grunnbemanningen i hver barnehage skal være barne- og ungdomsarbeidere. Dette vil etter disse medlemmers syn øke den samlede kompetansen i barnehagen. I denne forbindelse vil flertallet anbefale at departementet fremskaffer et godt grunnlagsmateriale som sikrer at en både vet status og hvilken utdanningskapasitet som er nødvendig for å kunne nå målet om 25 prosent innen 2020. Det bør, etter disse medlemmers syn, innføres rapporteringsrutiner som ivaretar behovet for kunnskap om utviklingen på dette området. Slik kunnskap vil være viktig også fordi et lovkrav som foreslås av flertallet vil måtte innebære en dispensasjonsordning for barnehagene.

Mindretallet, medlemmene Braathen, Fagerli, Norman og Olsen, vil vise til at det er i barnehagene at brukertilfredsheten er størst, samtidig som det er i andre sektorer (spesielt helse og omsorg) der det trengs en enda større kvantitativ økning både av høyskoleutdannende og fagarbeidere (helsefagarbeidere). Mindretallet innser at barnehager er viktig når det gjelder oppvekstforholdene, men kan ikke støtte kvalitetskrav som

både direkte og indirekte vil skape enda større vansker med rekruttering til andre kommunale oppgaver. Selv med en lovfestning av 40 prosent pedagogkrav, vil dette være et betydelig kvalitetsløft for barnehagene.

Disse medlemmer foreslår derfor følgende alternativ til lovforslagets § 32 tredje ledd første og andre punktum: *Førskolelærer eller andre med likeverdig pedagogisk utdanning skal utgjøre minst 40 prosent av barnehagens ansatte.*

Mindretallet støtter ikke kravet om minst 25 prosent fagarbeidere i barneagens grunnbemanning. Mindretallet mener en innføring av krav om andel fagarbeidere vil være en omfattende samsfunnsreform og må ses opp mot kommunenes samlede oppgaver. Det vil være vanskelig å se denne bestemmelsen isolert for barnehagesektoren. Mindretallet foreslår derfor at regjeringen bes sette ned et utvalg som vurderer fagarbeiderens status og rolle i hele den offentlige sektor.

Til utvalgets flertalls- og mindretallsforslag, vil et samlet utvalg bemerke at eventuell styreresurs som dekker «pedagogisk leder»-funksjon i barnegruppene kan inngå i beregningen av pedagogtettheten, dvs. fast tid som inngår i arbeid med barnegruppene. Dette vil særlig være aktuelt i de minste barnehagene.

Utvalget vil vise til at regjeringen i Meld. St. nr. 30 (2010–2011) mener det er svært viktig å styrke rekrutteringen og kompetanseutviklingen i barnehagene de nærmeste årene, slik at man får tilstrekkelig kvalifisert personale i barnehagene.

Utvalgets forslag til fremtidig grunnbemanning og pedagogisk bemanning vil bidra betydelig til å sikre et likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet. Den styrkingen av barnehagenes kvalitet som utvalget med dette foreslår vil videre styrke den tidlige innsats som allerede i dag finner sted i barnehagene, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007) og NOU 2009:10. Utvalget har annet sted vurdert de samfunnsøkonomiske gevinster av gode barnehager, jf. kapittel 22. Styrket generell og pedagogisk bemanning er et vesentlig element i dette, jf. kapittel 5.

Utvalget forutsetter at kommunenes økonomiske rammer styrkes frem mot 2020 i tråd med opptrappingen. I denne forbindelse vil utvalget påpeke den usikkerheten som skapes i sektor av at staten og KS og PBL er uenige om hvordan økonomiske konsekvenser av Kunnskapsdepartementets veileder om kravene til pedagogisk bemanning, skal fordeles. Utvalget mener denne usikkerheten som skapes er uheldig, og oppfordrer partene til å finne en løsning på stridsspørsmålet.

16.2.6 Dispensasjon fra utdanningskrav

Av barnehageloven § 17 andre og tredje ledd følger at barnehagen skal ha en daglig leder som er utdannet som førskolelærer eller har annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse og at kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet. Tilsvarende oppstilles etter § 18 første til tredje ledd at pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer, at likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk og at kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i første ledd.

Departementet har påpekt at det i visse situasjoner kan være behov for å gi dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder, jf. merknader til § 17 tredje ledd og § 18 tredje ledd. Kommunen er derfor gitt hjemmel til å kunne dispensere fra utdanningskravet. Utdanningskravet i loven er satt for å påse at barnehagen har den nødvendige kompetansen som kan sikre barna et likeverdig pedagogisk tilbud av god kvalitet. Dispensasjon fra utdanningskravet skal derfor bare gis i de tilfeller og for den periode som er absolutt nødvendig. Dersom kommunen avslår en søknad om dispensasjon fra en barnehageeier, kan avslaget klages inn for fylkesmannen.

En undersøkelse utført av Agderforskning i 2007 vedrørende dispensasjoner i kommunene fra utdanningskravet, viser at den typiske innehaver av dispensasjon har lang erfaring som assistent, pedagogisk leder eller styrer i barnehagen. En stor andel har også utdanning som lærer eller barne- og ungdomsarbeider (Jensen 2007). Undersøkelsen viser videre at flere som er ansatt på dispensasjon har ønske om å utdanne seg til førskolelærer, men at det må legges praktisk til rette for at dispensasjonsinnehaveren skal kunne gjennomføre utdanningen. Undersøkelsen viser videre at dette vil kunne være en måte å motivere ansatte til å gjennomføre førskolelærerutdanning og at en på denne måten sikrer at personer som har lang erfaring fra arbeid i barnehage også får de formelle kvalifikasjonene.

Det er i dag en utstrakt bruk av dispensasjoner, og dispensasjonsadgangen i dagens regelverk benyttes i svært mange kommuner, jf. punkt 6.5.

Utvalget foreslår at ny barnehagelov kun skal gi adgang til midlertidige dispensasjoner fra utdanningskravet. Det foreslås videre innført plikt til å gjennomføre nødvendige kompetanseutviklingstiltak ved innvilging av midlertidig dispensasjon fra utdanningskrav. Utvalget finner videre at

når det tas stilling til spørsmålet om dispensasjon, skal det også vurderes om barnehagens samlede bemanning skal måtte styrkes for dispensasjonsperioden.

I dagens regelverk er det både gitt anledning til midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet som er gitt i barnehageloven. Ut fra dagens situasjon og mangelen på tilgjengelige førskolelærere, fremstår det for utvalget ikke som realistisk å fjerne muligheten for midlertidige dispensasjoner på kort sikt. Det må legges til grunn at barnehageeiere primært ønsker å tilsette personale med nødvendig kompetanse og at bruken av dispensasjoner dels skyldes mangelen på førskolelærere i sektoren. Det bør være et mål at dispensasjonsadgangen på sikt kun skal benyttes helt unntaksvis eller at det ikke vil være behov for den. Så lenge det er et underskudd på førskolelærere vil imidlertid dispensasjonsreglene bidra til at det gis en oversikt over hvor mange førskolelærere som reelt sett mangler i barnehagesektoren. Ut fra hva en vet om dagens situasjon, og hva som også vil være gjeldende frem til det utdannes tilstrekkelig med førskolelærere, synes det derfor å være behov for å videreføre en viss adgang til å innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.

Utvalget forutsetter at dispensasjonspraksis endres etter hvert som flere førskolelærere blir tilgjengelige. Det må være et klart mål at dispensasjonsadgangen på sikt avgrenses til kortere perioder for å kunne gi barnehageeier nødvendig anledning til å rette opp «avviket» gjennom for eksempel å rekruttere ny førskolelærer ved avgang. Det er viktig at barnehagemyndigheten i kommunen er seg bevisst behovet for å få ned dispensasjonsomfanget.

For utvalget synes det på den annen side å være grunn til å stille spørsmål ved dagens mulighet til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet. Det synes liten tvil om at en midlertidig dispensasjon i enkelte situasjoner vil være nødvendig og også legitimt. Derimot synes det vanskeligere å se at det skal være nødvendig å kunne ha anledning til å innvilge varig dispensasjon. Så vidt utvalget kan se, aksepteres det ved en slik adgang at en barnehage kan slå seg til ro med at kravet til pedagogisk bemanning ikke er oppfylt. Dette vurderes av utvalget som lite heldig. Varig dispensasjon bidrar etter utvalgets vurdering ikke til et likeverdig tilbud av høy kvalitet. Adgang til varig dispensasjon i regelverket vil tvert i mot kunne fungere som en sovepute for barnehageeier som kan slå seg til ro med situasjo-

nen og ikke ha noe insentiv for å skaffe utdannet personale i stillingen.

For utvalget er det viktig at fremtidige midlertidige dispensasjoner også kan inngå som et bidrag i å løse utfordringen med pedagogmangel. Utvalget vurderer det som ønskelig at det i tilknytning til fremtidige innvilgelser av midlertidige dispensasjoner stilles krav om at de som får dette må gjennomføre den nødvendige utdanningen innen en gitt periode. Videre bør det stilles krav om at den som innvilges midlertidig dispensasjon skal motta veiledning fra førskolelærer. Det er viktig at arbeidsgiver legger til rette for at dette kan skje. Utvalget ser at dispensasjoner medfører et press på andre pedagoger i barnehagen. Det foreslås derfor at når det tas stilling til spørsmålet om dispensasjon skal det også vurderes om barnehagens samlede bemanning skal måtte styrkes for dispensasjonsperioden.

16.2.7 Dispensasjon fra krav om pedagogisk bemanning

Eier kan søke om dispensasjon fra normen om pedagogisk bemanning, jf. forskrift om pedagogisk bemanning § 3. For å sikre at saken blir tilstrekkelig belyst og brukernes rett til medbestemmelse ivaretas, skal uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg legges ved eiers søknad om dispensasjon fra pedagognormen. Kommunen må foreta en konkret vurdering av barnegruppenes sammensetning og behov, barnehagens fysiske miljø (ute- og innearealer), barnehagens totalbemanning og personalets samlede kompetanse.

Det fremheves i merknadene til forskrift om pedagogisk bemanning § 3 at pedagognormen først og fremst må betraktes som en sikringsbestemmelse knyttet til barnas behov for og rett til gode utviklings- og aktivitetsmuligheter. I merknadene til bestemmelsen har departementet presisert at dispensasjonsadgangen kun skal benyttes unntaksvis. Normen for pedagogisk bemanning er i utgangspunktet fleksibel innenfor et spenn, og gir eier rom for en konkret vurdering av hvor mange barn hver enkelt pedagogisk leder kan ha ansvar for.

Det uttrykkes videre at barnehageloven åpner for at annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk er likeverdig med førskolelærerutdanning, og at dette vil kunne bidra til å skaffe flere pedagoger til barnehagene. Departementet åpner likevel opp for at behov for dispensasjon fra pedagognormen fortsatt kan oppstå. Det antas at små kommuner er særlig sårbare for svingninger i etterspør-

selen etter barnehageplasser, og at det i en fullt utbygd sektor fra tid til annen vil oppstå situasjoner der et fåtall barn i lokalsamfunnet mangler barnehageplass.

Utvalget er opptatt av at barnehagesektoren skal få full pedagogdekning. Dette har lenge vært et mål. Utvalget ønsker derfor i utgangspunktet å være tilbakeholdne med ulike unntaksbestemmelser fra bemanningskrav.

Utvalget har likevel funnet det nødvendig å foreslå regler om fortsatt midlertidig dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdanning for styrer og pedagogisk leder. Så vidt utvalget kan se, bør dette være tilstrekkelig til å avhjelpe utfordringene, samtidig som det gis tilstrekkelig insentiv til å løse bemanningssituasjonen innen rimelig tid. Utvalget stiller seg tvilende til behovet for å beholde dagens adgang til gi dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning. Utvalget kan ikke se at behovet for et unntak fra denne helt sentrale kvalitetssikringsbestemmelsen som sådan, kan sies å være i overensstemmelse med en sektor preget av et likeverdig tilbud av høy kvalitet. Adgangen til dispensasjon fra norm om pedagogisk bemanning, jf. forskrift om pedagogisk bemanning § 3, foreslås derfor ikke videreført i nytt regelverk.

16.2.8 Om godkjenning av andre utdanningsgrupper

Det har vært pekt på behov for et bredere kompetansegrunnlag hos de ansatte i barnehagen. St.meld. nr. 41 (2008–2009) signaliserte en plan om å utrede hvordan det kan legges til rette for andre yrkesgrupper i barnehagen.

I dagens barnehagelov kreves det at barnehagen skal ha en daglig leder/styrer som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. Det fremgår av merknadene til bestemmelsen hvilke andre høyskoleutdanninger som gir barnefaglig og pedagogisk utdanning, og som kvalifiserer for styrerstillinger. Dette er utdanning som allmennlærer og utdanning som faglærer (fireårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag og treårig faglærerutdanning som gir kompetanse for tilsetning fra 1. klassetrinn). Personer med annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå som har tatt videreutdanning i barnehagepedagogikk, og som dermed kan bli pedagogiske ledere, kan også bli styrere.

Dagens regelverk åpner også opp for at annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk vur-

deres som likeverdig med førskolelærerutdanning. Det fremgår av merknadene til bestemmelsen hvilke treårige pedagogiske utdanninger på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk som likestilles med førskolelærerutdanning. Følgende utdanninger med tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk er relevante for stilling som pedagogisk leder; utdanning som allmennlærer, utdanning som faglærer (fireårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag og treårig faglærerutdanning som gir kompetanse for tilsetning fra 1. klassetrinn), utdanning som spesialpedagog og utdanning som barnevernspedagog. Dette betyr at for eksempel en allmennlærer som tar tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk kan tilsettes som pedagogisk leder på samme måte som førskolelærere.

Det er kun disse utdanningene som er relevante for stilling som pedagogisk leder i barnehage. Person med en av ovennevnte utdanninger som har hovedfag/mastergrad i barnehagepedagogikk eller førskolepedagogikk kan få stilling som pedagogisk leder uten tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk.

Så vidt utvalget kan se, gis det i bestemmelsen ikke åpning for at universitetsutdanning kan settes likeverdig med høyskoleutdanning. Førskolelærerutdanning tilbys i dag ved flere universiteter. Utvalget foreslår derfor at universitetsutdanning inkluderes tilsvarende annen høyskoleutdanning som er vurdert kompetansegivende etter barnehageloven § 17 andre ledd og § 18 andre ledd. Dette medfører ingen substansiell endring.

Utvalgets flertall, medlemmene Øie, Bae, Gulbrandsen, Holte, Maurseth, Nordrum, Ravnanger, Reinjfjord og Henriksen Aas, mener det kan være positivt at barnehager har pedagoger med forskjellig pedagogutdanning, såfremt førskolelærerne utgjør stammen i bemanningen. Dette kan være ut fra spesielle behov i barnegruppen eller en spesiell pedagogisk profil i barnehagen, som for eksempel en barnehage med hovedvekt på friluftsliv, kultur, kunst, musikk, idrett eller barnehage tilknyttet en gård. For slike barnehager ser utvalget at spisskompetanse innen utvalgte områder vil kunne være positivt som faglig berikelse for personalgruppen og for barnehagen som helhet.

Flertallet foreslår derfor at personer med pedagogisk utdanning på bachelornivå eller tilsvarende i en viss grad kan telles med i kravet til pedagogisk bemanning selv uten videreutdanning i barnehagepedagogikk og småbarnspedagogikk. Det presiseres at disse pedagogene ikke kan være pedagogisk leder for en barnegruppe.

Bestemmelsen flertallet foreslår vil kunne åpne for at andre pedagoger regnes med i den pedagogiske bemanningen i større barnehager. Den er slik å forstå at barnehagen må ha minst 5 fulle førskolelærerstillinger før en av disse kan besettes av annen pedagogisk utdanning, og den må ha minst 10 fulle førskolelærerstillinger før 2 av disse kan besettes med annen pedagogisk utdanning osv.

For disse medlemmer er det sentralt at førskolelærerne skal utgjøre hovedstammen i barnehagen. En forutsetning for forslaget om å åpne for flere pedagoggrupper i barnehagen, er tilfredsstillende krav til pedagogisk bemanning. Flertallet vil vise til forslaget om pedagogisk bemanning over, jf. punkt 16.2.5.

Flertallet foreslår følgende ordlyd: *20 prosent av pedagogene i barnehagen kan ha annen pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsnivå.*

Dette flertallet vil videre vise til at hvilke pedagogiske utdanninger som kunne vurderes likeverdig med førskolelærerutdanningen ble vurdert i forbindelse dagens barnehagelov, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Det ble i den forbindelse åpnet for flere pedagogiske utdanningsgrupper.

Flertallet vil vise til den omfattende utvikling universitets- og høyskolesektoren har gjennomgått de senere år. Det må forventes at denne utviklingen vil fortsette. Utvalget forventer at departementet også i fremtiden vurderer bestemmelsens innhold etter hvert som utdanningstilbud endres eller etableres. Flertallet anbefaler at det foretas en vurdering av hvilke utdanningsgrupper som med videreutdanning i barnehagepedagogikk eller småbarnspedagogikk kan ansettes som styrer eller pedagogisk leder i barnehagen.

Utvalgets mindretall, medlemmene Braathen, Fagerli, Normann og Olsen, finner, med noe ulik begrunnelse, dagens bestemmelse om godkjenning av andre utdanningsgrupper lite fleksibel og lydhør for barnehagens behov, og har fremmet følgende forslag:

Barnehager som har pedagoger med flere forskjellige pedagogutdanning, men der førskolelærerne utgjør stammen i bemanningen, er positiv. De daglige lederne i disse barnehagene, mener de ser en utvikling i barnehagene som de ikke ville oppnådd med bare førskolelærere. En utvikling som styrker barnehagene både som pedagogisk tilbud og omsorgstilbud.

Det må forutsettes at både barnehageeiere og daglige ledere i barnehagene er opptatt av gode barnehager som ivaretar barnehagens samfunnsmandat og at de følger opp rammeplanen. Når det

vurderes at annen pedagogutdanning vil styrke barnehagens oppfyllelse av disse oppgavene bør disse kunne ansettes.

Når det gjelder bestemmelsen om utdanning foreslås følgende ordlyd: *Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskole- eller universitetsnivå. Maksimalt ¼ av pedagogene kan ha annen utdanning enn førskolelærerutdanning.*

16.3 Vurdering av rutiner for tilvenning

Forskning viser at god tid på barnehagetilvenning kan være en beskyttelse mot utrygg tilknytning (Smith 2011). Å legge til rette for at foreldre kan få bruke mer tid på tilvenning er en utfordring både for arbeidsplasser og barnehagen. Ikke alle barn har kapasitet til å gjøre seg kjent med mange mennesker samtidig, uten at dette går utover kvaliteten på de nye relasjonene, og oppstarten i barnehagen bør derfor gjøres så enkel og trygg som mulig for barnet.

Å legge til rette for at foreldre kan få bruke god tid på tilvenning er en utfordring både for arbeidsplasser og barnehagen. Forskning har vist at mulighetene for at små barn skal kunne etablere en trygg relasjon med de ansatte er relatert til antall barn per avdeling eller gruppe. Små barnegrupper med god voksentilgjengelighet virker beskyttende for de aller minste (Ahnert, Pinquart og Lamb 2006). Å legge til rette for at de minste barna fra ett til to år får være i små, oversiktlige avdelinger med god voksentilgjengelighet er viktig for å hjelpe dem til å bli utsatt for mindre stress, slik at de får oppleve den nødvendige ro og trygghet. På den måten kan de få bruke sin kapasitet på utforskning og utvikling.

De aller fleste barnehager synes i dag å ha et system for oppstart (Vassenden m. fl. 2010). Antakelig finnes mange ulike systemer og rutiner for dette i barnehagene, og mange av disse må antas å fungere tilfredsstillende. For utvalget er det særlig viktig at systemet i barnehagen må være tydelig og kommunisert.

Barnehager i Norge sørger i dag som regel for at hvert barn har en kontaktperson, men det er ikke nødvendigvis denne som settes til å ivareta barnets tilknytningsbehov etter at tilvenningsfasen er over. Med basis i tilknytningspsykologien kan det anbefales at denne praksisen drøftes og revideres, særlig når det gjelder ettåringene (som i denne sammenheng er barn mellom ett og to år).

Utvalgets forslag til bedre bemanning generelt i barnehagen vil gi et godt grunnlag for systema-

tiske tilvenningsrutiner. Utvalget foreslår at betydningen av gode tilvenningsrutiner omtales i egnet veileder fra Kunnskapsdepartementet. For eksempel vil en veileder om barnehagens omsorgs-, leke- og læringsmiljø kunne være egnet.

16.4 Barnegruppens størrelse og organisering

Gruppestørrelse er ikke regulert i dagens regelverk. Utvalget har merket seg at det i departementets merknad til forskrift om pedagogisk bemanning § 1 er understreket at normen for pedagogisk bemanning ikke er å oppfatte som en norm for gruppestørrelse¹⁵. Flere har imidlertid vektlagt den betydning gruppestørrelse har for barnehagens kvalitet, jf. kapittel 5 om kvalitet¹⁶. Utvalget har derfor funnet grunn til å vurdere om det bør inntas bestemmelser om barnegruppens størrelser i fremtidig regelverk.

Forskning tyder på at gruppeorganiseringen i barnehagen spiller en vesentlig rolle for kvaliteten på omsorgs-, leke- og læringsmiljøet, jf. kapittel 5. Antallet barn i en gruppe påvirker relasjonene både mellom barna og mellom barn og voksne. Gruppestørrelser som gjør det mulig for voksne å samhandle med barna på en god måte, er en viktig faktor for å fremme barnas utvikling (Melhuish 2004). Gruppestørrelse legger slik premiser for den pedagogiske kvaliteten en barnehage kan tilby (Søbstad 2002). I praksis vil dette handle om at den enkelte voksne i barnehagen har tid og anledning til å kunne inngå i nære samspillsrelasjoner med det enkelte barn. Store grupper gir potensielt en mer uoversiktlig hverdag for barna enn små grupper og gjør det vanskeligere for barna å etablere tilhørighet. Store barnegrupper antas særlig problematisk for de aller yngste barna. Abrahamsen (2004) viser at små, oversiktlige grupper er særlig viktig for de yngste barna,

¹⁵ Samtidig er det bemerket i Kunnskapsdepartementets veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter at «[p]edagognormen ikke er en norm for gruppestørrelse slik den var når barnehageloven tidligere hadde krav om avdelingsorganisering». Utvalget har videre merket seg at mange barnehager i praksis anser gruppestørrelser i samsvar med antallet barn som er angitt i forskrift om pedagogisk bemanning § 1 som formålstjenlige for den pedagogiske virksomheten i barnehagen.

¹⁶ Temaet har også vært knyttet til styrer og pedagogiske lederes evne og mulighet til å lede og organisere barnehagens hverdag. Spørsmål om barnegruppens størrelse og sammensetning er ytterligere aktualisert i løpet av de siste årene, jf. økningen i antall store barnehager, nye arkitektoniske utforminger og nye driftsformer, som basebarnehager, jf. Seland (2009).

for at det enkelte barnet skal kunne utfolde seg og føle tilknytning til barnehagens voksne.

Store barnegrupper med stor aldersspredning og med mange ukjente voksne er forbundet med høyt stressnivå hos barna, (Legendre 2003; Rappolt-Schlichtman m. fl. 2009). Barn som vil kunne påvirkes mest negativt av store barnegrupper er minoritetspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne og de yngste barna mer generelt, (Johansson 2003). Språk- og identitetsutvikling vil kunne bli hindret ved for store barnegrupper, særlig for disse barn.

Utvalget har merket seg at mange studier har vist signifikant positive relasjoner mellom gruppestørrelse og kvalitet, ved at personalet opptrer mer omsorgsfullt og lyttende mv. i mindre grupper (Huntsman 2008; Burchinal m. fl. 2000; Clarke-Stewart m. fl. 2002; NICHD 1998; 2000)¹⁷. Blant annet er mulighetene for at små barn skal kunne etablere en trygg relasjon med de ansatte relatert til antall barn per avdeling (Ahnert, Piquart og Lamb 2006). Små avdelinger med god voksentalgjengelighet virker beskyttende for de aller minste. Et lavt antall barn per voksen gir videre klare positive utslag på de voksnes væremåte overfor barna og på barnas trivsel i barnehagen (de Schipper m. fl. 2006).

Barnegruppenes størrelse inngår ikke i den årlige barnehagestatistikken fra Statistisk sentralbyrå.

Det fremgår av IRIS-undersøkelsen at desto større barnehagen er, målt i totalt antall barn, desto større er også barnegruppene (Vassenden m. fl. 2011). Avdelingsfrie barnehager har vesentlig høyere antall barn per gruppe enn avdelingsbaserte barnehager, og dette gjelder både for småbarns- og storbarnsgrupper og blandede grupper. Blant alle barnehagene i utvalget i undersøkelsen er det gjennomsnittlig 12,4 barn per grupper for småbarnsgrupper, 18,6 barn per gruppe i storbarnsgrupper og 17,6 barn for aldersblandede grupper.

Det antas at en rekke faktorer medvirker til beslutninger om barnegruppenes størrelse, blant annet historiske, kulturelle, økonomiske og faglige begrunnelser samt barnehagens samfunnsmandat.

Så vidt utvalget har brakt i erfaring har pedagognormen, jf. forskrift om pedagogisk beman-

ning, i flere tiår blitt oppfattet som, og i praksis fungert som, norm også for gruppestørrelser¹⁸. Den første pedagognormen ble fastsatt av Sosialdepartementet i Forskrifter om daginstitusjoner for barn i 1954¹⁹. Pedagognormen ble videreført i den første barnehageloven (1975). Fra 1975 var normen 8 barn per pedagogisk leder dersom barna var under tre år gamle, og 16 barn per pedagogisk leder når barna var eldre enn tre år. På begynnelsen av 1990-tallet ble forskriften om pedagogisk bemanning endret, og det ble innført en fleksibel norm: En pedagogisk leder kan ha ansvar for 7–9 barn under tre år og 14–18 barn over tre år.

Utvalget har merket seg at Søbstadgruppen (Barne- og familiedepartementet 2005) foreslo å innføre en bestemmelse om barnegruppens størrelse etter mønster av opplæringsloven²⁰: «Barnegruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Organiseringen må ivareta barns behov for tilhørighet.»

Det ble i den forbindelse vist til at barnegruppens størrelse er en viktig faktor for omsorgs- og læringsmiljøet, og at tilhørighet er svært viktig for å skape trygghet og utvikle gode vennskap. Størrelsen på gruppene måtte gjenspeile småbarns behov for både fellesskap og individuell omsorg samt barnehagepedagogikkens vekt på lek, skapende virksomhet og varierte aktiviteter. Barnegruppens størrelse burde videre vurderes i sammenheng med bemanningen og de ansattes kompetanse.

Dette forslaget ble ikke fulgt opp i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) Om lov om barnehager (barnehageloven), men utvalget registrerer at det i departementets høringsnotat forut for lovproposisjonen ble stilt spørsmål om gruppestørrelse i sammenheng med pedagognormen:

Dersom normen for pedagogisk bemanning skal oppheves, mente departementet at det burde gis

¹⁷ Samtidig har det vist seg vanskelig å isolere gruppestørrelse fra andre kvalitetsfaktorer, men dette kan ha sammenheng med at denne faktoren ofte er tett knyttet sammen med andre faktorer som personalets kompetanse og antall barn per voksne (Munton m. fl. 2002; Fiene 2002; Huntsman 2008; Blau 2000; Howes m. fl. 1992).

¹⁸ Dette fremgår blant annet av Ot.prp. nr. 68 (1993–1994): «Forskriftens bestemmelser om antall barn pr. førskolelærer er ikke ment å angi tall for gruppestørrelse, men har i praksis vanligvis bidratt til å standardisere barnehagens organisering.» (side 68).

¹⁹ Normen: Åtte barn i avdelinger med barn under tre år, 15 barn i alderen tre til fem år og 18 barn i alderen fem til sju år.

²⁰ Opplæringsloven § 8-2 lyder: «Gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarlig. Organiseringa skal vareta elevane sitt behov for sosialt tilhør.» I skoleåret 2010/11 var den gjennomsnittlige gruppestørrelsen i grunnskolen 17,0. Vel halvparten av elevene tilhørte grupper med 15–20 elever og om lag en fjerdedel var i grupper med 20 eller mer.

en egen bestemmelse om gruppestørrelse som ligner den svenske. En slik bestemmelse kunne lyde: Barnegruppene skal ha en størrelse som er hensiktsmessig ut fra barnas alder og forutsetninger.

I proposisjonen ble det videre knyttet an til erfaringer fra Sverige, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005):

En vurdering av kvaliteten i svenske barnehager utført av Skolverket i 2002 viser at det nå er til dels svært store barnegrupper og at det går ut over kvaliteten. Rapporten peker på 90-tallets kriser og reformer. Behovet for barnehageplasser var stort, det var økonomisk nedgang, man fjernet kravet om gruppestørrelser og gikk over til bestemmelser om «lämplig storlek», særskilte statstilskudd ble avskaffet til fordel for rammetilskudd og man gikk over til målstyring og rammelovgivning. Rapporten har en oversikt over forskningen om betydningen av gruppestørrelser og personaltetthet. Det konstateres at gruppestørrelser og personaltetthet påvirker kvaliteten på flere måter. Forskningen viser at det er vanskelig å identifisere ideelle kvoter for personaltetthet eller optimale nivåer for gruppestørrelse. En konklusjon som kan dras fra forskningen er imidlertid at gruppestørrelse har større betydning enn personaltetthet, dvs. at mindre grupper er å foretrekke framfor større med samme personaltetthet. Rapporten peker på at det ikke finnes tilstrekkelig med forskning til å trekke entydige konklusjoner på dette området i Sverige. Det har vi heller ikke her i landet.²¹

I St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen fremheves også betydningen av gruppestørrelser:

Regjeringen er opptatt av at alle barnehagebarn skal få et godt omsorgs- og læringsmiljø, med tilstrekkelig utfordringer innenfor trygge rammer. Barnehagens fysiske og psykososiale miljø må derfor legges til rette slik at alle barn i alle aldersgrupper får gode muligheter for lek og læring. Barnegruppenes størrelse og sammensetning påvirker læringsmiljøet i barnehagene. Departementet har merket seg at det i offentlig debatt har vært uttrykt bekymring for at noen barnegrupper er for store. Statusgjennomgangen bekrefter at det er store variasjoner.

I Innstillingen til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen uttalte et flertall, alle unntatt medlem-

ene fra Fremskrittspartiet og Høyre, at «*flere ansatte og mindre barnegrupper ville kunne bidra til større trygghet og mer ro i barnehagen, at barna blir sett, til at det raskere og i større utstrekning kan iverksettes tiltak overfor barn som trenger ekstra oppfølging, samt at de ansatte kan få mer tid til å jobbe med nettverksarbeid og kompetanseheving.*»²²

Utvalget viser til at utviklingen over tid har gått klart i retning av større barnegrupper²³. Videre at gruppestørrelse øker med barnehagens størrelse. Det synes også å ha vært en utvikling fra relativt ensartede gruppestørrelser til store variasjoner. Utvalget legger derfor til grunn at den tidligere antatte sammenhengen mellom gruppestørrelse og pedagogisk bemanning ikke lenger kan tas for gitt.

Utvalget vil for øvrig vise til at voksentetthet og gruppestørrelse generelt synes å ha vært under et visst press, kanskje særlig under utbyggingsperioder²⁴.

Utvalget vil vise til at nordisk barnehagepedagogikk er bygget på kunnskap om at små barnegrupper er best egnet for å gi barn trygghet og utgjør et godt grunnlag for å skape gode relasjoner. For utvalget kan det synes paradoksalt at en i barnehagene har barnegrupper som er så vidt store at barna må deles i mindre grupper store deler av dagen for at den pedagogiske virksomheten skal fungere tilfredsstillende. På bakgrunn av barnehagepedagogikkens kunnskapsbase synes et motsatt utgangspunkt å være mer naturlig. Hvilket vil si mindre barnegrupper som utgangspunkt med mulighet for utvidelse til større grupper og utvidede territorier gradvis. Utvalget ser at store barnegrupper kan føre til at barna blir tilsnakket som en gruppe i stedet for at det søkes gode dialoger med hvert enkelt barn. I for store grupper vil det også kunne være tendenser til at barn enten blir passive og går for seg selv eller blir overaktive og gjør hva de kan for å bli hørt. Barnas språkut-

²² Innst. 162 S 2009–2010

²³ Småbarnsgruppers størrelse har tradisjonelt vært sammenfallende med pedagognormen, dvs. 8 barn per pedagogisk leder fram til ca 1990, og 7–9 barn per pedagogisk leder etter at pedagognormen ble såkalt fleksibel på 1990-tallet. Vi har ikke hatt statistikk på barnegruppenes størrelse, men det er grunn til å anta at 9 barn har vært vanligere enn 7 barn per småbarnsgruppe. Uansett er økningen fra 1990-tallet frem til i dag betydelig.

²⁴ Både Riksrevisjonen (2009) og Vassenden m. fl. (2011) viser at det i løpet av de siste årene har utviklet seg en praksis med større barnegrupper. Den samme utviklingen fant sted i Sverige under utbyggingsperioden på 1990-tallet. Økte barnegrupper var først og fremst resultat av økonomiske ressurser og prioriteringer, mens faktorer som personalets kompetanse og opptaksområdets sosiale karakter ble tillagt liten vekt (Skolverket 2003; 2008).

²¹ Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), s. 99.

vikling kan også påvirkes negativt ved at det ikke gis nok anledninger til samtaler og til å gjennomføre et resonnement. Lydnivået kan videre bli svært høyt. Ved fravær på grunn av sykdom eller annet, vil videre inndelingen i mindre grupper kunne bli skadelidende.

Utvalget har merket seg den klare sammenheng gruppestørrelser viser med kvaliteten i barnehagen. På bakgrunn av kunnskap om gruppestørrelsers betydning vil utvalget uttrykke bekymring over utvikling i retning større barnegrupper. Dette har skjedd i samme periode som barnehagens samfunnsmandat er utvidet. Barnehageloven og rammeplanen pålegger personalet en rekke oppgaver i det daglige arbeidet, og barnehagen forventes å være en forebyggende arena, bidra til sosial utjevning, oppdage om barn trenger ekstra støtte og inngå i profesjonelt samarbeid med andre instanser. Dette er bare mulig hvis de ansatte får tid til å bli kjent med hvert enkelt barn. Utvalget har i denne forbindelse merket seg at barn som vil kunne påvirkes mest negativt av store barnegrupper er minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne og de yngste barna. Barnegruppenes størrelse og sammensetning må være slik at det er mulig for personalet å arbeide i retning av målene gitt i barnehagelovens bestemmelser og rammeplanen. Utvalget mener det er viktig at det gjøres konkrete vurderinger ut fra blant annet barnas alder og behov, personalets kompetanse og barnehagens fysiske miljø. Barnegruppenes størrelse og sammensetning er videre kvalitetsindikatorer som samspiller med en rekke andre faktorer i et komplekst mønster. Gruppestørrelse inngår derfor som et relevant element i vurdering av om barnehagetilbudet er likeverdig og av god kvalitet.

Utvalget er opptatt av betydningen av at barnehagens hovedpersoner – barna – får tilhøre en barnegruppe, og at barnegruppenes størrelse og sammensetning må være slik at det er mulig for barna å føle seg trygge sammen med de voksne, og gis muligheten til å leke sammen og knytte vennskap. Ser en særlig på de yngste barnehagebarna, kreves et lekeareal med god plass slik at barna kan bevege seg fritt og uten (unødvendig) innblanding av voksne, samtidig som disse barna har behov for sterke og varme relasjoner mellom de voksne og barna, stabilitet i barnegruppen og at barna kjenner hverandre godt. Barnegruppen bør heller ikke være større enn at barna kan skape forbindelser og vise omsorg samt lære å forstå hverandre.

Utvalget vil i denne forbindelse vise til at en viss stabilitet og regelmessighet i barnegruppenes

samvær er nødvendig for at barna skal kunne utvikle fellesskapsfølelse. Organiseringen av dagen og uken må ha en rytme som barna kan kjenne igjen. Dette er viktigere desto yngre barna er. Avgrensninger i forhold til andre barnegrupper er nødvendig for at den ene gruppen skal oppleves som en enhet. Eldre barn med lengre fartstid i barnehagen vil kunne ha behov for både tilhørighet og mulighet til å bryte med det tilvante og oppleve variasjon.

Hvis det blir for mye uregelmessighet i gruppens sammensetning, for eksempel lite samvær og mange barn som kommer og går til ulike tider, blir det vanskeligere å bygge opp et fellesskap mellom barna i gruppen. Ved uregelmessighet vil barna i gruppen ikke få så mange felles erfaringer som de kan snakke om og bearbeide i fellesskap. De sosiale lekemønstrene brytes opp, og mange avbrudd i leken reduserer verdien av barnehagen som lekemiljø og som et sted der en får sosial og kulturell erfaring.

Gruppestørrelsen er klart økende med barnehagens størrelse. Det at det i dag bygges flere og flere store barnehager kan være et argument for at det er et økende behov for regulering av gruppestørrelse og/eller hvor mange barn det skal kunne være per voksen. Det kan også argumenteres for at dette må overlates til barnehageeier å vurdere blant annet ut fra lokale forhold, aldersfordeling blant barna, pedagogisk profil mv.

Utvalget registrerer at gruppestørrelsen varierer mellom barnehager, men også innad i barnehager i løpet av dagen. Utvalget har merket seg at den formelle størrelsen/fastsettelsen av barnegruppen som eventuelt er fastsatt fra barnehagens side vil kunne være klart forskjellige fra den gruppestørrelsen barnet opplever i praksis i løpet av dagen. Utvalget antar at dette også i stor grad vil måtte avhenge av andre faktorer som bemanning, tilgjengelig areal og antall barn i barnehagen. En standardisering av maksimale gruppestørrelser vil kunne gi seg utslag i svært ulike konsekvenser ulike steder.

Utvalget finner videre ikke å kunne se bort fra at angivelse av maksimal størrelse for barnegruppene over tid vil medføre at barnehagene vil organisere sine grupper etter denne angivelsen, og ikke foreta en tilstrekkelig vurdering av om barnegruppenes størrelse i konkrete tilfeller bør være lavere. Det kan antas at en bestemmelse som tydeliggjør kravet om at det foretas vurdering av barnegruppenes størrelse og at ulike vurderings tema fremgår enten i lovtekst eller merknader, i større grad vil bidra til en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Samlet taler dette for at det ikke foreslås tallfestede krav til gruppestørrelser. Dette vil, slik utvalget ser det, overstyre et nødvendig lokalt skjønn uten at det kan sannsynliggjøres å være til barnets beste. Utvalget vil imidlertid presisere at det er viktig at hensynet til barnets behov for en forutsigbar og stabil primærgruppe ivaretas, jf. utvalgets forslag om å gi barn rett til et godt barnehagemiljø. Utvalget foreslår følgende bestemmelse for å sikre dette:

Barn har rett til å tilhøre en barnegruppe.

Barnegruppen skal ha en størrelse som ut fra barnas alder og forutsetninger er trygg og pedagogisk forsvarlig. Organiseringen må ivareta barnas behov for forutsigbarhet og tilhørighet til en barnegruppe og tilknytning til voksne.

Ved vurderingen av om en gruppe er trygg og pedagogisk forsvarlig skal det legges vekt på barnas alder, aldersspredning i gruppen, om det er barn med nedsatt funksjonsevne, flerspråklige barn, barns mulighet for å etablere tilhørighet og vennskap, tilgjengelige voksne og personalets kompetanse samt barnehagens fysiske og psykososiale miljø.

Departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser.

Utvalget har heller ikke funnet grunnlag for å anbefale detaljerte regler om barnegruppens alderssammensetning eller barnehagens organisering²⁵. Når det fra nasjonalt nivå er innført bestemmelser om barnehagens formål, innhold og oppgaver, forutsettes det at barnehagens eier og ledelse foretar vurderinger ut fra de overordnede føringer som ellers er lagt i regelverket. Utvalget har gitt beskrivelse av momenter som bør inngå i en vurdering av gruppestørrelse i den foreslåtte merknaden til bestemmelsen i forslaget til ny barnehagelov.

Utvalget vil vise til at det synes å ha vært praksis i barnehagene å benytte dagens pedagognorm også som en angivelse av ønsket barnegruppestørrelse. Utvalget har gjennom sitt arbeid blitt oppmerksom på at en slik barnegruppestørrelse vurderes som god i de fleste barnehager. Samtidig har det de senere årene vært en utvikling mot stadig større barnegrupper i barnehagene. Ut fra forskning og de tilbakemeldinger utvalget har

mottatt, er det mye som taler for at en slik utvikling bør bremses. Utvalget er av den formening at for å kunne ivareta barnehagens formåls- og innholdsbestemmelser på en god måte, bør ikke størrelsen på barnegruppene i alminnelighet overstige 9 barn under tre år og 18 barn over tre år.

Utvalget har merket seg at størrelsen på barnegruppene har økt over tid, og utvalget ser på denne utviklingen med en viss bekymring. Utvalget vurderer det som viktig at det i fremtiden lar seg gjøre å følge med på utviklingen med hensyn til barnehagens gruppestørrelser. Systematisk innhenting av data om barnegruppens størrelse bør derfor inngå i et fremtidig nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, jf. punkt 11.8. Utvalget ser ikke bort fra at det kan bli nødvendig med nærmere regulering av barnegruppens størrelse og sammensetning. På denne bakgrunn foreslås det at departementet gis hjemmel til å fastsette forskrifter om maksimale gruppestørrelser.

16.4.1 Nærmere om de yngste barna og gruppesammensetning

Den kraftige økningen av antallet ettåringer i barnehagene de senere årene indikerer at virkeligheten i dag er noe annerledes enn på det tidspunktet gjeldende barnehagelov ble innført. I dag er det både i regelverket og i tilskuddssammenheng satt et skille mellom barn over og under tre år. Utvalget antar at dette i mange tilfeller vil være en hensiktsmessig inndeling i alder, men har likevel funnet grunn til å vurdere hvorvidt inntoget av de minste barna skaper et behov for en noe finere inndeling.

Behovene til et barn på ett år kan vanskelig likestilles med behovene til et barn som snart fyller tre år. De minste barna krever en annen form for oppmerksomhet, skjerming og tilrettelegging i barnehagedagen, og det kan synes betimelig å stille spørsmål ved om regelverket i dag ivaretar de yngste barna godt nok.

På grunnlag av omfattende forskningsdokumentasjon anbefaler organisasjonen ZERO-TO-THREE grupper på seks til åtte barn blant de yngste (opp til 18 måneder) og opp til 12 barn blant de eldste toddlerne (18–36 måneder). I slike grupper forventes det at barna kan skape forbindelser og vise omsorg for hverandre og lære å forstå hverandre (Løkken 2004). Ut fra de beskrivelser som er gitt foran om kvalitet i barnehagen, jf. kapittel 5, er det særlig viktig at barnehagene legger til rette for at de yngste barna har få stabile tilknytningspersoner, som de kan inngå i nære samspillsrelasjoner til. Dette kan reise spørsmål om i hvilken

²⁵ Organisering betyr her hvordan barnehagen med utgangspunkt i en konkret barnegruppe disponerer sine personal-, rom-, utstys- og tidsmessige forutsetninger og hvordan dette kommer til uttrykk i valg av organisasjonsmodell (for eksempel base- eller avdelingsstruktur), rombruk, dagsrytme og tidsreguleringer (Martinsen og Moser 2010).

grad barnehagene der voksne må forholde seg til svært mange 1–2-åring, evner å ivareta barnas behov for forutsigbare rammer og gode omsorgs- og læringsbetingelser.

Forskning har vist at mulighetene for at små barn skal kunne etablere en god relasjon med de ansatte er relatert til antall barn per avdeling. Små avdelinger med god voksentilgjengelighet virker beskyttende for de aller minste (Ahnert, Pinquart og Lamb 2006). Å legge til rette for at de minste barna fra ett til to år får være i små, oversiktlige avdelinger med god voksentilgjengelig er viktig for å hjelpe dem til å bli utsatt for mindre stress, slik at de får oppleve den nødvendige ro og konsentrasjon til læring og utvikling. På den måten kan de få bruke sin kapasitet på utforskning og utvikling.

Et lite barns tilknytningsbehov kan ikke ivareta av hvem som helst. Tilknytning handler om til- lit, nærhet og emosjonell forpliktelse – noe som blir bygd opp over tid. Å organisere barnehagen slik at hvert lite barn skal ha en spesiell tilknytningsperson, vil kunne ha store implikasjoner. Drugli (2010) har hevdet at det kan synes som om personalet tar kunnskapen om tilknytningen på alvor i sitt daglige arbeid med barna.

Også barn rundt toårsalderen vil kunne være særlig utsatt for stress når de er i barnehagen (Geoffroy m. fl. 2006; Vermeer og van Ijzendoorn 2006). Trolig er barnehagen med mange barn krevende for de små som har begynt å gå, men som fortsatt vil ha noe begrensede ferdigheter med hensyn til språk og sosial problemløsningsevne. De er derfor avhengige av kjente voksne som har evne til å oppfatte de yngstes særegne måte å uttrykke seg på (Løkken 2004; Greve 2007).

Barnehagene i IRIS-undersøkelsen rapporterer å ha faste rutiner eller opplegg for tilvenningsperioder, både for de eldste og de yngste barna (Vassenden m. fl. 2011). Den eneste gruppen barnehager som skiller seg ut, er de svært små barnehagene (under 30 barn), hvor andelen med faste rutiner for tilvenning er noe lavere (rundt 90 prosent). Materialet fremviser ingen klare forskjeller etter organiseringsform, men kan fremvise en tydelig økning i andelen barnehager som oppgir at barna har faste tilknytningspersoner, desto større barnehagen er både for 1–2-åringene og for 3–5-åringene.

Dagens regelverk inneholder noe ulike definisjoner for når et barn regnes for over og under tre år. Av forskrift om likeverdig behandling § 4 tredje ledd fremgår at det for ordinære barnehager og familiebarnehager skal det settes én sats for barn over tre år, og én sats for barn under tre

år. Det fremgår av merknaden at med småbarnsplass menes barnehageplass for barn under tre år. Med storbarnsplass menes barnehageplass for barn over tre år. Barn regnes som under tre år til og med det kalenderåret de fyller tre år. I merkna- dene til forskrift om pedagogisk bemanning § 1 er det fra departementets side presisert at et barn kan anses for å være tre år fra det året det fyller tre år.

I finansieringssammenheng har altså barneha- geplasser for tre-åring vært regnet som små- barnsplasser. Det er ikke gitt en begrunnelse for hvorfor tre-åringene finansieringsmessig har vært betraktet som små barn, men det er rimelig å anta at det har vært et ønske om å legge økonomisk til rette for at barnehagene kan beholde barna på småbarnsavdeling til høsten det året de fyller tre år.

Barnehagene som definerer tre-åringene som tre år i januar det året de fyller tre år, får altså små- barnstilskudd, men bruker ressurser som om de er store barn. Dette gjør at barnehagene kan ta opp flere småbarn på våren uten at de trenger å øke den pedagogiske bemanningen. Fordelen er at barnehagene gjennom å ha flere inntak av barn i løpet av året, kan korte ned ventetiden for foreldre som ikke fikk plass til barnet i august året før.

Vassenden m. fl. (2011) viser til at det kan være grunn til å anta at barnehager praktiserer overgang fra toåring til treåring ulikt, i den for- stand at skiftet skjer til ulike tider på året. Antage- ligvis enten 1. januar det året barnet fyller 3 år, høsten dette året eller den måneden barnet fyller tre år. Det vises til at hvis barn defineres som tre- åring 1. januar, vil for eksempel barn som er født i desember kun være to år når de defineres som treåring, mens de rent faktisk er tre år hvis overgangen skjer den måneden de fyller tre, eller cirka to og et halvt hvis dette skjer om høsten. Totalt er det 33 prosent av barnehagene i utvalget som oppgir at barnet defineres som treåring 1. januar det året det fyller tre. Nær halvparten (49 prosent) av barnehagene oppgir at overgangen skjer på høsten dette året, mens 15 prosent oppgir at det skjer den måneden barnet fyller tre år. Det synes noe vanligere å definere barn som treåring fra og med den måneden de fyller tre, desto mindre barnehagen er. Andelen som defineres som treåring 1. januar det året barnet fyller tre, synes på sin side noenlunde konstant på tvers av stør- relse. Etter barnehagens organiseringsform synes det noe vanligere i helt eller delvis avde- lingsfrie barnehager at barna defineres som treår- inger fra 1. januar det året de fyller tre. Avdelings-

baserte barnehager synes oftere å benytte høstvarianten.

I denne forbindelse presiseres for øvrig at når det er vanligere i avdelingsfrie barnehager å definere dem som treåring i januar så medfører ikke dette nødvendigvis at barna må bytte (primær)gruppe i yngre alder i disse barnehagene. Bytte av gruppe synes på sin side mer utbredt i de tradisjonelle avdelingsbarnehagene (43 prosent) enn i de avdelingsfrie (24 prosent). Når barnet må bytte gruppe har 85 prosent svart at gruppen består av ansatte barnet kjenner, 15 prosent at de ansatte er mer eller mindre ukjente for barnet og 1 prosent at de ansatte er helt ukjente for barnet. Her fremkom ingen tydelige forskjeller etter organisering og størrelse.

Utvalget vil vise til at et skille mellom barn over og under tre år er godt innarbeidet i barnehagene. I utgangspunktet vil de fleste barn under tre år ha et større behov for voksenkontakt og individuell omsorg enn barn over tre år.

Utvalget ser at barnehagene har behov for en viss fleksibilitet i organiseringen slik at de kan være i stand til å omstille seg når alderssammensetningen i barnegruppen endres. Barn i ulike aldersgrupper trenger ulike rammer. Små barn trenger blant annet hvile og avskjerming fra de større barna. Det har vært pekt på at det kan synes som om personalet tar kunnskapen om tilknytningen på alvor i sitt daglige arbeid med barna. Samtidig fremstår det for utvalget klart at det er et behov for å øke kompetansen om de yngste barna i barnehagen. Utvalget foreslår at det inntas en bestemmelse om at personalet skal ta hensyn til blant annet barnets alder og forutsetninger ved organisering av barna i grupper, jf. punkt 16.4.1.

Barnehageorganiseringen bør også ta hensyn til at de yngste barna kan være mer stresset på enkelte dager, for eksempel dager etter ferier og helger. For både de aller minste og de sårbare barna kan også tider med rutineoppløsning være perioder når barna mobiliserer mer og lettere blir overveldet. På disse dagene bør barnehagen være ekstra oppmerksom på behovet for psykisk og fysisk tilgjengelige omsorgspersoner.

Dagens regelverk inneholder noe ulike definisjoner av når et barn regnes for over og under tre år. Utvalget vurderer dette som lite heldig. Utvalget legger til grunn at mulighetene for at et barn kan anses for å være tre år fra det året det fyller tre år, har vært begrunnet i hensynet til å dekke etterspørsel etter flere barnehageplasser siden dette vil frigjøre pedagogressurser. For utvalget synes i mindre grad hensynet til de yngste barna å

ha vært like fremtredende her. Definisjonen etter forskrift om likeverdig behandling, må slik kunne vurderes som mer i tråd med disse barnas faktiske behov.

Utvalget har merket seg at det varierer mellom barnehager når de definerer barna som tre år. Etter barnehagens organiseringsform synes det noe vanligere i helt eller delvis avdelingsfrie barnehager at barna defineres som treåringer fra 1. januar det året de fyller tre, mens avdelingsbaserte barnehager oftere synes å benytte høstvarianten. Utvalget har for øvrig merket seg at når det er vanligere i avdelingsfrie å definere dem som treåring i januar så medfører ikke dette nødvendigvis at barna må bytte (primær)gruppe i yngre alder i disse barnehagene. Videre fremvises signifikante forskjeller mellom kommunale og private barnehager etter når på året barna defineres som treåringer. En noe større andel av de private barnehagene definerer barnet som treåring fra første januar det året det fyller tre år, mens en høyere andel kommunale barnehager definerer barnet som treåring fra høsten det året det fyller tre år.

For utvalget er det helt sentralt at regelverket ikke må medvirke til at barn for tidlig defineres som eldre barnehagebarn. Barnehagen må derfor alltid se hen til det enkelte barns alder og forutsetninger ved ressursfordeling og barnegruppeinndeling. At så vidt mange barnehager definerer barna som treåringer høsten eller måneden barnet fyller tre år, kan tyde på at barnehagene jevnt over er seg bevisst hensynet til barnets beste. Utvalget er imidlertid noe bekymret for at dagens regelverk, med to ulike definisjoner av når barna regnes som treåringer, vil kunne innebære en risiko for at barnas behov ikke blir tillagt vekt.

For utvalget er det sentralt at det enkelte barns alder og forutsetninger her vektlegges betydelig, og barnehagen må se hen til den foreslåtte bestemmelse om barnegruppens størrelse. Det at den største andelen barnehager definerer barna som treåringer fra høsten det året de fyller tre år, taler for å velge dette alternativet. En slik endring kan også sies å være godt tilpasset barnas skolestart.

Å definere barn som treåringer fra januar det året de fyller tre år, vil på den annen side kunne føre til økt utrygghet og uforutsigbarhet for mange barn. For mange treåringer vil det være en uforholdsmessig stor belastning å være i en større barnegruppe med få voksne. Utvalget fraråder derfor en ens regel om å definere barn som treåringer fra januar det året de fyller tre år. Utvalget vurderer at en slik definisjon ikke vil være i tråd med utvalgets anbefalinger om å legge større vekt

på hensynet til barnets beste og de yngstes behov for stabilitet og tilknytning.

Å sette definisjonen til at barn kan regnes som treåringer fra høsten det året de fyller tre år, vil imidlertid kunne få konsekvenser for barnehagene som praktiserer «januar-tilnærming». Utvalget antar at en konsekvens vil være at færre barnehager vil ta opp barn i løpet av første halvår. Barnehager som likevel velger å ta inn flere barn om våren vil måtte øke den pedagogiske bemanningen, noe som vil gi økte kostnader.

En tredje alternativ definisjon vil kunne være at barn defineres som treåringer fra det halvåret de fyller tre år. Det vil si at barn som fyller år første halvår (1. januar til 30. juni) kan regnes som treåringer fra 1. januar, mens barn som fyller år andre halvår (1. juli til 31. desember) kan regnes som tre år fra 1. juli. Utvalget mener en slik definisjon vil sikre de yngste barnas behov for stabilitet og tilknytning og samtidig gi sektoren en viss fleksibilitet. Det presiseres at barnehagen ikke har en plikt til å definere barn som treåringer før det faktisk fyller tre år. Definisjonen er kun å forstå som en avgrensning av hvor tidlig barnehagen kan definere et barn som treåring. Barnehagen skal fortsatt gjøre en konkret vurdering av det enkelte barns alder og forutsetninger og barnegruppens sammensetning. På bakgrunn av den konkrete vurderingen kan barnehagen velge å definere barnet som treåring det halvåret det fyller tre år, eller avvente til barnet faktisk har fylt tre år dersom den konkrete vurderingen skulle tilsi dette. Siden barnehageplasser for treåringer i finansieringssammenheng har vært regnet som småbarnsplasser, er det økonomisk lagt til rette for at barnehagene kan beholde barna på småbarnsavdeling til høsten det året de fyller tre år.

Utvalget har innarbeidet denne definisjonen i merknadene til lovens bestemmelser.

Ut fra hvordan barnehagene synes å forholde seg til de ulike definisjonene av når et barn regnes som treåring i praksis, vurderes ikke utvalgets anbefaling å innebære økte kostnader for barnehagene samlet.

16.5 Vurdering av krav til barnehagens arealer inne og ute

Barnehagens fysiske rammer inne og ute skaper muligheter og setter begrensinger for barnas aktiviteter. Det fysiske rommet inne og ute har vært beskrevet som et relativt nytt forskningsfelt (Borg, Kristiansen og Backe-Hansen 2008).

Barnehagens fysiske rammer er likevel en kvalitetsindikator som har vært tillagt stor vekt i regelverket helt siden den første forskriften for daginstitusjoner ble fastsatt med hjemmel i barnevernloven i 1954²⁶. Forskriften ga detaljerte bestemmelser om lokalene samt detaljerte bestemmelser om innredning og utstyr, blant annet at hvert barn skulle ha en hvileseng og en egen skuff for sine personlige eiendeler.

Barnehagens lokaler var også et tema som ble vurdert i NOU 1972:39 Førskoler. Utvalget mente det var viktig at førskolene ikke ble for trange, og foreslo at det «foreløpig fastsettes en norm på 6,5 m² netto areal per barn, men mener at dette spørsmålet bør vurderes nærmere av myndighetene.» Utvalget pekte på lokalenes betydning som ramme om den sosiale og pedagogiske virksomheten, men uttrykte at ettersom ulike opplegg vil stille forskjelligartede krav til bygningsmessige forhold, vil utvalget være tilbakeholdent med å foreslå i detalj hvordan førskoler skal innredes²⁷.

Forskrift til barnehageloven trådte i kraft i 1984²⁸. Forskrift til barnehageloven Kap. III. Barnehagens lokaler og uteområde, hadde følgende ordlyd:

§ 11. Utforming og egnethet

Barnehagens lokaler og uteområde skal gi mulighet for varierte aktiviteter i trygge omgivelser. Uteområdet skal normalt ligge i umiddelbar tilknytning til lokalene.

§ 12. Arealfastsetting og arealutnytting

Lokaler. a. Ved godkjenning av en barnehage fastsettes barnas leke- og oppholdsareal. b. Barnehagens eier fastsetter bestemmelser om leke- og oppholdsareal pr. barn, dvs. arealutnytting. c. Departementet utarbeider veiledende normer for arealutnytting.

Uteområde. Barnas lekeareal ute bør normalt være om lag seks ganger leke- og oppholdsarealet inne.

²⁶ Forskrift for daginstitusjoner for barn. Fastsatt august 1954. Gjengitt som vedlegg 2 i NOU 1972:39 Førskole

²⁷ Utvalget utarbeidet i tillegg utkast til «Utfyllende retningslinjer for utforming og innredning av førskoler», hvor slik begrunnelse ble gitt: «Utvalget har inntrykk av at det er behov for en relativt detaljert, men allikevel kortfattet framstilling av de krav som bør stilles til en førskoles utstyr og innredning samt barnas arealer for utendørs aktivitet. En har derfor utarbeidet en oversikt som en håper kan være et holdepunkt for planleggere, arkitekter, byggherrer og entrepenører og andre som er involvert i bygging av førskoler. Retningslinjene er basert på de funksjoner som skal fylles i førskolen, da romnormer og arealnormer gir et lite fleksibelt grunnlag.» (NOU 1972:39, Vedlegg 3).

²⁸ Forskrift 1. mars 1984 nr. 450 til lov om barnehager m.v. (BFD)

Barnehageloven av 1995 § 3 hadde følgende ordlyd:

§ 3. Barnehagens utforming

Barnehagen skal ha lokaler og uteområde som er egnet for formålet ut fra hensynet til barnas alder og oppholdstid. Barna skal ha mulighet for varierte aktiviteter i trygge omgivelser.

Uteområdet skal normalt ligge i umiddelbar tilknytning til barnehagens lokaler.

Etter barnehageloven av 1995 var det i rundskriv Q-0902 i merknadene til § 12, en veiledende norm for lekearealet inne og for størrelsen på utearealet i barnehagene. I tillegg fremgikk av daværende barnehagelov § 3 om barnehagens utforming at barnehagen skulle ha lokaler og uteområder som er egnet for formålet ut fra hensynet til barnas alder og oppholdstid. Videre at barna skulle ha mulighet for varierte aktiviteter i trygge omgivelser samt at uteområdet skulle ligge i umiddelbar tilknytning til barnehagens lokaler.

Dagjeldende § 3 Barnehagens utforming ble ikke foreslått videreført ved ikrafttredelse av barnehageloven av 2005, Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Begrunnelsen var knyttet til den nye innholdsbestemmelsen, § 2 Barnehagens innhold, som ifølge departementet stilte et sett med krav til barnehagens lokaler og uteområder, krav som ville være sentrale vurderingskriterier når kommunen skulle avgjøre søknad om godkjenning av barnehager²⁹. Departementet foreslo imidlertid å «videreføre veiledende arealnorm (og forskrift om pedagogtethet), slik at kommunen har noen overordnede statlige normer å forholde seg til ved godkjennings- og tilsynsutøvelsen. Departementet vil også på bakgrunn av ovennevnte vurdere om det er behov for å utarbeide veiledningsmateriale til kommunene.»

Av proposisjonen fremgikk for øvrig følgende om foreldrenes høringsuttalelser:

Når det gjelder barnehagens areal, er det tydelig at foreldrene ønsker seg gode og romslige lokaler og uteområder som er trygge og samtidig utfordrende. Foreldrenes uttalelser har vært en nyttig påpekning av at det må stilles krav til barnehagenes utforming og innhold.³⁰

Dagens barnehagelov inneholder ikke absolutte krav til arealet i barnehager. Dagens arealnorm er veiledende og kommer til uttrykk i departementets rundskriv til barnehageloven³¹. Den veiledende arealnormen får betydning for barnehageeieren ved dennes fastsetting av leke- og oppholdsareal per barn og ved kommunens godkjenning og tilsyn. Arealberegningen ved fastsettingen av leke- og oppholdsarealet per barn må ta utgangspunkt i de rommene som faktisk står til disposisjon for barnas aktiviteter. Dette gjelder for eksempel lekerom, grupperom og sove- og hvilerom. Dersom barnas garderobe også egner seg som leke- og oppholdsrom, kan denne medregnes. Det samme gjelder kjøkkenet, dersom dette reelt brukes til barnas aktiviteter. Personalrom, kontorer, stellerom, toaletter og lignende skal ikke tas med i beregningen.

Veiledende norm for barns lekeareal inne er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag en tredel mer per barn under tre år. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Til dette arealet regnes ikke parkeringsplass, tilkjørselsveier og lignende.

Utvalget vil bemerke at en slik utregning kan innebære at når en barnehage har mange barn over tre år, vil denne barnehagen kunne ha mindre uteareal per barn enn når samme barnehage har mange barn under tre år.

Utvalget har merket seg at flere instanser i høringen av gjeldende barnehagelov, under henvisning til at dette er av stor betydning for barna, uttrykte skepsis til forslaget om at standardkrav for areal og fysisk miljø skulle fjernes, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) pkt. 8.2.5. Fra mange ble det anført at opphevelse av veiledningsnormen for minimumsareal kunne svekke barnas rettigheter og skape store lokale variasjoner i kvaliteten på det barnehagetilbudet barna får. Departementet merket seg disse synspunktene og uttalte i merknadene til § 10 om godkjenning at det finner at veiledende nasjonale standarder for areal virker klargjørende og gir derfor en veiledende arealnorm.

Videre har utvalget merket seg at et flertall kommuner uttrykte at de ønsket å videreføre arealnormen under henvisning til at normer ville forenkle kommunenes arbeid og sikre likebehandling av kommunale og private barnehager.

Data fra IRIS-undersøkelsen viser at sett i forhold til barnehagens størrelse, observeres en klar

²⁹ §2 fjerde ledd: Barnehagen skal gi barn mulighet for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser.

³⁰ Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), s. 15.

³¹ Kunnskapsdepartementet rundskriv F-08/2006 Lov 17. juni nr. 64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene.

tendens til at desto mindre barnehagen er, desto flere m² er det per barn i barnehagen; med stigende antall barn i barnehagen synker antall m² per barn inne (Vassenden m. fl. 2011). Tilsvarende tendens gjenfinnes med hensyn til barnehagens leke- og oppholdsareal utendørs. Som for arealet inne har de minste barnehagene vesentlig større uteareal enn de største. Videre ble det undersøkt hvor mange tradisjonelle/lukkbare rom barnehagen består av. Det viste seg at gjennomsnittlig antall barn per (tradisjonelle/lukkbare) rom i barnehagene varierer, fra 4,5 til 9,5 barn, etter størrelse (Vassenden m. fl. 2011:59–60). Antall barn per rom spenner fra 4,5 for de aller minste barnehagene (under 30 barn) til 9,5 barn per rom i de aller største (100 eller flere barn). Disse forskjellene omtales som betydelige, og de aller største barnehagene avviker betydelig i retning av mange barn per rom). Nedgangen i antall m² godkjent leke- og oppholdsareal inne som fulgte av økende størrelse på barnehagen, kommer i tillegg til at større barnehager har vesentlig færre rom per barn enn det mindre barnehager har³².

I undersøkelsen rapporteres videre at nær 9 av 10 barnehager har egne rom til å skjerme de yngste barna fra de eldste, men her fremkommer også enkelte forskjeller etter både størrelse og organisering. Så å si alle barnehagene med mellom 60 og 79 barn opplyser å ha slike rom (99 prosent). Andelen er lavest blant de mindre barnehagene (mellom 30 og 44 barn) og særlig lav for de minste barnehagene (under 30 barn), henholdsvis 88 og 75 prosent. Andelen er også noe lavere blant de aller største barnehagene (100 barn eller flere), hvor 92 prosent av barnehagene opplyser å ha slike rom. Av de helt eller delvis avdelingsbaserte barnehagene rapporterer 92 prosent å ha egne rom til å skjerme de yngste barna, mens 90 prosent i mellomkategorien og 86 prosent av de avdelingsfrie har slike rom.

Sammenstilles m² per barn med barnehagens oppstartsår, fremvises en tendens til at etter 1980 har barnehagens uteområder gradvis blitt mindre per barn dess senere barnehagen er startet opp (Vassenden 2011). Datamaterialet viser at barnehager som startet opp mellom 1980 og 1989 gjen-

nomsnittlig har 65,5 m² per barn ute, mot gjennomsnittlig 43,5 m² blant barnehagene som startet opp etter 2005. Det fremvises ikke klare forskjeller med hensyn til barnehagens areal innendørs.

Utvalget vil ellers vise til at det er rapportert om store variasjoner mellom barnehagene når det gjelder i hvilken grad fysisk miljø og leker og utstyr er tilfredsstillende i forhold til kravene, jf. Riksrevisjonen (2009). Både barnehagene og kommunene har oversikt over størrelsen på leke- og oppholdsareal inne, men færre har opplysninger om størrelsen på arealet utendørs i barnehagen. Det er også stor variasjon med hensyn til om det er foretatt tilsyn etter forskrifter om fysisk miljø. Riksrevisjonen viser til at spørreundersøkelsen til styrerne viser at den veiledende normen for arealkrav i barnehagene ikke alltid blir fulgt. Riksrevisjonen viser videre i sin rapport til intervju med fagpersoner i barnehagefaglige miljøer og til dybdeintervju med kommuner, hvor det framgår at få barnehager har et areal som er større enn den veiledende normen for inneareal. Samtidig opplyses at størrelsen på arealet, ifølge kommuneadministrasjonene, er et av de viktigste kriteriene for å godkjenne barnehageplasser.

Av Kunnskapsdepartementets (2006) veileder for utforming av barnehagens utearealer fremgår at mange barnehager ikke har store nok arealer for å tilfredsstillende veiledende norm for uteareal. Også store utearealer med naturmark synes å mangle mange steder.

Utvalget vil understreke at inne- og utearealenes disponering, plassering og størrelse er viktige for at barna skal kunne sikres den rett til lek, livsutfoldelse og aktivitet som følger av barnehagelovens formåls- og innholdsparagrafer. Dette vil sikre at barnas rom for lek og utfoldelse fortsatt blir godt nok ivaretatt. Også for barn med funksjonsnedsettelse, kanskje spesielt barn med rullestol, er det viktig at det er rom til fysisk aktivitet og bevegelse.

Regelmessig fysisk aktivitet er nødvendig for normal vekst hos barn og unge og for normal utvikling av funksjonelle kvaliteter, og størrelsen på arealene og innholdet i utearealene har betydning for barnas aktivitetsnivå³³.

Videre er fysisk aktivitet i barne- og ungdomsalderen av stor betydning for helsen både i oppveksten og senere i livet, blant annet ved å motvirke en rekke sykdomstilstander og plager³⁴.

³² Her tillegges for øvrig av forskerne at spørsmålet ikke spesifikt omhandlet «rom for barna» (Vassenden m. fl. 2011:60). Svarene vil like gjerne kunne handle om kontorer, møte- og pauserom, m.m., og dersom det antas at det er flere av slike, desto større barnehagen er, så er en mulig slutning at forskjellene i antall barn per rom som er leke-/ oppholdsareal, er enda større enn det datamaterialet fremviser.

³³ En undersøkelse som er gjort for å se på hindringer for fysisk aktivitet på landets grunnskoler viser at størrelsen på arealet er viktig for aktivitetsnivået (Thoren 2003).

Fysisk aktivitet er også en kilde til glede, livsutfoldelse og positive mestingsopplevelser som synes å fremme barn og unges selvaktelse. Barn og unge som er involvert i fysisk aktivitet synes i tillegg å være mindre plaget av psykiske helseproblemer. Gjennom utfordrende lek og variert fysisk aktivitet utvikler barna motoriske ferdigheter, de får erfaring i å mestre utfordringer i det fysiske miljøet og de lærer å passe seg for det som kan være farlig, jf. Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005–2009 – Sammen for fysisk aktivitet.

Utvalget er for øvrig kjent med at barn og unge jevnt over ikke leker like mye ute som de pleide, og at mulighetene for fri lek synes stadig mer begrensede. Menneskers atferdsmønstre etableres gjerne tidlig i livet, og utvalget vil peke på at barnehagen derfor er en viktig arena for etablering av helsefremmende atferdsvaner.

For så vidt gjelder barnehagens uteområde, mener utvalget dette må ligge i umiddelbar tilknytning til barnehagen. Dersom utearealet ikke ligger i nærheten av barnehagen, finner utvalget at forhold som antall barn per ansatte, sykemeldinger, antall barn med særlige behov eller lignende vil kunne bli avgjørende for hvor mye ute-tid barna får. I tillegg kan frakt/ferdsel av barn langs fartsårer, veier og lignende mellom barnehagen og utearealene kunne bidra til å øke risikoen for ulykker.

Ved å ha krav til areal for alle barnehager kan en, slik utvalget ser det, i tillegg unngå at det kun legges til rette for funksjonshemmede barn i et begrenset antall barnehager i kommunen.

I en vurdering av om det fortsatt er ønskelig med tallfestede arealkrav, finner utvalget at visse minstestandarder bør gjelde for barnehagens fysiske utforming. Dette kan bidra til å forenkle visse saksbehandlingsprosedyrer i kommuner, og for så vidt ved søknader om lån til Husbanken, og gjøre regelverket enklere og mer tilgjengelig også for publikum. Utvalget har for øvrig merket seg at det gjennom et arealnormprosjekt der livskvalitet og fysisk miljø ble studert, har vist det seg at tallfestede krav oftere ble fulgt enn andre krav (Thoren m. fl. 2000).

Det er for øvrig grunn til å anta at barnehager i «pressområder» som de større byene vil kunne ha visse utfordringer med å oppfylle dagens veiledende norm om uteareal, jf. Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005–2009. Utvalget ser at det i

enkelte situasjoner vil kunne oppleves «fristende» å foreta tilpasninger i arealet for å få plass til flest mulig barn. Dette kan tenkes gjennom å avgrense utearealet eller gjennom kreativitet i forhold til hvilke arealer som telles med i beregningen av innearealet. Utvalget vil i denne forbindelse presisere betydningen av at barn i barnehagen tilbys et godt fysisk miljø.

Til dette vil også utvalget bemerke at en i løpet av arbeidet har erfart at enkelte kommuner har uttrykt frustrasjon over at enkelte barnehager fastsetter et høyere areal enn den veiledende normen. Til dette vil utvalget bemerke at det vanskelig kan betraktes som et problem at noen barnehager ønsker å tilby barna bedre plass inne eller ute.

Lek og fysisk aktivitet er grunnleggende for fysisk og psykisk velvære. Samtidig gir utforming av det fysiske miljøet ute og inne viktige rammebetingelser for barnas vekst og utvikling. Utvalget mener det derfor er viktig at barnehagen har arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter som fremmer bevegelsesglede, gir allsidig bevegelseserfaring og mulighet for opplevelse av mestring, slik at barnets totale helsemessige utvikling fremmes. Utvalget har merket seg at det i opplæringsloven, blant annet ut fra en slik begrunnelse, er gitt rett til et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø for elevene, jf. opplæringsloven kapittel 9a. I dagens barnehagelov er det ikke tilsvarende rettighet for barnehagebarn. På denne bakgrunn finner utvalget at det bør fremgå av ny barnehagelov at barn har rett på et godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø, jf. punkt 12.5.

Utvalget mener barnehagens fysiske omgivelser må ha kvaliteter som stimulerer motorisk utvikling gjennom lek og fysisk utfoldelse, og samtidig er trygge for barn i ulike aldersgrupper. Uteområdene må derfor være egnet, både i utforming og størrelse, for variert lek og utfoldelse under trygge forhold. Utearealet i barnehagen bør ideelt sett være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Gjennom utfordrende lek og variert fysisk aktivitet utvikler barna motoriske ferdigheter, de får erfaring i å mestre utfordringer i det fysiske miljøet og de lærer å passe seg for det som kan være farlig.

Utvalget har merket seg at størrelsen på leke- og oppholdsarealet per barn i barnehagen har vært ansett som et mål på strukturell kvalitet helt siden den første forskriften om daginstitusjoner ble fastsatt i 1954. Bestemmelser om barnehagens utforming og fysiske miljø innendørs og utendørs har vært mer eller mindre detaljerte og styrende gjennom tidene, og antall kvadratmeter per barn har vært relativt stabilt gjennom nærmere 60 år.

³⁴ Regelmessig fysisk aktivitet beskytter mot utvikling av hjerte- og karsykdommer, høyt blodtrykk, diabetes type 2, overvekt, fedme, tykktarmskreft, brystkreft og andre kreftformer.

Det er med andre ord en sterk tradisjon for rasjonering av m² ved planlegging og bygging av barnehager. Skillet mellom arealkrav for barn under og over tre år har eksistert hele denne perioden, blant annet fordi de yngste barna trenger soveplass og mer skjerming enn de eldste. Utvalget har ikke funnet uttømmende begrunnelser for dagens veiledende arealnorm eller forskning som kan dokumentere at nettopp 4–5 m² per barn er det forsvarlige nivået i dagens barnehager. Utvalget har inntrykk av at den veiledende normen i stor grad har fungert tilfredsstillende inntil de siste årene, da utbyggingspresset har ført til at noen kommuner har jaktet med lupe på muligheter for å ta inn flere barn i eksisterende barnehagelokaler.

Utvalget har også merket seg at det er rapportert om store variasjoner mellom barnehagene når det gjelder i hvilken grad fysisk miljø og leker og utstyr er tilfredsstillende med hensyn til kravene, jf. Riksrevisjonen (2009). Av Kunnskapsdepartementets (2006) veileder for utforming av barnehagens utearealer fremgår at mange barnehager ikke har store nok arealer for å tilfredsstille veiledende norm for uteareal, også store utearealer med naturmark synes å mangle mange steder. Det synes å være en tendens til at nye barnehagers uteareal har blitt mindre (Vassenden m. fl. 2011).

Utvalget vil vise til at barnehagens fysiske miljø skal utformes slik at alle barn får gode muligheter til å delta aktivt i lek og andre aktiviteter. Barnehagen skal ha et forsvarlig areal ute og inne slik at alle barn gis muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Det vises i denne forbindelse til utvalgets forslag om rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen, jf. punkt 12.5. Videre skal barnehagen ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnehagen må derfor ha arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter. I tilretteleggingen av det fysiske miljøet er det viktig at det tas hensyn til at barn i ulike aldre og med ulikt ferdighetsnivå skal bruke de samme arealene. De yngste barna i barnehagen krever annen tilrettelegging av det fysiske miljøet enn de eldste barna.

For barnas fysiske ferdigheter og motoriske utvikling, kan det pekes på at de blir gode på det de får trent på. Utearealene i en barnehage bør derfor by på gode utfordringer og bevegelsesmuligheter for alle musklene i kroppen. Barnas opphold ute byr på frisk luft, opplevelser, lekemuligheter og fysisk trening/bevegelse. Barn med

funksjonsnedsettelse skal kunne delta aktivt i uteleken. Uterommenes kvaliteter og utforming bør derfor vies stor oppmerksomhet. Barnas lek krever variasjon i terreng. Naturmark med ulendt terreng fremmer utviklingen av fysiske ferdigheter og bidrar til utfoldelse og kreativ lek. Tomten bør også ha flere flate partier. Flate partier gir barna muligheter til for eksempel sykling, ballspill og paradishopping. Det bør være muligheter for fysisk lek for en større gruppe som krever plass, men også for rolig og konsentrert lek og uforstyrret hvile. Nær barnehagebygningen vil det være behov for flate partier for gode atkomstforhold.

Utvalget vil fremheve betydningen av at barnehagens fysiske miljø tilrettelegges for alle barn. Utvalget har blant annet merket seg at det av departementets veileder fremgår at når utearealene har fått en utforming som inkluderer barn med ulike funksjonsnedsettelse, har det vist seg at alle barna har fått svært gode utfoldelsesmuligheter (Kunnskapsdepartementet 2006). Grad av funksjonshemming og symptombyrde varierer, og tilrettelegging for lek og aktiviteter må derfor, utover generell tilrettelegging, tilpasses det enkelte barn. Eksempelvis må lekeplassen for blinde og svaksynte oppleves som trygg, men samtidig gi varierte fysiske og sosiale lekemuligheter. De oppfatter lett utearealer som åpne og store. Det å kunne bevege seg omkring i kjente og trygge omgivelser, vil være helt vesentlig for et synshemmet barn.

Ved planlegging, lokalisering og bygging av nye barnehager må disse være universelt utformet, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Til spørsmålet om arealnormen bør gjøres bindende eller veiledende, vil utvalget vise til at dagens veiledende norm for areal innendørs i det vesentlige synes å være fulgt (Vassenden m. fl. 2011). Utvalget har derfor falt ned på at arealnormen fortsatt bør kunne være veiledende, men det forutsettes at det kun i unntakstilfeller bør kunne åpnes for at barnehager som ligger under den veiledende anbefalingen gis godkjenning. At ulike lokale forutsetninger for arealfastsettelse også kan spille inn, har hatt betydning for utvalgets vurdering. Det må likevel sies at en forutsetning for fortsatt veiledende arealkrav er at kommunen er meget varsom med å gi eventuelle nye godkjenninger som ikke tilfredsstiller de veiledende arealanbefalinger. For å sikre at praksis fortsatt ligger opp til dagen arealnормer, anbefales at veiledende arealanbefaling omtales i lovens merknader, jf. også punktene 12.5 og 14.4.

Utvalget finner at nasjonale standarder for areal i barnehagen vil virke klargjørende og for-

enklende. I veiledende nasjonale standarder er det for øvrig fra departementet tidligere uttrykt at dette ikke kan ses å være innskrenkende på den kommunale virksomheten sett under ett, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005).

Den veiledende arealanbefalingen vil få betydning for barnehageeieren ved fastsettelsen av leke- og oppholdsarealet per barn. Arealberegningen må ta utgangspunkt i de rommene som faktisk står til disposisjon for barnas aktiviteter³⁵. For eksempel stellerom, toaletter, gangarealer og boder skal ikke telles med i netto leke- og oppholdsareal inne. Barnehagens norm for arealutnyttning bør fortsatt framgå av vedtektene.

Utvalget har mottatt informasjon om at kommuner i kraft av sin rolle som barnehagemyndighet har stilt krav til private barnehager om maksimal arealutnyttelse i henhold til veiledende arealnorm. Et slikt krav vil etter utvalgets vurdering uthule eieres rett til å fastsette arealutnyttelsen i barnehagens vedtekter. Utvalget har forståelse for at kommuner vurderer ulike virkemidler i arbeidet med å oppfylle innbyggernes rett til barnehageplass. Utvalget vil likevel peke på at antall m² per barn er et enkelt mål som ikke bør vurderes isolert. To bygninger med samme antall m² kan selvsagt by på helt ulike muligheter for omsorg, lek og varierte aktiviteter. Arealutnyttelsen må derfor ses i sammenheng med øvrige strukturelle faktorer som bemanning, gruppestørrelser og lokalenes egnethet/beskaffenhet. En (i overkant) sterk arealutnyttelse vil kunne forsterke uheldige konsekvenser forbundet med store barnegrupper og/eller lav voksentetthet. Et stort antall barn vil for eksempel kunne gi en særlig utfordring på dager hvor inndeling i mindre grupper kan være vanskeligere å gjennomføre (værforhold eller sykefravær) og hvor innetiden kan bli ekstra lang. Dette vil igjen kunne gi følger i form av støy og ugunstige inneklimateforhold.

Tilstrekkelig areal inne og ute har betydning for aktivitetsmulighetene og inngår som et vesentlig element i vurderingen av barnehagens fysiske miljø, jf. punkt 12.5.

Utvalget finner at opplysninger om barnehagens areal inne og ute bør framgå av barnehagens

vedtekter, og slik også framgå av det materialet som nye foreldre kan søke barnehageplass på bakgrunn av, jf. punkt 15.3. I tillegg er det viktig at kommunen følger med på dette blant annet ved godkjenninger og tilsyn.

Utvalget er opptatt av at barnehagen skal ha et trygt og pedagogisk forsvarlig areal ute og inne. For tydeligere å fremheve betydningen av at barnehagen skal ha et sikkerhetsmessig og pedagogisk forsvarlig areal inne og ute, har utvalget funnet at dette forsvarlighetskravet bør framgå av ny barnehagelov. Veiledende arealanbefaling vil omtales i merknadene til denne bestemmelsen.

Utvalget er kjent med at det kan være krevende å oppfylle dagens veiledende norm for uteareal nær barnehagen i de større byene. Dersom en barnehage skal godkjennes med mindre uteareal enn veiledende arealanbefaling, bør dette, etter utvalgets syn, søkes kompensert gjennom større arealer inne samt bemanning som sikrer at parker og naturområder ofte kan benyttes av barnegruppene.

Begrunnelsen for at uteområder skal være i umiddelbar nærhet til barnehagens lokaler, er blant annet at dette skal gjøre det lettere for funksjonshemmede og at barna kan gå inn ved behov uten følge for toalettbesøk. Utvalget har ikke drøftet denne problemstillingen, men ser at arealet dagens barn tilbys er omtrent som for 60 år siden. Selv om dagens veiledende norm kan synes tilfredsstillende, mener utvalget at det er behov for å vurdere denne bestemmelsen på nytt i lys av barnehagens samfunnsmandat og nyere kunnskap om betingelser for fysisk og psykisk velvære og helse.

Det kan være grunn til å spørre om dagens arealkrav i tilstrekkelig grad ivaretar det vi i dag vet om betydningen av fysisk aktivitet i tidlige barnear. Utvalget oppfordrer derfor departementet om å vurdere arealbestemmelsenes innhold og begrunnelse nærmere.

Så vidt utvalget har kunnet se har det samlet sett vært gjort en relativt begrenset forskning omkring barnehagens areal inne og ute og hvordan dette påvirker barna. Utvalget har imidlertid merket seg at det har vært en økende oppmerksomhet om det fysiske miljøets betydning som premiss og ramme for barnas aktiviteter de siste årene. Utvalget ser det som positivt at forskningen på dette området er i ferd med å styrkes både nasjonalt og internasjonalt (Amundsen m. fl. 2007)³⁶.

³⁵ I dag er det fremhevet i merknadene at det må tas utgangspunkt i de rommene som faktisk står til disposisjon for barna. Utvalget har merket seg at det kan synes noe utydelig hvilke rom som skal telle med i beregningen av innearealet. Utvalget har derfor i forslaget til merknader til den aktuelle bestemmelse søkt å presisere hvilke rom som bør kunne telle med som barnehagens leke og oppholdsareal.

16.6 Politiattest

Barnehageloven § 19 setter krav om at den som skal arbeide i barnehage må fremlegge politiattest. Barnehagen er en viktig del av barnas oppvekstmiljø, og barnehagepersonalet opparbeider et nært tillitsforhold til barna. Barn har små muligheter, både fysisk og mentalt, til å forsvare seg mot overgrep fra voksne. Misbruk av tillitsforholdet må forhindres. Et virkemiddel for å oppnå dette, er å stille bestemte krav om kvalifikasjoner og referanser til barnehagens personale med krav om politiattest. Utvalget vil i denne forbindelse presisere at arbeidsgiver uansett alltid vil ha ansvar for å vurdere om en person er egnet.

Stortinget vedtok 11. mars 2010 Justisdepartementets forslag til ny politiregisterlov, Prop. 12 L (2009–2010), jf. Ot. prp. nr 108 (2008–2009), se også Innst. 139 L (2009–2010) og Lovvedtak 38 (2009–2010). Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politi og påtalemyndighet (politiregisterloven) inneholder regler om politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest)³⁷. Ny politiregisterlov vil forutsette endringer i barnehageloven § 19.

Politiregisterlovens regler om barneomsorgsattest følger av politiregisterloven § 39, som har slik ordlyd:

§ 39. Politiattest for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige (barneomsorgsattest)

På politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 4 skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av straffeloven §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231, 233 og 268 jf. 267. Overtredelse av straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 204 a og 233 skal anmerkes i samsvar med § 41 nr.

³⁶ Det vises eksempelvis til Strategisk høyskoleprosjekt (SHP) ved Høgskolen i Vestfold Barnehagens rom - materialitet, læring og meningsskaping. Rommets betydning for barnehagens pedagogiske verksemd. Målene for prosjektet: Identifisere pedagogisk relevante dimensjoner ved barnehagens fysiske rom og utvikle kunnskap om betydningen av rommenes organisering og utforming, utvikle kunnskap om hvordan barn gjennom lek og andre former for deltakelse i barnehagens hverdag opplever, bruker, skaper og gir mening til barnehagens rom, frembringe pedagogisk relevant viten om hvilke krav som stilles til personalet både i forhold til å erkjenne rommets pedagogiske potensial og til å kunne skape verdifulle rom for barn»

1. Overtredelse av straffeloven §§ 162, 203, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231 og 268 jf. 267 skal anmerkes i samsvar med § 40.

Det må foreligge særlige grunner for at det i forskrift gitt i medhold av annen lovgivning skal kunne innføres krav om flere eller færre straffebeholdninger enn de som følger av første ledd.

Politiattest som er begrunnet i formål som nevnt i § 37 første ledd nr. 5 kan være uttømmende og utvidet, jf. § 41, dersom det følger av annen lovgivning.

Bestemmelsen bygger på en inndeling mellom tilfeller der det kan kreves avgrenset attest (første ledd) og tilfeller det kan kreves uttømmende attest (tredje ledd).

Avgrenset attest viser overtredelser av nærmere bestemte straffebed. Uttømmende attest viser alle strafferettslige reaksjoner som er registrert i reaksjonsregisteret. Både avgrenset og uttømmende attest kan være utvidet. Det betyr at også verserende saker tas med.

Tilfellene der det kan kreves avgrenset attest, er situasjoner som omfattes av formålene i politiregisterloven § 37 nr. 4. Dette er situasjoner der formålet er å forhindre at personer begår overgrep mot eller har skadelig innflytelse på mindreårige, eller bidrar til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer. Barneomsorgsattest begrunnet i dette formålet skal vise overtredelser av nærmere angitte straffebed som anses relevante for formålet om å beskytte barn og unge. Straffebedene er vurdert å ramme handlinger som er særlig alvorlige i relasjon til mindreårige og omfatter seksuelle overgrep mot barn og voksne, drap, narkotikaforbrytelser samt grov volds- og ranskriminalitet, se politiregisterloven § 39 første ledd.

Tilfellene der det kan kreves uttømmende attest, er situasjoner der slik attest kan bidra til å

³⁷ Forslag til politiregisterlovens regler om barneomsorgsattest ble fremmet etter en omfattende høring på grunnlag av en interdepartemental utredning fra 2007. Utredningen foretok en gjennomgang av alle ordninger med politiattest for personer som utfører oppgaver overfor barn og unge. Arbeidsgruppen konkluderte blant annet med at ordningen burde utvides til å omfatte andre forhold enn seksuelle overgrep mot barn. Arbeidsgruppen kom videre med konkrete anbefalinger knyttet til hvilke straffebed som skulle omfattes. Hensikten med reglene om barneomsorgsattest er å bidra til å beskytte mot overgrep eller alvorlig, skadelig innflytelse på mindreårige. Reglene er utformet slik at hensyn til personvern, resosialisering og ressursbruk er ivaretatt så langt som mulig i lys av det overordnede beskyttelseshensynet. Reglene om barneomsorgsattest skal videre skape ensartet praksis på de områdene der det kreves politiattest for personer som har omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

sikre at en person som skal adoptere eller over tid eller jevnlig skal ha heldøgns omsorgsansvar for mindreårige, er egnet for oppgaven, se politiregisterloven § 37 nr. 5. På slik uttømmende politiattest skal alle straffer, andre strafferettslige reaksjoner og andre tiltak som er registrert i reaksjonsregisteret som følge av lovbrudd, anmerkes. Utvalget vurderer at uttømmende attest ikke vil være relevant for de barneomsorgsattester barnehagene har behov for.

Politiregisterloven inneholder for øvrig generelle regler for utstedelse av politiattester.

Ny politiregisterlov har ikke regler om hvilke konsekvenser som skal følge av anmerkning på barneomsorgsattest. Dette spørsmålet er forutsatt regulert i særlovgivningen, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008–2009).

Utvalget viser til at politiregisterloven inneholder de sentrale bestemmelsene om politiattest. Utvalget har merket seg at hensikten med reglene om barneomsorgsattester er å bidra til å beskytte mot overgrep eller alvorlig, skadelig innflytelse på mindreårige. Reglene er utformet slik at hensyn til personvern, resosialisering og ressursbruk er ivaretatt så langt som mulig i lys av det overordnede beskyttelseshensynet. Reglene om barneomsorgsattest skal videre skape ensartet praksis på de områdene der det kreves politiattest for personer som har omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige³⁸.

Utvalget har videre merket seg at det er fremmet forslag om å endre både barnevernloven og opplæringsloven i tråd med politiregisterloven. Utvalget foreslår at også barnehageloven endres i tråd med politiregisterloven.

Utvalget legger til grunn at hjemlene for å kreve politiattest etter barnehageloven § 19 første og tredje ledd omfatter situasjoner som faller inn under formålet i politiregisterloven § 37 nr. 4. Hjemlene omfatter alt barnehagepersonale som har ulike arbeidsoppgaver i barnehagen, personer som innehar langvarige vikariater, vikarer tilknyttet en mer etablert vikarordning og sivilarbeidere. Formålet med å kreve politiattest i slike tilfeller vil være å forhindre at personer begår overgrep mot eller har skadelig innflytelse på barna, eller bidra til å øke tilliten til at barna tas hånd om av skikkede personer. I slike tilfeller åpner politiregisterloven for å kreve avgrenset barneomsorgsattest.

Departementet foreslo derfor at avgrenset barneomsorgsattest i samsvar med politiregisterloven § 39 første ledd skal legges frem i disse tilfellene, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008–2009).

Utvalget foreslår at avgrenset barneomsorgsattest i henhold til politiregisterloven § 39 første ledd skal kreves av den som skal arbeide i barnehage.

I henhold til barnehageloven § 19 tredje ledd kan det kreves politiattest for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen. Av merknadene til barnehageloven § 19 tredje ledd fremgår:

Kommunen kan kreve framlagt politiattest av personer som oppholder seg regelmessig i barnehagen, selv om de ikke arbeider der. Dette dreier seg om personer som har mulighet til å være i kontakt med barna og opparbeide seg et visst tillitsforhold til dem – uten å være tilsatt i barnehagen. Dette kan dreie seg om eier av barnehagen, eier av barnehagelokalet, familiemedlemmer som er til stede i familiebarnehagens åpningstid osv. Kommunen må foreta en konkret vurdering ut fra de faktiske forhold. Forskrift om politiattest har nærmere regler om framleggelse av slik politiattest i forbindelse med godkjenning.

Utvalget finner at det er grunnlag for å videreføre anledningen som i dag foreligger til å kunne kreve avgrenset politiattest etter politiregisterloven § 39 første ledd av personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen.

Forslaget innebærer ingen generell plikt til å fremlegge politiattest for alle som oppholder seg regelmessig i barnehagen. Regelmessig opphold vil omfatte et vidt spekter og også omfatte tekniske forhold eller drift. Sentrale vurderingstema er, etter utvalgets vurdering, om oppholdet gir «direkte kontakt» med barna og om vedkommende vil oppholde seg i barnehagen jevnlig eller over tid. Videre bør også personer som har vesentlig innflytelse over barnehagens drift, kunne avkreves politiattest.

Det er foreslått å overføre opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder til barnehageloven. For personer som i dag gir slik hjelp utenfor barnehagen kommer opplæringsloven § 10-9 om politiattest til anvendelse, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98), side 184. Utvalget mener det fortsatt skal kunne kreves politiattest av personer som gir slik hjelp utenfor barnehagen, og har derfor lagt inn forslag om at dette presiseres i merknadene til bestemmelsen.

³⁸ En endring fra ordet «barn» til «mindreårig» vil harmonisere med ordbruken i politiregisterloven. Utvalget har valgt å beholde «barn» i ordbruken, siden det å bruke «mindreårig» ikke ville harmonisere med øvrige deler av barnehageloven.

Utvalget forutsetter for øvrig at barnehageeier har oversikt over politiattest også fra ansatte som er hentet inn via vikarbyrå.

Politiregisterloven angir hvilke straffebestemmelser og reaksjoner som skal anmerkes på avgrenset barneomsorgsattest, se § 39 første ledd. Som følge av det utvidede formålet, omfatter de nye reglene i politiregisterloven flere straffebestemmelser enn dagens regel i barnevernloven.

Politiregisterlovens regler om barneomsorgsattester gir felles rammer for politiattester som kreves av personer som skal utføre oppgaver overfor mindreårige, uavhengig av hvilken sektor det dreier seg om. Slike felles rammer, vurderer utvalget som viktig for å sikre kvalitet og enkel praksis i rutine rundt utstedelse av politiattester.

Straffebestemmelsene attesten omfatter, er vurdert å ramme handlinger som er særlig alvorlige i relasjon til mindreårige. I politiregisterlovens forarbeider fremgår at de aktuelle straffebestemmelsene er tatt inn etter grundig avveining mellom hensynet til beskyttelse av barnet og andre hensyn som resosialisering av personer som har begått lovbrudd, jf. Ot.prp. nr 108 (2008–2009) og Innst. 139 L (2009–2010). Utvalget har merket seg at det i høringsrunden forut for lovproposisjonen, ble inngitt mange synspunkter på omfanget av og hvilke straffebestemmelser som burde fremgå av barneomsorgsattest. Noen mente flere bestemmelser burde fremgå av politiattestene, andre mente det var foreslått inntatt for mange bestemmelser i attesten. Utvalget legger til grunn at de straffebestemmelser som følger av politiregisterloven § 39 første ledd skal fremgå av politiattester på barnehageområdet. For så vidt gjelder andre aktuelle straffebestemmelser har utvalget særlig merket seg at det har vært stilt spørsmål ved hvorfor ikke straffeloven §§ 228 og 229 som omhandler henholdsvis legemsfornærmelse og legemsbeskadigelse første straffalternativ, er inntatt i politiregisterlovens regler om barneomsorgsattester, jf. for eksempel Holmboe (2009).

Utvalget finner at det er gode grunner til å stille spørsmål om voksne mennesker som utøver vold mot barn mangler grunnleggende nødvendige ferdigheter for å jobbe i barnehage. Dette gjelder uansett om voldsutøvelsen skyldes manglende tålmodighet, dårlig impulskontroll eller avvikende holdninger til barneoppdragelse. Mye taler derfor for å innta §§ 228 og 229 i oppramsingen av straffebud som skal avmerkes.

Utvalget foreslår at avgrenset politiattest som kreves etter barnehageloven, foruten å vise anmerkninger på de samme straffebud som følger

av politiregisterloven § 39 første ledd om avgrenset barneomsorgsattest, også skal vise anmerkninger knyttet til §§ 228 og 229 første straffalternativ.

Spørsmålet om hvilke konsekvenser som skal følge av anmerking på barneomsorgsattest er forutsatt regulert i særlovgivningen. Utvalget ser at det i denne forbindelse kan vurderes om samtlige anmerkninger på attesten skal medføre utelukkelse fra oppgaver i barnehagen, eller om det i enkelte tilfeller skal kunne åpnes for skjønn, jf. for eksempel Prop. 40 L (2010–2011) og Prop. 96 L (2010–2011).

Utvalget vil i denne forbindelse vise til at formålet med å utvide antallet straffebestemmelser som skal fremgå av politiattesten, har vært å utvide beskyttelsen mot overgrep eller alvorlig, skadelig innflytelse på mindreårige. Utvalget vil videre vise til at straffebestemmelsene attesten omfatter, er vurdert å ramme handlinger som er særlig alvorlige i relasjon til mindreårige, jf. Ot.prp. nr 108 (2008–2009) og Innst. 139 L (2009–2010). I politiregisterlovens forarbeider foreslås det at følgende formulering inntas i tillegg til barneomsorgsattesten: *Person med anmerking knyttet til straffeloven §§ 192, 193, 195, 196, 197, 199, 200 andre ledd, [201 første ledd bokstav c], 201 a og 204 a skal ikke få adgang til å ha oppgaver overfor mindreårige*, jf. Ot.prp. nr.108 (2008–2009) s. 158.

For så vidt gjelder oppfølgingen i særlovene, har utvalget merket seg at det for barnevernloven foreslås at enhver anmerking skal føre til yrkesforbud, jf. Prop. 40 L (2010–2011). For opplæringslovens vedkommende er det valgt en løsning nært opp til forslaget i forarbeidene i politiregisterloven, slik at det bare er bestemmelsene om seksuallovbrudd som gir forbud, jf. Prop. 96 L (2010–2011). Utvalget registrerer at det er valgt en ulik regulering tross oppfordringen om ens praksis.

Utvalget har merket seg at i forarbeidene til politiregisterloven er opplistingen av straffebud vurdert etter om det er ønskelig at barnehagen (og andre barneomsorgsinstitusjoner) blir kjent med forholdene. Det er ikke i forarbeidene til politiregisterloven lagt opp til at anmerking på barneomsorgsattest automatisk skal lede til yrkesforbud. Utvalget anser at det helt sentrale i forhold til et yrkesforbud må være bestemmelsene om seksuallovbrudd. For så vidt slik politiregisterloven og opplæringsloven legger opp til. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at personer som har anmerking knyttet til straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, ikke skal

kunne arbeide i barnehager. For øvrige straffebestemmelser som skal inngå i politiattesten foreslås ikke et automatisk yrkesforbud.

Barnehageloven har i dag ingen regler om at politiattest kan kreves på nytt av en person som allerede er ansatt eller utfører oppgaver i barnehagen. Kravet om politiattest er knyttet til en ny ansettelse.

I henhold til politiregisterloven § 43 kan brukeren av tidligere utstedt politiattest få utlevert nye opplysninger av betydning, dersom vilkårene for utstedelse av politiattest fortsatt er til stede. Dette er en bestemmelse som hjemler en generell rett til å kunne innhente fornyet attest uten at dette fremgår av hjemmelsgrunnlaget for attesten. Ny politiregisterlov åpner altså for å kreve ny politiattest knyttet til eventuelle straffbare forhold som har funnet sted etter ansettelsen. Hjemmelen i politiregisterloven § 43 omfatter ikke andre opplysninger enn de som fremgår av hjemmelsgrunnlaget for utstedelse av den opprinnelige attesten.

Utvalget antar at arbeidsgiver i visse tilfeller vil kunne ha behov for fornyet attest. I henhold til politiregisterloven § 43 kan brukeren av tidligere utstedt politiattest få utlevert nye opplysninger av betydning, dersom vilkårene for utstedelse av politiattest fortsatt er til stede. I forarbeidene presiseres at bestemmelsen omhandler de tilfellene der politiattest tidligere er utstedt, men hvor brukeren av opplysningene, for eksempel en arbeidsgiver, har fått tilgang til informasjon som gir ham grunn til å tro at det foreligger nye opplysninger av betydning. Så vidt utvalget kan se, vil det ut fra tilgjengelighetshensyn være hensiktsmessig med en henvisning til politiregisterloven § 43 i barnehageloven.

For så vidt gjelder rutinemessig fornyelse av politiattest, henvises til drøftelsen i Ot. prp. nr. 108 (2008–2009) der et forslag om å kreve ny attest hvert tredje år ikke ble fulgt opp, jf. NOU 2003:21. Det ble lagt særlig vekt på ressurs-hensyn. Så vidt utvalget kan se, må tilsvarende vurdering rimeligvis gjelde for barnehagesektoren særskilt.

Politiregisterloven er, så vidt utvalget har kunnet bringe på det rene, planlagt å tre i kraft første halvår 2012. Så vidt utvalget kan se vil dagens

bestemmelser om politiattest da fremstå som utdaterte. Utvalget oppfordrer derfor departementet til å sørge for at dagens barnehagelov raskt endres på dette punktet.

Utvalget har for øvrig merket seg at spørsmål om vandelskontroll av utlendinger utenfor EØS har vært tatt opp i forbindelse med endringer som følge av ny politiregisterlov, jf. Prop. 40 L (2010–2011) og Prop. 96 L (2010–2011). Etter hovedregelen i ny politiregisterlov § 36 skal en basere seg på opplysninger som fremkommer av den norske attesten. Etter § 36 nr. 1 er politiattest utferdiget i annet EØS-land likestilt med norsk politiattest. Av § 36 nr. 3 siste punktum fremgår at det i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov kan stilles krav om inntil fem års botid i Norge dersom det i forbindelse med vandelskontroll ikke kan legges frem politiattest og dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det.

Av Kunnskapsdepartementets vurderinger i Prop. 96 L (2010–2011) fremgår blant annet:

Krav om butid er inngripande, og politiregisterlova krev også at «vesentlige samfunnshensyn» tilseier det før eit slikt krav kan innførast. Dersom det skal innførast lovreglar i spesiallovgevinga om butid som alternativ til politiattest, synest det naturleg at identiske eller likelydande reglar blir innførte på ulike sektorar. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i eit høringsbrev våren 2010 med forslag til endringar i reglane om politiattest på barnevernsområdet gitt uttrykk for at spørsmålet om å innføre krav om butid mest hensiktsmessig bør vurderast samla for alle område der slikt politiattest er kravd. Departementet er samd i dette og fremja derfor i høringsbrevet sitt ikkje forslag til nye føresegnar på dette området.³⁹

Utvalget forutsetter at departementet følger opp dette spørsmålet.

Utvalget vil vise til at også forskriften, som følge av nødvendige endringer i barnehagelovens regler om politiattest, vil måtte endres.

³⁹ Prop. 96 L (2010–2011), s. 15.

Kapittel 17

Familiebarnehager

Utvalget vil vise til at familiebarnehager utgjør en ikke ubetydelig andel av tilgjengelige barnehageplasser for barn med rett til plass, og flesteparten av barna som har plass i familiebarnehage oppholder seg der store deler av dagen. Utvalget har merket seg at noen foreldre ønsker å ha mulighet til å velge familiebarnehage for sine barn. Det må forventes at familiebarnehager også i årene fremover vil være en del av kommunenes samlede barnehage tilbud. Utvalget mener derfor at familiebarnehage fortsatt bør være regulert særskilt i barnehageloven.

Utvalget har merket seg at departementet i St. meld. nr. 41 (2008–2009) foreslår å vurdere behov for endringer i forskriften om familiebarnehager for å sikre god kvalitet.

Utvalget mener at reguleringen av familiebarnehager har en rekke svakheter, og stiller spørsmål ved om familiebarnehager som driftsform ut fra dagens regelverk er forenlig med målet om et likeverdig barnehage tilbud av høy kvalitet. På den annen side ser utvalget at mange kommuner er avhengige av familiebarnehager for å oppfylle retten til plass. For utvalget blir det følgelig viktig å sikre at familiebarnehager oppfyller nødvendige kvalitetskrav. Familiebarnehager av høy kvalitet, og som er etterspurt av foreldrene, bør etter utvalgets oppfatning kunne inngå som en del av kommunens samlede barnehage tilbud.

Utvalget har registrert at mange av dagens familiebarnehager er omfattet av unntaksbestemmelsene, at personalet i familiebarnehager ofte er ufaglærte og at mange familiebarnehager har en løs tilknytning til førskolelærerkompetanse. Det kan derfor stilles spørsmål ved om intensjonen og formålet med denne barnehageformen kan sies å være ivaretatt.

For utvalget synes ikke begrunnelsene for mange av unntakene i dag å være like gyldige. Å foreta en opprydding i unntaksbestemmelsene vil også bidra til en forenkling av regelverket og lette kommunenes saksbehandling. Det vil da fremgå klarere hva foreldrene skal kunne forvente av en

familiebarnehage de har eller vurderer å søke plass i.

Utvalget vil vise til at siktemålet opprinnelig var at familiebarnehagene skulle inngå i fellesskap med andre hjem eller med ordinær barnehage. Adgangen til å godkjenne enkeltstående hjem skulle kun benyttes unntaksvis¹. Utvalget legger til grunn at dette kan ha blitt vurdert som nødvendig tidligere, men i en situasjon med full barnehagedekning er det mindre som taler for en slik unntaksadgang. Dagens adgang til å godkjenne enkeltstående hjem som én familiebarnehage bør følgelig, etter utvalgets syn, ikke videreføres i fremtidig regelverk.

Den pedagogiske veiledningen av assistentene, som har det daglige ansvaret, er helt sentral for å kunne sikre barna et tilfredsstillende pedagogisk tilbud. Om en pedagogisk veileder skal kunne gi tilfredsstillende veiledning, må vedkommende bli kjent med barna i familiebarnehagen. Dette forutsetter at veilederen oppholder seg i familiebarnehagen sammen med barna i en viss tid. Etter utvalgets vurdering kan mye tale for at veiledning av inntil 30 barn ligger i overkant av hva som kan forventes å kunne gi tilfredsstillende veiledning. For å styrke familiebarnehagenes tilknytning til førskolelærerkompetansen, og slik styrke familiebarnehagene som pedagogisk virksomhet, ønsker utvalget å innskjerpe kravet om pedagogisk veiledning. For å sikre at tilbud i familiebarnehage innebærer et pedagogisk tilbud av et visst omfang, finner utvalget at kravet om pedago-

¹ Dette fremgår av departementets merknad til forskriftens § 2 annet ledd: «Familiebarnehagen skal være et fellesskap mellom minst to hjem eller mellom minst ett hjem og en vanlig barnehage for å kunne få godkjenning. Kommunen kan godkjenne ett hjem som en familiebarnehage. Det skal særlige grunner til for at en slik ordning skal godkjennes. Dette kan være at det rent geografisk ikke er mulig, verken å koble det ene hjemmet til et annet hjem eller til en vanlig barnehage. Det presiseres imidlertid at det skal mye til for at unntaksregelen skal kunne benyttes. De aller fleste steder vil det være mulig å få til en ordning der hjemmet er knyttet sammen med et annet hjem eller med en vanlig barnehage. Det skal være forskjell mellom en familiebarnehage og en privat dagmammaordning.»

gisk veiledning bør legges nærmere kravet om pedagogisk bemanning i ordinære barnehager. Utvalget foreslår at pedagogisk veiledning maksimalt kan omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under tre år og 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år. Et slikt krav vil sikre at en pedagogisk veileder i full stilling vil kunne sette av 25 prosent veiledningsressurs til hver assistent.

For spørsmålet om når barn kan regnes som tre år, vises til utvalgets vurdering under punkt 16.4.1.

For å ivareta særpreget med familiebarnehager som et pedagogisk tilbud med hjemlig preg, foreslår utvalget å fjerne dagens adgang til å godkjenne ubebodde lokaler som et hjem i en familiebarnehage. Med samme begrunnelse foreslår utvalget å fjerne dagens adgang til å godkjenne dobbel gruppe.

Når det gjelder krav til bemanning i familiebarnehager er dette i dag regulert i forskriften § 6, der det fremgår at en assistent kan ha ansvaret for inntil fem barn når flertallet av barna er over tre år og at antallet må reduseres dersom flertallet er under tre år. Utvalget vil vise til at dette ofte vil innebære en lavere voksentetthet enn i ordinære barnehager, og finner dette uheldig. I familiebarnehagen vil dessuten assistenten i det daglige ofte være alene med barna det meste av tiden. Krav til bemanning i familiebarnehager foreslås derfor innskjerpet. Utvalget ser det som naturlig at bemanningskravet samsvarer med det kravet som stilles til ordinære barnehager hva gjelder voksentetthet. Utvalget har for øvrig merket seg at flertallet av barna i familiebarnehagene i dag er under tre år. Dette taler etter utvalgets vurdering også for å endre ordlyden i bestemmelsen.

Det er i dag adgang til å gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk veile-

der i familiebarnehager, jf. forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder. Av forskriften fremgår videre at det ikke er anledning til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk veileder i familiebarnehager. Styrer og pedagogisk veileder vil i de aller fleste tilfeller være eneste pedagogiske ressurs i den aktuelle barnehagen. Utvalget kan vanskelig se at midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet er forenlig med at familiebarnehage skal kunne inngå som en del av kommunens samlede barnehagetilbud til barn med rett til plass. Så lenge dagens bestemmelser om familiebarnehager er gjeldende, bør derfor kommunen være bevisst på omfanget av dispensasjoner i forbindelse med den samordnede opptaksprosessen.

Utvalget ser det som særlig viktig å sikre at pedagogisk veiledning til en hver tid inngår i familiebarnehagetilbudet. Av hensyn til at også familiebarnehager skal være en pedagogisk virksomhet, og at den pedagogiske veilederen i de fleste tilfellene vil være eneste pedagogiske ressurs i den aktuelle barnehagen, finner utvalget at adgang til dispensasjon fra utdanningskravet bør fjernes. Dersom pedagogisk veileder som oppfyller utdanningskravet mangler, må eier i samarbeid med kommunen sørge for at det foreligger en annen midlertidig løsning for pedagogisk veiledning i perioden frem til ny og kvalifisert pedagogisk veileder er på plass. Dette vil eksempelvis kunne gjøres gjennom å knytte familiebarnehagen til pedagogiske veiledningsressurser i ordinære barnehager eller andre familiebarnehager. Utvalget foreslår at i tilfeller der familiebarnehager ikke klarer å finne en pedagogisk veileder, kan kommunen sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehagen.

Kapittel 18

Barn med særlige behov

18.1 Innledning

Spesialpedagogisk hjelp, spesialundervisningen og det spesialpedagogiske støttesystemet har blitt vurdert av et eget utvalg (Midtlyngutvalget), som avga sin utredning som NOU 2009: 18 *Rett til læring*. Utredningen har vært på høring, og departementets vurderinger er forelagt Stortinget i form av Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*. I Meld. St. nr. 18 (2010–2011) foreslår Kunnskapsdepartementet å overføre reguleringer knyttet til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring fra opplæringsloven til barnehageloven¹. Departementet viser til at en plassering av bestemmelsen i barnehageloven vil gi en rettssystematisk bedre løsning siden barnehageloven da vil regulere alle pedagogiske tilbud til barn under opplæringspliktig alder. Av departementets vurderinger fremgår videre:

Dagens lovverk innebærer at de fleste barn under opplæringspliktig alder med særlige behov er i en situasjon der det ordinære barnehagetilbudet reguleres etter barnehageloven, mens det spesialpedagogiske tilbudet reguleres av opplæringsloven. For å tilpasse kommunens ansvar for å tilby barn under opplæringspliktig alder et spesialpedagogisk tilbud som gjenspeiler barnehagesektorens betydelige vekst de senere årene, vurderer departementet det som ønskelig å regulere retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder i barnehageloven. Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver tar utgangspunkt i et helhetssyn på barn hvor barns utvikling ses som et dynamisk og tett sammenvevd samspill mellom deres fysiske og mentale forutsetninger og miljøet de vokser opp i. Barn er sosiale aktører som selv bidrar til egen og andres læring. Samspill

med andre mennesker er avgjørende for barns utvikling og læring. Barn lærer i samspill med andre barn og voksne, og barnets vansker må forstås og løses i lys av det systemet barnet er en del av. Ved å flytte dagens § 5-7 i opplæringsloven til barnehageloven gis det i regelverket muligheter for å se retten til det enkelte barnet i en helhetlig sammenheng.

Barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehagen, vil også fanges opp i en ny bestemmelse i barnehageloven. Disse vil ha lik rett til spesialpedagogisk hjelp som i dag. Mange kommuner velger i dag å yte den spesialpedagogiske hjelpen innenfor rammen av en barnehage og trekker fordeler av å samarbeide nært med barnehagen selv om barna som mottar hjelpen ikke i utgangspunktet går i barnehage. I mangel av en lov som direkte retter seg mot barns rettigheter i sin alminnelighet, vil en lovbestemmelse i barnehageloven være det nærmeste alternativet for alle barn under opplæringspliktig alder. Det vil være viktig at dagens samarbeid med andre relevante kommunale tjenester, herunder kommunens helsestasjoner, videreføres etter overgangen til barnehageloven.²

Kunnskapsdepartementet presenterte Meld. St. 18 (2010–2011) for utvalget i mai 2011. I forbindelse med departementets gjennomgang, og under forutsetning av Stortingets tilslutning til forslaget, ble utvalget oppfordret til å inkludere forslag til bestemmelser som må inngå i barnehageloven etter overføring av opplæringsloven § 5-7.

Utvalget foretar i det følgende en vurdering av hvordan «overførte» bestemmelser best kan utformes i ny barnehagelov. I forbindelse med slik overføring har utvalget funnet det nødvendig å gå relativt grundig gjennom dagens lovbestemmelser og den praksis som har utviklet seg. I tillegg til en ren retts teknisk overføring av regler, foreslår utvalget visse lovendringer som skal sikre at barna også i fremtiden får oppfylt sine rettigheter,

¹ Flere offentlige utvalg har foreslått at retten til spesialpedagogisk hjelp bør overføres fra opplæringslovgivningen til barnehagelovgivningen, jf. NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring «...og for øvrig kan man gjøre som man vil» og NOU 2009:18 Rett til læring.

² Meld. St. 18 (2010–2011), s. 67.

og bidra til at foreldre og foresatte involveres i arbeidet med å gi et forsvarlig tilbud til barna.

I kapitlet redegjøres videre for hvordan barn med nedsatt funksjonsevne bør ivaretas i barnehagen, herunder hvordan disse barna ivaretas innenfor eksisterende rettsregler i barnehageloven og hvordan det kan rettsliggjøres at kommunen har ansvaret for å stille nødvendige ressurser til disposisjon for å oppfylle rettighetene til barn med nedsatt funksjonsevne. Avslutningsvis behandles også spørsmål knyttet til individuell plan og legemiddelhåndtering i barnehagen.

18.2 Overføring av retten til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven

18.2.1 Innledning

I rammeplanen uttrykkes det at barn med nedsatt funksjonsevne kan ha behov for særlig tilrettelegging av barnehagetilbudet for å kunne delta. FNs barnekonvensjon artikkel 23 slår fast at et barn som er psykisk eller fysisk utviklingshemmet bør ha et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer verdighet, fremmer selvstendighet og bidrar til barnets aktive deltakelse i samfunnet.

Tall fra GSI og SSB viser at det i skoleåret 2010/11 var 1,65 prosent av den totale barnepopulasjonen i alderen 0–5 år som fikk spesialpedagogisk hjelp. Dersom det tas utgangspunkt i antall barn som går i barnehage, er andelen barn som mottar spesialpedagogisk hjelp 2,2 prosent (Rambøll Management 2011). Tall fra GSI for skoleåret 2010/11 viser at totalt 6085 barn under opplæringspliktig alder fikk spesialpedagogisk hjelp. Dette er nesten en dobling av antall barn fra skoleåret 2001/2002, da 3194 barn mottok spesialpedagogisk hjelp. Det foreligger ikke data som viser alder eller kjønnsfordelingen til de barna som mottar spesialpedagogisk hjelp i gruppen 0–5 år. I en kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, utarbeidet av Rambøll Management (2011) fremgår at de fleste barna som fikk innvilget rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen var i alderen 3 til 6 år. Dette viser at barnehagene i større grad enn det som tidligere har vært hevdet klarer å fange opp barn som har behov for særskilt støtte og hjelp. Økningen av antall barn som mottar spesialpedagogisk hjelp kan skyldes at flere barn nå går i barnehage, og dermed øker sjansene for at barn med særskilte behov oppdages. Den store oppmerksomheten rundt tidlig innsats kan også ha bidratt til at barnehagene handler raskere når

det er mistanke om at et barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp. Det kan heller ikke ses bort fra at for knappe ressurser i barnehagen kan gi et insentiv for å søke å diagnostisere flere barn og slik kunne få ekstra ressurser. KS (2010) har i en nøkkeltallsrapport om spesialundervisningen i grunnskolen pekt på dette som en mulig årsak. At de samme drivkreftene også finnes i barnehagene, kan det ikke ses bort fra.

18.2.2 Gjeldende rett

Ordlyden i opplæringsloven § 5-7

Opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder lyder slik:

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbud om foreldre- rådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans. For spesialpedagogisk hjelp gjeld § 5-4 andre og tredje leddet i lova. § 5-5 andre leddet i lova gjeld så langt det passar.

Personkrets og vurderingstema

Det er ingen nedre aldersgrense for rett til spesialpedagogisk hjelp. Retten gjelder uavhengig av om de går i barnehage eller ikke. Vilåret for å få spesialpedagogisk hjelp er at barnet har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. Hva som er et «særleg behov» er en skjønsmessig vurdering som på mange måter ligner på vurderingen som foretas etter § 5-1 om spesialundervisning for elever.

Det er imidlertid noen forskjeller i vurderingstemaet knyttet til rett til spesialpedagogisk hjelp og rett til spesialundervisning. En vurdering av om et barn har rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 krever en annen tilnærming og vurdering enn for rett til spesialundervisning i skolen. Rett til spesialundervisning inntreffer dersom eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 må derimot vurderes på et selvstendig grunnlag, uavhengig av den generelle tilretteleggingen i barnehagen. Dette innebærer at vurderingen må gjøres ut fra barnets behov og ikke ut fra barnehagens eller andre institusjoners

evne til å tilpasse og tilrettelegge for å ivareta barnets behov.

Det som er likt i §§ 5-1 og 5-7, er at vurderingen skal gjøres på grunnlag av barnets /elevens behov. Her vil det være aktuelt å se på barnets utvikling, læring, evner og forutsetninger – for eksempel om dette barnet utvikler seg senere enn det som er vanlig for alderen. I så tilfelle kan det være at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. Ved å sette inn spesialpedagogiske hjelpetiltak vil det være mulig å gripe inn på et tidlig stadium.

Når det skal vurderes om barnet har et særlig behov, er det ikke en forutsetning at barnet har en diagnose. En diagnose vil ikke automatisk utløse rett til spesialpedagogisk hjelp. Det er avgjørende i hvilken grad dette barnet har et særlig behov, jf. ordlyden i § 5-7. «Særlig behov» betyr at barnet har et behov som er mer omfattende enn vanlig for alderen, jf. Utdanningsdirektoratets veileder til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen

Retten til spesialpedagogisk hjelp omfatter et videre spekter av hjelpetiltak enn spesialundervisning i skolen. Hjelpen kan for eksempel omfatte lekotekvirksomhet, trenings- og stimulerings tiltak og veiledning til personalet i barnehagen. Det kan dreie seg om motorisk, språklig og intellektuell hjelp som er grunnleggende for den videre utviklingen til barnet. Hovedformålet med hjelpen er å bidra til at barnet blir bedre rustet til å begynne i grunnskolen.

Etter en konkret vurdering kan retten til spesialpedagogisk hjelp også oppfylles ved bruk av assistent. Dersom deler av det spesialpedagogiske tilbudet kan oppfylles ved bruk av assistent, må dette fastsettes i enkeltvedtaket. Det er lagt til grunn at bruk av assistent «kan betraktes som et element i rettmessig spesialpedagogisk hjelp etter loven, dersom bruken av assistent fremstår som et forsvarlig og adekvat tiltak som er egnet til i rimelig grad å oppnå det formål som loven her skal sikre»³.

Foreldrenes medvirkning er en viktig forutsetning for at den spesialpedagogiske hjelpen skal fungere. Det er fastsatt krav til den spesialpedagogiske hjelpens innhold i § 5-7. Her fremgår det at hjelpen alltid skal inkludere tilbud om foreldrerådgivning. Hvordan dette skal gjennomføres, er det opp til kommunen å avgjøre.

³ Utdanningsdirektoratet: Veileder om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Betydningen av at spesialpedagogisk hjelp er en rettighet

Et berettiget krav på hjelp etter opplæringsloven § 5-7 innebærer en individuell rettighet, jf. formuleringen i første punktum «har rett til slik hjelp». NOU 1995:18, punkt 19.3.2.2 omtaler innholdet i rettighetene etter opplæringsloven slik:

At elevene gis rettigheter, innebærer i denne sammenheng at det så langt rettighetene rekker, skapes rettslige forpliktelser for den enkelte kommune eller fylkeskommune. Et krav om å få rettigheter oppfylt kan ikke avslås med den begrunnelse at kommunen ikke har avsatt penger til formålet. I siste instans kan rettigheter – om nødvendig – håndheves ved domstolene.

En gratis velferdstjeneste

Spesialpedagogisk hjelp skal være gratis. Det kan ikke kreves noen form for egenbetaling for den tiden barnet får oppfylt retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Dette innebærer at det skal gis fradrag i foreldrebetalingen for den tiden barnet etter enkeltvedtak er tildelt spesialpedagogisk hjelp. Tall fra GSI for 2010/2011 viser at det tildeles om lag 1,6 millioner pedagogårstimer og 1,4 millioner assistentårstimer til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7. Dette betyr at totalt 3 millioner timer i støtte og hjelp blir gitt til barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Dersom vi antar at 2/3 av disse timene blir gitt i tilknytning til barnehagen og at en barnehagetime i snitt koster 12 kroner for foreldrene, er det totalt 24 millioner av kommunenes inntekter fra foreldrebetalingen som blir tilbakebetalt til foreldrene.

18.2.3 Rettslige konsekvenser av å overføre opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven

Overføring av rettsregler

Utvalget støtter forslaget om å overføre § 5-7 i opplæringsloven til barnehageloven. Utvalget mener at dette kan bidra til å fremheve barnehagens ansvar for å ivareta de ulike behovene til barn med behov for særskilt støtte og hjelp. Utvalget vil understreke at flyttingen av § 5-7 må gjøres under forutsetning av at rettighetene til barnet og foreldrene ikke svekkes i forhold til gjeldende rett.

Sett hen til forarbeidene og veilederen om spesialpedagogisk hjelp mener utvalget at hva som

kan være spesialpedagogisk hjelp må tolkes vidt og at mange ulike tiltak kan falle inn under dagens § 5-7. Dette vil også gjelde for mange av tiltakene som tidligere ble finansiert gjennom den statlig tilskuddsordningen som skulle bidra til at barn med nedsatt funksjonsevne fikk nytte av oppholdet i barnehagen. Et eksempel kan være styrket bemanning for en gruppe eller et barn dersom dette er nødvendig for at barn med særlige behov skal ha nytte av barnehagetilbudet. Utvalget har derfor i merknadene til nytt kapittel IX presisert hvordan spesialpedagogisk hjelp skal tolkes, slik at det ikke er tvil om hvilke tiltak spesialpedagogisk hjelp kan omfatte.

De tiltakene som ikke dekkes inn under § 5-7 vil bli ivaretatt i en egen bestemmelse som gir kommunene plikt til å ha en tilskuddsordning der barnehager kan søke om støtte til tiltak for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige muligheter til deltakelse i barnehagen. For eksempel vil fysisk tilrettelegging av barnehagens inne- og uteområde være tiltak som skal kunne finansieres gjennom en slik ordning. Kommunene kan bruke den tidligere tilskuddsordningen til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne som mal for den kommunale tilskuddsordningen, se punkt 18.3 under.

Overføring av tilhørende saksbehandlingsregler

Selv om spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder er regulert i § 5-7, kommer også andre bestemmelser i opplæringsloven kapittel 5 til anvendelse når det skal vurderes om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp er enkeltvedtak og følger reglene i forvaltningsloven kapittel IV til VI samt de særskilte saksbehandlingsreglene i opplæringsloven kapittel 5. Når § 5-7 skal overføres til barnehageloven innebærer dette at også saksbehandlingsbestemmelser i kapittel 5 i opplæringsloven må overføres og tilpasses de nye reglene i barnehageloven for spesialpedagogisk hjelp.

§ 5-7 annet ledd slår fast at § 5-4 annet og tredje ledd også gjelder. Dette medfører krav om at foreldrene skal samtykke før det blir gjennomført en sakkyndig vurdering og at foreldrene må samtykke i at eleven skal ha spesialpedagogisk hjelp, jf. § 5-4 annet ledd. Tilbudet skal så langt det er mulig utformes i samarbeid med eleven og/eller foreldrene, jf. § 5-4 tredje ledd. Deres syn skal tillegges stor vekt.

§ 5-7 annet ledd gir også § 5-5 annet ledd anvendelse. Dette betyr at det skal utarbeides

halvårsrapporter for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp.

§ 5-3 gjelder også for spesialpedagogisk hjelp. Dette innebærer at det er kommunen som har ansvaret for å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, samt at det skal utarbeides sakkyndig vurdering. PP-tjenesten er sakkyndig, jf. § 5-6.

Derimot gjelder ikke § 5-5 første ledd for spesialpedagogisk hjelp. Det foreligger altså ikke krav om individuell opplæringsplan (IOP). Dette har sammenheng med at disse barna ikke har opplæringsplikt, og at det ikke er vanlig å snakke om opplæring her.

Utvalget mener at regler som i dag er i § 5-4 annet og tredje ledd om samtykke og prinsippet om at det skal legges stor vekt på foreldrenes syn må videreføres i ny barnehagelov.

Utvalget har vurdert om kravet om at det skal utarbeides halvårsrapporter for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, jf. § 5-5 annet ledd, også bør videreføres. Kunnskapsdepartementet foreslår i Meld St. 18 (2010–2011) å erstatte kravet om å utarbeide halvårsrapporter for elever som får spesialundervisning med en bestemmelse om at vurdering av elevens utvikling skal samles skriftlig minst én gang i året i elevens individuelle opplæringsplan (IOP). Utvalget mener det er viktig å beholde kravet til planlegging og vurdering av spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder. På denne måten vil det tilbudet barnet har fått bli dokumentert. En slik rutine vil også bidra til løpende vurdering av det spesialpedagogiske tiltaket. En slik rutine vil også utgjøre en del av kommunens forsvarlige system for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp. Sett i sammenheng med de foreslåtte endringene i opplæringslovgivningen, kan det være hensiktsmessig å justere regelverket tilsvarende i barnehageloven, ved at krav til halvårsrapportering faller bort, og at det i stedet innføres krav til individuell tiltaksplan med vurderingsdel.

Grunnlaget for vurderingen – barnets behov i barnehagemiljøets kontekst

Innholdet i den sakkyndige vurderingen er angitt i opplæringslovens § 5-3. Denne bestemmelsen danner også utgangspunktet for sakkyndige vurderinger om spesialpedagogisk hjelp. Opplæringsloven § 5-3 annet ledd første strekpunkt «eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet» og fjerde strekpunkt «kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringsstilbod», gjelder ikke for sakkyndige vurderinger om spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder.

I veiledningen fra Utdanningsdirektoratet uttrykkes at kravene i § 5-3 om et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp, bør tolkes som følger:

I den sakkyndige vurderingen skal det blant annet utredes og tas standpunkt til:

- Sen utvikling eller lærevansker hos barnet, og andre forhold som er viktige for barnets utvikling.
- Realistiske mål for barnets utvikling og læring.
- Hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling.

Dagens rett innebærer at vurderingen må gjøres ut fra barnets behov og skal ikke sees i relasjon til barnehagens miljø, kompetansesammensetning og mulighet til tilrettelegging.

Utvalget har vurdert om denne formen for vurdering bør videreføres i ny lov.

Utvalget ser at det er argumenter mot å legge vekt på barnets omgivelser/miljø/kontekst ved tildeling av ressurser til spesialpedagogisk hjelp.

Vektlegging av barnas miljø vil kunne skape et insentiv for kommunen til å vise til at barnet får et barnehagetilbud av god kvalitet, og dermed avslå søknaden om spesialpedagogisk hjelp. Det kan også medføre press overfor barnehagene til å sette inn mer ressurser og tid på barn som kommunen mener kan få hjelp innenfor det ordinære barnehagetilbudet enn det som faktisk er realistisk å få til for barnehagene.

Et annet argument som kan tale mot er at barnets miljø eller kontekst vil kunne endre seg i løpet av et barnehageår, for eksempel ved langvarig sykdom i personalgruppen, ved at ressurspersoner slutter, vesentlige endringer i barnegruppen, det kommer andre barn i barnehagen som må hjelpes innenfor samme ressursramme. Når da barnets miljø er tatt i betraktning i vedtaket, må i utgangspunktet vedtaket endres. Dette kan skape et økt arbeidspress for både personalet, PP-tjenesten og de som skal fatte vedtaket.

Til sist kan det spørres om PP-tjenesten har kapasitet til å vektlegge barnehagens miljø når det blir utarbeidet sakkyndig vurdering, eventuelt om det er realistisk at PP-tjenesten praktisk sett skal ha oversikt over miljøet i samtlige barnehager og barnegrupper der det er barn med særlige behov. Utvalget mener PP-tjenesten bør tettere på barnehagene slik at de får mer kunnskap om barnas hverdag i barnehagen og det miljøet og konteksten barnet er i. Det kan her vises til Meld. St. 18 (2010–2011) der ett av målene er at PP-tjenesten skal samarbeide tettere med både skoler og barnehager. Utvalget mener derfor at det er et tydelig statlig signal om at PP-tjenesten skal kunne ha

kapasitet til å kjenne til barnets miljø når vurderingen av behovet for spesialpedagogisk hjelp gjøres.

Utvalget ser også argumenter som taler for at det bør åpnes opp for å tillegge barnets miljø vekt når behovet for spesialpedagogisk hjelp skal vurderes i den sakkyndige vurderingen. Hva som er spesialpedagogisk hjelp kan variere og vil kunne innebære svært mange ulike former for tiltak. Et barns behov vil være individuelt, men barnets behov bør også sees i relasjon til det miljøet barnet er i. For eksempel vil et barn som har behov for språkstimulering og som ikke går i barnehage eller har få oppholdstimer i barnehagen, kunne ha behov for flere timer spesialpedagogisk hjelp enn et barn som går heltid i en barnehage med små barnegrupper, god bemanning og som arbeider aktivt og godt med språkstimulering. Utvalget mener det er nødvendig å vurdere barnets miljø og den konteksten det er i fordi både årsaker og løsninger kan finnes der. De store vanskeområdene for barnehagebarna er utfordringer knyttet til språkutvikling (omlag 50 prosent) og sosiale og/eller atferdsrelaterede utfordringer (20 prosent) (Cameron, Kovac og Tveit 2011). Begge disse vanskeområdene kan møtes innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Noen ganger kan nettopp barnets miljø eller kontekst være årsaken til problemet. For eksempel store barnegrupper som fører til sosiale og atferdsmessige reaksjoner hos barna. For de fleste ansatte i PP-tjenesten vil også barnets miljø/kontekst være et selvfølgelig vurderingstema når barnets problemer og behov skal vurderes.

Dette tilsier at barnets miljø i utgangspunktet kan være et naturlig vurderingstema i den sakkyndige vurderingen. En tydeliggjøring og spesifisering i lovteksten om hva den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for og ta stilling til vil gi PP-tjenesten anledning til også å kunne vurdere barnets hjelpebehov i lys av den miljømessige konteksten det befinner seg i. En slik regelendring vil støtte opp om gjeldende praksis i mange kommuner, jf. Cameron, Kovac og Tveit (2011).

I tillegg kan det sies å være samfunnsøkonomisk uhensiktsmessig å unnlate å ta med positive ressurser i barnets omgivelser. En slik praksis vil kunne føre til at det tilføres større ressurser enn nødvendig til ett enkelt barn. Disse ressursene kan i stedet bli brukt til barn som oppholder seg i mindre ressurssterke barnehager.

Utvalget finner etter en samlet vurdering at det skal kunne legges vekt på barnets omgivelser/miljø/kontekst ved tildeling av ressurser til spesialpedagogisk hjelp. Vurderingen må først og fremst gjøres med utgangspunkt i barnets behov.

Deretter må det vurderes om barnehagene har de nødvendige ressursene og kompetansen til å gi barnet den nødvendige hjelpen innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Dersom det ikke er mulig, vil barnet ha rett til spesialpedagogisk hjelp. Dette forutsetter imidlertid at kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere faktisk driver barnehagene i samsvar med barnehageloven, som er den kvalitative forutsetningen for å legge vekt på barnets omgivelser.

PP-tjenesten

PP-tjenesten skal etter dagens mandat hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. En tilsvarende oppgave for PP-tjenesten overfor barnehagene er ikke fastsatt i dagens lov, selv om mange PP-tjenester likevel yter en slik tjeneste også til barnehagene. Utvalget mener det er naturlig at PP-tjenesten får et mandat til å arbeide med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling overfor barnehagene, tilsvarende som for skolene. Utvalget mener at det er mest hensiktsmessig og lovteknisk mest ryddig å lovhjemle PP-tjenesten også i barnehageloven. Dette vil innebære at PP-tjenesten får utvidet sitt mandatområde. Kommunene må derfor kompenseres økonomisk for de nye arbeidsoppgavene som PP-tjenesten blir pålagt. Vedrørende de økonomiske og administrative konsekvensene vises det til utredningens kapittel 22.

Fratrekk i foreldrebetalingen når barn mottar spesialpedagogisk hjelp

Etter dagens regler gis det fradrag i foreldrebetalingen for det antall timer barnet er tildelt spesialpedagogisk hjelp⁴. Dette kan i praksis bety at dersom et barn har fått tildelt en ekstra assistent etter § 5-7 i hele oppholdstiden i barnehagen, så vil foreldrene i praksis få hele oppholdstiden i barnehagen gratis. Men dersom barnehagen har en god bemanning som tilsier at det ikke er behov for en ekstra assistent for å gi barnet den nødvendige hjelpen, vil ikke barnet trenge spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, og følgelig vil ikke foreldrene ha rett på refusjon av foreldrebetalingen. En ordning der foreldrene får mer fratrekk i foreldrebetalingen når antall timer spesialpedagogisk hjelp øker, mener utvalget kan skape uheldige insentiver. For

det første kan det føre til at det søkes om flere timer enn det barnet har behov for. For det andre kan kommunen ha et insentiv for å prøve å begrense tildelingen av antall timer spesialpedagogisk hjelp, fordi det kan føre til inntektsreduksjon i foreldrebetalingen.

Utvalget har i sammenheng med overføringen av spesialpedagogisk hjelp til barnehageloven, vurdert fratrekk i foreldrebetalingen når barn mottar spesialpedagogisk hjelp, og har mottatt innspill om blant annet dette spørsmålet fra Statens råd for likestilling av funksjonshemmede. Spørsmålet om fratrekk i foreldrebetalingen har rådet kommentert slik:

Rådet stilte seg likevel noe tvilende til å fjerne denne ordningen, grunnet frykt for at det skal bli fordelaktig for foreldrene å holde barnet utenfor barnehagen av økonomiske årsaker. Rådet mener det er spesielt viktig at barn med funksjonsnedsettelser får mulighet til å gå i barnehagen. I tillegg har familier med funksjonshemmede barn ofte større økonomiske belastninger enn andre familier, blant annet på grunn av redusert yrkesdeltakelse hos foreldrene. Dermed kan dette slå negativt ut for enkelte.

På den andre siden er rådets overordnede visjon «full likestilling og deltakelse i samfunnet» for personer med funksjonsnedsettelser. At familier med barn med spesielle behov får økonomiske fordeler framfor andre familier, vil stride mot prinsippet om likestilling. Dette er også i tråd med tidligere tilsvarende diskusjoner i rådet, der konklusjonen er at man ønsker tilpasninger der dette er nødvendig for deltakelse, men ikke subsidiering eller økonomiske fordeler. For eksempel vil mange funksjonshemmede ha behov for tilrettelegte parkeringsplasser, men disse trenger ikke å være gratis med mindre også de andre parkeringsplassene er det.

I den grad disse familiene har behov for økonomisk støtte med bakgrunn i deres situasjon, er det kanskje mer hensiktsmessig at dette gis på andre måter, eller at behovet for fradrag i foreldrebetalingen behovsprøves. Dersom utvalget går inn for å fjerne ordningen, vil rådet be om at det blir vurdert om det er behov for overgangsordninger, samt at det vurderes om regelendringen skal gis tilbakevirkende kraft.⁵

Etter utvalgets vurdering bør ordningen med fradrag i foreldrebetalingen for barn som mottar spe-

⁴ Årsaken er at spesialpedagogisk hjelp i dag er regulert i opplæringsloven som gir elever rett til gratis opplæring.

⁵ Brev til utvalget fra Statens råd for likestilling av funksjonshemmede.

sialpedagogisk hjelp videreføres. Redusert foreldrebetaling for denne gruppen barn kan stimulere til økt barnehagedeltakelse for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Det er sannsynlig at barnehagedeltakelse kan ha særlig positiv effekt for disse barna. Fratrekk i foreldrebetaling for denne gruppen barn vil også bidra til at barnets behov for spesialpedagogisk hjelp lettere kan sees i sammenheng med barnets barnehagehverdag. Når foreldrene ikke betaler for den tiden som går med til spesialpedagogisk hjelp kan tilstedeværelse med hjelp i barnehage enklere gjøres til selve tiltaket for barnet.

Rett til skyss

I Meld. St. 18 (2010–2011) uttrykkes at i prosessen med å regulere retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehageloven vil det også vurderes hvordan retten til skyss etter opplæringsloven § 7-6 kan innreguleres i barnehageloven.

Etter dagens § 7-6 i opplæringsloven har barn med rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 rett til skyss når det på grunn av særlige hensyn er nødvendig for å kunne ta imot denne hjelpen. Hva som er nødvendige hensyn vil være en skjønnsvurdering. Vilkåret for å få rett til skyss er der foreldrene til barn med spesialpedagogisk hjelp har vesentlig større byrder knyttet til skyssen enn andre foreldre som har barn i barnehage. For eksempel der tilbudet om spesialpedagogisk hjelp er så langt fra hjemmet at skyssen blir en urimelig stor byrde for foreldrene. I slike tilfeller bør barnet ha rett til fri skyss. Barnet bør også ha rett til fri skyss mellom barnehagen eller tilsvarende daginstitusjon og til et annet sted der barnet får den spesialpedagogiske hjelpen.

Retten til skyss for barn under opplæringspliktig alder er ikke avhengig av at barnet har en funksjonshemming eller skade som gjør det nødvendig med skyss, slik som for grunnskoleelever, jf. § 7-3 i opplæringsloven.

Opplæringsloven § 7-1 tredje og fjerde ledd og § 7-4 gjelder også. Dette betyr at departementet kan gi forskrift om tryggheten til barna under skyssen (§ 7-1 tredje ledd). Etter § 7-1 fjerde ledd skal kommunen innlosjere barnet når daglig skyss ikke er forsvarlig. I vurderingen skal det særlig legges vekt på forhold som gjelder det enkelte barnet, som alder, funksjonshemming, reisetid og trygghet, og om daglig skyss fører til ekstraordinære kostnader eller vanskeligheter for kommunen. I tvilstilfelle avgjør foreldrene om barnet skal skysses eller innlosjeres. § 7-4 gir barnet

rett til nødvendig reisefølge, og rett til tilsyn ved eventuell ventetid før og etter opplæringen.

Utvalget mener at det ikke må eksistere hindringer for at barnet kan få den spesialpedagogiske hjelpen det har rett på. Retten til skyss som i dag er hjemlet i opplæringsloven § 7-6 bør derfor videreføres i barnehageloven i sin helhet.

18.2.4 Forslag til saksbehandlingsregler og vurderingsrutiner

Krav til forsvarlig saksbehandlingstid

Opplæringsloven setter i dag ingen tidsfrister for kommunene/fylkeskommunen i behandling av saker om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Men forvaltningsloven understreker at et forvaltningsorgan skal «forberede og avgjøre saker om enkeltvedtak uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11a. Det skal gis et foreløpig svar dersom enkeltvedtaket ikke kan treffes innen én måned etter at henvendelsen er mottatt (§ 11a) og parten i saken skal underrettes «så snart som mulig» (§ 27). I *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* understrekes det at kravet om at saken skal behandles innen rimelig tid, innebærer at PP-tjenesten ikke har adgang til å innføre ventelister for utredning. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er ikke en legitim grunn for at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering. Veilederen antyder at en saksbehandlingstid på over tre måneder vil være for lang tid.

Utvalget mener at tidlig innsats er viktig, både av hensyn til barnets trivsel i barnehagen og fordi konsekvensene av at barnet ikke raskt får den hjelpen og støtten de har behov for, kan være store for videre trivsel, utvikling og læring. Hensynet til barnets beste, og betydningen av at barn raskt får spesialpedagogisk hjelp er argumenter for å innføre særskilte saksbehandlingsregler i barnehageloven, slik det er i barnevernloven.

Ifølge barnevernloven § 4-2 *Meldinger til barneverntjenesten* skal barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser. I barnevernloven § 6-7a første ledd om tilbakemelding til melder heter det at *Barneverntjenesten skal gi den som har sendt melding til barneverntjenesten, jf. § 4-2, tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt.* Videre følger det av barnevernloven § 6-9 at barnevernet skal gjennomføre undersøkelser snarest og innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks

måneder. En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt. Dersom fristene oversittes kan fylkesmannen ilegge kommunen mulkt.

I forarbeidene til barnevernloven § 6-9 (Ot.prp. nr. 44 (1991–92)), fremgår det at begrunnelsen for å innføre særskilte saksbehandlingsfrister var at det i praksis viste seg at lovens krav om snarlige undersøkelser ikke i tilstrekkelig grad ble etterlevd, og at grunnene til dette blant annet kunne være manglende ressurser eller for dårlige rutiner hos barneverntjenesten i den enkelte kommunen. Videre ble det pekt på at konsekvensene av at undersøkelser etter barnevernloven ikke blir iverksatt i tide, eller at undersøkelser tar for lang tid, kan være at barnets problemer blir så alvorlige at det eventuelt vil være nødvendig med mer inngripende tiltak, som for eksempel ansvarsovertakelse, for å avhjelpe problemene.

Utvalget ser at innføring av saksbehandlingsfrister vil føre til mer detaljert statlig styring av kommunene. Det at flere sektorer/tjenester får innbakt tidsfrister for saksbehandling i særlovgivningen fører til mindre mulighet til lokale prioriteringer og kan føre til uheldige konsekvenser for de fagområdene/sektorene som ikke har tidsfrister. Saksbehandlingsfrister vil også kunne føre til økt press på PP-tjenesten om å prioritere det individrettede arbeidet. Dette kan igjen gå på bekostning av det systemrettede arbeidet. Innføring av saksbehandlingsfrister vil også kunne føre til at de sakkyndige vurderingene får dårligere kvalitet som følge av tidspress, noe som gjør at enkeltvedtakene ikke treffer de individuelle behovene godt nok.

I tillegg kan absolutte saksbehandlingsfrister oppfattes som rigide og tidvis urealistiske ved vanskelige og kompliserte utredninger, som også kan kreve involvering fra annet støtteapparat rundt barnet. En absolutt saksbehandlingstid for slike saker kan virke mot sin hensikt ved at PP-tjenesten velger å konkludere innenfor saksbehandlingsfristen i stedet for å utrede saken i tilstrekkelige dybde.

Utvalget mener at konsekvensene av at et barn ikke får den nødvendige hjelpen og støtten til riktig tid vil kunne være store for barnet, for barnets familie og for samfunnet. Utvalget er derfor av den oppfatning at en tidsfrist for saksbehandling vil bidra til tidligere innsats og økt likeverdighet. Utvalget viser også til at flere brukerorganisasjoner, blant annet Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), flere ganger har tatt til orde for å innføre saksbehandlingsfrister. Ut fra en samlet

vurdering foreslår utvalget at det innføres særskilte saksbehandlingsregler for spesialpedagogisk hjelp i barnehageloven.

Samtidig ser utvalget at mange kommuner vil ha problemer med å overholde en slik frist uten at det tilføres kompetanse og veiledning fra statlige myndigheter. Utvalget viser til at det i Meld. St. 18 (2010–2011) foreslås flere tiltak som i sum vil bidra til bedre veiledning, støtte og kompetanseutvikling for ansatte i barnehagene og PP-tjenestene i kommunene. En ny kompetansestrategi for ansatte i PP-tjenesten, bedre veiledning og utviklingen av det nye Statped (Statlige spesialpedagogiske støttesystemet), vil bidra til at kommunene får bedre faglig støtte og slik til at kommunene kan overholde saksbehandlingsfristene. Utvalget foreslår derfor saksbehandlingsfrister, og forutsetter at de aktuelle tiltakene i Meld. St. 18 (2010–2011) implementeres på en effektiv og kvalitativt god måte.

Innretningen på saksbehandlingskravet

Utvalget har vurdert om det vil være et treffsikkert saksbehandlingskrav at det lovfestes at sakkyndig instans skal iverksette sin utredning umiddelbart etter at en sak er tilmeldt. Ulike saker krever ulik saksbehandlingstid, men det synes lite hensiktsmessig å operere med ventetid eller venteliste i påvente av at utredningen skal starte. Utvalget mener følgelig at et krav om umiddelbar iverksettelse av utredning er en konkretisering av dagens forståelse av hva som er gjeldende rett.

Videre bør det fastsettes krav om at den samlede saksbehandlingen, inkludert utredning og vedtaksprosess, ikke skal ta lengre tid enn tre måneder. Utvalget mener derfor at det fra statens side lenge har vært gitt tydelige signaler om at utredning og vedtaksprosessen ikke bør ta lengre tid enn tre måneder. Utvalget mener at en saksbehandlingstid på totalt tre måneder vil være en konkretisering av forvaltningslovens krav til forsvarlig saksbehandlingstid. Kravet gjelder den totale saksbehandlingstiden fra et barn blir meldt til PP-tjenesten til endelig vedtak foreligger. I noen saker kan det være ønskelig med nødvendig informasjon fra andre kommuner og hjelpeinstanser, som for eksempel spesialisthelsetjenesten. Når det tar lengre tid å få slik informasjon, må kommunen gjøre et vedtak basert på den informasjonen man har innen fristen på tre måneder. Når det eventuelt kommer ny informasjon som har betydning for saken, må kommunen vurdere om det er behov for ny sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.

Rett for foreldre til å kreve utredning

Det følger av opplæringsloven § 5-4 første ledd første pkt:

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng.

Retten til å kreve undersøkelse og undervisningspersonalets plikt til å vurdere om en elev trenger spesialundervisning, er ikke gjort tilsvarende gjeldende for barn under opplæringspliktig alder, jf. opplæringsloven § 5-7 andre ledd.

Utvalget vurderer at det ikke er grunn til at foreldrene skal ha ulike roller når det gjelder retten til å kreve undersøkelse om spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Det foreslås derfor at foreldre kan kreve at kommunen gjør de undersøkelsene som er nødvendig for å finne ut om et barn trenger spesialpedagogisk hjelp. Dette innebærer at det må utarbeides en sakkyndig vurdering i samsvar med lovbestemte kriterier der som foreldrene ber om avklaring på hvorvidt deres barn kan ha rett på spesialpedagogisk hjelp.

Personalets plikt til å vurdere om barnet kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp

Det følger av opplæringsloven § 5-4 første ledd andre pkt.:

Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.

Personalet i barnehagen har i dag ikke den samme vurderings- og meldeplikten som undervisningspersonalet. Utvalget mener at vurderingsarbeidet med å fange opp barn som kan ha behov for hjelp er et viktig element i å kunne oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp. Det foreslås derfor at det lovfestes en plikt for barnehagepersonalet til å vurdere om et barn kan trenge spesialpedagogisk hjelp. Utvalget finner det rimelig at ansvaret for å vurdere dette legges til ansatte med pedagogisk utdanning. Dersom det pedagogiske personalet vurderer at et barn kan ha rett på spesialpedagogisk hjelp, skal dette meldes til styrer som videformidler disse vurderingene til kommunen.

Krav om at det utarbeides individuell tiltaksplan for spesialpedagogisk hjelp – bortfall av krav til halvårsrapport

Etter opplæringsloven § 5-5 første ledd andre og tredje punktum skal det utarbeides en individuell opplæringsplan for elever som får spesialundervisning:

For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringa og korleis ho skal drivast.

Det er ikke krav til individuell opplæringsplan (IOP) for barn som får spesialpedagogisk hjelp, jf. opplæringsloven § 5-7 andre ledd.

Utvalget vurderer at det nærmere innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen bør konkretiseres skriftlig på en mer utfyllende måte en det som må forventes å gå frem av et enkeltvedtak. Det foreslås en lovbestemt plikt til å lage en individuell tiltaksplan for spesialpedagogisk hjelp for alle barn som har rett til slik hjelp. Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp, og bør således også ha ansvaret for å lage den individuelle tiltaksplanen. Ansvaret for å utarbeide en tiltaksplan kan imidlertid delegeres til den som har ansvaret for å oppfylle enkeltvedtaket om spesialpedagogisk hjelp, herunder ikke-kommunal barnehageeier.

Den individuelle tiltaksplanen skal angi mål for den spesialpedagogiske hjelpen, hvordan den skal gjennomføres, avklare ansvarsforhold og hvordan tiltakene skal evalueres. For å redusere unødvendig rapportering foreslås det at dagens krav om halvårsrapporter erstattes av en vurderingsdel i den individuelle tiltaksplanen. Det må fremgå både av enkeltvedtaket og den individuelle tiltaksplanen hvor ofte vurdering og evaluering av den spesialpedagogiske hjelpen skal gjennomføres.

Kommunen må ha et system som sikrer at den individuelle tiltaksplanen for spesialpedagogisk hjelp har en utforming som støtter opp om planens formål.

Midlertidige vedtak

Etter gjeldende rett skal det utarbeides sakkyndig vurdering før det blir gjort vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. opplæringsloven § 5-3 første ledd. Et krav om utredning skal sikre at det avklares hvorvidt et barn har en rettighet, samt hvilke tiltak som vil være nyttige og relevante å sette inn.

Kravet om sakkyndig vurdering er således en konkretisering av det generelle kravet i forvaltningsloven § 17 om at en sak skal være forsvarlig utredet før det blir gjort vedtak.

I noen saker kan det være nødvendig å sette inn tiltak så raskt som mulig, samtidig som sakens kompleksitet krever noe tid til utredning. Utvalget vurderer at det ikke bør være forhold ved regelverket som gjør at barn med åpenbare behov for spesialpedagogisk hjelp må vente til sakkyndig vurdering foreligger. Ofte vil dette være barn som allerede har vært i kontakt med hjelpeapparatet og som vil ha et klart beskrevet hjelpebehov. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes at barn som har et åpenbart hjelpebehov skal få vedtak om spesialpedagogisk hjelp før sakkyndig vurdering foreligger. Dette vedtaket skal sikre at barnet får hjelp og tilrettelegging frem til sakkyndig vurdering foreligger og det kan fattes nytt vedtak med lengre tidsperspektiv. Også «andre særlige grunner» kan gi grunnlag for at det bør fattes et midlertidig vedtak. Utvalget vurderer at dette særlig kan være aktuelt i saker der barnehagens miljø eller en barnegruppe/andre barn kan antas å bli skadelidende eller få et dårligere tilbud om ikke tiltak settes inn raskere enn det er mulig å gjennomføre en forsvarlig sakkyndig vurdering innenfor de gjeldende saksbehandlingsfristene.

Utvalget foreslår etter dette at følgende lovfestes i barnehageloven: *Der det av hensyn til barnets utvikling eller andre særlige grunner må iverksettes spesialpedagogiske tiltak umiddelbart, skal kommunen fatte midlertidige vedtak om spesialpedagogisk hjelp som gjelder inntil sakkyndig vurdering foreligger.*

I saker der barnets utvikling vil bli forsinket ved lang saksbehandlingstid, skal kommunen fatte midlertidig vedtak. Kommunen bør innen to uker etter mottatt melding ha foretatt en vurdering av behovet for midlertidig vedtak. Kommunen kan ikke velge å la være å fatte vedtak, og således tildele barnet hjelp, dersom hensynet til barnet taler for det.

Gyldigheten av vedtak om spesialpedagogisk hjelp ved flytting

Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for alle som er bosatt i kommunen, jf. opplæringsloven § 13-1 første ledd. Dette innebærer at plikten til å gi spesialpedagogisk hjelp, både juridisk, økonomisk og organisatorisk, opphører når barnet flytter til en annen kommune. Ved flytting er det den nye bostedskommunen som overtar ansvaret og må

fatte eventuelt vedtak som tildeler spesialpedagogisk hjelp. Sett hen til dagens saksbehandlingstid kan dette medføre lange avbrudd i nødvendig spesialpedagogisk hjelp.

Utvalget er opptatt av at organisering og finansiering av offentlig forvaltning ikke skal ha negativ betydning for, eller direkte true, barnas rettigheter. Ved flytting til en ny kommune vil i utgangspunktet den tidligere bostedskommunens vedtak om spesialpedagogisk hjelp falle bort, og den nye bostedskommunen må fatte nytt vedtak. Utvalget foreslår at det lovfestes at et vedtak om spesialpedagogisk hjelp gjelder for den tiden som følger av vedtaket, også om barnet flytter til en ny kommune. Først når den nye bostedskommunen har fattet nytt midlertidig eller varig vedtak som følger av sakkyndig vurdering, vil det opprinnelige vedtaket falle bort. Utvalget foreslår etter dette at følgende formulering tas inn i kapitlet om spesialpedagogisk hjelp: *Dersom barnet flytter til en ny kommune skal vedtak om spesialpedagogisk hjelp gjelde inntil det er fattet nytt vedtak i saken.*

Selv om det er den tidligere bostedskommunen som har fattet vedtaket som kan gjøres gjeldende også etter flytting, finner utvalget det naturlig at det er den nye bostedskommunen som er juridisk, økonomisk og organisatorisk ansvarlig for å oppfylle vedtaket.

Overføring av retten til tegnspråkopplæring etter opplæringsloven § 2-6 tredje ledd til barnehageloven

I prosessen med å flytte § 5-7 til barnehageloven sier departementet i Meld. St. nr. 18 (2010–2011) at også retten til tegnspråkopplæring etter opplæringsloven § 2-6 tredje ledd bør innarbeides i barnehageloven. Det heter i opplæringsloven § 2-6 tredje og fjerde ledd:

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for teiknspråkopplæring, har rett til slik opplæring. Departementet gir nærmare forskrifter.

Før kommunen gjer vedtak etter første og tredje leddet, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering.

Utvalget forutsetter at denne overføringen ikke innebærer svekkede rettigheter for disse barna og foreslår derfor at retten til tegnspråkopplæring etter § 2-6 tredje og fjerde ledd overføres til barnehageloven uten realitetsendringer. Dermed samles rettigheter som omhandler barn med særskilte behov for opplæringspliktig alder i den samme loven.

Spesialpedagogisk hjelp i institusjoner etter barnevernloven og i helseinstitusjoner

Etter opplæringsloven § 13-2 har fylkeskommunen plikt til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring i institusjoner etter barnevernloven. Når det blir gjort vedtak om plassering i institusjon etter barnevernloven, er det den fylkeskommunen der institusjonen ligger som har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring. Fylkeskommunen der institusjonen ligger har rett til refusjon av utgifter til opplæringen fra fylkeskommunen der barnet eller den unge er bosatt på det tidspunktet det blir gjort vedtak om plassering. Ansvaret omfatter barn og unge i institusjoner i fylkeskommunen som den statlige regionale barnevernsmyndigheten har ansvaret for etter barnevernloven § 5-1, og barn og unge i private og kommunale institusjoner som er godkjente etter barnevernloven § 5-8. Dersom opplæringen skjer i institusjonen, skal institusjonen sørge for nødvendige lokaler til formålet.

Videre har fylkeskommunen etter opplæringsloven § 13-3a plikt til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring i helseinstitusjoner. Fylkeskommunen der en institusjon ligger skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring for pasienter i helseinstitusjoner som et regionalt helseforetak eier, og for pasienter i private helseinstitusjoner som har avtale med regionale helseforetak. Fylkeskommunens ansvar gjelder bare for pasienter i institusjonsplasser som regionale helseforetak finansierer. Dersom opplæringen skjer i institusjonen, skal institusjonen sørge for nødvendige lokaler til formålet. Fylkeskommunen der en institusjon ligger, har rett til refusjon av utgifter til opplæringen fra fylkeskommunen der pasienten var bosatt på det tidspunktet pasienten ble innlagt.

Utvalget finner at fylkeskommunens ansvar etter opplæringsloven §§ 13-2 og 13-3a bør fremgå av barnehageloven. Utvalget ser ingen gevinst i å regulere fylkeskommunens ansvar på dette området i to ulike lover. Av praktiske grunner og av hensyn til rettslig forenkling beholdes derfor reguleringen om spesialpedagogisk hjelp i institusjoner etter barnevernloven og i helseinstitusjoner i opplæringsloven.

18.3 Generelt om barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen

18.3.1 Innledning

I barnehageloven § 2 tredje ledd fastsettes at barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur. Ifølge barnehageloven § 13 første ledd skal barn med nedsatt funksjonsevne ha prioritet ved opptak til barnehage. Det er kommunens ansvar å sørge for at fortrinnsretten til barnehageplass for barn med funksjonsnedsettelse blir etterfulgt i kommunale og ikke-kommunale barnehager, jf. barnehageloven § 13 tredje ledd.

Frem til overgangen til rammefinansiering av barnehagesektoren i 2011 var det en statlig tilskuddsordning som skulle bidra til at barn med nedsatt funksjonsevne skulle dra nytte av oppholdet i barnehage. Omtale og regulering av denne tilskuddsordningen ble gitt i rundskriv. Tilskuddet ble begrunnet med at barn med nedsatt funksjonsevne kan trenge særskilt tilrettelegging av fysiske og personalmessige forhold i barnehagen, og at en slik tilrettelegging ofte vil medføre ekstrakostnader for barnehageeieren. Det ble derfor gitt et ekstra tilskudd fra staten som kom i tillegg til det ordinære driftstilskuddet⁶. Vurderingen av om et barn har nedsatt funksjonsevne i tilskuddsammenheng måtte ses i sammenheng med vurderingen av om barnet har nedsatt funksjonsevne i henhold til barnehageloven § 13. Begrepet *nedsatt funksjonsevne* omfatter ulike fysiske funksjonsnedsettelse, utviklingshemming, språk og talevansker, adferdsvansker og psykiske lidelser. Nedsatt funksjonsevne defineres som tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner, jf. NOU 2001:22. Nedsatt funksjonsevne trenger ikke i seg selv å utgjøre en funksjonshemning. En sosial, relasjonell forståelse er lagt til grunn for begrepet funksjonshemning. Dette innebærer at funksjonshemning oppstår når det foreligger et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon.

Etter reglene som ble gitt i rundskrivet var det kommunen som fordelte tilskuddet på bakgrunn av søknad fra den enkelte barnehageeieren. Alle som drev godkjente barnehager kunne søke kommunen om tilskudd til tiltak for barn med nedsatt

⁶ Tidligere ble disse midlene omtalt som 10-prosent midlene fordi tilskuddet utgjorde 10 prosent av det ordinære statstilskuddet til barnehagene.

funksjonsevne. Kommunen skulle gjøre ikke-kommunale barnehageeiere kjent med at de kunne søke om å få tildelt denne typen midler, dersom det ble tatt inn barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen. Kommunen vurderte søknaden og fattet vedtak om tildeling. Midlene skulle fordeles etter en konkret vurdering av behovet i den enkelte barnehagen og hos det enkelte barnet.

Tilskuddet til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne skulle ikke nyttes til å finansiere tilbud eller rettigheter barna hadde etter annet regelverk, for eksempel spesialpedagogiske tiltak etter opplæringsloven. Dette var eksplisitt uttalt i rundskrivet. I visse tilfeller kunne det være overlapp mellom de to ordningene. Et eksempel kan være de tilfellene der det ble brukt «ekstra assistent» for et barn med nedsatt funksjonsevne i en barnehage. En slik ordning kunne bli finansiert innenfor begge ordningene, men etter § 5-7 hadde barnet en individuell rettighet, mens det er barnehagen som fikk en «rett» til midlene etter tilskuddsordningen. I rundskriv F-02/2010 ble det presisert at *kommunen har det overordnede ansvaret for å gi barn med nedsatt funksjonsevne plass i barnehage. Det påligger også kommunen å yte det som er nødvendig av egne midler, i tillegg til tilskuddet fra staten, for å gi disse barna et tilbud i ikke-kommunale eller kommunale barnehager.*

I 2010 ble det tildelt totalt 855 millioner kroner. Tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage ble innlemmet i rammefinansieringen fra 2011. Etter at tilskuddordningen ble innlemmet i rammefinansieringen er det ikke lenger øremerkede midler til tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Utover bestemmelsene i § 2 og § 13 som omtaler barn med nedsatt funksjonsevne, inneholder ikke barnehageloven med forskrifter bestemmelser som sikrer at barn med nedsatt funksjonsevne får de nødvendige ressursene i barnehagen.

Fylkesmennene rapporterte i mars 2011 til Kunnskapsdepartementet etter å ha spurt alle kommunene om hvordan de har tilpasset seg en rammefinansiert sektor⁷. Av materialet fremgår at noen kommuner finner at det er problematisk at tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne er lagt inn i rammetilskuddet, og dermed blir en del av prioriteringsdiskusjonen i kommunen.

18.3.2 Forslag om rettsliggjøring av kommunens plikt til å yte nødvendige ressurser til barn med nedsatt funksjonsevne

Utvalget vil vise til at barn med nedsatt funksjonsevne kan trenge særskilt tilrettelegging av fysiske og personalmessige forhold i barnehagen. En slik tilrettelegging vil ofte medføre ekstrakostnader for barnehageeieren. Den tidligere tilskuddsordningen til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage skulle bidra til at disse barna skulle kunne dra nytte av opphold i barnehage. Tilskuddsordningen bortfalt ved innføring av rammefinansiering, men kommunen har fremdeles en tilretteleggingsplikt i medhold av barnehageloven § 13.

Av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven fremgår av § 12 tredje ledd:

Kommunen skal foreta rimelig individuell tilrettelegging av barnehagetilbud for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter.

Den svenske skollagen kapittel 8 § 9 har regler om hjelp til barn med spesielle behov:

Särskilt stöd

9 § Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver. Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska förskolechefen se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

Ettersom «särskilt stöd» i barnehagen ikke er en individuell rett kan støtten gis i form av ekstra personalressurs enten til barnegruppen, til det enkelte barnet eller til et mindre antall barn i gruppen, eller i form av konsultasjon og veiledning til personalet. Ettersom støtten ikke er en individuell rettighet, er det ikke innført en korresponderende klagerett.

Sverige har bestemmelse om særlig støtte som har vesentlige likhetstrekk med opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp. En vesentlig forskjell mellom Norge og Sverige er at opplæringsloven § 5-7 er en individuell rettighet med tilhørende klagerett. Kommunen fatter vedtak og fyl-

⁷ Rapporteringene ble oversendt utvalget ved Kunnskapsdepartementets brev 9. mars 2011.

kesmannen er klageinstans. Det er ikke klagerett på vedtak om særskilt støtte i Sverige.

Danmark har et regelverk som kan gi hjelp til barn og unge for å kunne trives og utvikle seg innenfor de kommunale *dag-, fritids- eller klubbtildbud m.v.*, jf. dagtilbudsloven § 4. Lov om social service § 32 har regler for hjelp til barn med varige behov. Danmark skiller seg fra Norge ved at det legges til grunn at enkelte vansker ikke vil kunne avhjelpest i ordinære kommunale institusjoner, og at hjelpen derfor må *tilrettelegges i særlige dagtilbud*. I Norge skal i utgangspunktet alle barn under opplæringspliktig alder få et barnehagetilbud i ordinære barnehager.

Utvalgets vurdering av om det skal lovfestes en plikt for kommunen til å stille nødvendige ressurser til disposisjon

Etter overføringen av tilskuddet, er det, utover bestemmelsen om rett til prioritet ved opptak i barnehage (§ 13), ingen bestemmelser i barnehageloven med forskrifter som særskilt sikrer barn med nedsatt funksjonsevne. Formulering i rundskriv F-02/2010 lød som følger:

Kommunen har det overordnede ansvaret for å gi barn med nedsatt funksjonsevne plass i barnehage. Det påligger også kommunen å yte det som er nødvendig av egne midler for å gi disse barna et tilbud i ikke-kommunale eller kommunale barnehager.

Ansvaret påligger kommunene også i dag, men etter bortfall av rundskriv F-02/2010 er dette ikke lenger nedfelt noe sted i barnehagesektorens rammeverk. Det kan være grunn til å forvente at dette over tid vil kunne føre til relativt stor variasjon i tilbudet til denne gruppen barn. Rapporteringer fra fylkesmennene som utvalget har mottatt fra Kunnskapsdepartementet kan tyde på slik utvikling. For utvalget er det følgelig et viktig spørsmål hvordan en best kan sikre at barn med nedsatt funksjonsevne mottar nødvendig tilrettelegging i barnehagen også etter overgangen til rammefinansiering.

Utvalget mener det er nødvendig å understreke kommunens ansvar for disse barna for særlig å sikre visse felles rammer/standarder for tilbudet. Dette kan for eksempel gjøres ved å tydeliggjøre ansvaret gjennom lov eller forskrift. Kommunen skal foreta en rimelig individuell tilrettelegging av barnehagetilbud for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter. Barn med nedsatt

funksjonsevne kan trenge særskilt tilrettelegging av fysiske og personalmessige forhold i barnehagen. En slik tilrettelegging vil ofte medføre ekstra kostnader for barnehageeieren. Plikten til å tilrettelegge omfatter ikke tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde. Ved vurderingen av om tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det legges særlig vekt på tilretteleggingens effekt, de nødvendige kostnadene og kommunens ressurser. Det vil være en konkret vurdering i hver enkelt sak hvorvidt et tilfelle innebærer en uforholdsmessig byrde.

For å sørge for at barn med nedsatt funksjonsevne fortsatt får dra nytte av de ressursene som tidligere var øremerket gjennom statstilskuddet, mener utvalget at det er behov for gjennom lov å tydeliggjøre ansvaret kommunen har til å yte nødvendig tilrettelegging. Dette vil også kunne medføre klargjøring av skillelinjen mellom barn med nedsatt funksjonsevne generelt, og barn med rettigheter etter opplæringsloven § 5-7.

Utvalget foreslår følgende bestemmelse: *Kommunen skal tilrettelegge barnehagen for barn med nedsatt funksjonsevne. Kommunen skal etter søknad fra barnehagen fatte vedtak om tilskudd til særlig tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne sikres likeverdige barnehagetilbud. Tilskuddet kan gå til tiltak til enkeltbarn eller barnegrupper.*

Utvalget mener dette vil bidra til fortsatt å sikre barn med nedsatt funksjonsevne i den enkelte kommunen. Forslaget vil ikke pålegge kommunene noen ny plikt eller nye rettigheter til barna, men vil være en videreføring av tidligere ordning og praksis. Utvalget har merket seg at mange kommuner har videreført de prosedyrene og reglene som er i tidligere rundskriv F-02/2010. De øremerkede midlene til barn med nedsatt funksjonsevne er overført til kommunerammen, og den foreslåtte presiseringen er derfor allerede finansiert.

Utvalget mener at barnehager skal kunne klage på kommunens vedtak om tilskudd for å sikre barn med nedsatt funksjonsevne et likeverdig barnehagetilbud. Dette er en videreføring av tidligere praksis i rundskriv F-02/2010. Dette innebærer at det skal være klageadgang internt i kommunen, jf. forvaltningsloven § 28 annet ledd. En kommunal barnehage vil, dersom den ikke er gjort til et eget rettssubjekt (som for eksempel en stiftelse), ikke ha et rettslig krav på å kunne påklage et vedtak om tildeling av midler til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne. Det er likevel ikke noe i veien for at kommunen vil kunne velge å behandle vedtak om tildeling av midler til

kommunale barnehager på samme måte som vedtak om tildeling til ikke-kommunale barnehager.

18.4 Individuell plan

Utvalget vil vise til at det i Meld. St. 18 (2010–2011) gis tilslutning til å innføre bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven som presiserer at barnehagene og skolene skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan. Av departementets vurderinger fremgår:

I veilederen til forskrift om individuell plan står det at rollen som koordinator blant annet kan innehas av ansatte i utdanningssektoren. Midtlyng-utvalget foreslår at det innføres rett til én personlig koordinator ved behov for langvarige og koordinerte tjenester, uavhengig av om tjenestemottaker har individuell plan. En slik hjemling av individuell plan i barnehageloven og opplæringsloven vil medføre at personale i barnehage og skole, samt andre aktører, skal kunne påta seg rollen eller funksjonen som personlig koordinator.

I høringsrunden til Midtlyng-utvalget uttrykte flere kommuner og fylkeskommuner bekymring for at barnehagen og skolen skal pålegges et ansvar som koordinator dersom individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven. Flere hensyn taler mot at den enkelte lærer i skolen eller ansatte i barnehagen skal ha oppgaven med å være koordinator for individuell plan. Dette vil føre til større arbeidsbyrde og tidsbruk innenfor et område som må sies å ligge utenfor barnehagens og skolens kjerneoppgaver. Da individuell plan ofte vil følge en person over et lengre tidsperspektiv enn det den enkelte barnehagen og skolen gjør, er det av den grunn heller ikke ønskelig at ansvaret for denne og koordinatorrollen skal ligge der, men heller hos barnevernet, helsetjenesten eller sosialsektoren, som er instanser som følger tjenestemottakeren uavhengig av skolebytte og opplæringsløp. Det er også understreket i veilederen til individuell plan at det bør skje minst mulig utskifting i hvem som innehar koordinatoransvaret.

Departementet ser imidlertid et behov for å presisere at barnehager og skoler har plikt til å delta i et samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan, der dette er nødvendig for å gi barn og elever et godt og helhetlig tjenestetilbud. Det er behov for en slik presisering og forankring i barnehageloven og opplæringsloven for å tydeliggjøre barnehagens og skolens

ansvar for å delta i et samarbeid, slik at tilbudet til barnet og eleven blir helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset. I lovforslaget skal det presiseres at en slik plikt til samarbeid gjelder i de tilfeller der det er åpenbart nødvendig for at barnet og eleven skal få et helhetlig velferds- og tjenestetilbud. Departementet vil gjennom en lovendring i barnehageloven og opplæringsloven presisere at barnehagen og skolen i disse tilfellene plikter å delta i et samarbeid om oppfølging av planens tiltak og mål.

Departementet mener videre at forslaget om egen personlig koordinator ivaretas i forslag til en koordinator i ny helse- og omsorgslov som Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring.

I forslaget til ny helse- og omsorgslov sier Helse- og omsorgsdepartementet at regelen i dagens forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosiallovgivningen om at én person skal ha hovedansvaret for koordinering og oppfølging av den enkelte tjenestemottakeren videreføres, jf. Prop. 91 L (2010–2011). Departementet mener at det kan være hensiktsmessig å løfte ut av forskriften og konkretisere i lov hvordan ansvaret for å koordinere arbeidet med individuell plan skal ivaretas. På denne bakgrunnen foreslår departementet en egen bestemmelse om koordinator i den nye loven.

Det er i dag også et krav i forskrift om habilitering og rehabilitering at kommunene skal ha en koordinerende enhet for re-/habiliteringsvirksomheten. Kravet innebærer at koordineringsfunksjonen skal være synlig og etablert, slik at det er mulig å ta i mot henvendelser om behov for re-/habilitering. Dette innebærer at kommunen skal ha et fast kontaktpunkt overfor spesialisthelsetjenesten, og at det skal være lett for brukere og samarbeidspartnere å finne frem til og komme i kontakt med det kommunale tjenestetilbudet. Etter Helse- og omsorgsdepartementets vurdering bør denne plikten som kommunen har til å ha en koordinerende enhet presiseres i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Tilsvarende presisering bør tas inn i spesialisthelsetjenesteloven. Departementet sier videre at det bør presiseres i lovteksten at disse enhetene skal ha et systemansvar for arbeidet med individuelle planer, herunder ansvar for å oppnevne koordinator.

Utvalget støtter forslaget departementet gir i Meld. St. 18 (2010–2011) om at bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og opplæringsloven. Det foreslås derfor at bestemmelse om dette innarbeides i utvalgets forslag til ny barnehagelov. I denne forbindelsen er det naturlig at slik bestemmelse i barnehageloven søkes harmo-

nisert med tilsvarende bestemmelser om individuell plan i annet lovverk. Utvalget foreslår følgende formulering: *Barnehagen skal, når det er nødvendig for å ivareta barnets behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan hjemlet etter helselovgivningen og sosiallovgivningen.*

Videre mener utvalget at forslaget til ny helse- og omsorgslov ivaretar behovet for en tydeliggjøring av behovet for en koordinator som koordinerer arbeidet med individuell plan. Utvalget mener også at det er positivt og nødvendig at plikten som kommunen har til å ha en koordinerende enhet presiseres i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, og at det bør presiseres i den lovteksten at disse enhetene skal ha et systemansvar for arbeidet med individuelle planer, herunder ansvar for å oppnevne koordinator.

18.5 Legemiddelhåndtering i barnehagen

En del barn og unge som bruker legemidler i det daglige, har behov for bistand til å få tatt legemidlene. Foreldrene vil i de aller fleste tilfellene ivareta oppgaven med å gi barnet nødvendige legemidler i kraft av foreldreansvaret. I en del situasjoner vil imidlertid foreldrene ikke ha mulighet til å gi den hjelpen barnet trenger. Det gjelder i første rekke når barnet er i barnehage, skole eller skolefritidsordning. I slike tilfeller reises spørsmålet om hvem som har det overordnede ansvaret for å sørge for at barnets behov blir dekket. Problemstillingen er aktuell når legemiddelhåndteringen er av en slik karakter at den ikke krever helsefaglig kompetanse og derfor ikke gir rett til nødvendig helsehjelp etter helselovgivningen. Dette gjelder særlig legemidler som er tilsynelatende enkle å gi og administrere, men der det å vurdere virkninger og bivirkninger ikke alltid er like enkelt, som ved for eksempel håndtering av medisiner til barn med ADHD og diabetes. Ansvaret for å sørge for hjelp til legemiddelhåndtering i barnehager, skoler og skolefritidsordninger er i dag ikke uttrykkelig regulert verken i helselovgivningen, barnehagelovgivningen eller opplæringslovgivningen.

Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har sammen utgitt Rundskriv I-5/2008 *Håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordning*. Rundskrivet beskriver ulike praktiske og rettslige sider ved håndteringen av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordning (SFO). Det fremkommer i rundskrivet at departementene ser behovet for en tydelig forankring i regelverket av ansvarsforholdene når det gjelder håndtering av legemidler, og departementene ville jobbe videre med en eventuell fremtidig lovregulering.

Det er i første omgang bestemt at departementene i fellesskap skal utarbeide nasjonale rutiner for legemiddelhåndtering i barnehage, skole og SFO. Målet med arbeidet har vært å komme frem til rutiner for hvordan legemiddelhåndtering praktisk kan foregå, herunder hva avtalen mellom foreldrene og barnehage/skole/SFO bør inneholde. Videre er det satt opp hva foreldre, barnehage/skole/SFO og helsepersonell bør sørge for ved bruk av de nasjonale rutinene. Departementene har også utarbeidet forslag til avtale som kan inngås mellom foreldrene og virksomheten. I tillegg er det utarbeidet diverse skjemaer som kan benyttes. Dette er skjema for medisinsversikt, skjema for utlevering av medisiner fra barnehage/skole/SFO til barnet og skjema for mottak av medisiner fra foreldrene til barnehage/skole/SFO.

Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har under utarbeidelse rutiner for legemiddelhåndtering i barnehage og skole. Ferdigstilte rutiner skal sendes til barnehage-, skole- og helsesektoren.

Utvalget mener det er positivt at departementene nå har under utarbeidelse nasjonale rutiner for legemiddelhåndtering. Utvalget mener det er viktig at disse rutinene faktisk fører til en tydeliggjøring av ansvaret og en mer forutsigbar praksis for barn, foreldre og ansatte. Det bør fremover rettes særlig oppmerksomhet mot om rutinene bidrar til å løse utfordringene. Dersom rutinene ikke bidrar til å løse utfordringene, bør utfordringene søkes løst gjennom lovgivningen.

Utvalget har på denne bakgrunnen foreslått at det i ny barnehagelov gis hjemmel til å fastsette forskrift om helsetilsyn og medisinsk hjelp til barn i barnehager.

Kapittel 19

Utdanning

19.1 Innledning

Et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet forutsetter utdanning av god kvalitet. For å kunne tilby barna et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet, uansett familiebakgrunn og bosted, trengs det nok ansatte med god kompetanse. Forskning viser at personalets kunnskap og kompetanse er avgjørende for et barnehagetilbud av høy kvalitet, jf. kapittel 5. Siden det i dag først og fremst er førskolelærerutdanning og barne- og ungdomsarbeiderutdanning som kvalifiserer direkte for arbeid i barnehage, har utvalget konsentrert seg om disse utdanningene.

19.2 Førskolelærerutdanningen

Utvalget vil vise til at gjeldende rammeplan for førskolelærerutdanningen skal revideres både som følge av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (Bolognaprosessen) og NOKUTs evaluering av utdanningen. Det legges videre til grunn at departementet i denne forbindelse også vil følge opp utfordringene som ulike utvalg (Midtlyng-, Østberg- og Brennautvalget) har avdekket med hensyn til utdanning av personale til barnehagene. Dette er prosesser som forventes å være omfattende og som vil måtte foregå over en viss tid. Sett i lys av at utvalget skal ha sin innstilling klar før prosessene kan påregnes avsluttet, har utvalget søkt å holde sine anbefalinger på et overordnet nivå.

Utredningene fra Midtlyng-, Østberg-, Brenna- og Kaldheimutvalget tok alle til orde for å styrke førskolelærerutdanningen, jf. henholdsvis NOU 2009:18, NOU 2010:7 og NOU 2010:8, NOU 2011:14. Utvalget finner i det alt vesentlige å kunne gi sin støtte til de forslagene som har fremkommet i utredningene, og forutsetter at dette følges opp. I det følgende vil utvalget behandle enkelte tiltak som oppfattes som særlig sentrale for å sikre alle barn likeverdige barnehagetilbud av høy kvalitet.

Utvalget vil vise til at de ovennevnte utredningene fremmer en rekke tiltak som vil kunne komme til nytte, særlig for de spesifikke barnegruppene disse utredningene i hovedsak omhandler: Barn med særlige behov, barn med minoritetsspråklig bakgrunn og barn i alderen tre til seks år. Utvalget finner derfor grunn til å fremheve en gruppe som i noe mindre grad har blitt direkte fremhevet i de senere års utredninger; de yngste barna i barnehagen. Utvalget har videre merket seg at det i NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningene fremkommer at det er stor forskjell mellom utdanningsinstitusjonene i vektlegging av kunnskap om de yngste barna. På dette området kan det synes som om utdanningsinstitusjonene i for liten grad har fulgt opp ansvaret for «å gi den faglige og pedagogiske kunnskap og praktiske opplæring som er nødvendig for planlegging, gjennomføring og vurdering av undervisning, læring og oppdragelse» (jf. rammeplan for førskolelærerutdanningen). Dekningsgraden for de yngste er mer enn doblet de siste ti årene, – fra 37,1 prosent i 2000 til 78,8 prosent i 2010, jf. kapittel 6. Når andelen barn under tre år har økt fra 22,6 prosent i 2000 til 37 prosent i 2010 medfører det et stort behov for kunnskap om de yngste barna.

Utvalget mener derfor at førskolelærerutdanningen i betydelig grad må øke sin vekt på denne aldersgruppen. Utvalget vil fremheve betydningen av at alle førskolelærere må ha kunnskap om alle aldersgrupper som går i barnehage. Dette er en forutsetning for å kunne oppfylle barnehagelovens intensjoner og voksnes forpliktelser i henhold til FN's barnekonvensjon. Det er også en nødvendig forutsetning for at pedagogiske ledere skal kunne gi god veiledning til det øvrige personalet.

Utvalget mener det kan være grunn til å stille spørsmål ved om valgfriheten i utformingen av førskolelærerutdanningen har ført til for ulike utdanninger, jf. NOKUT (2010). I forslag til ny rammeplan for førskolelærerutdanningen/barnehagelærerutdanningen, legges det opp til stor valgfrihet lokalt ved den enkelte utdanningsinsti-

tusjon. Dette vil kunne forsterke noe av svakheten som NOKUTs evaluering pekte på. Svake sentrale føringer angående utdanningens form og innhold, kan føre til store forskjeller mellom ulike utdanningssteder, og bidra til at det blir vanskeligere å sikre et likeverdig tilbud av høy kvalitet i barnehagene. Utvalget er videre bekymret for at det nye rammeplanforslaget ikke i tilstrekkelig grad løfter frem kunnskapen om de yngste barna i barnehagen. På flere punkter synes det derfor som NOKUTs anbefalinger ikke i tilstrekkelig er blitt tatt hensyn til. Ny rammeplan for førskolelærerutdanningen/barnehagelærerutdanningen, burde etter utvalgets vurdering ha tatt dette inn over seg.

Utvalget ønsker videre å fremheve enkelte tiltak av strukturell art både når det gjelder førskolelærerutdanning, barne- og ungdomsarbeiderutdanning og på etter- og videreutdanningsområdet. Dette har en naturlig sammenheng med utvalgets vektlegging av kompetanseutvikling, som omtales nærmere i kapittel 20.

Utvalget har merket seg at utdanningsinstitusjonene kan spille en viktig rolle når det gjelder kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Utvalget mener det er positivt at utdanningsinstitusjonene har frihet til å utforme etter- og videreutdanningstilbud (EVU) til barnehagesektoren, men for å sikre likeverdighet også i EVU-tilbudet synes det å være behov for statlige virkemidler som er målrettet og øremerket. Erfaringer fra Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren (2006–2010) viser at utdanningsinstitusjonene mener de har blitt mer bevisste på barnehagens kompetansebehov etter at kompetansestrategien og rammeplanen kom (Asplan Viak og Fafo 2011). Utvalget anbefaler at ordningen med såkalte PUB-studier, dvs. pedagogisk utviklingsarbeid i barnehage, videreføres og tilpasses behov i sektoren.

St.meld. nr. 41 (2008–2009) uttrykte at det er avgjørende med et godt samarbeid mellom førskolelærerutdanningene og barnehagene, både for å sikre sammenheng mellom teori og praksis i studiet og førskolelærerutdanningenes nærhet til praksis, jf. også St.meld. 11 (2008–2009). Utvalget vil vise til at det gjennom regionale prosjekt for praksisopplæring i lærerutdanningene (PIL) har vært søkt å styrke samarbeidet mellom lærerutdanning og barnehage/skoleeier, blant annet ved å utvikle lokalt/regionalt tilpassede modeller for samarbeid mellom lærerutdanningene og barnehage/skoleeier. Til grunn for prosjektet lå en undersøkelse om praksisopplæringen i lærerutdanningene, som viste at samarbeid og arenaer for dialog er viktige suksesskriterier for god praksis (Rambøll Management 2007). I tillegg var også

kvalifiserte og motiverte øvingslærere av betydning, særlig de med formell kompetanse i veiledning. Undersøkelsen viste at mangel på praksisbarnehager var en utfordring, og at mange faglærere ved førskolelærerutdanningen har lite kontakt med praksisfeltet. Prosjektet er nå avsluttet og at erfaringene vil bli spredt, jf. Prop. 1 S (2010–2011). Etter utvalgets vurdering er god praksisopplæring svært viktig for kvaliteten i barnehagesektoren. Også på dette området pekte NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen (2010) på store kvalitative forskjeller mellom utdanningssteder med hensyn til hvor godt en greide å integrere teori og praksis. Det er derfor viktig at både førskolelærerutdanningene og barnehageeier yter sitt bidrag for fremtidig kvalitet i sektor når det gjelder øvingsopplæring.

I St.meld. nr. 41 (2008–2009) varsles at departementet vil vurdere eventuelle nye tiltak for å styrke styrernes ledelseskompetanse, tilby alle nyutdannede førskolelærere veiledning gjennom å utvide programmet «Veiledning av nyutdannede lærere» i 2011–2012 og videreføre satsingen på kompetansetilbud og etter- og videreutdannings-tilbud for alle grupper ansatte i barnehagen. Utvalget vil fremheve betydningen av slike tiltak. For nærmere om slike tiltak vises til utredningens kapittel 20 om kompetanseutvikling.

Videre ble det gitt uttrykk for at det tas sikte på å endre tittelen fra førskolelærer til barnehagelærer. Det ble vist til at barnehagelærer er en tittel som viser direkte til profesjonens kompetanseområde og arbeidet utdanningen kvalifiserer for, og at et samsvar mellom betegnelsen på yrkestittelen og arbeidslivsområdet, etter departementets vurdering, vil kunne bidra til at barnehagen får en tydelig og selvstendig plass i utdanningssystemet. Utvalget har av praktiske årsaker valgt å forholde seg til dagens tittel, men har registrert at rammeplanutvalget foreslår *Forskrift om rammeplan for bachelor barnehagelærerutdanning*. Ved et eventuelt «navneskifte» vil departementet måtte innarbeide dette i fremtidig regelverk.

I lys av forslaget om økt andel førskolelærere i barnehagene, går utvalget inn for å øke utdanningskapasiteten i de deler av landet der førskolelærermangelen er størst. Utvalget anbefaler at det snarest mulig opprettes nye studieplasser i Rogaland og Oslo og Akershus. Utvalget anbefaler også at det satses på tilbud om deltidsutdanning og arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning (AbF) som et supplement til den ordinære førskolelærerutdanningen. Dette er utdanningstilbud som har vist seg attraktive for assistenter i barne-

hager og som kan bidra til å sikre et tilfang av stabil arbeidskraft i barnehagene.

Videre vil utvalget peke på at det bør legges til rette for at førskolelærere kan ta videreutdanning på master- og doktorgradsnivå. Et høyere utdanningsnivå kan bidra til å styrke kvaliteten både i barnehagene, kommunene, utdanningene og innen forskning.

19.3 Barne- og ungdomsarbeiderfaget

Utvalget har merket seg at et utdanningstilbud på videregående nivå tidligere omhandlet barn under opplæringspliktig alder. Utvalget er av den formening at mange grunner kan tale for en fagutdanning rettet mot yngre barn. Samtidig vurderer utvalget at de fleste av barne- og ungdomsarbeiderfagets kompetanseområder må kunne sies «å treffe» hele aldersgruppen 0–18 år, også gruppen barn i førskolealder.

Barne- og ungdomsarbeiderfaget har en struktur der Vg1 og Vg2 tas i skole og Vg3 i lære (opplæring i bedrift); altså 2 år med skole og 2 år som lærling. Det finnes imidlertid ikke nasjonal statistikk som viser hvilke type institusjoner/organisasjoner lærlingene tar sin læretid i, og dermed heller ikke hvilken aldersgruppe lærlingene arbeider mest med i læretiden. Inntrykket er likevel at en stor andel av læreplassene finnes i barnehagene, og det kan antas at nesten halvparten av opplæringen gis i barnehage. Slik synes en rimelig andel av praksisopplæringen i kompetansemålene å bli gitt lærlingene ut fra barnehagens ståsted. Det kan også antas at læreplass i barnehagen ofte vil kunne innebære en slags spesialisering, til tross for at opplæringen er rettet mot aldersspennet 0–18 år.

Selv om mange læreplasser finnes i barnehagene, kjennetegnes samtidig barne- og ungdomsarbeiderfaget av at mange elever aldri går ut i lære, men tar Vg3 i ettåring skoleløp. Dette vil gi disse elevene en opplæring som vil kunne antas å være mindre fokusert på barnehagens ståsted, sett i forhold til elever med læretid i barnehagen.

Etter utvalgets vurdering er det mye som tyder på at både læreplanens mål og den faktiske praksisopplæringen som elever gjennomgår i barne- og ungdomsarbeiderfaget er rimelig tilpasset barnehagens behov. Kompetansemålenes skjønnsmessige og fleksible ordlyd skal gjøre det mulig å se disse i lys av behovene i sektoren, for eksempel dagens situasjon med stadig flere av de yngste barna i barnehagen. Ved en kobling mellom kompetansemål og de faktiske forhold i sek-

toren, vil også opplæringen kunne innrettes mot den kunnskapen det til enhver tid er behov for. Så lenge det finnes gode fagveiledere i barnehagen vil faget kunne passe godt til de utfordringene og arbeidsoppgavene lærlingene vil møte i barnehagen. Det kan likevel diskuteres om barne- og ungdomsarbeiderfaget bør spesialiseres ytterligere mot barnehagens behov, slik at man får et nytt «barnefag» for aldersgruppen 0–6 år.

Sett fra barnehagens synsvinkel kan gode grunner tale for en slik spesialisering. Mange av de yngste barna i barnehagen vil kreve mer fokus på stell og omsorg. Slikt kompetansebehov vil lettere kunne bli dekket med en spesialisering av utdanningen. Lengre praksis i barnehagen i læretiden vil gjøre lærlingene bedre og tryggere i sin rolle. Lærlingene vil følgelig også kunne opptre mer selvstendig i barnehagen. Dette vil videre bidra til å klargjøre hvilke forventninger og arbeidsoppgaver lærlingen skal ha. For øvrig synes det ønskelig med flere fagutdannede i assistentgruppen om en ser barnehagene under ett.

Samtidig kan det argumenteres mot en ytterligere spesialisering av barne- og ungdomsarbeiderfaget siden dette vil kunne føre til mindre fleksibilitet for de ferdig utdannede barne- og ungdomsarbeiderne. De ferdig utdannede vil kun ha kompetanse til å arbeide med aldersgruppen 0–6 år. Ved en spesialisering vil det også måtte lages et nytt fag målrettet mot aldersgruppen 6–18 år, og det må tas i betraktning at det er usikkert hvor attraktivt dette faget alene vil kunne bli. Hvorvidt en slik spesialisering videre vil kunne innebære en risiko for at menn i mindre grad vil søke seg til et fag hvor målgruppen er de minste kan ikke utelukkes¹. En spesialisering av barne- og ungdomsarbeiderfaget vil føre til at færre har kompetanse og erfaring om grunnskole og videregående opplæring. Nyttig erfaringsspredning mellom barnehage og skole vil kunne gå tapt. En spesialisering av barne- og ungdomsarbeiderfaget vil skape et uhenksommessig skille mellom femåringer og seksåringer. Det er ikke sikkert dette vil være heldig, verken for rekruttering til barnehager eller SFO.

Utvalget mener det er argumenter både for og i mot å splitte opp barne- og ungdomsarbeiderfaget. Utvalget ber om at departementet vurderer den fremtidige utformingen av barne- og ungdomsarbeiderutdanningen.

¹ Sett hen til lærerutdanningen, er det en skjev kjønnsfordeling mht søkning til den nye lærerutdanningen. Trinn 1.–7, menn utgjør 20 prosent av søkerne. Trinn 5.–10., menn utgjør 40 prosent av søkerne.

Med hensyn til den økte andelen av de yngste barna i barnehagen, anbefales uansett at denne aldersgruppen i større grad vektlegges i opplæringen. Det er viktig at lærlingene er forberedt på å kunne ivareta disse barnas behov. Utvalget vil for øvrig anbefale at hele praksisperioden skal kunne legges til barnehage.

Utvalget antar i denne forbindelse at dette også vil kunne lette tilgangen til lærlingsplasser en del steder.

19.3.1 Realkompetanse og praksiskandidatordningen

Utvalget vil vise til at realkompetansevurdering og praksiskandidatordningen har betydning for ansatte i barnehagen. Etter utvalgets vurdering vil både realkompetansevurdering og praksiskandidatordningen kunne medføre at den reelle kompetansen til personalet i virksomheten kan bli dokumentert og formalisert. Personalets kompetanse kommer således til syne og kan utnyttes bedre. Videre får den enkelte ansatte anerkjennelse for sin erfaring, og kan bygge videre på sin formaliserte kompetanse ved videreutdanning. Virksomhetens kompetansenivå vil dermed øke samtidig som den ansatte opplever utvikling. Dette er samfunnsøkonomisk rasjonelt og hensiktsmessig og ønskelig for den ansatte.

I barnehagen vil realkompetansevurdering og praksiskandidatordningen særlig kunne bidra til at assistenter vil kunne bli barne- og ungdomsarbeidere², noe som igjen gir en plattform for videreutdanning innen fagskolesystemet eller en vei inn i førskolelærerutdanningen (etter ny realkompetansevurdering).

Før praksiskandidater melder seg til fag- eller svenneprøve, skal de ha bestått en egen eksamen etter nærmere retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet. Dette ble tydeliggjort ved forskriftsendring til opplæringsloven med ikrafttredelse 1. august 2009.

Utvalget har merket seg at både i høringsrunden og etter bestemmelsens ikrafttredelse har eksamenskravet blitt kritisert. Det er blitt anført at en skriftlig eksamen vil ekskludere mange voksne fra å kunne kvalifisere seg som fagarbeidere, ettersom mange har negative erfaringer med prøving av teoretisk kunnskap, men som likevel har gode praktiske evner. Det er særlig til barne- og ungdomsarbeiderfaget og helsefagar-

beidere denne kritikken har blitt reist. Når det gjelder sistnevnte blir det vist til at landet vil trenge mange kvalifiserte helsefagarbeidere de neste ti årene, og at et eksamenskrav vil kunne sette nasjonale målsettinger om rekruttering i fare. Videre har fagmiljøer som driver med realkompetansevurdering oppfattet eksamenskravet som en mistillit mot realkompetansevurderingen og om denne holder tilstrekkelig kvalitet.

Utvalget har merket seg at det er foreslått at det gjennomføres pedagogiske forsøk i utvalgte fylkeskommuner, hvor det kan prøves ut eksamensordninger. Videre er anbefalt at det legges ned et arbeid for å utarbeide retningslinjer for bedre realkompetansevurdering i fremtiden. I lys av de positive konsekvenser dette kan synes å ha for barnehagene, fremstår slike forsøk og retningslinjer som hensiktsmessige.

Et eksamenskrav forut for at praksiskandidater kan melde seg opp til fag og svenneprøve innebærer en kvalitetssikring av at vedkommende er klar til å gjennomføre den avgjørende prøven i fagutdanningen.

Spørsmålet er imidlertid om en slik ordning er en tilfredsstillende kvalitetssikring som sikrer at barne- og ungdomsarbeiderne har tilnærmet lik og tilstrekkelig kompetanse. Antall år i praksis vil ikke nødvendigvis kvalifisere til en kompetanse som tilsvarer læreplanens mål. Realkompetansevurdering vil si at man vurderer summen av all kompetanse som en person har tilegnet seg gjennom utdanningssystemet, lønnet og ulønnet arbeid, organisasjonsmessig virksomhet og familie-/samfunnsliv. Riksrevisjonen (2008) har vist at regelverket tolkes ulikt og at dette fører til at elevene blir vurdert forskjellig når de skal realkompetansevurderes. Denne manglende likebehandlingen kan også føre til at enkelte elever må gjennomføre lengre eller kortere opplæringsløp enn det deres behov skulle tilsi. Undersøkelser utført av Vox (2004) har vist at fylkeskommunene tolket begrepet «likeverdig kompetanse» ulikt. Enhetlig forståelse av dette begrepet er avgjørende når den enkeltes realkompetanse skal oversettes til formell kompetanse.

For mange ansatte uten formalisert kompetanse er det et godt alternativ å ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeider på bakgrunn av lang og allsidig praksis. Imidlertid er det slik at praksiskravet i praksiskandidatordningen har bydd på problemer for noen av de aktuelle kandidatene. Selve vurderingen av hva som kan godkjennes som praksis i henhold til læreplanen i Kunnskapsløftet praktiseres ulikt fra fylke til fylke. Et tilleggsproblem er at det ikke alltid legges til rette

² Det vises til nærmere omtale av fagutdanningen på Utdanningsdirektoratets hjemmeside <http://www.udir.no/grep/Programomrade/?poid=246325>.

for at ansatte kan få hospitert i arbeid som kan bidra til å oppfylle praksiskravet. Dette kan i sum føre til at flere ikke benytter denne kvalifiseringsmuligheten, eller at de blir stoppet på veien. Det er viktig at det foretas en helhetlig vurdering av den enkeltes praksis. Opplæringslovens krav om allsidig praksis må ikke tolkes begrensende, men praksisen skal ut fra en «samla vurdering dekkje dei mest vesentlege delane av innhaldet i læreplanen (...) som er relevante for faget», jf. forskrift til opplæringsloven § 11-17.

Det kan derfor stilles spørsmål om disse ordningene per i dag er gode nok til å sikre at de som tar fagbrev gjennom henholdsvis ordinært opplæringsløp, praksiskandidatordningen og realkompetansevurdering sikres en likeverdig og kvalitativ god opplæring til å arbeide i barnehagen. Utvalget ber departementet sikre at realkompetanse vurderes likt i alle fylker, herunder klargjøre spørsmålet om det er mulig å ha hele sin praksisperiode/lærlingperiode i barnehage.

Kapittel 20

Kompetanseutvikling

20.1 Innledning

Utvalget vil vise til at det er bred enighet om at god kompetanse hos personalet er viktig for å kunne gi et barnehagetilbud av høy kvalitet, jf. kapittel 5. De ansatte trenger god kompetanse for at alle barn, uavhengig av alder, funksjonsnivå, kjønn, språklig og sosial bakgrunn skal få det omsorgs-, leke- og læringsmiljøet de trenger for å utvikle seg og lære ut fra sine forutsetninger.

Rammeplanens føringer stiller store krav til personalet. Flere steder i planen pekes det på det særlige ansvaret personalet har for barnas læring og utvikling. Styrer og pedagogisk leder har særlig ansvar for planlegging, gjennomføring, vurdering og utvikling av barnehagens arbeid. De er også ansvarlige for å veilede det øvrige personalet slik at alle får en felles forståelse av barnehagens ansvar og oppgaver. Barnehagen skal tilby barn under opplæringspliktig alder et omsorgs-, leke- og læringsmiljø som er til barnas beste. Rammeplanen peker også på at barnehagen skal ha de fysiske, sosiale og kulturelle kvalitetene som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap og innsikt om barndom, barnas behov og interesser. Dette krever at barnehagen som pedagogisk institusjon må være i endring og utvikling og at barnehagen må være en lærende organisasjon, rustet til å møte nye krav og utfordringer. Dette omfattende samfunnsmandatet stiller krav om stadig oppdatering av kunnskap og utvikling av kompetanse på alle nivåene i sektoren.

20.2 Barnehageeiers ansvar for kompetanseutvikling

Utvalget mener at det er viktig at alle barnehager har et system som sikrer personalet i barnehagen nødvendig kompetanseutvikling.

Utvalget vil vise til at kompetanseutvikling i barnehager først og fremst er eiers ansvar.

Utvalget har i denne forbindelse merket seg at det i opplæringsloven § 10-8 angis nærmere regler for skoleeiers ansvar for kompetanseutvikling:

Skoleeigaren har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i verksemda. Skoleeigaren skal ha eit system som gir undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med sær oppgaver i skoleverket høve til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen og å halde seg orienterte om og vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet.

Bestemmelsen åpner opp for stor grad av skjønn i både omfang og type kompetansehevingstiltak som den enkelte skoleeieren må tilby de ansatte. Skoleeierne må imidlertid kunne vise til at de har et system som ivaretar nødvendig kompetanseutvikling¹.

Etter utvalgets oppfatning vil en lignende bestemmelse om barnehageeiers ansvar for kompetanseutvikling være ønskelig i ny barnehagelov. Undersøkelser viser at det er vesentlige forskjeller i planer og tiltak for opplæring og etterutdanning i de ulike barnehagene. Det er derfor viktig at alle barnehager får et krav om å ha riktig kompetanse og et system for nødvendig kompetanseutvikling. Utvalget mener en slik bestemmelse vil være en presisering av det ansvaret eier av en barnehage i dag har til å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. En plikt for barnehageeier til å sørge for kompetanseutvikling vil legge til rette for at barnehagen kan oppfylle kravene i barnehageloven og rammeplanens mål, og vil derfor være en forlengelse av gjeldende § 7 i barneha-

¹ I høringsprosessen til lovendringen var det mange høringsinstanser som foreslo å lovfeste plikt for de tilsatte til å delta i kompetanseutvikling. Departementets syn var at dette ligger innenfor rammen av arbeidsgiverens styringsrett, og at det derfor ikke var formålstjenlig å regulere dette i opplæringsloven. Utvalget legger til grunn at tilsvarende vurderinger vil gjøre seg gjeldende innenfor opplæringslovens område.

geloven. Som arbeidsgiver har barnehageeier også ansvar for å gi de ansatte nødvendig opplæring for å kunne utøve yrket samt oppdatering av gjeldende regler, rutiner og kommunale/statlige føringer.

Det er store forskjeller i kompetansebehovene mellom de ulike barnehagene og kommunene. Kompetansebehovet i den enkelte barnehagen vil være avhengig av mange ulike faktorer; størrelsen på barnehagen, organisering av barnehagen, utskiftninger i personalgruppen, tidligere kompetansetiltak og barnegruppens sammensetning. Utvalget mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å fastsette nasjonale bestemmelser om kompetansetiltakenes type, omfang, tema eller målgrupper. De store lokale forskjellene medfører at et forsvarlig system for kompetanseutvikling vil være ulikt. Men det å ha et system vil innebære at barnehageeier som et minimum bør kunne vise til at de har:

- Gjennomført vurdering av kompetansebehovet til personalet i barnehagen
- En tidsplan for gjennomføring av kompetansetiltakene
- En jevnlig vurdering av kompetansebehov og kompetansetiltak

På bakgrunn av dette foreslår utvalget ny bestemmelse om kompetanseutvikling i barnehageloven: *Barnehageeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Barnehageeier skal ha et forpliktende system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap.*

Å innføre krav om at barnehageeieren skal ha et system som gir personalet mulighet til nødvendig kompetanseutvikling innebærer også at tilsynsinstansen kan føre tilsyn med om barnehageeier har et forsvarlig system for dette.

Utvalget mener det er positivt at både KANVAS, PBL og KS har tatt initiativ til etter- og videreutdanning for personalet i barnehagene. Dette er et nødvendig og viktig initiativ for å sikre at barnehageeierne kan gi personalet tilbud om oppdatert faglig og pedagogisk kompetanse.

I denne forbindelsen kan det tillegges at det synes nødvendig at utdanningssystemet tilrettelegger for flere påbyggningsstudier og deltidsstudier. Utvalget har også med stor interesse merket seg at departementet vil igangsette tilpasset videreutdanning og kompetansetiltak for barnehageassistenter og videreutdanning for fagarbeidere, jf. Prop. 1 S (2010–2011).

20.3 Nærmere om forpliktende system for etter- og videreutdanning

Arbeid i barnehage stiller stadig nye krav til utvikling av personalets kompetanse. Det er derfor behov for et systematisk arbeid for å sikre nødvendig etter- og videreutdanning for ansatte i barnehagene. Etterutdanning er vanligvis kurs uten eksamen og studiepoeng, mens videreutdanning som regel er studier med en formell eksamen der det kan gis studiepoeng. Både etter- og videreutdanningstilbud skal bygge på deltakernes yrkeserfaring.

Utvalget er enig med Brennautvalget at ressursene som bevilges til kompetanseutvikling i barnehagesektoren er for beskjedne, både fra kommunalt og fra statlig hold, sammenliknet med grunnopplæringssektoren, og at det må satses mer på kompetanseutviklingstiltak for ansatte i barnehagene. Utvalget er også enig med Brennautvalget i at det bør innføres et system for etter- og videreutdanning for ansatte i barnehagesektoren. Spørsmålet blir i så fall hvem som skal ta ansvaret for dette og hvordan det skal finansieres og iverksettes. Utvalget forutsetter at dette kommer i tillegg til arbeidsgivers ansvar for løpende kompetanseutvikling, og at systemet bidrar til mer formalisert kompetanse.

En kartlegging utført av Rambøll Management (2009) viser at det innenfor grunnopplæringen årlig blir brukt om lag 9 500 kroner per lærer til videre- og etterutdanning, et vesentlig høyere beløp enn i barnehagesektoren.

Utvalget mener sammenligningen med skolesektoren illustrerer at det er behov for en vesentlig økning i midlene til etter- og videreutdanning i barnehagesektoren. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det blir benyttet om lag 1 640 kroner per ansatt til kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Dersom det skal brukes like mye per ansatt som i grunnopplæringen, betyr det at beløpet per ansatt må økes med 7 860 kroner. Ifølge KOSTRA var det ved utgangen av 2010 om lag 81 600 ansatte i barnehagene (annet lønnet hjelp som vaktmestre og renholdere er da holdt utenfor). Kostnadene ved å øke beløpet som brukes til etter- og videreutdanningstiltak for ansatte i barnehager til 9 500 kroner per ansatt, kan dermed anslås til 640 mill. kroner.

Utvalget mener at statlige myndigheter må ta initiativ til å etablere et etter- og videreutdanningsystem for barnehagesektoren som har større ambisjoner og mål enn de strategiene for kompetanseheving som til nå er valgt. Utvalget mener at det er en utfordring å etablere og implementere et

forpliktende etter- og videreutdanningssystem, og at det statlige bidraget og innsatsen må være størst i første fase av etableringen av systemet. Utvalget foreslår at det skal bevilges 640 mill. kroner årlig i friske midler til et etter- og videreutdanningssystem som forplikter partene på alle nivåene i sektoren. Disse midlene bør kunne sees i sammenheng med de allerede eksisterende midlene på 130 mill. kroner som i dag brukes til forskning, kvalitets- og rekrutteringstiltak i barnehagesektoren. Planleggingen og implementeringsfasen bør ha en tidshorisont på for eksempel syv år. I denne perioden skal de ansatte få kompetansetilbud, men perioden skal også brukes til at partene i etter- og videreutdanningsstrategien bli enige om rammene, målene og tiltakene i det fremtidige systemet. I syv-årsperioden skal ulike kompetansetiltak vurderes og strategien skal evalueres for å finne den beste profilen på et varig etter- og videreutdanningssystem. Partene i denne strategien bør være:

- KS
- Representanter fra private barnehager, eksempel PBL
- Nasjonale utdanningsmyndigheter
- Arbeidstakerorganisasjoner
- Universitets- og høyskolesektoren
- Fagskoler

Utvalget mener at partene selv best kan vurdere fordelingen av de økonomiske rammene innenfor henholdsvis etterutdanning og videreutdanning. Det bør overlates til partene å komme frem til kompetanseemner, målgrupper og kompetansebehov. Det samme vil gjelde for hvor stor del av finansieringen barnehageeierne selv må dekke, gitt at statlige myndigheter i en overgangsperiode gir øremerkede midler til etter- og videreutdanning.

Under gis en grov skisse for hvordan planleggings- og implementeringen av systemet kan være:

Første fase: 2013–2014

I denne fasen etableres partnerskapet der forventninger og forpliktelser avklares. Det settes opp

mål for kompetansehevingen basert på de tilgjengelige ressursene, dagens og fremtidens kapasitet i UH-sektoren. Finansieringen må avklares, men statlige myndigheter bør årlig bidra med minimum 640 mill. kroner i friske midler. Det avklares hvordan og hvem som skal følgeevaluere og gi eksterne råd for hvordan et varig system bør utformes. Kompetanseutviklingsstrategien må sees i sammenheng med pågående kompetansetiltak i barnehagesektoren, evalueringer av disse og andre lignende strategier.

Andre fase: 2014–2018

Personalet i barnehagen tilbys kompetansetiltak etter den nye strategien. Kompetanseutviklingen følges tett. Partene justerer tilbudet etter behovene og etterspørselen i sektoren.

Tredje fase: 2018–2020

Det forpliktende etter- og videreutdanningssystemet er etablert. Partene har forpliktet seg til et forutsigbart system. De øremerkede midlene overføres til kommunerammen og statlige utdanningsmyndigheter trekker seg ut av partnerskapet og overlater ansvaret for det etter- og videreutdanningssystemet til barnehageeiere, KS, arbeidstakerorganisasjonene og universitets- og høyskolesektoren.

Beskrivelsen over er fra utvalgets side ment som en illustrasjon på at statlige myndigheter bør ta et viktig og nødvendig initiativ i starten, men at barnehageeierne som har det primære ansvaret for kompetanseutviklingen i den enkelte barnehage, forplikter og forpliktes til å sørge for at ansatte får tilbud om etter- og videreutdanning innenfor et forutsigbart og godt system. Utvalget ser at krav om forpliktende etter- og videreutdanningssystem kommer på flere områder og i flere sektorer. Dersom staten skal påta seg ansvaret for dette på stadig flere områder, risikerer man å undergrave det ansvaret kommuner og barnehageeiere skal ha. Det vil også på sikt føre til et statlig initiativ som blir for stort og ressurskrevende å vedlikeholde og utvikle.

Kapittel 21

Forskning

Forskning er vesentlig for å sikre oppdatert kunnskap om barnehager og deres arbeid med barn i alderen 1–6 år. Kompetansebehovene i sektoren må, etter utvalgets syn, møtes med ulike virkemidler, jf. kapittel 20 om kompetanseutvikling og kapittel 19 om utdanning. Forskning, profesjonsutdanning og yrkesutøvelse i barnehagene må ses i sammenheng.

Forskningsbasert kunnskap som oppleves relevant for praksisfeltet kan bidra til utvikling av barnehagens kvalitet. Slik kunnskap er også nødvendig for å kunne tilby forskningsbasert førskolelærerutdanning ved utdanningsinstitusjonene, jf. lov om universitet og høyskoler og NOKUTs (2010) evaluering av førskolelærerutdanningene. Forskning er også viktig som grunnlag for politikkutforming på barnehageområdet. Utvalget vil derfor fremheve at satsing på forskning i barnehager og om barnehagesektorens samfunnsmessige betydning vil være viktig for videreutvikling av et barnehagetilbud med høy kvalitet.

Forskning om små barn og om barnehagesektoren foregår i dag i hovedsak i regi av utdanningsinstitusjonene for førskolelærerutdanning. Det er en konsekvens av at denne utdanningen er forutsatt å være forskningsbasert høyere utdanning. Forskningsbasert utdanning innebærer at studentene får kjennskap til og opplæring i kunnskap som er basert på forskning i fagene. Det kan også innebære at forelesere og lærere driver aktiv forskning på feltet og at førskolelærerutdanningen skjer i nær kontakt med aktive forskningsmiljøer. Forskningsbasert utdanning bør også kunne bety at studenter får kjennskap til ny og aktuell forskning. For høyere grads studenter bør forskningsbasert undervisning også innebære at studenter i noen tilfeller skal kunne trekkes med i forskningsprosjekter. Førskolelærerutdanningens karakter som forskningsbasert utdanning stiller derfor forskningen på feltet overfor viktige utfordringer.

Det er av stor betydning at kompetansenivået i førskolelærerutdanningen er høy og at alle høyere utdanningsinstitusjoner som tilbyr denne

utdanningen enten selv driver aktiv forskning eller har tett kontakt med aktive forskningsmiljøer. Dette reiser flere utfordringer.

Det første gjelder at det er viktige avveininger mellom forskningsbasert utdanning og yrkesrettet utdanning. Førskolelærerutdanningen skal gi kompetanse for arbeid i barnehager samtidig som det er en akademisk utdanning. I likhet med annen profesjonsutdanning må denne utdanningen finne en balanse mellom forberedelse for yrkesutøvelse og formidling av forskningsbasert kunnskap. Praksisfeltet som lærested for studentene må derfor også trekkes med i forskningsarbeidet.

Det andre gjelder at førskolelærerutdanningen er forholdsvis fragmentert og fordelt på mange utdanningsinstitusjoner. Det kan vanskelig bygges opp tunge og brede forskningsmiljøer ved alle utdanningsinstitusjonene. Om det skal drives forskning av høy kvalitet ved alle institusjonene må denne forskningen være spesialisert ved de minste utdanningsinstitusjonene. Det kan derfor være behov for økt samarbeid og samordning mellom universitetene og høyskolene som tilbyr førskolelærerutdanning. Å opprette regionalt samarbeid, tilsvarende det som er gjort med de nye grunnskolelærerutdanningene, bør vurderes.

Det tredje gjelder at forskningsmidler som skal styrke utdanningsinstitusjonene og deres forskningsaktiviteter ikke utelukkende kan skje gjennom utlysninger og tildeling av midler. Det kan innebære at forskningsmidler konsentreres på få miljøer. Utvalget mener at utdanningsinstitusjonene på feltet må sikres tilstrekkelige midler slik at førskolelærerutdanningen får karakter av forskningsbasert utdanning. Det kan være behov for at Kunnskapsdepartementet stiller krav om økt forskningsaktivitet ved enkelte av de institusjonene som driver førskolelærerutdanning eller krever nærmere samarbeid mellom de institusjonene som har for svake forskningsmiljøer og sterkere forskningsmiljøer.

Utvalget har merket seg at flere av aktivitetene signalisert i St.meld. nr. 41 (2008–2009) er igang-

satt eller under forberedelse, og at det er etablert et skandinavisk samarbeid om kartlegging og formidling av dansk, svensk og norsk barnehageforskning. Det skandinaviske samarbeidet synes særlig viktig fordi en god barnehage i nordiske land har mange likhetstrekk, blant annet ved at de i følge samfunnsmandatet skal legge vekt på lek og læring samt oppdragelse til aktiv deltagelse i et demokratisk samfunn.

Forskning på barnehageområdet må kunne sies å være betydelig styrket de siste årene. Utvalget slutter seg for øvrig til Alvestad m.fl. (2009) som hevder at sektorens størrelse og samfunnsmessige betydning tatt i betraktning, trengs en signifikant større satsing på forskningsbasert kunnskapsproduksjon på dette området.

Programforskningen som er iverksatt de siste årene medfører etter utvalgets vurdering et nødvendig og positivt bidrag til styrking av forskningsmiljøer på barnehagefeltet. Utvalget har særlig merket seg at programmene PraksisFoU og Strategiske høyskoleprosjekter (SHP) har bidratt til styrking av førskolelærerutdanningen. Prioritering av forskningstema i PraksisFoU, PRAKUT og Utdanning 2020 kan av noen oppfattes som for stram styring av forskningen. Utvalget ser imidlertid at det kan være behov for kanalisering av midler til særlig underforskede områder, og støtter derfor fortsatt bruk av programforskning på barnehageområdet. Utover dette vil det ikke være ønskelig med styring av barnehageforskningen ved utdanningsinstitusjonene og instituttene.

Utvalget vil legge til at det også er behov for forskning som springer ut av spørsmål som til enhver tid dukker opp i praksisfeltet og i ulike fagmiljøer nasjonalt og internasjonalt. Dette kan gjerne være spørsmål som nasjonale myndigheter ikke er de første som får øye på, og som derfor ikke vil kunne fanges opp i tematisk avgrensede forskningsprogram initiert av myndighetene. Styrking av Forskningsrådets Fri prosjektstøtte (FRIPRO) er etter utvalgets vurdering viktig i denne sammenheng.

Mer midler til Fri prosjektstøtte i Forskningsrådet vil likevel ikke være tilstrekkelig for å styrke forskning for barnehagesektoren. Det bør bevilges midler til økt forskningsinnsats ved utdanningsinstitusjonene for førskolelærerutdanning. Disse midlene bør gis som økt grunnfinansiering til utdanningsinstitusjonene, men øremerkes forskningsmiljøene for barnehageforskning. I tildelingsbrev eller på andre måter må det stilles krav om at økte midler gis under forutsetning av at forskningen på området øker i omfang og kvalitet.

Utvalget har merket seg at flere barnehageforskningsmiljøer er under oppbygging, men ser at det fortsatt vil ta tid før miljøene kan sies å være sterke og robuste (Kjørholt 2009). Høyskoler og universiteter som tilbyr førskolelærerutdanning bør etter utvalgets vurdering styrke sin interne FOU-opplæring, slik at de miljøene som er nærmest barnehagene står sterkere i konkurransen om forskningsmidler. Mindre fagmiljøer bør satse på samarbeid med andre utdanningsmiljøer, noe som har vist seg å fungere godt i programmet PraksisFoU. Ellers er det en fare for at forskningen blir utført i miljøer som kanskje har høy formell forskerkompetanse, men som når det gjelder problemstillinger og substans er fjernere fra barnehagefeltets praksis. De små miljøene bør også satse på å øke den formelle kompetansen ved for eksempel mer bruk av professor II-stillinger.

Det er viktig å styrke forskning om barnehager i Norge, samtidig som det nordiske og internasjonale samarbeidet om barnehageforskning stimuleres og styrkes. I internasjonal sammenheng omtales skandinaviske barnehager som «den nordiske barnehagemodellen». Det skandinaviske samarbeidet om forskningskartlegging og opprettelsen av en database er etter utvalgets vurdering et positivt element i oppbyggingen av kunnskapsområdet. Det nordiske samarbeidet bør videreutvikles, for eksempel ved opprettelse av et senter hvor forskere fra hele Norden kunne ha tilholdssted i perioder.

Når det gjelder forskningstema, vil utvalget særlig fremheve behovet for forskning om barnehagens omsorgs-, leke- og læringsmiljø, herunder betydningen av barnehagens fysiske miljø, ulike gruppestørrelser og organisering av barnegruppene. Det er behov for mer kunnskap om hvilke faktorer i barnehagen som fremmer og hemmer omsorg, trivsel, lek og læring. Barnehagens tilbud til de yngste barnehagebarna er også et tema som peker seg ut som særlig aktuelt de nærmeste årene. Forskning om de yngste er viktig blant annet av hensyn til det store antallet barn under tre år som tilbringer mye tid i barnehager. Internasjonalt har forskning om barnehager og omsorg for de yngste fått stadig mer oppmerksomhet. For eksempel har tidsskrifter som *International Journal of Early childhood* og *European Early Childhood Education Research Journal* hatt spesialnummer hvor alle artiklene har omhandlet dette temaet. Også i norsk forskning har kunnskapen om de yngste i barnehagen økt, selv om den her synes å være noe usynlig i det offentlige bildet (Greve og Solheim 2010). Kunnskapen har økt, men det synes fortsatt å være behov for oppmerk-

somhet og forskningsinnsats rettet mot de yngste barnas lek, læring og utvikling i norske barnehager. Av de søknadene som fikk midler fra NFR i 2010, både via programmet PRAKUT og Utdanning 2020, er ingen rettet mot små barn i barnehager. Heller ikke de fire barnehagerrelaterte Strategiske høyskole-prosjektene (SHP) er fokusert på de yngste i barnehager. For å få mer kunnskap om de yngste i barnehager trengs det både prosjekter angående strukturelle forhold og prosessuelle faktorer som påvirker barnas trivsel og læring. De estetiske fagene har tradisjonelt hatt en bred plass i barnehagene. Det trengs også mer forskning som går på de estetiske fagområdenes plass, funksjon og organisering i barnehager og sammenhenger med barnas utvikling, lek og læring.

Utvalget har merket seg at NFR via programmene Utdanning 2020 og PRAKUT vil opprette ny portal for utdanningsforskning. Portalen, som skal presentere informasjon om utdanningsforskning, potensielle datakilder og opplysninger om nasjonale og internasjonale databaser, kan bidra til bedre tilgjengelighet og mer effektiv utnyttelse av data innsamlet til forskningsformål. Utvalget vil framheve at det er viktig å sørge for at en slik database ikke avgrenses til disse programmenes levetid, men bygges opp med et langsiktig perspektiv.

Barnehageforskning synes å ha fått et løft etter at ansvaret for barnehager ble overført fra barne-, likestillings- og familiepolitikken til utdanningspolitikken i 2005/2006. Når barnehager nå i større grad betraktes som en del av utdannings-systemet, er det etter utvalgets vurdering logisk og positivt at barnehageforskning får sin selvstendige plass i utdanningsforskningen. Når det er sagt, vil utvalget også peke på at barnehager har et vidt samfunnsmandat og en rekke oppgaver som tilsier behov for tverrfaglighet også i den forskningsbaserte kunnskapsproduksjonen. Småbarnsalderen er en viktig periode i menneskers livsløp, og barnehagesektorens størrelse og betydning for barn og foreldre kan tilsa behov for mer forskning på en rekke områder. Barnehagene har oppgaver som er knyttet til flere samfunnsområder, som helse, sosial utjevning, utdanning – både her og nå, og forebyggende.

Barnehagen som samfunnsinstitusjon og arena for omsorg, lek, læring og danning skulle derfor være av interesse for forskere innenfor ulike disipliner, for eksempel helse, psykologi, arkitektur og fagområdene som barnehagene etter rammeplanen er pålagt å arbeide med.

Utvalget mener det er svært viktig at forskning i fremtiden omfatter hele barnehagemiljøet og involverer alle aktører i sektoren. Her vises det

til de positive resultatene av forskningsprogrammet PraksisFoU (2007–2010). Denne type praksisnær forskning som innebærer et samarbeid mellom ulike parter i barnehagefeltet kan, i tillegg til forskningsbasert kunnskapsproduksjon, bidra til kvalitetsutvikling og nettverksbygging på og mellom flere nivå i sektoren. Utvalget anser det derfor som positivt at slik forskning er videreført i forskningsprogrammet PRAKUT (2010–2014), og anbefaler en langsiktig satsing på praksisrettet forskning på barnehageområdet.

Oppbygging av et forskningsfelt og forskningsmiljøer vil nødvendigvis ta tid. Styrking av miljøer som tilbyr masterstudier og doktorgradstudier knyttet til barnehagefeltet er etter utvalgets vurdering nødvendig for å sikre robuste forskningsmiljøer.

Utvalget har merket seg at det ved tildeling av forskningsmidler i Utdanning 2020 er iverksatt svært lite forskning som er direkte barnehagerelatert. For å sikre tilgang på relevant og forskningsbasert kunnskap om barn og barnehager i årene som kommer, anbefaler utvalget at det opprettes et eget program for barnehageforskning i regi av NFR. Et slikt program vil kunne bidra til at barnehage som forskningsfelt styrkes vesentlig, samtidig som et barnehageforskningsprogram vil ha grenseflater mot en rekke andre programmer, jf. barnehagens omfattende samfunnsmandat.

Formidling av forskning er for øvrig en særlig utfordring i en sektor så vidt mangfoldig som barnehagesektoren. NOSEBs tidsskrift *Barn* er en viktig nasjonal og nordisk formidlingskanal for den tverrfaglige barneforskningen ved barneforskningssenteret. Tidsskriftet har imidlertid et begrenset opplag, og når neppe frem til så mange barnehager. Det nettbaserte tidsskriftet *Nordisk barnehageforskning* har potensial til å nå frem til flere. Dette er også et vitenskapelig tidsskrift, etablert av deltagerne i *Barnehageliv*, et forskerfelleskap med deltagere fra Høyskolen i Oslo, Høyskolen i Vestfold, Universitetet i Stavanger og Dronning Mauds Minne Høgskole i Trondheim.

I tillegg til formidling i vitenskapelige tidsskrift er det nødvendig å utvikle formidlingskanaler som kan presentere forskning på en måte og i en form som når frem til praksisfeltet. Utvalget vil i denne sammenhengen fremheve PraksisFoU (2005–2010), som hadde en egen formidlingskoordinator som arbeidet spesielt med allmennrettede formidlingsformer overfor praksisfeltet (Borgen, Ophim og Prøitz 2009).

Barnehagehverdagens kompleksitet tilsier at det ikke finnes enkle sammenhenger mellom innsats, prosesser og resultater. Forskning om barn

og barndom produserer ikke eksakt kunnskap som kan overføres direkte fra forsker til praktiker for deretter å anvendes på barna.

Formidling er først og fremst et ansvar for den enkelte forsker, men i dagens system får forskerne lite kreditt for å formidle direkte til barnehagene. Det er derfor mye som taler for at nasjonale myndigheter bør påta seg et ansvar for at viktige forskningsfunn formidles til sektoren. Et eksempel på hvordan dette kan gjøres finner vi i Danmark, der evalueringsinstituttet EVA utgir publikasjonen *Bakspejlet – forskning og ny viden om dagtilbud* to ganger årlig. Der presenteres både forskning fra den nordiske forskningskartleggingen og analyser og undersøkelser som EVA selv har gjennomført. Formålet med *Bakspejlet* illustrerer forskningsformidlingens sammensatte oppdrag: *At dele viden der kan give os nye ideer eller skabe den erkendelse der fører til nye måder at gøre tingene på så hverdagen blir bedre, sundere, sjovere og endnu mere meningsfuld. Både for voksne og børn.*

Utvalget mener det er positivt at forskning og forskningsmiljøer er i ferd med å styrkes takket være ulike tiltak på flere nivå de siste årene. Utval-

get ser likevel at det er en lang vei å gå før barnehage som forskningsfelt har fått plass som står i forhold til barnehagens betydning for barn, foreldre og samfunnsutviklingen. For å styrke forskningsfeltet ytterligere vil utvalget derfor anbefale departementet å utrede spørsmålet om det kan være nødvendig og hensiktsmessig å etablere et eget senter for barnehageforskning i tillegg til det nyetablerte kunnskapssenteret for utdanningsforskning. I den sammenhengen kan det også vurderes å inkludere opprettelse av en kanal for formidling av ny kunnskap på feltet, for eksempel etter modell av den danske publikasjonen «Bakspejlet».

Samarbeid mellom forskning, utdanning og praksisfeltet samt utvikling av gode formidlingskanaler synes å være hovedutfordringer de nærmeste årene. Utvalget vil særlig fremheve betydningen av at oppdatert kunnskap om barn og barnehager når frem til kommunale myndigheter, barnehageeiere og ansatte i barnehagene. Forskning som kommer barn og foreldre til gode må være en overordnet målsetning for aktører på alle nivå i sektoren.

Kapittel 22

Økonomiske og administrative konsekvenser

22.1 Innledning

Flere av forslagene som fremmes i denne utredningen innebærer økte offentlige utgifter. Utvalgets formål er å «sikre at regjeringens politikk blir gjennomført på barnehageområdet slik at man oppnår et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet i alle barnehager samtidig som det lokale handlingsrommet og effektiv ressursbruk ivaretas». Det sies også i mandatet at «utvalget må se hen til andre sektorer i velferdssamfunnet og kommunenes behov for å kunne prioritere mellom sektorer ut fra lokale behov». Videre heter det at «utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som blir fremmet» og at «utvalget skal gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av forslagene som blir fremmet.»

Utvalget har utredet kostnadseffektene av forslagene som innebærer økte offentlige utgifter. Utvalget har også vurdert bredere samfunnsøkonomiske konsekvenser av forslagene som fremmes. Det er i denne forbindelse likevel viktig å understreke at det er vanskelig å gi helt klare vurderinger av langsiktige virkninger av forslagene som fremmes. Utgangspunktet for utvalgets arbeid har vært å fremme kvalitet i barnehagene. Dette har hatt barnas barnehagehverdag som premiss. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet har ikke vært et hovedpremiss for arbeidet.

Utvalget vil peke på at det er viktige metodeproblemer knyttet til å underkaste velferd for barn en samfunnsøkonomisk analyse. Mens voksne kan etterspørre varer og tjenester og selv vurdere om kostnaden for et gode er verdt å betale, har barn bare i begrenset grad muligheter, kompetanse eller rett til å foreta slike avveininger. Det er vanlig at foreldre og foresatte og myndighetene i forskjellig grad må gjøre slike vurderinger på vegne av barn. Et hovedpremiss for utvalget har vært at velferden til barnehagebarn er et gode i seg selv.

Utvalget vil likevel peke på at et godt barnehagetilbud har bredere samfunnsøkonomiske kon-

sekvenser. I kapittel 5.5 er det vist til forskning som underbygger at et godt barnehagetilbud kan ha positive langtidsvirkninger for den enkelte og for samfunnet. Utvalget har i kapittel 22.2.1 redegjort for nytte- og kostnadsvirkninger av forslagene om styrkede krav til bemannings- og pedagogtetthet i barnehagene.

Utvalget vil for øvrig vise til at barnehagenes utvikling i omfang og kvalitet i fremtiden vil være nært knyttet til kommunenes økonomiske rammer. Det er etter utvalgets vurdering sentralt at kommunene gis tilstrekkelige økonomiske rammer til å kunne utføre sine lovpålagte oppgaver på en fullt ut tilfredsstillende måte.

22.2 Utvalgets forslag – økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene. Flere av utvalgets forslag vil innebære til dels betydelige økonomiske konsekvenser, og disse konsekvensene er det redegjort for i dette kapitlet. I den grad det vil være nødvendig å prioritere mellom forslagene som krever økte offentlige overføringer, mener utvalget at tiltak som er direkte rettet mot å gi barn i barnehage et bedre tilbud, bør prioriteres.

Rapporteringskrav og nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

Utvalgets forslag innebærer i hovedsak at dagens rapporteringspraksis blir videreført. Rent administrativt vil forslaget innebære at rapporteringen av regnskaps- og tjenestedata skjer utenom prosessen for søknad om tilskudd, slik tidligere ordning med statstilskudd til barnehagene innebar. Rettsteknisk sett må det sies å være hensiktsmessig at rapporteringsplikten omfang og innhold i fremtiden vil fremgå av forskrift.

Utvalget forutsetter at konsekvenser av en eventuell utvidelse av lokal barnehagemyndighets

rapporteringsplikter blir utredet i tilfelle slike plikter vurderes innført.

Innføringen av et krav om innrapportering av driftsregnskap for alle barnehager vil innebære en utvidelse av gjeldende rapporteringsregime, og vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget legger til grunn at det vil påløpe kostnader knyttet til tilrettelegging for slik rapportering i BASIL, men har ikke grunnlag for å anslå nivået på disse kostnadene. Kommunenes regnskapsrapportering i KOSTRA skjer på funksjonsnivå, det vil si at det ikke rapporteres regnskapstall for den enkelte kommunale barnehage. Regnskapsrapportering på barnehagenivå vil følgelig ha administrative konsekvenser for kommunene. I kommuner hvor den enkelte barnehage er definert som en egen dimensjon i den interne kontoplanen vil de administrative konsekvensene være relativt små, mens kommuner som ikke allerede gjør dette vil kunne få en del merarbeid.

For øvrig mener utvalget at et fremtidig velfungerende kvalitetsvurderingssystem vil kunne gjøre behovet for ulike evalueringer og undersøkelser noe mindre. Etter det utvalget erfarer, påfører slike evalueringer og undersøkelser sektoren en god del merarbeid. Dette vil i så fall innebære visse lettelser i sektorens ressursbruk.

Utvikling av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem ligger allerede inne i departementets planer og medfører således ikke nye oppgaver på nasjonalt nivå.

Rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen

Utvalget foreslår at det lovfestes en individuell rett til et godt fysisk og psykososialt miljø. Foreldre, foreldreråd og samarbeidsutvalg gis partsrettigheter, dvs. rett til å få forelagt informasjon av betydning for barnas miljø, rett til å be om tiltak samt klagerett.

Foreldrene, foreldreråd og samarbeidsutvalg gis klagerett på enkeltvedtak knyttet til det psykososiale miljøet. Klageretten forbeholdes foreldrerådet og samarbeidsutvalget når det gjelder enkeltvedtak knyttet til det fysiske miljøet.

Utvalgets vurdering er at medvirkning og partsrettigheter vil kunne kreve administrative ressurser ved at flere parter skal høres eller orienteres i enkeltsaker. Videre vil det også ha administrative konsekvenser, samt til dels kunne virke byråkratiserende om barnehagen vil måtte fatte en del av sine avgjørelser i en mer formalisert form, for eksempel som enkeltvedtak. Større myndighet til foreldrene kan også være kostnadsdrivende for barnehagene, da et eventuelt sluttresultat

av en klagesak kan innebære at barnehagen ikke alltid kan velge den rimeligste løsningen på en miljøutfordring.

Den administrative virkningen av å gi foreldrene og utvalg medvirkningsmulighet og partsrettigheter forventes imidlertid å bli begrenset ettersom det allerede følger av regelverket at foreldre og foreldreråd/samarbeidsutvalg skal informeres om saker av betydning for barnet og saker av særlig viktighet, jf. gjeldende barnehagelov § 4 siste ledd. Utvalget vil videre vise til at krav til det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen kan utledes av eksisterende regelverk, noe som tilsier at de administrative konsekvensene av forslaget vil være små. Utvalget vil også tillegge at foreldre i overveiende grad vurderer barnehagene positivt i ulike brukerundersøkelser, jf. Difi (2010b) og TNS Gallup (2008).

Tilsyn

Forslaget fra utvalgets flertall, medlemmene Øie, Bae, Braathen, Fagerli, Gulbrandsen, Holte, Maurseth, Nordrum, Ravnanger, Reinjfjord og Henriksen Aas, om at fylkesmannen også skal kunne føre tilsyn med den enkelte barnehage vil kunne medføre behov for økte ressurser ved embetene. Et skjønnsmessig anslag kan være en økning på 0,5 årsverk per embete, dvs. 10 stillinger totalt. Dette er anslått å koste om lag 7,5 mill. kroner.

Utvalgets mindretall, medlemmene Norman og Olsen, foreslår at det opprettes et eget statlig tilsyn som organiseres uavhengig av Utdanningsdirektoratet og fylkesmannsembetene. Tiltaket vil i noen grad kunne finansieres ved å overføre ressurser fra fylkesmannsembetene, men vil ha økonomiske konsekvenser. I kapittel 13.2 er det antydning et behov på 107 årsverk, noe som vil koste 55–60 mill. kroner, avhengig av lønns- og stillingsnivå.

Utvalget vil videre peke på at kommunens tilsyn med barnehagene ikke har vært av et slikt omfang eller hatt en slik kvalitet som kunne vært ønsket. For å oppnå dette må personalet hos kommunen gis ressurser til å ivareta sine oppgaver, både med tanke på tid til å drive faktisk tilsyn samt kompetanseheving for å drive tilsyn i samsvar med loven. Tilsynsinstituttet, og forventningene til dette, har vært i utvikling siden barnehageloven av 2005. Tilsyn har med tiden blitt regnet som en viktigere forutsetning for kvalitet i barnehagen. Dette tilsier at ressursene til tilsyn med barnehagene bør styrkes. Det er vanskelig å vurdere hva dette vil innebære av ressursøking, men et skjønnsmessig anslag kan være 0,25 årsverk i

hver kommune. Dette innebærer 107 stillinger til kommunesektoren. Utvalget anslår at 107 nye årsverk vil koste 55–60 mill. kroner, avhengig av lønns- og stillingsnivå.

Inntektsgradert foreldrebetaling

Forslaget om at alle kommuner skal ha inntektsgraderte betalingssatser, og at departementet i forskrift kan definere et minstebeløp for når familier skal få betalingsfritak, vil kunne ha økonomiske konsekvenser. Kostnadene vil imidlertid avhenge av minimumssatsene som fastsettes, og utvalget har derfor ikke grunnlag for å beregne om forslaget vil kreve økte offentlige overføringer.

Krav om tilgang på barnehagefaglig kompetanse

Bestemmelsen klargjør at kommunen må ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået, noe som implisitt følger av utvalgets forslag til krav om et forsvarlig system for barnehagemyndigheten og kravene i kommuneloven. Det er opp til kommunen å bestemme hvordan den vil knytte til seg slik kompetanse. Forslaget vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Krav om forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet

Utvalget foreslår å fastsette et krav til forsvarlig system eller internkontroll for barnehagemyndigheten direkte i barnehageloven. Kommuneloven § 23 nr. 2 stiller krav til forsvarlig styring og egenkontroll, noe som skulle tilsi at kommunene allerede har et fungerende internkontrollsystem. Kommuner som ikke tilfredsstillende rutiner på dette området, vil i en kortere periode måtte bruke administrative ressurser på å etablere et forsvarlig system for barnehagemyndigheten.

Krav om forsvarlig system i den enkelte barnehage

Utvalget foreslår at det innføres et krav om at eier etablerer forsvarlig system/internkontroll i den enkelte barnehage. Barnehageeier har allerede etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. § 4 et ansvar for at det etableres et internkontrollsystem. Vurderingen til utvalget er derfor at forslaget ikke vil medføre vesentlige administrative konsekvenser, men virksomheter som ikke har et tilfredsstillende internkontrollsys-

tem vil i en overgangsperiode måtte bruke administrative ressurser på å få dette i orden.

Krav til generell bemanning og pedagogtetthet

Forslaget fra utvalgets flertall om et generelt bemanningskrav på 1:3 og 1:6 og et pedagogkrav på 1:6 og 1:12 vil ha betydelige økonomiske konsekvenser. Beregninger gjort ut fra faktiske tall på barn og årsverk i over 5 000 ordinære barnehager viser at det vil være behov for om lag 8 000 flere pedagogårsverk for å oppfylle et slikt krav. Et pedagogkrav på 1:6 og 1:12, kombinert med et generelt bemanningskrav på 1:3 og 1:6, vil innebære at pedagoger vil utgjøre 50 prosent av barnehagens grunnbemanning. Pedagogårsverkene vil i all hovedsak måtte komme gjennom en gradvis utskifting av assistentstillinger med pedagogstillinger.

Effekten på offentlige budsjetter av bemannings- og pedagogkravene vil være de økte personalkostnadene i barnehagene, minus eventuelle ekstra skatteinntekter som dette eventuelt gir det offentlige. De økte personalkostnadene er beregnet til om lag 1,4 mrd. kroner (i 2011-kroner) per år. Om tiltaket gir stat og kommune økte skatteinntekter, avhenger av hva de nyanstatte ellers ville ha gjort. Det kan være rimelig å anta at de nyanstatte ville hatt andre jobber med tilsvarende lønn dersom det ikke hadde blitt innført nye krav til bemannings- og pedagogtetthet i barnehagene. Utvalget legger på denne bakgrunn til grunn at tiltaket vil fortrenge bruk av arbeidskraft i andre sektorer, og at det derfor ikke vil medføre økte skatteinntekter for stat og kommune. Effekten på offentlige budsjetter av økte bemannings- og pedagogkrav kan dermed anslås til om lag 1,4 mrd. kroner. Utvalget ser ikke bort fra at noen av de 8 000 pedagogstillingene vil kunne fylles av barnehageansatte med annen treårig pedagogisk utdanning som ikke er godkjent etter gjeldende barnehagelov. Dette vil i så fall kunne redusere kostnadene noe.

Et mindretall, medlemmene Braathen, Fagerli, Norman og Olsen, foreslår en lovbestemmelse om at førskolelærere eller andre med likeverdig pedagogisk utdanning skal utgjøre minst 40 prosent av barnehagens ansatte. Det er anslått at et slikt krav vil medføre behov for om lag 2 400 flere pedagogårsverk enn dagens pedagognorm. Kostnadene ved disse årsverkene er beregnet til om lag 900 mill. kroner.

Et annet mindretall, medlemmet Henriksen Aas, foreslår et generelt bemanningskrav på 1:2 for barn under tre år og 1:5 for barn over tre år. Det

er beregnet at dette vil kreve om lag 22 000 flere årsverk i barnehagene, noe som er anslått å koste om lag 9,5 mrd. kroner.

Utvalget foreslår at det i forbindelse med kravene om bemanning og pedagogtetthet fastsettes at et barn regnes som treåring fra det halvåret det fyller tre år. Ut fra hvordan barnehagene synes å forholde seg til de ulike definisjonene av når et barn regnes som treåring i praksis, er det utvalgets vurdering at forslaget ikke innebærer økte kostnader for barnehagene samlet.

Utvalget har også vurdert de samfunnsøkonomiske gevinstene av forslagene om bemanning og pedagogtetthet, jf. avsnittet om nytte- og kostnadsvirkninger av styrket krav til bemanning og antall pedagoger.

Kompetansekrav for assistenter

Lovfesting av et krav om at barne- og ungdomsarbeidere skal utgjøre minst 25 prosent av grunnbemanningen vil medføre økte kostnader siden fagarbeidere har høyere lønn enn ufaglærte assistenter. Differansen i årsverkskostnad anslås til om lag 44 000 kroner. Det anslås at det vil være behov for 7 400 flere fagarbeidere for å oppfylle kravet. Kostnadene kan følgelig anslås til om lag 330 mill. kroner.

Lovfesting av krav om at minst 25 prosent av grunnbemanningen skal være barne- og ungdomsarbeidere vil videre måtte innebære at det etableres en dispensasjonsordning også for denne gruppen ansatte. Dette vil kreve visse administrative ressurser hos barnehageeier og barnehagemyndighet.

Gruppestørrelse

Utvalgets forslag til bestemmelse om gruppestørrelse vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Familiebarnehager

Et innskjerpet krav som innebærer at pedagogisk veiledning maksimalt kan omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under tre år og 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år, vil kreve om lag 250 flere pedagoger. Disse stillingene vil komme i tillegg til den eksisterende bemanningen i barnehagene.

Kostnadene ved 250 flere pedagoger i familiebarnehagene er beregnet til om lag 135 mill. For å oppfylle det generelle bemanningskravet på én assistent per 3 barn under tre år og én assistent

per 5 barn over tre år, vil det være nødvendig med flere ansatte i familiebarnehagene. Utvalget anslår at det vil kreve om lag 215 flere assistentårsverk. De økte personalkostnadene er beregnet til om lag 95 mill. kroner.

Kostnadsberegninger viser at det har liten betydning for kostnadene om familiebarnehagen har enkel eller dobbel gruppe (Lunder og Aastvedt 2010). Dette har sammenheng med at det i praksis er liten forskjell i bemanningen per barn. Utvalgets vurdering er derfor at forslaget om å fjerne adgangen til å godkjenne dobbel gruppe ikke har økonomiske konsekvenser.

Krav til tilrettelegging for barn med særlige behov

Retten til skyss som i dag er hjemlet i opplæringsloven § 7-6 er foreslått videreført i barnehageloven i sin helhet. Dette er en videreføring av gjeldende rett og vil ikke føre til økte administrative eller økonomiske utgifter for kommunene.

Det er foreslått å tydeliggjøre i regelverket kommunens ansvar for å yte nødvendig tilrettelegging til barn med særlige behov.

Forslaget vil ikke pålegge kommunene noen ny plikt eller nye rettigheter til barn, men vil være en videreføring av tidligere praksis og ordning. De øremerkede midlene til barn med nedsatt funksjonsevne er overført til kommunerammen, og den foreslåtte presiseringen er derfor allerede finansiert.

Foreldre er foreslått gitt rett til å kunne påklage et vedtak om tildeling av midler til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne. Dette vil være en rettssikkerhetsgaranti for disse barna. Rettigheten forventes ikke å innebære vesentlige administrative konsekvenser siden det må forventes at eventuell klage på vedtak normalt vil bli innlagt fra barnehagen.

PP-tjenestens oppgaver

Utvalget foreslår at PP-tjenesten også får mandat til å arbeide med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling overfor barnehagene, tilsvarende som for skolene. Mange PP-tjenester yter i dag en slik tjeneste til barnehagene. Kunnskapsdepartementet skriver i Meld. St. 18 (2010–2011) at PP-tjenesten skal være en viktig veileder og kompetansegiver til barnehager og skoler. Utvalgets vurdering er at forslaget ikke medfører økonomiske og administrative konsekvenser utover det som departementet har redegjort for i Meld. St. 18 (2010–2011).

Rutiner for samarbeid med andre instanser

Forslaget om at kommunen skal utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehagene og instanser som er relevante for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon, vil ikke ha vesentlige administrative konsekvenser. De fleste kommuner vil allerede ha gode rutiner på dette området. Kommuner som ikke har tilfredsstillende rutiner, vil måtte bruke noe ressurser på å etablere slike rutiner.

Krav til barnehagens areal

Bestemmelsen om at barnehagen skal ha et forsvarelig areal inne og ute vil ikke innebære strengere krav til areal enn dagens veiledende anbefaling. Dagens veiledende anbefaling er i det alt vesentlige fulgt i sektoren i dag. Forslaget vurderes derfor ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Barnehageeiers ansvar for kompetanseutvikling

Utvalget mener en slik bestemmelse vil være en presisering av det ansvaret eier av en barnehage i dag har til å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Forslaget har således ikke økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalget mener imidlertid at statlige myndigheter må ta initiativ til å etablere et etter- og videreutdanningssystem for barnehagesektoren som har større ambisjoner og mål enn de strategiene for kompetanseheving som til nå er valgt. Utvalget mener at det er en utfordring å etablere og implementere et forpliktende etter- og videreutdanningssystem, og at det statlige bidraget og innsatsen må være størst i første fase av etableringen av systemet. Utvalget foreslår at det skal bevilges 640 mill. kroner årlig i friske midler til et etter- og videreutdanningssystem som forplikter partene på alle nivå i sektoren. Disse midlene bør kunne sees i sammenheng med de allerede eksisterende midlene på 130 mill. kroner som i dag brukes til forskning, kvalitets- og rekrutteringstiltak i barnehagesektoren.

22.2.1 Nytte- og kostnadsvirkninger av styrket bemanning

Kostnader ved å innføre økte krav til bemanning og antall pedagoger

Utvalget foreslår et bemanningskrav på 1:3 for barn under tre år og 1:6 for barn over tre år. Det

foreslås et pedagogkrav på 1:6 for barn under tre år og 1:12 for barn over tre år. Utvalget vurderer at det er realistisk å innføre et slikt krav fra 2020. Det er beregnet at det vil være behov for om lag 8 000 flere pedagoger utover dagens pedagognorm for å oppfylle kravet. Siden den store utbyggingen av barnehageplasser er over, er det utvalgets vurdering at tiltaket kan realiseres uten at det vil være nødvendig å øke kapasiteten i førskolelærerutdanningen.

Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved kravene til bemannings- og pedagogtetthet vil være summen av to poster: (a) Alternativverdien av de ressursene som går med til å oppfylle de nye kravene, og (b) skattekostnaden ved de ekstra netto utgifter det offentlige påføres. Skattekostnaden fanger opp det effektivitetstapet som skapes ellers i økonomien hvis staten øker skattene. Alternativverdien tilsvarer de økte personalkostnadene på 1,4 mrd. kroner. Skattekostnaden blir 20 prosent av 1,4 mrd. kroner, dvs. 280 mill. kroner¹. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av forslagene blir med det 1,68 mrd. kroner.

Betydningen av et barnehagetilbud av høy kvalitet (nyttevirkninger)

Det er dokumentert gjennom norsk og internasjonal norsk forskning at et godt pedagogisk tilbud i førskolealder har betydning for barnas kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling, jf. omtale under kapittel 5.5. Flere studier dokumenterer at barnehage kan ha positive langtidseffekter, blant annet med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksenalder. Havnes og Mogstad (2009) studerer langtidseffektene på barna av en norsk barnehagereform som fra 1976 til 1979 økte dekningsgraden for barnehage for 3–6 åringer fra om lag 10 til 28 prosent på landsnivå, med stor variasjon mellom kommunene. Studien finner store positive langtidseffekter av tilgang på barnehage, både med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning. Utbyggingen av 17 500 nye barnehageplasser førte til om lag 6 500 år ekstra utdanning. Dessuten ble sannsynligheten for ikke å gjøre ferdig videregående skole redusert med seks prosentpoeng per barnehageplass, mens sjansen for å ta universitetsutdanning økte med over syv prosentpoeng per barnehageplass. Effektene på utdanning var klart størst for barn av mødre med lav utdanning. I tillegg viser studien at sannsynligheten for

¹ Dette er i tråd med Finansdepartementets anbefalinger om fastsettelse av skattekostnad.

yrkesdeltakelse økte betraktelig, særlig blant jenter, mens sjansen for å motta stønader ble vesentlig redusert.

Bremnes m.fl. (2006) oppgir anslag på effektene av ferdighetsstimulerende førskoletiltak som tilsier at det for hver krone investert vil være brutto gevinster på 1,4–4,5 kroner. Det vil si en avkastning på 40 til 350 prosent. Anslagene er beheftet med stor usikkerhet, ikke minst fordi de bygger på internasjonal forskning som ikke nødvendigvis kan overføres til norske forhold.

Melhuish m.fl. (2004) finner at tid i førskole er positivt for barnas kognitive og ikke-kognitive utvikling sammenliknet med alternative former for barnepass. Studiene viser at kvaliteten på førskoletilbud er sentralt for utbytte av ordningene. Spesielt viktig ser kompetansen og utdanningsnivået til personellet ut til å være. Forfatterne påpeker imidlertid at man bør være forsiktig med å tolke disse resultatene som kausale sammenhenger. Dette skyldes blant annet at studiene ikke gjør noe forsøk på å ta hensyn til uobserverbare forskjeller mellom barna, avhengig av valg av barnepass.

En kunnskapsoversikt fra OECD konkluderer med at personalets kompetanse, og særlig i form av formelle kvalifikasjoner, er den strukturfaktoren i barnehagen som har størst betydning for

barnets trivsel og utvikling (OECD 2010). Høyt kvalifisert personell har bedre relasjoner med barna, og det er bedre kvalitet på deres samhandling med barna, sammenliknet med personell med lavere kvalifikasjoner. Høyt kvalifisert personell bidrar også til å heve kvaliteten på det øvrige personalet.

Utvalget har ikke funnet grunnlag for å kvantifisere nytteeffektene da det krever omfattende forutsetninger om forskjell i effekt mellom barnehager med ulikt kvalitetsnivå, og hvor stor betydning pedagog- og voksentetthet har for effektene. Utvalget har imidlertid utført beregninger som illustrerer hva som kreves for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Dersom forventet inntekt per barn øker med 5 000 kroner i året, årlige trygdeutgifter reduseres med 2 000 kroner per barn og årlige utgifter til spesialundervisning reduseres med 2 000 kroner år per barn som følge av tiltaket, vil avkastningen være positiv. På bakgrunn av forskning som viser at et barnehagetilbud av høy kvalitet har positive effekter på læringsutbytte i skolen, arbeidsmarkedstilknytning og inntekt, mener utvalget at det er belegg for å hevde at en styrking av kravene til pedagogisk bemanning og voksentetthet vil gi samfunnsøkonomisk gevinst.

Kapittel 23

Merknader til ny barnehagelov

Under følger merknader til bestemmelsene i utvalgets forslag til ny barnehagelov.

§ 1 Formål

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

Til § 1 Formål

Barnehagens formålsbestemmelse gir sammen med innholdsbestemmelsen § 2 nærmere regler for hva et barnehagetilbud skal inneholde, hvordan forholdet og samarbeidet mellom hjem og barnehage skal være, og hvilket verdigrunnlag barnehagen skal bygge på.

Merknadene til § 1 er dekkende for innholdet i § 1. For helhetens skyld gjengis merknadene i Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) i det følgende. Merknadene må leses med det forbehold at Stortinget foretok enkelte endringer i første ledd siste punktum og andre ledd siste punktum, jf. Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) og Innst. O nr. 18 (2008–2009).

Første ledd omtaler barnehagens samfunnsmandat. Etter første ledd skal det gis barna en solid plattform for læring og dannelse i barnehagen. Det følger av første ledd første punktum at barnehagen skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Ivaretagelsen av dette skal foregå i samarbeid og forståelse med hjemmet.

For så vidt gjelder bestemmelsen *første ledd første punktum* er det uttalt i Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) s. 32:

«Første ledd første punktum presiserer ytterligere kravet til samarbeid mellom barnehagen og hjemmet sammenliknet med formuleringen i formålsparagrafen i loven fra 2005. Foreldrenes rett til medvirkning i barnehagen er også nedfelt i barnehageloven § 10 om foreldreråd og samarbeidsutvalg. Fordi foreldrene har ansvaret for barnas oppdragelse, skal barnehagen drives i samsvar med de ønsker foreldrene har for omsorg og oppdragelse av barna. At aktiviteter skal skje i nær forståelse og samarbeid med hjemmene, er imidlertid ikke ensbetydende med at foreldrene kan detaljstyre barnehagen. Videre må barnehagen i visse tilfeller be foreldrene om særskilt samtykke. Med 'forståelse' menes gjensidig respekt for og anerkjennelse av hverandres ansvar og oppgaver i forhold til barnet, mens 'samarbeid' i større grad dreier seg om informasjonsutveksling, det enkelte barns utvikling og spørsmål knyttet til barnehagens pedagogiske virksomhet. Ved uenighet om aktiviteter og lignende, må barnehagen velge en linje som hjemmene i alminnelighet vil kunne slutte seg til.

Barnehagen som pedagogisk virksomhet har sin egenart og sine tradisjoner som må ivaretas. Anerkjennelse av barndommens egenverdi står sentralt i denne tradisjonen. Den helhetlige og integrerte tilnærmingen som karakteriserer barnehagens virksomhet, ivaretas i formålet blant annet gjennom begrepene 'omsorg', 'lek', 'læring' og 'danning'.

Barn har rett til omsorg og nærhet. For barnehagen er det en primær oppgave å gi omsorg og nærhet og sørge for at barna ut fra alder og individuelle forutsetninger blir møtt med lydhørhet, innlevelse og vilje til samspill. Barn kan uttrykke seg på mange måter i lek, og leken har en selvskreven og viktig plass i barnehagen. Barnehagen forpliktet til å bidra til den gode barndommen ved å gi alle barn muligheter for lek. Leken har betydning for barns trivsel og som en grunnleggende livs- og læringsform. I barnehagen skal barna få oppleve lek både som egenverdi og som grunnlag for læring og allsidig utvikling.

I dag har de fleste barna barnehageerfaring før de begynner på skolen, det er derfor viktig å sørge for helhet og sammenheng i omsorgs- og læringstilbudet. Barnehagen skal være retningsgivende for den brede kompetansen det enkelte barn senere skal videreutvikle i opplæringen. Samtidig skal barnet selv ha mulighet for å søke erfaringer og opplevelser alene og i samspill med andre. Gjennom utforskning og samtale skaffer barn seg kunnskap og innsikt på mange områder. Læring skal foregå i det daglige samspillet med andre mennesker og med miljøet, og nært sammenvevd med omsorg, lek og danning. Med 'danning' menes det som skjer i barnets samspill med omgivelsene, og den oppdragelsen som skjer i barnehagen. Danning er en kontinuerlig prosess som forutsetter refleksjon. I barnehagen er gjensidige samhandlingsprosesser i lek og læring og hensynet til hverandre forutsetninger for barnets danning.»

Første ledd siste punktum presiserer hvilke verdier som skal ligge til grunn for barnehagen og hvilke tradisjoner som skal være retningsgivende. Det fremgår av siste punktum at læringen og danningen skal være forankret i vår historiske, verdimeslige kristne og humanistiske arv og kulturelle tradisjon. Med uttrykket «grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon» anerkjenner den historiske og kulturelle innvirkningen både kristendom og humanisme har hatt på samfunnsutviklingen. «Kristen og humanistisk» som begrepspar understreker at dette er retninger som historisk både har utfylt og korrigert hverandre. Ved samtidig å ta opp i seg verdiene i menneskerettighetene, vil formålet også være godt egnet for et moderne mangfoldig samfunn. Samtidig kan de uttrykkes og begrunnes forskjellig i ulike religioner og livssyn.

Den førstnevnte verdien i bestemmelsen – «menneskeverdet» – angår dypere begrunnelser for det enkelte menneskets ukrenkelighet og er derfor grunnlaget for de andre verdiene som er

fastsatt. Den neste verdien – «åndsfrihet» – viser til at både i samfunnet som helhet og i den enkelte institusjon må hvert individ møtes med respekt for sine ideologiske og religiøse overbevisninger. «Nestekjærlighet», «likeverd» og «solidaritet» er grunnleggende verdier for forholdet mellom mennesker.

Barndommens egenverdi og individperspektivet understrekes tydelig i annet og tredje ledd gjennom blant annet rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Andre ledd omhandler barnas rolle i barnehagen. For at barna skal få en allsidig utvikling skal barnehagen ha rom for barns ulike perspektiver og opplevelsesverdener. Barna skal få utforske omgivelsene, søke opplevelser og gjøre erfaringer. Skaperglede, undring og utforskertrang er viktige elementer i barnas lek og læring, og barnehagen må legge til rette for egeninitierte og organiserte aktiviteter som gir gode opplevelser og erfaringer. Med formuleringen «å lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen» menes at barn skal gis anledning til å utvikle forståelsen for og viktigheten av å ta vare på seg selv, å vise omsorg for andre og å ta vare på naturen. Disse holdningene og ferdighetene er en viktig del av barnas dannelsesprosess. Dette er konkretisert i rammeplanen. Barnehagens fagområder er varierte og dekker et vidt læringsfelt. Læring i barnehagen dreier seg om å tilegne seg konkrete kunnskaper og ferdigheter på et grunnleggende nivå tilpasset barnas alder, interesser og andre forutsetninger. Barna skal få ta del i kunnskaper gjennom felles opplevelser og sosialt samspill i lek og hverdagsaktiviteter.

Barns rett til medvirkning er nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 12 nr. 1. Barnekonvensjonen ble inkorporert gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 ved lov 1. august 2003 nr. 86. Prinsippet om barns rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger er slått fast i formålsbestemmelsen. Barns rett til medvirkning er også nedfelt i barnehageloven § 6.

Av Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) s. 33 fremgår følgende vedrørende *tredje ledd*:

«Tredje ledd omtaler barnehagens rolle. En av barnehagens viktigste oppgaver er å gi barna omsorg og nærhet og legge forholdene til rette for barnas allsidige utvikling. Både kroppslig og språklig gir barn uttrykk for hvordan de har det, og hvordan barn opplever møte med andre vil påvirke barnas oppfatning av seg selv. Det er derfor viktig å understreke at barn må møtes med tillit og respekt. Å bli tatt på alvor er viktig som motivasjon for læring og som grunnlag for å utvikle til-

lit både til seg selv og andre. Leken står sentralt i barns trivsel og utfoldelse, og samspill i lek er viktig for en allsidig utvikling. Barnehagen må gi rom for barns initiativ, fantasi og undring. Barn får grunnleggende kunnskap og innsikt gjennom lek, samvær og organiserte aktiviteter. Som pedagogisk virksomhet skal barnehagen legge til rette for at barna blir kjent med verden rundt seg.

Barnehagen må legge til rette for barnas trivsel. De fysiske rammebetingelsene for lek og læring er viktige både inne og ute, og aktiviteter må gi muligheter for mestring og utfoldelse. Trivsel og glede gir trygghet for barna og et godt grunnlag for videre utvikling. Med betegnelsen et 'utfordrende og trygt sted' menes at barnehagen skal være et sted som gir barna utfordringer på ulike områder. Det gjelder både den fysiske utformingen av barnehagens ute- og innemiljø, den pedagogiske virksomheten og barnas lek. Dette står ikke i motsetning til at barnehagen skal være et trygt sted der barna opplever omsorg og hjelp når det er nødvendig. Samspill med andre er avgjørende for barns utvikling. Fellesskapet i barnehagen blir derfor viktig som læringsarena, og vennskap blir grunnleggende for et godt fellesskap. Barnehagen kan ikke skape vennskap, men den kan skape et fellesskap der vennskap kan prøves ut og befestes. Det skal ikke være rom for noen former for diskriminering eller krenkende ord og handlinger i barnehagens virksomhet. Av respekt for både fellesskapet og det enkelte individ må dette gjenspeiles i det daglige arbeidet og i alle sammenhenger der barnehagen er ansvarlig. Barnehagen skal forberede barna på å møte og skape et mer likestilt samfunn. Barnehagen skal sammen med hjemmene skape et godt grunnlag for aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn.»

§ 2 Adgang til å fastsette annet formål

Eiere av private barnehager kan i vedtektene bestemme at verdiene ikke skal forankres i den kristne og humanistiske arv og tradisjon.

Private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innenfor Den norske kirke kan i vedtektene fastsette særlige bestemmelser om tros- eller livssynsformål.

Til § 2 Adgang til å fastsette annet formål

Bestemmelsen tilsvarer gjeldende barnehagelov § 1a. Med dette videreføres adgangen private barnehager har til å fastsette at deler av formålsbestemmelsen ikke skal gjelde og regelen om at private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter i den norske kirke kan fastsette

særlige bestemmelser om tros- og livssynsformål. Av Prop. 105 L (2009–2010) s. 14–15 fremgår følgende merknad til bestemmelsen:

«Bestemmelsen gir private barnehager adgang til å bestemme at verdiene i loven § 1 ikke skal forankres i kristen og humanistisk arv og tradisjon. Slik åpnes det for at den enkelte barnehage kan ha en innfallsvinkel til formålsbestemmelsen som samsvarer med religiøs og filosofisk overbevisning. Det er ikke adgang til å unnta seg verdiene i formålsbestemmelsen og deres forankring i menneskerettighetene. Det er ikke ønske om en verdinøytral formålsbestemmelse i barnehageloven, dette er uttrykk for allmenne verdier som lovgiver vil at skal gjelde i alle barnehager.

Som tidligere kan eiere av private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innen Den norske kirke fastsette særlige bestemmelser om livssynsformål. Bestemmelsen gir eier anledning til å fastsette bestemmelser som et supplement til de grunnleggende verdiene i den endrede formålsbestemmelsen. Slike vedtektsbestemmelser gir grunnlag for en utvidet praktisering i forhold til det formålsbestemmelsen og rammeplanen alene gir grunnlag for. Disse barnehagene skal for øvrig være fullverdige pedagogiske virksomheter etter barnehageloven og rammeplanen. Alle barnehager, uansett eierforhold, er forpliktet til å drive barnehagen i samsvar med verdigrunnlaget i den endrede formålsbestemmelsen.

Bestemmelser om at verdiene i loven § 1 ikke skal forankres i kristen og humanistisk arv og tradisjon, samt særlige bestemmelser om livssynsformål, skal som i dag være fastsatt i barnehagens vedtekter. For de barnehagene som fastsetter særlige bestemmelser om livssynsformål, skal det framgå av vedtektene hva disse innebærer.»

Tilgang på informasjon om barnehagens verdigrunnlag er viktig for foreldrene, blant annet ved valg av barnehage. Alle barnehager har plikt til å synliggjøre verdigrunnlaget ved å innta formålsbestemmelsen i barnehageloven i vedtektene, jf. § 13. Barnehager som har bestemt at verdiene i formålsbestemmelsen ikke skal forankres i kristen og humanistisk arv og tradisjon og/eller fastsatt et tillegg, skal i tillegg oppgi dette i vedtektene. Ved fordeling av barnehageplasser i barnehager med religiøs profil er det særlig viktig at kommunen tar hensyn til brukernes ønsker og behov, jf. Prop. 105 L (2009–2010). Foreldre som tar imot plass i barnehager som har fastsatt særlige bestemmelser om livssyn, forutsettes å ha akseptert at barnehagen bygger på slikt grunnlag. Disse barnehagene skal for øvrig uansett være

fullverdige pedagogiske virksomheter etter barnehageloven og rammeplanen.

I de fleste barnehager går det barn som bor sammen med den ene av foreldrene. Dette har betydning for hvordan barnehagen skal forholde seg til hjemmene. I dag er det mest vanlig at foreldrene har felles foreldreansvar etter et samlivsbrudd. Det er den forelder som barnet bor fast sammen med som kan bestemme at barnet skal gå i barnehage, jf. barnelova § 37. Barnehagen skal forholde seg til denne forelderens når det gjelder praktisk informasjon om for eksempel aktiviteter, planleggingsdager, påkledning og lignende.

Når foreldrene har felles foreldreansvar, har de rett til de samme opplysningene fra barnehagen. I tilfeller hvor den ene av foreldrene har foreldreansvaret alene, er den andre av foreldrenes rett til å få opplysninger regulert av barnelova § 47. Barnehagen har plikt til å gi opplysninger til forelderens uten foreldreansvar når det blir bedt om det. Opplysninger kan nektes gitt dersom barnehagen har taushetsplikt overfor foreldrene eller dersom det kan være til skade for barnet. Avslag på krav om opplysninger skal gis skriftlig og begrunnes fordi avslaget skal kunne påklages til fylkesmannen. Det er opplysninger om barnet og barnets forhold i barnehagen som kan kreves gitt. Opplysninger som gjelder den av foreldrene som barnet bor fast sammen med eller barnets hjemmesituasjon, er taushetsbelagte. Det vises ellers til barnelova § 47 med merknader.

§ 3 Barnehagens innhold

Barnehagen skal:

- a. være en pedagogisk virksomhet.
- b. gi barna muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter.
- c. ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur.
- d. formidle verdier og kultur, gi rom for barnas egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.
- e. støtte barnas nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter og
- f. ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.

Departementet fastsetter i forskrift en rammeplan for barnehagen. Rammeplanen skal stille krav til barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen

til lokale forhold.

Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.

Til § 3 Barnehagens innhold

Bestemmelsen fastsetter nasjonale standarder for innholdet i barnehagen, samtidig som det gis mulighet for lokal tilpasning og variasjon. Bestemmelsen redegjør nærmere for hva et barnehagetilbud skal innebære og skal bidra til å sikre at alle barn får et fullverdig pedagogisk tilbud – uavhengig av bosted. Innholdsbestemmelsen gir uttrykk for hva foreldrene kan forvente og angir nærmere vurderingstemaer for godkjenning og tilsyn.

Det er ikke foreslått innholdsmessige endringer i bestemmelsen. Bestemmelsens seks første ledd er slått sammen til en punkttopplisting i første ledd. Bestemmelsene om fastsettelse av rammeplan for barnehagen mv. er beholdt som egne ledd, og fremgår nå som andre, tredje og fjerde ledd.

Første ledd bokstav a fastslår at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

Bokstav b viderefører gjeldende rett ved at barnehagens forpliktelse til å bidra til den gode barndommen ved å gi alle barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter fortsatt understrekes. Dette tydeliggjør lekens plass i barnehagen som en sentral del av innholdet.

Bokstav c viderefører gjeldende rett om at barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur. Slik individuell tilpasning er nødvendig i en virksomhet som verdsetter barndommens egenverdi og der alle barna skal kunne nyttiggjøre seg det tilbudet som gis.

I bokstav d videreføres gjeldende rett om at det i tillegg til voksnes formidling av verdier og kultur, må gis rom for barnas egen kulturskaping og kreativitet. Bestemmelsen understreker betydningen av estetiske fag. Formuleringen tydeliggjør at verdigrunnlaget som barnehagen bygger på, også må formidles gjennom et innhold.

Barnehagen skal støtte barnas medfødte nysgjerrighet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter. Dette fremgår av bokstav e. Dette tydeliggjør barnehagens innholdsmessige aktiviteter og barnas medvirkning.

Av bokstav f fremgår barnehagens helseaspekt, ved at barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnehagen skal være et sted som bidrar til at barna kan erverve kunnskaper om og positive holdninger til helsemessige gode vaner.

Andre til fjerde ledd er en videreføring av bestemmelsene i gjeldende § 2 syvende, åttende og niende ledd. Det er foretatt enkelte tekstlige justeringer.

§ 4 Saklig virkeområde

Loven gjelder for barnehager. Barnehage er en virksomhet:

- a. som har ansvar for barn, er regelmessig og der ett eller flere barn har en avtalt ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer og
- b. der antall barn som er til stede samtidig er minst fem.

Tilsyn av barn om natten regnes ikke som barnehage.

Departementet kan gi forskrift om organisert barnetilsyn som ikke er barnehager etter første ledd, herunder fastsette at også barnehager med fem barn eller færre er omfattet av loven.

Til § 4 Saklig virkeområde

Bestemmelsen er ny, men henter de vesentligste elementer fra § 6 i dagens barnehagelov.

Gjeldende barnehagelov § 6 bokstav c angir at virksomheten i en barnehage utføres mot godtgjøring. Det vil si at den/de som har det regelmessige ansvaret for barna mottar godtgjøring for dette. Kriteriet er ikke videreført i § 3 første ledd.

Bestemmelsen angir lovens saklige virkeområde. *Første ledd* slår fast at loven gjelder for «barnehager». Hva en barnehage er i lovens forstand er nærmere definert i første ledd bokstav a og b. Vilklårene i bokstav a og b er kumulative.

Bokstavene a og b vil dekke det i alt vesentligste barnehagetilbudet.

Bokstav a angir at virksomheten som har ansvar for barna under opplæringspliktig alder, skal være regelmessig og ett eller flere barn skal ha en avtalt ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer. Tradisjonelle barneparker som gir et korttids utendørs tilbud om lek, med en daglig åpningstid på inntil fire timer, vil falle utenfor virkeområdet.

Bokstav b angir at antall barn som er til stede samtidig skal være minst fem. Dette er en klargjøring fra tidligere for å kunne fange opp alle relevante barnehagetyper i barnehagelovens saklige

virkeområde. Formuleringen «ti eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år», jf. gjeldende barnehagelov § 6, anga et uhensiktsmessig skille mellom barn over og under tre år. Formuleringen i bokstav b vil fange opp både ordinære barnehager og familiebarnehager og oppvekstsentre. Slik vil ulike barnehagetyper både i tettbygde og mer spredtbygde strøk være fanget opp i angivelsen i bokstav b.

Det følger av § 37 at en familiebarnehage skal være et fellesskap mellom minst to hjem eller mellom minst ett hjem og en ordinær barnehage. Det minste antall barn i en familiebarnehagevirksomhet er da seks barn. En vil likevel kunne tenke seg situasjoner der ett hjem med tre barn er knyttet til en ordinær barnehage. Ett hjem med tre barn som ellers oppfyller vilklårene, vil kunne godkjennes som familiebarnehage siden dets virksomhet er knyttet til en ordinær barnehage. Slik vil samlet antall barn kunne sies å overstige vilklåret i bokstav b.

Angivelsen av antall barn i bokstav b vil også kunne omfatte andre omsorgs- og tilsynsordninger, som dagmammavirksomhet av en viss regelmessighet og omfang. En del av den dagmammavirksomheten som faller utenfor lovens definisjon i gjeldende barnehagelov, vil falle innenfor ny lov som følge av vilklåret i bokstav b om «minst fem barn». En dagmammavirksomhet med fem barn vil kunne falle inn under barnehagelovens virksomhet forutsatt at de øvrige vilklårene er oppfylt.

Samtidighetskravet i bokstav b må tolkes slik at det enkelte barns avtalte oppholdstid legges til grunn, ikke hvilken oppholdstid barnet faktisk benytter seg av eller antas å ville benytte seg av. To barn som deler en plass slik at de ikke er til stede samtidig kan telles som ett barn.

Andre ledd slår fast at tilsyn av barn om natten ikke regnes som barnehage etter barnehagelovens definisjon. Barnehagetilbud som gis innenfor det som anses som dagtid, vil i utgangspunktet defineres som et ordinært barnehagetilbud uavhengig av åpningstiden. Et barnehagetilbud som gis på nattid skal regnes som utenfor et ordinært barnehagetilbud. Med nattid menes tidsrommet mellom kl. 21.00 og kl. 06.00, jf. lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 10-11. Nattåpent defineres i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser, virksomheter som holder åpent mellom kl. 21.00 og 06.00.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om organisert barnetilsyn som ikke er barnehager etter første ledd. Med «organisert

barnetilsyn» menes for eksempel barnetilsyn som åpen barnehage eller andre typer av barnetilsyn av et visst omfang og varighet og av regelmessig art, og som av hensyn til kvaliteten i tilbudet bør reguleres. Med barnetilsyn menes ikke barnepass av midlertidig art, for eksempel i forbindelse med private arrangementer.

Tredje ledd åpner for at også barnehager med fem barn eller færre kan godkjennes. Departementet kan i forskrift fastsette at også barnehager med fem barn eller færre er omfattet av loven.

§ 5 Hensynet til barnets beste

Ved anvendelse av bestemmelsene i denne loven skal det legges avgjørende vekt på barnets beste.

Til § 5 Hensynet til barnets beste

Bestemmelsen er ny.

Bestemmelsen fastslår at det ved anvendelse av bestemmelsene i denne lov skal legges avgjørende vekt på barnets beste. Dette innebærer at loven må praktiseres slik at den sikrer og fremmer barnas helse, utvikling, trygghet og omsorg, samt ivaretagelsen av barnehagens øvrige formål. Hensynet til barnets beste skal være ivaretatt ved planlegging, bygging, tilrettelegging og drift av barnehagen. Barnehagemyndigheten skal også ivareta hensynet til barnets beste ved myndighetsutøvelsen.

Bestemmelsen er en oppfølging av Norges folkerettslige forpliktelser. Det fremgår av menneskerettsloven 92 nr. 4 at FNs barnekonvensjon gjelder som norsk lov i den utstrekning den er bindende for Norge. FNs barnekonvensjon er relevant ved fastlegging av hva som nærmere følger av bestemmelsen. Særlig relevant er konvensjons art. 3.3 der det fremgår at »[p]artene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn.»

Hensynet til barnets beste på bakgrunn av barnekonvensjonen er nærmere vurdert i punkt 12.2. Flere bestemmelser ellers i barnehageloven knytter seg naturlig mot punkt 3, herunder lovens kapittel VII Bestemmelser om barnehagens personale mv. Det vises for øvrig til utvalgets utredning, særlig kapitlene 5 og 16.

Det vises for øvrig også til gjennomføringen av barnekonvensjonen i barnelova § 48 og barnevernloven § 4-1.

§ 6 Barns rett til plass i barnehage

Alle barn med barnehageplass skal ha et barnehage tilbud i samsvar med denne loven med forskrifter.

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.

Barn med nedsatt funksjonsevne og barn som det er fattet vedtak om etter barnevernloven § 4-4 annet og fjerde ledd og § 4-12, har etter søknad rett til plass i barnehage og har fortrinnsrett ved opptak til ønsket barnehage uansett barnets alder.

Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt. Barnets behov og foreldrenes eller foresattes ønsker skal tillegges særlig vekt ved valg av barnehage og ved eventuelt senere ønske om bytte av barnehage.

Til § 6 Barns rett til plass i barnehage

Bestemmelsen regulerer barns rett til plass i barnehage. Bestemmelsen er flyttet til kapittel II om barns rettigheter, og viderefører i hovedsak gjeldende lov §§ 12a første og andre ledd og 13 første og andre ledd. Rettigheten må ses i sammenheng med den korresponderende plikten for kommunen som barnehagemyndighet, jf. gjeldende lov § 8 annet ledd og §§ 12a tredje ledd og 13 tredje ledd. Disse bestemmelsene er flyttet til § 20.

Kommunen er klageinstans etter vedtak fattet etter § 6. Nærmere regler om dette gis i dag i forskrift 16. desember 2005 nr. 1477 om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage, med hjemmel i gjeldende lov § 12.

Bestemmelsens *første ledd* klargjør at alle barn med barnehageplass skal ha et barnehage tilbud i samsvar med «denne loven med forskrifter». Dette innebærer blant annet at barnehage tilbudet skal gis i en barnehage som er godkjent etter barnehageloven § 19 eller § 37. Barnehageeier har ansvaret for å drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. § 14.

Andre ledd fastsetter når barnets rett til barnehageplass inntreffer. Av andre ledd fremgår at barn som fyller ett år innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august. Gjeldende barnehagelov § 12a har tillegget «i samsvar med denne loven med forskrifter». Dette fremgår av bestemmelsens første ledd, og er derfor tatt ut av annet ledd.

Retten skal oppfylles fra august måned det året det søkes om plass. Barn født fra og med september vil ha rett til plass fra august påfølgende år. Foreldrene må selv beregne når retten inntreffer og sørge for å søke innen fristen for opptak, som settes av kommunen, jf. § 21. Søkere med rett til barnehageplass som ikke ønsker plass fra første aktuelle opptak, skal tilbys plass ved neste opptak.

Tredje ledd regulerer rett til plass i barnehage og fortrinnsrett ved opptak til ønsket barnehage for enkelte grupper barn. Tilsvarende regler følger i dag av barnehageloven § 13 første og andre ledd, jf. Ot.prp. nr. 52 (2007–2008). Fortrinnsretten gjelder også bare dersom barnet hører til barnehagens opptakskrets, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005).

For å få rett til plass og fortrinnsrett etter denne bestemmelsen må følgende vilkår være oppfylt:

Det er tre grupper barn som omfattes: Barn med nedsatt funksjonsevne og barn hvor barnehageplass er innvilget som frivillig hjelpetiltak, jf. lov om barneverntjenester 17. juli 1992 nr.100 (barnevernloven) § 4-4 annet og fjerde ledd og barn hvor det er fattet vedtak om omsorgovertakelse, jf. barnevernloven § 4-12. Rekkefølgen på henvisningen til barnevernlovens bestemmelser er endret. Endringen er av teknisk art og har ikke rettslig betydning.

Begrepet «nedsatt funksjonsevne» er et vidt begrep og skal forstås slik det er forklart i Ot. prp. nr. 72 (2004–2005) side 113. Begrepet «omfatter ulike typer fysiske funksjonsnedsettelse, utviklingshemming, språk- og talevansker, adferdsvansker og psykiske lidelser.»

Det presiseres at det skal foretas en sakkyndig vurdering for å vurdere om barnet har nedsatt funksjonsevne. Hva som menes med sakkyndig instans er presisert i Ot. prp. nr. 72 (2004–2005) s. 78: «Med sakkyndig instans mener departementet de faglige instanser og personer som har hatt med barnet å gjøre fra det ble født eller fra det tidspunktet funksjonsnedsettelsen ble oppdaget/diagnostisert. Dette kan for eksempel være lege, helsestasjon eller PP-tjeneste.» Ikke enhver funksjonsnedsettelse gir rett til plass og fortrinn ved opptak. En sakkyndig instans må vurdere om funksjonsnedsettelsen og dens konsekvenser for barnet skaper et større behov for barnehageplass enn for førskolebarn ellers. Dersom den sakkyndige mener barnet har en slik nedsatt funksjonsevne at rett til plass og fortrinn er utløst, skal barnet gis rett til plass og fortrinn ved opptak.

Retten til plass og fortrinnsrett etter denne bestemmelsen gjelder «uansett barnets alder».

Dette innebærer at det etter tredje ledd ikke er et krav om at barnet har fylt ett år senest innen utgangen av august. Det er ingen nedre aldersgrense for rett til plass og fortrinnsrett etter tredje ledd. For eksempel vil et barn med nedsatt funksjonsevne kunne ha rett til plass i barnehage allerede fra det er 9 måneder.

Med «etter søknad» menes at foreldrene/foresatte må søke om plass i barnehage for at rettighetene skal bli utløst. Det er foreldrene som vurderer nytten av barnehageoppholdet i kraft av om de søker barnehageplass eller ikke. Først etter at den sakkyndige vurderingen er foretatt eller etter at det er fattet vedtak i henhold til barnevernloven §4-4 annet og fjerde ledd § 4-12 kan det søkes om plass. Det er kommunen som har ansvaret for å skaffe plass i barnehage for disse barna raskest mulig.

Dersom vilkårene i tredje ledd er oppfylt har barnet «rett til plass i barnehage.» Barnet har rett til å motta en barnehageplass i samsvar med denne loven med forskrifter. Dette betyr blant annet rett til plass i en barnehage som er godkjent etter § 19

I tillegg har barnet «fortrinnsrett ved opptak til ønsket barnehage». Formuleringen i gjeldende lov «rett til prioritet» er av språklige grunner endret til «fortrinnsrett». Endringen er ikke ment å ha rettslig betydning.

For barn som har fylt ett år innen utgangen av august får fortrinnsretten kun betydning der det er flere søkere som ønsker plass i samme barnehage. Dette gjelder forutsatt at barnet tilhører barnehagens opptakskrets og at kommunen av praktiske og økonomiske hensyn ikke plasserer barnet i en annen barnehage, jf. merknadene til § 20.

Barn som har fortrinnsrett etter tredje ledd skal gå foran barn med rett til plass etter annet ledd dersom begge ønsker plass i samme barnehage. Dette gjelder forutsatt at barnet tilhører barnehagens opptakskrets og at kommunen av praktiske og økonomiske hensyn ikke plasserer barnet i en annen barnehage, jf. merknadene til § 20.

Bestemmelsen regulerer ikke den innbyrdes prioritetsrekkefølgen mellom de ulike hovedgruppene som er gitt fortrinnsrett ved opptak. I slike tilfeller bør det foretas en individuell vurdering av hvilke barn som skal få fortrinn, jf. også Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) s. 113.

Fjerde ledd første punktum uttrykker at barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er «bosatt». Barnet er bosatt i den kommunen det har bostedsadresse. Det stilles ikke krav til at barnet er folkeregistrert i kommunen. Bestemmelsen er ikke til hinder for interkommunalt sam-

arbeid, jf. Ot. prp. nr. 52 (2007–2008) side 37. Kommunen kan bare oppfylle retten til barnehageplass i en annen kommune dersom foreldrene eller de foresatte ønsker dette.

Det fremgår av fjerde ledd *andre punktum* at barnets behov og foreldres eller foresattes ønsker skal tillegges særlig vekt ved opptaket til barnehage og ved eventuelt senere ønske om bytte av barnehage. Dersom barnehagetilbudet vesentlig forringes eller annet inntreffer som gir foreldre behov for å bytte barnehage for sitt eller sine barn, må kommunen tilrettelegge forholdene for dette, også utenom hovedopptak. Dersom det er ledig plass i annen ønsket barnehage, skal foreldre kunne bytte plass for sitt eller sine barn.

Av dette gjøres eksplisitt at den vektlegging som allerede ligger i dagens § 12 første ledd tredje punktum om at brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket ved samordnet opptaksprosess i kommunen, også skal gjelde utenom hovedopptak.

§ 7 Barns rett til medvirkning

Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet.

Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet.

Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og egne forutsetninger.

Til § 7 Barns rett til medvirkning

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 3.

Barns rett til medvirkning er nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 12 nr. 1. Barnekonvensjonen ble inkorporert gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 ved lov 1. august 2003 nr. 86, jf. § 2 nr. 4. Bestemmelsen om barns rett til medvirkning i barnehageloven bidrar til å oppfylle barnekonvensjonen.

Det følger av *første ledd* at barn i barnehagen har «rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet». Barna har altså rett til å uttrykke seg og bli hørt, men de skal ikke overlates et ansvar de ikke er rustet til å ta. Det er de voksne som har ansvaret i barnehagen.

Både kroppslig og språklig gir barn uttrykk for hvordan de har det. De yngste barna formidler sine synspunkter ved kroppsholdninger, mimikk og andre non-verbale uttrykk. Barns følelsesmessige uttrykk skal bli tatt på alvor. Barn må støttes til å undre seg og stille spørsmål. De må oppmuntres aktivt til å gi uttrykk for sine tanker og menin-

ger og møte anerkjennelse for sine uttrykk. Der hvor barns selvfølelse krenkes, ligger kimen til hensynsløshet, mobbing og manglende empati.

Barnehagen må ta utgangspunkt i barns egne uttrykksmåter. Personalet må lytte og prøve å tolke deres kroppsspråk og være observante i forhold til deres handlinger, estetiske uttrykk og verbale språk. Barnehagen må gi rom for ulike barns ulike perspektiv og vise respekt for deres intensjoner og opplevelsesverden.

Av *annet ledd* følger at barn «skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet». Barns rett til medvirkning krever tid og rom for å lytte og samtale. Den pedagogiske virksomheten må organiseres og planlegges slik at det gis tid og rom for barns medvirkning. Slik kan barn bli motiverte til å påvirke sin egen hverdag i barnehagen. Barn må erfare tydelige og ansvarsfulle voksne som tar hensyn til hele gruppen. Barns rett til ytringsfrihet skal ivaretas, og deres medvirkning må integreres i arbeidet med barnehagens innholdsområder. Å ta barns medvirkning på alvor forutsetter god kommunikasjon mellom barna og personalet og mellom personalet og foreldrene. Barn må både få oppleve tilknytning og fellesskap og kjenne at de kan utøve sin selvbestemmelse og uttrykke egne intensjoner. Barn må støttes til å leve seg inn i andres situasjon og til å ta hensyn til andre.

I *tredje ledd* presiseres det at barnas synspunkter ikke bare skal høres, de skal også «tillegges vekt».

Tredje ledd presiserer at barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og egne forutsetninger. Dette sier noe om hvor omfattende medvirkningen skal være. I tredje ledd er begrepet «modenhet», som benyttes i gjeldende § 3, erstattet med begrepet «egne forutsetninger». «Egne forutsetninger» er bedre i overensstemmelse med barnehagens nye formålsbestemmelse, og gir et samsvar mellom hvordan barns medvirkning gis uttrykk i barnehageloven §§ 1 og 7.

§ 8 Rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø

Alle barn i barnehager har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø. Alle barn har rett til et barnehagemiljø som er tilpasset den enkeltes behov.

Dersom barnehagen blir klar over sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ virkning for barnas helse og sikkerhet, skal foreldrene snarest mulig varsles om dette.

Departementet kan gi forskrift om barnehagemiljøet.

Til § 8 Rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø

Bestemmelsen er ny.

Første ledd skal sikre barnehagebarn et minst like godt miljø som elever og arbeidstakere, med rett til individuell tilpasning der det er nødvendig, jf. henholdsvis opplæringslova og arbeidsmiljøloven. Bestemmelsen gir alle barn rett på et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø. Dette innebærer at barnehagen ved etterlevelsen av denne bestemmelsen både må ta hensyn til enkelte barn, barnegruppen og forholdene ved det samlede barnemiljøet.

Retten til et godt fysisk miljø gjelder barnehagens innemiljø og utemiljø. Forhold av betydning for innemiljøet er i tillegg til barnehagens leke- og oppholdsareal for eksempel luft, temperatur, lys, stråling, akustikk og øvrig fysisk utforming av interiør og materiell. Utemiljø omfatter blant annet barnehagens plassering, utformingen av utearealet og lekeapparater.

Hva som er et «godt fysisk og psykososialt miljø» vil kunne variere ut fra barnegruppens størrelse, alderssammensetning og andre forhold. Et godt barnehagemiljø er et miljø som er tilpasset barnegruppens behov.

Retten til et godt barnehagemiljø skal oppfylles uavhengig av barnehagens økonomiske situasjon. Det er ikke mulig å gjøre unntak fra bestemmelsen. Retten til et godt barnehagemiljø korresponderer med en plikt for barnehagen til å sørge for at det fysiske og psykososiale miljøet fremmer barnas helse og trivsel, og sikrer barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø. Barnehagen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, der det enkelte barn kan oppleve trygghet, omsorg og sosial tilhørighet.

I første ledd *annet punktum* slås det fast at alle barn har «rett til en barnehage som er tilpasset den enkeltes behov». Dette innebærer at i tillegg til barnegruppens behov må hvert enkelt barns behov legges til grunn i vurderingen av om miljøet er godt. Når det gjelder retten til et godt fysisk miljø må barnehagen for eksempel ta hensyn til at barn i ulik alder har ulike behov for aktivitet og hvile, konsentrasjon og utfoldelse. Når det gjelder det psykososiale miljøet må barnehagen særlig legge til rette for at alle barn møtes med tillit og respekt. Alle barn, uansett alder og funksjonsnivå, må gis mulighet til å oppleve trygghet,

omsorg og sosial tilhørighet. Det fysiske og psykososiale miljøet skal fremme helse og trivsel. Det er altså ikke tilstrekkelig at barnehagemiljøet ikke fører til helseskader eller mistrivsel. Barnehagemiljøet er først godt når det bidrar til en sunn og normal fysisk og psykisk utvikling for det enkelte barn.

Andre ledd fastsetter en varslingsplikt fra barnehagen til foreldrene dersom det blir oppdaget sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ virkning for barnas fysiske og psykiske helse. Varslingsplikten utløses ikke som følge av ethvert forbedringspotensiale som oppdages i barnehagen, det må være tale om forhold av en viss alvorlighet. Barnehagens varslingsplikt innebærer at foreldrene skal få opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne ivareta sitt barn; eksempelvis gjennom oppfølging av eventuelle skadevirkninger eller for å kunne kreve rettingstiltak i barnehagen. Varslingsplikten kan oppfylles gjennom muntlige beskjeder, epost eller oppslag som er lett synlige i barnehagelokalene. Varsling av alvorlige forhold må varsles skriftlig.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om barnehagemiljøet. Med «barnehagemiljøet» menes her barnehagelovens bestemmelser om barnehagemiljøet, dvs. §§ 8 til 10.

§ 9 Det fysiske miljøet

Det fysiske miljøet inne og ute skal være trygt og pedagogisk utfordrende. Miljøet skal gi alle barn allsidig bevegelses- og sanseerfaring og mulighet for mestring og utvikling.

Barnehagene skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at barnas trygghet, helse, trivsel, lek og læring, fremmes.

Dersom foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det fysiske miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om barnehagen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, kan det klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak. Kommunen er klageinstans.

Til § 9 Det fysiske miljøet

Bestemmelsen er ny.

Første ledd første punktum fastsetter at det «fysiske miljøet inne og ute skal være trygt og pedagogisk utfordrende». Dette innebærer at barnehagemiljøet, med den viten som til enhver tid foreligger om barns påvirkning av fysiske forhold, skal fremme barnas fysiske og psykiske helse.

Dette presiseres i *annet punktum* som slår fast at det fysiske miljøet skal gi alle barn allsidig bevegelses- og sanseerfaring og mulighet for mestring og utvikling. Bestemmelsens krav innebærer et høyt kvalitativt nivå. Det er ikke tale om en «minstestandard». Barnehagen står selvfølgelig fritt til å skape et bedre barnehagemiljø utover lovkravet.

Andre ledd pålegger at det tas hensyn til barnas trygghet, helse, trivsel, lek og læring i alle faser av utformingen av et barnehagetilbud. Det vil si at barnas behov blir vektlagt helt fra planleggingen av en barnehageetablering, til oppføring av bygning og utearealer og gjennom den daglige driften. Foruten krav i annet lovverk, som plan- og bygningsloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, kommunehelsetjenesteloven med forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager, samt produktkontrollloven med forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr, skal barnehagene være fysisk utformet for å oppfylle barnehageloven med forskrifter. Barnehagen skal for eksempel gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter samt være en helsefremmende institusjon med en forebyggende funksjon, jf. barnehageloven § 2 bokstav b og f.

Barnehagen skal ha arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter som fremmer bevegelsesglede, gir allsidig bevegelseserfaring, sanseerfaring og mulighet for læring og mestring. Veksling mellom lek, læring, konsentrasjon og utfoldelse er grunnleggende for fysisk og psykisk velvære. Utforming av det fysiske miljøet ute og inne gir viktige rammebetingelser for barns trivsel, opplevelser og læring. Barnehagen må se de fysiske rammene for barns læringsmiljø som en helhet. Naturområder og nærmiljø gir også mulighet for opplevelser og utfordringer.

Barnehagens fysiske miljø skal utformes slik at alle barn får gode muligheter for å delta aktivt i lek og andre aktiviteter. I tilretteleggingen av det fysiske miljøet må det tas hensyn til at barn i ulike aldre og med ulikt ferdighetsnivå skal bruke de samme arealene. Barn i småbarnsalderen har stort behov for tumleplass ute og inne og for ro og konsentrasjon. Utformingen av det fysiske miljøet i barnehagen må også ta hensyn til at barn har behov for å danne mindre grupper, og at det foregår ulike aktiviteter på samme tid. Tilgjengelige leker og materiell i et oversiktlig miljø skaper grunnlag for barns lek og aktiviteter og for organisering av ulike læringssituasjoner.

Det fysiske miljøet skal både være trygt og pedagogisk utfordrende, og skal videre gi alle barn allsidig bevegelses- og sanseerfaring og mulighet for mestring og utvikling, jf. første ledd.

Et fysisk miljø som fremmer trygghet innebærer ikke at enhver situasjon som kan innebære småskader som skrubbsår og lignende skal unngås. Naturlig lek og fysisk aktivitet i barnehagen er nødvendig for barnas utvikling og for å oppfylle barnehagens formål. Ved sikringen av barnas miljø må det derfor gjøres en avveining av inngrepet i barnas utfoldelsesbehov og nødvendigheten av å sikre de fysiske omgivelsene.

Tredje ledd omhandler barnehagens behandling av saken dersom det blir fremsatt krav om å rette det fysiske miljøet. Dersom foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak så må barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV.

Kravet kan fremsettes av «foreldrerådet eller samarbeidsutvalget». Enkeltforeldres krav knyttet til barnehagemiljøet generelt utløser altså ikke krav om at saken behandles etter forvaltningslovens regler. Generelle krav er forutsatt fremsatt gjennom organene for foreldrerepresentasjon: foreldrerådet og samarbeidsutvalget.

Det er bare der det «kreves tiltak» at kravene i forvaltningsloven må følges. I dette ligger det at bestemmelsen ikke stiller krav om at vanlige henvendelser fra foreldrene skal behandles etter forvaltningslovens regler. Utgangspunktet er at barnehagen og foreldrene skal ha en åpen og god dialog der begge parter så langt det er mulig søker å imøtekomme hverandres behov. Det er bare der vanlige henvendelser ikke har ført frem, enten ved at barnehagen klart gir uttrykk for at den ikke har til hensikt å etterkomme kravet eller ved at den ikke gir tilbakemelding etter gjentatte henvendelser, at det kan kreves tiltak og reglene etter tredje ledd kommer til anvendelse. Henvendelser må rettes til barnehagens styrer eller eier, det er ikke tilstrekkelig at foreldrene bare har henvendt seg til barnehagens øvrige ansatte. Dersom tiltaket er nødvendig for at barnehagens fysiske miljø skal være «trygt og pedagogisk utfordrende», jf. første ledd, så vil barnehagen være forpliktet til å utføre tiltaket eller på annen måte sørge for at driften er forsvarlig.

Når det kreves tiltak må saken behandles etter «reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven». Dette innebærer at reglene i forvaltningsloven kapittel IV om saksforberedelsen, kapittel V om formene for enkeltvedtak og kapittel VI om klage og omgjøring skal følges. Det innebærer blant annet at barnehagen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, at vedtaket skal være skriftlig og begrunnet og at barnehagen må påse at saken er så godt opplyst som mulig. I

begrunnelsen må det gjøres rede for hvorfor barnehagen helt eller delvis avslår kravet.

Det kan bare fremsettes krav om «å rette på mangler ved det fysiske miljøet». Formuleringen må ses i sammenheng med barnas rett til et godt fysisk miljø i § 8 og barnehagens tilsvarende plikt etter første punktum. Det må altså være tale om et krav om å rette nærmere bestemte forhold ved det fysiske miljøet som gjør at miljøet ikke er å anse som «trygt og pedagogisk utfordrende». Det kan for eksempel være at det ikke er utført nødvendig vedlikehold på lekeapparater, at det ikke er tilstrekkelig solskjerming i barnehagen, at belysningen ikke er tilstrekkelig i vintermørke måneder eller at ventilasjonsanlegget i barnehagen støyer.

Barnehagens vedtak kan påklages til kommunen. Det gjelder både vedtak fattet av ikke-kommunale og kommunale barnehager. Kommunen kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34. Kommunen skal i sin behandling av klagen vurdere om forholdet det klages over er lovstridig eller ikke. Kommunen kan ikke gi foreldrene medhold i klager som innebærer at barnehagen blir forpliktet til å gjøre tiltak som går utover lovens krav til et trygt og pedagogisk utfordrende fysisk miljø. Kommunen kan heller ikke forplikte barnehagen til bestemte løsninger på det lovstridige forholdet. For eksempel kan barnehagen velge å etterkomme krav om å rette støy i barnehagens lekearealer ved enten å dempe støyen eller omdisponere bruken av barnehagens lokaler slik at leken finner sted i deler av barnehagen som ikke er like støypålit.

§ 10 Det psykososiale miljøet

Barnehagen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, der det enkelte barnet kan oppleve respekt, trygghet, omsorg og sosial tilhørighet.

Dersom noen som er tilsatt i barnehagen, får kunnskap eller mistanke om at et barn blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, skal vedkommende snarest undersøke saken og varsle styrer, og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe inn. Styrer skal varsles om alvorlige forhold.

Dersom foreldrene, foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det psykososiale miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om barnehagen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, kan det klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltved-

tak. Kommunen er klageinstans.

Til § 10 Det psykososiale miljøet

Bestemmelsen er ny.

Første ledd pålegger barnehagen å arbeide aktivt og systematisk for å fremme et godt psykososialt miljø i barnehagen. Aktivitetskravet innebærer at dette er en kontinuerlig oppgave. Kravet om systematisk arbeid innebærer krav om planmessighet i arbeidet med å fremme et godt psykososialt miljø, der det enkelte barn kan oppleve respekt, trygghet, omsorg og sosial tilhørighet. Planleggingen må baseres på kunnskap om barns utvikling og læring individuelt og i gruppe, observasjon, dokumentasjon, refleksjon, systematisk vurdering og på samtaler med barn og foreldre. Kravet om planmessighet innebærer også at barnehagens arbeid skal vurderes, det vil si beskrives, analyseres og fortolkes i forhold til kriterier gitt i barnehageloven, rammeplanen og eventuelle lokale retningslinjer. Barns erfaringer og synspunkter skal inngå i vurderingsgrunnlaget. Barnehagens foreldreråd og samarbeidsutvalg skal ha mulighet til reell innflytelse på vurderingsprosessen.

Kravet om aktivt og systematisk arbeid for å fremme et godt psykososialt miljø medfører ikke krav om bruk av bestemte metoder, men oppmerksomheten må rettes både mot samspillet barna imellom, mellom barn og personale og mellom barnehagens ansatte.

Andre ledd pålegger både en undersøkelses-, handlings- og varslingsplikt dersom tilsatte i barnehagen får kunnskap eller mistanke om at et barn blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Ansatte i barnehagen skal selv gripe direkte inn dersom det er nødvendig og mulig. «Nødvendig» angir her et alvorlighetskriterium, mens «mulig» referer til om den tilsatte får kunnskap eller mistanke om forholdet i ettertid. Med krenkende ord eller handlinger menes ord og handlinger som bidrar til lav selvfølelse, sosial isolasjon og mangelfull omsorg. Dette kan være utestenging fra lek, manglende omsorg fra ansatte, mobbing, diskriminering, vold eller rasisme. Styrer skal varsles om alvorlige forhold. Forholdet må vurderes ut fra varighet og alvorlighetsgrad. Krenkende ord eller handlinger fra ansatte mot barna vil alltid være et alvorlig forhold.

Denne bestemmelsen supplerer barnehagelovens bestemmelser som skal sikre barnehagebarna omsorg, jf. blant annet §§ 1, 4 og 7. Formålet med plikten er å involvere hele personalet i det kontinuerlige psykososiale arbeidet. I tillegg skal

plikten bidra til å gi barnehagen oversikt over uheldige omstendigheter så raskt som mulig for dermed å kunne sette inn tiltak. Plikten gjelder alle barnehagens ansatte. Plikten gjelder ikke bare ord og handlinger, men også unnlattelse av handlinger. Personalet må således gripe inn dersom det blir observert sosial isolering eller ute-stengning fra barnegruppen.

Tredje ledd omhandler barnehagens behandling av saken dersom det blir fremsatt krav om å rette på mangler ved det psykososiale miljøet. Dersom foreldrene, foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak, så må barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV.

Kravet kan fremsettes av «foreldrene, foreldrerådet eller samarbeidsutvalget». Krav fremsatt av enkeltforeldre skal bare behandles etter forvaltningslovens regler dersom det gjelder særlige forhold knyttet til foreldrenes eget barn. Enkeltforeldres krav knyttet til barnehagemiljøet generelt utløser altså ikke krav om at saken behandles etter forvaltningslovens regler. Generelle krav er forutsatt fremsatt gjennom organene for foreldreprerentasjon: foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Enkeltforeldrenes krav knyttet til sine barn må ses i sammenheng med at alle barn har rett til et barnehagemiljø tilpasset den enkeltes behov i § 8 første ledd annet punktum.

Det er bare der det «kreves tiltak» at kravene i forvaltningsloven må følges. I dette ligger det at bestemmelsen ikke stiller krav om at vanlige henvendelser fra foreldrene skal behandles etter forvaltningslovens regler. Utgangspunktet er at barnehagen og foreldrene skal ha en åpen og god dialog der begge parter så langt det er mulig søker å imøtekomme hverandres behov. Det er bare der vanlige henvendelser ikke har ført frem, enten ved at barnehagen klart gir uttrykk for at den ikke har til hensikt å etterkomme kravet eller ved at den ikke gir tilbakemelding etter gjentatte henvendelser, at det kan kreves tiltak og reglene etter tredje ledd kommer til anvendelse. Henvendelser må rettes til barnehagens styrer eller eier, det er ikke tilstrekkelig at foreldrene bare har henvendt seg til barnehagens øvrige ansatte.

Når det kreves tiltak må saken behandles etter «reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven». Dette innebærer at reglene i forvaltningsloven kapittel IV om saksforberedelsen, kapittel V om formene for enkeltvedtak og kapittel VI om klage og omgjøring skal følges. Det innebærer blant annet at barnehagen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, at vedtaket skal være skriftlig og begrunnet og at barnehagen må

påse at saken er så godt opplyst som mulig. I begrunnelsen må det gjøres rede for hvorfor barnehagen helt eller delvis avslår kravet.

Det kan bare fremsettes krav om «å rette på mangler ved det psykososiale miljøet». Formuleringen må ses i sammenheng med barnas rett til et godt psykososialt miljø i § 8 og barnehagens tilsvarende plikt etter første punktum. Det må altså være tale om et krav om å rette nærmere bestemte mangler ved det psykososiale miljøet som gjør at miljøet ikke er å anse som «godt».

Barnehagens vedtak kan påklages til kommunen. Det gjelder både vedtak fattet av ikke-kommunal og kommunale barnehager. Kommunen kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34. Kommunen skal i sin behandling av klagen vurdere om forholdet det klages over er lovstridig eller ikke. Kommunen kan ikke gi foreldrene medhold i klager som innebærer at barnehagen blir forpliktet til å gjøre tiltak som går utover lovens krav til godt psykososialt miljø. Kommunen kan heller ikke forplikte barnehagen til bestemte løsninger på det lovstridige forholdet.

Foreldrerådets og samarbeidsutvalgets partsrettigheter i saker knyttet til enkeltbarn vil avgrenses av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Det samme gjelder partsrettighetene til de øvrige foreldrene i barnehagen.

§ 11 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

For å sikre samarbeidet med barnas hjem, skal hver barnehage ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg.

Foreldrerådet består av barnas foreldre eller foresatte og skal fremme deres fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnehagemiljø.

Samarbeidsutvalget består av barnas foreldre eller foresatte og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ. Barnehagens eier kan delta etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene.

Barnehageeieren skal forelegge saker av viktighet for foreldrerådet og samarbeidsutvalget.

Til § 11 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

Bestemmelsen viderefører i all hovedsak tidligere § 4. Det er foretatt enkelte språklige endringer.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med §§ 1 og 3 om at aktivitetene i barnehagen skal skje

i samarbeid med barnas hjem. Barnehagen skal gi barna individuell og gruppevis omsorg og oppdragelse i nært samarbeid og forståelse med barnas hjem. Intensjonen med foreldreråd og samarbeidsutvalg er at disse organene skal ha mulighet til å ivareta foreldregruppens kontakt med barnehagen og sikre deres medvirkning. Bestemmelsen skal sikre foreldrenes rett til medvirkning i tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 5 om foreldrenes ansvar for oppdragelsen. Godt og tett samarbeid med barnas hjem er en vesentlig forutsetning for en god barnehage. Den daglige kontakten er det viktigste, men formelle samarbeidsorganer sikrer foreldrene som gruppe reell innflytelse på barnehagens drift. Foreldreråd og samarbeidsutvalg er derfor viktige arenaer for brukermedvirkning.

Det følger av bestemmelsens *første ledd* at hver barnehage skal ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg. Begrepet «hver barnehage» må tolkes som en avgrenset enhet som driver pedagogisk virksomhet for barn under opplæringspliktig alder. Avgrensningen innebærer at det for eksempel ikke kan etableres felles foreldreråd eller samarbeidsutvalg for flere barnehager plassert på ulike steder, selv om barnehagene har samme eier. Dersom det er tale om en svært stor barnehage må barnehageeier vurdere å opprette flere foreldreråd og samarbeidsutvalg. Avgjørende her blir om samarbeidsutvalget og foreldrerådet er egnet til å «sikre samarbeidet med barnas hjem» og også om organene er egnet til å fremme foreldrenes fellesinteresser. I svært store barnehager kan dette innebære at det må etableres flere råd og utvalg. Det er barnehagens eier som har ansvaret for at disse organene er etablert.

Andre ledd angir foreldrerådets sammensetning og arbeidsområde. Foreldrerådet består av foreldre eller foresatte til alle barna i barnehagen. Endringen fra «foreldrene/de foresatte til alle barna» som tidligere ble benyttet i tredje ledd, til «barnas foreldre eller foresatte», innebærer ingen realitetsendring. Foreldrerådet er et organ der foreldre eller foresatte kan møtes og diskutere ønsker og behov og komme med forslag til barnehagen. Foreldrerådet kan også fremsette krav om retting av ulovlige forhold ved barnehagemiljøet, jf. § 9 tredje ledd og § 10 tredje ledd. Forhold knyttet til enkeltbarn skal ikke drøftes i foreldrerådet. Foreldrerådet velger foredrerepresentanter til samarbeidsutvalget.

Tredje ledd angir samarbeidsutvalgets sammensetning og arbeidsoppgaver. For å gi et bedre samsvar med formuleringen i andre ledd er tidligere tredje ledd annet punktum flyttet først i led-

det som nytt første punktum. Samarbeidsutvalget skal bestå av representanter for barnas foreldre eller foresatte og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. Endringen fra «foreldrene/de foresatte til alle barna» som tidligere ble benyttet i tredje ledd, til «barnas foreldre eller foresatte» innebærer ingen realitetsendring.

Det følger av annet punktum at samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ for alle parter som på ulike måter har et ansvar for barnehagens innhold og drift. Samarbeidsutvalget skal først og fremst ivareta samarbeidet mellom barnehagen og hjemmene. Representantene kan komme med råd og innspill og arrangere dagnader, temakvelder og andre arrangementer som kan skape kontakt mellom hjemmene og barnehagen. Dersom det oppstår konflikter, skal samarbeidsutvalget arbeide for å finne frem til felles løsninger. Det er videre naturlig at samarbeidsutvalget særlig drøfter barnehagens ideelle grunnlag. Samarbeidsutvalget kan også fremsette krav om retting av ulovlige forhold ved barnehagemiljøet, jf. § 9 tredje ledd og § 10 tredje ledd.

Det er i tredje ledd siste punktum presisert at barnehagens eier kan delta i samarbeidsutvalget etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene i samarbeidsutvalget.

Barnehageeier pålegges i fjerde ledd å forelegge saker av viktighet for foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Den tidligere formuleringen «sørge for at saker av viktighet forelegges» i fjerde ledd er forenklet til «forelegge saker av viktighet». Foreldrerådet skal forelegges saker som er viktige for foreldrenes forhold til barnehagen, for eksempel foreldrebetaling og forhold ved barnehagemiljøet. Samarbeidsutvalget skal også forelegges saker av viktighet for barnehagens innhold og virksomhet og for forholdet til foreldrene. Etter § 3 siste ledd skal samarbeidsutvalget for hver barnehage med utgangspunkt i rammeplanen fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten. Øvrige saker av viktighet er blant annet forslag til budsjett, driftsendringer, arealutnyttelse, tilsynsrapporter, godkjenningsvedtak. Samarbeidsutvalget kan påpeke overfor eier og melde fra til tilsynsmyndigheten, dersom barnehagen ikke drives innenfor de rammene som gis av gjeldende lover, forskrifter, barnehagens vedtekter og barnehagens budsjett.

§ 12 Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole

Kommunen kan bestemme at det skal være felles samarbeidsutvalg for kommunal barne-

hage og grunnskole. Der begge parter ønsker det, kan det etableres tilsvarende ordning for ikke-kommunal barnehage og kommunal eller privat skole. Samarbeidsutvalget settes også i slike tilfeller sammen etter § 11 tredje ledd, men slik at barnas og elevenes foreldre eller foresatte og ansatte fra både barnehagen og skolen skal være representert, jf. opplæringslova § 11-1 fjerde ledd.

Til § 12 Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole

Bestemmelsen foreslås videreført uendret. Formuleringen «privat barnehage» i annet punktum er endret til «ikke-kommunal barnehage». Formuleringen «foreldre/foresatte» i siste punktum er endret til «foreldre eller foresatte».

Bestemmelsen gir kommunen adgang til å opprette felles samarbeidsutvalg for kommunal barnehage og grunnskole. Tilsvarende ordning kan etableres for ikke-kommunal barnehage og kommunal eller privat grunnskole. I områder der barnehagebarn og grunnskolebarn til sammen bare utgjør noen titalls barn, kan felles ledelse av og felles organer for barnehage og skole være en god løsning. Felles samarbeidsutvalg er spesielt aktuelt der det er mindre barnehage- og skoleenheter. I mange tilfeller er det de samme foreldrene eller foresatte som har barn både i barnehagen og i grunnskolen. Av den grunn kan det bli få foreldre eller foresatte tilgjengelig til å sitte i samarbeidsutvalg for både barnehagen og skolen. Samarbeidsutvalget skal i slike tilfeller settes sammen slik § 11 tredje ledd foreskriver, dog slik at det er representanter for barnas og elevenes foreldre eller foresatte og ansatte både fra barnehagen og skolen. Det vises i bestemmelsen opplæringslova § 11-1 fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen kreves det elevrepresentasjon i samarbeidsutvalget. Elevrepresentantene representerer ikke barnehagens interesser og skal derfor ikke være til stede når samarbeidsutvalget behandler saker om barnehagen.

§ 13 Godkjenningsplikt

Barnehager må søke om godkjenning.

Dersom det foreligger vesentlig endrede forhold ved barnehagen, skal det søkes ny godkjenning.

En barnehage kan ikke settes i drift før den er godkjent.

Til § 13 Godkjenningsplikt

Det fremgår av *første ledd* at barnehager må søke godkjenning. Hva som er å anse som «barnehager» følger av § 4. Barnehager er etter § 4 første ledd virksomheter som har ansvar for barn, er regelmessig og der ett eller flere barn har en avtalt ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer og der antall barn som er til stede samtidig er minst fem.

I praksis vil det være barnehageeier som søker om godkjenning for den enkelte barnehage. Det må søkes godkjenning for hver enkelt barnehage. Dette innebærer at en barnehageeier ikke kan søke om godkjenning av flere barnehager plassert på ulike steder under ett. Det er tale om en barnehage når barnehagens bygninger ligger på samme sted. Dersom barnehagens bygninger er adskilt, for eksempel ved at det er mer enn noen minutters gangavstand mellom bygningene, vil det være flere selvstendige barnehager som hver enkelt må søke godkjenning. Det samme gjelder der barnehagen ligger på samme sted, men er fysisk og administrativt adskilt.

Plikten til å søke godkjenning innebærer et forbud mot å starte barnehage uten godkjenning.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med bestemmelsen om barnehagemyndighetens plikt til å føre tilsyn og dens rett til innsyn i dokumenter og adgang til lokaler. Disse bestemmelsene gir barnehagemyndigheten rett og plikt til også å føre tilsyn med virksomheter som ikke er godkjent dersom barnehagemyndigheten mener at virksomheten er godkjenningspliktig etter § 13. Barnehagemyndigheten kan pålegge virksomheten å søke om godkjenning i henhold til § 19. Kommunen avgjør søknad om tilskudd til ikke-kommunale barnehager, jf. § 22.

Andre ledd presiserer at dersom det foreligger vesentlig endrede forhold ved barnehagen, skal det søkes ny godkjenning. Bestemmelsen må ses i sammenheng med godkjenningsbestemmelsen i § 19. Med «vesentlige endringer» menes endringer som ville hatt betydning for godkjenningssøknaden. Dette kan være eierskifte, vesentlig økning i barnetallet og nybygg. Størst relevans har de endringene barnehageeier selv er ansvarlig for, men også endringer i omgivelsene, som for eksempel økt støy, vil kunne innebære vesentlige endringer. Normalt skal en godkjenning finne sted før endringen trer i kraft.

Det fremgår av *tredje ledd* at barnehagen må være godkjent før driften kan settes i gang. Godkjenning kan gis når alle krav i barnehageloven og annet regelverk er oppfylt.

Se nærmere om kravene til godkjenning under merknadene til § 19. Når barnehagen er godkjent, må barnehageeieren registrere den i Enhetsregisteret, jf. § 15 andre ledd.

§ 14 Barnehageeierens ansvar

Barnehageeieren skal drive barnehagen i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Barnehageeieren skal fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for barnas foreldre eller foresattes forhold til barnehagen, herunder

- a. eierforhold,
- b. formål, jf. §§ 1 og 2,
- c. opptakskriterier,
- d. antall medlemmer i samarbeidsutvalget,
- e. barnehagens åpningstid,
- f. godkjent leke- og oppholdsareal,
- g. barnehagens arealutnyttelse.

Barnehageeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Barnehageeier skal ha et forpliktende system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap.

Til § 14 Barnehageeierens ansvar

Bestemmelsen oppstiller barnehageeiers overordnede ansvar for barnehagedriften. Bestemmelsen gjelder både kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere. Når det gjelder de kommunale barnehagene, presiserer bestemmelsen oppgavene kommunen har som eier i motsetning til som myndighet. Kommunens ansvar som barnehagemyndighet er regulert gjennom bestemmelsene i kapittel V om barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver og i bestemmelser i enkelte andre av lovens kapitler.

Bestemmelsens *første ledd* presiserer det selvsagte at barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Dette gjelder for det første barnehageloven med forskrifter, herunder rammeplan for barnehager.

Eier har for det andre også ansvaret for at barnehagen oppfyller kravene som annet regelverk stiller, blant annet til enhver tid gjeldende krav etter blant annet plan- og bygningsloven, skatte- og regnskapslovgivningen, produktkontrollloven og kommunehelsetjenesteloven.

Barnehageeier har videre ansvaret for å holde seg oppdatert på lokale og sentrale krav som til enhver tid stilles til barnehagedrift.

Det fremgår av *andre ledd* at barnehageeier skal fastsette vedtekter for barnehagen.

Alle barnehager skal ha vedtekter, og endringer må foretas gjennom formelle vedtektsendringer. Vedtektene skal være tilgjengelige for ansatte, foreldre og tilsynsmyndighet. I forbindelse med kommunens samordnede opptaksprosess, vil det videre være naturlig å informere søkerne om hvordan de kan gjøre seg kjent med den enkelte barnehages vedtekter. Ved opptak bør det være rutine at foreldrene gjøres kjent med vedtektene. Barnehagens vedtekter er ikke gjenstand for godkjenning, men de vil normalt bli fremlagt som et ledd i godkjenningsmyndighetens undersøkelser og forberedelse av saken, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 17 om forvaltningsorganets utredningsplikt. Kommunen kan som veiledningsmyndighet gi råd til den enkelte barnehage med hensyn til utformingen av vedtektene, og kan som tilsynsmyndighet pålegge retting dersom vedtektene er i strid med barnehageloven eller dens forskrifter.

Barnehagens vedtekter skal gi opplysninger som er av betydning for barnas foreldre eller foresattes forhold til barnehagen. Vedtektene gir slik foreldre eller foresatte holdepunkter for å vurdere helheten i barnehagens virksomhet og gir dem viktige opplysninger om barnehagens drift. Når foreldre skal vurdere hvilken barnehage de vil søke plass i for sine barn, vil vedtektene kunne gi relevant informasjon for valget.

Andre ledd bokstavene a til g oppstiller hva vedtektene som minimum skal inneholde. Opplysningen er ikke uttømmende, men angir ulike aspekter som vil være viktige for foreldrene.

Vedtektene skal vise barnehagens eierform og hvem som står som eier. Eierformen for private barnehager kan være andelslag, aksjeselskap mv. Avhengig av eierform, kan det i annet regelverk være stilt særskilte tilleggskrav til innholdet i vedtektene.

Når det gjelder barnehagens formålsbestemmelse, fremgår det uttrykkelig av § 2 at en barnehage som ønsker en annen formålsbestemmelse enn den som fremgår av hovedregelen, må fastsette dette i vedtektene.

Etter bokstav c skal barnehagens opptakskriterier inngå i vedtektene. Som en del av barnehagens opptakskriterier inngår barnehagens opptakskrets, og opptakskretsen skal fremgå av vedtektene. Bestemmelsen skal ivareta foreldrenes behov for informasjon om dette i forbindelse med søknadsprosessen og klageinstansens behov for å kunne etterprøve en tildeling av plass.

Antallet medlemmer i samarbeidsutvalget og barnehagens åpningstid er oppstilt som henholdsvis bokstavene d og e.

Barnehageeiers fastsettelse av leke- og oppholdsareal per barn vil være en opplysning som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen og inngår derfor som ny bokstav f i opplistingen. Barnehagens arealutnyttelse inngår som nytt punkt g.

Opplistingen inneholder relevante punkter som dekkes av bestemmelsen i lovforslaget om at vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes eller de foresattes forhold til barnehagen. I tillegg vil nærmere opplysninger om foreldrebetalingen være forhold av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen. Det samme gjelder eventuelle plikter i forbindelse med dugnader, vikarordninger osv.

Det er tidligere lagt til grunn at vedtektene ut over dette i tillegg vil inneholde opplysninger om eventuelle vilkår stilt av kommunen etter forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd og at vedtektene skal hen vise til eller gjengi den dokumentasjon barnehagen har for sitt internkontrollsystem. Det samme gjelder regler om opptaksperiode, oppsigelsesfrist og vilkår for oppsigelse.

Barnehageeiers kontraktsvilkår om depositum eller forskuddsbetaling vil være en opplysning som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen og vil derfor måtte fremgå av vedtektene. Videre må innbetalingens størrelse fremgå, hvordan beløpet eventuelt sikres og oppgjørstidspunktet. Det er viktig at kontrakten mellom barnehageeier og barnets foreldre eller foresatte gir en rimelig balanse mellom de rettigheter og plikter de har.

Barnehageloven regulerer ikke kontraktsvilkårene mellom foreldrene/foresatte og barnehageeier. Kontraktsvilkårene må følge alminnelige kontraktsrettslige prinsipper og øvrig regelverk. Forbrukerombudet skal føre tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring og avtalevilkår er i samsvar med markedsføringsloven. Forbrukerombudet har blant annet uttalt seg om oppsigelsestidens lengde og adgangen til å kreve depositum. Det presiseres at det gjennom kontraktsvilkårene ikke kan gjøres unntak fra barnehagelovens ufravikelige krav.

Det gis i *tredje ledd* regler for barnehageeiers ansvar for kompetanseutvikling. Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være i endring og utvikling, jf. § 16, og dette innebærer også en stadig utvikling av personalets kompetanse. Barnehageeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Barnehageeier skal ha et forpliktende system som gir hele personalet i barnehagen mulighet til nødvendig

kompetanseutvikling for å vedlikeholde og videreutvikle den faglige og pedagogiske kunnskapen.

§ 15 Barnehageeiers registrerings- og opplysningsplikt

Barnehagen har plikt til å gi kommunen opplysninger, innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler som anses nødvendig etter § 18.

Barnehager skal være registrert i Enhetsregisteret.

Barnehageeieren må legge fram opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata.

Barnehageeieren plikter å gi barnets bostedskommune de opplysninger som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 17 fjerde ledd.

Departementet kan gi forskrift om innhenting av opplysninger fra barnehageeier.

Til § 15 Barnehageeiers registrerings- og opplysningsplikt

Første ledd regulerer barnehagens plikt til å gi kommunen de opplysninger, innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig etter § 18. Det er «barnehagen» gjennom styrer og barnehageeier som har ansvaret for at kommunen får innsyn og adgang til barnehagelokalene. Det vises for øvrig til merkningene til § 18.

Det fastsettes i *andre ledd* at godkjente virksomheter skal være registrert i Enhetsregisteret. Hva som er godkjent virksomhet fremgår av § 13, jf. § 4. Barnehageeier har ansvaret for å registrere godkjente barnehager i Enhetsregisteret. Enhetsregisteret tar vare på nøkkelopplysninger om enhetene på vegne av andre offentlige registre. Organisasjonsnummeret identifiserer enhetene og gjør det lettere for myndighetene å samarbeide om utveksling av opplysninger. Hver barnehage skal ha et organisasjonsnummer. Barnehager med samme eier eller samordnet styrerressurs kan ikke ha felles organisasjonsnummer. En sykehusbarnehage kan for eksempel ikke benytte sykehusets organisasjonsnummer.

Av *tredje ledd* fremgår at barnehageeieren må legge frem opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata etter forskrifter fastsatt av departementet. Plikten til å avgi regnskaps- og tjenestedata inntreer etter forespørsel fra myndighetene. Formålet med bestemmelsen er å sikre departementet relevante rapporteringsdata for styringen av barnehagesektoren. Formålet med dokumentinnsyn etter § 18 derimot er å sikre at kommunen er i

stand til å ivareta sin oppgave som barnehagemyndighet. Opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne utøve forsvarlig tilskuddsforvaltning kan kreves etter forskrift om likeverdig behandling § 7.

Det fremgår av bestemmelsens *fjerde ledd* at barnehageeieren plikter å gi barnets bostedskommune de opplysninger som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 17 fjerde ledd. Dette knytter seg til at hver kommune skal opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten (NAV) i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven. Kommunens plikt til å opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med kontroll og beregning av kontantstøtte etter kontantstøtteleven er nærmere behandlet under merknadene til § 17 fjerde ledd. De nærmere regler om hvilke opplysninger barnehageeieren skal gi, fremkommer i § 17 fjerde ledd og i forskriften gitt med hjemmel i kontantstøtteleven.

Siste ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om innhenting av opplysninger fra barnehageeier.

§ 16 Krav til forsvarlig system for barnehageeier

Barnehageeier har ansvaret for at kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.

Barnehageeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Barnehageeier skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

Departementet kan gi forskrift om krav til forsvarlig system.

Til § 16 Krav til forsvarlig system for barnehageeier

Bestemmelsen er ny.

Første ledd presiserer barnehageeiers ansvar etter gjeldende rett. Barnehageeier har et ansvar for å oppfylle de lovkrav som stilles til virksomheten i barnehagen, og herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. Slike ressurser kan være personalressurser, materiell og utstyr, penger, kompetanseheving og annet.

Andre ledd stiller krav om at barnehageeier har et system for vurdering og resultatoppfølging av om barnehagelovens krav til barnehagen blir oppfylt. Viktige eksempler på lovkrav med stor

betydning for kvaliteten er om bestemmelsene om innhold og barns medvirkning. Videre om kravene til generell og pedagogisk bemanning er oppfylt, samt reglene for gruppestørrelser. Det er opp til den enkelte barnehageeier å lage et system tilpasset den enkelte barnehages behov, så sant systemet er forsvarlig.

Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være i endring og utvikling. Barnehagen skal være en lærende organisasjon slik at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer. Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse.

Hensikten med kravet om forsvarlig system er å sikre etterlevelse av kravene i barnehageloven med forskrifter. I tillegg vil kravet medføre at tilsynet med barnehagen kan rettes mot praksis og styring av barnehagen, i stedet for å granske enkeltsaker. Et system vil normalt måtte inneholde følgende elementer for å regnes som forsvarlig:

- Oversikt over lover, forskrifter og styringsdokumenter som er relevante for barnehagens virksomhet.

- Beskrivelse av barnehagens organisering og myndighetsfordeling (eks: delegasjonsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.

- Rutiner for å sikre at alle i barnehagen har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i barnehagens oppfyllelse av regelverket.

- Rutiner for å sikre informasjonsflyt, rapporter og tilbakemeldinger i barnehagen.

- Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god kvalitet – og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.

- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.

- Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i barnehagens virksomhet.

- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barnehagen.

Et forsvarlig system skal kunne dokumenteres skriftlig. Med dette menes ikke at det må være et eget skriftlig system som omfatter alle rutiner, men at de ulike elementene i systemet er tilgjengelig for ansatte i barnehagen og for tilsynsmyndighetene.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om krav til forsvarlig system for barnehageeier.

§ 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået.

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikter bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten (NAV) i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven. Registeret kan samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens (NAV) register over mottakere av kontantstøtte. Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde og behandlingen av disse opplysningene.

Til § 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet

Bestemmelsen definerer kommunens oppgaver som barnehagemyndighet og innebærer i det vesentlige en videreføring av gjeldende § 8. Enkelte av kommunens oppgaver som barnehagemyndighet er regulert særskilt eller mer utfyllende i lovens kapittel V Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver.

Gjeldende § 8 annet ledd er flyttet til § 20 som regulerer kommunens ansvar for barn med rett til plass og fortrinnsrett i barnehage, jf. § 6. Videre regulerer § 20 kommunens ansvar for at utbyggingmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Første ledd første punktum fastslår at kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen har ansvaret for å sikre et helhetlig barnehagetilbud som er av god kvalitet og tilpasset lokale forhold og behov. Kommunen har fått nye store oppgaver i sektoren i de senere år, og kommunens myndighetsrolle er betydelig styrket. For eksempel har kommunen ansvaret for å tilby plass i barnehage til barn med rett til plass, jf. § 6. Tidligere var barnehagesektoren finansiert gjennom en ordning med øremerket statstilskudd til ordinær

drift. Barnehagesektoren ble rammefinansiert fra 2011. Dette innebærer at kommunen nå har ansvaret for å finansiere ikke-kommunale barnehager, jf. § 22. Den kommunale finansieringen av ikke-kommunale barnehager reguleres av forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager fastsatt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2010 med hjemmel i gjeldende § 14 tredje ledd.

Bestemmelsen regulerer kommunens rolle som «barnehagemyndighet» i motsetning til kommunen som barnehageeier. Kommunens dobbeltrolle som eier og myndighet kan være en balansegang for kommunen. Bestemmelsen klargjør kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.

Begrepet «lokal» barnehagemyndighet er benyttet for å tydeliggjøre at det ikke bare er kommunen som er barnehagemyndighet. Både kommunen, fylkesmannen og Kunnskapsdepartementet har oppgaver som barnehagemyndighet.

Første ledd siste punktum slår fast at kommunen skal gi «veiledning» til barnehagene. Kommunen har ansvaret for å gi veiledning på barnehagelovens område. Kommunen har det samme veiledningsansvaret overfor kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Kommunen skal «påse» at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Dette gjør kommunen hovedsakelig gjennom godkjenning av nye barnehager, jf. § 19 og tilsyn med de eksisterende barnehagene i kommunen, jf. § 27.

Med begrepet «drives i samsvar med gjeldende regelverk» menes at kommunen har ansvaret for å sikre og kontrollere at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som stilles i barnehageloven med forskrifter. Kommunen er også gitt et overordnet ansvar for å kontrollere at barnehagene oppfyller de krav som annet regelverk stiller til barnehagene. Det stilles for eksempel mange krav til barnehagens lokaler og uteområder i annet regelverk, jf. blant annet i forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager mv. Forskriften stiller som overordnet krav at barnehager skal være helsemessig tilfredsstillende. Det stilles videre mer konkrete krav til valg av beliggenhet, krav til utforming og innredning, muligheter for aktiviteter og hvile samt krav til egnede muligheter for måltider. Plan- og bygningsloven 27. juni 2008 nr. 71 stiller konkrete bygningsmessige krav. Det stilles også krav til barnehagene i Arbeidsmiljøloven 17. juni 2005 nr. 62, Brann- og eksplosjonsvernloven 14. juni 2002 nr. 20, Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn fastsatt 26. juni 2002 og i Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr fastsatt ved kgl.res. 19

juli 1996 med hjemmel i lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester. I Ot. prp. nr. 72 (2004–2005) s. 49 står det at «Helsemyndigheter, plan- og bygningsmyndigheter o.a. har selv ansvaret for sine områder, men det er viktig at barnehagemyndigheten legger opp til et godt samarbeid med andre aktuelle lokale instanser.» Det vises videre til at kommunen som barnehagemyndighet ikke kan godkjenne en barnehage før krav i annen lovgivning er oppfylt, jf. § 19 første ledd siste punktum.

Andre ledd presiserer at «kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået». Med dette klargjøres kompetansekrav til kommunen som barnehagemyndighet.

Et slikt krav vil kunne bidra til å sikre et tilfredsstillende faglig nivå på kommunens beslutninger som lokal barnehagemyndighet.

Med barnehagefaglig kompetanse menes pedagogisk utdanning som kvalifiserer til stilling som pedagogisk leder eller styrer i barnehage.

Det har i ulike sammenhenger vært trukket frem at kommuner kan mangle tilstrekkelig barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over barnehagenivå til å kunne ivareta sine forpliktelser etter barnehageloven på en tilfredsstillende og fullt ut tillitvekkende måte. For nærmere om dette vises til punkt 14.8. Bestemmelsen etter andre ledd har derfor også en viktig hensikt i at kompetansekravet synliggjøres klart i særloven.

Tilgang til barnehagefaglig kompetanse er nødvendig for at kommunen skal kunne utføre sine myndighetsoppgaver på en fullt ut tilfredsstillende måte. Tilsvarende vil også tilgang på kompetanse av blant annet juridisk og økonomisk art være nødvendig for at en kommune skal kunne oppfylle myndighetsoppgavene på en tilfredsstillende måte.

Av kommuneloven fremgår krav til vurdering av kommunens behov for kompetanse. Tilgang på nødvendig kompetanse, herunder barnehagefaglig kompetanse, ligger videre implisitt i kravet til forsvarlig system/forsvarlig ivaretagelse av kommunens myndighetsoppgaver, jf. § 26. Dette siden kommunen ikke kan klare seg uten slik kompetanse for å kunne løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte over tid.

Hvordan kommunen «sørge[r] for å ha tilgang» vil måtte variere ut fra kommunens størrelse og andre lokale forhold. Det er viktig at kommunen her er seg bevisst sine ulike roller som lokal barnehagemyndighet og som barnehageeier, når kommunen sørger for tilgang til den nød-

vendige kompetansen for å løse sine oppgaver og ivareta sitt ansvar som barnehagemyndighet på en tilfredsstillende og tillitvekkende måte.

Kommuner som har kompetansemessige utfordringer i sin administrasjon er anbefalt å vurdere ulike samarbeid med andre kommuner for bedre å sikre utførelsen av sine myndighetsoppgaver. Blant kommunenes myndighetsoppgaver vil både godkjenning og tilsyn kunne være egnet for samarbeidsløsninger.

Tredje ledd viderefører kommunens ansvar etter gjeldende rett for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. Det vises til merknadene i Ot. prp. nr. 72 (2004–2005) s. 111: «Med samiske barn menes barn av foreldre eller forelder som kan skrives inn i samemantallet, jf. § 2-6 i sameloven 12. juni 1987 nr. 56. Med samisk distrikt menes forvaltningsområdet for samisk språk, jf. sameloven § 3-1. Som nevnt under merknadene til § [3], skal det legges til rette for at samisk språk og kultur også er en del av barnehageinnholdet til samiske barn utenfor det definerte samiske forvaltningsområdet, dersom foreldrene ønsker dette. Bestemmelsen krever ikke at det i disse barnehagene skal være samisktalende personale, men at det legges til rette for at samiske barn kan møte samisk språk og kultur i en egnet form. Hva som er praktisk mulig, vil måtte bero på de lokale forhold. I områder utenfor forvaltningsområdet for samisk språk, men med tradisjonell samisk bosetting fra Femunden i sør til Nordkapp i nord og Kirkenes i øst, vil man kunne forvente at det er lettere å få tak i personale som kjenner til det samiske språk og den samiske kultur. I kommuner som er i en fase med revitalisering, bør det kunne forventes at kommunen tar særlig hensyn til at samiske barn får møte samisk språk og kultur.»

Fjerde ledd første punktum er en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen pålegger hver kommune plikt til å opprette og føre et register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten (NAV) i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteleven. Med begrepet «føre register» menes et register som inneholder opplysninger om barn i alderen ett til tre år som benytter barnehagetilbud som mottar offentlig tilskudd til drift. Det vises i denne sammenheng til grunnvilkåret for rett til kontantstøtte i lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre av 26. juni 1998 nr. 41 (kontantstøtteleven) § 2 første ledd: «Kontantstøtte ytes for barn mellom 1 og 3 år som er bosatt i riket, og som ikke eller bare del-

vis gjør bruk av barnehageplass som det ytes offentlig driftstilskudd for, jf § 7 tredje ledd.»

Grunnvilkåret for rett til kontantstøtte blir endret fra 1. august 2012. Endringen innebærer at stønadsperioden for kontantstøtte reduseres. Stønadens skal ikke lenger gis for både ett- og toåringer, men bare for ettåringer. Stønadsperioden løper fra kalendermåneden etter at barnet fyller ett år til og med kalendermåneden før barnet fyller to år, forutsatt at barnet ikke har en avtalt oppholdstid i barnehage på 20 timer eller mer per uke, jf. endringer i kontantstøtteloven Prop. 8 L (2011–2012). Endringen i kontantstøtteloven innebærer at enhver kommune, fra og med 1. august 2012, er pliktig til å opprette og føre et register som inneholder opplysninger om barn i alderen ett til to år som benytter barnehagetilbud som mottar offentlig tilskudd til drift.

Det vises videre til at barnehageeierens plikt til å gi barnets bostedskommune de opplysninger som er nødvendige for å kunne føre et register etter denne bestemmelsen er hjemlet i § 15 fjerde ledd.

Fjerde ledd andre punktum gir en hjemmel for at det kommunale registeret kan samkjøres med Arbeids- og velferdsetatens register over mottakere av kontantstøtte. Formålet med bestemmelsen er å sikre rettmessig utbetaling av kontantstøtte. Det vises i denne sammenheng til kontantstøtteloven § 19: «Overføring av informasjon fra kommunale registre til Arbeids- og velferdsetaten, jf. barnehageloven § 8 skjer hver måned. Arbeids- og velferdsetaten kan gi nærmere regler om dette». Det fremgår av Ot. prp. nr. 56 (1997–1998) at bestemmelsen gir Arbeids- og velferdsetaten rett til å bestemme på hvilken måte informasjonen fra kommunene skal overføres til Arbeids- og velferdsetatens datasystemer. I vurderingen av hvordan opplysningene fra kommunen på best mulig måte kan overføres til Arbeids- og velferdsetaten skal det også tas hensyn til at det er stor forskjell mellom de ulike kommuner med hensyn til størrelse og antall barnehager. Hovedpoenget er at informasjonen overføres raskt og på en måte som er hensiktsmessig både for trygdeetaten og kommunene.

Det kommunale registeret kan bare samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens «register over mottakere av kontantstøtte.» Det er ikke anledning til å samkjøre kommunens register mot Arbeids- og velferdsetatens andre personregistre.

Fjerde ledd siste punktum hjemler departementets kompetanse og frihet til å gi utfyllende bestemmelser om føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde og behand-

lingen av disse opplysningene. Nærmere regler om plikten til å føre register fremgår av forskrift om føring av register til bruk i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte fastsatt 16. desember 2005.

§ 18 Barnehagemyndighetens rett til innsyn og barnehagens opplysningsplikt

Kommunen har rett til opplysninger, innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver etter barnehageloven.

Til § 18 Barnehagemyndighetens rett til innsyn og barnehagens opplysningsplikt

Bestemmelsen er i det vesentlige en videreføring av gjeldende barnehagelov § 8 femte ledd.

Første ledd regulerer kommunens rett til opplysninger, dokumentinnsyn og adgang til barnehagelokaler «i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver som lokal barnehagemyndighet etter barnehageloven.» Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å kreve opplysninger, dokumentinnsyn og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendige for å ivareta alle oppgavene kommunen er pålagt etter barnehageloven. For eksempel godkjenning av barnehager, jf. § 19 og tilsyn § 27. Den innsynsretten barnehageloven hjemler, gjelder ikke opplysninger utenfor barnehagelovens virkeområde.

Det er kommunen selv som avgjør om det er nødvendig med opplysninger, dokumentinnsyn og adgang til barnehagelokalene.

Kommunen har rett til «opplysninger» som er nødvendige for å ivareta kommunens oppgaver som barnehagemyndighet. Som relevante opplysninger kan nevnes barnas alder, oppholdstid, antall barn, barnets bostedskommune, antall ansatte, ansattes stillingsprosent og kompetanse og at ansatte har levert politiattest. Relevante opplysninger vil også kunne gjelde økonomiske forhold av betydning for tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager og ved fastsetting av foreldrebetaling. Kommunen kan ikke kreve opplysninger som faller inn under barnehageeier og/eller styrers taushetsplikt, jf. 51, jf. forvaltningsloven §§ 13 til 13 f.

Kommunens rett til «innsyn i dokumenter» innebærer at kommunen har rett til innsyn i alle dokumenter som inneholder opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne ivareta sine oppgaver som barnehagemyndighet. Eksem-

pler på slike dokumenter er barnehagens årsplan, dokumentasjon av barnehagens arbeid og resultatene av barnehagens vurderingsarbeid, barnehagens vedtekter, barnehagens resultat- og balanse-regnskap og budsjett- og aktivitetsplaner.

Kommunen har «adgang til barnehagelokaler». Adgang til barnehagelokalene vil først og fremst være nødvendig der kommunen gjennomfører tilsyn etter § 27. Tilsyn i barnehagen kan foretas rutinemessig eller som følge av opplysninger gitt av eier/styrer eller andre. Tilsynet kan være uanmeldt dersom dette anses for å være nødvendig.

Med «barnehagelokaler» menes både lokaler der det drives godkjent barnehage og lokaler der det drives barnehage som er godkjenningsspliktig, jf. § 13. «Barnehagelokaler» omfatter også barnehagens kontorlokaler.

§ 19 Godkjenning av barnehager

Kommunen skal godkjenne barnehager som er egnet til å oppnå lovens krav. I vurderingen av om en barnehage er egnet til å oppnå lovens krav kan det legges vekt på om barnehageeier eller andre personer som vil ha vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage. Krav i annen lovgivning må være oppfylt før det gis godkjenning.

Kommunen kan sette vilkår ved godkjenningen med hensyn til antall barn, barnas alder, oppholdstid og barnehagens fysiske miljø.

Dersom det foreligger vesentlig endrede forhold skal kommunen stadfeste, oppheve, endre eller sette nye vilkår i godkjenningen.

Godkjenningen faller bort dersom barnehagen ikke starter opp innen tre år etter at godkjenningen er gitt. Det samme gjelder om barnehagedriften opphører.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Til § 19 Godkjenning av barnehager

Første ledd fastslår at det er kommunen som er godkjenningsmyndighet. Kommunen skal foreta en konkret vurdering av om barnehagen er «egnet til å oppnå lovens krav». Dette betyr at barnehagen for eksempel må være egnet i forhold til de kravene som kan utledes av §§ 1 til 3 om barnehagens formål og innhold. Barnehagens fysiske rammer, dvs. lokaler og uteområder, må være egnet til barnehagedrift. Etter § 3 skal barnehagen blant annet gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser.

Dette stiller mange og varierte krav til barnehagens lokaler og uteområde. Lokaler, inventar og uteområder må utformes på en måte som tar hensyn til små barns behov for kroppslige utfordringer og som fremmer lek, læring og omsorg. Etter § 3 bokstav c skal barnehagen ta hensyn til barns ulike funksjonsnivå, og tilgjengelighet for alle må være et viktig hensyn ved utformingen av barnehagen. Videre må bemanningsplanen vise at driften vil bli forsvarlig, og at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold.

Barnehagens fysiske omgivelser må ha kvaliteter som stimulerer motorisk utvikling gjennom lek og fysisk utfoldelse, og som samtidig er trygge for barn i ulike aldersgrupper. Uteområdene må derfor være egnet, både i utforming og størrelse, for variert lek og utfoldelse under trygge forhold, jf. §§ 5 og 9.

I godkjenningsprosessen må kommunen blant annet vurdere om barnehagen har et forsvarlig areal inne og ute, jf. barnehageloven § 34. Hva som er «forsvarlig» i lovens forstand beror på en helhetsvurdering. Et areal som er i overensstemmelse med dagens veiledende arealnorm, altså anbefalingen, vil alltid være forsvarlig. Dersom arealet ikke er i samsvar med det anbefalte areal, må det særskilt begrunnes hvorfor arealet likevel er «forsvarlig» i lovens forstand. Se merknadene til § 34.

Kommunen skal ikke bare legge vekt på om de fysiske rammene er egnet til barnehagedrift, men må også legge vekt på om barnehagen er egnet til å oppnå andre krav i barnehageloven, som for eksempel bemanningsnorm, pedagognorm osv. Dette øker kravene til søkerens profesjonalitet allerede på søknadstidspunktet.

Barnehager med hovedvekt på friluftsliv må også være egnet til å oppnå lovens krav. I tillegg kan kommunen ved godkjenningen sette vilkår for driften. Dette betyr blant annet at barnehagen må ha tilgang til lokaler slik at det er forsvarlig å huse alle barna samtidig ved behov, for eksempel ved dårlig vær. Med hensyn til de ordinære lokalene kan godkjenningsmyndigheten etter en konkret vurdering gå noe ned på de krav en ellers ville stilt til oppholds- og lekeareal per barn i ordinære barnehager. Dersom barnehageeier ved fastsettelse av leke- og oppholdsarealet per barn har gått under arealnормen, må godkjenningsmyndigheten vurdere konkret om det ut fra hensynet til barna kan være forsvarlig å redusere denne ytterligere. Godkjenningsmyndigheten må her foreta en konkret vurdering. Momenter av betydning er kvaliteten på tilleggslokalene (lavvo,

grillhytte mv.) antall barn, oppholdstid, alder og bemanning. Med hensyn til bemanningen kan godkjenningsmyndigheten etter en helhetsvurdering komme til at det skal stilles vilkår om en tettere bemanning enn det som følger av barnehageovens krav. Dette fordi man i en friluftsbarnehage gjerne benytter seg av arealer som ikke er gjerdet inn slik at det krever flere ressurser for å sørge for at barna er trygge.

Åpne barnehager skiller seg særlig fra andre driftsformer ved at barna ikke blir tildelt fast plass i barnehager. Barna kan komme til barnehagen sammen med en av foreldrene eller en annen omsorgsperson til de tider og på de dager som man ønsker. De fleste åpne barnehager har en åpningstid på mindre enn 20 timer i uken, og er derfor ikke godkjenningspliktige virksomheter etter barnehageoven § 13, jf. § 4. Barnehageoven § 4 tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om åpne barnehager.

Første ledd annet punktum angir at det i vurderingen av om en barnehage er egnet til å oppnå lovens krav kan legges vekt på om barnehageeier eller personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage. Bestemmelsen gir kommunene en adgang til å legge vekt på om barnehageeiers egnethet i godkjenningsprosessen.

Den personkretsen som kan vurderes er «personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten». Det må foretas en helhetsvurdering, men personer som alltid vil omfattes er personer som eier en vesentlig del av barnehagen, personer som eier en vesentlig del av selskap som eier barnehagen, personer som får en vesentlig del av virksomhetens inntekter og personer som i kraft av sin stilling har vesentlig innflytelse på virksomheten og personer som på annen måte er ment å ha vesentlig innflytelse på virksomheten. Formålet med å ta med personer som ikke eier eller som i kraft av sin stilling har innflytelse er å svekke muligheten for omgørelser ved at eksempelvis et nært familiemedlem blir registrert som eier eller daglig leder for barnehagen når realiteten er en annen, altså såkalt proforma eierskap eller proforma daglig lederskap.

Kommunen har fått mulighet til å vurdere om vedkommende «er egnet til å drive barnehage.» Kommunen kan se hen til de sentrale personers evne og vilje til å overholde barnehageoven, andre lover som har sammenheng med barnehageoven og skatte- og avgiftslovgivningen. I vurderingen kan kommunen for eksempel legge vekt på om personen det gjelder tidligere har hatt vesentlig innflytelse over barnehagedrift som tilsyns-

myndigheten har påpekt lovbrudd ved, herunder også vedkommendes evne og vilje til å rette lovbruddet.

Dersom kommunen kommer til at barnehagen er egnet til å oppnå lovens krav, «skal» kommunen godkjenne barnehagen. Dette innebærer at kommunen har en plikt til å gi godkjenning i de tilfellene vilkårene er oppfylt.

Med «godkjenne» menes at kommunen gir tillatelse til å drive barnehage. Bestemmelsen må ses i sammenheng med barnehageoven § 13 som regulerer i hvilke tilfeller barnehagen skal inngi søknad om godkjenning.

Med «barnehager» menes alle barnehager, jf. § 4.

Første ledd siste punktum angir at »[k]rav i annen lovgivning må være oppfylt før det gis godkjenning». Dette er en lovfesting av kravet i forvaltningsloven § 17 om at saken skal være tilstrekkelig utredet før godkjenning gis.

Det stilles mange krav til barnehagens lokaler og uteområder i annet regelverk, jf. blant annet overordnet krav at barnehager skal være helsemessig tilfredsstillende. Det stilles videre mer konkrete krav til valg av beliggenhet, krav til utforming og innredning, muligheter for aktiviteter og hvile samt krav til egnede muligheter for måltider. Plan- og bygningsloven 27. juni 2008 nr. 71 med forskrifter stiller bygningsmessige krav. Det stilles også krav til barnehagene i Arbeidsmiljøloven 17. juni 2005 nr. 62, Brann- og eksplosjonsvernloven 14. juni 2002 nr. 20, Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn fastsatt 26. juni 2002 og i Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr fastsatt ved kgl.res. 19 juli 1996 med hjemmel i lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester.

I godkjenningsprosessen er det viktig med veiledning overfor søkeren. Søkeren må ved behov gjøres kjent med andre offentlige instansers myndighetsoppgaver i forhold til godkjenning av barnehager.

Andre ledd regulerer kommunens adgang til å stille vilkår knyttet til godkjenningsvedtaket. Bestemmelsen gir kommunen frihet til å sette vilkår knyttet til egnethetsvurderingen med hensyn til antall barn, barnas alder, oppholdstid, barnehagens fysiske miljø. Bestemmelsen inneholder en uttømmende liste av vilkår som kan stilles knyttet til godkjenningsvedtaket. Barnehagemyndigheten kan i godkjenningsprosessen ta stilling til hvor mange barn barnehagens inne- og uteområder tillater, om barnehagen egner seg for alle aldersgrupper og om den er egnet for heldags- eller kun deltidsopphold. Videre kan det stilles vilkår om at

barnehagen utnytter barnehagens arealer på en bestemt måte, jf. § 34.

Kommunen kan ikke stille vilkår som for eksempel går på bekostning av barnehagens verdmessige eller pedagogiske profil.

Dersom barnehagen ikke godtar lovlig fastsatte vilkår, faller retten til godkjenning bort.

Tredje ledd regulerer i hvilke tilfeller en barnehage må få godkjenningen vurdert på nytt.

Med «skal» menes at kommunen har en plikt til å foreta en ny vurdering av om vilkårene for godkjenningen fortsatt er oppfylt i de tilfellene hvor det foreligger «vesentlig endrede forhold». I slike situasjoner kan ikke kommunen forholde seg passivt.

Det må da foreligge «vesentlig endrede forhold». Bestemmelsen åpner for en snever omgjøringsadgang. Eksempler på vesentlig endrede forhold kan være vesentlig økning i barnetallet, flytting til nye lokaler, store omorganiseringer, vesentlige endringer av vedtektene (for eksempel der barnehagen endrer opptakskriteriene eller opptakskrets), store forandringer med hensyn til arealutnytting.

Bestemmelsen gir kommune frihet til å velge om godkjenningen skal stadfestes eller omgjøres (opphève, endre eller sette nye vilkår) dersom barnehagen har gjennomgått store forandringer. I vurderingen av hva vedtaket skal inneholde, må en spesielt merke seg at det skal være forholdsmessighet mellom mål og midler. Dette gjør at en mer vidtgående omgjøring ikke kan skje hvis en mindre vidtgående omgjøring (for eksempel endring av vilkår) eller kun stadfestelse vil være tilstrekkelig for videre barnehagedrift. Jo mer vidtgående følger omgjøringen får for barnehageeier, desto større må behovet være for at omgjøring skal skje. Enkelte vesentlige endringer kan innebære en styrking av barnehagetilbudet. I slike tilfeller er det ikke nødvendig at kommunen omgjør godkjenningen, men endringen må vurderes og godkjenningen stadfestes. Utgangspunktet er altså at «endrede forhold» ikke skal fordre en fullstendig vurdering av godkjenningen fra barnehagemyndighetens side, kun av den endringen som finner sted.

Barnehagen må også søke om ny godkjenning dersom et annet rettssubjekt ønsker å drive barnehagen videre. Det presiseres at dette i utgangspunktet ikke vil fordre en fullstendig vurdering av godkjenningen, kun av den endringen som finner sted.

I § 13 andre ledd er for øvrig eiers plikt til å søke godkjenning presisert.

Fjerde ledd regulerer to tilfeller hvor godkjenningen faller bort av seg selv uten omgjøring. Formålet med reguleringen er at kommunen har behov for forutsigbarhet med hensyn til barnehagestrukturen.

Godkjenningen faller bort dersom barnehagen ikke starter opp innen tre år etter at godkjenningen ble gitt.

Godkjenningen faller også bort dersom «barnehagedriften opphører». Vilåret skal forstås slik at barnehagedriften anses opphørt dersom barnehagen er uten barn i over ett år. Det er bare i de tilfeller at hele barnehagedriften opphører, at godkjenningen faller bort. Dette betyr blant annet at dersom en barnehage ønsker å drive virksomheten med et lavere barnetall en det er gitt godkjenning for, er dette mulig. Videre innebærer dette kravet at en barnehage i utgangspunktet ikke kan ta pause og deretter starte på nytt uten at det foreligger en ny godkjenning. Midlertidige opphold i driften, for eksempel i forbindelse med ombygging og omorganisering, regnes ikke som driftsavbrudd.

Femte ledd fastslår at kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Med «vedtak» menes godkjenningsvedtaket. Dette er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2b, noe som innebærer at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven må følges. Det vises spesielt til forvaltningsloven § 25 som regulerer hvordan et enkeltvedtak skal begrunnes. Det understrekes at godkjenningsvedtaket alltid skal inneholde vurderingen kommunen har foretatt av barnehagens egnethet og hvilke vilkår som er satt.

§ 20 Kommunens plikt til å tilby plass i barnehage

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn bosatt i kommunen som har rett til plass i barnehage, jf. § 6. Kommunen har ansvaret for at barn med rett til prioritet får plass i barnehage. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Kommunen skal ha minimum ett opptak i året. Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

Til § 20 Kommunens plikt til å tilby plass i barnehage

Første ledd første punktum fastslår at det er kommunen som har ansvar for å oppfylle retten til barnehageplass etter § 6 for alle som er bosatt i kommunen.

Det er gitt en individuell rett til barnehageplass for det enkelte barn etter nærmere angitte

kriterier i § 6, som også angir det nærmere innholdet i kommunens plikt. Kommunens plikt til å oppfylle retten til barnehageplass pålegger kommunen å sørge for det antall plasser som er nødvendig slik at retten til plass for det enkelte barn sikres.

Kommunen er forpliktet til å tilby barnehageplass til barn bosatt i kommunen som har «rett til plass i barnehage, jf. § 6». Dette gjelder for det første barn som «fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass». Det er presisert i § 6 at retten til plass skal oppfylles fra august måned det året det søkes om barnehageplass. Kommunen har ansvaret for å tilby barnehageplass slik at barn med rett til plass får startet opp i august måned. Dette forutsetter forutgående opptak og søknadsfrist til opptaket. Kommunen må sørge for at ordninger for dette er på plass i god tid før søknadsfristen til opptaket inntreffer. Kommunen er ikke forpliktet til å tilby barnehageplass til barn som fyller ett år fra og med september. Disse barna vil ha rett til plass fra august påfølgende år. For det andre er kommunen forpliktet til å tilby barnehageplass for barn med nedsatt funksjonsevne og barn som det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenester §§ 4-12 (vedtak om omsorgsovertakelse) og § 4-4 annet og fjerde ledd (vedtak om at barnehageplass er innvilget som frivillig hjelpetiltak). Kommunen har ansvar for å tilby plass til disse gruppene «uansett barnets alder». Kommunen er forpliktet til å tilby disse barna barnehageplass selv om de ikke har fylt ett år senest innen utgangen av august. Dette innebærer for eksempel at kommunen er forpliktet til å tilby barnehageplass for et barn med nedsatt funksjonsevne fra ni måneders alder forutsatt at de øvrige vilkårene i § 6 er oppfylt.

Kommunen er kun forpliktet til å tilby barnehageplass til «barn bosatt i kommunen». Barnet er bosatt i den kommunen det har bostedsadresse. Det stilles ikke krav om at barnet må være folkeregistrert i kommunen. Bestemmelsen er ikke til hinder for interkommunalt samarbeid. Kommunen kan bare oppfylle retten til barnehageplass i en annen kommune dersom foreldrene eller de foresatte ønsker det.

Med «barnehage» menes en godkjent barnehage jf. §§ 13 eller 37. Barnehager som er godkjent har ansvar for å drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. § 13 første ledd.

Første ledd andre punktum er en videreføring av barnehageloven § 13 tredje ledd og er omtalt i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) s. 76: «Kommunen har det praktiske og økonomiske ansvaret for at barn

med nedsatt funksjonsevne får plass i barnehage. Opptak av et barn med nedsatt funksjonsevne kan kreve store ressurser, for eksempel ombygging. Kommunen har derfor en viss valgmulighet basert på praktiske og økonomiske hensyn. Barn med store eller sammensatte funksjonsnedsettelser kan ha behov for et mer tverrfaglig og behandlingsrettet tilbud enn det en vanlig barnehage gir. Slike tilbud gis vanligvis i spesialbarnehage eller i egne avdelinger knyttet til ordinære barnehager.» Videre står det i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) s. 76 at kommunen også «skal ha det praktiske og økonomiske ansvaret for barn som har fortrinnsrett på grunnlag av vedtak etter barnevernloven.»

Første ledd siste punktum videreføres uendret og er omtalt i Ot.prp. nr. 52 (2007–2008). Kommunen skal tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov. Det følger av Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) at dette: «må bygges på kommunens lokalkunnskap. Kommuner med spredt bebyggelse må oppfylle retten til barnehageplass på en annen måte enn bykommuner med tett bosetting. Barnehagetilbudet må ha den kvalitet, det innhold og det omfang som brukerne etterspør og lokale forhold tilsier, innenfor rammen av regelverket.» I Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) blir det videre understreket «at kommunen må finne lokale løsninger for barnehagetilbudet og muligheter for å oppfylle retten til barnehageplass i sin kommune. Lokale tilpasninger kan således føre til at det kan variere fra bykommuner til kommuner med spredt bebyggelse hvordan retten til barnehageplass skal oppfylles.»

Det følger av *andre ledd* at retten til barnehageplass kun er en minimumsforpliktelse for kommunen, og ikke er til hinder for at kommunen kan tilby barnehageplass til barn som ikke har rett til barnehageplass i henhold til gjeldende § 12a dersom det er kapasitet. Kommunen står fritt til å ha flere eller supplerende opptak. Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen, jf. annet punktum.

Barn med rett til barnehageplass som får avslag på søknad om barnehageplass eller får vedtak om plass som ikke korresponderer med retten, kan få prøvet dette vedtaket, enten ved forvaltningsklage eller domstolsbehandling. Forskrift 16. desember 2005 nr. 1477 om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage, med hjemmel i gjeldende lov § 12, regulerer søkeres klagerett.

§ 21 Samordnet opptaksprosess i kommunen

Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess.

I opptaksprosessen skal det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager sikres.

Forvaltningsloven kapittel IV til VI gjelder ikke for opptak i barnehage. Departementet kan gi forskrift om behandling av søknader om opptak i barnehage.

Til § 21 Samordnet opptaksprosess i kommunen

Første ledd fastslår at alle godkjente barnehager, jf. § 13, plikter å samarbeide om opptaksprosessen. Det følger av *andre punktum* at kommunen har ansvaret for å legge til rette for en samordnet opptaksprosess, og sørge for at opptaket til barnehagene faktisk blir samordnet. Det er opp til den enkelte kommune å velge hvor omfattende og detaljregulert en samordnet opptaksprosess skal være. Kommunen må sørge for at det utarbeides et forslag til samordnet opptaksprosess som er egnet for de lokale forhold og som er i samsvar med loven.

I opptaksprosessen skal det tas hensyn til «barnehagens mangfold og egenart». Dette innebærer blant annet at barnehagens formål, opptakskrets, opptakskriterier og eierform skal respekteres. Felles opptaksmyndighet og felles opptakskriterier kan være hensiktsmessig og kan avtales, men plikten til å samarbeide om opptak innskrenker ikke barnehagens rett til å definere sin opptakskrets i barnehagens vedtekter og til selv å foreta opptak av det enkelte barn i tråd med gjeldende forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage. Eksempler på opptakskrets kan være barn som tilhører skolekretsen, barn av studenter ved en bestemt høyskole, barn i familier med medlemskap i en bestemt forening eller barn av ansatte i en bestemt bedrift. Et stort antall private barnehager er opprettet av foreldre eller lag med det formål å skaffe barnehageplass til egne barn. Eiere eller medlemmer av laget vil normalt ha fortrinnsrett til plasser i denne barnehagen. Så lenge dette fremgår av vedtektene og barnehagens opptakskrets, vil en samordnet opptaksprosess ikke begrense disse foreldrenes anledning til å få plass for sitt barn i denne barnehagen. Brukernes ønske og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket.

Det følger av *siste punktum* at ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og ikke-kommu-

nale barnehager sikres. Bestemmelsens krav til «likebehandling» er ment å være en rettesnor for samordningen. Dette innebærer at samordningen må ivareta likebehandling av barn og barnehager på en slik måte at det ikke skjer usaklig eller vilkårlig forskjellsbehandling. Dette betyr ikke at alle skal behandles likt, men at et samordnet opptak må føre til at like tilfeller behandles likt.

Av *andre ledd* følger det at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ikke kommer til anvendelse på vedtak om opptak i barnehage.

Andre ledd angir for øvrig at departementet kan gi forskrift om behandling av søknader om opptak i barnehage. Dette er en endring av gjeldende forskriftshjemmel i overensstemmelse med den tilnærming som er valgt i lovforslaget ellers. Hensynene som ligger til grunn for reglene om saksbehandling i forvaltningsloven forutsettes ivaretatt gjennom adgangen departementet har til å gi forskrift etter annet ledd annet punktum.

§ 22 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.

Godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

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.

Til § 22 Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende barnehagelov § 14. Det er ikke foreslått innholdsmessige endringer i bestemmelsen. Ordlyden er noe endret i tredje ledd. Innskuddet i tredje ledd første punktum », jf. første og andre ledd,» var uten innholdsmessig betydning og er strøket. Forskriftshjemmelen i andre punktum er endret i tråd

med lovens øvrige forskriftshjemler. Av Ot.prp. nr. 57 (2007–2008) fremgår følgende av merknadene til § 14:

«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).

[Fjerde] 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.

[Femte] ledd gir ikke-kommunale barnehager klagerett til fylkesmannen på kommunens vedtak etter bestemmelsens annet ledd. Kommunens vedtak er et enkeltvedtak, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 2 første ledd bokstav b, og skal behandles etter forvaltningsloven.»

§ 23 Foreldrebetaling

Foreldrebetaling for en barnehageplass skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak. Betaling for kost kan komme i tillegg.

Maksimalgrensen gjelder for et heldags ordinært barnehagetilbud innenfor barnehageloven med forskrifter. Med heldagstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer.

Foreldrebetaling for et deltidstilbud skal settes lavere enn foreldrebetaling for et heldagstilbud. Med deltidstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer.

Til § 23 Foreldrebetaling

Første ledd første punktum slår fast at det skal være en maksimalgrense for foreldrebetaling for barnehageplass. Det fremgår av annet punktum at maksimalgrensen fastsettes i Stortingets årlige budsjettvedtak. Maksimalgrensen for foreldrebetalingen fastsettes som et maksimalt månedsbeløp og årsbeløp. Begrensningen på årsbeløpet ses i forhold til en betaling elleve måneder i året. En slik regulering gir barnehageeier mulighet til å velge hvor mange betalingsterminer det skal være i løpet av året. Dette gjelder så lenge det fastsatte månedsbeløpet ikke overstiger maksimalgrensen. Dersom en betaling i tolv terminer skal gjelde, må barnehageeier fastsette en lavere terminbetaling enn gjeldende maksimalgrense slik at årsbetalingen ikke overstiger gjeldende maksimale årsbeløp. Begrensningen på årsbeløpet regnes for ett barnehageår, det vil si fra august til august.

Tredje punktum fastsetter at betaling for kost kan komme i tillegg. Dette medfører at barnehageeier som har en foreldrebetaling lik maksimalprisen, i tillegg kan kreve betaling for måltider servert i barnehagen. Eventuelle kostpenger skal i så fall dekke barnehagens faktiske utgifter til måltidene (selvkost). Dersom barnehagen har ansatt en kjøkkenassistent, kan utgiftene til lønn til denne assistenten tas med i beregningen av barnehagens faktiske utgifter til måltidene. Kost-

pengeberegningen kan kun relatere seg til kjøkkenassistentens arbeid med måltidene i barnehagen. Betaling for mat skal ikke være på et slikt nivå at barnehageeier tjener på dette. Eventuelle kostpenger er et spørsmål det er naturlig å drøfte med foreldrene og foresatte. Det vises i denne forbindelse til barnehagelovens bestemmelse om foreldremedvirkning i § 11 om foreldreråd og samarbeidsutvalg.

Andre ledd slår fast at maksimalgrensen for foreldrebetalingen skal gjelde et heldags ordinært barnehagetilbud. Et heldagstilbud er definert som et barnehagetilbud der det er avtalt en ukentlig oppholdstid for barnet på 41 timer eller mer. Det er den avtalte og ikke den faktiske oppholdstiden til barnet i barnehagen som er avgjørende for om barnets tilbud defineres som et heldagstilbud eller et deltidstilbud. At barnet benytter en kortere oppholdstid i barnehagen enn det foreldrene betaler for og som er avtalt mellom foreldrene og barnehagen, er uten betydning for definisjonen. Et ordinært barnehagetilbud er et barnehagetilbud innenfor gjeldende lover og forskrifter. Det vil si at et tilbud som oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter vil være å regne som et ordinært barnehagetilbud. Familiebarnehager omfattes av reglene om maksimalgrense for foreldrebetaling.

Maksimalgrensen gjøres bare gjeldende for det som defineres som en barnehages ordinære tilbud.

Et ordinært barnehagetilbud skal legge vekt på å gi barna mulighet til å utvikle basiskompetanse gjennom lek og læring i sosialt samspill. Barna skal gis mulighet til å utvikle kunnskaper, ferdigheter og holdninger på sentrale livsområder og kunnskapsområder. En god barnehage gir barna frihet, med muligheter for selv å kunne styre sin hverdag innenfor grenser som de kan mestre i forhold til alder og utvikling.

Helt spesielle aktiviteter etter foreldrenes ønsker, som for eksempel dansetimer, skiskole, ridetimer eller lignende, regnes ikke som en del av et ordinært barnehagetilbud. Slike aktiviteter vil det være adgang til å ta ekstra betalt for utover maksimalgrensen for foreldrebetaling. Dette betyr at det fortsatt er adgang til for barnehageeier, i samarbeid med foreldrene, å gi et tilbud om slike spesielle aktiviteter innenfor barnehagetiden. Samarbeidet med foreldrene kan ivaretas ved at aktivitetene fremgår av årsplanen som fastsettes av samarbeidsutvalget, jf. barnehageloven §§ 3 og 11.

Tredje ledd slår fast at betalingen for et deltidstilbud skal være lavere enn betalingen for et hel-

dagstilbud. Et deltidstilbud er et tilbud der den avtalte ukentlig oppholdstid er under 41 timer, jf. annet ledd. Barnehageeier står imidlertid fritt til å bestemme hvor mye lavere prisen for et deltidstilbud skal være.

§ 24 Moderasjonsordninger

Kommunen skal sørge for at foreldre eller foresatte tilbys minimum 30 prosent søskenmoderasjon i foreldrebetalingen for barn nummer to og minimum 50 prosent for barn nummer tre eller flere barn. Moderasjonen skal omfatte søsken som bor fast sammen. Reduksjon skal tilbys også om søsknene går i forskjellige barnehager i samme kommune.

Alle kommuner skal tilby foreldre eller foresatte med lav betalingsevne reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling. Alle kommuner skal ha inntektsgraderte betalingssatser.

Departementet kan gi forskrift om minimumssatser for inntektsgradert betaling og fritak for barnefamilier med lav betalingsevne.

Barnehageeier skal få dekket reduksjon i eller fritak for foreldrebetalingen av kommunen.

Til § 24 Moderasjonsordninger

Første ledd fastsetter at kommunen skal sørge for at foreldre eller foresatte med mer enn ett barn i barnehage i samme kommune skal gis tilbud om reduksjon i foreldrebetalingen. Dette gjelder uavhengig av om barna går i forskjellige barnehager og i barnehager med forskjellige eiere.

Foreldre eller foresatte skal tilbys minimum 30 prosent søskenmoderasjon i foreldrebetaling for barn nummer to og minimum 50 prosent for barn nummer tre eller flere barn. Reduksjon i foreldrebetalingen beregnes av foreldrebetalingen begrenset oppad til maksimalgrensen, jf. § 23, i den barnehage det aktuelle barnet har plass.

Moderasjonen omfatter søsken som bor fast sammen. Barn anses for å være fast bosatt på den adressen der de til enhver tid er registrert i folkeregisteret. I de tilfellene der foreldre har avtalt delt bosted for barnet, skal barnet anses for å være fast bosatt begge steder/med begge foreldrene. Samværsforeldre kan derimot ikke påberope seg søskenmoderasjon for andre og tredje barn. Søsken defineres som helsøsken og halvsøsken, stesøsken defineres utenfor. Reduksjon i foreldrebetalingen knyttet til søskenmoderasjon skal finansieres av kommunen, jf. fjerde ledd.

Nærmere regler om søskenmoderasjon kan den enkelte kommune utforme lokalt. Disse må

utformes slik at de omfatter både de kommunale og ikke-kommunale barnehagene i kommunen.

Andre ledd slår fast at alle kommuner skal tilby barnefamilier med lav betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling. Ordningene skal også omfatte de ikke-kommunale barnehagene i kommunen. Det er i utgangspunktet opp til den enkelte kommune å finne egnede løsninger. Av annet punktum fremgår at kommunen skal ha inntektsgradert betalingssatser. En slik ordning vil som et minimum ha to satser slik at barnefamilier med lav betalingsevne blir definert.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om forpliktende minimumssatser for inntektsgradert betaling og for foreldre med lav betalingsevne.

Etter *fjerde ledd* fremgår at barnehageeier skal få dekket reduksjon i eller fritak for foreldrebetalingen av kommunen. Dette omfatter bestemmelsens første og andre ledd. Som følge av rammefinansieringen er «det offentlige» erstattet med «kommunen». Kommunen skal lage en egen refusjonsordning slik at barnehageeier får dekket inntektstap fra foreldrebetalingen som følge av søskenmoderasjon og moderasjons- og fritaksordninger for barnefamilier med lav betalingsevne.

§ 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon

Kommunen skal utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og andre instanser som er relevante for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon.

Til § 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon

Bestemmelsen er ny.

Bestemmelsen i § 25 setter krav om at kommunen skal utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) og andre instanser.

Det er sentralt for ivaretagelsen av barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon, jf. § 3 bokstav f, at de ulike instansene har kunnskap om hverandres funksjon. Bestemmelsen tydeliggjør betydningen av at kommunen tilrettelegger for samarbeidsrutiner og kompetansehevede tiltak som omfatter alle barnehagene i kommunen. At dette omfatter «alle barnehager» i kommunen synliggjør at dette omfatter både kommu-

nale og ikke-kommunale barnehager i kommunen.

Kommunen har ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamiliene er godt koordinert. For at barn og foreldre skal få et mest mulig helhetlig tilbud til beste for barns oppvekst og utvikling, kreves det at barnehagen samarbeider med andre tjenester og institusjoner i kommunen. Tverrfaglighet og helhetlig tenkning bør derfor stå sentralt i dette samarbeidet. Både foreldre og barnehage kan ha behov for å samarbeide med ulike hjelpeinstanser. Ved samarbeid presiseres det at bestemmelsene om taushets- og opplysningsplikt i barnehageloven og annet regelverk skal overholdes.

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For at barnevernet skal kunne ivareta denne oppgaven overfor barn i alvorlige situasjoner, vil barnevernet ofte være avhengig av å motta opplysninger fra andre, jf. også § 53.

Helsestasjonen har ansvar for å drive generelt forebyggende og helsefremmende arbeid for å trygge barns oppvekstvilkår i kommunen. Helsestasjonen kan foreslå at det søkes barnehageplass for barn som har særskilt behov for pedagogisk tilbud og være sakkyndig instans ved tilråding om prioritet ved opptak. Helsestasjonen kan være en samarbeidspart for å tilrettelegge tilbudet for barn med særskilte behov. Helsestasjonen skal kunne bidra med råd og veiledning knyttet til legemiddelbehandling i barnehager og i forhold til smittevern. Videre er helsestasjonen sentral i kartlegging av barns språk.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) er en av de faglige instansene som kan gi en sakkyndig vurdering av om et barn med nedsett funksjonsevne skal ha fortrinnsrett ved opptak i barnehage etter § 6. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten kan også i disse tilfellene gi råd og veiledning til barnehagen. For nærmere om den pedagogisk-psykologiske tjenesten vises til barnehageloven kapittel IX og utredningens kapittel 18.

Bestemmelsen åpner for at også andre instanser vil være relevante for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon og slik også til å skape trygge og gode oppvekstvilkår for barna.

§ 26 Krav til forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet

Kommunen skal oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at

kravene skal kunne oppfylles.

Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

Departementet kan gi forskrift om kravet til forsvarlig system.

Til § 26 Krav til forsvarlig system for barnehagemyndigheten.

Første ledd presiserer kommunens ansvar som barnehagemyndighet etter gjeldende rett. I tillegg til at det er kommunens konkrete ansvar å oppfylle de lovkrav som stilles til barnehagemyndigheten, må kommunen stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. Slike ressurser kan være personalressurser, materiell og utstyr, penger, kompetanseheving og annet.

Andre ledd stiller krav om at kommunen har et system for vurdering og resultatoppfølging av om barnehagelovens krav til barnehagemyndigheten blir oppfylt. Det er opp til den enkelte kommune å lage et system tilpasset lokale forhold, så sant systemet er forsvarlig.

Kravet om forsvarlig system har to formål. For det første skal systemet sikre etterlevelse av barnehagelovens krav. For det andre vil det medføre en styrking og målretting av tilsynet med barnehagemyndigheten ved at tilsynet kan rettes mot praksis i stedet for å granske enkeltsaker. Et system vil til vanlig måtte inneholde følgende elementer for å regnes som forsvarlig:

- Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter for barnemyndighetens virksomhet.
- Beskrivelse av barnehagemyndighetens organisering og myndighetsfordeling (eks. delegasjonsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.
- Rutiner for å sikre at ansatte i barnehagemyndigheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i barnehagemyndighetens oppfyllelse av regelverket.
- Rutiner for å sikre informasjonsflyt, rapporteringer og tilbakemeldinger.
- Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god kvalitet – og/eller

avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.

- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i barnehagemyndighetens ansvarsområde.
- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring.

Et forsvarlig system må kunne dokumenteres skriftlig. Med dette menes ikke at det må være et eget skriftlig system som omfatter alle rutiner, men at de ulike elementene i systemet er tilgjengelig for ansatte i lokal barnehagemyndighet og for fylkesmannens tilsynsvirksomhet.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om kommunens ansvar som barnehagemyndighet og krav til forsvarlig system.

§ 27 Kommunens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig eller varig stenging

Kommunen skal føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter. Kommunen skal sørge for at tilsynet utføres på en måte som er uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av barnehager.

Kommunen kan gi pålegg til barnehageeier om retting av brudd på loven. Dersom fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, kan kommunen vedta reduksjon i foreldrebetalingen, som gjelder frem til barnehageeier har rettet lovbruddet.

I særlige tilfeller, der pålegg eller reduksjon i foreldrebetalingen ikke har ført til at lovbrudd blir rettet, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det samme gjelder dersom lovbruddet ikke lar seg rette. Dersom fortsatt barnehagedrift kan medføre alvorlig helseskade for barna, skal kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.

Kommunens vedtak om pålegg om retting, reduksjon i foreldrebetaling og stenging kan påklages til fylkesmannen.

Kommunen skal offentliggjøre resultatene av gjennomførte tilsyn.

Departementet kan gi forskrift om kommunens tilsyn med barnehagene.

Til § 27 Kommunens tilsynsansvar

Første ledd viderefører kommunenes ansvar for å føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Tilsyn er kontroll av om en virksomhet er i tråd med lover og forskrifter, eller krav gitt i medhold av disse. Tilsynet har som formål å avdekke lovligheten av en konkret sak som kommunen har blitt kjent med, for eksempel om barnetallet i barnehagen ikke overstiger det antall barnehagen er godkjent for. I tillegg kan tilsynet rettes mot barnehageeiers system for sikre at barnehageloven etterleves på ulike områder, jf. § 16.

Kommunens tilsyn skal være i samsvar med forvaltningsrettslige prinsipper om habilitet og forsvarlighet. Dette innebærer at kommunen skal innrette og gjennomføre tilsynet slik at det sikrer betryggende distanse mellom kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier. I forhold til tilsynets innretning kan kommunen organisatorisk la ulike avdelinger/seksjoner i administrasjonen ta ansvar for henholdsvis tilsyns- og eieropp-gaver. Tilsynets habilitet kan også ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid. Når det gjelder tilsynets gjennomføring vil personalets barnehagefaglige kompetanse, samt eventuell kompetanse knyttet til juss, økonomi, helse og byggteteknikk, bidra til nødvendig legitimitet. I tillegg vil forvaltningslovens regler for enkeltvedtak gjelde når tilsynet innebærer reaksjoner, noe som innebærer krav til utredning, skriftlighet, begrunnelse og klageadgang. Dette vil ytterligere kunne bidra til å sikre et habilt og forsvarlig tilsyn.

Andre ledd gir kommunen hjemmel til å pålegge barnehageeier å rette lovstridige forhold. Bestemmelsen gir ikke kommunen en plikt til alltid å fatte vedtak om pålegg knyttet til ethvert lovbrudd som avdekkes ved tilsyn. Det legges til grunn at det som oftest vil være tilstrekkelig for tilsynet å påpeke eventuelle ulovlige forhold, og at dette rettes lojalt av barnehageeier. Pålegg benyttes der barnehageeier ikke setter inn tilstrekkelige tiltak for å rette lovbrudd avdekket ved tilsyn. Kommunen kan også benytte pålegg umiddelbart når kommunen finner det formålstjenlig, for eksempel der det avdekkes alvorlige lovbrudd som krever umiddelbar og konkret retting.

Dersom barnehageeier ikke etterkommer pålegg om å rette et lovbrudd innen en fastsatt frist, kan kommunen fastsette en reduksjon i foreldrebetalingen i barnehagen. Kommunen må sette rimelige frister for retting slik at en barnehageeier som ønsker å rette et lovbrudd får tilstrekkelig tid til dette. Hjemmelen til å bestemme reduksjon i

foreldrebetalingen gjelder frem til det er dokumentert at lovbruddet er rettet. Formålet bak reduksjon i foreldrebetaling er todelt, dels å skape et økonomisk press på barnehageeier til å rette lovbruddet, dels er det å kompensere foreldrene for et mangelfullt barnehagetilbud. Med andre ord har reaksjonen likhetstrekk både med tvangsmulkt innen forvaltningsretten og prisavslag innen kontraktsretten.

Både pålegg og vedtak om reduksjon i foreldrebetaling er enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen, jf. fjerde ledd.

Gjeldende barnehagelov § 16 gir kommunen hjemmel til å gi pålegg om retting dersom det oppdages «ulovlige eller uforsvarlige forhold». Også uforsvarlige forhold vil være lovbrudd. Da en slik formulering kan skape tvil om tilsynsmyndigheten kan pålegge retting av forhold som ikke er brudd på loven, er begrepet «uforsvarlige forhold» fjernet fra ordlyden.

Tredje ledd gir kommunen hjemmel til å stenge barnehager som ikke driver i samsvar med loven. Det er opp til kommunen å vurdere når det er snakk om særlige tilfeller som kan lede til stenging. Vedtak om midlertidig eller varig stenging kan først fattes dersom vedtak med pålegg eller reduksjon i foreldrebetalingen, ikke har ført til at lovbruddet er rettet. Kommunen har også hjemmel etter andre punktum til å stenge en barnehage midlertidig eller varig dersom det avdekkes lovbrudd som ikke lar seg rette. Eksempel på dette kan være helseskadelige materialer i konstruksjoner eller ustabile grunnforhold. Det fremgår av tredje punktum at kommunen skal vedta tidsbegrenset eller varig stengning, dersom fortsatt barnehagedrift kan medføre alvorlig helseskade for barna. Kommunen har altså i slike tilfeller en plikt til å vedta stengning. Det må foreligge en viss sannsynlighet for at det kan inntreffe hendelser og at hendelser må forventes å være av en viss alvorlighet. Avgrensningen til «alvorlig helseskade» innebærer at det må være tale om vesentlig mer enn hva barn normalt vil være utsatt for i daglig lek og utfoldelse i barnehage under forsvarlig tilsyn av voksne. Vedtak om stengning av en barnehage skal sendes fylkesmannen til orientering, uavhengig om vedtaket er påklaget.

Fjerde ledd fastsetter at barnehagemyndighetens eventuelle reaksjoner etter tilsyn, som pålegg, reduksjon i foreldrebetalingen og stengning, skal følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak og kan påklages til fylkesmannen.

Femte ledd pålegger kommunen å offentliggjøre resultater av gjennomførte tilsyn. Dette vil for eksempel omfatte tilsynsrapporter. Kommu-

nen har en aktiv informasjonsplikt ut over gjeldende krav i offentlighetsloven. Denne kan for eksempel ivaretas gjennom å publisere funn og vurderinger fra tilsyn på kommunens hjemmesider. Kravet til offentliggjøring gjelder både når det ikke blir funnet lovbrudd, når det blir konstatert lovbrudd og når det blir gitt reaksjoner som følge av lovbrudd. Formålet med offentliggjøring av funn fra tilsyn er å opplyse om etterlevelsen av barnehageloven, både til den generelle allmenheten samt til brukerne av de konkrete barnehagene.

Sjette ledd gir departementet myndighet til å fastsette forskrift om kommunens tilsyn med barnehagene.

§ 28 Fylkesmannens veiledningsplikt

Fylkesmannen skal veilede kommuner og barnehageeiere etter denne loven med forskrifter.

Til § 28 Fylkesmannens veiledningsplikt

Bestemmelsen pålegger fylkesmannen veiledningsansvar. Fylkesmannen skal drive aktiv veiledning overfor kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier. Fylkesmannen har samme ansvar overfor alle eiere av barnehager. Fylkesmannen har ansvar for aktivt å gi veiledning på det området barnehageloven dekker, både overfor kommunen som barnehagemyndighet og overfor kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere.

§ 29 Fylkesmannens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig og varig stenging

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører oppgavene den som barnehagemyndighet er pålagt etter denne loven med forskrifter, jf. kommuneloven kapittel 10A.

Dersom særlige grunner gjør det nødvendig, kan fylkesmannen føre tilsyn med at den enkelte barnehagen blir drevet i samsvar med denne loven med forskrifter. Dersom fylkesmannen utfører tilsyn gjelder § 27 tilsvarende.

Fylkesmannen kan gi pålegg om retting til kommunen som barnehagemyndighet dersom tilsynet avdekker brudd på loven. Fylkesmannen kan gi pålegg om retting til den enkelte barnehageeieren dersom tilsynet avdekker brudd på loven. Dersom lovbruddet ikke rettes av barnehageeieren, kan fylkesmannen vedta en reduksjon i foreldrebetalingen frem til lovbruddet er rettet.

I særlige tilfeller, der pålegg eller reduksjon

i foreldrebetalingen ikke har ført til at lovbrudd blir rettet, kan fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det samme gjelder dersom lovbruddet ikke lar seg rette. Dersom fortsatt barnehagedrift kan medføre alvorlig helseskade for barna, skal fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Fylkesmannens stengingsvedtak skal sendes Utdanningsdirektoratet til orientering.

Vedtak om retting, reduksjon i foreldrebetaling og stenging kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

Fylkesmannen skal offentliggjøre resultater av gjennomførte tilsyn.

Til § 29 Fylkesmannens tilsynsansvar

I første ledd gis fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet etter denne lov, dvs. et såkalt forvaltningstilsyn. Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet skal være i samsvar med kommuneloven kapittel 10A. Når det gjelder tilsynets innretning ellers vises det til merknadene til barnehageloven § 27 første ledd. Fylkesmannens tilsynsoppgave innebærer blant annet å føre tilsyn med om barnehagemyndigheten foretar det lovpålagte tilsynet med barnehagene i kommunen.

Andre ledd gir fylkesmannen hjemmel til i særlige tilfeller å føre tilsyn med om den enkelte barnehage har en drift i samsvar med barnehageloven. Dette er en utvidelse av fylkesmannens myndighet i forhold til gjeldende lovgivning. Det er kommunen som er lokal barnehagemyndighet og som har hovedansvaret for å føre tilsyn med barnehagene. Fylkesmannens tilsynsansvar er avgrenset til særlige tilfeller, som for eksempel kan gjøre seg gjeldende der foreldre, foreldreråd, samarbeidsutvalg eller andre ikke finner kommunens tilsyn tilfredsstillende. Det kan også være et særlig tilfelle at kommunen ber om bistand til tilsyn som følge av særskilte krav til kompetanse eller for å avhjelpe særlige problemstillinger knyttet til kommunens dobbeltrolle.

For *tredje og fjerde ledd* vises det til merknadene til § 27 andre og tredje ledd som gjelder tilsvarende.

Femte ledd bestemmer at Utdanningsdirektoratet er klageinstans for fylkesmannens vedtak om retting og reduksjon i foreldrebetaling. Både kommunale- og ikke-kommunale eiere har slik klagerett.

Sjette ledd gir fylkesmannen en plikt til å offentliggjøre funn fra tilsyn. Plikten gjelder både funn fra tilsyn med barnehagemyndigheten og eventuelle enkelte barnehager. Det vises ellers til merknadene til § 27 sjette ledd.

§ 30 Fylkesmannen som klageinstans

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter loven §§ 19, 22, 23, 24, 27, 31, 32, 37 og 40 og der det følger av forskrifter gitt i medhold av denne loven.

Til § 30 Fylkesmannen som klageinstans

Bestemmelsen hjemler fylkesmannens klagekompetanse. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering, og fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak om retting eller stenging. Fylkesmannen er videre klageinstans i forhold til vedtak fattet av kommunen vedrørende godkjenning av barnehager og familiebarnehager og vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet. I tillegg er fylkesmannen klageinstans på fastsetting av foreldrebetaling, vedtak om moderasjonsordninger og vedtak om tilskudd etter forskrift om likeverdig behandling. Fylkesmannen kan også med hjemmel i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 59 føre lovlighetskontroll med kommunale vedtak.

§ 31 Styrer

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en styrer som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskole- eller universitetsutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet kan gi forskrift om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

Til § 31 Styrer

Det er i andre ledd gjort en tilføyelse i form av nytt siste punktum. Bestemmelsens tredje og siste ledd er noe endret.

Barnehagen skal drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. § 14. Styreren er en sentral person i barnehagens virksomhet og har en nøkkelrolle når det gjelder initiativ, tiltak og

oppfølging av det pedagogiske arbeidet. Ansvaret for utviklings- og endringsarbeidet i barnehagen er viktig. Dette krever gode pedagogiske og barnefaglige kunnskaper. Styreren må være tilgjengelig for alle foreldrene og må legge til rette for et godt og utviklende arbeidsmiljø. Styrer har et særlig ansvar for å samarbeide med og henvide til hjelpeinstanser dersom det er nødvendig. Styreren skal også samhandle med kommunen om oppgaver knyttet til økonomi, opptak av barn, foreldrebetaling osv., noe som krever gode administrative kunnskaper og evne til strategisk tenkning og langsiktig planlegging.

Bestemmelsens *første ledd* fastslår at barnehagen må ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Dette betyr at barnehagens leder, styreren, må ha nødvendig lederkompetanse og god kunnskap om barnehageloven med forskrifter.

Styrer er tillagt hovedansvaret for barnehagens arbeid med å planlegge, gjennomføre, vurdere og videreutvikle virksomheten. Styrerfunksjonen kan sammenfattes i fire hovedoppgaver: lede pedagogisk virksomhet, utøve personalansvar, utføre administrative oppgaver og samhandle med den kommunale barnehagemyndigheten. Dette er funksjoner som skal ivaretas i alle barnehager, uansett størrelse, eierskap og organisering.

Barnehagens styrer er leder for barnehagen og har ansvar for å følge opp det pedagogiske arbeidet og forankre dette i barnehagens pedagogiske ledergruppe. Styreren har ansvar for at barnehagens mål og rammer er klarlagt, og at det utvikles en felles forståelse for barnehagens ansvar og oppgaver. Styrer har det faglige ansvaret for årsplanens innhold, og for at alle barna følger opp i barnehagens daglige arbeid.

Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse. Systematisk vurderingsarbeid legger grunnlaget for barnehagen som en lærende organisasjon. Dette krever god pedagogisk og barnefaglig kunnskap.

Det er styrers ansvar å sørge for at barna opplever et godt barnehagemiljø, §§ 8 til 10. Styreren må legge til rette for et godt samarbeid med foreldrene. Styrer er også ansvarlig for å sikre sine ansatte et godt arbeidsmiljø.

Styreren har et særlig ansvar for å samarbeide med og henvide til hjelpeinstanser dersom det er nødvendig. Styreren har også ansvar for å tilrettelegge for et godt samarbeid og en god sammenheng mellom barnehage og skole. Styreren skal samhandle med kommunen som lokal barnehagemyndighet.

Omfanget av styrerens pedagogiske og administrative oppgaver varierer ut fra faktorer som barnehagens størrelse, arbeidsfordeling mellom styrer og eier, barnegruppenes sammensetning og personalets samlede kompetanse og erfaring. Dimensjonering av styrerressursen skal foretas på bakgrunn av en konkret vurdering av oppgavene som skal løses, barnehagens samlede ressurser og brukernes behov. I enkelte tilfeller, når barnehagen er svært liten, kan det være adgang til å kombinere stillingen som pedagogisk leder og styrer. I disse tilfellene må kravene til pedagogisk bemanning innfris, jf. barnehageloven § 32, og styrerressursen må være tilstrekkelig til å ivareta ansvaret og oppgavene som er tillagt styreren gjennom barnehageloven med forskrifter på en forsvarlig måte.

I de tilfeller barnehagen samlet utgjør en meget stor enhet, kan det være behov for å styrke ledelsen av den aktuelle barnehagen, utover styrer.

Det stilles i *andre ledd* krav om førskolelærerutdanning for styrer. I tillegg åpnes det for at også andre med høyskole- eller universitetsutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse kan tilsettes som styrer. Følgende utdanninger anses relevante for styrerstillingen:

- Utdanning som allmennlærer
- Utdanning som faglærer (fireårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag og treårig faglærerutdanning som gir kompetanse for tilsetting fra 1. klasses trinn)

Personer med annen treårig pedagogisk utdanning på høyskole- eller universitetsnivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk, og som dermed kan bli pedagogiske ledere etter § 32, kan også bli styrere.

Hovedregelen er at det skal være en styrer i hver barnehage. Omfanget av styreres administrative oppgaver og oppgaver som personalleder varierer avhengig av blant annet barnehagens eierskap, størrelse og tilleggsressurser. Det er derfor lite hensiktsmessig å fastsette eksakte krav til størrelse på styrerressursen.

Det vil kunne være tilfeller hvor det kan være formålstjenlig at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i et lederteam. Eksempler på slike tilfeller kan være der en barnehage har styrer på dispensasjon fra utdanningskravet og tettere samarbeid med nabobarnehager derfor vil være til det beste for tilbudets kvalitet, eller der flere barnehager går sammen om et pedagogisk utviklingsprosjekt. Eksemplene tydeliggjør at dette dreier seg om unntak fra hovedregelen om

at det skal være en styrer i hver barnehage. I lys av den betydning styrerrollen har for utviklingen i den enkelte barnehage, vil det være en forutsetning at eventuell samordning ikke skal føre til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage.

Rent unntaksvis kan flere små barnehager organiseres sammen som én felles virksomhet med én styrer, for eksempel der det er vanskelig å få kvalifisert personale. Med små barnehager menes barnehager med til sammen noen få titalls barn. Det er en forutsetning at slik samordning ikke fører til svekkelse av styrerressursen for den enkelte barnehage. Det forutsettes videre at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet har daglig kontakt og at det skjer en daglig oppfølging av hver enkelt barnehage. Det er også en forutsetning at kravet til pedagogisk bemanning overholdes.

Når det gjelder unntaksadgangen bør ikke geografisk avstand være større enn at styrer kan ha en daglig oppfølging av den enkelte geografiske enhet. En daglig oppfølging må forstås som fysisk tilstedeværelse, fortrinnsvis alle dager i uken. Normalt vil dette innebære at det er rimelig gåavstand mellom de geografiske enhetene. Styrerrollen er tillagt mange oppgaver, og selv om en del av disse ikke må utføres fysisk i barnehagen, krever de fleste styreroppgavene nærhet til barn, foreldre og personale, og vil utføres best ved fast tilstedeværelse i barnehagen. For eksempel er det viktig at foreldre skal kunne forholde seg til barnehageeier gjennom sin barnehage, og styrer er eiers nærmeste representant i barnehagen. Dette taler for at styrer må ha sterk tilknytning til den enkelte barnehagen.

Dersom den samlede virksomheten blir for stor eller dersom virksomhetens ulike deler ligger langt fra hverandre, vil styrer vanskelig kunne utføre de oppgavene han/hun er tillagt etter loven. I lys av styrers betydning for barnehagen er det derfor grunn til å presisere at unntaksadgangen fra hovedregelen om at hver barnehage skal ha en styrer, kun skal komme til anvendelse der det å gjøre unntak åpenbart vil bidra til et bedre tilbud. Det vises for øvrig til de vurderinger som er gjort i utvalget utredningens punkt 16.2.1.

Kommunen må ved godkjenning og tilsyn foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehager som velger å samordne sine styrerressurser, oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i loven. Ved vurderingen må det legges vekt på den samlede virksomhetens størrelse etter en sammenslåing, barnehagenes geografiske plassering i forhold til hverandre og tilgangen til kvalifisert

personale. Felles organisering av skole og barnehage som én mindre virksomhet kan være en løsning i områder der barnehagebarn og skolebarn til sammen bare utgjør noen få titalls barn.

Bestemmelsens *tredje ledd* gir kommunen myndighet til å innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd. Det fremgår videre at kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen. Utdanningskrav etter andre ledd er gitt for å sikre at personalet har nødvendig kompetanse til å drive barnehagen til beste for barn og foreldre, i tråd med føringer i lov og rammeplan. Personalets kvalifikasjoner er av vesentlig betydning for kvaliteten på tilbudet til barna, samarbeidet med foreldrene og andre samarbeidsparter og for barnehagens muligheter til å arbeide systematisk og langsiktig med sikring og utvikling av den pedagogiske virksomheten. Dispensasjon fra utdanningskravet skal bare gis i de tilfeller og for den periode som er absolutt nødvendig. Hensynet bak utdanningskravet må legges til grunn ved kommunens behandling av dispensasjonssøknader. Tredje ledd presiserer videre at det kun er anledning til å gi midlertidig dispensasjoner.

Barnehageeier har plikt til å gjennomføre nødvendige kompetanseutviklingstiltak ved innvilging av dispensasjon fra utdanningskravet. I tilknytning til innvilgelse av dispensasjon bør det stilles krav om at den som får dette må gjennomføre den nødvendige utdanningen innen en gitt periode. Videre bør det stilles krav om at den som innvilges dispensasjon skal motta veiledning fra annen styrer. Det er viktig at arbeidsgiver legger til rette for at dette kan skje. Når det tas stilling til spørsmålet om dispensasjon skal det også vurderes om barnehagens samlede bemanning må styrkes for dispensasjonsperioden.

Siste ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

Forskrift 12. september 2008 nr. 1071 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat gir nærmere regler om godkjenning av utenlandsk førskolelærerutdanning.

§ 32 Barnehagens grunnbemanning

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en god pedagogisk virksomhet.

En ansatt kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år. En ansatt kan ha ansvaret for inntil seks barn over tre år.

En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil seks barn under tre år. En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil tolv barn over tre år. Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå eller universitetsutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. 20 prosent av pedagogene i barnehagen kan ha annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsnivå.

Barne- og ungdomsarbeidere skal utgjøre minst 25 prosent av barnehagens grunnbemanning.

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet i tredje og fjerde ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet kan gi forskrift om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

Til § 32 Barnehagens grunnbemanning

Første ledd regulerer kravet til den samlede bemanningen i den enkelte barnehage.

Hva som er «tilstrekkelig» bemanning, skal vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Herunder hensynet til barnets beste, jf. § 5.

Med begrepet «god» pedagogisk virksomhet menes at barnehagens bemanning og samlede kompetanse er av tilstrekkelig kvalitet til at barnehagen kan drives i samsvar med kvalitetskravene i barnehageloven med forskrifter, herunder rammeplanens krav til innhold.

Første ledd må ses i sammenheng med andre ledd som angir krav om hvor mange barn en ansatt maksimalt kan ha ansvar for og tredje ledd som angir hvor mange barn en pedagogisk leder maksimalt kan ha ansvaret for. Ved fastsetting av barnehagens samlede bemanning er det ikke adgang til å legge opp til en bemanningsplan som er dårligere enn forholdstallene i bestemmelsens andre og tredje ledd legger opp til.

Særlige forhold som for eksempel barn med nedsatt funksjonsevne eller mange minoritetspråklige barn kan gi behov for ytterligere bemanning.

Andre ledd regulerer antall barn per ansatte i grunnbemanningen

Av andre ledd fremkommer det at en ansatt i grunnbemanningen maksimalt kan ha ansvaret

for tre barn under tre år og seks barn over tre år. Dette innebærer at en ansatt aldri kan ha ansvaret for mer enn tre små barn eller seks store barn. Etter en konkret vurdering kan en «tilstrekkelig» bemanning likevel tilsi at en ansatt bør ha ansvaret for færre barn enn maksimumskravet i andre ledd.

Med «ansatt» menes alle ansatte i en barnehage som arbeider direkte med barnegruppen (grunnbemanning). For eksempel assistenter, barne- og ungdomsarbeidere, førskolelærere og pedagogiske ledere. Vaskepersonalet, kjøkkenhjelp og vaktmester faller utenfor begrepet. Når det gjelder vurdering av om styrer skal inkluderes i grunnbemanningen, kan den ressurs som eventuelt dekker «pedagogisk leder»-funksjon, dvs. fast tid i arbeid med barnegruppene, inngå i beregningen av grunnbemanningen etter andre ledd. Dette vil særlig berøre de minste barnehagene.

Ved beregning av antall ansatte per barn skal det avrundes opp til nærmeste halve stilling. Det innebærer for eksempel at grunnbemanningen i en barnehage med 20 barn under tre år, må være minimum 7 ansatte (årsverk).

Ansatte som ikke inngår i det ordinære arbeidet i barnegruppene skal ikke regnes med i grunnbemanningen. Dette betyr at ekstra personell som har oppgave å gi spesialpedagogisk hjelp til grupper eller enkeltbarn ikke skal regnes inn.

Bestemmelsen skiller mellom barn over og under tre år. Barn defineres som treåringer fra det halvåret de fyller tre år. Det vil si at barn som fyller år første halvår (1. januar til 30. juni) kan regnes som treåringer fra 1. januar, men barn som fyller år andre halvår (1. juli til 31. desember) kan regnes som treåring fra 1. juli.

Tredje ledd regulerer den pedagogiske bemanningen i barnehagen.

En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil seks barn under tre år. En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil tolv barn over tre år. Dette fastsettes i første og andre punktum.

Til den pedagogiske bemanningen inngår pedagoger som oppfyller utdanningskravet og som deltar i den daglige virksomheten/det daglige arbeidet i barnegruppene. Hvis det i barnehagen ansettes eller på annen måte hentes inn ekstra pedagogisk personale for å gi spesialpedagogisk hjelp eller særlig støtte til enkeltbarn eller grupper, vil vedkommende ikke kunne regnes inn i pedagogbemanningen. Når det gjelder vurdering av om styrer skal inkluderes i beregningen av pedagogisk personale, kan ressurs som dekker «pedagogisk leder»-funksjon, dvs. fast tid som inn-

går i arbeid med barnegruppene, inngå i beregningen av pedagogtettheten etter tredje ledd. Dette vil særlig berøre de minste barnehagene.

Ved beregning av antall pedagogiske ledere per barn skal det avrundes opp til nærmeste halve stilling. Det innebærer for eksempel at en barnehage med 9 barn under tre år og 28 barn over tre år må ha minimum fire pedagoger (årsverk).

Andelen pedagoger skal regnes på barnehagenivå. Dette innebærer at det på avdelings- eller gruppenivå kan være en annen fordeling mellom pedagoger og andre ansatte. Ved at kravet ligger på barnehagenivå sikres at andelskravet ikke får utilsiktede og uønskede konsekvenser for små grupper og avdelinger. Dersom andelskravet skulle gjelde på gruppenivå ville resultatet kunne være et sterkt insentiv til å etablere store grupper. Kravet sikrer at det i barnehagen er en stor pedagogisk ressurs, tilsvarende 50 prosent av grunnbemanningen, uten at det samme kravet forhindrer fleksible løsninger på avdelings- og gruppenivå.

De pedagogiske lederne har ansvaret for planlegging, gjennomføring og vurdering av det pedagogiske arbeidet rettet mot enkeltbarn og barnegruppen de har ansvar for. De pedagogiske lederne har medansvar for å utvikle barnehagens pedagogiske plattform, utarbeide årsplan, utvikle arbeidsplassen til en lærende organisasjon og for å lede og veilede øvrig personale. Det er presisert i tredje punktum at pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk, jf. fjerde punktum.

Av femte punktum fremgår at 20 prosent av pedagogene i barnehagen kan ha annen treårig pedagogisk utdanning på høyskole eller universitetsnivå. Med «annen treårig pedagogisk utdanning» menes annen pedagogisk utdanning enn førskolelærerutdanning eller likeverdig pedagogisk utdanning. Denne pedagogiske utdanningen må være på høyskolenivå eller universitetsnivå, jf. siste punktum. Disse pedagogene kan ikke være pedagogisk leder for en barnegruppe, jf. § 33.

Det kan være positivt at barnehager har pedagoger med forskjellige pedagogutdanninger, såfremt førskolelærerne utgjør stammen i den pedagogiske bemanningen. Dette kan være ut fra spesielle behov i barnegruppen eller en spesiell pedagogisk profil i barnehagen, som for eksempel en barnehage med hovedvekt på friluftsliv, kultur, kunst, musikk, idrett eller barnehage tilknyttet en gård. Spisskompetanse innen utvalgte områder vil

kunne være positivt som faglig berikelse for personalgruppen og for barnehagen som helhet.

Bestemmelsen er slik å forstå at barnehagen må ha minst fem fulle førskolelærerstillinger før en av disse kan besettes av en person med annen pedagogisk utdanning, og den må ha minst ti fulle førskolelærerstillinger før to av disse kan besettes av en person med annen pedagogisk utdanning osv. Dette vil med andre ord kun være aktuelt for barnehager av en viss størrelse.

Det følger av *fjerde ledd* at barne- og ungdomsarbeidere skal utgjøre minst 25 prosent av barnehagens grunnbemanning.

Det fremgår av *femte ledd* at kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet i tredje og fjerde ledd. Blant annet ut fra dagens situasjon og mangelen på tilgjengelige førskolelærere, er det nødvendig med en ordning for dispensasjon fra utdanningskravet. Utdanningskravene i fjerde og femte ledd er satt for å påse at barnehagen har den nødvendige kompetansen til å sikre barna et likeverdig tilbud av god kvalitet. Anledningen til å innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravene bør kun benyttes unntaksvis. Dispensasjon fra utdanningskrav skal bare gis i de tilfeller og for den periode som er absolutt nødvendig. Ved innvilgelse av midlertidig dispensasjon fra kravet om førskolelærerutdanning eller likeverdig pedagogisk utdanning etter tredje ledd skal det stilles krav om at de som får dette må gjennomføre den nødvendige utdanningen innen en gitt periode. Videre bør det stilles krav om at den som innvilges midlertidig dispensasjon skal motta veiledning fra førskolelærer. Det er viktig at arbeidsgiver legger til rette for at dette kan skje. Dispensasjoner medfører et press på andre pedagoger i barnehagen. Når det tas stilling til spørsmålet om dispensasjon skal det derfor også vurderes om barnehagens samlede bemanning skal måtte styrkes for dispensasjonsperioden.

Også dersom barnehagen ikke er i stand til å oppfylle kravet om at barne- og ungdomsarbeidere skal utgjøre minst 25 prosent av barnehagens grunnbemanning, må det søkes om dispensasjon.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen, jf. siste punktum.

Det vises for øvrig til utredningens punkt 16.2.6 om dispensasjon fra utdanningskravet.

Etter *siste ledd* kan departementet gi forskrift om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

§ 33 Barnegruppen

Barn har rett til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen.

Barnegruppen skal ha en størrelse som ut fra barnas alder og forutsetninger er trygg og pedagogisk forsvarlig. Organiseringen må ivareta barnas behov for forutsigbarhet og tilhørighet til en barnegruppe og tilknytning til voksne.

Ved vurderingen av om en gruppe er trygg og pedagogisk forsvarlig skal det legges vekt på barnas alder, aldersspredning i gruppen, om det er barn med nedsatt funksjonsevne, flerspråklige barn, barnas mulighet for å etablere tilhørighet og vennskap, tilgjengelige voksne og personalets kompetanse samt barnehagens fysiske og psykososiale miljø.

Departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser.

Til § 33 Barnegruppen

Bestemmelsen er ny.

Formålet med bestemmelsen er å sikre at barn daglig møter kjente barn og voksne, slik at de får mulighet til å knytte nære relasjoner til et avgrenset antall mennesker i barnehagen. Barn har rett på omsorg og beskyttelse, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3. Trygge og forutsigbare rammer i hverdagen er det beste utgangspunkt for barnas lek, utforskning, undring, læring og dannelse. Det skal foretas en helhetsvurdering av om barnegruppen har en størrelse som er trygg og pedagogisk forsvarlig. Bestemmelsen må ses i nær sammenheng med § 5 «Hensynet til barnets beste» og § 8 Barns rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø.

Første ledd slår fast at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen. Med «barnegruppe» menes en gruppe som er stabil og består av et avgrenset antall barn som en pedagogisk leder og en personalgruppe har ansvar for. Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer eller annen likeverdig pedagogisk utdanning, jf. § 32. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå eller universitetsutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Bestemmelsen regulerer ikke barns deltakelse i andre grupper, for eksempel dersom barna deles inn i mindre grupper eller deltar i aktiviteter sammen med andre barnegrupper eller i større grupper deler av barnehagedagen.

Andre ledd første punktum regulerer barnegruppens størrelse. Bestemmelsen angir ikke en

eksakt størrelse på barnegruppen, men pålegger eier å vurdere om barnegruppens størrelse er trygg og pedagogisk forsvarlig. Vurderingene skal være faglige vurderinger på grunnlag av kunnskap og innsikt om forhold som har betydning for å skape et godt omsorgs-, leke- og læringsmiljø for barn.

«Trygg» betyr at størrelsen må være slik at alle barn i gruppen, uansett alder og forutsetninger, får mulighet til trygg tilknytning til andre barn og til voksne. «Trygg» betyr også at barna får den omsorgen de har behov for og at hensynet til sikkerhet blir ivaretatt.

«Pedagogisk forsvarlig» betyr at barnegruppen skal være av en slik størrelse at det er mulig for personalet å gi alle barna i barnegruppen et barnehagetilbud i tråd med barnehageloven med forskrifter.

Barnegruppens størrelse kan ikke anses å være trygg og pedagogisk forsvarlig dersom barna daglig må forholde seg til ulike barn og voksne de ikke har fått tilstrekkelig tid til å bli kjent med.

«Trygg og pedagogisk forsvarlig» må leses i sammenheng med bestemmelsens tredje ledd.

Andre ledd andre punktum slår fast at organiseringen må ivareta barnas behov for forutsigbarhet og tilhørighet til en barnegruppe og tilknytning til voksne. Hensynet til de yngste barnas behov for forutsigbarhet og tilknytning til et avgrenset antall barn og voksne må tillegges vekt. En barnehage kan bestå av en eller flere barnegrupper. «Organiseringen» viser til den enkelte barnegruppen. Denne barnegruppen er rammen for barnas felles opplevelser sammen med en gruppe voksne som har særlig ansvar for denne barnegruppen. «Organisering» viser ikke til barnehagen som helhet, og setter ikke grenser for samarbeid mellom ulike grupper i barnehagen.

Tredje ledd angir momenter det skal legges vekt på i vurderingen av om barnegruppens størrelse er trygg og pedagogisk forsvarlig.

Det skal legges vekt på barnas alder. De yngste barna trenger mindre grupper enn de eldste barna.

Aldersspredning i gruppen skal vurderes når barnegruppens størrelse fastsettes. Grupper med barn i alderen 0–3 år skal normalt være mindre enn grupper med barn i alderen 3–5 år. Aldershomogene grupper kan normalt være større enn grupper med stor aldersspredning. Dersom gruppen består av barn i alderen 0–5 år, må det legges vekt på å sikre at alle barna får tilstrekkelig omsorg og et godt leke- og læringsmiljø.

I barnegrupper der det er barn med nedsatt funksjonsevne kan det være behov for å redusere antallet barn i gruppen, for eksempel dersom enkeltbarn har behov for utstyr som tar stor plass eller dersom enkeltbarn trenger særlig skjerming for å kunne dra nytte av det pedagogiske tilbudet.

I barnegrupper der det er minoritetsspråklige barn kan det være behov for særlig tilrettelegging for å etablere et stimulerende språkmiljø, herunder et miljø som legger til rette for lek og utvikling av vennskap.

Alle barn skal ha mulighet til å etablere tilhørighet til voksne og barn og til å utvikle vennskap. Stabile voksne og tilhørighet til en fast gruppe barn er en forutsetning for at barna skal kunne oppleve barnehagen som et trygt sted og utvikle gode relasjoner til barn og voksne.

Med «tilgjengelige voksne» menes voksne som både er fysisk og psykisk tilgjengelige for barna. Det må være tilstrekkelig antall voksne som kan gi omsorg og støtte i barnas lærings- og dannelsesprosesser.

«Personalets kompetanse» viser til kompetansen i den personalgruppen som har ansvar for den faste barnegruppen. En personalgruppe der alle har relevant utdanning for arbeid med barn i gruppe kan skape et trygt og pedagogisk forsvarlig miljø for en større barnegruppe enn en personalgruppe der et fåtall har slik utdanning. Personalets erfaring er også et moment som kan inngå i vurderingen av personalets kompetanse.

«Barnehagens fysiske miljø» viser til barnehagens arealer inne og ute, rommenes innredning, leker og annet materiell som fremmer danning gjennom omsorg, lek og læring. Barnehagens fysiske miljø er rammene for den pedagogiske virksomheten. Barnegruppene må ikke være større enn at alle barn, uansett alder og funksjonsnivå, får mulighet til å delta aktivt i lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter.

I vurderingen av om barnegruppens størrelse er trygg og pedagogisk forsvarlig skal det legges vekt på «barnehagens psykososiale miljø». Et godt psykososialt miljø er et inkluderende fellesskap som er preget av trivsel og glede, et miljø der alle barn blir møtt med tillit og respekt og et miljø som fremmer vennskap, demokrati og likestilling og motarbeider alle former for diskriminering.

Siste ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om maksimale gruppestørrelser.

Det vises for øvrig til kapitlene 5 og 16.

§ 34 Barnehagens areal inne og ute

Barnehagen skal ha et trygt og pedagogisk forsvarlig areal inne og ute.

Til § 34 Barnehagens areal inne og ute

Bestemmelsen innebærer en lovfesting av barnehagens plikt til å ha et «trygt og pedagogisk forsvarlig areal inne og ute». Det er et grunnvilkår for både inne og utearealet at det er «forsvarlig.» Hva som er trygt og pedagogisk forsvarlig i lovens forstand kan endres over tid i samsvar med eksisterende kunnskap og innsikt om barndom og barns behov. Kravet er en rettslig standard. Hva som er «forsvarlig» beror på en helhetsvurdering.

I helhetsvurderingen må det legges vekt på at barn i ulik alder og med ulikt ferdighetsnivå skal bruke de samme arealene. Arealet må utformes slik at alle barn får mulighet for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Det vises i denne forbindelse til at barnehagens areal må være egnet til å oppfylle kravene i bestemmelsene om rett til et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen, jf. §§ 8 til 10.

Det må tas særlig hensyn til at arealene skal være tilgjengelige for barn med nedsatt funksjons- evne. Ved planlegging, lokalisering og bygging av nye barnehager må disse være universelt utformet, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Et areal som er i overensstemmelse med dagens veiledende arealnorm, altså anbefalingen, vil alltid være forsvarlig. Den veiledende arealanbefalingen får betydning for barnehageeieren ved dennes fastsetting av netto leke- og oppholdsareal per barn og ved kommunens godkjenning og tilsyn. Veiledende anbefaling for barns netto lekeareal inne er 4 kvadratmeter per barn over tre år og omlag en tredel mer per barn under tre år. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som netto leke- og oppholdsareal inne.

Arealberegningen ved fastsettingen av leke- og oppholdsarealet per barn inne må ta utgangspunkt i de rommene som faktisk står til disposisjon for barnas aktiviteter. Dette gjelder for eksempel lekerom, grupperom og sove- og hvilerom. Dersom barnas garderobe også egner seg som leke- og oppholdsrom, vil denne kunne medregnes. Det samme gjelder kjøkkenet, dersom dette reelt brukes til barnas aktiviteter. Personalrom, kontorer, stellerom, toaletter og lignende skal ikke tas med i beregningen. Når det gjelder utearealet regnes ikke parkeringsplass, tilkjørselsveier og lignende. Barnehagens arealutnytting skal fremgå av vedtektene, jf. § 14.

Dersom arealet ikke er i samsvar med anbefalt areal, må det særskilt begrunnes hvorfor arealet likevel er «forsvarlig» i lovens forstand.

Barnehager med hovedvekt på friluftsliv vil ofte kunne ha et inneareal som avviker fra den gjeldende arealanbefalingen. Etter en konkret vurdering vil barnehagens inneareal likevel kunne anses å være «forsvarlig». Friluftsbarnehager skiller seg fra ordinære barnehager ved at de etter sitt innhold er basert på uteliv og bruk av naturen i større utstrekning enn det som er vanlig. I helhetsvurderingen må det legges vekt på kvaliteten på lokalene, antall barn, oppholdstid, alder og bemanning.

Enkelte barnehager ligger i områder med særskilte klimatiske forhold. For eksempel vil barnehager i Nord-Norge kunne ha større grunn for større areal inne, enn det som følger av den gjeldende arealanbefalingen. For disse barnehagene, som velger et noe større inneareal kan det være forsvarlig å fastsette et lavere areal ute enn det anbefalte. Barnehager i de største byene vil kunne ha vanskeligheter med å få gode uteareal i direkte tilknytning til barnehagens lokaler. I slike tilfeller vil forsvarlighetskriteriet kunne oppfylles ved at kommunen stiller vilkår om at friluftsområder i umiddelbar nærhet skal benyttes aktivt, og/eller ved at barnehagen har et noe utvidet inneareal for å oppveie for et noe mindre uteareal, jf. § 19.

Barnehagen kan ha et større areal enn den veiledende anbefalingen.

Det er et krav at barnehagen skal ha et forsvarlig areal både ute og inne. Barnehagen har ikke anledning til utelukkende å ha areal inne eller ute.

Barnehagen skal ha et forsvarlig areal «inne». Barnehagens arealer inne defineres som rommene barnehagen holder til i. Arealene inne må blant annet tilfredsstillende sikkerhetskravene i ulike lover. For eksempel stilles det bygningsmessige krav i plan- og bygningsloven med forskrifter. Hva som er forsvarlige areal inne må videre ses i sammenheng med barnas alder og oppholdstid. Arealene må være slik at barna får plass til allsidig lek og utfoldelse, og plass til rolige aktiviteter. Små barn trenger gode stellemuligheter og det må være plass til avskjermet soveplass. Lokalene kan være av en slik karakter at det bør settes begrensninger i oppholdstid og/eller barnas alder for at arealene skal oppfylle forsvarlighetskravet.

Barnehagen skal ha et forsvarlig areal «ute». For de fleste barnehager er uteområde det avgrensede området der barnehagen har lekeapparatene sine og utendørsaktiviteter. Utearealene må også oppfylle kravene til sikkerhet i medhold av ulike lover med forskrifter. Enkelte barnehager har ikke et eget uteområde, men har mulighet til å benytte seg av et annet område i nærheten. I slike tilfeller er det et krav at uteområdet skal ligge i

umiddelbar tilknytning til barnehagens lokaler. Vurderingen av hva som er umiddelbar tilknytning er skjønnsmessig og det avhenger av om barnehagen befinner seg i bykjernen eller i landlige omgivelser. Hvorvidt det er for langt til et alternativt uteområde, vil blant annet bero på hvor lang tid det tar og hvor trygt det er å forflytte seg dit. Det må også vurderes hvor trygt det alternative området er.

§ 35 *Politiattest*

Den som skal arbeide i barnehage skal legge fram politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. I tillegg til bestemmelsene nevnt i politiregisterloven skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av straffeloven §§ 228 og 229 første straffalternativ.

Kommunen kan også kreve politiattest som nevnt i første ledd for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen eller har vesentlig innflytelse på barnehagens drift.

Person med anmerkning knyttet til straffeloven §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231, 233 og 268 jf. 267, skal ikke arbeide i barnehager.

Fornytt politiattest kan innhentes i samsvar med politiregisterloven § 43.

Departementet kan gi forskrift om politiattest i barnehagen.

Til § 35 Politiattest

Bestemmelsen foreslås endret slik at reglene i politiregisterloven § 39 om barneomsorgsattester innarbeides i barnehagelovens regler om krav til politiattest. Formålet med bestemmelsen er å sikre at barna ikke blir utsatt for overgrep og annen fare.

Første ledd fastsetter at det er avgrenset barneomsorgsattest etter politiregisterloven § 39 første ledd som skal kreves av personer som ansettes i barnehagen. Dette betyr at politiattestene som kreves blir mer omfattende enn i dag. Ikke bare seksuelle lovbrudd, men også grove volds-, rans- og narkotikalovbrudd vil nå være inkludert.

I tillegg følger det av første ledd annet punktum at det skal anmerkes om en personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av §§ 228 og 229 første straffalternativ. Disse paragrafene refererer seg til hhv legemsfornærmelse og legemsbeskadigelse.

Ved tilsetning vil det være opp til arbeidsgiver å avgjøre hvilken betydning anmerkningene i politiattesten skal få, med unntak av anmerkninger som nevnt i tredje ledd. Personer med anmerkninger knyttet til straffeloven §§ 228 og 229 første straffalternativ der fornærmede er et barn vil ikke være egnet til arbeid i barnehager.

Attesten som fremlegges skal ikke være eldre enn 3 måneder. Dette fremgår i dag av forskrift om politiattest i henhold til barnehageloven § 2 første ledd siste punktum.

Med den som skal arbeide i barnehage menes alt barnehagepersonale som har ulike arbeidsoppgaver i barnehagen, personer som innehar langvarige vikariater, vikarer tilknyttet en mer etablert vikarordning og sivilarbeidere. Dette fremgår i dag av forskrift om politiattest i henhold til barnehageloven § 2 andre ledd.

Personer som gir spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven kapittel IX om spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder er også omfattet. For personer som i dag gir slik hjelp utenfor barnehagen etter opplæringsloven § 5-7, kommer opplæringsloven § 10-9 om politiattest til anvendelse, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–1998), side 184. Disse personer vil etter overføring av opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven naturlig inkluderes i barnehagelovens bestemmelser om politiattest.

Annet ledd gir kommunen og barnehageeier anledning til å kreve politiattest for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen. Dette kan for eksempel være personer som er en del av kommunens ambulerende vaktmestertjeneste. I tillegg kan kommunen kreve politiattest av andre personer med vesentlig innflytelse på virksomhetens drift. Med personer som har vesentlige innflytelse over barnehagedriften menes for eksempel barnehageeier, daglig leder i barnehagen, eller nærstående til de nevnte gruppene.

I *tredje ledd* fastslår at personer som har anmerkning knyttet til straffeloven §§ 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, ikke skal arbeide i barnehager. For denne type anmerkninger åpnes det altså ikke for en vurdering av arbeidsgiver – anmerkninger innebærer et yrkesforbud.

Fjerde ledd inneholder en henvisning til politiregisterlovens regler om adgang til fornytt vandelskontroll. Henvisningen er tatt inn ut fra tilgjengelighetshensyn.

Siste ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om politiattest i barnehagen.

§ 36 Definisjon og virkeområde

En familiebarnehage er en barnehageform der barna får et tilbud i private hjem. Ut over de særskilte regler som gis om familiebarnehager, gjelder de bestemmelser som er fastsatt i eller med hjemmel i barnehageloven, med unntak av §§ 19 og 32.

Departementet kan gi forskrift om familiebarnehager.

Til § 36 Definisjon og virkeområde

Bestemmelsen angir at familiebarnehage er en barnehage der barna får et tilbud i private hjem, jf. første ledd.

Familiebarnehager har visse særtrekk som skiller dem fra andre, såkalt ordinære barnehager. Samtidig utgjør familiebarnehager en del av tilgjengelige barnehageplasser og kan tilbys barn med rett til plass, og de fleste barna som har plass i familiebarnehage oppholder seg der store deler av dagen. Mange foreldre ønsker også å ha mulighet til å velge familiebarnehage for sine barn.

Bestemmelsene i lovens kapittel VIII skal sikre at tilbudet barn får i familiebarnehager oppfyller nødvendige kvalitetskrav. Familiebarnehager av høy kvalitet, og som er etterspurt av foreldrene, kan inngå som en del av kommunens samlede barnehagetilbud. Godkjente familiebarnehager skal tilfredsstillе kravene i barnehageloven med tilhørende forskrifter. De særtrekk familiebarnehagen har, gjør det likevel nødvendig med noen særskilte reguleringer av denne barnehage-typen i loven. Kapittel VIII regulerer særskilt tilbud i familiebarnehage. Første ledd siste punktum fastsetter at ut over de særskilte regler som gis om familiebarnehager i dette kapitlet, gjelder de bestemmelser som er fastsatt i eller med hjemmel i barnehageloven, med unntak av §§ 19 og 32.

Annet ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om familiebarnehager. Forskriftshjemmelen er utformet i tråd med øvrige forskrifthjemler ellers i lovforslaget.

§ 37 Godkjenning av familiebarnehager

Kommunen avgjør søknad om godkjenning av familiebarnehage etter en vurdering av virksomhetens organisering og om det enkelte hjem er egnet for familiebarnehagedrift. I vurderingen av om familiebarnehagen er egnet til å oppnå lovens krav, kan det legges vekt på om barnehageeier eller andre personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, er egnet til å drive barnehage. Familiebarnehagens drift

skal foregå i bebodde hjem.

Et hjem kan godkjennes for maksimalt fem barn over tre år som er til stede samtidig. Er flertallet av barna under tre år, må antallet reduseres. Det kan settes begrensning ved antall barn i et hjem på grunnlag av hjemmets egnethet.

Det skal som hovedregel være minst to barn i et familiebarnehagehjem. Hjemmets egne barn under opplæringspliktig alder, som deltar i ordningen, teller med. I en familiebarnehagegruppe må minst halvparten av barna være andre enn hjemmets egne.

Familiebarnehagen skal være et fellesskap mellom minst to hjem, eller mellom minst ett hjem og en ordinær barnehage.

Kommunens vedtak om godkjenning av familiebarnehager kan påklages til fylkesmannen.

Til § 37 Godkjenning av familiebarnehager

Det fastsettes i første ledd at kommunen avgjør søknad om godkjenning av familiebarnehagen etter en vurdering av virksomhetens organisering og om det enkelte hjem er egnet for familiebarnehagedrift.

Godkjenning av familiebarnehager etter § 37 innebærer at familiebarnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som veiledes av førskolelærer, følger rammeplanen og dermed atskiller seg fra dagmammavirksomhet. Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd, jf. § 22. Forskriften om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager fastslår at alle godkjente barnehager, uavhengig av eierskap, skal motta kommunalt tilskudd etter prinsippene fastsatt i forskriften. Dette innebærer at både ordinære barnehager og familiebarnehager omfattes av forskriften om likeverdig behandling.

Godkjenningsmyndigheten skal kontrollere at familiebarnehagen tilfredsstiller krav i eller i medhold av barnehageloven og forskriftene og godkjenne den organiseringen og sammenslutningen/ordningen av enkelthjem og eventuelt base-lokale som samlet sett utgjør familiebarnehagen. Herunder også hvordan den pedagogiske veiledningen planlegges organisert.

Ved godkjenning av det enkelte hjem for familiebarnehagedrift skal den totale vurderingen av hjemmet gå på om hjemmet «egner seg for familiebarnehagedrift». Om et hjem eger seg, vil bero på mange forhold. For eksempel kan et hjem være vanskelig å rømme fra ved en brann slik at det av den grunn ikke er tilrådelig som familiebar-

nehage. Andre hjem kan være for små til at de kan gi rom for den aktiviteten flere små barn krever. I tillegg til disse eksemplene vil det også kunne være andre forhold som kan føre til at godkjenningsmyndigheten vurderer hjemmet som uegnet til familiebarnehagedrift.

I vurderingen av om familiebarnehagen er egnet til å oppnå lovens krav, kan det legges vekt på om personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive barnehage.

For å ivareta særpreget med familiebarnehager som et pedagogisk tilbud med hjemlig preg er dagens adgang til å godkjenne ubebodde lokaler som ett hjem i en familiebarnehage, fjernet. Eventuelle baselokaler skal også godkjennes, og kommunen skal vurdere om lokalet egner seg for formålet. Det presiseres at godkjente baselokaler kommer i tillegg til hjemmene.

Et av familiebarnehagens særlige kvalitets trekk er dens hjemlige preg. I første ledd siste punktum presiseres at familiebarnehagens drift skal foregå i bebodde hjem. Med «bebodde hjem» kan det imidlertid ikke kreves at familiebarnehagen bare drives i de rommene familien ellers bor. Er det et stort hus der det er mulighet til å benytte ett eller flere rom bare til familiebarnehage, for eksempel i en ekstra stue, vil slike lokaler normalt være å anse som bebodde. En underetasje som ikke er innredet til oppholdsrom, kan imidlertid ofte komme til å fremstå med et ubebodd preg. Dersom eier leier lokaler i et bebodd hus og de leide lokalene (og for så vidt leieferholdet) er atskilt fra øvrige deler av huset, kan familiebarnehagens lokaler vanskelig anses som bebodde lokaler. Avgjørelsen av om et lokale kan anses å være bebodd eller ikke, vil i enkelte tilfeller måtte bero på skjønn. I grensetilfellene må godkjenningsmyndigheten vurdere det hjemlige preget og nærheten til den delen som er bebodd, før godkjenning gis.

Flertallsformen «bebodde hjem» må ses i sammenheng med bestemmelsens siste ledd.

Annet ledd presiserer at et hjem maksimalt kan godkjennes for fem barn over tre år som er til stede samtidig. Dette innebærer at et hjem kan ha flere enn fem barn knyttet til hjemmet hvis det aldri er mer enn fem barn til stede samtidig. På denne måten kan et hjem ha barn som deler plasser etter ulike delingsmodeller. Det fremgår at om flertallet av barna er under tre år, må antallet barn reduseres. Dette betyr at en enkel gruppe maksimalt kan ha fire barn under tre år.

For så vidt gjelder barnehagelovens definisjon av når et barn kan regnes som over eller under tre år vises til merknad til § 32.

Andre ledd siste punktum angir at det kan settes begrensning ved antall barn i et hjem på grunnlag av hjemmets egnethet. Ved godkjenningen av et hjem kan godkjenningsmyndigheten sette begrensning ved et annet maksimaltall enn fem. Kommunen kan også sette begrensning ved et annet maksimaltall enn fire for grupper med barn under tre år. Slik adgang til å begrense antall barn skal gjøres dersom hjemmet ikke egner seg for fem barn. At et hjem ikke er egnet for fem over tre år, kan være fordi hjemmet etter godkjenningsmyndighetens vurdering ikke er stort nok til å dekke det behovet barn har for leke- og oppholdsareal, sove-, stelle- og spiseplass.

Hovedregelen etter *tredje ledd* er at det i et familiebarnehagehjem må være minst to barn. Unntaksvis kan et hjem godkjennes for bare ett barn. For å få godkjenning med bare ett barn, må forholdene være helt spesielle og godkjenning må bare gis for en begrenset periode. Et grunnlag for en slik godkjenning må være der det kan dokumenteres at det konkrete barnet har særlig behov for i en periode å være eneste barn i et familiebarnehagehjem. Slike kortvarige godkjenninger for drift med bare ett barn vil sjelden være aktuelle, og det vil aldri være aktuelt der det ene barnet er hjemmets eget.

Alle barn under opplæringspliktig alder som deltar i ordningen skal telle med, jf. tredje ledd annet punktum. Det stilles i siste punktum krav om at minst halvparten av må være andre enn hjemmets egne barn. Er hjemmet godkjent for maksimalt fire barn, kan to av barna være hjemmets egne. Der et hjem er godkjent for fem barn, kan også bare to av barna være hjemmets egne.

Fjerde ledd angir at familiebarnehagen skal være et fellesskap mellom minst to hjem eller mellom minst ett hjem og en ordinær barnehage. Det har tidligere vært anledning for kommunen til å kunne godkjenne ett hjem som en familiebarnehage. En forutsetning for slik godkjenning skulle være at det rent geografisk, eller av andre årsaker, ikke var mulig, verken å koble det ene hjemmet til et annet hjem eller til en ordinær barnehage. Slik adgang til å godkjenne enkeltstående hjem er ikke videreført i nytt regelverk. Det vurderes slik at det, i lys av den barnehageutbygging som har funnet sted, i alle kommuner vil kunne være mulig å få til en ordning der hjemmet er knyttet sammen med et annet hjem eller med en vanlig barnehage.

Det følger av bestemmelsens *siste ledd* at kommunens vedtak om godkjenning av familiebarnehager og kan påklages til fylkesmannen. Et vedtak av kommunen om å sørge for pedagogisk veileder kan ikke påklages.

§ 38 Pedagogisk veiledning i familiebarnehager

I familiebarnehagen skal det gis pedagogisk veiledning til assistenten i det enkelte hjem i barnehagens åpningstid. Den pedagogiske veiledningen skal gis av utdannet førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskole- eller universitetsnivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Pedagogisk veiledning kan maksimalt omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under tre år og 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år.

Pedagogisk veiledning må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger.

Dersom familiebarnehagen mangler pedagogisk veiledning, kan kommunen sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehagen.

Til § 38 Pedagogisk veiledning i familiebarnehager

Bestemmelsen gir regler om pedagogisk veiledning i familiebarnehager. Det er av avgjørende betydning for assistentene at pedagogisk veiledning blir gitt, da det ikke stilles krav til utdanning hos dem som skal arbeide som assistenter i det enkelte hjem. Den pedagogiske veiledningen i familiebarnehager er en kvalitetssikring som bidrar til et vesentlig skille mellom familiebarnehager og dagmammaordninger.

Første ledd angir at det i familiebarnehagen skal gis pedagogisk veiledning til assistenten i det enkelte hjem i barnehagens åpningstid. Bakgrunnen for dette er at grunnlaget for veiledningen blant annet skal bygge på observasjoner av samspillet barn-barn og barn-voksen. Den pedagogiske veilederen skal i veiledningstiden også delta i arbeidet med barna, for på den måten å være en tydelig modell for assistenten. I tillegg til direkte veiledning i det enkelte hjem i barnehagens åpningstid, bør det også arrangeres kurs i ulike pedagogiske emner.

Den pedagogiske veiledningen skal gis av person med førskolelærerutdanning eller med annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Noen familiebarnehager eies og drives av en person med førskolelærerutdanning. Kravet til veiledning gjelder bare der assistenten ikke har førskolelærerutdanning eller tilsvarende. For den som arbeider alene, kan det være en støtte å motta veiledning fra en annen førskolelærer, uansett egen kompetanse. Dette kan bidra til at førskolelærerne kan dele og dra nytte av felles kompe-

tanse og gi et bredere fagmiljø. Dette kan være av betydning for å opprettholde og utvikle barnehagens kvalitet.

I familiebarnehager kan styrer og pedagogisk veileder være samme person. I store familiebarnehageordninger kan barnehagen ha både pedagogisk veileder og styrer. Der familiebarnehagen er knyttet til en ordinær barnehage, vil styrer i barnehagen være styrer også for familiebarnehagen. På denne måten vil familiebarnehagen ha både pedagogisk veileder og styrer.

Av annet ledd fremgår at pedagogisk veiledning maksimalt kan omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under tre år eller 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år. Bestemmelsen gir ikke nærmere føringer om hvordan disse barna er fordelt. Det kan for eksempel være fire hjem som hver har tre barn eller flere enn fire hjem som har færre enn tre barn hver når barna er under tre år. Kravet til antall barn er satt ut fra hva en pedagogisk veileder i full stilling kan ha ansvaret for. Dersom stillingsprosenten er lavere vil også antallet barn måtte reduseres tilsvarende.

For å kunne ivareta familiebarnehagen som pedagogisk virksomhet er den pedagogiske veiledning av assistenten, som har det daglige ansvaret, helt sentral for å kunne sikre barna et tilfredsstillende pedagogisk tilbud. Om en pedagogisk veileder skal kunne yte tilfredsstillende veiledning, må vedkommende bli tilstrekkelig kjent med barna i barnegruppen. Dette forutsetter at veilederen faktisk oppholder seg i familiebarnehagen sammen med barnegruppen i en viss tid. For å styrke familiebarnehagenes tilknytning til førskolelærerkompetansen, og slik styrke familiebarnehager som pedagogisk virksomhet, er kravet derfor innskjerpet fra tidligere forskriftsbestemmelse om pedagogisk veiledning i familiebarnehager § 6. Innskjerpelsen er nødvendig for at familiebarnehager skal kunne inngå som en del av kommunens samlede barnehagetilbud.

Det kan ikke dispenseres fra denne bestemmelsen, og det er opp til godkjennings- og tilsynsmyndigheten å påse at antall barn per veileder til enhver tid er i samsvar med angivelsen i annet ledd.

Av tredje ledd fremgår at den pedagogiske veiledningen må være forsvarlig ut fra barnas alder og forutsetninger. Det må gjøres en vurdering av om det er forhold som tilsier at eksempelvis antallet barn per veileder etter annet ledd må reduseres for å kunne ivareta et tilstrekkelig godt pedagogisk tilbud til alle barna i familiebarnehagene. Familiebarnehagen skal være en pedagogisk virk-

somhet, og dette må ses i sammenheng med lovens §§ 1, 2 og 3 om formål og innhold.

Etter *siste ledd* kan kommunen sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehagen.

Dersom pedagogisk veileder som oppfyller utdanningskravet mangler, må familiebarnehagen raskt sørge for annen løsning for pedagogisk veiledning permanent eller i perioden frem til ny og kvalifisert pedagogisk veileder er på plass. Dette vil eksempelvis kunne gjøres gjennom å tilknytte familiebarnehagen til pedagogiske veiledningsressurser i ordinære barnehager eller andre familiebarnehager.

Gjeldende dispensasjonsadgang, jf. gjeldende forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder, er fjernet. Dette betyr at familiebarnehagen raskt må sørge for at ny pedagogisk veilederressurs kommer på plass. Så langt det er mulig skal ny løsning være avklart og på plass når gammel løsning avsluttes. Det er viktig at kommunen som barnehagemyndighet involveres.

Det er viktig at kommunen som myndighet er involvert når det å skaffe til veie pedagogisk veilederressurs er en utfordring for familiebarnehagen. Den pedagogiske veilederressursen er kritisk for at familiebarnehagen skal kunne oppfylle sine forpliktelser som pedagogisk virksomhet. Kommunen er derfor gitt en rett til å sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehagen, i de tilfeller der pedagogisk veilederressurs ikke blir eller kan fremskaffes på annen måte.

Det fremgår av siste ledd at dersom familiebarnehagen mangler pedagogisk veiledning, kan kommunen sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehagen. Dette vil si at kommunen kan benytte egne pedagogiske ressurser til dette. Kommunen kan sørge for pedagogisk veiledning når det er på det rene at familiebarnehagen ikke selv er i stand til å sørge for pedagogisk veiledning. Det vises i denne forbindelse til betydningen av at det i prosessen er et godt samarbeid med kommunen som barnehagemyndighet.

Pedagogisk veiledning kan eksempelvis gis av pedagog tilknyttet ordinær barnehage eller annen familiebarnehage. Løsningen skal tilfredsstillende kravene etter bestemmelsens andre ledd eller kravene til pedagogisk bemanning i ordinær barnehage. Også pedagoger tilknyttet «familiebarnehagesentre» kan eksempelvis benyttes.

Dersom kommunen blir nødt til å sørge for pedagogisk veiledning, skal kostnadene dekkes av tilskuddet til familiebarnehagen. Kostnadene til pedagogisk veiledning kan ikke settes høyere enn for sammenlignbare barnehager. Et eventuelt ved-

tak av kommunen om å sørge for pedagogisk veileder vil kunne påklages til fylkesmannen. Dersom kravet til pedagogisk veiledning over tid ikke synes å få en mer permanent og tilfredsstillende løsning, vil kommunen som barnehagemyndighet måtte gå inn og vurdere om forutsetningene for den opprinnelige godkjenningen fortsatt er tilstede eller om den må endres eller trekkes tilbake.

§ 39 Bemanning i familiebarnehagen

Én assistent kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år. Én assistent kan ha ansvaret for inntil fem barn over tre år.

Bemanningen må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger.

Til § 39 Bemanning i familiebarnehagen

Bestemmelsen regulerer bemanningen i familiebarnehagen. Det følger av *første ledd* at én assistent kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år og at én assistent kan ha ansvaret for inntil fem barn over tre år. Bemanningskravet for barn under tre år følger bemanningskravet i ordinære barnehager. Bemanningskravet for barn over tre år er satt lavere enn i ordinær barnehage som følge av at assistenten vil være alene med barna i motsetning til i ordinære barnehager. Dette harmonerer med at det maksimale antallet barn hjemmet kan godkjennes for også er fem når barna er over tre år, jf. barnehageloven § 37 annet ledd.

Når det gjelder krav til bemanning i familiebarnehager er dette i dag regulert i forskriften § 6, hvor det fremgår at en assistent kan ha ansvaret for inntil fem barn der flertallet av barna er over tre år og at antallet må reduseres dersom flertallet er under tre år. Dette vil ofte kunne innebære en lavere voksentetthet enn i ordinære barnehager. Dette er uheldig siden assistenten i det daglige tilsynet med barna ofte vil være alene med barna det meste av tiden. Det er naturlig at bemanningskravet minst samsvarer med det krav som stilles til ordinære barnehager hva gjelder voksentetthet. Som en følge av at flertallet av barna i familiebarnehagene i dag er under tre år, er også bestemmelsens ordlyd og oppsett endret fra tidligere.

Bestemmelsens *andre ledd* angir at bemanningen må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger. Det må gjøres en vurdering av om det er forhold som tilsier at bemanningen må styrkes utover det forholdstall som angis i første

ledd for å kunne ivareta et forsvarlig tilbud til alle barna i familiebarnehagen.

§ 40 Rett til spesialpedagogisk hjelp

Barn med særlige behov har rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Også barn som ikke går i barnehage har rett til spesialpedagogisk hjelp.

Spesialpedagogisk hjelp skal omfatte tilbud om foreldrerådgiving. Den spesialpedagogiske hjelpen kan gis i barnehager, skoler, sosiale og medisinske institusjoner og lignende, eller organiseres som eget tiltak. Hjelpen kan også gis av den pedagogisk-psykologiske tjenesten eller av en annen sakkyndig instans.

Den spesialpedagogiske hjelpen skal være gratis.

Dersom barnet flytter til en ny kommune skal vedtak om spesialpedagogisk hjelp gjelde inntil det er fattet nytt vedtak i saken.

For spesialpedagogisk hjelp som blir gitt til barn som er i institusjoner etter barnevernloven eller helseinstitusjoner gjelder §§ 13-2 og 13-3a i opplæringslova.

Til § 40 Rett til spesialpedagogisk hjelp

Første ledd er en videreføring av gjeldende rett slik denne er beskrevet i opplæringslova § 5-7. Retten til spesialpedagogisk hjelp gjelder alle barn under opplæringspliktig alder bosatt i kommunen uavhengig om de går i barnehagen eller ikke. Det er ikke satt noen nedre aldersgrense for spesialpedagogisk hjelp.

Spesialpedagogisk hjelp kan omfatte et bredt spekter av tiltak og hjelp. Hjelpen kan for eksempel omfatte lekotekvirksomhet, trenings- og stimulerings tiltak og veiledning til personalet i barnehagen. Det kan dreie seg om motorisk, språklig og intellektuell hjelp som er av grunnleggende betydning for utviklingen til barnet. Ulike språkstimulerings tiltak for språkutviklingen generelt og for utvikling av norskferdigheter spesielt er omfattet av retten til spesialpedagogisk hjelp dersom barnet har «særlige behov» for slike tiltak. Førskolebarn vil følgelig ha rett til blant annet særskilt norskopplæring etter bestemmelsen, dersom barnet etter en konkret vurdering har særlig behov for dette, jf. også Ot.prp. nr. 46 (1997–98). Se for øvrig NOU 2010:7.

Også barn som har behov for lytte- og talespråkopplæring, for eksempel fordi de har cochleaimplantat (CI), og barn som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) vil kunne ha rett til spesialpedagogisk hjelp. Det kan også

dreie seg om styrket bemanning for en gruppe eller et barn dersom dette er nødvendig for at barn med særlige behov skal ha nytte av barnehagetilbudet. Retten til spesialpedagogisk hjelp kan også oppfylles ved bruk av assistent i tillegg til pedagogressursen. I noen tilfeller kan spesialpedagogisk hjelp være fysisk tilrettelegging eller innkjøp av utstyr som en ikke kan forvente at barnehager skal anskaffe seg innenfor det ordinære driftsbudsjettet. Et hovedformål med den spesialpedagogiske hjelpen er å bidra til at barnet får muligheter til læring og utvikling ut fra sine evner og forutsetninger. Et annet mål er å sikre at barnet tilegner seg nødvendige ferdigheter slik at barnet blir bedre rustet til å begynne i grunnskolen.

Spesialpedagogisk hjelp er en individuell rettighet for barnet. Et vedtak om spesialpedagogisk hjelp må derfor være i samsvar med reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, og i tillegg oppfylle kravene til saksbehandling i barnehageloven. Et vedtak om spesialpedagogisk hjelp skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hva slags hjelp barnet skal få. Dette betyr at det ikke er nok bare å tildele en viss timeressurs. Det må i tillegg fastsettes krav til innholdet og organiseringen av den spesialpedagogiske hjelpen. Kompetansen til den som skal gi den spesialpedagogiske hjelpen må også fremgå av enkeltvedtaket.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende rett. Foreldrenes medvirkning er en viktig forutsetning for at den spesialpedagogiske hjelpen skal fungere. Den spesialpedagogiske hjelpen skal derfor alltid inkludere tilbud om foreldrerådgivning. Hvordan dette skal gjennomføres, er det opp til kommunen å avgjøre. Men foreldrenes ønsker skal tillegges stor vekt.

Retten til spesialpedagogisk hjelp er ikke avhengig av at barnet går i barnehagen. Den spesialpedagogiske hjelpen kan gis i barnehager, skoler, eller organiseres som eget tiltak. Det er kommunen som bestemmer hvor det er hensiktsmessig å gi den spesialpedagogiske hjelpen.

Tredje ledd fastslår at den spesialpedagogiske hjelpen skal være gratis. Dette gjelder uansett hvor den spesialpedagogiske hjelpen blir gitt.

Fjerde ledd er ny. Formålet med bestemmelsen er å sikre kontinuitet i hjelpen som gis barnet, herunder at barnet ikke taper rettigheter når barnet flytter til en ny kommune. Dersom et barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp flytter til en ny bostedskommune, er den nye bostedskommunen forpliktet til å følge vedtaket om spesialpedagogisk hjelp som den tidligere kommunen har gitt. Først når den nye bostedskommunen har fat-

tet nytt midlertidig eller varig vedtak som følge av sakkyndig vurdering, vil det opprinnelige vedtaket falle bort. Selv om det er den tidligere bostedskommunen som har fattet vedtaket som kan gjøres gjeldende også etter flytting, er det den nye bostedskommunen som er juridisk, økonomisk og organisatorisk ansvarlig for å oppfylle vedtaket. Av hensyn til kontinuitet i tilbudet, bør foreldre melde fra om flytting raskt. Ny og gammel bostedskommune bør raskt etablere dialog med hverandre og foreldrene.

Femte ledd viser til § 13-2 og 13-3a i opplæringsloven. Av praktiske grunner og rettslig forenkling beholdes reguleringen om spesialpedagogisk hjelp i institusjoner etter barnvernloven og helseinstitusjoner i opplæringsloven.

Når det blir fattet vedtak om plassering i institusjon etter barnvernloven, er det den fylkeskommunen der institusjonen ligger som har ansvaret for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp.

Fylkeskommunen der institusjonen ligger har rett til refusjon av utgifter til opplæringen fra fylkeskommunen der barnet er bosatt på det tidspunktet det blir fattet vedtak om plassering, etter satser fastsatt av departementet. Ansvaret omfatter barn og unge i institusjoner i fylkeskommuner som den statlige regionale barnevernsmyndigheten har ansvaret for etter barnvernloven § 5-1, og barn i private og kommunale institusjoner som er godkjent etter barnvernloven § 5-8. Dersom opplæringen skjer i institusjonen, skal institusjonen sørge for nødvendige lokale til formålet. Departementet gir forskrifter om refusjon av utgifter til opplæring av barn fra andre fylkeskommuner.

Opplæringslova § 13-3a presiserer at fylkeskommunen der en institusjon ligger skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp etter loven for pasienter i helseinstitusjoner som et regionalt helseforetak eier, og for pasienter i private helseinstitusjoner som har avtale med regionale helseforetak. Fylkeskommunens ansvar gjelder bare for pasienter som har institusjonsplass som regionale helseforetak finansierer. Dersom opplæringen skjer i institusjonen, skal institusjonen sørge for nødvendige lokale til formålet.

Fylkeskommunen der en institusjon ligger, har rett til refusjon av utgifter til opplæringa fra fylkeskommunen der pasienten var bosatt på det tidspunktet pasienten ble lagt inn. Refusjonsretten er avgrenset til å gjelde pasienter i institusjoner som tilbyr tverrfaglig, spesialisert behandling for rusmiddelavhengige og pasienter i institusjoner innenfor det psykiske helsevernet. Departemen-

tet gir forskrifter om refusjon av utgifter til opplæring av pasienter fra andre fylkeskommuner.

§ 41 Kommunens ansvar

Kommunen skal sørge for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring i barnehagen for alle barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen.

Kommunen skal tilrettelegge barnehagen for barn med nedsatt funksjonsevne. Kommunen skal etter søknad fra barnehagen fatte vedtak om tilskudd til særlig tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne slik at disse sikres et likeverdig barnehagetilbud. Tilskuddet kan gå til tiltak til enkeltbarn eller barnegrupper.

Ved tildeling av plass i barnehage, kan kommunen i særlige tilfeller legge vekt på barnehagens mulighet for tilrettelegging. Et særlig tilfelle vil være at tilrettelegging vil medføre uforholdsmessige byrder.

Barnehager kan påklage vedtak etter andre ledd til kommunen.

Til § 41 Kommunens ansvar

Første ledd presiserer at det er kommunen som har ansvaret for at retten til spesialpedagogisk hjelp og retten til tegnspråkopplæring blir oppfylt.

Andre ledd første punktum presiserer at kommunen har plikt til å tilrettelegge barnehagen for barn med nedsatt funksjonsevne. Dette innebærer at kommunen skal foreta en rimelig individuell tilrettelegging av barnehagetilbud for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter. Barn med nedsatt funksjonsevne kan trenge særskilt tilrettelegging av fysiske og personalmessige forhold i barnehagen. En slik tilrettelegging vil ofte medføre ekstrakostnader for barnehageeier utover de forpliktelsene barnehagene har etter denne lov. Kommunens plikt til å tilrettelegge omfatter ikke tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde. Ved vurderingen av om tilretteleggingen medfører en uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt, de nødvendige kostnadene og kommunens ressurser. Det vil være en konkret vurdering i hver sak hvorvidt et tilfelle innebærer en uforholdsmessig byrde.

Kommunens ansvar etter andre ledd første punktum fritar ikke barnehageeier fra andre krav etter loven, jf. for eksempel § 8.

Andre ledd andre punktum er en lovfesting av praksis som hadde sitt grunnlag i en tidligere tilskuddsordning, jf. rundskriv F-02/10. Formålet

med bestemmelsen er å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige muligheter til deltakelse i barnehagen. Bestemmelsen gir kommunene en plikt til å ha en tilskuddsordning som barnehager kan søke om støtte. For eksempel vil fysisk tilrettelegging av barnehagens inne- og uteområde være tiltak som skal kunne bli finansiert gjennom en slik ordning. Kommunene kan bruke den tidligere tilskuddsordningen til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage som mal for den kommunale tilskuddsordningen, jf. rundskriv F-02/2010. Kommunen skal gjøre ikke-kommunale barnehageeiere kjent med at de kan søke om å få tildelt denne typen midler, dersom det blir tatt inn barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen. Kommunen vurderer søknaden og fatter vedtak om tildeling. Midlene skal fordeles etter en konkret vurdering av behovet til det enkelte barnet og barnehagens forutsetninger for å imøtekomme disse. Utover dette bestemmer kommunen selv innholdet, vilkårene og omfanget av tilskuddsordningen. Dersom slikt tilskudd ikke er tilstrekkelig for å gi barnet et likeverdig tilbud i en barnehage, må kommunen tilby barnet plass i en annen barnehage som tilfredsstillende barnets behov, jf. § 41 tredje ledd.

Tredje ledd gir kommunen anledning til i særlige tilfeller å legge vekt på barnehagens mulighet for tilrettelegging ved tildeling av plass til barn med nedsatt funksjonsevne eller store tilretteleggingsbehov. Dette skal være en anledning kommunen har i særlige tilfeller, og skal ikke være hovedregelen ved tildeling av plass i kommunen. Særlige tilfeller vil kunne være at tilretteleggingen vil føre til uforholdsmessige store byrder for kommunen, eller at en spesiell barnehage har personale med spesialkompetanse som vil være viktig for at barnet skal få gode utviklingsmuligheter.

Fjerde ledd gir barnehager mulighet til å klage til kommunen på vedtak etter andre ledd i denne paragrafen. For vedtakene er det klageadgang internt i kommunen, jf. forvaltningsloven § 28 annet ledd. En kommunal barnehage vil, dersom den ikke er gjort til et eget rettssubjekt (som for eksempel en stiftelse), ikke ha et rettslig krav på å kunne påklage et vedtak om tildeling av midler til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne. Det er likevel ikke noe i veien for at kommunen vil kunne velge å behandle vedtak om tildeling av midler til kommunale barnehager på samme måte som vedtak om tildeling til ikke-kommunale barnehager. Der søknaden er knyttet til enkeltbarn vil også foreldre ha klagerett på vedtak etter andre ledd. At foreldrene gis slik klagerett innebærer en utvi-

delse av foreldre eller foresattes rettigheter i forhold til tidligere praksis, jf. rundskriv F-02/2010.

§ 42 Sakkyndig vurdering

Før kommunen eller fylkeskommunen gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til barnet. Vurderingen skal vise om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, og hva hjelpen skal omfatte. Arbeidet med sakkyndig vurdering skal starte umiddelbart etter at barnet blir tilmeldt for utredning.

Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta standpunkt til:

- Sen utvikling eller lærevansker hos barnet og andre forhold som er viktige for barnets utvikling
- Realistiske mål for barnets utvikling og læring.
- Hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling.
- Hvor mye spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig.
- Om barnets vansker innenfor sitt daglige oppholdsmiljø kan avhjelpes.

Der det av hensyn til barnets utvikling eller andre særlige grunner må iverksettes spesialpedagogiske tiltak umiddelbart, skal kommunen fatte midlertidig vedtak om spesialpedagogisk hjelp som gjelder inntil det kan fattes mer varig vedtak på grunnlag av sakkyndig vurdering.

Dersom vedtaket fra kommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, må det fremgå av begrunnelsen hvorfor barnet likevel får et tilbud som oppfyller retten til spesialpedagogisk hjelp.

Departementet kan gi forskrift om den sakkyndige vurderingen.

Til § 42 Sakkyndig vurdering

Første ledd første punktum stiller krav om at det skal foreligge en sakkyndig vurdering som skal danne utgangspunkt for kommunens vedtak. Det er kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste (PP-tjenesten) som skal sørge for at den sakkyndige vurderingen blir utarbeidet. Dersom PP-tjenesten selv ikke har nok fagkompetanse i en sak, må det innhentes kompetanse fra for eksempel statlige kompetansesentre (Statped), private sakkyndige eller andre kommunale tjenester. *Annet punktum* angir at den sakkyndige vurderingen skal avgjøre om et barn har behov for spesialpedagogisk hjelp. Dersom barnet har et slikt behov skal den sakkyndige vurderingen også si hva den spesialpedagogiske hjelpen skal omfatte. *Tredje punktum* presiserer at arbeidet med den sakkyndige

dige vurderingen skal starte opp med en gang PP-tjenesten har mottatt en tilmelding. Et minimumskrav til hva som menes med å starte arbeidet umiddelbart vil for eksempel kunne være en tilbakemelding innen en uke til foreldrene om når det første møtet med barnet og foreldrene skal finne sted.

Andre ledd angir hovedtemaer som må inngå i en sakkyndig vurdering, men er ikke uttømmende. Det kan også gis forskrift om innholdet i den sakkyndige vurderingen, jf. femte ledd. Hovedformålet med den sakkyndige vurderingen er at kommunen skal få det nødvendige grunnlaget for å fatte vedtak om barnet har rett på, eller ikke har rett på spesialpedagogisk hjelp, samt hva denne eventuelt skal være. Det er ikke meningen at den sakkyndige vurderingen skal dekke alle områder av barnets behov og livssituasjon. Den sakkyndige vurderingen skal konsentrere seg om forhold som er relevant for den spesialpedagogiske hjelpen. Den sakkyndige vurderingen skal være utformet på en måte som gjør at foreldre og den som skal fatte vedtak ikke er i tvil om hvilke anbefalinger den pedagogisk-psykologiske tjenesten gir. Det må fremgå av den sakkyndige vurderingen hvilket innhold og organisering den spesialpedagogiske hjelpen bør ha. Kompetansen til den som skal gi den spesialpedagogiske hjelpen må også fremgå. Den sakkyndige vurderingen skal også konkretisere hvor mye spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig.

Andre ledd bokstav e er et nytt vurderingstema i forhold til tidligere lovgivning gitt i opplæringslova. Det skal legges vekt på barnets omgivelser/miljø/kontekst ved tildeling av ressurser til spesialpedagogisk hjelp. I vurderingen må det først vurderes hva barnet trenger. Deretter må det vurderes om barnehagen har de nødvendige ressurser og kompetanse til å gi barnet den nødvendige hjelpen innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Dersom dette ikke er mulig vil barnet ha rett til spesialpedagogisk hjelp.

For barn som for eksempel ikke går i barnehagen vil det også kunne være aktuelt å bruke barnets hjemmesituasjon som et vurderingstema for behovet for den spesialpedagogiske hjelpen. Dersom en forelder (eller begge foreldrene) har svake norskkunnskaper, eller har en form for funksjonshemming som gjør at barnet ikke får nødvendig stimulans i sin utvikling, vil dette kunne være et vurderingstema når behovet og omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen skal vurderes og utformes. Siden den spesialpedagogiske hjelpen alltid skal innebære forelderadgivning, vil foreldrenes kompetanse og mulighet til å

tilegne seg råd og hjelp være et tema som må tas med i vurderingen av omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen.

Det tilbudet og den hjelpen barnet eventuelt får i barnevern og helseinstitusjoner vil også være et vurderingstema. Det kan av og til være vanskelig å trekke et klart skille mellom medisinsk behandling og spesialpedagogisk hjelp. Derfor må den hjelpen som barnet får i medisinske institusjoner og i habiliteringen vurderes når PP-tjenesten gjennomfører den sakkyndige vurderingen.

Tredje ledd gir kommunen plikt til å fatte et midlertidig vedtak om spesialpedagogisk hjelp dersom det av hensyn til barnets utvikling eller andre særlige grunner må iverksettes spesialpedagogiske tiltak umiddelbart. I noen saker kan det være nødvendig å sette inn tiltak raskere enn det er mulig å gjennomføre en forsvarlig sakkyndig vurdering innenfor de gjeldende saksbehandlingsfristene. Dette kan gjelde saker hvor det er stor risiko for at barnets utvikling vil bli forsinket dersom tiltak ikke iverksettes raskt, eller der barnet har så åpenbare behov at en sakkyndig vurdering ikke er nødvendig for å iverksette de umiddelbare tiltakene. Også «andre særlige grunner» kan gi grunnlag for at det bør fattes et midlertidig vedtak. Dette vil særlig være aktuelt i saker hvor en barnegruppe eller andre barn kan antas å bli skadelidende eller få et forverret tilbud om ikke tiltak settes inn raskere enn det er mulig å gjennomføre en forsvarlig sakkyndig vurdering innenfor de gjeldende saksbehandlingsfristene. Hovedhensikten er å sikre at barnet får hjelp og tilrettelegging til sakkyndig vurdering foreligger, og det kan fattes et nytt vedtak. Kommunen har etter tredje ledd plikt til å vurdere om det i forbindelse med saken er behov for å fatte midlertidig vedtak. Kommunen bør innen to uker etter at saken er mottatt ha foretatt en vurdering av behovet for midlertidig vedtak.

Fjerde ledd er en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen gir kommunen eller fylkeskommunen en særskilt plikt til å begrunne hvorfor et vedtak oppfylder retten til spesialpedagogisk hjelp, når det avviker fra anbefalingene i den sakkyndige vurderingen. En begrunnelse kan for eksempel være at barnet går i en kvalitativ god barnehage med gode ressurser og spisskompetanse på området som barnet har behov for, slik at deltakelse i denne barnehagen vil føre til at barnet får den ønskede utviklingen. Det er ikke nok at kommunen bruker en generell henvisning til det ordinære barnehagetilbudet. Det må spesifiseres hva det konkrete barnehagetilbudet vil innebære,

for eksempel gruppestørrelse, kompetansen til personalet, bemanningstettheten og pedagogtettheten, og hvilken betydning dette vil ha for barnets hjelpebehov.

Etter *siste ledd* kan departementet gi forskrift om den sakkyndige vurderingen.

§ 43 Rett til å kreve undersøkelse og medvirkning. Personalets handlingsplikt

Foreldrene til barnet kan kreve at kommunen gjør de undersøkelsene som er nødvendige for å finne ut om barnet trenger spesialpedagogisk hjelp, og eventuelt hva denne skal inneholde. Personalet i barnehagen skal vurdere om et barn trenger spesialpedagogisk hjelp, og melde fra til styrer når slikt behov er til stede.

Før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Med de avgrensingene som følger av reglene om taushetsplikt og § 19 i forvaltningsloven, har foreldrene rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Kommunen skal så raskt som mulig, og ikke senere enn tre måneder fra søknad om spesialpedagogisk hjelp er mottatt, treffe vedtak i saken. Kommunen skal som en del av søknadsbehandlingen vurdere behovet for midlertidig vedtak, jf. § 42 tredje ledd.

Tilbud om spesialpedagogisk hjelp skal så langt det er mulig, utformes i samarbeid med barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Til § 43 Rett til å kreve undersøkelser og medvirkning. Personalets handlingsplikt

Første ledd første punktum presiserer at foreldre kan kreve at kommunen gjør de undersøkelser som er nødvendig for å finne ut om et barn trenger spesialpedagogisk hjelp. Dette innebærer at det må utarbeides en sakkyndig vurdering i samsvar med lovbestemte kriterier når foreldrene ber om avklaring på hvorvidt deres barn kan ha rett på spesialpedagogisk hjelp.

I *andre punktum* presiseres at barnehagepersonalet har plikt til å vurdere om et barn kan trenge spesialpedagogisk hjelp. Formålet er at barn som kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp skal fanges opp så tidlig som mulig. Hvor omfattende en slik undersøkelse skal være, må vurderes i det enkelte tilfellet. Hovedansvaret for å vurdere dette er ansatte med pedagogisk utdanning.

Dersom personalet mener at et barn kan ha rett på spesialpedagogisk hjelp, skal dette meldes til styrer som videreformidler disse vurderingene til kommunen.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende rett. Det skal innhentes samtykke fra foreldrene før arbeidet med sakkyndig vurdering starter. Foreldrene har også rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir fattet vedtak i saken. Formålet er å sikre at foreldrene får tilgang til informasjon om eget barn. I tillegg er foreldrenes perspektiver og meninger viktige for at saken samlet sett blir best mulig opplyst før vedtak fattes.

Tredje ledd pålegger kommunen en absolutt tidsfrist for å behandle søknader om spesialpedagogisk hjelp. Kravet gjelder den totale saksbehandlingstiden fra et barn blir oppmeldt til PP-tjenesten til endelig vedtak foreligger. Den samlede saksbehandlingen, inkludert utredning og vedtaksprosess, skal ikke ta lengre tid enn tre måneder. En slik frist er en konkretisering av forvaltningslovens krav til forsvarlig saksbehandlingstid. I noen saker kan det være ønskelig med nødvendig informasjon fra andre kommuner og hjelpeinstanser, som for eksempel spesialisthelsetjenesten. I de tilfeller hvor det tar lengre tid å få slik informasjon, må kommunen fatte et vedtak basert på den informasjonen den har innen fristen for tre måneder. Når det eventuelt kommer ny informasjon som har betydning for saken, må kommunen vurdere om det er behov for ny sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Kommunen skal som en del av søknadsbehandlingen vurdere behovet for midlertidig vedtak, jf. § 42 tredje ledd.

Fjerde ledd er en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen fastsetter at den spesialpedagogiske hjelpen så langt det er mulig, skal utformes i samarbeid med barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn. Formålet er å dra nytte av foreldrenes nære kjennskap om barnet og ivareta foreldrerollens betydning. Foreldrenes meninger må tillegges stor vekt. Dette vil innebære at kommunen har gode samarbeidsrutiner med foreldre som har søkt om spesialpedagogisk hjelp til sine barn.

§ 44 Individuell tiltaksplan for spesialpedagogisk hjelp

Det skal utarbeides en individuell tiltaksplan for den spesialpedagogiske hjelpen. Tiltaksplanen skal vise mål for og innholdet i hjelpen, og hvordan hjelpen skal gis og hvordan tilbudet skal evalueres.

Til § 44 Individuell tiltaksplan for spesialpedagogisk hjelp

Bestemmelsen er en tilpasning til barnehagens egenart av gjeldende bestemmelse om individuell opplæringsplan i opplæringslova. Kommunen har en plikt til å lage en individuell skriftlig tiltaksplan for spesialpedagogisk hjelp for alle barn som får slik hjelp. Ansvaret for å utarbeide slik tiltaksplan kan delegeres til den som har ansvaret for å oppfylle enkeltvedtaket om spesialpedagogisk hjelp, herunder ikke-kommunal barnehageeier.

Formålet til den individuelle tiltaksplanen er å angi mål for den spesialpedagogiske hjelpen, hvordan den skal gjennomføres, avklare ansvarsforhold og hvordan tiltakene skal evalueres. Hvor ofte vurdering og evaluering av den spesialpedagogiske hjelpen skal gjøres må tilpasses det enkelte barn. Det må fremgå både av enkeltvedtaket og den individuelle tiltaksplanen hvorvidt evaluering skal gjennomføres én eller flere ganger i løpet av året. Kommunen må ha et system som sikrer at den individuelle tiltaksplanen for spesialpedagogisk hjelp har en utforming som støtter opp om planens formål.

§ 45 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

Tjenesten skal hjelpe barnehagene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge barnehagetilbudet til rette for barn med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

Til § 45 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Første ledd fastslår at den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) er sakkyndig instans for barnehagen. Kravet om at kommunen skal ha en pedagogisk psykologisk tjeneste er fra før hjemlet i opplæringslova § 5-6. Den pedagogisk psykologiske tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. Kravet om en tjeneste vil si en viss kontinuitet i personale og organisering. Det er ikke mulig kun å basere seg på kjøp av tjenester fra andre. Selv om de tilsatte organisatorisk og økonomisk hører inn under kommunen, kan ikke kommunen instruere hva de pedagogisk-faglige vurderingene skal omhandle.

Andre ledd første punktum fastsetter arbeidsoppgavene til den pedagogisk psykologiske tjenesten. Første punktum innebærer at tjenesten skal hjelpe barnehagene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge barnehagetilbudet til rette for barn med særlige behov. Etter gjeldende rett er det kun hjemlet at den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Når tjenesten nå også skal hjemles særskilt i barnehageloven, er det naturlig at også kravet til å arbeide systemrettet overfor barnehagene hjemles her. Kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling er knyttet til barn med særlige behov. Dette betyr at tjenesten ikke er forpliktet til å bidra med generell kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Arbeidet skal først og fremst være knyttet til kompetanse og organisasjonsutvikling som gjelder problemstillinger om barn med særskilte behov. Tjenesten har plikt til å hjelpe i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Omfanget av denne hjelpen, må imidlertid vurderes i den enkelte sak. De tilgjengelige ressursene og de øvrige arbeidsoppgavene til tjenesten kan sette begrensninger i hvor mye hjelp den enkelte barnehage kan kreve.

Andre ledd andre punktum er en videreføring av gjeldende rett. Den pedagogisk psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger der loven krever det. Andre instanser kan bidra i dette arbeidet, jf. merknader til § 41 første ledd. Men det er den pedagogisk psykologiske tjenesten som har ansvaret for å koordinere arbeidet. Innholdet i den sakkyndige vurderingen er gitt i § 37 andre ledd.

§ 46 Plikt til å delta i arbeidet med individuell plan

Barnehagen skal, når det er nødvendig for å ivareta barnets behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan hjemlet etter helselovgivningen og sosiallovgivningen.

Til § 46 Plikt til å delta i arbeidet med individuell plan

Bestemmelsen er ny. Den gir barnehagen en plikt til å delta i arbeidet med individuell plan hjemlet etter helselovgivningen og sosiallovgivningen. Barnehagen vurderer selv hvem fra personalet som skal delta i dette arbeidet. Det bør være en person som kjenner barnet og familien godt, og som til daglig arbeider med barnet. Barnehagens plikt til å delta er avgrenset til å gjelde når det er

nødvendig for å ivareta barnets behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. Dette betyr at det ikke er en automatisk plikt for barnehagen å delta i alle typer individuelle planer. Mål og tiltak i den individuelle planen må være relevant for de aktivitetene som til vanlig foregår i barnehagen for at barnehagens plikt til å delta i arbeidet skal gjelde. Barnehagens plikt innebærer deltakelse i arbeidet, ikke å lede eller koordinere arbeidet

§ 47 Helsetjenestetilbud

Departementet kan gi forskrift om helsetilsyn og medisinsk hjelp til barn i barnehagen.

Til § 47 Helsetjenestetilbud

Bestemmelsen gir departementet anledning til å fastsette forskrift for helsetilsyn og medisinsk hjelp til barn i barnehagen. Det er i dag ikke utarbeidet forskrift, men departementet har gjennom denne hjemmelen anledning til å forskriftsfeste for eksempel regler som gjelder legemiddelhåndtering for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp. En slik forskrift vil gjelde barnehagens bidrag for å hjelpe barn som trenger medisinsk hjelp i barnehagen. Innholdet i den medisinske hjelpen vil være utenfor forskriftshjemmelen, og må eventuelt reguleres av rette fagdepartement.

§ 48 Tegnspråkopplæring

Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring. Før kommunen gjør vedtak om tegnspråkopplæring skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Departementet kan gi forskrift om tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder.

Til § 48 Tegnspråkopplæring

Første ledd første punktum er en videreføring av bestemmelsen slik den fremgår i opplæringslova § 2-6 tredje ledd. Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for tegnspråkopplæring har rett til slik hjelp. Det er ingen nedre aldersgrense for å kunne få rett til tegnspråkopplæring. Etter *andre punktum* skal det foreligge en sakkyndig vurdering før kommunen gjør vedtak om tegnspråkopplæring.

I den grad tegnspråkopplæringen oppfyller retten til barnet, skal det være gratis, uavhengig av om tilbudet blir gitt i barnehagen eller andre steder. Som for spesialpedagogisk hjelp er imidlertid ikke kommunen forpliktet til å gi fradrag i

foreldrebetalingen for den tiden barnet mottar tegnspråkopplæring i barnehagen, jf. § 35 tredje ledd. Omfanget av opplæringen og hvor den skal gis må vurderes individuelt, og vil blant annet være avhengig av barnets alder, modenhet og om barnet har andre funksjonshemminger eller lærevansker.

Tredje punktum gir departementet hjemmel til å gi forskrift om tegnspråkopplæring i barnehagen. Slik forskrift kan blant annet regulere innholdet og omfanget av opplæringen, kompetansekrav og krav til sakkyndig vurdering.

§ 49 Rett til gratis skyss for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp

Barn med rett til spesialpedagogisk hjelp har rett til gratis skyss når dette av særlige grunner er nødvendig for å ta imot denne hjelpen.

Kommunen skal innlosjere barn når daglig skyss ikke er forsvarlig. I vurderingen skal det særlig legges vekt på forhold som gjelder det enkelte barnet, som alder, funksjonshemming, reisetid og sikkerhet, og om daglig skyss fører til ekstraordinære kostnader eller vansker for kommunen. I tvilstilfelle avgjør foreldrene om barnets skal skysses eller innlosjeres.

Barna har rett til nødvendig reisefølge. Barna har rett til nødvendig tilsyn når det blir ventetid før den spesialpedagogiske hjelpen starter og etter at hjelpen er slutt.

Kommunen har ansvaret for å oppfylle retten til skyss, innlosjering og nødvendig reisefølge.

Departementet kan gi forskrift om sikkerheten til elevene under skyssen.

Til § 49 Rett til gratis skyss for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, regulert i opplæringslova kapittel 7 om skyss og innlosjering.

Første ledd gir barn som får spesialpedagogisk hjelp rett til gratis skyss når det av særlig grunner er nødvendig for å kunne ta imot denne hjelpen. Retten til gratis skyss treer ikke automatisk inn som følge av at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. Det må foreligge særlige grunner som gjør skyss nødvendig. Særlige grunner kan være i de tilfeller hvor foreldrene til barn med spesialpedagogisk hjelp har vesentlig større byrde knyttet til skyssen enn andre foreldre som har barn i barnehage. For eksempel kan tilbudet om spesialpedagogisk hjelp være så langt fra hjemmet at skyssen blir en urimelig byrde for foreldrene. Hva som gir rett til gratis skyss vil være individuelt, og

kommunen må vurdere behovet for skyss i hvert enkelt tilfelle. Etter avtale med kommunen kan foreldrene likevel ordne skyssen selv. I slike tilfeller skal de nødvendige og faktiske kostnadene til foreldrene dekkes.

Andre ledd pålegger kommunen å sørge for innlosjering av barnet når daglig skyss ikke er forsvarlig. I vurderingen av dette skal det legges vekt på forhold som gjelder det enkelte barn, som alder, funksjonshemming, reisetid og sikkerhet, og om daglig skyss fører til ekstraordinære kostnader eller vansker for kommunen. Opplistingen er ikke uttømmende, og andre forhold kan også være relevant for den vurderingen kommune gjør. Det er i siste instans foreldrene som avgjør om barnet skal skysses eller innlosjeres.

Kommunen avgjør hvilken type innlosjering som er tilfredsstillende for det enkelte barn. De statlige spesialpedagogiske sentrene (Statped) tilbyr i enkelte tilfeller innlosjering på sine sentre. Kommunen kan da oppfylle sin plikt til å sørge for innlosjering ved å vise til innlosjeringmuligheter på disse sentrene. I andre tilfeller vil kommunen måtte dekke utgifter til opphold etter nærmere avtale med barnets foreldre.

Tredje ledd første punktum gir barn rett til nødvendig reisefølge. Dette bør være en person som barnet kjenner godt, primærkontakten i barnehagen eller en støttekontakt. Det kan også avtales at foreldrene skal være reisefølge. Det er kommunen som må dekke utgiftene til reisefølget dersom disse utgiftene ikke dekkes gjennom andre ordninger og rettigheter. Dette kan for eksempel være ordninger og rettigheter barnet eller pårørende har innenfor det regelverket arbeids- og velferdsetaten (NAV) forvalter.

Tredje ledd andre punktum gir barna rett til nødvendig tilsyn når det blir ventetid før den spesialpedagogiske hjelpen starter og etter at hjelpen er slutt. Dette vil først og fremst gjelde når barnet får spesialpedagogisk hjelp på et annet sted enn i barnehagen. Tilsynet bør utføres av en person som barnet kjenner godt. Det er kommunen som må dekke utgiftene til tilsynet dersom dette ikke ivaretas gjennom andre ordninger og rettigheter. Barnet og pårørende kan også ha ordninger og rettigheter innenfor det regelverket arbeids- og velferdsetaten (NAV) forvalter.

Fjerde ledd viderefører kommunens plikt til å sørge for skyss, reisefølge og tilsyn.

Siste ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om sikkerheten til barnet under skyssen.

§ 50 Statens plikt til å sørge for læremiddel

Departementet skal sørge for at det blir utar-

beidet læremidler for spesialpedagogisk hjelp.

Til § 50 Statens plikt til å sørge for læremiddel

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, slik denne er gitt i opplæringslova § 5-9. Staten har plikt til å utvikle lærebøker og læremiddel som kan brukes for å gi spesialpedagogisk hjelp. Dette ansvaret er delegert til Utdanningsdirektoratet. Direktoratet må derfor se til at utviklingen i produksjonen av læremiddel og lærebøker for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp er i tråd med behovet til brukergruppen og til utviklingen i samfunnet.

§ 51 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid i barnehagen har taushetsplikt etter reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13f tilsvarende.

Til § 51 Taushetsplikt

Bestemmelsen er med noe endret ordlyd en videreføring av tidligere bestemmelse i barnehageloven § 20.

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid i barnehagen har taushetsplikt etter de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. Taushetsplikten gjelder både det pedagogiske personalet og andre ansatte, som assistenter, studenter, vikarer, kjøkkenpersonale, vaktmestere mv. Taushetsplikten innebærer at medarbeiderne plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i sitt arbeid får vite om noens personlige forhold. Med dette menes blant annet opplysninger om fysisk og psykisk helse, familie- og hjemforhold, boligforhold, økonomi eller klientforhold til det offentlige.

Barnehagens adgang til å videreformidle opplysninger til andre instanser og tjenester reguleres av forvaltningsloven §§ 13a, 13b, og 13d. Dette innebærer at ansatte i barnehagen blant annet kan formidle opplysninger til andre forvaltningsorganer på grunnlag av samtykke, hvis opplysningene er anonymisert, eller i konkrete saker når opplysningene brukes til det formålet de er gitt eller innhentet for, samt når videreformidling av opplysningene er nødvendig for å fremme barnehagens oppgaver. Barnehagen kan også anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til politiet når barnehagen finner dette nødvendig ut fra allmenne hensyn, jf. § 13 b nr. 6. Nærmere redegjørelse for dette finnes i Barne- og familiedepartementets vei-

leder Q-1088B Formidling av opplysninger og samarbeid der barn utsettes for vold i familien.

Barnehagepersonalet har opplysningsplikt til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger mistanke om andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. barnehageloven § 53. Se også barnevernloven § 6-4 andre ledd med hensyn til opplysningsplikt ved pålegg fra barnevernmyndigheten.

Barnehagens ansatte har som alle andre en plikt til å anmelde eller på annen måte avverge visse alvorlige forbrytelser, jf. straffeloven § 139. Bestemmelsen omfatter blant annet seksuelle overgrep og grov legemsbeskadigelse. Etter lov om forbud mot kjønnslemlestelse 15. desember 1995 nr. 74 med endringer 28. mai 2004 § 2 er barnehageansatte pålagt en avvergelsesplikt uten hensyn til taushetsplikten.

§ 52 Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Barnehagepersonalet skal gi sosialtjenesten bistand i klientsaker. De skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenestens side, og de skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Av eget tiltak kan opplysninger bare gis etter samtykke fra klienten, eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikt. Barnehagen skal ha rutiner for inngivelse av opplysninger til sosialtjenesten.

Til § 52 Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av tidligere bestemmelse i barnehageloven § 21.

Sosialtjenestens formål er blant annet å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og forebygge sosiale problemer. Sosialtjenesten skal gi råd og veiledning. Foruten økonomisk stønad til livsopphold omfatter de sosiale tjenestene blant annet praktisk bistand og opplæring, avlastningstiltak osv. En rekke av de tiltakene sosialtjenesten ønsker å iverksette kan ikke realiseres uten gjennom samarbeid med andre organer. Barnehageansatte er på denne bakgrunn pålagt å gi sosialtjenesten bistand i klientsaker, og ellers av eget initiativ gjøre sosialtjenesten oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenesten. Slike opplysninger kan imidlertid bare gis dersom foreldrene samtykker til at de gis eller dersom opplysningene ikke er taushetsbelagte, jf. barnehageloven § 51.

Av *siste punktum* fremgår at barnehagen skal ha rutiner for inngivelse av opplysninger til sosial-

tjenesten. Dette er en endring fra tidligere om at opplysninger til sosialtjenesten normalt skal gis av styrer.

§ 53 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Barnehagepersonalet skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side. Barnehagen skal ha rutiner for melding om bekymring til barnevernet.

Uten hinder av taushetsplikt skal barnehagepersonalet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. barneverntjenesteloven §§ 4–10 til 4–12. Også etter pålegg fra organer ansvarlige for gjennomføringen av barneverntjenesteloven, plikter barnehagepersonalet å gi slike opplysninger.

Til § 53 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 22.

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For at barnevernet skal kunne ivareta denne oppgaven, vil barnevernet ofte være avhengig av å motta opplysninger fra andre. Av denne grunn er alle ansatte i barnehager og skoler etter nærmere regler pålagt opplysningsplikt overfor barnevernet.

Gjennom sin daglige nære kontakt med barn er de ansatte i barnehagene i en sentral posisjon i forhold til å kunne observere og motta informasjon om barns omsorgs- og livssituasjon. For at barn i alvorlige situasjoner skal bli sett av barnevernet og få den hjelp de har behov for, er det derfor svært viktig at de ansatte i barnehagene oppfyller opplysningsplikten når den inntreffer.

Et generelt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnevern basert på jevn og formalisert kontakt, på felles mål i forhold til barnet og på kunnskap om hverandres arbeidsoppgaver og arbeidsform bør tilstrebes. Barnehagen og barnevernet er to av flere aktører som bidrar til å skape trygge oppvekstvilkår for små barn, jf. også § 25.

Første ledd annet punktum stiller krav om at barnehagen skal ha utarbeidet rutiner for melding om bekymring til barnevernet. Dagens bestemmelse (§ 22) annet ledd siste punktum, lyder: «Opplysninger skal normalt gis av styrer». Formuleringen kan være uheldig fordi den kan gi inntrykk av at personalet har mindre ansvar enn sty-

rerer til selv å gi opplysninger til barnevernet, og slik kunne virke begrensende. Det antas samtidig at det oftest vil være en fornuftig prosedyre at slike meldinger som regel inngis til barnevernet av styrer eller pedagogisk leder. At melding som regel bør inngis av styrer eller pedagogisk leder vil kunne være hensiktsmessig å synliggjøre i barnehagens interne retningslinjer. Slike retningslinjer bør være skriftlige. Formuleringen i andre ledd siste punktum er derfor strøket.

En forutsetning for dette er at de ansatte har tilstrekkelige kunnskaper om opplysningsplikten og dens anvendelse. Det er viktig at alle ansatte har kunnskap om følgende:

- At opplysningsplikten gjelder for alle ansatte i barnehager
- At opplysningsplikten innebærer en plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikten, samt at plikten gjelder både av eget tiltak og etter pålegg fra barneverntjenesten
- At opplysningsplikten inntreffer i de alvorlige tilfellene; der det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet, eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.

Andre ledd første punktum angir at barnehagepersonalet uten hinder av taushetsplikt av eget tiltak skal gi opplysninger til barneverntjenesten, når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. lov om barneverntjenester §§ 4-10 til 4-12.

Andre ledd andre punktum angir at barnehagepersonalet også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om barneverntjenester, plikter å gi slike opplysninger.

Bestemmelsene om opplysningsplikt i dagens barnehagelov § 22 annet ledd viser til at «barnehagepersonalet av eget tiltak skal gi opplysninger til barneverntjenesten når et barn har vist vedvarende alvorlige adferdsvansker». Det henvises i bestemmelsen til § 4-24 i barnevernloven som gjelder institusjonsplassering grunnet atferdsvansker hos barnet. Utvalget vil vise til at barnevernloven § 4-24 omhandler tilfeller der et barn har vist vedvarende alvorlige adferdsvansker, primært i form av alvorlig og gjentatt kriminalitet og ved vedvarende misbruk av rusmidler. Denne bestemmelsen vil ikke i praksis være aktuell for barnehageansatte. Formuleringen »,eller når et barn har vist vedvarende alvorlige adferdsvansker, jf.

samme lov § 4-24» i gjeldende barnehagelov § 22 annet ledd første punktum, er derfor strøket.

Etter lov om forbud mot kjønnslemlestelse 15. desember 1995 nr. 74 med endringer 28. mai 2004 i § 2 er barnehageansatte pålagt en avvergelsesplikt uten hensyn til taushetsplikt.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en felles veileder «Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten» (Q-1162), hvor blant annet opplysningsplikt mv. omtales.

§ 54 Helsekontroll av barn og personale

Før et barn begynner i barnehage, skal det legges fram erklæring om barnets helse. Dersom barnet har møtt til de ordinære undersøkelser på helsestasjon, kan slik erklæring gis av barnets foresatte.

Barnehagens personale har plikt til å gjennomgå tuberkulosekontroll i henhold til gjeldende regelverk.

Til § 54 Helsekontroll av barn og personale

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 23.

Hensikten med bestemmelsen er å sikre at barnehagen blir kjent med viktige opplysninger om barnas helsetilstand og at barna sikres mot ansatte som kan være smittebærere av tuberkulose.

Første ledd første punktum angir at før et barn begynner i barnehage, skal det legges fram erklæring om barnets helse. Av *annet punktum* følger at dersom barnet har møtt til de ordinære undersøkelser på helsestasjon, kan slik erklæring gis av barnets foresatte.

Hensikten med å innhente opplysninger om barnets helsetilstand er at barnehagen skal kunne legge forholdene best mulig til rette for barnet. For å få informasjon om for eksempel astma, allergier, fysisk og/eller psykisk funksjonsnedsettelse, kan barnehagen utarbeide helseopplysnings-skjema som foreldre eller foresatte bes fylle ut, eventuelt opplyse foreldre om at det skal framlegges erklæring om barnets helse. Det bør fremgå av helseopplysnings-skjemaet om barnet har fulgt helsestasjonstilbudet, herunder barnevaksinasjonsprogrammet. Av forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, fastsatt 3. april 2003 av Helse- og omsorgsdepartementet med hjemmel i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsestasjonstilbudet, § 1-3 femte ledd og lov 5.

august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 3-8 første ledd, fremgår det at kommunen gjennom helsestasjon blant annet skal tilby helseundersøkelser og vaksinasjon i henhold til barnevaksinasjonsprogrammet. Ved spesielle behov for informasjon om barnets helsetilstand kan barnehagen be om at dette dokumenteres med legeattest. En helseerklæring må ikke være eldre enn et halvt år når barnet starter i barnehagen.

Det er et krav i barnehageloven at foreldrene/ de foresatte skal gi barnehagen opplysninger om barnets helse før oppstart i barnehage. Dette gjelder imidlertid kun opplysninger som barnehagens personale har behov for i forbindelse med sitt daglige arbeid med barnet i barnehagen. Forskrift om behandling av personopplysninger fastsatt 15. desember 2000 er gitt i medhold av personopplysningsloven 14. april 2000 nr. 31. Forskriftens § 7-21 sier blant annet at behandling av personopplysninger om barn i barnehage i medhold av barnehageloven er unntatt fra reglene om konsesjonsplikt og meldeplikt i personopplysningsloven. Det betyr at barnehagene ikke behøver å gi melding til Datatilsynet eller søke om konsesjon før behandling av personopplysninger som nevnt i barnehageloven § 54 første ledd.

Selv om behandlingen av personopplysningene er unntatt fra melde- og konsesjonsplikten etter personopplysningsforskriftens § 7-21, medfører ikke dette at det er gjort unntak fra personopplysningslovens og forskriftens øvrige bestemmelser. Ved behandling av helseopplysninger er det viktig at sikkerheten ivaretas. Barnehagen må i denne forbindelse følge sikkerhetsbestemmelsene som følger av lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) med forskrift. Der disse opplysningene behandles elektronisk, stiller loven og forskriften blant annet krav til at det ikke benyttes datamaskin som er tilknyttet internett uten såkalt brannmur. Der opplysningene kun oppbevares i papirform vil det være behov for fysisk sikring, dvs. at skap og rom der opplysningene oppbevares er låst.

Andre ledd presiserer at barnehagens personale har plikt til å gjennomgå tuberkulosekontroll i henhold til gjeldende regelverk. Plikten gjelder, foruten de ansatte, personer i praksis og hospitering, jf. forskrift 13. februar 2009 nr. 205 om tuberkulosekontroll § 3-1 bokstav b fastsatt med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer § 3-2.

§ 55 Øvingsopplæring

Barnehagens eier plikter å stille barnehagen

til disposisjon for øvingsopplæring for studenter som tar førskolelærerutdanning.

Barnehagens styrer og pedagogiske ledere plikter å veilede studenter i slik øvingsopplæring.

Til § 55 Øvingsopplæring

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 24.

Hensikten med bestemmelsen er å gi førskolelærerstudenter den praksis utdanningen krever. Praksisopplæring er nyttig og nødvendig i en profesjonsrettet utdanning.

Bestemmelsen pålegger barnehageeier å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter i førskolelærerutdanning. Dette følger av *første ledd*.

Av *annet ledd* fremgår at styrere og pedagogiske ledere er forpliktet til å veilede studenter i slik øvingsopplæring. Vilklårene for slik øvingsopplæring er avtalefestet.

Barnehageeier bør også stille barnehagen til disposisjon for lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Denne yrkesgruppen bidrar til en samlet sett høyere kompetanse i barnehagene. Dette kravet er ytterligere forsterket gjennom den foreslåtte § 32 om barne- og ungdomsarbeidere skal utgjøre minst 25 prosent av barnehagens grunnbemanning.

§ 56 Lovens anvendelse på Svalbard

Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

Til § 56 Lovens anvendelse på Svalbard

Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

§ 57 Ikrafttreden

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

Til § 57 Ikrafttreden

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

Etter *første punktum* fastsetter Kongen når loven skal tre i kraft. I *annet punktum* er det gitt hjemmel for delt ikraftsetting. Det er åpnet for

delt ikraftsetting fordi kravene til bemanning ikke lar seg gjennomføre umiddelbart. Som det er beskrevet i kapittel 16.2.2–16.2.5 forutsetter kravene både at det må ansettes vesentlig flere pedagoger. Det innebærer blant annet at flere førskolelærere må utdannes. Loven forutsettes satt i kraft av i sin helhet senest 1. januar 2020.

§ 58 Overgangsbestemmelser

Beslutninger om delegering av myndighet, forskrifter eller enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres ved denne loven, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet. Kongen kan gi forskrifter med overgangsbestemmelser for tilpasning fra tidligere lovgivning til loven her.

Kongen kan for en overgangsperiode fastsette at det skal gjelde andre krav til bemanning enn det som følger av § 32 tredje og fjerde ledd.

Til § 58 Overgangsbestemmelser

Beslutninger om delegering av myndighet, forskrifter eller enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres ved denne loven, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet. Kongen kan gi forskrifter med overgangsbestemmelser for tilpasning fra tidligere lovgivning til loven her.

Kongen kan for en overgangsperiode gi forskrift med lavere krav til bemanning enn det som følger av § 32 tredje og fjerde ledd.

Hjemmelsgrunnlaget for forskrifter og enkeltvedtak, som for eksempel godkjenninger, vil etter barnehagelovens ikraftreden ligge i denne loven. Forskriftene vil etter første punktum stå ved lag, inntil Kongen bestemmer annet. Det er også fattet

en rekke enkeltvedtak etter loven, blant annet vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter opplæringslova § 5-7 eller godkjenning etter barnehageloven 2005. Også disse vedtakene vil stå ved lag inntil Kongen bestemmer annet. Selv om godkjenningsvedtakene står ved lag må barnehageeier selvfølgelig oppfylle kravene som stilles i loven. Det innebærer at en barnehage som ikke oppfyller kravene i ny barnehagelov kan miste godkjenning gitt etter barnehageloven 2005.

I annet ledd gis Kongen myndighet til å gi forskrift med lavere krav til bemanning enn det som følger av § 32 tredje og fjerde ledd. Bakgrunnen for hjemmelen er at det ikke er mulig å innfri kravene til bemanning straks etter lovens ikraftreden, lovens krav forutsetter for de aller fleste barnehagene nyansettelser og flere førskolelærere må utdannes. Det forutsettes at Kongen fastsetter en forskrift der kravet til bemanning øker mot at lovens krav trer i kraft 1. januar 2020.

§ 59 Endringer i andre lover

1. Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og videregående opplæringa (opplæringslova) endres slik:

§ 5-7 oppheves.

2. Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) oppheves.

Til § 59 Endringer i andre lover

1. Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og videregående opplæringa (opplæringslova) endres slik:

§ 5-7 oppheves.

2. Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) oppheves.

Kapittel 24

Forslag til ny lov om barnehager

Kapittel I. Barnehagens formål og innhold

§ 1 Formål

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

§ 2 Adgang til å fastsette annet formål

Eiere av private barnehager kan i vedtektene bestemme at verdiene ikke skal forankres i den kristne og humanistiske arv og tradisjon.

Private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innenfor Den norske kirke kan i vedtektene fastsette særlige bestemmelser om tros- eller livssynsformål.

§ 3 Barnehagens innhold

Barnehagen skal:

- være en pedagogisk virksomhet.
- gi barna muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter.
- ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bak-

grunn, herunder samiske barns språk og kultur.

- formidle verdier og kultur, gi rom for barnas egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.
- støtte barnas nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter og
- ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.

Departementet fastsetter i forskrift en rammeplan for barnehagen. Rammeplanen skal stille krav til barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.

§ 4 Saklig virkeområde

Loven gjelder for barnehager. Barnehage er en virksomhet:

- som har ansvar for barn, er regelmessig og der ett eller flere barn har en avtalt ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer og
- der antall barn som er til stede samtidig er minst fem.

Tilsyn av barn om natten regnes ikke som barnehage.

Departementet kan gi forskrift om organisert barnetilsyn som ikke er barnehager etter første ledd, herunder fastsette at også barnehager med fem barn eller færre er omfattet av loven.

Kapittel II. Barns rettigheter.

§ 5 Hensynet til barnets beste

Ved anvendelse av bestemmelsene i denne loven skal det legges avgjørende vekt på barnets beste.

§ 6 Barns rett til plass i barnehage

Alle barn med barnehageplass skal ha et barnehage tilbud i samsvar med denne loven med forskrifter.

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.

Barn med nedsatt funksjonsevne og barn som det er fattet vedtak om etter barnevernloven § 4-4 annet og fjerde ledd og § 4-12, har etter søknad rett til plass i barnehage og har fortrinnsrett ved opptak til ønsket barnehage uansett barnets alder.

Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt. Barnets behov og foreldrenes eller foresattes ønsker skal tillegges særlig vekt ved valg av barnehage og ved eventuelt senere ønske om bytte av barnehage.

§ 7 Barns rett til medvirkning

Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet.

Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet.

Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og egne forutsetninger.

§ 8 Rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø

Alle barn i barnehager har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø. Alle barn har rett til et barnehagemiljø som er tilpasset den enkeltes behov.

Dersom barnehagen blir klar over sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ virkning for barnas helse og sikkerhet, skal foreldrene snarest mulig varsles om dette.

Departementet kan gi forskrift om barnehagemiljøet.

§ 9 Det fysiske miljøet

Det fysiske miljøet inne og ute skal være trygt og pedagogisk utfordrende. Miljøet skal gi alle barn allsidig bevegelses- og sanseerfaring og mulighet for mestring og utvikling.

Barnehagene skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at barnas trygghet, helse, trivsel, lek og læring, fremmes.

Dersom foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det fysiske miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningslo-

ven. Om barnehagen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, kan det klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak. Kommunen er klageinstans.

§ 10 Det psykososiale miljøet

Barnehagen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, der det enkelte barnet kan oppleve respekt, trygghet, omsorg og sosial tilhørighet.

Dersom noen som er tilsatt i barnehagen, får kunnskap eller mistanke om at et barn blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, skal vedkommende snarest undersøke saken og varsle styrer, og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe inn. Styrer skal varsles om alvorlige forhold.

Dersom foreldrene, foreldrerådet eller samarbeidsutvalget krever tiltak for å rette på mangler ved det psykososiale miljøet, skal barnehagen behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om barnehagen ikke innen rimelig tid har tatt stilling til saken, kan det klages etter bestemmelsene i forvaltningsloven som om det var gjort enkeltvedtak. Kommunen er klageinstans.

Kapittel III. Foreldreråd og samarbeidsutvalg

§ 11 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

For å sikre samarbeidet med barnas hjem, skal hver barnehage ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg.

Foreldrerådet består av barnas foreldre eller foresatte og skal fremme deres fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnehagemiljø.

Samarbeidsutvalget består av barnas foreldre eller foresatte og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ. Barnehagens eier kan delta etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene.

Barnehageeieren skal forelegge saker av viktighet for foreldrerådet og samarbeidsutvalget.

§ 12 Felles samarbeidsutvalg for barnehage og skole

Kommunen kan bestemme at det skal være felles samarbeidsutvalg for kommunal barnehage og grunnskole. Der begge parter ønsker det, kan det etableres tilsvarende ordning for ikke-kommunal barnehage og kommunal eller

privat skole. Samarbeidsutvalget settes også i slike tilfeller sammen etter § 11 tredje ledd, men slik at barnas og elevenes foreldre eller foresatte og ansatte fra både barnehagen og skolen skal være representert, jf. opplæringslova § 11-1 fjerde ledd.

Kapittel IV. Barnehageeiers ansvar og oppgaver

§ 13 Godkjenningsplikt

Barnehager må søke om godkjenning.

Dersom det foreligger vesentlig endrede forhold ved barnehagen, skal det søkes ny godkjenning.

En barnehage kan ikke settes i drift før den er godkjent.

§ 14 Barnehageeierens ansvar

Barnehageeieren skal drive barnehagen i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Barnehageeieren skal fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for barnas foreldre eller foresattes forhold til barnehagen, herunder

- a) eierforhold,
- b) formål, jf. §§ 1 og 2,
- c) opptakskriterier,
- d) antall medlemmer i samarbeidsutvalget,
- e) barnehagens åpningstid,
- f) godkjent leke- og oppholdsareal,
- g) barnehagens arealutnyttelse.

Barnehageeier har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Barnehageeier skal ha et forpliktende system som gir personalet i barnehagen mulighet til å utvikle og vedlikeholde faglig og pedagogisk kunnskap.

§ 15 Barnehageeiers registrerings- og opplysningsplikt

Barnehagen har plikt til å gi kommunen opplysninger, innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler som anses nødvendig etter § 18.

Barnehager skal være registrert i Enhetsregisteret.

Barnehageeieren må legge fram opplysninger om regnskapsdata og tjenestedata.

Barnehageeieren plikter å gi barnets bostedskommune de opplysninger som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 17 fjerde ledd.

Departementet kan gi forskrift om innhenting av opplysninger fra barnehageeier.

§ 16 Krav til forsvarlig system for barnehageeier

Barnehageeier har ansvaret for at kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.

Barnehageeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Barnehageeier skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

Departementet kan gi forskrift om krav til forsvarlig system.

Kapittel V. Lokal barnehagemyndighets ansvar og oppgaver

§ 17 Kommunen er lokal barnehagemyndighet

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Kommunen skal sørge for å ha tilgang til barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivået.

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikter bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.

Hver kommune skal opprette og føre register til bruk for Arbeids- og velferdsetaten (NAV) i forbindelse med kontroll av beregning og utbetaling av kontantstøtte etter kontantstøtteloven. Registeret kan samkjøres mot Arbeids- og velferdsetatens (NAV) register over mottakere av kontantstøtte. Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om føringen av registeret, hvilke opplysninger registeret skal inneholde og behandlingen av disse opplysningene.

§ 18 Barnehagemyndighetens rett til innsyn og barnehagens opplysningsplikt

Kommunen har rett til opplysninger, innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver etter barnehageloven.

§ 19 Godkjenning av barnehager

Kommunen skal godkjenne barnehager som er egnet til å oppnå lovens krav. I vurderingen av om en barnehage er egnet til å oppnå lovens krav kan det legges vekt på om barnehageeier eller andre personer som vil ha vesentlig innfly-

telse på virksomheten er egnet til å drive barnehage. Krav i annen lovgivning må være oppfylt før det gis godkjenning.

Kommunen kan sette vilkår ved godkjenningen med hensyn til antall barn, barnas alder, oppholdstid og barnehagens fysiske miljø.

Dersom det foreligger vesentlig endrede forhold skal kommunen stadfeste, oppheve, endre eller sette nye vilkår i godkjenningen.

Godkjenningen faller bort dersom barnehagen ikke starter opp innen tre år etter at godkjenningen er gitt. Det samme gjelder om barnehagedriften opphører.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

§ 20 Kommunens plikt til å tilby plass i barnehage

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn bosatt i kommunen som har rett til plass i barnehage, jf. § 6. Kommunen har ansvaret for at barn med rett til prioritet får plass i barnehage. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Kommunen skal ha minimum ett opptak i året. Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

§ 21 Samordnet opptaksprosess i kommunen

Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess. I opptaksprosessen skal det tas hensyn til barnehagens mangfold og egenart. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager sikres.

Forvaltningsloven kapittel IV til VI gjelder ikke for opptak i barnehage. Departementet kan gi forskrift om behandling av søknader om opptak i barnehage.

§ 22 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 ramrefinansiert.

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

Godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig

med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

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.

§ 23 Foreldrebetaling

Foreldrebetaling for en barnehageplass skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak. Betaling for kost kan komme i tillegg.

Maksimalgrensen gjelder for et heldags ordinært barnehagetilbud innenfor barnehageloven med forskrifter. Med heldagstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer.

Foreldrebetaling for et deltidstilbud skal settes lavere enn foreldrebetaling for et heldagstilbud. Med deltidstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer.

§ 24 Moderasjonsordninger

Kommunen skal sørge for at foreldre eller foresatte tilbys minimum 30 prosent søskenmoderasjon i foreldrebetalingen for barn nummer to og minimum 50 prosent for barn nummer tre eller flere barn. Moderasjonen skal omfatte søsken som bor fast sammen. Reduksjon skal tilbys også om søsknene går i forskjellige barnehager i samme kommune.

Alle kommuner skal tilby foreldre eller foresatte med lav betalingsevne reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling. Alle kommuner skal ha inntektsgraderte betalingssatser.

Departementet kan gi forskrift om minimumssatser for inntektsgradert betaling og fritak for barnefamilier med lav betalingsevne.

Barnehageeier skal få dekket reduksjon i eller fritak for foreldrebetalingen av kommunen.

§ 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon

Kommunen skal utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og andre instanser som er relevante for å bidra til barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon.

§ 26 Krav til forsvarlig system for kommunen som barnehagemyndighet

Kommunen skal oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles.

Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i barnehageloven med forskrifter blir oppfylt. Kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

Departementet kan gi forskrift om kravet til forsvarlig system.

§ 27 Kommunens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig eller varig stenging

Kommunen skal føre tilsyn med at barnehage drives i samsvar med denne loven med forskrifter. Kommunen skal sørge for at tilsynet utføres på en måte som er uavhengig av oppgave kommunen har som eier av barnehager.

Kommunen kan gi pålegg til barnehageeier om retting av brudd på loven. Dersom fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, kan kommunen vedta reduksjon i foreldrebetalingen, som gjelder frem til barnehageeier har rettet lovbruddet.

I særlige tilfeller, der pålegg eller reduksjon i foreldrebetalingen ikke har ført til at lovbrudd blir rettet, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det samme gjelder dersom lovbruddet ikke lar seg rette. Dersom fortsatt barnehagedrift kan medføre alvorlig helseskade for barna, skal kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.

Kommunens vedtak om pålegg om retting, reduksjon i foreldrebetaling og stenging kan påklages til fylkesmannen.

Kommunen skal offentliggjøre resultatene av gjennomførte tilsyn.

Departementet kan gi forskrift om kommunens tilsyn med barnehagene.

Kapittel VI. Fylkesmannens ansvar og oppgaver

§ 28 Fylkesmannens veiledningsplikt

Fylkesmannen skal veilede kommuner og barnehageeiere etter denne loven med forskrifter.

§ 29 Fylkesmannens tilsynsansvar. Pålegg om retting, midlertidig og varig stenging

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører oppgavene den som barnehagemyndighet er pålagt etter denne loven med forskrifter, jf. kommuneloven kapittel 10A.

Dersom særlige grunner gjør det nødvendig, kan fylkesmannen føre tilsyn med at den enkelte barnehagen blir drevet i samsvar med denne loven med forskrifter. Dersom fylkesmannen utfører tilsyn gjelder § 27 tilsvarende.

Fylkesmannen kan gi pålegg om retting til kommunen som barnehagemyndighet dersom tilsynet avdekker brudd på loven. Fylkesmannen kan gi pålegg om retting til den enkelte barnehageeieren dersom tilsynet avdekker brudd på loven. Dersom lovbruddet ikke rettes av barnehageeieren, kan fylkesmannen vedta en reduksjon i foreldrebetalingen frem til lovbruddet er rettet.

I særlige tilfeller, der pålegg eller reduksjon i foreldrebetalingen ikke har ført til at lovbrudd blir rettet, kan fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Det samme gjelder dersom lovbruddet ikke lar seg rette. Dersom fortsatt barnehagedrift kan medføre alvorlig helseskade for barna, skal fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Fylkesmannens stengingsvedtak skal sendes Utdanningsdirektoratet til orientering.

Vedtak om retting, reduksjon i foreldrebetaling og stenging kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

Fylkesmannen skal offentliggjøre resultater av gjennomførte tilsyn.

§ 30 Fylkesmannen som klageinstans

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter loven §§ 19, 22, 23, 24, 27, 31, 32, 37 og 40 og der det følger av forskrifter gitt i medhold av denne loven.

Kapittel VII. Bestemmelser om barnehagens personale, mv.

§ 31 Styret

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en styrer som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskole- eller universitetsutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet kan gi forskrift om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

§ 32 Barnehagens grunnbemanning

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en god pedagogisk virksomhet.

En ansatt kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år. En ansatt kan ha ansvaret for inntil seks barn over tre år.

En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil seks barn under tre år. En førskolelærer kan ha ansvaret for inntil tolv barn over tre år. Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. 20 prosent av pedagogene i barnehagen kan ha annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå eller universitetsnivå.

Barne- og ungdomsarbeidere skal utgjøre minst 25 prosent av barnehagens grunnbemanning.

Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet i tredje og fjerde ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet kan gi forskrift om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet, om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

§ 33 Barnegruppen

Barn har rett til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen.

Barnegruppen skal ha en størrelse som ut fra barnas alder og forutsetninger er trygg og pedagogisk forsvarlig. Organiseringen må ivareta barnas behov for forutsigbarhet og tilhørighet til en barnegruppe og tilknytning til voksne.

Ved vurderingen av om en gruppe er trygg og pedagogisk forsvarlig skal det legges vekt på barnas alder, aldersspredning i gruppen, om det er barn med nedsatt funksjonsevne, flerspråklige barn, barnas mulighet for å etablere tilhørighet og vennskap, tilgjengelige voksne og personalets kompetanse samt barnehagens fysiske og psykososiale miljø.

Departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser.

§ 34 Barnehagens areal inne og ute

Barnehagen skal ha et trygt og pedagogisk forsvarlig areal inne og ute.

§ 35 Politiattest

Den som skal arbeide i barnehage skal legge fram politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. I tillegg til bestemmelsene nevnt i politiregisterloven skal det anmerkes om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for overtredelse av straffeloven §§ 228 og 229 første straffalternativ.

Kommunen kan også kreve politiattest som nevnt i første ledd for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen eller har vesentlig innflytelse på barnehagens drift.

Person med anmerkning knyttet til straffeloven §§ 162, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, § 200 annet ledd, § 201 første ledd bokstav c, §§ 201 a, 203, 204 a, 219, 224, § 229 annet og tredje straffalternativ, §§ 231, 233 og 268 jf. 267, skal ikke arbeide i barnehager.

Fornytt politiattest kan innhentes i samsvar med politiregisterloven § 43.

Departementet kan gi forskrift om politiattest i barnehagen.

Kapittel VIII Familiebarnehager

§ 36 Definisjon og virkeområde

En familiebarnehage er en barnehageform der barna får et tilbud i private hjem. Ut over de særskilte regler som gis om familiebarnehager, gjelder de bestemmelser som er fastsatt i eller med hjemmel i barnehageloven, med unntak av §§ 19 og 32.

Departementet kan gi forskrift om familiebarnehager.

§ 37 Godkjenning av familiebarnehager

Kommunen avgjør søknad om godkjenning av familiebarnehage etter en vurdering av virksomhetens organisering og om det enkelte hjem er egnet for familiebarnehagedrift. I vurderingen av om familiebarnehagen er egnet til å oppnå lovens krav, kan det legges vekt på om barnehageeier eller andre personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, er egnet til å drive barnehage. Familiebarnehagens drift skal foregå i bebodde hjem.

Et hjem kan godkjennes for maksimalt fem barn over tre år som er til stede samtidig. Er flertallet av barna under tre år, må antallet redu-

seres. Det kan settes begrensning ved antall barn i et hjem på grunnlag av hjemmets egnethet.

Det skal som hovedregel være minst to barn i et familiebarnehagehjem. Hjemmets egne barn under opplæringspliktig alder, som deltar i ordningen, teller med. I en familiebarnehagegruppe må minst halvparten av barna være andre enn hjemmets egne.

Familiebarnehagen skal være et fellesskap mellom minst to hjem, eller mellom minst ett hjem og en ordinær barnehage.

Kommunens vedtak om godkjenning av familiebarnehager kan påklages til fylkesmannen.

§ 38 Pedagogisk veiledning i familiebarnehager

I familiebarnehagen skal det gis pedagogisk veiledning til assistenten i det enkelte hjem i barnehagens åpningstid. Den pedagogiske veiledningen skal gis av utdannet førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høyskole- eller universitetsnivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Pedagogisk veiledning kan maksimalt omfatte 12 barn per førskolelærer når barna er under tre år og 20 barn per førskolelærer når barna er over tre år.

Pedagogisk veiledning må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger.

Dersom familiebarnehagen mangler pedagogisk veiledning, kan kommunen sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehagen.

§ 39 Bemanning i familiebarnehagen

En assistent kan ha ansvaret for inntil tre barn under tre år. En assistent kan ha ansvaret for inntil fem barn over tre år.

Bemanningen må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger.

Kapittel IX. Spesialpedagogisk hjelp, tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne og tegnspråkopplæring

§ 40 Rett til spesialpedagogisk hjelp

Barn med særlige behov har rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Også barn som ikke går i barnehage har rett til spesialpedagogisk hjelp.

Spesialpedagogisk hjelp skal omfatte tilbud om foreldrerådgiving. Den spesialpedagogiske hjelpen kan gis i barnehager, skoler, sosiale og medisinske institusjoner og lignende, eller organiseres som eget tiltak. Hjelpen kan også gis av den pedagogisk-psykologiske tjenesten eller av

en annen sakkyndig instans.

Den spesialpedagogiske hjelpen skal være gratis.

Dersom barnet flytter til en ny kommune skal vedtak om spesialpedagogisk hjelp gjelde inntil det er fattet nytt vedtak i saken.

For spesialpedagogisk hjelp som blir gitt til barn som er i institusjoner etter barnevernloven eller helseinstitusjoner gjelder §§ 13-2 og 13-3a i opplæringslova.

§ 41 Kommunens ansvar

Kommunen skal sørge for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring i barnehagen for alle barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen.

Kommunen skal tilrettelegge barnehagen for barn med nedsatt funksjonsevne. Kommunen skal etter søknad fra barnehagen fatte vedtak om tilskudd til særlig tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne slik at disse sikres et likeverdig barnehagetilbud. Tilskuddet kan gå til tiltak til enkeltbarn eller barnegrupper.

Ved tildeling av plass i barnehage, kan kommunen i særlige tilfeller legge vekt på barnehagens mulighet for tilrettelegging. Et særlig tilfelle vil være at tilrettelegging vil medføre uforholdsmessige byrder.

Barnehager kan påklage vedtak etter andre ledd til kommunen.

§ 42 Sakkyndig vurdering

Før kommunen eller fylkeskommunen gjør vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til barnet. Vurderingen skal vise om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, og hva hjelpen skal omfatte. Arbeidet med sakkyndig vurdering skal starte umiddelbart etter at barnet blir tilmeldt for utredning.

Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta standpunkt til:

- a) Sen utvikling eller lærevansker hos barnet og andre forhold som er viktige for barnets utvikling
- b) Realistiske mål for barnets utvikling og læring.
- c) Hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling.
- d) Hvor mye spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig.
- e) Om barnets vansker innenfor sitt daglige oppholdsmiljø kan avhjelpes.

Der det av hensyn til barnets utvikling eller andre særlige grunner må iverksettes spesialpe-

dagogiske tiltak umiddelbart, skal kommunen fatte midlertidig vedtak om spesialpedagogisk hjelp som gjelder inntil det kan fattes mer varig vedtak på grunnlag av sakkyndig vurdering.

Dersom vedtaket fra kommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, må det fremgå av begrunnelsen hvorfor barnet likevel får et tilbud som oppfyller retten til spesialpedagogisk hjelp.

Departementet kan gi forskrift om den sakkyndige vurderingen.

§ 43 Rett til å kreve undersøkelse og medvirkning. Personalets handlingsplikt

Foreldrene til barnet kan kreve at kommunen gjør de undersøkelsene som er nødvendige for å finne ut om barnet trenger spesialpedagogisk hjelp, og eventuelt hva denne skal inneholde. Personalet i barnehagen skal vurdere om et barn trenger spesialpedagogisk hjelp, og melde fra til styrer når slikt behov er til stede.

Før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra barnets foreldre. Med de avgrensingene som følger av reglene om taushetsplikt og § 19 i forvaltningsloven, har foreldrene rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Kommunen skal så raskt som mulig, og ikke senere enn tre måneder fra søknad om spesialpedagogisk hjelp er mottatt, treffe vedtak i saken. Kommunen skal som en del av søknadsbehandlingen vurdere behovet for midlertidig vedtak, jf. § 42 tredje ledd.

Tilbud om spesialpedagogisk hjelp skal så langt det er mulig, utformes i samarbeid med barnets foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

§ 44 Individuell tiltaksplan for spesialpedagogisk hjelp

Det skal utarbeides en individuell tiltaksplan for den spesialpedagogiske hjelpen. Tiltaksplanen skal vise mål for og innholdet i hjelpen, og hvordan hjelpen skal gis og hvordan tilbudet skal evalueres.

§ 45 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

Tjenesten skal hjelpe barnehagene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge barnehagetilbudet til rette for

barn med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

§ 46 Plikt til å delta i arbeidet med individuell plan

Barnehagen skal, når det er nødvendig for å ivareta barnets behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan hjemlet etter helselovgivningen og sosiallovgivningen.

§ 47 Helsetjenestetilbud

Departementet kan gi forskrift om helsetilsyn og medisinsk hjelp til barn i barnehagen.

§ 48 Tegnspråkopplæring

Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for tegnspråkopplæring, har rett til slik opplæring. Før kommunen gjør vedtak om tegnspråkopplæring skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Departementet kan gi forskrift om tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder.

§ 49 Rett til gratis skyss for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp

Barn med rett til spesialpedagogisk hjelp har rett til gratis skyss når dette av særlige grunner er nødvendig for å ta imot denne hjelpen.

Kommunen skal innlosjere barn når daglig skyss ikke er forsvarlig. I vurderingen skal det særlig legges vekt på forhold som gjelder det enkelte barnet, som alder, funksjonshemming, reisetid og sikkerhet, og om daglig skyss fører til ekstraordinære kostnader eller vansker for kommunen. I tvilstilfelle avgjør foreldrene om barnets skal skysses eller innlosjeres.

Barna har rett til nødvendig reisefølge. Barna har rett til nødvendig tilsyn når det blir ventetid før den spesialpedagogiske hjelpen starter og etter at hjelpen er slutt.

Kommunen har ansvaret for å oppfylle retten til skyss, innlosjering og nødvendig reisefølge.

Departementet kan gi forskrift om sikkerheten til elevene under skyssen.

§ 50 Statens plikt til å sørge for læremiddel

Departementet skal sørge for at det blir utarbeidet læremidler for spesialpedagogisk hjelp.

Kapittel X. Forskjellige bestemmelser

§ 51 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid i

barnehagen har taushetsplikt etter reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13f tilsvarende.

§ 52 Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Barnehagepersonalet skal gi sosialtjenesten bistand i klientsaker. De skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenestens side, og de skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Av eget tiltak kan opplysninger bare gis etter samtykke fra klienten, eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikt. Barnehagen skal ha rutiner for inngivelse av opplysninger til sosialtjenesten.

§ 53 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Barnehagepersonalet skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side. Barnehagen skal ha rutiner for melding om bekymring til barnevernet.

Uten hinder av taushetsplikt skal barnehagepersonalet av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. barneverntjenesteloven §§ 4-10 til 4-12. Også etter pålegg fra organer ansvarlige for gjennomføringen av barneverntjenesteloven, plikter barnehagepersonalet å gi slike opplysninger.

§ 54 Helsekontroll av barn og personale

Før et barn begynner i barnehage, skal det legges fram erklæring om barnets helse. Der som barnet har møtt til de ordinære undersøkelser på helsestasjon, kan slik erklæring gis av barnets foresatte.

Barnehagens personale har plikt til å gjennomgå tuberkulosekontroll i henhold til gjel-

dende regelverk.

§ 55 Øvingsopplæring

Barnehagens eier plikter å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter som tar førskolelærerutdanning.

Barnehagens styrer og pedagogiske ledere plikter å veilede studenter i slik øvingsopplæring.

§ 56 Lovens anvendelse på Svalbard

Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

Kapittel XI. Ikrafttredelse og endringer i andre lover

§ 57 Ikrafttreden

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

§ 58 Overgangsbestemmelser

Beslutninger om delegering av myndighet, forskrifter eller enkeltvedtak med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres ved denne loven, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet. Kongen kan gi forskrifter med overgangsbestemmelser for tilpasning fra tidligere lovgivning til loven her.

Kongen kan for en overgangsperiode fastsette at det skal gjelde andre krav til bemanning enn det som følger av § 32 tredje og fjerde ledd.

§ 59 Endringer i andre lover

1. Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og videregående opplæringa (opplæringslova) endres slik:

§ 5-7 oppheves.

2. Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) oppheves.

Litteraturliste

- Abrahamsen, Gerd og Elisabeth Ianke Mørkeseth (2001): *Samspill og læring i familiebarnehagen. Barnehagepedagogikk i relasjonelt perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ahnert, L og ME Lamb (2004): «Child Care and Its Impact on Young Children (2–5)», i Tremblay RE, Barr RG, Peters RdeV (red.): *Encyclopedia on Early Childhood Development*. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development.
- Ahnert, L, M Pinquart og M E Lamb (2006): «Security of Children's relationships with non-parental care providers: A meta-analysis.» *Child Development*, 77: 664–679.
- Almond, D og Currie, J (2010): *Human Capital Development Before Age Five*. Working Paper 15 827. National bureau of economic research. Cambridge.
- Alvestad, M, JE Johansson, T Moser og F Søbstad (2009): Status og utfordringer i norsk barnehageforskning. *Nordisk barnehageforskning*, 2 (1): 39–55.
- Alvestad, T (2010). *Barnehagens relasjonelle verden: små barn som kompetente aktører i produktive forhandlinger*. PhD-avhandling: Institutionen för pedagogik och didaktik: Göteborgs universitet.
- Amundsen, Hilde Merete, Siri Hunnes Blakstad, Atle Krogstad, Wibeke Knudsen, Bendik Manum, Laila Sve, Solvår Wågø (2007): *Barn og rom – Refleksjoner over barns opplevelser av rom*. DMMH. Rapportnr. SBF BY A07004
- Andersen, Lene Frost (2010): «Kosthold blant norske barn i barnehagealder», i s. 69–84 i Britt Unni Wilhelmsen og Asle Holthe (red.): *Måltider og fysisk aktivitet i barnehagen: barnehagen som arena for folkehelsearbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arnesen, Clara Åse (1997): *Overgang fra utdanning til arbeid – en vanskelig og tidkrevende prosess?*, NIFU rapport 28/97.
- Arnett, J (1989): «Caregivers in day-care centers: Does training matter?», *Journal of Applied Developmental Psychology*, 10, 1989.
- Askland, Leif og Sataøen, Svein Ole (2009): *Utviklingspsykologiske perspektiv på barns oppvekst*. Gyldendal Akademisk. 2 utgave.
- Asplan Viak (2008): *Barnehager som går ut over maksimalprisen*. Notat. April 2008.
- Asplan Viak og Fafo (2008): *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren – rapport fra første fase*, Asplan Viak og Fafo, 2008.
- Asplan Viak AS (2009): *Analyse av barnehagestatistikk – status for utbygging og ventelister pr. 20. september 2009*. Rapport. Desember 2009
- Asplan Viak (2010): *Evalueringsrapport av Sametingets tilskudd til samiske barnehager*. Rapport 2010.
- Asplan Viak og Fafo (2010): *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren – rapport fra andre fase i kartleggingen*, Asplan Viak og Fafo, 2010.
- Asplan Viak og Fafo (2011): *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren*. Sluttrapport. Asplan Viak og Fafo. 2011.
- Aukrust, V (2005): *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*. Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Aukrust, VG og Rydland, V (2009): «Barnehagens kvalitet og skolefaglig læring: en kunnskapsoversikt». *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 3/2009.
- Backe-Hansen, E (2009): *Å sende en bekymringsmelding – eller la det være? En kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern*. NOVA Notat 6/2009.
- Bae, Berit (2004): *Dialoger mellom førskolelærere og barn. En beskrivende og fortolkende studie*. Oslo: Høgskolen i Oslo, Avdeling for lærerutdanning.
- Bae, Berit (2006): «Perspektiver på barns medvirkning i barnehage», i Berit Bae, Brit Johanne Eide, Nina Winger og Aud Eli Kristoffersen: *Temahefte om barns medvirkning*. Kunnskapsdepartementet. 2006.
- Bae, Berit (2009): «Samspill mellom barn og voksne ved måltidet. Muligheter for medlæring?», *Nordisk barnehageforskning*, 2 (1): 3–15.
- Bae, Berit (2011): «Gjensidige inkluderingsprosesser – muligheter i dagligdagse samspill i barnehager», i Tora Korsvold (red.): *Barndom*

- barnehage – inkludering. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bakken, A (2007): *Virksomheter av tilpasset språk-opplæring for minoritetsspråklige elever*, NOVA Rapport 10/07.
- Bakken, A (2003): «Morsmålsundervisning og skoleprestasjoner». *Tidsskrift for Ungdomsforskning*.
- Barne- og familiedepartementet (1998): *Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren 1995–1997*. Sluttrapport. 1998.
- Barne- og familiedepartementet (2005): *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små*. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren. Oslo: Barne- og familiedepartementet. 2005.
- Barne- likestillings-, og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2009): *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*. Veileder.
- Barnett, WS (2003): *Better teachers, better preschools: Student achievement linked to teacher qualifications*. NIEER Policy Facts.
- Bauchmuller, R, M Gørtz og AW Rasmussen (2011): *Long-Run Benefits from Universal High-Quality Pre-Schooling*, København, AKF, Danish Institute of Governmental Research (akf.dk)
- Belsky, J (2001): «Developmental risks (still) associated with early child care». *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 42, 845–859.
- Belsky, J, DL Vandell, M Burchinal, KA Clarke-Stewart, K McCartney MT Owen (2007): «Are there long-term effects of early child care?» *Child Development*, 78(2): 681–701.
- Bernt, Jan Fridthjof (2001): «Kveler velferdsstaten kommunaldemokratiet?», i Fimreite, Anne Lise; Helge O Larsen, Jacob Aars (red.): *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bernt, Jan Fridthjof og Alice Kjellevold (2000): «Velferdsstat, rettssikkerhet og kommunalt selvstyre», i JF Bernt, A Kjønstad, A Kjellevold og H Hove (red.): *Sosial trygghet, og rettsikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Björklid, Pia (2005): «Lärande och fysisk miljö. En kunskapsöversikt om samspelet mellan lärande och fysisk miljö i förskola och skola». *Forskning i fokus* nr. 25, Skolverket.
- Blau, DM (2000): «The production of quality in child-care centers: Another look», *Applied Developmental Science*, 4 (3).
- Bleken, Unni (2007): «Barnehagen i samfunnet», i Thomas Moser og Monika Röthle (red.): *Ny rammeplan – ny barnehagepedagogikk?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Bogen, H og K Reegård (2009): *Gratis kjernetid i barnehage. Kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo*. Fafo-rapport 2009:31.
- Borg, EK, IE Kristiansen E Backe-Hansen (2008): *Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt*. NOVA-rapport 6/08. NOVA.
- Borge, AIH (red.) (1999): *Kvalitet i barnehagen*. Statens institutt for folkehelse.
- Borge, AIH, M Rutter, S Côté og RE Tremblay (2004): «Early Childcare Effects on Physical Aggression: Differentiating Social Selection and Social Causation». *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 45; 367–377.
- Borgen, Jorunn Spord, Ophelm, Vibeke og Tine Sophie Prøitz (2009): *PraksisFoU 2005–2010 Vurdering av forskningsprogrammet Praksisrettet FoU for barnehagen, grunnopplæringen og lærerutdanningen*. NIFUSTEP Rapport 25/2009
- Bowman, Barbara T, M Suzanne Donovan og M Susan Burns (red.) (2001): *Eager to learn: Educating our preschoolers*. National Academy Press, Washington DC.
- Bremnes, R, Falch, T, Strøm, B (2006): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak*, SØF-rapport nr. 03/06
- Burchinal, M, JE Roberts, R Riggins, SA Zeisel, E Neebe og D Bryant (2000): «Relating quality of centre-based child care to early cognitive and language development longitudinally», *Child Development*, 71(2): 339–357.
- Burchinal, Margaret R og Debby Cryer (2003): «Diversity, child care quality, and developmental outcomes», *Early Childhood Research Quarterly* 18 (2003): 401–426.
- Børhaug, Kjetil og Dag Øivind Lotsberg (2010): «Barnehageledelse i endring». *Nordisk barnehageforskning* 3 (3): 79–94.
- Buvik, Karin m. fl. (2004): *Utforming av barnehager. På leting etter barneperspektiv*. Rapport. Storbysamarbeidet i barnehagesektoren, SINTEF og NTNU.
- Cameron, DL, VB Kovac og AD Tveit (2011): *En undersøkelse om PP-tjenestens arbeid med barnehagen*. Skriftserien nr. 155. Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Carlson, Maj Asplund, Ingrid Pramling Samuelsson og Gunni Kärrby (2001) *Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola – en kunnskapsoversikt*, www.skolverket.se

- Clarke-Stewart, Alison K, Christian P. Gruber og Linda Fitzgerald (1994): *Children at home and in day care*, Lawrence Erlbaum Associates, New York.
- Clarke-Stewart, Alison K, Deborah Lowe Vandell, Margareth Burchinal, Marion O'Brien og Kathleen McCartney (2002): «Do regulable features of child-care homes affect children's development?», *Early Childhood Research Quarterly*, 17, 2002.
- Clarke-Stewart, Alison K og Virginia D Allhusen (2005): *What we know about childcare*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Cryer, D (1999): «Defining and assessing early childhood program quality», i Suzanne Helburn (red.): *The silent crisis in U.S. child care*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, 536, 1999.
- Cunha, F. & Heckman, J. (2007): «The Economics of Human Development: The Technology of Skill Formation», *American Economic Review Papers and Proceedings*, 97, 31–47.
- Dalli, C, J White, J Rockel, I,Duhn,(2011): *Quality early childhood education for under two-year-olds: What should it look like? A literature review*, Wellington, NZ: Victoria University of Wellington, Institute for early childhood studies.
- Darling-Hammond, L (1999): *Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence*. Seattle: University of Washington, Center for Study of Teaching and Policy.
- Dearing, E, K McCartney og B A Taylor (2009): «Does Higher Quality Early Child Care Promote Low-Income Children's Math and Reading Achievement in Middle Childhood?», *Child Development*, 80: 1329–1349
- Deynoot-Schaub, M og M Riksen-Walraven (2006): «Infants in group care: Their interactions with professional caregivers and parents across the second year of life». *Infant Behavior and Development*, 31: 181–189.
- Dickinson, D og P Tabors (red.) (2001): *Beginning literacy with language*. Baltimore: Paul Brooks
- Difi (2010a): *Innbyggerundersøkelsen. Del 2*. Rapport 2010:14.
- Difi (2010b): *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen av bruken av juridiske styringsvirkemidler på tre sektorer*. Rapport 2010:4.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1998): *Må de være ute om vinteren? Oppfatning om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*. Fafo-rapport 262.
- Drugli, May Britt (2010): *Liten i barnehagen. Forskning, teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm.
- Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli. 1983.
- Eckhoff, Torstein (1987): *Rettskildelære*. Oslo: TANO. 1987.
- ECON (2008): *Tilbud til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen*. ECON-Rapport 2008–061.
- Ellingsæter, Anne Lise og Lars Gulbrandsen (2003): *Barnehagen – fra selektivt til universelt velferdsgode*. Rapport 24/03. NOVA.
- Elliot, Alison (2006): *Early Childhood Education. Pathways to quality and equity for all children*. Australian Education Review. ACER Press.
- Emilson, A (2008): *Det ønskvarda barnet*. Gøteborg Studies in studies in Educational Sciences 268, Gøteborgs Universitet
- Enehaug, Heidi, Migne Gamperiene og Asbjørn Grimsmo (2008): *Arbeidsmiljøet i barnehagen. En casestudie i 4 barnehager i offentlig og privat sektor*. AFI-notat 9/2008. Arbeidsforskningsinstituttet.
- European Commission (2004): *Quality in early learning and child care services*. Papers from the European Commission Childcare Network, European Commission, Brussels.
- European Commission (2009): *Early Childhood Education and Care – key lessons from research for policy makers*. An independent report submitted to the European Commission by the NESSE networks of experts. 2009.
- Eurydice (2009): *Early Childhood and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities. Summary and Conclusions*, 136–139. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Feiring, Eli, Synne Mæhle og Hilde Nagell (2002): «To myter om rettighetsfesting av velferdspolitikken», *Retfærd*, 4: 52–69.
- Fiene, R (2002): *Thirteen Indicators of Quality Child Care: Research Update*, U.S. Department of Health and Human Services, Washington.
- Fimreite, Anne Lise og Per Lægneid (2004): «Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre». Notat til Lokaldemokratikommisjonen. Vedlegg 4 til *NOU 2005:6*.
- Fimreite, Anne Lise, Tommy Tranvik, Per Selle og Yngve Flo (2007): «Når sektorbandene slites. Utfordringer for den norske velferdsmodellen». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48 (2): 165–196.
- Fjørtoft, Ingunn (2010): «Fysisk aktivitet i barnehagen» s. 120–137 i Britt Unni Wilhelmsen og

- Asle Holthe (red.): *Måltider og fysisk aktivitet i barnehagen: barnehagen som arena for folkehelsearbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flo, Yngve (2003): *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag*. Rapportserien (65). Oslo: Makt- og demokratiutredningen
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1982): *Måltrett arbeid i barnehagen. En håndbok*. Oslo: Universitetsforlaget. 1982
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1987): *Hvordan lage årsplan i barnehagen – En veileder i planleggingsprosessen*.
- Frøseth, MW, E Hovdhaugen og N Vibe (2010): «Den vanskelige overgangen», i Frøseth, MW, E Hovdhaugen, H Høst og N Vibe: «*En, to ...tre? Den vanskelige overgangen. Evaluering av Kunnskapsløftet. Fra andre til tredje år i videregående opplæring*. NifuStep-rapport 21/2010.
- Først og Høverstad (2010): *Analyse av kostnader i barnehagene i 2009*. Oppdragsrapport.
- Fylling, I og TL Handegård (2009): *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. NF-rapport nr. 05/2009. Bodø: Nordlandsforskning
- Gautun, H (2007): *Hjemmebarna. En evaluering av språkstimulerende tiltak til 4–5-åringer som ikke går i barnehage*. Fafo-notat 2007:17.
- Geoffroy, M-C, S M Côté, S Parent og J R Séguin (2006): «Daycare attendance, stress, and mental health». *Canadian Journal of Psychiatry*, 51: 607–615.
- Geoffroy, M-C, S M Côté, C-É Giguère, G Dionne, P D Zelazo, R E Tremblay, M Boivin og J R Séguin (2010): «Closing the gap in academic readiness and achievement: the role of early childcare». *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 51: 1359–1367
- Gilliam, WS og EF Zigler (2003): «Evaluating early childhood programs. Improving quality and informing policy», *Zero to Three*, 23(6).
- Goelman, Hillel, Barry Forer, Paul Kershaw, Gillian Doherty, Donna Lero og Anette LaGrange (2006): «Towards a predictive modell of quality in Canadian child care centers». *Early Childhood Research Quarterly*, 21 (2006): 280–295.
- Greve, A (2007): *Vennskap mellom små barn i barnehage*, Oslo: Høgskolen i Oslo, nr. 18 2007
- Greve, A og M Solheim (2010): «Research on Children in ECEC Under Three in Norway: increased Volume, Yet Invisible», *International Journal of Early Childhood*, vol 42:155–163
- Grindland, Berit (2011): «Uenighet som demokratisk praksis». *Nordisk barnehageforskning* 4 (2) s 75–90.
- Grude, Tora (1972): «Den historiske bakgrunn for førskolen i Norge», vedlegg 4 i *NOU 1972:39 Førskoler*.
- Gulbrandsen, Lars (2002): *Kvalitetssatsing i norske barnehager. Statusrapport midtveis*. NOVA. Temahefte 2/02.
- Gulbrandsen, L, JE Johansson og RD Nilsen (2002): *Forskning om barnehager: En kunnskapsstatus*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Gulbrandsen, Lars og Anita Sundnes 2004: *Fra best til bedre? Kvalitetssatsing i norske barnehager. Statusrapport ved kvalitetssatsingsperiodens slutt*. NOVA. Rapport 9/04.
- Gulbrandsen, Lars (2007): *Full dekning, også av førskolelærere?*, NOVA skriftserie 4/07.
- Gulbrandsen, Lars (2009): *Førskolelærere og barnehageansatte*, NOVA notat 4/2009.
- Gulløv, E og H Bundgaard (2008): *Forskell og fellesskap. Minoritetsbørn i daginstitution*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hagen, Terje P (2005): «Kommuner, velferdsstat og demokrati». Notat til Lokaldemokratikommisjonen. Vedlegg 5 til *NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*.
- Hansen, GS, LA Heløe og JE Klausen (2004): *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. NIBR-rapport 2004:04.
- Hansen, T, S Hovik og JE Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*, Oslo, NIBRs Pluss-serie 3–2000.
- Hansen, Tore (2004): «Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring». Notat til Lokaldemokratikommisjonen. Vedlegg 6 til *NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*.
- Harrison, L og J Ungerer (2005): 'What can the Longitudinal Study of Australian Children tell us about infants' and 4 to 5-year-olds' experiences of early childhood education and care?', *Family Matters*, 72, 2005.
- Hatlem, M (2010): «Åpne barnehager. Den første barnehagen og en overgangsarena før den ordinære barnehagen. En undervurdert ressurs? Og mulighetsarena for nettverksbygging, kompetanseutvikling og bygging av kulturell kapital». Internt notat til Østbergutvalget, ikke publisert.
- Havnes, T og M Mogstad (2009): *No Child Left Behind: Universal Child Care and Childrens Long-Run Outcomes*, Discussion Paper, 582, Statistics Norway.
- Helburn, SW og C Howes (1996): «Child care cost and quality», *Future of Children*, 6 (2), 1996.

- Helse- og omsorgsdepartementet (2008): *Rundskriv I-5/2008* Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.
- Holthe, Asle (2010): «Kostholdsmessige utfordringer i barnehagen», s. 69–84 i Britt Unni Wilhelmssen og Asle Holthe (red.): *Måltider og fysisk aktivitet i barnehagen: barnehagen som arena for folkehelsearbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hopperstad, MH, L Hellem og AT Kjørholt (2005) *Funksjonshemmede barn i barnehage. Kunnskapsstatus og forskningsutfordringer*. Norsk senter for barneforskning.
- Hovik, S og IM Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008 : redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR rapport 2008:20. NIBR.
- Hove, H (2002): «Kommunal og statlig kontroll», i JF Bernt: *Kommunalrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Howes, C (1987): «Social Competence with Peers in Young Children: Developmental Sequences», *Developmental Review*, 7, 252–272.
- Howes, Carollee (1990): «Can the Age of Entry into Child Care and the Quality of Child Care Predict Adjustment in Kindergarten?», *Developmental Psychology* 26 (2): 292–303.
- Howes, C, M Whitebook og D Phillips (1992): «Teacher characteristics and effective teaching in child care: Findings from the National Child Care Staffing Study», *Child and Youth Care Forum*, 21(6): 399–414.
- Howes, C, CE Hamilton, CC Matheson (1994): «Childrens Relationships with Peers: Differential Associations with Aspects of the Teacher-Child Relationship», *Child Development*, 65, 253–263.
- Howes, C, E Smith og E Galinsky (1995): *The Florida Child Care Quality Improvement Study: Interim Report*. New York: Families and Work Institute.
- Howes, C (1997): «Children's experience in centre-based child care as a function of teacher background and adult-child ratio», *Merrill-Palmer Quarterly*, 43 (3), 1997.
- Howes, C, M Burchinal, RC Pianta, D Bryant, D Early og R Clifford (2008): «Ready to learn? Children's pre-academic achievement in pre-Kindergarten programs». *Early Childhood Research Quarterly*, 23 (1), 27–50.
- Hundeide, K (2010): *Relationsarbejde i institution og skole*. Fredrikshavn: Dafolo.
- Huntsman, L (2008): *Determinants of quality in child care: A review of the research evidence*, Centre for Parenting & Research, Australia.
- Hyson, M, HB Tomlinson og CAS Morris (2009): «Quality Improvement in Early Childhood Teacher Education: Faculty Perspectives and Recommendations for the Future», *Early Childhood Research and Practice* 11 (1).
- Høst, H og N Vibe (2010): «Søkelys på helse- og sosialfag», i Frøseth, MW, E Hovdhaugen, H Høst og N Vibe: *En, to ...tre? Den vanskelige overgangen. Evaluering av Kunnskapsløftet. Fra andre til tredje år i videregående opplæring*. NifuStep-rapport 21/2010.
- Håkonsen, Lars og Trond Erik Lunder (2008): *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren*. TF-rapport nr. 243. Telemarksforskning.
- Jackson, B, R Larzelerea, L St. Clair, M Corrb, C Fichterc, H Egertsond (2006): «The impact of HeadsUp! Reading on early childhood educators' literacy practices and preschool children's literacy skills», *Early Childhood Research Quarterly*, 21 (2): 213–226.
- Jansen, TT, M Pettersvold og KR Tholin (2007): *Har aldri lært så mye på ett år*, Rapport 3/07, Høgskolen i Vestfold.
- Jensen, HC (2007): *Utdanning blant styrere og pedagogiske ledere i barnehager*. Rapport 08/2007, Agderforskning.
- Johansson, Eva (2003): «Möten för lärande : pedagogisk verksamhet för de yngsta barnen i förskolan». *Forskning i fokus* nr. 6. Skolverket.
- Johansson, Eva og Ingrid Pramling Samuelsson (2009): *Å lære er nesten som å leke : lek og læring i barnehage og skole*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Juuso, Randi og Inga Margrethe Bjørn (2006): *Temahefte om samisk kultur i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet, F-4218. 2006.
- Kampmann, J, B Jansen, I Johansson, M Søgaard Larsen, T Moser, SE Nordenbo (2008): *Forskningskortlægning og forskervurdering av skandinavisk forskning i året 2006 i institutioner for de 0–6årige (førskolen)*. Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.
- Kavli, Hanne C (2001): *En dråpe men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barneha-gebruk blant etniske minoriteter*. FAFO-rapport 349.
- Kjellebold, AS (2003): *Omsorgsbehov og omsorgsevne sett fra det lille barnets perspektiv: en observasjonsstudie av omsorgskvalitet for de yngste barna i barnehagen*. Hovedfagsoppgave i spesialpedagogikk, Høgskolen i Stavanger.
- Kjønstad, Asbjørn (2003): «Rettighetslovgivning og kommunalt selvstyre». *Lov og rett*, nr. 6: 341–359.

- Kjørholt, A. T. (2009) «Barnehagen som forskningsfelt» i Nuland, BR., Tranøy, S. S., Christensen, J. (red.): *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Klein, P, R Kraft og C Shoet (2010): «Behavior patterns in daily mother-child separations: Possible opportunities for stress reduction». *Early Childhood Development and Care*, 180: 387–396.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007a): *Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med reformer som berører kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet. H–2186.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007b): *Nytt kapittel 10A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunene*. rundskriv H–03–07
- Korsvold, Tora (2005): *For alle barn. Barnehagens framvekst i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kristofersen, Lars B og Sten-Erik Clausen (2008): *Barnevernsklienter i Norge 1990–2005. En longitudinell studie*. NOVA rapport 3/2008.
- KS (2010): *Barnehagene: Full barnehagedekning og økt voksentetthet*. KS Nøkkelrappport 2010
- Kunnskapsdepartementet (2006a): *Veileder for utforming av barnehagens uteareal*. Kunnskapsdepartementet 2006.
- Kunnskapsdepartementet (2006): *Barnehageloven med merknader*. rundskriv F–08/2006
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Tilsyn med barnehager*. Veileder. 2007.
- Kunnskapsdepartementet (2008): *Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. F–4248.
- Kunnskapsdepartementet (2011): *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter*, rundskriv F–4266/2011, Kunnskapsdepartementet.
- Kvillo, Øyvind (2010): «Kvalitet i barnehagen», s. 15–36 i Ø Kvillo (red.): *Målsettinger, føringer og rammer for barnehagen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvistad, K og Frode Søbstad (2005): *Kvalitetsarbeid i barnehagen*. Oslo: Cappelen.
- Lamb, M E (1998): «Non-parental child care: Context, quality, correlates», i Damon, W. m. fl. (red.): *Handbook of Child Psychology*, Volume 4: *Child Psychology in Practice*, John Wiley & Sons, New York.
- Langøren, Audun, Simen Pedersen og Rolf Aaberge (2010): *Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001–2008*. SSB-rapport 25/2010.
- Lappegård, T. og T. Løwe (2009): *Barnehagedeltakelse og foreldrebetaling etter sosial bakgrunn*. Tabellnotat. Notater 2009/21 Statistisk sentralbyrå.
- Larsen, HO og A Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene: norsk lokalpolitikk i nordisk lys*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Larsen, M.S. Bente Jensen, Inge Johansson, Thomas Moser, Niels Ploug, Dorte Kousholt (2011): *Forskningkortlægning og forskervurdering af skandinavisk forskning i året 2009 i institutioner for de 0–6årige (førskolen)*. Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, DPU, Aarhus Universitet.
- Legendre, A (2003): «Environmental features influencing toddler's bioemotional reactions in daycare centers». *Environment and Behavior*, 35: 523–549.
- Leira, Arnlaug (1992): *Welfare states and working mothers: the Scandinavian experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lekhal, Ratib, Henrik Daae Zachrisson, Mari Vaage Wang, Synnve Schjølberg og Tilmann Von Soest (2010): «Does universally accessible child care protect children from late talking? Results from a Norwegian population-based prospective study». *Early Child Development and Care*, 181 (8): 1007–1019
- Likestillingssenteret (2010): *Nye barnehager i gamle spor? Hva vi gjør, og hva vi tror. Status for likestillingsarbeidet i norske barnehager 2010*. Statusrapport fra Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæring (2008–2010). Hamar: Likestillingssenteret.
- Lunder, Trond Erik og Ailin Aastvedt (2010): *Utgifter i barnehager*. TF-rapport nr. 274. Telemarkforskning.
- Løkken, G (2004): *Toddlerkultur. Om ett- og toåringers sosiale omgang i barnehagen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Martinsen, Marianne Tove og Thomas Moser (2010): «Barnehagens rom og barnas hverdag. Utvalgte funn om organisering av barn, tid og rom», i Torlaug Løken Gard Hoel, Tale M. Guldal, Carl Fredrik Dons, Sturla Sagberg, Trond Solhaug og Kjersti Wæge (red.): *FoU i Praksis 2010, Rapport frå konferanse om praksisrettet FoU i lærerutdanning*. Tapir akademisk forlag.
- Maxwell, L E (2007): «Competency in child care settings: The role of the physical environment», *Environment and Behavior*, 39 (2), 2007.

- Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovs-hjemler for statlig tilsyn med kommunene*
- Meld. St. 22 (2009–2010) *Sametingets virksomhet 2009*
- Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*
- Meld. St. 30 (2010–2011) *Fordelingsmeldingen*
- Melhuish, E. C. (2004): *A literature review of the impact of early years provision upon young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds*. Report to the Controller and Auditor General. London: National Audit Office
- Melhuish, E, K Sylvia, P Sammons, I Siraj-Blatchford og B Taggart (2004): *The Effective Provision of Pre-School and Primary Education (EPPE) Project: Findings from Pre-school to end of Key Stage 1*, SSU Report, 01.
- Melhuish, E, K Sylvia, P Sammons, I Siraj-Blatchford, B Taggart, M Phan og A Malin (2008a): «Preschool Influences on Mathematical Achievement», *Science*, 321, 1161–1162.
- Melhuish, E, J Belsky, AH Leyland, J Barnes og NESS Research Team (2008b): «Effects of fully-established Sure Start Local Programmes on 3-year-old children and their families living in England: a quasi-experimental observational study», *Lancet*, 372, 1641–1647.
- Moafi, Hossein og Elin Såheim Bjørkli (2011): *Barnefamiliers tilsynsordninger, høsten 2010*. Rapport nr. 2011/34. Statistisk sentralbyrå.
- Mogstad, M. og M. Rege (2009): «Tidlig læring og sosial mobilitet. Norske barns muligheter til å lykkes som voksne», vedlegg 2 i *NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget*.
- Moser, T., Turid Thorsby Jansen, M. Pettersvold og B Aanderaa (2006): *Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren: Kartlegging av tilbud og etterspørsel. Delrapport 6 Oppsummering og anbefalinger*. Rapport 8/2006. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold.
- Moser, T og M Martinsen (2010): «The outdoor environment in Norwegian kindergartens as pedagogical space for toddlers' play, learning and development», *European Early Childhood Education Research Journal*, 18:4, 457–471
- Munton, T m. fl. (2002): *International review of research on ratios, group size and staff qualifications and training in early years and child care settings*, Research report nr. 320, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, London.
- Møller, J og E Ottesen (red.) (2011): *Rektor som leder og sjef: om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nergård, Trude B (2003): *To års gratis barnehage-tilbud for familier med innvandrerbakgrunn – fører det til økt integrering? Evaluering av et forsøk*. NOVA-rapport 6/03.
- Nergård, Trude B (2006): *Hva skjer med innvandrersfamiliers bruk av barnehage når et gratis tilbud går over til å koste penger?*, NOVA-rapport 12/06.
- Neuman, S B (1999): «Creating continuity in early literacy: Linking home and school with a culturally responsive approach», i L B Gambrell m. fl. (red.): *Best practices in literacy instruction*, Guilford Press, New York.
- NICHD (1996): «Characteristics of infant child care: Factors contributing to positive care giving», *Early Childhood Research Quarterly*, 11(3).
- NICHD (1997): «The effects of infant child care on infant-mother attachment security», *Child Development*, 68.
- NICHD (1998): «Early child care and self-control, compliance, and problem behavior at twenty-four and thirty-six months». *Child Development*, 69(4), 1145–1170.
- NICHD (2000): «The relation of child care to cognitive and language development», *Child Development*, 71, 960–980.
- NICHD (2002): «Early child care and children's development prior to school entry: Results from the NICHD study of early child care», *American Educational Research Journal*, 39, 133–164.
- Nilsen, ACE og HC Jensen (2010): *Samarbeid til barnets helhetlige utbytte? En case-basert studie av samarbeidet rundt barnehagebarn med individuell plan*. FOU-rapport nr. 3/2010. Agderforskning.
- NOKUT (2010): *Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010*. Del 1: Hovedrapport og Del 2: Institusjonsrapporter.
- Nordenbo, SE, K Hjort, B Jensen, I Johansson, M Søgaard Larsen, T Moser og N Ploug (2009): *Forskningskortlægning og forskervurdering av skandinavisk forskning i året 2007 i institusjoner for de 0–6-årige (førskolen)*. Danmarks pædagogiske Universitetsforlag, København.
- Nordenbo, SE, K Hjort, B Jensen, I Johansson, M Søgaard Larsen, T Moser, N Ploug og M Thornval (2010): *Forskningskortlægning og forskervurdering av skandinavisk forskning i året 2008 i institusjoner for de 0–6-årige (førskolen)*.

- Danmarks pædagogiske Universitetsforlag, København.
- Norges forskningsråd (2009): *Årsrapport for 2008*.
- Norsk Senter for Menneskerettigheter (2004): *FNs barnekonvensjon- fra visjon til kommunal virkelighet*.
- NOU 1972: 39 *Førskoler*
- NOU 1992: 17 *Rammeplan for barnehagen*
- NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring. «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
- NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*
- NOU 2003: 10 *Førsteklasses fra første klasse*
- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*
- NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*
- NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene*
- NOU 2005: 3 *Fra stykkevis til helt – En sammenhengende helsetjeneste*
- NOU 2005: 6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*
- NOU 2007: 6 *Formål for framtida, Formål for barnehagen og opplæringen*
- NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*
- NOU 2009: 18 *Rett til læring*
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*
- NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*
- NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom*
- NOU 2011: 14 *Bedre integrering*
- Nærland, T og H Martinsen (2011): «Child-child interactions and positive social focus among preschool children», *Early Child Development and Care*, 181 (3): 361–370.
- Nærland, T (2011): «Language competence and social focus among preschool children», *Early child Development and care*, 181 (5): 599–612
- OECD (2001): *Starting Strong. Early childhood education and care*.
- OECD (2006): *Starting Strong II. Early childhood education and care*.
- OECD (2009): *Norge*. OECD-rapport om opplæring for minoritetsspråklige.
- OECD (2010): *Revised literature overview for the 7th meeting of the network on early childhood education and care*. Network on Early Childhood Education and Care. Report. November 2010.
- Os, E. (2011/under trykking): «Skal, skal ikke.... Voksnes mediering i jevnaldningsrelasjoner i småbarns lek», *Nordisk barnehageforskning*, under trykking
- Ot.prp. nr. 64 (1973–74) *Om lov om brigde i lov av 13. juni 1969 nr 24 om grunnskolen*
- Ot.prp. nr. 23 (1974–75) *Om lov om barnehager m.v.*
- Ot.prp. nr. 75 (1981–82) *Lov om endring i lov 6. juni 1975 nr. 30 om barnehager m.v.*
- Ot.prp. nr. 59 (1991–92) *Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov*
- Ot.prp. nr. 68 (1993–94) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*
- Ot.prp. nr. 35 (1996–97) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager*
- Ot.prp. nr. 56 (1997–98) *Om lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøtteleven)*
- Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)*
- Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*
- Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*
- Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*
- Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*
- Ot.prp. nr. 47 (2007–2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (om formålet med barnehagen)*
- Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage)*
- Ot.prp. nr. 57 (2007–2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)*
- Ot.prp. nr 108 (2008–2009) *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)*
- Palludan, C (2005): *Børnehaven gør en forskel*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Pettersvold, Mari og Willy Aagre (2008): *Rett til en barnehageplass – med krav til god kvalitet? En evaluering av Ski kommunes helhetlige strategi for full barnehagedekning*. Rapport 2/2008. Høgskolen i Vestfold.
- Pluess, M og J Belsky (2010): «Differential susceptibility to rearing experience: the case of childcare», *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 50: 396–404.
- Pramling Samuelsson, I og E Johansson (2009): «Why do children involve teachers in their play and learning?», *European Early Childhood Education Research Journal*, 17 (1), 77–94

- Prop 12 L (2009–2010) *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)*
- Prop. 105 L (2009–2010) *Endringer i barnehageloven*
- Prop. 40 L (2010–2011) *Endringer i barnevernloven (krav til politiattester mv.)*
- Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*
- Prop. 96 L (2010–2011) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (politiattest m.m.)*
- Prop. 124 S (2009–2010) *Kommuneproposisjonen 2011*
- Prop. 1 S (2010–2011) *Kommunal og regionaldepartementet*
- Prop. 1 S (2010–2011) *Kunnskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2011–2012) *Kunnskapsdepartementet*
- PwC (2010): *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. PricewaterhouseCoopers. Rapport desember 2010.
- Raikes, H (1993): «Relationship duration in infant care: Time with a high ability teacher and infant-teacher attachment», *Early Childhood Research Quarterly*, 8.
- Rambøll Management (2007): *Kartlegging av praksisopplæringen i lærerutdanningene*. Slutt-rapport
- Rambøll Management (2009): *Aktivitetsrapportering etter- og videreutdanning 2009*.
- Rambøll Management (2011): *Kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen etter opplæringsloven § 5–7*.
- Rappolt-Schlichtman, G, J Willet, C Ayoub, R Lindsley, A Hulette og K Fischer (2009): «Poverty, relationship conflict, and the regulation of cortisol in small and large group contexts at child care», *Mind, Brain and Education*, 3: 131–142.
- Reedy, CK og WH McGrath (2010): «Can you hear me now? Staff-parent communication in child care centres», *Early Child Development and Care*, 180: 347–357.
- Riksrevisjonen (2008): *Dokument nr. 3:14 (2007–2008) Riksrevisjonene undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå*.
- Riksrevisjonen (2009): *Dokument 3:13 (2008–2009) Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene*.
- Rochlunge, C. (2011): *Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar*, januar 2011. Rapportar 26/2011 Statistisk sentralbyrå.
- Samdal, Oddrun og Ellen Haug (2010): «Betydningen av et sunt kosthold og fysisk aktivitet for helse og læring», s. 32–47 i Britt Unni Wilhelmsen og Asle Holthe (red.): *Måltider og fysisk aktivitet i barnehagen: barnehagen som arena for folkehelsearbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sametinget (2007): *Tiden er den beste læreren*. Strategisk plan for samiske barnehager 2008–2011.
- Sandvik, Ninni (2006): *Temahefte om de minste barna i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- de Schipper, JC, M Riksen-Walraven og SA Guerts (2006): «Effects of child-caregiver ratio on interactions between caregivers and children in child-care centers: An experimental study», *Child Development*, 77(4):861–874.
- deSchipper, JC, L Tavecchio og MH van Ijzendorp (2008): «Childrens attachment relationships with day care caregivers», *Social Development*, 17: 454–470.
- Shore, R (1998): *Ready Schools. A Report of the Goal 1 Ready Schools Resource Group*. Washington, DC: National Educational Goals Panel.
- Schølberg, S, R Lekhal, MV Wang, IM Zambrana, KS Mathiesen, P Magnus og C Roth (2008): *Forsinket språkutvikling. En foreløpig oversikt basert på data fra Den norske mor og barn undersøkelsen*. Folkehelseinstituttet.
- Seeberg, Marie Louise (2010): *Siste skanse. En undersøkelse om 3–5-åringer som ikke går i barnehage*. Rapport 7/2010. NOVA.
- Seland, Monica (2009): *Det moderne barn og den fleksible barnehagen. En etnografisk studie av barnehagens hverdagsliv i lys av nyere diskurser og kommunal virkelighet*. Doktorgradsavhandling. Trondheim: NTNU.
- Shonkoff, JP og AD Phillips (2000): *From Neurons to Neighbourhoods*. Washington DC: National Academy Press.
- Sims, M, A Guilfoyle og TS Parry (2006): «Children's cortisol levels and quality of child care provision», *Child: Care, Health and Development*, 32: 453–466.
- Skolverket (2003): *Gruppstorlekar och personaltätthet i förskola, förskoleklass och fritidshem*. Rapport 237. Skolverket. 2003
- Skolverket (2005): *Allmänna råd och kommentarer för kvalitet i förskolan*. Skolverket 2005.
- Skolverket (2008): *Tio år efter förskolereformen*. Rapport 318/2008.
- Smith, Lars (2002): *Tilknytning og barns utvikling*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

- Smith, Lars (2010): «Tidlig utvikling, risiko og psykopatologi», i V Mo, K Slinning og MB Hansen (red.): *Håndbok i barn og unges psykiske helse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Smith, Lars (2011): Presentasjon holdt på utvalgets møte 12. mai 2011.
- Sosial- og helsedirektoratet (2007): *Retningslinjer for mat og måltider i barnehagen*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- St.meld. nr. 8 (1987–88) *Barnehager mot år 2000*
- St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*
- St.meld. nr. 27 (1999–2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*
- St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlig tilsyn*
- St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*
- St.meld. nr. 28 (2003–2004) *Om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.*
- St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*
- St.meld. nr. 28 (2004–2005) *Om evaluering av maksimalpris i barnehager*
- St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*
- St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer. Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne*
- St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*
- St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*
- St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*
- St.prp. nr. 1 (2003–2003) *Kunnskapsdepartementet*
- Storjord, Marianne (2000): «*Fra nødhjelp til folkehjelp*»: opprettelse og utbygging av samiske barnehager i Norge i 1969–99. Hovedoppgave i førskolepedagogikk, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Storjord, Marianne (2008): *Barnehagebarns liv i en samisk kontekst: En arena for kulturell meningsskapning*. Tromsø: Universitetet i Tromsø: Institutt for pedagogikk og lærerutdanning.
- Stundal, AM (2006): *Pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen – konsekvensar for barnehagen sitt kvalitetsarbeid*. Høgskolen i Sogn og Fjordane. 2006.
- Swedish National Institute of Public Health (2009): *Child day care center or home care for Children 12–40 months of age- what is best for the child? A systematic literature review*. R 2009:09.
- Sylva, K., EC Melhuish, P Sammons, I Siraj-Blatchford, B Taggart (2004): *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Findings from Pre-school to the end of Key Stage 1*. London: DfES.
- Søbstad, Frode (2002): *Jaktstart på kjennetegn ved den gode barnehagen*. Første rapport fra prosjektet «Den norske barnehagekvaliteten». Trondheim: Dronning Mauds Minnes Høgskole. DMMHs publikasjonsserie nr. 2/2002.
- Sæther, JP (2010): *Barn i barnehage – foreldrebakgrunn og utvikling de seneste årene*. Statistisk sentralbyrå. Rapport 11/2010.
- Terum, Lars Inge og Harald Grimen (2009): «Profesjonsutøvelse – kvalitet og legitimitet», i H Grimen og LI Terum (red): *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Oslo: Abstrakt forlag
- Thoren, Anne-Karine Halvorsen, John Pløger og Jon Guttu (2000): *Arealnormer: Virkemiddel for livskvalitet i fysisk planlegging*. NIBR prosjektrapport 2000:3.
- Thoren, Anne-Karine Halvorsen (2003): *Skolens utearealer – om behovet for arealnormer og virkemidler*. Rapport. Sosial- og helsedirektoratet
- Tjerbo, Trond (2010): *Vertskommunesamarbeid i norske kommuner. Resultater fra en kartlegging høsten 2009*. NIBR-notat 2010: 105
- TNS Gallup (2008): *Tilfredshet med barnehagetilbudet. Spørreundersøkelse blant foreldre med barn i barnehage*.
- TNS Gallup (2011): *Redusert foreldrebetaling for barnehageplass. Moderasjoner for familier med lavest betalingsevne*. TNS-Gallup rapport 2011.
- Togeby, Lise (2005): *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torquati, JC, H Raikes og C Huddleston-Casas (2007): «Teacher education, motivation, compensation, workplace support, and links to quality of centre-based child care and teachers' intention to stay in early childhood profession», *Early Childhood Research Quarterly*, 22, 2007.
- Utdanningsdirektoratet og KS (2007): *Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13–10*. Utdanningsdirektoratet rundskriv Udir-1–2010
- Utdanningsforbundet (2007): *Arbeidsmiljøet i barnehagen*. Rapport 1/2007.
- Utdanningsforbundet (2009): *Jakten på barnehagens egenart*. Temanotat 1/2009.
- Vabo, SI (2001): *Koordinering og politisk styring: en studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Oslo.
- Vandell, D.L, J Belsky, M Burchinal, L Steinberg og N Vandergrift (2010): «Do effects of early Child Care Extend to Age 15 Years? Results

- From the NICHD Study of early Child Care and Youth Development», *Child Development*, 18 (3): 737–756
- Vassenden, Anders, Janne Thygesen, Stian Brosvik Bayer, Marit Alvestad og Gerd Abrahamssen (2010): *Barnehagenes organisering og strukturelle faktorerers betydning for kvalitet*. IRIS rapport 2011/029.
- Vermeer, HJ og MH van IJzendoorn (2006): «*Children's elevated cortisol levels at daycare: A review and meta-analysis*», *Early Childhood Research Quarterly*. 21 (2006): 390–401.
- Vox (2004): *Tallene vi søker – kunnskapen vi får. Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring*. Vox-rapport 2004.
- Watamura, SE, EM Kryzer og SS Robertson (2009): «Cortisol patterns at home and at child day care: Afternoon differences and evening recovery in children attending high quality full-day center-based care», *Journal of Applied Developmental Psychology*, 30: 475–485.
- Whitebook, M (2003), *Early education quality: Higher teacher qualifications for better living environments: A review of the literature*. Center for the Study of Child Care Employment, California.
- Whitebook, M, D Gomby, D Bellm, L Sakai og F Kipnis (2009): *Effective teacher preparation in early care and education: Toward a comprehensive research agenda*. Center for the Study of Child Care Employment, Berkeley.
- Wilhelmsen, Britt Unni (2010): «Barnehagen i et folkehelseperspektiv: arena for et sunt kosthold», s. 17–31 i Britt Unni Wilhelmsen og Asle Holthe (red.): *Måltider og fysisk aktivitet i barnehagen: barnehagen som arena for folkehelsearbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wilhelmsen, Marit og Tora Löfgren (2011): *Undersøkelsen om barnefamiliers tilsynsordninger 2010*. Dokumentasjonsrapport. Notater 13/2011. Statistisk Sentralbyrå.
- Wilhjelm, Hanne (2010a): «Barnehagens hus – om bygg og arkitektur», s. 136–156 i Ø Kvello (red.): *Målsettinger, føringer og rammer for barnehagen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Wilhjelm, Hanne (2010b): «Barnehagens hage», s. 157–175 i Ø Kvello (red.): *Målsettinger, føringer og rammer for barnehagen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Williams, Pia, Sonja Sheridan og Ingrid Pramling Samuelsson (2001): *Barns samlärande – en forskningsöversikt*. Stockholm: Liber distribution.
-
-

Norges offentlige utredninger

2011 og 2012

Statsministeren:

Arbeidsdepartementet:

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.
NOU 2011: 5.

Barne-, likestillings- og inkluderings- departementet:

Velferd og migrasjon. NOU 2011: 7.
Bedre integrering. NOU 2011: 14.
Struktur for likestilling. NOU 2011: 18.
Ungdom, makt og medvirkning. NOU 2011: 20.

Finansdepartementet:

Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.
Ny finanslovgivning. NOU 2011: 8.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet:

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet. NOU 2011: 9.
Innovasjon i omsorg. NOU 2011: 11.
Når sant skal sies om pårørendeomsorg. NOU 2011: 17.
Når døden tjener livet. NOU 2011: 21.

Justis- og beredskapsdepartementet:

Justis- og politidepartementet:

I velferdsstatens venterom. NOU 2011: 10.
Juryutvalget. NOU 2011: 13.
Standardisert personskadeerstatning. NOU 2011: 16.
Ny våpenlov. NOU 2011: 19.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kompetansesarbeidsplasser – drivkraft for vekst
i hele landet. NOU 2011: 3.
Rom for alle. NOU 2011: 15.

Kulturdepartementet:

Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.
NOU 2011: 12.

Kunnskapsdepartementet:

Et åpnere forskningssystem. NOU 2011: 6.
Til barnas beste. NOU 2012: 1.

Landbruks- og matdepartementet:

Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4.

Miljøverndepartementet:

Nærings- og handelsdepartementet:

Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og
langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog 01/2012