

Høringsnotat om forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 12a - rett til plass i barnehage for barn av asylsøkere

1. Innledning

Departementet foreslår i dette høringsnotatet en endring i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 12a slik at rett til barnehageplass også gjelder for barn av asylsøkere.

Departementet understreker at den budsjettmessige inndekningen av en slik rettighetsutvidelse ikke er avklart. Det må vurderes i den ordinære budsjettprosessen om et forslag om lovendring eventuelt skal fremmes for Stortinget.

1.1 Bakgrunn for endringsforslagene

Rett til barnehageplass trådte i kraft 1. januar 2009. I loven framgår det at barn har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er *bosatt*. Barn av asylsøkere regnes ikke som *bosatt* før asyl er innvilget og en kommune har tatt dem i mot for varig bosetting.

Et barnehagetilbud til barn av asylsøkere kan være positivt for barnas utvikling på både kort og lang sikt. Disse barna kan få et godt grunnlag for utvikling av blant annet språk og sosial kompetanse. Forskning viser at effekten av pedagogisk tilbud er særlig sterk for sårbare grupper og for barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Et barnehagetilbud for barn av asylsøkere vil således kunne ha en positiv effekt både med tanke på bosetting/integrering og retur. Departementet sender derfor på offentlig høring forslag om å innføre rett til barnehageplass for barn av asylsøkere.

2. Gjeldende rett

Rett til barnehageplass ble innført ved endringslov av 8. august 2008 nr. 73 og trådte i kraft 1. januar 2009.

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 12a lyder:

”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.”

Det er kommunens ansvar å oppfylle retten til barnehageplass. ”Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 12a”, jf. barnehageloven § 8 andre ledd.

Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er *bosatt*. I Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage) pkt. 4.7.3 uttalte departementet følgende om bosettingsbegrepet:

”Ved avgrensning til at retten gjelder innenfor kommunegrensen, oppstår spørsmålet om hvem som har rett til barnehageplass innen kommunen. (...) Departementet foreslår derfor at

barn skal ha rett til barnehageplass i den kommunen de er bosatt, uten å stille krav om folkeregistrering. Med bosatt menes der barnet har bostedsadresse.”

Departementet har i ettertid presisert at barn av asylsøkere ikke regnes som *bosatt* så lenge det ikke er fattet vedtak om/avslag på oppholdstillatelse. Dette fordi opphold i mottak er av midlertidig karakter inntil asylsøknaden er avgjort. Det er i hovedsak to faktorer som avgjør oppholdstiden i mottak, nemlig saksbehandlingstiden hos Utlendingsdirektoratet (UDI) og tiden det tar å effektivere endelig vedtak, dvs. å bosette personer som får opphold eller å returnere personer som får avslag. Det er således først *etter* at det er fattet vedtak om oppholdstillatelse og vedkommende er varig bosatt i en kommune at asylsøkere regnes som *bosatt* i henhold til barnehageloven § 12a.

3. Rettstilstanden i andre sektorer

Opplæringslova

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 2-1 heter det:

”Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til ein offentleg grunnskoleopplæring i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter. Plikten kan ivaretakast gjennom offentleg grunnskoleopplæring eller gjennom anna, tilsvarande opplæring.

Retten til grunnskoleopplæring gjeld når det er sannsynleg at barnet skal være i Noreg i meir enn tre månader. Plikta til grunnskoleopplæring byrjar når opphaldet har vart i tre månader. Departementet kan i særlege tilfelle fritta elevar frå denne plikta.”

I merknaden til § 2-1 i Ot.prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) framgår det at regelen også omfatter barn av asylsøkere når det er sannsynlig at det blir gitt oppholdstillatelse eller når tiden for å behandle en søknad om asyl tar lengre tid enn tre måneder. Om oppholdet i landet er lovlig, spiller etter lovutkastet ingen rolle for retten og plikten for barnet til grunnskoleopplæring. Det er likevel en forutsetning at barn som er i kirkeasyl, må gå på vanlig skole. Det kan ikke kreves at kommunen må tilby opplæring i kirken.

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle som er bosatt i kommunen. Kommunens plikt følger av loven § 13-1.

4. Departementets vurderinger og forslag

Barn som bor i asylmottak opplever en unormal bosituasjon med begrenset mulighet for aktivitet og lek. Barn i mottak vil ofte preges av usikkerheten de voksne lever under og vil derfor kunne ha et ekstra behov for å komme seg bort fra mottaket og forholde seg til andre barn og voksne. Et godt tilbud til barn i venteperioden kan være positivt for barnets utvikling på både kort og lang sikt og vil kunne ha en positiv effekt både med tanke på bosetning/integrering og retur. Etter departementets vurdering er det viktig at barn av asylsøkere integreres i det norske samfunnet så tidlig som mulig etter ankomst til landet. Barnehagen er en god arena for integrering og er av stor betydning for barnas språkutvikling og psykososiale helse. Tidlig deltakelse i barnehage kan bidra til å inkludere asylsøkerne i samfunnet.

Departementet har vurdert om innføring av rett til barnehageplass for barn av asylsøkere kan gjennomføres ved tolkningsendring. Etter departementets vurdering er det imidlertid uheldig å innføre rett til barnehageplass for barn av asylsøkere uten endring i lov.

Departementet foreslår derfor at en eventuell rett til barnehageplass for barn av asylsøkere gjennomføres ved endring av barnehageloven § 12a andre ledd. Tidspunkt for en eventuell innføring av retten vil departementet komme tilbake til.

Departementet foreslår at barnehageloven § 12a andre ledd endres slik at barn av asylsøkere gis rett til barnehageplass i kommunen de oppholder seg, dersom det er sannsynlig at barnet skal være i kommunen i mer enn tre måneder. Sannsynlighetsvurderingen knyttes til søknadstidspunktet i § 12a tredje ledd. Departementet presiserer at retten til barnehageplass også skal gjelde for enslige mindreårige asylsøkere.

Dette betyr at barn av asylsøkere får rett til barnehageplass mens de oppholder seg i kommunen i påvente av at asylsøknaden blir avgjort og/eller i påvente av effektivering av asylvedtaket. Retten gjelder både for asylsøkere som oppholder seg i et statlig asylmottak eller bor andre steder (for eksempel bor privat) mens asylsøknaden behandles.

Departementet foreslår således at retten til barnehageplass skal gjelde uavhengig av om barnet får oppholdstillatelse eller ikke så lenge det på søknadstidspunktet for å få barnehageplass etter § 12a tredje ledd er sannsynlig at barnet skal være i kommunen i mer enn tre måneder.

Rett til barnehageplass for barn av asylsøkere forutsetter at de øvrige vilkårene for å få rett til barnehageplass er oppfylt, og at det er søkt om plass innen fristen for opptak. Barn av asylsøkere som kommer til Norge etter at søknadsfristen har gått ut gis ikke forrang, men må søke på lik linje med kommunens øvrige barn ved neste søknadsfrist.

Departementet presiserer at retten til barnehageplass ikke gjelder for andre grupper av barn som oppholder seg i en kommune uten å være bosatt der.

Kommunens plikt til å oppfylle retten til barnehageplass for barn av asylsøkere er den samme som for kommunens øvrige barn, jf. barnehageloven § 8 andre ledd som viser til innholdet i § 12a.

Departementet ser at innføring av rett til barnehageplass for barn av asylsøkere kan gi noen utfordringer for små kommuner som har store asylmottak. Konsekvensene vil avhenge av i hvilken grad asylsøkere benytter seg av retten til barnehageplass.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

I følge informasjon fra Utlendingsdirektoratet (UDI) går om lag 340 barn av asylsøkere i aldersgruppen 0-6 år i barnehage. Dette utgjør om lag 47 pst. av barna. UDI dekker i dag foreldrebetalingen for halvdagsplass i barnehage for barn over fire år og heldagsplass ved behov for enkelte andre asylsøkerbarn. Oppholdstiden i asylmottak kan variere fra to døgn til flere år. De økonomiske konsekvensene for kommunene vil være avhengig av i hvilken grad asylsøkere vil benytte seg av retten til barnehageplass. Antall asylsøkerbarn vil også kunne variere fra år til år. En individuell rett til barnehageplass for barn av asylsøkere kan innebære økt etterspørsel etter barnehageplasser utover det som i dag antas å være full

barnehagedekning. Dagens praksis er at asylmottaket må avtale med kommunene om kjøp av barnehageplasser for asylsøkere.

Departementet understreker at den budsjettmessige inndekningen av en slik rettighetsutvidelse ikke er avklart. Det må vurderes i den ordinære budsjettprosessen om et forslag om lovendring eventuelt skal fremmes for Stortinget. Dersom rett til plass i barnehage skal innføres, vil departementet komme tilbake til de budsjettmessige konsekvensene.

Asylsøkere kan søke om barnehageplass på samme vilkår som barn som er bosatt i en kommune. Det legges til grunn at forslaget ikke vil medføre vesentlige administrative konsekvenser.

6. Forslag til lovtekst

Følgende endringer foreslås i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

§ 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. *Tilsvarende gjelder barn av asylsøkere.*

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